



30.08.2016

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Viite: Lausuntopyyntö 22.6.2106 Dno YM019:00/2015

Lausunto maankäyttö – ja rakennuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on tutustunut lakimuutosesitykseen. Tässä lausunnossa keskitytään muuttamiin lakimuutoksen mahdollisiin vaikutuksiin. Lakimuutosesityksen vaikutusarviointi ovat jostakin syystä kovin yksipuolisesti lakimuutoksen mahdollisia hyviä vaikutuksia korostava ja negatiiviset vaikutukset ohittava. Harvoin mikään muutos on rehellisesti arvioituna vain hyviä vaikutuksia tuottava. Lisäksi hallituksen esityksessä on kyllä todettu kriittisiäkin näkökulmia, mutta ne on ohitettu ilman analyysiä, miksi. ELY-keskus on hyvä näköalapaikka maakunnan kaavoituksen ja muun kehityksen seurantaan ja siltä pohjalta on melko helppo nähdä lakimuutoksessa myös kyseenalaisia piirteitä.

ELY-keskuksen tehtävistä

ELY-keskusten MRL 18§:n mukainen ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja keskuksat valvoisivat kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisulla on valtakunnallista tai merkittävää maakunnallista vaikutusta. Muu laillisuusvalvonta jäisi muiden asianosaisten kontolle.

Esimerkiksi maanomistajien tasapuolisen kohtelun valvonta käytännössä loppuu tähän. Päätösvalta siirtyy kokonaan kuntien luottamuselimille ja kuntakohtaiset erot tulevat todennäköisesti kasvamaan. Esimerkiksi rantojen poikkeamislupien vieminen mahdolliseen muutoksenhaakuun muuttuu sattumanvaraiseksi, riippuen vaikkapa naapurisuhteista. Kaavojen ja poikkeamislupien sisältövaatimukset ja myöntämisen edellytykset eivät muutu, mutta paikallisesti niiden noudattaminen todennäköisesti vaihtelee huomattavasti entistä enemmän. Samalla myös

mm. tasapuolisuuteen perustuvat rantojen yleis- ja asemakaavat menettävät merkitystään.

Vaikein tilanne tulee olemaan niissä pienissä kunnissa, joissa ei ole henkilöresurssia alueidenkäytön tehtäviin. Näiden kuntien osalta ELY-keskus on ollut tarpeellinen tuki, jotta tehdyt päätökset kestäisivät myös mahdollisen muutoksenhaun. Lisäksi kuntien monipuolisesti kuormitettu ammattihenkilöstö on kokenut saavansa ELY-keskuksesta tukea laillisien kaava- ja lupapäätösten tekemiseen. Käytännössä tämän tuki heikenee huomattavasti MRL:n muutoksen myötä.

On hämmentävää, että ELY-keskusten valitusoikeutta on erityisen suuri tarve rajata. Täysin kiistatta on näytetty toteen ELY-keskusten tekemien valitusten kokonaisuuden kannalta marginaalinen määrä ja valitusten aiheellisuus oikeuskäsittelyissä menestymisen kautta. Perustetta lakimuutokselle on todella vaikea nähdä. Samaan päätyi myös Lauri Tarastin työryhmä arvioinnissaan, viranomaisten valitusoikeuden rajaamista ei nähty perusteltuna.

Jossakin määrin jää epäselväksi se, mitä tarkoittaa ELY-keskuksen kannalta se, että ”viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.”

Tuntuisi, että jos tavoitteena on esimerkiksi vapaampi rakentaminen, niin tulisi miettiä kaavojen sisältövaatimuksia ja poikkeamislupien edellytyksiä. Eräänlainen valvonnan lopettaminen johtaa todennäköisesti epätasa-arvoiseen ja osin sattumanvaraiseen lopputulokseen. Vuosikymmenien aikana kehittyneet ja vakiintuneet käytännöt saattavat romuttua, samoin kaavoissa mietityt hyvin perustellut ratkaisut. Myös yleisen edun turvaamisen valvonta (esim. pohjaveden ja luonnonarvojen turvaaminen) jäisi puutteelliseksi.

Viranomaisneuvottelusta

Viranomaisneuvottelun tarpeellisuuden kynnystä ollaan nostamassa valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin kaavoihin, sekä niihin joissa on valtiolla toteutusvelvollisuus. Hyvää lakimuutoksessa on se, että MRL 77§:n mukainen viranomaisneuvottelun ehdoton pakko rannoilla kumotaan, koska nykyään tehdään paljon melko vähäisiä rantayleiskaavojen muutoksia, joissa riittää vähäisempi käsittely.

Toisaalta viranomaisneuvottelu on ollut selkeä ja vakiintunut keskusteluväylä eri sektoriviranomaisten kesken. Nyt saattaa tulla erilaisia tulkin- toja kaavojen merkitystasosta ja kaavan selvityksissä saattaa nousta esiin seikkoja, jotka nostavat kaavan merkityksen paikallistasoa korkeammaksi kesken prosessin. Toivottavasti tämä ei johda uuteen ennakkotapausten odotteluun tulkinnan selkeyttämiseksi. Jää myös toiveen

varaan että työneuvottelujen kautta voidaan huomioida erityiskohteet ja viranomaisten omaama ympäristötieto välittyä kaavoihin. Vähänkin laajemmissa uusissa yleiskaavoissa ja merkittävässä asemakaavoissa viranomaisneuvottelu saattaisi yhä puoltaa paikkaansa automaationakin.

Yleiskaavoituksesta

Lakimuutoksella mm. mahdollistetaan asemakaavan laatiminen yleiskaavan ohjauksesta poiketen, jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemaavan edellytetään kuitenkin sopeutuvan yleiskaavan kokonaisuuteen. Mahdollisena kielteisenä vaikutuksena tässä saattaa olla yleiskaavoitusmotivaation laskeminen. Hankekohtaisesti saatetaan todeta yleiskaavan vanhentuneisuus ja on houkutus edetä asemakaavalla. Etelä-Savon ELY-keskus on nähnyt nimenomaan taajamien ajantasaisen ja tarkkuustasoltaan tarkoituksenmukaisen yleiskaavoituksen aivan olennaisena kuntien kilpailukykytekijänä. Yksittäisen asemakaavan kautta toimien kokonaisuus ei hahmotu ja nykyinen kolmiportainen kaavajärjestelmä on siksi aivan perusteltu.

Yleiskaavaa voisi myös käyttää laajemmin rakentamisen perusteena, muuallakin kuin kylä- ja ranta-alueilla. Tähän on sikäli perusteita, että yleiskaavoituksen suuntaaminen rakennuspaineettomiin kyliin on välillä tuntunut kuin määräykseltä kaavoittaa alueita, joissa ei kaavaa tarvita. Uhkana tässä on taajamien lievealueiden maankäytön ratkaiseminen yleiskaavalla ja asemakaavoituksen vaikeutuminen sekä yhdyskuntarakenteen hajautuminen tulevaisuudessa. Kunnilla on suuri paine luistaa kunnallisteknisistä velvoitteista ja suosia hiukan epämääräisiä yleiskaavapohjaisia ratkaisuja, joissa mm. vesihuoltoa ja teitä hoidellaan mitä moninaisimmin tavoin, eikä aina kovin järkevästi. Ehkä yleiskaavoituksen osalta lakiin kaivattaisiin lisämääreitä erityisesti lievealueiden osalta.

Ranta-alueista

Sisältövaatimuksia ollaan höllentämässä sikäli, että kyläalueella ei ole tarve noudattaa määräystä riittävän yhtenäisen rakentamattoman ranta-alueen turvaamisesta. Tavallaan muutos on perusteltavissa sillä, että nykyinen suunnittelukäytäntö on erittäin tasapäistävä ja ei aina tunnu järkevältä kaikissa kohteissa. Tältä kannalta muutos vaikuttaa hyvältä. Käytännössä vaikeutena voi olla kyläalueen määrittely ja saattaa ilmetä hankekohtaisia paineita muodostaa aikalailta uusia kyliä, varsinkin kun ELY-keskuksella ei olisi lakimuutoksen jälkeen enää sananvaltaa missään paikallisissa asioissa. Voisiko edellyttää, että kyläalue määritettäisiin jossain laajemmassa suunnitelmassa, vaikkapa maakuntakaavassa?

Muutoin saattaisi olla hyvä ajantasaistaa koko rantojen suunnittelun järjestelmä kokonaisuutena, erillisten tilkkimisten sijaan. Esimerkiksi käytötarkoituksen muutosten ratkaiseminen rakennusjärjestyksellä vaikuttaa juuri tilkkimiseltä, ratkaisulta paremman puutteessa. Rakennusjärjestys ei ole suunnitteluun ja vaikutusarvointiin sopiva työkalu, kuten kaava.

Maisematyöluvasta

Maisematyöluva ei jatkossa koskisi metsänhakuuta yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla ja ranta-asemakaavojen osalta maisematyöluva tarvittaisiin vain jos niin määrättäisiin. Etelä-Savon osalta on todettava, että lakimuutoksen vaikutus on vähäinen, koska yleiskaavoissa edellytetään maisematyölupaa harvoin, lähinnä vain todella erityisissä maisemakohteissa. Tähän saakka maisematyölupakäsittely on kohdistunut siis lähestulkoon vain ranta-asemakaavojen alueille. Lakimuutoksen esittelytilaisuudessa todettiin, että ranta-asemakaavojen osalta lakimuutos koskee vain lakimuutoksen jälkeen tehtyjä kaavoja. Jos näin on, lakimuutoksen merkitys laskee edelleen, koska nykyään maakunnassa tehdään ranta-asemakaavoja verrattain vähän, yleiskaavoitus on suurelta osin ratkaissut rantojen maankäytön.

Vähittäiskaupan suuryksiköistä

Vähittäiskaupan suuryksikön rajaa ollaan nostamassa 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin.

Muutos tuntuu lässä vaiheessa lähinnä vain pakkaa sekoittavalta. Esimerkiksi Etelä-Savon toisessa vaihemaakuntakaavassa ollaan juuri ratkaisemassa taajamittain seudullisten suuryksiköiden alarajat, valmistelu on menossa mahdollisen lakimuutoksen myötä osin hukkaan. Lisäksi kaupan laadullisen ja määrällisen ohjauksen merkittävä vapauttaminen tarkoittaa sitä, että kaupallisten palvelujen vaikutuksia ei voida enää samalla tavalla arvioida, kuin aiemmin.

Lisäksi vaikuttaisi siltä, että kuntakaavoissakin on jo nyt runsaasti varauksia kaupan tarpeisiin suhteessa ostovoiman kehitykseen sekä siihen, että verkkokauppa yleistyy koko ajan.

Lopuksi

Alueidenkäytönsuunnittelu tuottaa vaikutuksia erittäin pitkälle aikavälille. Vaikutukset voivat olla yhdyskuntien taloudellisen kilpailukyvyn, ihmisten terveellisen, turvallisen ja viihtyisän asumisen sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun kannalta merkittäviä. Alueidenkäytön suunnittelu on

myös yhteiskunnan kannalta edullinen tapa edistää em. tavoitteita, pieleen mennyt kaavoitus johtaa kalliisiin korjaustoimiin. Siksi olisi toivottavaa, että kohtalaisen suuret muutokset suunnittelujärjestelmässä tehtäisiin harkiten ja vaikutuksia avoimesti pohtien ja huolella selvittäen. Vuonna 2019 hämmöittävä maakuntauudistus saattaisi olla sopivampi ajankohta suuremmalle remontille suunnittelujärjestelmässä. Tuolloin on nähtävissä joka tapauksessa suuri muutos ja nyt olisi järkevää suunnata asiantuntijapanos selvittämään, millainen suunnittelujärjestelmä tuottaisi uudessa tilanteessa tehokkaasti laadukasta ympäristöä.



Pekka Häkkinen

Ylijohtaja



Eero Korhonen

Yksikön päällikkö