



30.8.2016

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: lausuntopyyntö 22.6.2016 YM019:00/2015

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lausuntoa otsikon asiassa.

Esitysluonnos liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen.

Esityksessä ehdotettujen muutosten tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia.

Esitystä valmistellut ympäristöministeriön asettama työryhmä ei ollut yksimielinen.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue on esittänyt näkökohtansa luonnoksesta Liikenneviraston lausunnossa.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) esittää luonnoksesta seuraavia näkökohtia :

Yleiset lähtökohdat

Esityksen tavoitteena on muun ohella selkeyttää ja joustavoittaa asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjaamista erilaisten alueiden luonteen ja suunnittelu-

tarpeen huomioon ottavalla tavalla sekä lisätä yleiskaavan käyttöä suoraan rakentamista ohjaavana kaavana. Tavoitteena on myös lisätä ja helpottaa rakentamismahdollisuuksia. Lisäksi tavoitteena on rajata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää ja valitusoikeutta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa sekä vähentää lakisääteisten viranomaisneuvottelujen määrää.

Lausunnolla oleva maankäyttö- ja rakennuslain muutospaketti sisältää koko lain systematiikkaan ja ohjausjärjestelmään liittyviä muutoksia ja toisaalta ohjaus- tai lupakynnyksiin liittyviä muutoksia. Muutoksia on perusteltu hallitusohjelman tavoitteilla. Samanaikaisesti on vireillä samaan hallitusohjelmaan perustuva aluehallintouudistus, jossa on tarkoitus uudistaa oleellisesti maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen liittyviä viranomaisia ja niiden tehtäviä. Esimerkiksi ELY-keskukset eivät jatka toimintaansa vuoden 2018 jälkeen. Aluehallintouudistus edellyttää joka tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslain muutosta viranomaistoiminnan osalta kokonaisuudessaan. Viranomaistoiminta tulisi uudistaa yhdellä kerralla aluehallintouudistuksen yhteydessä. Nyt esitetty erillinen ELY-keskusten roolin muutos olisi voimassa noin puolitoista vuotta. Esitys on tältä osin vahvasti ristiriidassa hallinnollisen taakan keventämisen tavoitteen kanssa. Muutos aiheuttaa alkuvaiheessa ylimääräistä hallinnollista panostusta eivätkä hallinto- ja oikeuskäytännöt ehdi vakiintua näin lyhyenä lain soveltamisaikana. Jo etukäteen väliaikaisiksi tiedetyt muutokset lainsäädännössä tulisi pitää myös turhan sääntelyn kannalta minimissään.

ELY-keskus katsookin, että lausunnolla olevasta muutospaketista eteenpäin vietävissä ovat lähinnä aluehallintouudistukseen liittymättömät muutokset ohjaus- ja lupakynnyksiin. Sen sijaan viranomaisten toimintaa koskevat muutokset on järkevää tehdä siinä yhteydessä, jossa aluehallinnon viranomaisista muutoinkin päätetään.

ELY-keskuksen rooli

Esityksen mukaan 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.

Esityksessä ei ole tyhjentävästi määritelty, mitä ovat vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Esimerkiksi yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta tärkeiden ja yhdyskuntien vedenhankintaan soveltuvien pohjavesialueiden suojelu kuuluu valtakunnallisiin alueiden käytön tavoitteisiin ja pohjavesialueiden tilan heikentäminen on kielletty kansallisessa ja EU:n lainsäädännössä. Hallituksen esityksessä kaavan vaikutusten valtakunnallista ja

maakunnallista merkittävyyttä käsitellään vain mainitsemalla yleisesti vaikutusalueen muutosherkkyys, luonnon ja kulttuuriympäristön arvot, taajama rakenteet, liikennejärjestelmät ja virkistysalueet. Yleisen edun valvontaa vaativien kohteiden, kuten luokiteltujen pohjavesialueiden ja luonnonsuojelualueiden merkitystä vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja merkittävinä maakunnallisina asioina ei ole riittävästi tunnistettu.

ELY-keskusten rooli kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä *edistävästä ja ohjaavasta* vain *edistäväksi* ei käytännössä ehdi juurikaan muuttumaan ELY-keskusten toiminnan jäljellä olevana aikana. Oleellimmat muutokset tulevat koskemaan lain mukaan edellytettyjen viranomaisneuvottelujen vähentymistä sekä valitusoikeuden rajaamista.

Kuten lausunnolla olevassa luonnoksessakin on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa (2014) todettiin, että kunnan ja valtion tehtävänjako alueidenkäytössä on päälinjoiltaan toimiva ja että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään.

Valitusoikeuden osalta on päädytty arvioon, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osuus kaikista kaavoja koskevista valituksista on vain noin neljä prosenttia. Kuntien suunnittelutarveratkaisuisista ja poikkeamispäätöksistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitukset ovat vuosittain kohdistuneet noin kahdesta kolmeen prosenttiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa erittäin hyvin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät valitukset ovat siis kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua.

ELY-keskusten hoitaman laillisuusvalvonnan rajoittamisen tarpeelle ei lausunnolla olevassa luonnoksessa ole voitu esittää oikein mitään perusteluja. Oikeusvaltion kannalta onkin arveluttavaa, jos laillisuusvalvonta koetaan ongelmaksi tilanteissa, joissa ristiriitaa lainmukaisen menettelyn ja käytännön päätöksenteon välillä selkeästi on havaittu.

Ehdotetut säädösmuutokset

YLEISKAAVA

Yleiskaavaa koskien luonnoksessa on esitetty muutoksia, joista ELY-keskus nostaa esille tarpeen arvioida tarkemmin yleiskaavalle asetettavia sisältövaatimuksia sekä niitä kriteereitä, jotka rajaavat yleiskaavan käyttöalaa, silloin kun yleiskaava mahdollistaa sen käyttämisen rakennusluvan perusteena tai alueellisen poikkeamisen perusteena.

ELY-keskus pitää perusteltuna rakentamista suoraan ohjaavan yleiskaavan (nykyisen kyläkaavan) käyttömahdollisuuksien laajentamista maaseutumaisilla alueilla.

Yleiskaavan vanhentuneisuutta koskeva 42 §:ään ehdotettu uusi momentti vaikuttaa ehkä liiankin joustavalta menettelyltä. Vertailun vuoksi, jos kunnassa todetaan asemakaava vanhentuneeksi, asiasta seuraa rakennuskielto. Nyt yleiskaavan vanhentuneisuudesta seuraisi, ettei yleiskaavaa tarvitse noudattaa. Käytännössä vanhentuneen yleiskaavan osittainen muutos on yleensä voitu hoitaa rinnakkain asemakaavoituksen kanssa.

ASEMAKAAVA

Asemakaavan osalta esitetään (50 § 2 mom), että asemakaavan muutos voitaisiin laatia myös vaiheittain. Kysymyksessä on (maan-alaisia tiloja lukuun ottamatta) kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyen täysin uusi periaate, jonka vaikutusta ja merkityksiä pitäisi selvittää perusteellisesti. Asemakaavaan on totuttu suhtautumaan voimassa olevana kokonaisratkaisuna, mikä perustuu sen laatimis- ja hyväksymis-ajankohdan mukaisesti riittäviin selvityksiin ja asemakaavan sisältövaatimuksiin. Jonkin vaiheen eli osakokonaisuuden osalta muutettuun asemakaavaan saatetaan suhtautua niin, kuin se olisi kokonaan ajantasainen.

Luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan vaiheittain muutettavan asemakaavan osakokonaisuuksista esimerkkeinä muun ohella käyttötarkoituksen muutokset ja rakennusoikeuden korottaminen. Juuri tämän kaltaiset muutokset edellyttävät kaavaratkaisulta kokonais-tarkastelua ja arviointia esimerkiksi rakennetun kulttuuriympäristön arvojen selvitystarpeista ja huomioon ottamisesta.

Myös merkitys asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia koskevien säännösten suhteen tulisi käsitellä.

KAUPAN OHJAUS

Vähittäiskaupan suuryksiköjä koskevan sääntelyn kannalta ehdotettu uusi kokoraja yli 4000 kerrosneliometriä merkitsee sitä, että sääntelyn piiriin jäisi vain kolmannes nykyisistä suuryksiköistä ja sääntelyn sekä kuntien yhdyskuntarakenteen ja palvelujen kannalta olennaisen osan eli päivittäistavarakaupan osalta sääntelyn piiriin jäisi 4 %. Kunnille olisi perusteltua jättää vaikutusvaltaa suuryksiköjen sijoittumiseen myös suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella. Suuryksiköjen sijoittumisella on merkittävät yhdyskuntarakenteelliset ja liikenteelliset vaikutukset ja sitä kautta myös taloudelliset vaikutukset kunnalle.

Ehdotuksessa muutettaisiin MRL 71 c § siten, että vähittäiskaupan suuryksikkö voisi sijoittua keskustan ulkopuolelle, jos sijainti on **kaupan palvelujen saavutettavuus** huomioiden perusteltu, kun voimassa olevan 71 c:n mukaan keskustan ulkopuolelle sijoittumisen perusteena voi olla **kaupan laatu**.

Ehdotettu muutos saattaa vaikeuttaa ns. paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan sijoittumista. Kaavan vaikutusarvioinnissa pitäisi jatkossa arvioida vaikutuksia saavutettavuuteen kaupan laadusta riippumatta. Nykyinen muotoilu saattaisi olla siksi edelleen perusteltu. Lisäksi on huomioitava, että asemakaavoitusta eivät koske MRL 71 b §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset, kun alue on jo yleiskaavoitettu.

Paljon tilaa vaativan erikoiskaupan sijainnilla ei ole yleisesti todettu olevan vastaavia vaikutuksia yhdyskuntiin ja palveluiden saatavuuteen kuin suurilla päivittäistavarakaupoilla ja kauppakeskuksilla. Suurten tavaroiden vaatiman tilan ja raskaiden kuljetusten takia on ollut perusteltua, että tilaa vaativan tavarankauppa (tiva) ei sijoitu keskustoihin. Tiva-kaupalle ei alun perin nähty MRL:ssä erityistä ohjaustarvettakaan, mutta se on kuitenkin tulossa ohjauksen piiriin aiemman MRL muutoksen siirtymäkauden jälkeen. Tätä on siirtymäkaudella kunnissa ennakoitu laatimalla kaavoja ns. tiva-kaupan suuryksiköiden sijoittumisen mahdollistamiseksi jatkossa. Periaatteena näissä on ollut kaupan vapaampi sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa, kun kaavoissa on rajattu kaupan laatu vain tiva-kaupan tarpeisiin.

Lausunnolla olevassa lakimuutoksessa oltaisiin poistamassa MRL 71e§, jossa täsmennetään että asemakaavamääräykset voivat koskea kaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeellista. Tämä pykälä luotiin vuoden 2011 lakimuutoksessa siirtämällä vähittäiskaupan kaavamääräyksiä koskeva täsmennys lain 57 §:stä. Silloin ei ollut tarkoitus muuttaa sääntelyä.

Vaikka 71 e §:ssä onkin kyse asemakaavamääräyksiä koskevasta täsmennyksestä, on sen säilyttäminen MRL:ssä edelleen tarpeellista. Saattaa olla, että kaupan laatua ja määrää on tarpeen rajata asemakaavamääräyksin siten, että kaavasta ei aiheudu haitallisia vaikutuksia palvelujen saavutettavuuteen, joka olisi muutetun 71 c §:n mukainen edellytys sijoittumiselle keskusta-alueen ulkopuolelle.

Jo vakiintuneessa käytännössä irrallaan yhdyskuntarakenteesta sijaitsevilla kaupan alueilla on ollut tarvetta rajata mm. päivittäistavarakaupan pinta-alaa, jotta haitallisia vaikutuksia lähikaupan palveluihin ja keskustan kaupan palveluihin sekä liikenneturvallisuuteen on voitu välttää. Kaavoituskäytäntö on antanut kunnille mahdollisuuksia huolehtia tasapainoisesta kaupan palveluverkosta ja kaupan palveluiden saavutettavuudesta. Nämä seikat puoltavat MRL 71 c §:n ja 71 e §:n säilyttämistä nykyisellään.

RANTA-ALUEET

Luonnoksessa esitetään sinänsä perusteltua täsmennystä ranta-alueiden kaavoitusta koskeviin sisältövaatimuksiin. Ongelmana esityksessä on kuitenkin täsmennyksen rajaaminen *olemassa oleviin kyläalueisiin*. Täsmennys tulee lakiesityksessä rajata huomattavasti selkeämmin kuin vain sitomalla täsmennys epämääräiseen kylän käsitteeseen. Kuten luonnoksen yksityiskohtaisista perusteluistakin ilmenee kylän käsitteet vaihtelevat huomattavasti alueittain eikä pitkien nauhamaisten tienvarsi tai jokivarsiasutusten osalta voida ajatella, että rakentamisesta vapaata rantaa ei osoiteta lainkaan. Lain keskeisen sisältövaatimuksen toteuttamista ja tulkintaa ei pidä jättää pelkästään ranta-alueiden kaavojen laatijoiden tehtäväksi. Säännös koskee myös maanomistajien laatimia ranta-asemakaavoja.

Ranta-alueiden kaavoituksen osalta ehdotetaan 77 §:n mukaisen pakollisen viranomaisneuvottelumenettelyn poistamista. Yhdessä huhtikuun alussa voimaan tulleen poikkeamistoimivallan siirron sekä tässä luonnoksessa esitetyn ELY-keskuksen roolin muutoksen kanssa lopputulos on, että rantarakentamisessa ei valtion viranomaisilla ole lähtökohtaisesti enää roolia. Muutos on merkittävä suhteessa aikaisempiin ratkaisuihin, joissa nimenomaisesti ranta-alueiden osalta yleisen edun on katsottu edellyttävän myös valtion osallistumista prosessiin. Kun muutos kokonaisuudessaan tapahtuu lyhyessä ajassa, on ministeriön taholta erityisesti syytä seurata näiden säännösten toimivuutta.

Ranta-alueilla ollaan ehdotuksen mukaan muuttamassa myös maisematyölupaa koskevia säännöksiä. Ranta-asemakaavassa lupamenettely edellyttäisi sitä koskevaa määräystä kaavassa ja rantayleiskaavassa puiden kaatamista koskevaa lupamenettelyä ei edes voitaisi määrätä kaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella eli kaikkein tavallisimmalle rakennuspaikkojen ulkopuoliselle alueelle. Muutokset tulevat lisäämään ristiriitoja loma-asutuksen ja niiden välittömässä läheisyydessä olevien alueiden käytössä ja rajoittavat kuntien mahdollisuuksia ohjata rantojen maankäyttöä.

RAKENNUSLUVAN ERITYISET EDELLYTYKSET

Luonnoksessa esitetään laajennettavaksi maataloutta koskevaa poikkeusta 137 §:n pääsäännöstä. Maatilaan kuuluva talousrakennus on jo nykyisen poikkeussäännöksen piirissä. Nyt sanamuodoksi esitetään *jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluva maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakennus*. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan muun ohella

tuotantorakennukset ja eläinsuojat ja että rakentaminen suunnittelu-
tarvealueella ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa saisi johtaa
vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä
haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Muutosehdotuksessa tulee ottaa selkeästi kantaa onko tarkoitus, että
nykyaikaiseen kotieläintuotantoon kuuluvat suuryksiköt edelleen
edellyttävät suunnittelutarveratkaisua.



Johtaja

Risto Timonen



Yksikön päällikkö

Anna-Leena Seppälä

