

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

Lausunto ympäristöministeriölle koskien luonnosta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

1363/03.00.00.00/2016

Rakennus- ja ympäristölautakunta 17.08.2016 § 98

Valmistelija. kaupunginarkkitehti Jarmo Heimo, jarmo.heimo@salo.fi,
02-778 5100

1. Johdanto

Ympäristöministeriö on pyytänyt Salon kaupungilta lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 31.8.2016 mennessä. Lakiluonnoksen alussa esityksen pääasiallinen sisältö kuvataan seuraavasti:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Muutosten tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia.

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 asemakaavamuutoksen 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. Maisematyölupa 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 luovutettiin velvoitteesta ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle.

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

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.”

2. Päälinjat

Salon kaupunki pitää esitettyjä muutoksia pääosin myönteisinä, kun tavoitteena on turhan säätelyn purkaminen ja hallinnollisten vaatimusten keventäminen kaavoituksessa ja rakentamisessa. Kaavoitus- ja lupaprosesseihin tulee hyödylliseltä vaikuttavia muutoksia, jotka lisäävät suunnittelu- ja päätöksentekovaltaa kuntatasolla ja monipuolistavat suunnittelun keinovalikoimaa. Toisaalta lupakäytäntöjä kevennetään erityisesti maaseutu-alueilla, joissa vähäinen rakentamispaine tai rakentamisen luonne ei edellytä tiukkaa julkista ohjausta. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten valvova rooli kohdistetaan entistä selkeämmin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti tärkeisiin asioihin, mikä tulee todennäköisesti yhtenäistämään Ely-keskusten toimintaa maan eri osissa. Erityisen tervetulleita ovat ehdotetut muutokset kaupan kaavalliseen ohjaukseen. Lainsäädäntöön olisi silti jäämässä edelleen joitain heikosti perusteltuja vaatimuksia, joiden osalta tulisi harkita tarkistuksia lopullisessa lakiehdotuksessa.

3. Yksityiskohtaiset kommentit (muutosesitykset merkitty alleviivauksin)

1. ELY-keskuksen tehtävät (18§)

18§:ään tulisi lisätä kunnallisen suunnittelun yleisen edistämismääräyksen ohella selkeä neuvonnallinen vastuu kuntien kaavoituksesta ja rakentamisen ohjauksesta. Tämä on tärkeää siksi, että kunnilla on yhä rajallisemmat resurssit hoitaa kaavoitusta ja rakentamisen ohjausta ja eri kuntien asukkaat ja yritykset voivat joutua keskenään hyvin eriarvoiseen asemaan asioidensa hoidossa. Jos Ely-keskukset kiinnittävät huomionsa jatkossa vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti tärkeisiin kysymyksiin, voi tuki kuntien suuntaan jäädä hyvin vähäiseksi.

2. Yleiskaavan vanhentuneisuuden vaikutus (42§)

Yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavuus tilanteissa, joissa yleiskaava on perusteiltaan vanhentunut, on hyvä tarkennus, sillä yhteiskunnalliset ja elinkeinotoimintoihin liittyvät muutokset voivat olla nopeita ja merkittäviä, eivätkä rakennushankkeet aina voi odottaa asemakaavamuutoksen ohella yleiskaavan tarkistamista.

Sama tulkinallinen joustavuus olisi Salon kaupungin mielestä jatkossa ulotettava myös maakuntakaavoihin, vaikka tällaista ehdotusta ei tähän muutosesitykseen sisällykään. Maakuntakaavakin saattaa vanhentua ja sen muuttaminen yleiskaavan ja asemakaavan lisäksi vastaamaan uusia tarpeita on todella pitkä prosessi.

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

3. Yleiskaavan käytön laajentaminen rakennusluvan perusteena (44§)

Salon kaupunki pitää hyvänä erityisesti maaseutumaisten alueiden suunnittelun kannalta, että jäykän asemakaavan tai varsin rajoitetuissa tilanteissa käytettävissä olleen kyläosayleiskaavan sijaan maankäyttöä voidaan nyt periaatteessa kaikissa kylätaajamissa ja muilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla ohjata tietyin edellytyksin joko suoraan yleiskaavalla tai yleiskaavan ja alueellisen suunnittelutarveratkaisun yhdistelmällä. Tämä suunnitteluväline sopii erityisen hyvin Salon kaltaiseen pinta-alaltaan laajaan kaupunkiin, jossa tiiviiden taajamien ympärillä on paljon maaseutumaista aluetta.

4. Asemakaavan laatiminen vaiheittain (50§)

Asemakaavan laatiminen vaiheittain on periaatteessa erittäin hyvä lisä suunnittelun työkaluihin. Lakimuutoksen perustelu on kuitenkin jäänyt huolestuttavan lyhyeksi sisältäen muun muassa ajatuksen, että esimerkiksi rakennusoikeuden korottaminen olisi sellaisenaan yksi mahdollinen osakokonaisuus. On hyvin vaikeaa ajatella, että asemakaavoituksen sisältövaatimukset voitaisiin täyttää tässä tapauksessa tutkimatta koko korttelia tai usein laajempaa aluetta samalla kertaa yhtenä kokonaisuutena ja eri toimintojen näkökulmasta. Käyttötarkoituksen muutokset johtavat usein samankaltaiseen, monipuoliseen tarkasteluun eli käytännössä nykyiseen asemakaavamuutosprosessiin. Vaiheittaisuuden soveltamista tulisi perusteluissa avata samalla tavalla, kuin esimerkiksi yleiskaavan vanhentuneisuuskohtaa (§42), jotta tulkintaepäselvyyksiltä vältyttäisiin, kun pykälää sovelletaan kuntatasolla.

5. Asemakaavan hyväksymistä, sen esitystapaa, asemakaavamääräyksiä, osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ja viranomaisneuvotteluja koskevien säädösten joustavoittaminen

Ehdotetut muutokset pykälisiin 52, 55, 57, 63, 64 ja 66 vähentävät säädösten jäykkyyttä ja lisäävät kaavaprosessin joustavuutta.

6. Vähittäiskauppaa koskevat säädökset

Vähittäiskaupan suuryksikön koon pinta-alarajan nosto tuo suuryksikön määrittelyn vastaamaan vallitsevaa todellista tilannetta ja kaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusvaatimuksen poistaminen keskustatoimintojen alueilta ovat myönteisiä toimenpiteitä. Salon kaupungin mielestä mitoituksen poiston rajaaminen vain maakuntakaavojen keskustatoimintojen alueisiin on lähinnä kosmeettinen toimenpide, sillä hyvin harvoin suuryksiköitä pystytään sijoittamaan olemassa olevan keskustarakenteen sisään lukuunottamatta kauppakeskustyypistä toimintaa. Siten keskustoissakin tarvitaan jatkossa edelleen maakuntakaavatasoiset varaukset paikallisten suuryksikköhankkeiden rakentamiseen. Tällaiseen maakuntatasolta tulevaan kunnallisen harkinnan rajoittamiseen ei ole Salon kaupungin mielestä olemassa suunnittelullista perustetta. Lakimuutoksen perusteluissa asiaa puolustetaan ”palvelurakenteen tasapuolisen

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

kehityksen ” varmistamisella. Kaupallisen palveluverkon rakenteen tulisi kuitenkin olla puhtaasti paikalliseen asiantuntemukseen perustuva päätös siltä osin, kun kyse on olemassa olevan keskustan ja kunnan sisäisen rakenteen kehittämisestä. Ongelmia syntyy mm. sellaisissa, varsin usein toistuvissa tilanteissa, jossa tuotantotoimintaan osoitetussa keskustakorttelissa toiminta loppuu ja alue soveltuisi uudelle vähittäiskaupan suuryksikölle paremmin kuin maakuntakaavassa vuosia aikaisemmin osoitettu toinen alue. MRL estäisi kuitenkin tällaisen ratkaisun syntymisen ilman pitkää maakuntakaavan muuttamisprosessia. Maakuntakaavan tarkoitus on ohjata ennen muuta valtakunnallisesti ja maakunnallisesti tärkeitä asioita. Kauppojen sijoittaminen kunnan keskustaaajaman sisällä ei kuulu näihin asioihin.

MRL:ssä on edelleen käytössä termi ’seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö’, jota ei kuitenkaan ole pystytty yksiselitteisesti määrittelemään. Tällaisten epäselvien ja tulkinnanvaraisten termien käyttöä ei tulisi lainsäädännössä enää jatkaa. Missään selvityksessä tai tieteellisessä tutkimuksessa ei ole osoitettu, että ’seudullisuutta’ voitaisiin määritellä tai edes kuvata vain kaupparakennuksen pinta-alalla. Kuten perusteluistakin ilmenee, koko voi vaihdella paikasta ja alueesta toiseen. Se vaihtelee erityisesti myös kaupan tuotevalikoiman ja valitun markkinointistrategian mukaan. Kun ’seudullisuus’ –käsitteellä on näin paljon ulottuvuuksia, ei yksittäisellä pinta-alarajoituksella ole mitään arvoa seudullisuuden todentamisessa. Vielä kummallisempaa on viime vuosina esitetty MRL:n tulkinta, että seudullisuus täyttyy jopa silloin, kun ”seudullisen suuryksikön” pinta-alarajan ylittää viereisillä tonteilla sijaitsevien paikallisten kauppojen yhteispinta-ala. Pelkkä sijainti kaupan alueella ei voi olla seudullisen merkittävyyden aiheuttaja. Koko ”seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö”-käsite tulisi poistaa epäselvänä laista kokonaan, kuten myös käsitteeseen liittyvät pinta-alan määrittelyvaatimukset, koska ne aiheuttavat vain paljon turhaa työtä kaavoituksen kaikilla tasoilla eivätkä ne täytä hyvän ja yksiselitteisen kaavallisen suunnittelun kriteerejä.

Salon kaupunki esittää, että kaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusvaatimuksen poisto ja luopuminen näiden yksiköiden sijainnin ohjauksesta rajataan maakuntakaavan keskustatoimintojen alueen sijasta maakuntakaavassa tai yleiskaavassa keskustatoiminnoille osoitettuihin alueisiin, tai vaihtoehtoisesti mitoituksen poisto koskisi keskusta-alueita.

”Seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan yksikkö” –käsite ja siihen liittyvät vaatimukset vähimmäispinta-alan määrittelemisestä tulee poistaa laista kokonaan.

7. ”Vapaan rantaviivan” vaatimuksen poistaminen ranta-alueilta kyläalueiden kohdalla

Salon kaupunki pitää esitystä hyvin perusteltuna.

8. Kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavien

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

aurinkopaneelien lisääminen toimenpideluvan varaisten kohteiden luetteloon

Salon kaupunki pitää esitystä perusteltuna. Laajoilta aurinkovoimaloilta (koko yli hehtaarin) tulisi kuitenkin edellyttää suunnittelutarveratkaisu, koska niillä on sekä merkitystä yhdyskuntatason energiahuollossa että ne muodostavat yleensä avoimessa maisemassa voimakkaasti erottuvan, suuren rakenteen. Tältä osin vertailukohtana tulisi pitää isokokoisten tuulivoimaloiden lupakäytäntöä.

9. Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajan asunnon muuttamisesta pysyvään asumiseen

Uusi pykälä antaa kunnille oivan keinon helpottaa vapaa-ajanasunnon muuttamista pysyvään asumiseen alueilla, jotka tukevat olevaa yhdyskuntarakennetta ja palveluverkkoa. Salossa tällaisia alueita ovat esimerkiksi Vartsalan – Kokkilan seutu, Merikulman-/Teijontien vaikutusalueet sekä ylipäänsä koulujen tuntumassa olevat alueet. Muilla alueilla muutos tapahtuisi nykyisen käytännön mukaisesti tapauskohtaiseen harkintaan nojautuen.

10. Suunnittelutarveratkaisuja koskevat täsmennykset ja alueellinen suunnittelutarveratkaisu

Tarkennukset suunnittelutarveratkaisujen perusteisiin edistävät hyvän suunnittelukäytännön toteuttamista ja lakitekstin ymmärrettävyyttä.

Alueellisen suunnittelutarveratkaisun sisältö jää osittain epäselväksi. Mikäli menettelyssä ei tarvitse edellyttää esimerkiksi rakentamisen määrän ja sijainnin osoittamista edes yleispiirteisesti, on maanomistajien tasapuolista kohtelua hyvin vaikea varmistaa. Lain perusteluja tulisi tältä osin tarkentaa.

§137 toisen momentin uuden lisäyksen osalta voisi olla paikallaan, että ”olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen” osalta täsmennettäisiin esimerkiksi kokoluokan perusteella tarve erityyppisiin lupiin. Lakitekstin täsmennyksellä voitaisiin välttää tilanteet, joissa ruvetaan vaatimaan kaavoitusta, koska lain perusteluissa todetaan, että ”rakentaminen suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.”

Jos kyseessä on eläinsuoja, joka vaatii ympäristöluvan ja ympäristölupa on myönnetty, rakennuslupa voitaisiin myöntää, kuten pykälässä on nyt esitetty. Tässä mentäisiin siis lainsäädännössä selkeästi ympäristölupa edellä. Jos kuitenkin kysymyksessä on suuri tuotantorakennus (1500-2500 k-m²), tulisi käyttötarkoituksesta riippumatta edellyttää ensin suunnittelutarveharkintaa, ja sen jälkeen tarvittaessa ympäristölupaa ja rakennuslupaa, tässä järjestyksessä. Isojen maatalouden tuotantorakennusten kohdalla tulisi rakentamista voida arvioida niin maisemalliselta kuin muiltakin kaavoituksellisilta näkökulmilta, mikä voi hyvin tapahtua ilman kaavoitusta juuri suunnittelutarveharkinnan kautta. Suurten tuotantorakennusten sijoittaminen esimerkiksi maaseudun

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

kyläasutuksen yhteyteen edellyttää usein monien asioiden yhteensovittamista. Myös isot hevostallit ovat hyvä esimerkki suunnittelutarveharkintaa edellyttävistä hankkeista, sillä ympäristölupa tulee niissä tarpeelliseksi vasta varsin suurissa kokoluokissa. Kaavoituskynnystä voitaisiin edellä kuvatulla lakitekstin täydennyksellä monessa tapauksessa perustellusti nostaa.

11. Ely-keskusten valitusoikeus

Ely-keskusten valitusoikeuden täsmentäminen selkiyttää kaava- ja lupaprosesseja.

Salon kaupunki kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että esitetyt lakimuutokset lisäävät vaatimuksia sekä maakuntatason että erityisesti kuntatason maankäytön suunnittelun laatuun. Kun valvonta ja ylhäältä tuleva ohjaus vähenee, kasvaa suunnittelijoiden ja päättäjien vastuu paikallistasolla kaavoitusta ja rakentamista koskevilla ratkaisuisilla. Tähän suuntaan on jo vaikuttanut MRL:n erillismuutos tämän vuoden alussa, kun laista poistui maakuntakaavojen alistamisvelvoite ympäristöministeriön hyväksyttäväksi ja samalla lisättiin maakuntaliittojen neuvotteluvastuuta ministeriöiden suuntaan. Ympäristöministeriö ja ELY-keskukset tulisi velvoittaa lainsäädännössä antamaan nykyistä enemmän neuvonta- ja asiantuntijatukea maakunnille ja kunnille, jotta henkilöresurssien niukkuus ylipäätään ja suuret erot henkilöstön määrässä maan eri osissa erityisesti eivätkä jatkossa aiheuttaisi asukkaiden ja yritysten kasvavaa eriarvoista kohtelua. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tulee määritellä selkeät vastuut tämän neuvontatehtävän hoidosta. Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa, että maankäytön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen erikoistuneiden asiantuntijoiden koulutusta tulisi ylipäätään pikaisesti lisätä, sillä alan henkilöresurssit ovat maassamme nopeassa tahdissa vähentymässä mm. eläkkeelle jäämisen vuoksi.

Rakennus- ja ympäristövalvonnan päällikkö:

Rakennus- ja ympäristölautakunta antaa kaupunginhallitukselle maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksestä kaupunginarkkitehdin valmistelun mukaisen lausunnon.

Päätös:

Rakennus- ja ympäristölautakunta hyväksyi esittelijän päätösehdotuksen.

Kaupunginhallitus 29.08.2016 § 274

Kaupunkisuunnittelulautakunta käsitteli esittelytekstissä esitettyä lausuntoehdotusta kokouksessaan 23.8.2016 § 136 ja päätti äänin 6-6 puheenjohtajan äänen ratkaistessa antaa kaupunginhallitukselle lausunnon siten muutettuna, että siitä poistetaan kohdan 9 seuraavat lauseet: " Salossa tällaisia alueita ovat esimerkiksi Vartsalan – Kokkilan seutu, Merikulman-/Teijontien vaikutusalueet sekä ylipäänsä koulujen

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

tuntumassa olevat alueet. Muilla alueilla muutos tapahtuisi nykyisen käytännön mukaisesti tapauskohtaiseen harkintaan nojautuen. "

Kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjanote on kokousjärjestelmän oheismateriaalina.

Kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää antaa ympäristöministeriölle kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen mukaisen lausunnon maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksestä.

Pöytäkirja tämän asian osalta tarkastetaan heti kokouksessa.

Päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösehdotuksen.

Otteen oikeaksi todistaa, Salossa 30.8.2016



Pauliina Raussi-Lund
Toimistos sihteeri

Jakelu

Ympäristöministeriö

Rakennus- ja ympäristölautakunta	§ 98	17.08.2016
Kaupunginhallitus	§ 274	29.08.2016

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Muutoksenhakukielto ja sen perusteet

Koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kuntalain 91 §:n nojalla tästä päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Muu peruste, mikä
hallintolainkäyttölaki 5 §
