



29.8.2016

TTY/580/011/2016

Ympäristöministeriö

[kirjaamo@ym.fi](mailto:kirjaamo@ym.fi)

Viite: YM 019:00/2015

**Lausunto hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Ympäristöministeriön lausuntopyynnön 22.6.2016 johdosta Tampereen teknillinen yliopisto (TTY) lausuu otsikkoasiassa seuraavaa:

Esitysluonnos maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi on valtaosaltaan oikean suuntainen ja hyvin perusteltu. Muutokset koskevat peräti 26 eri pykälää, ja osa muutoksista vaikuttaa merkittävästi elinympäristöömme. Seuraavissa huomautuksissa TTY korostaa tarvetta säilyttää suunnittelujärjestelmän keskeisten elementtien laajaan ja avoimeen osallistumiseen perustuva demokraattinen valtuutus, samalla kun viranomaisten päällekkäistä työtä ja eri toimijoiden turhaa kontrollia karsitaan. Tältä pohjalta Tampereen teknillinen yliopisto pyytää, että lainmuutoksen jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota seuraaviin seikkoihin:

**50 § Asemakaavan tarkoitus**

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka sallisi asemakaavan muutoksen laatimisen myös vaiheittain. Muutosehdotus voisi monissa tilanteissa nopeuttaa asemakaavoitusta. Olennaista on se, että vaiheittainen muuttaminen ei johda tilanteeseen, jossa samalla alueella olisi voimassa useita päällekkäisiä (osittaisia) asemakaavoja.

Tarkentaen: TTY tukee lähestymistapaa, jossa asemakaavakartta ja -määräykset esitetään kuten nykyään, mutta vaikutusten arviointi ja kaavasunnittelu kohdistetaan vain tiettyyn asiaan, kuten rakennusoikeuteen, suojeluun tai käyttötarkoitukseen. Ongelmallisena TTY näkee sen mahdollisuuden, että asemakaavakartassa ja -määräyksissä osoitetaan ainoastaan tietty asia, kuten rakennusoikeus tai käyttötarkoitus, ja samalla kumotaan aiemman asemakaavan vastaava määräys mutta aiempi kaava jää muuten voimaan. Päällekkäiset osittaiset kaavat voivat epähuomiossa johtaa keskenään ristiriitaisiin määräyksiin. Ne vaikeuttavat kunnan ajantasa-asemakaavan ylläpitoa ja rakennusvalvonnan työtä.

29.8.2016

TTY/580/011/2016

### 52 § Asemakaavan hyväksyminen

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätösvalta merkittävässäkin asemakaavoissa voitaisiin siirtää kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. TTY ei pidä tätä muutosta perusteltuna. Asemakaavoituksen vahva kytkentä kunnan demokraattiseen päätöksentekoon (valtuustoon) osoittaa yhdyskuntarakenteen kehittämisen olennaisen julkisen merkityksen. Kaupunki- ja kuntayhteisön mahdollisuutta hallita oman toimintaympäristönsä kehittämistä ei ole syytä lainmuutoksella heikentää.

Tarkentaen: Muutosehdotuksella ei käytännössä olisi suurta vaikutusta, sillä kunnanhallituksen asemakaavan hyväksymistä koskevat ehdotukset hyväksytään kunnanvaltuustossa lähes poikkeuksetta. Asemakaavan käsittelyaika lyhentynee keskimäärin noin kaksi viikkoa. Kuitenkin periaatteellisella tasolla muutoksen merkitys on suuri. Se liittyy keskusteluun siitä, onko asemakaava normi vai hallintopäätös. Tietystä mielessä asemakaava on paikallinen normi, joka lain tavoin ohjaa toimintoja ja rakentamista. Tästä näkökulmasta valtuusto on luonteva paikka asemakaavan hyväksymiseksi. Toisaalta joissakin oikeustapauksissa asemakaavan hyväksymispäätöstä on käsitelty hallintopäätöksenä, jolloin päätösvalta sopisi paremmin kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Uhkana tällöin olisi kuitenkin se, että seuraavassa lainmuutoksessa asemakaavasta tehtävät valitukset muuttuisivat kunnallisvalituksista hallintovalitukseksi. Tämä tavoite on kirjattu hallitusohjelmaankin. Valitustien muuttaminen rajaisi radikaalisti valittamiseen oikeutettujen joukkoa ja murentaisi nykyisen kaavajärjestelmän oikeutuksen. Viime kädessä kysymys on siis siitä, tavoitellaanko suunnittelujärjestelmässä pienelle joukolle keskitettyä toimivaltaa vai avoimuutta ja koko yhteisön keskustelua.

### 71 c § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Lain jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että laki takaa suurtenkin päivittäistavarakauppojen helpon saavutettavuuden myös muille kuin henkilöautoa käyttäville, kuten nuorille, vanhuksille, vähävaraisille ja vammaisille.

Tarkentaen: Pykälän 1 momentista poistettaisiin velvoite ottaa huomioon kaupan laatu perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Ehdotus sisältää riskin epätasa-arvoisen ja entistä autoriippuvasemman yhdyskuntarakenteen syntymiselle. Muutoksen kautta voi avautua mahdollisuuksia suurten päivittäistavarakauppojen rakentamiselle kauaksi asutuksesta. Tämä ei tietenkään ole lainmuutoksen tavoite, ja riskiä on pyritty hallitsemaan lisäämällä pykälään velvoite ottaa huomioon palveluiden saavutettavuus, sekä 71 b §:n säädöksillä. Herää kuitenkin kysymys, voidaanko palvelujen saavutettavuudella jopa perustella yhdyskuntarakenteen kannalta epätoivottavia päivittäistavarakaupan sijoitusratkaisuja tarkastelemalla asiaa henkilöautoliikenteen näkökulmaa painottaen.

29.8.2016

TTY/580/011/2016

129 a § Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Yhdyskuntataloudellisesti ja logistisesti (jätehuollon, vesi- ja jätevesihuollon, tienpidon, koulukuljetusten, vanhusten ruokahuollon jne. kustannukset) muutos ei ole toivottava.

Tarkentaen: Uudessa pykälässä säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta päättää rakennusjärjestyksessä alueista, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutokset pysyvään asumiseen ratkaistaisiin suoraan rakennusluvalla. Rakennuslupaharkinta ei ole oikea väline, joskin muutosehdotus on ymmärrettävissä yksilön vapauden lisäämisen ja maaseudun asuttuna pitämisen näkökulmista.

191 §, 192 § ja 193 § Valitusoikeuksia koskevat pykälät

Muutokset ovat vastaus ongelmaan, jota ei ole olemassa. TTY ehdottaa näissä pykälissä ehdotetuista rajauksista luopumista ja lain pitämistä tältä osin nykyisellään.

Tarkentaen: Kaavavalituksissa ELY-keskusten osuus on vain 4 %. ELY-keskusten valitukset menevät huomattavan usein läpi, kuten ministeriö itse toteaa. ELY-keskukset valittavat harvoin ja pääsääntöisesti päätöksistä, joista valittaminen on ollut hallinto-oikeuksien mielestä perusteltua. Valitusoikeuden rajaaminen valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin aiheuttaa lisätyötä hallinto-oikeuksissa, koska ne joutuvat arvioimaan onko ELY-keskuksella kussakin asiassa valitusoikeus. Faktojen pohjalta on perusteltua säilyttää nykytilanne, koska ELY-keskusten valitusoikeuden kaventaminen voi joissakin tapauksissa vaarantaa sellaisten arvokkaiden rakennusten ja rakennettujen ympäristöjen suojelun, joita ei ole merkitty esimerkiksi maakuntakaavassa maakunnallisesti arvokkaiksi. Esitysluonnoksen sivulla 35 annetaan ymmärtää, että tätä ongelmaa voitaisiin lieventää rakennusperinnön suojelusta annetun lain avulla. Rakennussuojelua koskevan lainsäädännön periaate kuitenkin on, että rakennukset suojellaan ensisijaisesti asemakaavalla. Ei ole järkevää tehdä teknistä lainmuutosta, joka seurauksenaan vaatisi kokonaan uuden lain säätämisen.

Lopuksi

Maankäyttö- ja rakennuslakia on sen 16-vuotisen olemassaolon aikana muutettu lukuisia kertoja. Samaan aikaan käsitys yhdyskuntasuunnittelusta – ja kaupungeista yleensäkin – on muuttunut ja paljon uusia kaupunkikulttuurin ilmiöitä on syntynyt. Aika on kypsä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukselle, jossa teollisuusyhteiskuntaa varten luodusta hierarkiaan ja aluevarausmenettelyyn perustuvasta kaavoitusjärjestelmästä voitaisiin luopua ja luoda sen tilalle palvelu- ja hyvinvointiyhteiskuntaan paremmin sopiva tapa suunnitella elinympäristöämme.

29.8.2016

TTY/580/011/2016

Ympäristöministeriö on jo ottanut askeleita tähän suuntaan esimerkiksi tilaamalla WSP Finland Oy:ltä ja Tampereen teknillisen yliopiston Arkkitehtuurin laitokselta Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittämishankkeen (KAMMI). Yllä kirjatut huomautukset ovat linjassa tämän meneillään olevan kehitystyön kanssa.

Ystävällisin terveisin

Tampereen teknillinen yliopisto



Mika Hannula  
rehtori



Tiina Äijälä  
hallintojohtaja

Jakelu Ympäristöministeriö, [kirjaamo@ym.fi](mailto:kirjaamo@ym.fi)