



**Ote: Maakuntahallitus 05.09.2016 § 102 Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Läsnäolijat .....	1
102 § Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta .....	2
- Liite § 102 Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta .....	4





05.09.2016  
MH 7/2016

## 102§ LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA

SL/147/04.05.01/2014

Ympäristöministeriö pyytää Satakuntaliitolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Lausunto pyydetään antaman 31.8.2016 mennessä. Virasto on sopinut lisäajasta lausunnon antamiselle.

Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset koskevat muun muassa hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavoituksen joustavoittamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolia kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja pinta-alarajan nostoa.

Esityksen tarkoituksena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia. Esitys liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen.

Esityksen pääasiallinen sisältö:

Esityksen mukaan yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena lisätään, rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaa säännöstä täsmennetään ja maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista joustavoitetaan sekä mahdollistetaan suunnittelutarveratkaisujen tekeminen myös alueellisena. Asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamutoksen laatiminen myös vaiheittain sekä mahdollistamalla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen perustellusta syystä ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta alueilla, joilla yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Kunnan mahdollisuuksia päättää rakennusjärjestyksessä vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoitusten muutosmahdollisuuksista lisätään. Maisematyöluupa poistetaan yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaus ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Kaavoitusta koskevien viranomaisneuvottelujen määrää vähennettäisiin.

Esityksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alaraja nostetaan 2 000 neliömetristä 4 000 neliömetriin sekä poistetaan velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Lisäksi luovuttaisiin velvoitteesta ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Lisäksi vähittäiskauppaa koskevissa erityisissä säännöksissä oleva täsmennetty valtuutus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä ehdotetaan kumottavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain valmistelua on ohjannut ympäristöministeriön asettama työryhmä, joka ei ollut yksimielinen. Työryhmässä ei ollut lainkaan maakuntien liittojen eikä kuntien kaavoitusasiantuntijoita.

Lausuntoaineisto on luettavissa ympäristöministeriön internetsivustolla osoitteessa [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot\\_ ja\\_ lausuntoyhteenvedet/2016/Lausuntopyynto\\_luonnoksesta\\_hallituksen\\_\(39729\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ ja_ lausuntoyhteenvedet/2016/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_(39729))



[http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto\\_ja\\_rakentaminen/Lainsaadanto\\_ja\\_ohjeet/Maankayton\\_ja\\_rakentamisen\\_valmisteilla\\_oleva\\_lainsaadanto/Kaavoitusta\\_ja\\_rakentamista\\_sujuvoittava\(39728\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankayton_ja_rakentamisen_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Kaavoitusta_ja_rakentamista_sujuvoittava(39728))

Lausuntoluonnos lähetetään maakuntahallituksen jäsenille etukäteen ja esitellään kokouksessa.

Valmistelija: Päivi Liuska-Kankaanpää, Anne Savola

Täytäntöönpano: lausunto sähköisesti osoitteeseen kirjaamo@ym.fi

Maakuntajohtaja:

Satakuntaliiton maakuntahallitus päättää antaa esittelyn mukaisen lausunnon.

Maakuntahallitus:

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.



Ympäristöministeriölle

Viite: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 22.6.2016, Dnro YM019:00/2015

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA**

Satakuntaliitto ottaa kantaa lausunnossa niihin muutoksiin, joilla on merkitystä joko yhdyskuntarakenteeseen tai maakuntatasolle, ja esittää pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa:

### **Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena, ja asemakaavan laatiminen yleiskaavasta poiketen**

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena. Yleiskaavaa olisi jatkossa mahdollista käyttää rakennusluvan perusteena myös sellaisilla alueilla, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Satakuntaliitto pitää yleiskaavan käytön laajentamista rakennuslupa- suoraan oikeuttavana kaavana mahdollisena olemassa olevilla kyläalueilla, joilla rakentaminen edellyttää suunnittelua, mutta alueiden käyttö ei ole niin tehokasta, että asemakaavan laatiminen olisi tarpeellista.

Lakimuutoksen perusteluissa todetaan, että tiiviisti rakennetuilla kaupunkimaisilla alueilla yleiskaavan käytön laajentaminen suoraan rakennuslupa- ei ole perusteltua. Perusteluteksteissä käytetty termi "kaupunkimaisuus" on lainsäätämisen näkökulmasta tulkinnanvarainen. Yleiskaavan käyttömahdollisuudet suoraan rakennuslupa- oikeuttavana kaavana tulisi rajata tilanteisiin, joissa sen käyttömahdollisuus on erikseen yleiskaavaa laadittaessa selvitetty. Samalla suhde asemakaavoitustarpeeseen tulisi tarkastella. Esimerkiksi kuntien vesihuoltoalueen laajuus on pääsääntöisesti sidottu asemakaavoitettuun alueeseen, ja MRL:n katuja ja muita yleisiä alueita koskevat säädökset sekä kadunpitopäätös ja kunnossapitovelvollisuus on sidottu asemakaavaan. Satakuntaliitto esittää, että lain perusteluissa yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena vielä selkeytetään ja suhdetta esimerkiksi MRL:n 12 lukuun avattaisiin lisää.

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen välttämiseksi suoraan rakennuslupa- mahdollistavaa yleiskaavoitusta ei tulisi käyttää uusien yhdyskuntien muodostamiseen, eikä taajamien muodostamiseen kaupunkien lievealueilla, jossa rakenne ei toistaiseksi ole kaupunkimaista ja jossa odotettavissa oleva yhdyskuntakehitys huomioiden rakentamisen ohjaus edellyttää jatkossa asemakaavan laatimista. Samoin tulisi tarkastella vielä erikoistapausta, jossa yleiskaavaa mahdollisesti käytettäisiin palasina, esimerkiksi rakennuspaikoittain, rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Satakuntaliitto esittää, että edellytykset yleiskaavan käytölle rakennusluvan perusteena määritellään laissa tarkemmin niin, että kunkin kaavamudon rooli säilyisi selkeänä ja että lakimuutos edistäisi nimenomaan olemassa olevien kylien kehittämistä.



MRL:n 42§:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 4. momentti, jonka mukaan jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentin säännöksestä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39§:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

Satakuntaliitto pitää tavoitetta joustavoittaa asemakaavan laadintaa oikeaan osuvana poikkeustilanteissa, joissa ilmeisen vanhentunut yleiskaava estää asemakaavan laatimisen tai muuttamisen ilman yleiskaavan muuttamista. Pienialaisen muutostarpeen johdosta yleiskaavan muutoksen käynnistäminen erillisprosessina koetaan hitaaksi ja aikaa vieväksi, joten siihen ei usein haluta ryhtyä. Satakuntaliitto pitää tärkeänä, että lakimuutos tältä osin tunnistettaisiin poikkeukseksi yleiskaavan ohjausvaikutuksesta, ja että tämän poikkeamisen käsittelylle luotaisiin samalla toimintamalli, jossa mahdollistettaisiin yleiskaavan ajanmukaisuuden tarkastelu ja yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymisen tarkastelu samanaikaisesti asemakaavaprosessin kanssa, saman prosessin aikana. Tämä vähentäisi selkeästi ristiriitatilanteita, ja parhaimmillaan johtaisi hankeasemakaavoja laajempaan, oikeamittakaavaiseen yleiskaavalliseen tarkasteluun jo asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta alkaen. Poikkeamisen suhde yleiskaavaan tulisi aina tarkastella laadittavana olevaa hankekaavaa laajempaan vaikutusten arvioimiseksi. Lakimuutoksen perusteluissa todetaan, että myös parhaillaan laadittavana olevan yleiskaavan linjaukset ja sisältö olisi mahdollista ottaa huomioon. Yleiskaavasta poikkeaminen tulisi samalla selkeästi kytkeä kunnan päätöksentekojärjestelmään, muutoin yleiskaavan ohjausvaikutus ja merkitys kunnan suunnittelun välineenä voisi murentua vähitellen. Tässä kohtaa tulisi tunnistaa myös erityistapauksena tilanne, jossa asemakaavaa saatettaisiin laatia samalla myös maakuntakaavan vastaisesti, ja täydentää lain perusteluosaa myös tältä osin.

## **Vähittäiskaupan suuryksikkö, vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavan keskustatoimintojen alueelle, vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja asemakaavan kaupan laatua ja kokoa koskevat suunnittelumääräykset**

Satakunnassa on voimassaolevassa kokonismaakuntakaavassa osoitettu merkitykseltään seudullisen suuryksikön kokorajat tilaa vaativaa kauppaa lukuun ottamatta seuraavasti: Merkitykseltään paikallisen kaupan suuryksikkö on Porissa kooltaan alle 5000 k-m<sup>2</sup> ja muissa kunnissa alle 3000 k-m<sup>2</sup>. Satakunnassa on parhaillaan vireillä Satakunnan vaihemaakuntakaavan 2 laatiminen, joka käsittelee myös kauppaa. Tuoreen kaupan palveluverkkoselvityksen mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja olisi Satakunnassa kaikkien kaupan laatujen osalta 3000 k-m<sup>2</sup> lukuun ottamatta seuraavia: päivittäis- ja erikoiskaupassa alaraja on Porin ja Rauman keskustaajamien alueilla 5000 k-m<sup>2</sup>, tilaa vaativan erikoistavaran kaupassa alaraja on Porin ja Rauman keskustaajamien alueilla 10 000 k-m<sup>2</sup> sekä Euran, Harjavallan, Huittisten, Kankaanpään, Kokemäen ja Ulvilan keskustaajamien alueilla 5000 k-m<sup>2</sup>.

Lakiehdotuksessa esitetään MRL:n 71 b§:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin. Tällöin vähittäiskaupan suuryksikön laissa säädetty koko olisi suurempi kuin maakunnassa selvityksin todettu seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja.



Lakiehdotuksessa sivuutetaan se, että seudullisesti merkittävän kaupan pinta-alan raja vaihtelee suuresti eri osissa Suomea. Osassa maakuntia seudullisuuden raja on joissakin maakunnan osissa sama kuin nyt laissa oleva vähittäiskaupan suuryksikön raja eli 2000 k-m<sup>2</sup>. Samoin kuntien kaavat on laadittu perustuen tuohon 2000 k-m<sup>2</sup> määritelmään, ja nämä asemakaavat tosiasiallisesti ohjaavat rakennuslupien käsittelyä lakimuutoksen jälkeenkin. Esitetyssä muodossa toteutuessaan lakiehdotus johtaisi käsitteelliseen epäjohtonmukaisuuteen, ja soveltamisvaikeuksiin ja samalla lisäisi viranomaisten työmäärää sekä saattaisi johtaa turhiinkin kaavamuuutoksiin.

Esityksen 71 b §:n mukaisesti jatkossa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Lain yleisperustelutekstin mukaan tällöin enimmäismitoituksen laskentaan ilmeisesti otettaisiin kooltaan 4000 k-m<sup>2</sup> ylittävät suuryksiköt, mikä nykytilanteessa tarkoittaisi esimerkiksi Suomen päivittäistavarakaupan pinta-alasta n 4% osuutta.

Satakuntaliitto esittää, että vähittäiskaupan suuryksikön määritelmä ja määritelmän kokoraja erotettaisiin osittain ohjaustarpeen ja -välineen määrittelyistä. Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja voitaisiin säilyttää määritelmänä ja 2000 k-m<sup>2</sup> voitaisiin käyttää edelleen mm. kaupan pinta-alojen laskennassa ja seurannassa ja se olisi valtakunnallisesti sama. Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan ohjaustarpeen määrittelyn tulisi kuitenkin tapahtua maakuntakaavoilla, joissa voidaan ottaa huomioon maakunnan oloista ja taajamien erilaisuudesta johtuvat erilaiset ohjaustarpeet ja ohjaustarve voitaisiin kytkeä seudullisesti merkittävään kauppaan. Tällöin paikallisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksiköt voitaisiin ratkaista yleis- ja asemakaavoissa. Tämä mahdollistaisi edelleen myös kunnille tärkeän ohjausmahdollisuuden oman taajamarakenteen kehittämisessä.

Satakuntaliitto pitää perusteltuna sitä, että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksesta keskustatoimintojen alueilla luovuttaisiin ja jatkossa tulisi maakuntakaavassa osoittaa enimmäismitoitus vain kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Tällä tuettaisiin keskustatoimintojen alueiden ensisijaisuutta vähittäiskaupan sijaintipaikkana.

Sen sijaan lakiesitystä MRL:n 71 c§:n 1 momentin muuttamiseksi siten, että luovuttaisiin velvoitteesta ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle tulisi vielä harkita. Pykälässä käytetty määritelmä keskusta-alue ei ole yksiselitteinen ja sen sijaan tulisi käyttää vakiintuneena käsitteenä keskustatoimintojen aluetta, ja johdonmukaisesti samalla tavalla kuin edellisessäkin pykälässä 71b§ on käytetty. Esityksessä kaupan laadun käsite korvattaisiin saavutettavuuden käsitteellä niin, että vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu. Esityksen tavoite ja perustelut jäävät epäselviksi. Kaupan laatu vaikuttaa suuresti mm kaupan asiointitiheyteen ja sitä kautta saavutettavuuden merkitykseen. Mikäli tilaa vaativaa kauppaa tarkasteltaisiin jatkossa samoilla kriteereillä kuin keskustahakuista kauppaa, niin tämä voisi johtaa myös kaupan sijoittumismahdollisuuksien kaventumiseen. Esimerkiksi tilaa vievää kauppaa tulisi voida tarkastella jatkossakin laadun pohjalta.

Satakuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kaupan saavutettavuus on riippuvainen kunkin alueen liikennejärjestelmästä. Harvaan asutulla seudulla saavutettavuus on usein heikko aivan keskustatoimintojen alueen ydintä lukuun ottamatta, ja jopa siellä. Lain tulisi edesauttaa keskeisten palveluiden, kuten päivittäis- ja erikoistavarakaupan ja apteekkipalveluiden saavutettavuutta kaikkien väestöryhmien näkökulmasta, ja samalla



ylläpitää ja kehittää keskustatoimintojen alueita erityisesti keskustahakuisen kaupan ensisijaisena sijoittumispaikkana. Kaupan laadulla on keskeinen merkitys juuri saavutettavuuden arvioinnissa eikä tilaa vaativalta kaupan sijainnilta tulisi kategorisesti vaatia keskustasijaintia samalla kun lakiehdotuksessa MRL:n 71 c § siirtyisi edellyttämään myös tilaa vaativan kaupan osalta yli 4000 k-m<sup>2</sup> suuruisten tilaa vaativan kaupan yksiköiden sijoittamista keskusta-alueelle.

### **Vapaa-ajan asuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen**

Lakiesityksessä maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a§, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Perusteluissa todetaan että käyttötarkoituksen muutosten mahdollistaminen ilman kunnan tahtoa ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista, koska kunnalle syntyy velvoitteita palveluiden järjestämiseksi.

Satakuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että velvoitteet palveluiden järjestämisestä ovat siirtymässä maakunnille ja edelleen valtion rahoitettavaksi. Tältä osin päätösvalta, ja vastuu rakennusjärjestyksestä koskevan päätöksen seurauksista, eivät olisi jatkossa enää johdonmukaisessa syy- ja seuraussuhteessa. Kunta voisi päätöksellään kasvattaa palveluiden järjestämisen kustannuksia. Myös houkutus kunnan elinvoiman ja houkuttelevuuden näkökulmasta osoittaa loma-asuntokäyttöön soveltuvia alueita pysyvään asuinkäyttöön kasvaksi. Lakimuutoksen vaikutuksista palveluiden järjestämisen kustannuksista maakunnille tulisi tehdä huolellinen arvio ja arvioida nykyisten lomarakennusten sijoittumista ja palveluiden järjestämisen kustannuksia tilanteessa, jossa ne voitaisiin muuttaa pysyvään asuntokäyttöön, ja arvioida myös lakimuutoksen valtiontaloutta kasvattavat vaikutukset.

SATAKUNTALIITTO

Satakuntaliiton maakuntahallitus 5.9.2016