



Maakuntahallitus

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

YM019:00/2015

Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Tiivistelmä

Lausunnolla olevilla maankäyttö- ja rakennuslain tarkistuksilla vastataan hallitusohjelman tavoitteisiin purkamalla sääntelyä ja keventämällä hallinnollista työtä. Vähittäiskauppaa koskevien muutosten tavoitteena on lisätä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupan kehittämisessä sekä edistää kilpailua. Maakuntakaavoituksen kannalta olennaisimmat muutokset ovat seuraavat kaupan ohjaamisen keventämistä koskevat asiat:

- Kaupan ohjaus tulee kevenemään olennaisesti ja maakuntakaavan mahdollisuus ohjata seudullisen palveluverkon kehittämistä erilaisina kaupan keskittyminä heikkenee.
- Lähikauppaverkko voi harventua ja samalla palvelujen saavutettavuus heikentyä erityisesti silloin, jos päivittäistavarakaupan koko kasvaa ja myynti keskittyy suurempiin myymälöihin.
- Uudellamaalla merkittävä osa keskustatoimintojen alueista on jätetty mitoittamatta. Lakimuutos on kannatettava, vaikka keskustojen mitoituksen poistamisen vaikutus Uudenmaan kuntien keskustoihin saattaa olla vähäinen.
- Kaupan laatu tulee säilyttää seudullisen palveluverkon kehittämisen olennaisena osana.
- Palvelujen saavutettavuus tulee määritellä samaan lainkohtaan, jos palvelujen saavutettavuus tulee olemaan suuryksikön sijoittumisen perusteena.

Liitto pitää tärkeänä, että paloittaisten ja lyhytnäköisten osatarkistusten sijasta maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus käynnistetään mahdollisimman pian. Se on välttämätöntä uusien 2019 aloittavien maakuntienkin takia.



Asian vireilletulo

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Kyseessä on luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle. Lausunnon määräaika on 31.8.2016. Lausuntopyyntöaineistoon voi tutustua verkossa.

Asian taustat

Esitys liittyy hallitusohjelman toteuttamiseen. Tarkoituksena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä. Säännöksiä kevennetään ja selkeytetään, rakentamisen mahdollisuuksia helpotetaan ja lisätään.

Ehdotetut maankäyttö- ja rakennuslain muutokset koskevat muun muassa hajarakentamisen helpottamista, asemakaavoituksen joustavoittamista, ELY-keskusten roolia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja kaupan pinta-alarajan nostoa.

Muutoksia esitetään kaikkiaan 26 pykälään. Maakuntakaavoituksen näkökulmasta merkittäviä muutoksia ovat seuraavat:

Helpotetaan hajarakentamista

- Yleiskaavaa voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena jatkossa myös kasvupainealueella, ei kuitenkaan tiiviisti rakennetuilla kaupunkimaisilla alueilla (44 §).
- Kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitusta saa muuttaa vakituiseen asumiseen suoraan rakennusluvalla ilman suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamispäätöstä (129a §).
- Oikeusvaikuttaisen yleiskaavan kyläalueella mahdollistetaan useaa rakennuspaikkaa koskeva alueellinen suunnittelutarveratkaisu (137a §).

Vähennetään kaavaohjausta

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) ”edistää” mutta ei enää jatkossa ”ohjaa” alueiden käytön suunnittelua. ELY:n valvontatehtävä rajataan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin (18 §).
- Kunnan ja ELY-keskuksen välinen neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä kumotaan laista (64 §). Viranomaisneuvottelua edellytetään ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisista tai merkittävistä maakunnallisista asioista (66 §). Esitetyt muutokset eivät estä neuvotteluiden järjestämistä osapuolten niin halutessa.
- Valitusoikeutta koskevia pykäläiä (kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksyminen sekä poikkeamispäätös ja suunnittelutarveratkaisu) muutetaan siten, että ELY-keskus poistetaan nimenomaisena mainintana säännöksestä (191 §, 193 §). Valitusoikeus on kuitenkin edelleen ”viranomaisella” eli myös ELY-keskuksella.
- Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä poistetaan ELY-keskukselta, paitsi tilanteissa joissa purkamislupaa edellyttävä rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä (192 §).

Kevennetään kaavaprosesseja

- Jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia yleiskaavasta poiketen. Yleiskaavan keskeisistä periaatteista ei kuitenkaan saa poiketa ja asemakaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset (42 §).
- Asemakaava (kaavamuuutos) voidaan laatia myös vaiheittain, eli tiettyä osakokonaisuutta koskien (50 §).
- Vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen lisäksi kunta voi johtosäännössään delegoida myös merkittävien asemakaavojen hyväksymisen kaupunginvaltuustolta aina lautakuntatasolle (52 §).

Kevennetään kaupan ohjausta

- Vähittäiskaupan suuryksikkökokoja kasvatetaan 2000 -> 4000 k-m² (71a §).

Maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskevien muutosten tavoitteena on lisätä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupan kehittämisessä sekä edistää kilpailua. Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan päivittäistavarakaupat ovat harvoin yli 4 000 k-m². Sijainnin ohjaus rajataan koskemaan yli 4 000 k-m² suuruisia myymälöitä.

- Enimmäismitoituksesta luovutaan maakuntakaavassa osoitetuilla keskustatoimintojen alueilla (71b §).

Kaupan konseptien kehittyessä nopeasti keskustatoimintojen alueen enimmäismitoituksesta luopuminen voi edistää kaupan kehittymistä ja parantaa kilpailun edellytyksiä keskusta-alueella ilman rajoituksia. Keskusta-alueen palvelutarjonnan vahvistuminen edistää palvelujen saavutettavuutta.

Enimmäismitoitus on veloitettu osoitettavaksi vain maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Mitoituksen tavoitteena on varmistaa kaupan palvelurakenteen tasapainoinen kehitys ja mahdollistaa että alueelle sijoittuvien kaupallisten palveluiden vaikutukset voidaan arvioida riittävällä tavalla.

Maakuntakaavassa ehdotetaan säilytettäväksi erityisenä sisältövaatimuksena merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja.

- Kaupan laatukäsitteestä luovutaan (71c §).

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue. Keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja.

Ehdotetuilla muutoksilla vähittäiskaupan suuryksikköjä koskeva erityinen sijainnin ohjaus rajautuu koskemaan vain niitä myymälöitä, joilla on erityisen merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen.

Kaupan laadun poistaminen edistää kilpailua ja keskustapalveluiden sijoittumista keskustan ulkopuolisille vähittäiskaupan suuryksikköalueille. Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittuminen muualle kuin keskusta-alueelle ei heikennä ikääntyvän väestön ja autottomien arjen sujuvuutta, kun sijoittumisen perusteena huomioidaan lakimuutoksen palvelujen

saavutettavuus sekä lisäksi suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset.

Kaupan palvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen ja mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla, myös kävellen ja pyöräillen.

- Asemakaavamääräyksillä annettava vähittäiskaupan laatua ja kokoa koskeva ohjaus poistuu (71e § sekä 57 §:stä viittaus 71e §:ään).

Asemakaavamääräyksillä on voitu säätää vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se on kaupan palvelujen saatavuuden kannalta tarpeen. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

Maakuntahallituksen lausunto

Uudenmaan liitto antaa lausuntonsa maakuntakaavoituksen näkökulmasta keskeisistä pykälämuutoksista

Helpotetaan hajarakentamista (mm. 44 §, 129a §, 137a §)

Esitetyt säännösmuutokset korostavat kuntien itsenäistä roolia ja valtaa mutta myös vastuuta maankäytössä. Kunta päättää asemakaava-alueen ulkopuolisesta rakentamisesta ja huolehtii myös kunnalle siitä aiheutuvista kustannuksista.

Uudellamaalla kiinnostus asemakaavojen ulkopuoliseen rakentamiseen on aivan viime vuosina selkeästi vähentynyt, koska kunnat ovat pystyneet tarjoamaan tontteja asemakaava-alueelta. Uudellamaalla hajarakentamisen helpottamista tärkeämpiä ovat kaavoituksen sujuvoittamiskeinot. Hajarakentamisen voimakas edistäminen ei ole kestävä ratkaisu.

Vähennetään kaavaohjausta (mm. 18 §, 64 §, 66 §, 191–193 §)

Tätä välivaihetta tulee hyödyntää askeleena kohti suurempaa kokonaisuudistusta. Uudet maakunnat aloittavat 2019 ja siihen mennessä alueidenkäytön ohjausjärjestelmä tulee joka tapauksessa uudistaa kokonaisuutena. Voimavarat tulisi nyt keskittää pikemminkin uuden tilanteen edellyttämän lainsäädännön valmisteluun.

Esityksen tavoitteena on ollut vähentää byrokratiaa ja valituksia. Se voi kuitenkin kääntyä itseään vastaan, jos kaavoituksen ennakko-ohjauksen vähentyminen johtaa oikeusasteiden kuormittumiseen muiden osallisten valitusten myötä.

Kevennetään kaavaprosesseja (mm. 42 §, 50 §, 52 §)

Mahdollisuus laatia asemakaava yleiskaavasta poiketen voi nopeuttaa rakentamisen aloittamista esimerkiksi suurten infrainvestointien yhteydessä tai muutoin nopeasti muuttuvissa täydennysrakentamisen tarpeissa. Esityksen käänköpuolena on, ettei se kannusta yleiskaavan laatimiseen. Erityisesti tämän pykälän osalta tulee harkita siirtymäsäännöksen tarpeellisuutta. Liitto muistuttaa myös, että kaavahierarkian mukaisesti maakuntakaava on ohjeena asemakaavaa laadittaessa, jos oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei ole tai se on vanhentunut.

Vaihekaava sopii maakuntakaavoitukseen ja se voi olla toimiva työkalu myös asemakaavoituksessa ainakin täydennysrakentamisen tilanteissa, kun kaavassa on tarpeen tarkistaa yksittäistä seikkaa, kuten rakennusoikeutta tai autopaikkamitoitusta. Tällaiset muutokset on kokonaisuuden kannalta suositeltavampaa tehdä kaavalla, kuin poikkeamispäätöksenä. Liitto kuitenkin korostaa, että vaihteellisuus sopii vain kaavamuuostilanteeseen, ei ensimmäistä kertaa asemakaavaa laadittaessa.

Delegointi eli päätöksenteon siirtäminen alemmalle tasolle voi nopeuttaa prosessien etenemistä ainakin jos kunnassa on poliittisesti hyväksytyt toimintaperiaatteet.

Kevennetään kaupan ohjausta (71a-c §, 71e §)

Vähittäiskaupan suuryksikkökokoja kasvatetaan

Vähittäiskaupan suuryksikkökoon kasvattaminen 4 000 k-m²:iin keventää kaupan ohjausta olennaisesti. Suuryksikön alarajan nostaminen jättää nykyisistä vähittäiskaupan suuryksiköistä n. 70 % lain ulkopuolelle.

Varsinkin päivittäistavarakaupan yksikkökoon kasvattaminen tarvitsee suuremman markkina-alueen, jolloin sillä voi olla suuri vaikutus lähikauppaverkon harvenemiseen. Palveluverkon harveneminen ja palvelujen saavutettavuuden heikkeneminen vaikuttavat arjen sujuvuuteen erityisesti ikääntyneellä väestön osalla, liikuntarajoitteisilla ja autottomilla asuntokunnilla.

Maakuntien välillä vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alarajan nosto tuo yhdenvertaisuutta kaupan seudullisuuden suhteen.

Enimmäismitoituksesta luovutaan maakuntakaavassa osoitetuilla keskustatoimintojen alueilla

Uudellamaalla merkittävä osa keskustatoimintojen alueista on jätetty mitoittamatta. Lakimuutos on kannatettava, vaikka keskustojen mitoituksen poistamisen vaikutus Uudenmaan kuntien keskustoihin saattaa olla vähäinen. Ongelmaksi saattaa muodostua suuryksiköiden sijaintipaikkojen löytäminen keskustatoimintojen alueilla.

Ne keskustat, joille on osoitettu voimassa olevassa maakuntakaavassa enimmäismitoitus, ovat kaupan kehittämisen suhteen tasavertaisemmassa asemassa suurten keskusten kanssa.

Kaupan laatukäsitteestä luovutaan

Kaupan laadun tilalle on osoitettu palvelujen saavutettavuus. Kun kaupan palvelujen saavutettavuus on otettu sijoituksen perusteena huomioon, voidaan vähittäiskaupan suuryksikkö sijoittaa lakimuutoksen mukaan myös muualle kuin maakuntakaavassa osoitetuille keskustatoimintojen alueille. Palvelujen saavutettavuutta ei ole määriteltä, se tulee määritellä tähän lainkohtaan, jos palvelujen saavutettavuus tulee olemaan laissa suuryksikön sijoittumisen perusteena.

Maakuntakaavan mahdollisuus ohjata palveluverkon kehittämistä erilaisina kaupan keskittyminä heikkenee. Kaupan laadun poistaminen tulee edistämään kilpailua ja se edistää myös keskustapalveluiden sijoittumista keskustan ulkopuolisille vähittäiskaupan suuryksikköalueille. Tällöin kuitenkin

tilaa vaativan kaupan sijoittumisedellytykset keskusta-alueen ulkopuolelle voivat heikentyä, kun alueelle voidaan osoittaa kauppaa ilman laaturajoitusta. Suuryksikköalueiden enimmäismitoitus voi täyttyä keskustakaupasta.

Suuryksiköiden sijoittelussa on ollut oleellista, että kaupan laatu ei heikennä merkittävästi keskusta-alueiden kaupallisia palveluita ja niiden kehittämistä. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavassa on rajoitettu päivittäistavara-kaupan tai muun erikoistavaran kaupan määrää suuryksiköissä. Määräyksillä on pyritty turvaamaan keskusta-alueiden kehittämismahdollisuudet ja estämään merkittävät haitalliset vaikutukset keskusta-alueille.

Keskustojen asema tulee heikkenemään keskustakaupan ensisijaisena sijoituspaikkana, kun kaupan laatua ei rajoiteta. Kaupan laatu on olennainen muuttuja kaupan palveluverkon kehittämisessä sekä myös vähittäiskaupan suuryksiköiden vaikutusten arvioinnissa. Uudenmaan liiton tavoitteena on pitää keskusta-alueet elinvoimaisina palveluiden keskittymänä, mutta ilman laadun huomioon ottamista voi palveluverkko kehittyä tavoitteiden vastaisesti. Keskustojen ulkopuolisilla suuryksikköalueilla on mahdollisuus kasvaa merkittävämmäksi kaupan asiointipaikaksi kuin kaupunkiseutujen pääkeskustat. Lakimuutoksella kaupan kehitystä tulevat ohjaamaan kaupan toimijat. Se voi hajauttaa yhdyskuntarakennetta.

Ensisijaisesti kaupan laatu tulee säilyttää laissa seudullisen palveluverkon kehittämisen olennaisena perusteena. Toissijaisesti palvelujen saavutettavuus, jonka määrittely tulee lisätä samaan (71c§) lainkohtaan.

Muuta huomioitavaa

Osa esitetystä maankäyttö- ja rakennuslain tarkistuksista saattaa edellyttää siirtymäsäännöksiä. Muutoksilla vaikutetaan jo olemassa olevien kaavojen oikeusvaikutuksiin, jolloin oikeusvaikutukset voivat muodostua osin aivan toisenlaisiksi kuin kaavoja laadittaessa alun perin on ajateltu.

Uudenmaan liitto pitää tärkeänä, että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus käynnistetään mahdollisimman pian. 16 vuoden aikana laki on lukuisten osatarkistusten myötä pilkkoutunut osiin, joiden keskinäiset suhteet ja ohjausvaikutus ovat vaarassa hämärtyä. Tämä on omiaan heikentämään kaavatasojen välistä työnjakoa. Lain kokonaisuudistus on välttämätöntä uusien 2019 aloittavien maakuntienkin takia.



Juha Eskelinen
maakuntajohtajan varamies



Paula Autioniemi
maakuntahallituksen sihteeri