

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 22.6.2016 YM019:00/2015

Ehdotus maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa ehdotuksesta muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia. Muutokset koskevat muun muassa hajarakentamisen helpottamista, asemakaavoituksen joustavoittamista, ELY –keskuksen roolia kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevan sääntelyn keventämistä. Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset toteuttavat hyvin hallitusohjelman mukaisia tavoitteita sääntelyn purkamiseksi ja hallinnollisen taakan keventämiseksi. Liikennevirasto on tutustunut ehdotuksiin ja saanut lähes kaikkien ELY –keskusten liikennevastuualueiden huomiot lausunnolla oleviin ehdotuksiin. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota ehdotuksista aiheutuviin seuraaviin vaikutuksiin ja tulkinnanvaraisuuksiin:

Maakuntahallintouudistuksen valmistelu huomioon ottaen Liikennevirasto puoltaa, että ELY –keskuksen roolia koskevat muutokset tehtäisiin vasta, kun aluehallintouudistuksen selvitykset ovat pidemmällä. Maankäyttö- ja rakennuslaki tulisi käydä organisaatioita koskevilta rakenteiltaan kokonaan lävitse. On hyvä huomata, että ELY –keskuksen rooli on laissa kirjoitettu alun perin alueellisen ympäristökeskuksen alueidenkäytön ohjauksen näkökulmasta. ELY –keskuksessa on edustettuna useampi valtion erityisviranomaisen ja tällaisessa MRL:n muutoksessa tulisi samalla huomioida ELY -keskuksen viranomaisen erilaiset ohjaus- ja valvontaroolit. Aikanaan ELY –keskuksia perustettaessa maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin kiireessä vain organisaationimikkeen muutos (ympäristökeskus → ELY –keskus). Alueidenkäytön yleisen ohjauksen lisäksi ELY –keskuksen merkittävänä tehtävänä on tienpitöviranomaisena varmistaa liikennejärjestelmän toimivuus sekä eri liikennemuotojen turvalliset ja sujuvat yhteydet alueidenkäytössä, ja muutoinkin varmistaa liikenteen ja muun maankäytön hyvä yhteensovitus. Koska maakunt uudistus on aivan nurkan takana, olisi parempi tehdä tämäntyyppinen muutos vain kerran ja ottaen huomioon isompi kokonaisuus.

ELY –keskuksen alueidenkäytön ohjaustehtävän sekä kaavoituksen ja rakentamisen laillisuusvalvontatehtävän poistuminen ja edistämistehtävän korostaminen ovat ehdotuksessa merkittäviä asioita. ELY –keskuksen kaavaviranomaisen toimivallan poistamista tulisi vielä harkita. Ehdotuksen haitalliset vaikutukset voivat olla merkittäviä. ELY –keskuksen alueidenkäytön ohjaus ja laillisuusvalvonta on varmistanut yhdyskuntakehityksen kannalta hyvien ja turvallisten ratkaisujen valinnan. ELYn roolin muuttaminen tarkoittaa mm. sitä, että liikenneväylistä vastaavien viranomaisten ja myös muiden viranomaisten on jatkossa seurattava kaavoitusta aktiivisesti ja oma-aloitteisesti sekä varat-

6.9.2016

tava tähän myös riittävät resurssit. On huomattava, että ELY –keskuksen tienpitoviranomaisen (ja muiden liikenneväylien osalta Liikenneviraston) valvontavalta ulottuu myös muihin kuin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. MRL:n muutoksella ei voida muuttaa muiden viranomaisten, kuten ELY -keskuksen tienpitoviranomaisen, toimivaltaa kaavoitusasioissa. Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet pitävät sisällään muita kuin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita.

MRL 42 § uusi 4 momentti

Voimassa olevan 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. HE-luonnoksessa ehdotetaan, että väljennettäisiin ja joustavoitettaisiin yleiskaavan ohjausvaikutusta tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Kuten perusteluissakin on todettu, tulisi vanhentuneen yleiskaavan uudistaminen aina olla ensisijainen vaihtoehto ja tähän velvoittaa jo MRL 36 §. Ehdotusta voidaan varauksella kannattaa. Parhaimmillaan säännös voi joustavoittaa kaavoitusta ja lyhentää suunnittelun aikajännettä, mutta tämän säännöksen nojalla laadittavan asemakaavan vaikutusten tulee olla riittävän vähäisiä. Muutos ei mahdollistane kovin suurten asemakaavakokonaisuuksien laatimista yleiskaavasta poikkeavasti. Huolena on kuitenkin, että tätä säännöstä tullaan käyttämään laajemmin kuin on tarkoitettu. Erityisesti maantien pitäjän huolena on, että tällaisen asemakaavamuutoksen liikenteellisiä vaikutuksia ei osata riittävästi tunnistaa. Kaavan laatimisen aikainen riittävä vuoropuhelu ja päätöksen tiedoksisaanti tulee varmistaa. Kun nyt ehdotetaan luovuttavaksi ELY –keskuksen kaavaohjauksesta ja samalla tehtäisiin kaavoitusta ja kaavahierarkiaa koskevia muutoksia, nämä yhdessä muodostavat kokonaisuuden, joiden samanaikaista muuttamista tulisi huolella pohtia.

MRL 44 § muutos

Yleiskaavan käyttöä rakennusluvan myöntämisen perusteena ehdotetaan laajennettavaksi. Mikäli tämä muutos esitetään toteutettavaksi, tässä pykälässä täytyy huomioida vuoropuhelun tarve ELYn tienpitoviranomaisen kanssa. Myös kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen tiedoksi saanti tienpitoviranomaiselle tulee varmistaa. Tällaisella yleiskaavalla saatetaan aiheuttaa ongelmia maantien liikenneturvallisuudelle ja maantien liikenteelle silloin, kun MRL 44 §:n mukainen yleiskaava kytkeytyy suoraan tai välillisesti maantiehen. Liikennevirasto katsoo, että tämä muutos pitää sisällään liikenteen ja yhdyskuntarakenteen sekä yhdyskuntatekniikan rakentamisen kannalta riskejä, jotka pystyttäisiin paremmin ratkaisemaan asemakaavalla.

MRL 50 § uusi 2 momentti

Asemakaavan tarkoitusta koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain. Sinällään MRL 51 §:ssä jo säädetään, että asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Tämä voisi jo pitää sisällään sen, että laajaa asemakaavaa voidaan muuttaa sitä mukaa osissa kuin maankäytön ohjaustarve edellyttää. Voisiko ehdotetun 50 §:n muutoksen sisällyttää MRL 51 §:ään? Pykälän perusteluja olisi tarkoituksenmukaista täydentää ja kertoa mm. onko tarkoituksena sallia tonttikohtaisia vai korttelikohtaisia asemakaavamuutoksia. Joka tapa-

6.9.2016

uksessa asemakaavan muutoksessa on otettava myös asemakaavan sisältövaatimukset huomioon.

MRL 52 § muutos

Asemakaavan hyväksymistoimivallan siirtämistä koskevat rajoitukset esitetään poistettavaksi ja mahdollistettaisiin myös vaikutuksiltaan merkittävän asemakaavan hyväksyminen kunnan johtosäännön nojalla kunnanhallituksessa tai lautakunnassa. Liikenteellisiltä ja yhdyskuntarakenteellisilta vaikutuksiltaan merkittävän asemakaavan hyväksyminen muualla kuin kunnanvaltuustossa on hyvä harkita myös demokraattisen päätöksen kannalta, koska sillä sidotaan kunnan toteuttamisvelvollisuuksia ja kunnan omaa budjettivaltaa ja samalla rajataan kunnallisen itsehallinnon päätösvaltaa. MRL 52 §:n muutos tulisi perustella ja sen vaikutuksia myös arvioida. Vaikutuksiltaan merkittävillä kaavoilla on yleensä paljon erilaisia vaikutuksia, joten niiden hyväksymistä valtuustoissa voidaan edelleen puoltaa.

MRL 63 §:n uusi 2 momentti

Pykälää esitetään täydennettäväksi siten, että vaikutukseltaan vähäisestä asemakaavamuutoksesta ei tarvitsisi tehdä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Vaikutuksiltaan vähäistä asemakaavan muutosta ei kunnissa ole juurikaan käytetty, vaikka käyttökohteita voisi olla (esim. väyläsuunnitelmien hyväksyminen ja tarve poiketa kaavasta vähäisessä määrin). Ehdotusta voidaan puoltaa. On toivottavaa, että muutos kannustaisi käyttämään tätä mahdollisuutta. Osallisten piiri on näissä muutoksissa sen verran rajallinen, että OAS ei välttämättä ole tarpeen.

MRL 66 § 2 mom. muutos

Ehdotetaan, että kunnan ja ELY:n välistä viranomaisneuvottelua koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että viittaus alueidenkäyttötavoitteisiin korvattaisiin vaikutuksiltaan valtakunnallisilla ja merkittävillä maakunnallisilla asioilla. Viittaus yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityiseen merkitykseen poistettaisiin. Perustelujen mukaan muutos korostaa viranomaisten vapaamuotoisten työneuvottelujen merkitystä. Neuvotteluvaihe koskisi edelleen vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia kysymyksiä tai kysymyksiä, jotka olisivat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Muutos tarkoittaisi, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä viranomaisneuvotteluissa pienennettäisiin, mutta valtakunnalliset ja maakunnalliset kysymykset olisivat edelleen käsitteilylistalla. Yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset tulisi edelleen pysyttää neuvotteluvaiheen piirissä, sillä ainakin liikenteen näkökulmasta näillä on merkitystä. Nykyisellään kaavoittajan ja väylänpitäjän välinen vuoropuhelu toimii lähtökohtaisesti hyvin. Saadun palautteen mukaan OAS-vaiheen viranomaisneuvottelua pidetään muutoin tarpeettomana, mutta isojen kaavojen osalta se on palvellut hyvin etenkin liikenteellisten selvitystarpeiden kartoittamisessa.

6.9.2016

Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventäminen

MRL:n vähittäiskauppaa koskevia erityisiä säännöksiä ehdotetaan kevennettäväksi. HE-luonnoksessa ehdotetaan nostettavan vähittäiskaupan suuryksikön alaraja 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin eli suuri osa kaupasta siirtyisi pois erityisen sijainninohjauksen piiristä. Tarkoituksena on myös luopua kaupan laatuluokituksesta. Kauppa on toiminto, joka synnyttää yleensä runsaasti liikennettä, jolla on vaikutuksia yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, liikenneturvallisuuteen, liikenteen määrään ja jakautumiseen eri liikennemuotoihin, ja erilaisten liikennejärjestelyjen järjestämistarpeeseen joukko- ja kevyt liikenne mukaan lukien. Vähittäiskaupalla on myös maakunnallisia ja seudullisia kuntarajat ylittäviä vaikutuksia.

Liikennevirasto katsoo, että kaupan laatuluokituksesta luopuminen ei välttämättä kevennä kaavoitusta, koska keskusta-alueen ulkopuolelle sijoittuvan kaupan liikenteellisiä vaikutuksia ei jatkossa enää arvioitaisi kaupan laadun ja koon mukaan (esim. päivittäistavarakauppa ja paljon tilaa vaativa kauppa). Jos kaupan laatua ei jatkossa määritellä, liikenteelliset vaikutukset tulee jatkossa arvioida kokonaisuudessaan päivittäistavarakauppan mukaan ja tämä olisi kaavan laatijan kannalta raskasta. Mikäli kaupan laatu on tiedossa, se myös samalla ohjaisi liikenteellisten selvitysten laajuutta.

Vähittäiskaupan laatua ja määrää koskevien asemakaavamääräysten antamista koskeva MRL 71 e § ehdotetaan kumottavan. Muutos luo hankalan tulkinnanvaraisuuden, voidaanko jatkossa tällaisia määräyksiä antaa asemakaavoissa. Perusteluissa ei tähän oteta kantaa. Rakennuslain (370/1958) aikaan KHO katsoi ratkaisukäytännössään, ettei tällaisia määräyksiä voitu antaa. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin asiasta nimenomainen säännös (aiemmin MRL 57.1 §, voimassa oleva MRL 71 e §). MRL 57 § mahdollistaa, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-alueella rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Tulkintakäytännön varaan jäisi, katso taanko kaupan laatua koskevat määräykset tällaisiksi. Ilmeisesti lienee kuitenkin mahdollista antaa kaupan laatua koskevia määräyksiä maakunta- ja yleiskaavoissa(?). Jos kaupan laatua koskevien asemakaavamääräysten antaminen ei enää olisi mahdollista, kunnan mahdollisuudet ohjata palveluverkon kehittymistä, hallita kaupan yhdyskuntarakenteellisia ja liikenteellisiä vaikutuksia ja turvata kauppalvelujen saatavuus kaikille väestöryhmille heikkenee olennaisesti.

Aurinkopaneeli ja -keräin

Kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen ja rakentaminen ehdotetaan lisättäväksi MRL 126 a § toimenpidelupaa edellyttävään luetteloon. Ehdotusta voidaan puoltaa. Koska aurinkopaneeleista ja -keräimistä voi aiheutua liikenneturvallisuutta vaarantavia häikäisy- ja heijastusvaikutuksia, tulee varmistaa, että ELY-keskuksen tienpitoviranomainen pääsee lausumaan niiden rakentamista koskevista toimenpideluvista ja kaavoista. Sinällään tuntuu ristiriitaiselta, että kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttava aurinkopaneelin tai -keräimen toteuttaminen voi olla niin vähäinen toimenpide, että se voitaisiin rakennusjärjestyksessä vapauttaa toimenpideluvan hakemisesta.

6.9.2016

Uusi MRL 129 a §

HE-luonnoksessa ehdotetaan uuden MRL 129 a §:n säätämistä, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi jatkossa poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Tämä muutos vaikuttaa eniten kuntien maankäyttöön ja kunnallisten palveluiden järjestämiseen. Maantieliikenteen kannalta tällä muutoksella ei liene suuria vaikutuksia. Kuitenkin saaristoliikenteen järjestämisen kannalta tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei tällaisella MRL 129 a §:n mukaisella päätöksellä luotaisi raskasta vastuuta toteuttaa liikenteellisiä palveluita saaristokuntiin ja vastata näistä aiheutuvista kustannuksista. Saaristolain (494/1981) mukaan yhteysaluspalvelu koskettaa erityisesti vakituisia asukkaita. ELYn tienpitoviranomaisen mahdollisuus lausua rakennusjärjestyksistä ja niiden muutoksista tulee varmistaa ja saaristoliikenteestä vastaavan viranomaisen (tällä hetkellä VARELY) mahdollisuus lausua saaristokuntien rakennusjärjestyksistä tulee varmistaa.

MRL 137 §:n muutos

Rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella esitetään muuttavaksi. On kannatettavaa, että kaavoitukselle aiheutuva haitta selkiytettäisiin ja täsmennettäisiin ehdotetulla tavalla (haitta asema- ja yleiskaavoitukselle). MRL 137 § 1 mom. 2-kohdan muutosta ei voida sellaisenaan puoltaa ja tätä ehdotusta tulisi parantaa esim. seuraavasti:

...rakentaminen

2) *ei saa vaikeuttaa yhdyskuntateknisten verkostojen, liikenneväylien toteuttamista ja palvelujen saavutettavuutta, eikä heikentää liikenneturvallisuutta;*

Uusi MRL 137 a §

Ehdotetaan, että kunta voisi jatkossa tehdä *alueellisen* päätöksen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta suunnittelutarvealueella.

Muutosehdotus on muutoin kannatettava, mutta tässä yhteydessä täytyy huomioida vuoropuhelun tarve ELYn tienpitoviranomaisen kanssa. Myös hyväksymistä koskevan päätöksen tiedoksi saanti ELYn tienpitoviranomaiselle tulee varmistaa. Tällaisella päätöksellä saatetaan aiheuttaa ongelmia maantien liikenneturvallisuudelle ja maantien liikenteelle silloin, kun MRL 137 a §:n mukainen alueellinen ratkaisu kytkeytyy suoraan tai välillisesti maantiehen. Pykälän yksityiskohtaista perustelutekstiä voisi täydentää ja kertoa, mitä tarkoitetaan maaseutualueella tai rakentamiseen soveltuvalla alueella.

MRL 179 §

MRL 179 § esitetään kumottavaksi. Pykälän mukaan ELY on voinut velvoittaa sakan uhalla kunnan toteuttamaan kadunpitovelvollisuutensa tai tekemään kadunpitopäätöksen maantien muuttamiseksi hallinnollisesti kaduksi. Lienee totta, että kyseistä pykälää ei ole useinkaan, jos koskaan, varsinaisesti käytetty, mutta se on varmistanut, että mm. kaduksi muuttaminen tapahtuu ja MRL:n systematiikka toimii. Liikennevirasto esittää, että pykälän mukainen velvoite säilytettäisiin ja aluehallintouudistuksen myötä uhkasakko-velvoitteen voisi antaa aluehallintovirasto.

6.9.2016

MRL192 § 1 mom.

Liikennevirasto viittaa korkeimman hallinto-oikeuden (vuosikirja)ratkaisuihin 22.8.2016 taltio 3433 ja 3434, ja esittää, että MRL 192 § 1 mom. valitusoikeussäännöstä selkiytettäisiin. Yleistä etua valvovan viranomaisen oikeus tehdä valitus sen toimialaansa kuuluvissa asioissa rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä tulisi selvyuden vuoksi kirjata lakiin. Liikennevirasto tai ELY -keskuksen tienpitoviranomainen ei joudu usein käyttämään valitusoikeuttaan, mutta silloin kun tarvetta valitukseen on, kyseessä on liikenneturvallisuuden tai tienpidon kannalta merkittävästä asiasta. Liikennevirasto esittää, että MRL 192 § 1 momenttia täydennetään seuraavasti:

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on:

- 1) viereisen ja vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; *sekä*
- 4) *viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa; sekä*
- 5) kunnalla

Lopuksi

Ympäristöministeriön ehdotus maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi pitää sisällään paljon erilaisia muutoksia, joista osaa voidaan puoltaa, osaa tulisi vielä täydentää ja etenkin ELYn roolin muuttamista tulisi vielä selvittää ja pohtia. Osittain muutosehdotusten perustelut ovat kevyet ja niitä tulisi täydentää. Monilla maankäytöllisillä ratkaisuilla on vaikutusta liikenteeseen ja liikenneturvallisuuteen. Tämän vuoksi vuoropuhelun ja tiedottamisen tarve ELYn tienpitoviranomaiselle ja LIVIn radan- ja vesiväylänpitäjälle tulee varmistaa. Valtion ja kunnan eri viranomaisten välisestä yhteistyöstä tulisi edelleen huolehtia ja vuoropuhelun tarve tiedostaa, kuten Uudenmaan ELY -keskuksen tuoreessa Yhteisneuvottelu ja viranomaisyhteistyö ympäristöasioissa -raportissakin suositellaan.

Osastonjohtaja



Kuistio Laura

Lakimies



Sari Lajunen

Jakelu

Ympäristöministeriön kirjaamo
Liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamo
Liikenneviraston kirjaamo

Lausunto

7 (7)

LIVI/4108/00.03.03/2016

6.9.2016

Tiedoksi Liikenneviraston johtoryhmä
ELY –keskusten L-johtajat
Liikenteen maankäyttöverkko

