



25.08.2016

Ympäristöministeriö  
kirjaamo@ym.fi

Viite: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (YM019:00/2016)

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Maankäyttö- ja rakennuslakia ehdotetaan muutettavaksi mm. niin, että harjarakentaminen helpottuu, asemakaavoitus joustavoituu, vähittäiskaupan sijainnin ohjausta ja ELY-keskusten roolia muutetaan. Esitetyillä muutoksilla toteutetaan hallitusohjelman kirjausta sääntelyn keventämiseksi ja selkeyttämiseksi.

### Yleistä

Esitettyjen lakimuutoksen myötä sääntely kevenee, mutta lakivalmistelun vähäisen vaikutustenarvioinnin takia jää epäselväksi selkeytykö lainsäädäntö ja nopeutuvatko viranomaisprosessit.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa ja säätelee yhdyskuntarakenteen kehittymistä. Lakiesitys perusteluin on asiakirja, josta tulisi käydä ilmi riittävän selkeästi lakiesityksen tarkoitus ja käytännön soveltamisohjeet. Monet ehdotetut lakimuutokset ovat niin epämääräisiä, että lain toteuttajalle jää epäselväksi mitä niillä tarkoitetaan.

Lakiesitys sisältää suuren määrän erilaisia muutoksia. Osin muutokset vaikuttavat olevan ristiriidassa lain yleisten tavoitteiden ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden kanssa niin, että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuus hämärtyy. Lakimuutoksen vaikutuksia suunnittelujärjestelmään ja yhdyskuntarakenteeseen ei ole riittävästi arvioitu.

Maankäyttöasioiden säätely on monen lain kokonaisuus. Vaikuttaa siltä, että lakiesitystä on valmisteltu huomioimatta muuta lainsäädäntöä. Tällaista muuta lainsäädäntöä on mm. muu ympäristölainsäädäntö, vesihuoltolaki, maantielaki ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Viittaukset ja vaikutukset muuhun lainsäädäntöön ja lainsäädännön kokonaisuuteen puuttuvat.

Parhailaan selvitetään myös mahdollisuuksia YVA:n ja kaavoituksen tiiviimpään yhteensovittamiseen. Myös ympäristölainsäädännön uudistamiseen liittyvässä yhdenluukun mallissa pohditaan yhteyttä kaavoitukseen. Näistä hankkeista saattaa seurata MRL:n muutostarpeita.

Osamuutosten sijaan tulisi käynnistää maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

### **ELY:n rooli ja valitusoikeus**

ELY-keskusten tehtävä ja valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin.

ELY-keskukset ovat pystyneet tarjoamaan kootusti kuntien käyttöön kaavoituksen kannalta oleelliset lainsäädännölliset tavoitteet ja erityisosaa misensa sekä maankäyttö- ja rakennuslain että muun erityislainsäädännön osalta. Esitetyn muutoksen myötä ELY-keskusten alueidenkäyttöön liittyvien virkamiesten tekemä tietoa kokoava työ siirtyisi paikallisten asioiden osalta kunnan virkamiesten tehtäväksi, eikä enää voitaisi ELY-keskusten ohjaus- ja neuvontatyön osalta puhua yhden luukun periaatteesta. Huomioitava on, että ELY-keskuksille jäisi kuitenkin edelleen velvollisuus valvoa muusta kuin maankäyttö- ja rakennuslaista johtuvia paikallisesti merkittäviä asioita. Näiltä osin lakiehdotus onkin ristiriidassa valtion muun hallinnon kehittämistyön kanssa

Valitusoikeuden rajaaminen heikentäisi mahdollisuuksia soveltaa maankäyttö- ja rakennuslakia yhdenmukaisesti koko maassa. Viranomaisten valitusoikeus turvaa erisuuntaisten intressien huomioimisen osana hallinnon laillisuusvalvontaa. Keskeinen lainsäädännön periaate kansalaisten ja myös maanomistajien tasavertaisesta kohtelusta tulisi uhatuksi.

ELY-keskukset ovat huolehtineet yksittäisten lupapäätösten valvonnalla perustuslain edellyttämää maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumista eli tulevien rakentamismahdollisuuksien jakautumista tasapuolisesti. Yksittäisten maanomistajien osalta kyse on viime kädessä maan arvosta. Jos ELY-keskus voi puuttua hajakentämiseen vasta sen saatutettua kokonaisuutena maakunnalliset mittasuhteet, on riskinä yksittäisten maanomistajien kannalta epäoikeudenmukainen tilanne.

Valitusoikeuden rajaaminen valtakunnallisiin ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin on epäselvä. Lakiehdotuksesta ei käy ilmi riittävän selvästi millaisista asioista ELY-keskuksilla on valitusoikeus. Tämä tarkoittanee sitä, että valituksen yhteydessä on ensin perusteltava valitusoikeus. Lisäksi hallinto-oikeudella ja KHO:lla voi olla eri käsitys valitusoikeudesta. Työmäärä hallinnossa kasvaisi ja kaava- ja lupaprosessit pitenisivät. Hal-

litusohjelman tavoite hallinnon sujuvoittamisesta ei toteutuisi. Hyvää lain-säädäntöä ei ole se, että ensin tutkitaan aineellinen kysymys ja se ratkaisi, tutkitaanko valitus.

Valitusoikeuden rajaamisen vaikutukset on syytä selvittää samalla tavalla kuin selvitettiin siirtymistä kaava-asioissa kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen.

### **Kaupan ohjaus**

Lakiehdotus nostaisi vähittäiskaupan suuryksikön alarajaa yli 2000 k-m<sup>2</sup> vähittäiskaupan myymälästä yli 4000 k-m<sup>2</sup> myymälään ja kaupan laatu-luokitus sijainnohjauksessa poistuisi.

Vuonna 1999 vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjaus tuli erityisen säätelyn piiriin. Säätelyn yhteiskunnallisena tavoitteena on ollut turvata kestävä yhdyskuntakehitys, palvelujen saatavuus, kaupunkien keskustojen elinvoimaisuuden säilyttäminen, asuntoalueiden päivittäistavarakaupan toimintaedellytysten turvaaminen ja eri väestöryhmien erityisesti autottomien ruokakuntien aseman turvaaminen, asiointiliikenteen vähentäminen ja väestön ikääntymiseen varautuminen.

Vaikuttaa siltä, että lakiluonnoksen kaupan ohjauksen muutoksien perusteluina ovat olleet ainoastaan taloudelliset ja kilpailuvaikutukset. Arvioituilla ympäristövaikutuksilla ja yhteiskunnallisilla vaikutuksilla ei ole ollut painoarvoa luonnoksen sisältöön.

Esitys heikentää huomattavasti kunnan mahdollisuuksia ohjata kaupan sijoittumista, laatua ja kokoa ehdotettujen muutosten rajatessa merkittävästi vähittäiskauppaan kohdistuvaa erityistä sijainnin ohjausta.

Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan suuryksikön pinta-alarajan nostaminen 4 000 kerrosneliömetriin tarkoittaisi, että tarkastelussa mukana olleista nykyisistä suuryksiköistä alle kolmannes ja päivittäistavarakaupan osalta noin 4 prosenttia olisi muutoksen jälkeen erityisen sijainnin ohjauksen piirissä. Esim. päivittäiskauppaa ei tämän jälkeen juurikaan enää ohjattaisi.

Lain valmistelun pohjaksi tehtyjä selvityksiä ei ole otettu tasapuolisesti huomioon ja lain perustelut ovat ristiriitaisia. Toisaalta todetaan, etteivät ehdotetut säännökset heikennä eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta, erityisesti ikääntyvän väestön ja autottomien asemaa eikä arjen sujuvuutta. Toisaalta todetaan kokorajan kasvattamisen nostavan myymälöiden kokoa erityisesti päivittäistavarakaupassa. Selvityksen mukaan seurauksena voi olla lähikauppaverkon harventuminen, jos myynti keskittyy suurempiin yksiköihin.

Yhteisvaikutuksia aukioloaikojen vapauttamisen kanssa olisi tullut myös tarkastella, koska tapahtuneen aukioloaikojen vapautumisen on havaittu heikentävän pienten yksiköiden toimintaedellytyksiä.

Kaupan laatu käsite on korvattu palveluiden saavutettavuudella. Perusteluissa ei ole avattu, mitä laadun korvaava palvelujen saavutettavuus tarkoittaa. Esitysluonnoksessa todetaan "Siten ehdotus tukee kaupallisten palvelujen saavutettavuutta eri kulkumuodoilla sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle." Johtopäätös jää vaikeaselkoiseksi eikä siinä ole tuotu esiin esimerkiksi tavoitetta saavuttaa henkilöauton ohella kaupallisia palveluja joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä.

Kaupan laatuluokituksesta on luovuttu siitä huolimatta, että pohjaksi tehty selvitys osoittaa toimialaluokituksesta luopumisen sisältävän merkittäviä kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi palvelujen saatavuuteen.

On syytä muistaa, että kaupan laatu on erityisesti liikennevaikutusten kannalta merkittävä ja vaihtelee eri toimialojen osalta. esim. huonekalukauppa tai päivittäistavarakauppa tuottaa hyvin erilaisen liikennetuotoksen. Lakimuutoksen myötä pitäisi asemakaavaselvityksissä varautua hyvin erilaisiin liikenteellisiin vaikutuksiin. Selvitykset muuttuisivat hyvin rasakiksi.

Esityksessä on johtopäätös, jonka mukaan suuryksikkökoon nostaminen johtaa viranomaisten työn vähenemiseen. Tämä johtopäätös on perusteeton, koska laadittaessa kaavaa selvitykset on tehtävä ja vaikutukset arvioitava. Tämä koskee myös vähittäiskaupan kaavoitusta, oli kyseessä suuryksikkö tai ei. Päinvastoin jos kaupan laadusta luovutaan, on selvitykset tehtävä kaikenlaisen kaupan varalta, mikä lisää työtä.

Lakiehdotus jättää epäselväksi miten ennen lakimuutosta laadittuja asemakaavoja tulkitaan, koska lakiehdotuksessa ei ole mukana siirtymäsäännöksiä. On olemassa suuri määrä asemakaavoja, jotka on laadittu nykyisen kaupan säätelyjärjestelmän aikana, jolloin suuryksikön alaraja on ollut yli 2000 k-m<sup>2</sup> myymälä. Vaikutukset kaavoissa on arvioitu tämän mukaisesti ja sillä on säännelty rakennusluvuissa myönnettäviä liikeyritysten määriä tilanteissa, joissa liikeyrityksen kerrosalaa ei ole erikseen osoitettu.

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan muutosta harkittaessa on syytä muistaa, että jo nykyisenkin lainsäädännön aikana on voitu toteuttaa yli 2000 k-m<sup>2</sup> vähittäiskaupan myymälätiloja keskusta-alueiden ulkopuolelle, kunhan vaikutusten arviointi on osoittanut sen kunnan tasapainoisen palveluverkon ja kilpailun edistämisen kannalta mahdolliseksi ja asemakaavaratkaisu sopeutuu ylemmän asteisiin kaavoihin.

Mikäli muutoinkin kuin taloudellisten seikkojen perusteella löytyy perusteet nostaa suuryksikön pinta-alarajaa, näin voidaan kokonaisvaikutustenarvioinnin perusteella menetellä. Lakiluonnoksessa esitetty 4000 k-m<sup>2</sup> on tehtyjen selvitysten perusteella kuitenkin liian korkea vähittäiskaupan erityisen ohjauksen menettäessä merkityksensä.

Enimmäismitoituksen poisto maakuntakaavassa osoitetuilta keskusta-alueilta on kannatettavaa.

## **Yleiskaavoitus**

Lakiehdotuksessa esitetään, että yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena laajennettaisiin niin, että yleiskaavaa voitaisiin käyttää myös kyläalueilla, joihin kohdistuu merkittävää rakentamispainetta. Määräys ei kuitenkaan koske alueita, joilla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Uudenmaan ELY-keskus pitää muutosta kannatettavana.

Lakimuutoksella on ilmeisesti vaikutuksia myös kiinteistöverotukseen. Verotuksellisia vaikutuksia ei ole arvioitu.

## **Maisematyöluvut**

Maisematyöluvasta ollaan luopumassa yleiskaavan maa- ja metsätalous-alueilta. Maisematyöluvalla on voitu turvata paikallisia luonto- ja maisema-arvoja ja lupavelvollisuudesta luopuminen saattaakin aiheuttaa paineita käyttää enemmän suojelumerkintöjä yleiskaavoissa. Lisääntyvät suojelumerkinnät lisääisivät valtion korvausvastuuta. Suomi on vuonna 2006 ratifioinut eurooppalaisen maisemayleissopimuksen. Tällöin todettiin Suomessa voimassa olevien säädösten sellaisenaan täyttävän sopimuksen tavoitteet. Jos maisematyölupamenettely poistuu, tulee maisemayleissopimuksen edellytykset arvioida uudelleen.

## **Suunnittelutarveratkaisut**

Lakiehdotuksen 137 §:ssä on avattu rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä muutokset ovat hyviä ja selkeitä..

## **Rantarakentaminen ja rantojen käyttö**

Lakiehdotuksen 73§ on ehdotettu muutoksia kaavan erityisiin sisältövaatimukseen, jolloin laadittaessa asema- tai yleiskaavaa kyläalueen ranta-alueelle ei sovellettaisi 1 momentin 3 kohdan määräystä, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta vaan virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä avata, mitä tarkoitetaan virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydellä.

Uudenmaan ELY-keskus pitää muutosta kannatettavana.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen laajamittaisesti pysyvään asuinkäyttöön vaikuttaa merkittävästi kuntien maankäyttöön ja sillä on vaikutuksia mm. kunnallisten palvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Kuntien maankäytön on perustuttava riittävään suunnitteluun, vuorovaikutukseen ja vaikutusten arviointiin. Kaavoitus on ensisijainen keino osoittaa pysyvän asumisen alueet.

### **Asemakaavoitus**

Lakiehdotuksen mukaan asemakaava voidaan laatia myös vaiheittain.

Laadittaessa vaiheasemakaavaa ja keskityttäessä esim. vain yhteen muutkokokonaisuuteen voi olla vaarana, että asemakaavoituksen yhteen sovittava merkitys ja asemakaavan sisältövaatimukset unohtuvat ja, että kaavakokonaisuuden kannalta merkittävät asiat jäävät huomioimatta.

### **Osallistumis- ja arviointisuunnitelma**

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevat muutosehdotukset ovat perusteltuja.

### **Viranomaisneuvottelu**

Uudenmaan ELY-keskus pitää esitettyjä viranomaisneuvotteluja koskevia muutoksia hyvinä.



Satu Pääkkönen  
johtaja



Aimo Huhdanmäki  
yksikön päällikkö