



375 §

## **Oulun kaupungin lausunto maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

**Dno**

OUKA/5803/00.04.00/2016

**Päätöshistoria**

Yhdyskuntalautakunta 6.9.2016 § 358

**Tiivistelmä**

Ympäristöministeriö on pyytänyt Oulun kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Ehdotetut muutokset koskevat mm. hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavoituksen joustavoittamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamisessa sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjausta.

**Esittelyteksti**

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia. Esitys liittyy hallitusohjelman toteuttamiseen. Oulun kaupungin tulee antaa lausunto viimeistään 14.9.2016 erikseen pyydetyn lisäajan puitteissa.

Ehdotetut muutokset koskevat mm. hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavoituksen joustavoittamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamisessa sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjausta.

Lausuntopyyntö, esitys lain muutoksesta yksityiskohtaisine perusteluineen sekä rinnakkaistekstit voimassa olevasta ja esitetystä laista ovat nähtävillä osoitteessa

<http://www.ym.fi/fi->

[FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot\\_ ja\\_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto\\_luonnoksesta\\_hallituksen\\_\(39729\).](http://www.ym.fi/fi-Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ ja_lausuntoyhteenvedot/2016/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_(39729).)

### **Oulun kaupungin lausunto**

Oulun kaupunki pitää maankäyttö- ja rakennuslakiin esitettyjä muutoksia ja niiden tavoitteita suunnittelun selkeyttämiseksi ja joustavoittamiseksi pääosin tarkoituksenmukaisina. Monet muutokset selkiyttävät voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen tulkintaa, mutta toisaalta osa muutoksista olisi ollut järkevämpää sisällyttää osaksi laajempaa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyötä. Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan:

Päivämäärä  
13.09.2016

---

"... lain uudistamistyötä on tarpeen jatkaa siten, että yksittäisten kehittämistoimien sijaan tarkasteluun otetaan laajempia asiakokonaisuuksia ja käynnistetään valmistautuminen lain kokonaisuudistukseen. Muutostarvetta aiheuttaa osaltaan myös vireillä oleva aluehallintouudistus."

Käsitys maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksesta on perusteltu. Valmistautuminen lakiuudistukseen on syytä aloittaa. Hallitusohjelman mukaisesti muutokset vahvistavat kuntien roolia maankäytön suunnittelussa, mitä voidaan pitää erityisesti suurten kaupunkien kannalta myönteisenä kehityksenä.

Esityksen suurimmat ongelmat liittyvät vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyä koskeviin muutoksiin, joilta osin esitystä voidaan pitää sisällöltään keskeneräisenä ja tulkinnaltaan epäselvänä.

Seuraavassa on esitetty yksityiskohtaisemmat Oulun kaupungin näkemykset ehdotetuista muutoksista asiakokonaisuuksittain:

#### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät (18 §)

Esitetty muutos selkeyttää ja ohjaa kaavoituksen viranomaisyhteistyötä tarkoituksenmukaisesti merkittävimpiin asiakokonaisuuksiin. Suurten ja vahvan maankäytön suunnittelun asiantuntemuksen omaavien kaupunkien näkökulmasta muutos on perusteltu, mutta se voi yhdessä ELY-keskusten valitusoikeutta rajaavien muutosesitysten kanssa synnyttää riskejä kaupunki-seutujen yhdyskuntarakenteen hallinnalle. ELY-keskuksen valvontatehtäviin tulisi jatkossakin kuulua yhdyskuntarakenteen kestävyteen ja eheyteen kuuluvien asioiden valvonta tilanteissa, joissa useat merkitykseltään paikalliset päätökset synnyttävät yhteisvaikutuksiltaan merkittäviä koko kaupunkiseutua ja sen yhdyskuntarakennetta koskevia vaikutuksia.

#### Yleiskaavoitusta koskevat muutokset (38 §, 42 §, 44 §)

Rakennuskieltoa ja toimenpiderajoitusta (38 §) ja yleiskaavan oikeusvaikutuksia (42 §) koskevat esitykset ovat perusteltuja. Yleiskaavan käytön laajentaminen rakennusluvan perusteena (44 §) selkeyttää voimassa olevan lainsäädännön käytäntöjä ja lisää yleiskaavan käyttömahdollisuuksia suunnitteluvälineenä erilaisilla kyläalueilla. Lain soveltamisen kannalta olisi tärkeää, että ympäristöministeriö julkaisisi tarkempaa ohjeistusta, millaisissa tilanteissa asemakaavan laatimistarve katsotaan ylittyvän ja millä kriteereillä laatimistarvetta voidaan arvioida.

Asemakaavoitusta koskevat muutokset (50 §, 52 §, 55 §)

Esitetyt muutokset lisäävät asemakaavoituksen vaihtoehtoja ja mahdollistavat kuntakohtaisten asemakaavakäytäntöjen kehittämistä harkituilla välineillä sekä päätöksentekoprosesseilla.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ja viranomaisneuvottelua koskevat muutokset (63 §, 64 §, 66 §, 77§)

Esitetyt muutokset edesauttavat kaavoituksen ja viranomaisyhteistyön resurssien kohdentamista merkittäviin yleis- ja asemakaavoihin.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjausta koskevat muutokset (71 a §, 71 b §, 71 c §, 71 e §)

Lakimuutoksessa esitettyä (71 b §) vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittamisen poistamista maakuntakaavassa keskustatoimintojen alueilla voidaan pitää saatujen kokemusten ja keskusta-alueiden ensisijaisuuden näkökulmasta perusteltuna muutoksena.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan (71 a §) nostoa voidaan pitää erityisesti suurimmissa kaupungeissa ja erikoiskaupassa perusteltuna, mutta päivittäistavarakaupassa suuryksikön kokorajan nostolla voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia palvelurakenteeseen ja sen kehittymiseen. Lain valmistelussa näitä vaikutuksia tulisi tutkia tarkemmin sekä tarkastella uudelleen, onko päivittäistavarakaupalle syytä säätää muuta kauppaa alhaisempi suuryksikön kokoraja.

Kaupan laadun poistaminen sijainninhjauksen perusteena muuttaa merkittävästi suuryksiköiden sijainnin ohjauksen periaatteita. Muutoksella voi olla esitetyn vaikutusten arvioinnin mukaan haitallisia vaikutuksia erityisesti päivittäistavarakaupan lähipalveluihin. Kaupan suuryksiköiden ohjausta koskeva lainsäädäntö muuttui edellisen kerran merkittävästi vuonna 2011, jonka jälkeen maakunta-, yleis- ja asemakaavoja on laadittu nykyiseen lainsäädäntöön perustuen. Näissä uudistetuissa kaavoissa kaupan laatu on toiminut keskeisenä kriteerinä keskusta-alueiden ulkopuolisen kaupan ohjauksessa. Kun otetaan huomioon maakunta- ja yleiskaavojen laatimisen aikajänne, esitetty muutos tekee kaupan ohjauksesta tempoilevaa ja vaikeuttaa kuntien pitkäjänteistä strategista maankäytön ja kaupan palvelurakenteen suunnittelua.

Päivämäärä  
13.09.2016

---

Oulun kaupunki toteaa, että esitetyn muutoksen (71 c §) vaikutuksia kaupan palvelurakenteeseen ja erityisesti kaupunkikeskustojen toiminta- ja kehitysedellytyksiin ei ole lainsäädäntöä valmisteltaessa arvioitu riittävästi. Aiemmin juuri kaupan laatuun perustuen on voitu ohjata esimerkiksi suurten kauppakeskuksen sijoittumista kaupunkikeskustoihin. Oulun kaupunki esittää, että 71 c §:n esitystä tulisi täydentää siten, että kaupan laatu säilyisi jatkossakin suuryksiköiden sijoittumista ohjaavana kriteerinä seuraavasti: ...ellei muu sijainti *kaupan laatu ja palveluiden saavutettavuus* huomioon ottaen ole perusteltu.

Oulun kaupunki esittää myös, ettei 71 e § esityksen mukaisesti kumottaisi, vaan laki antaisi yksiselitteisesti kunnalle oikeuden ohjata vähittäiskaupan laatua ja kokoa. Lain kumoaminen synnyttää epäselviä tilanteita jatkossa lain tulkinnassa, mm. millaisin määräyksin vähittäiskauppaa voitaisiin jatkossa asemakaavassa ohjata maakunta- ja yleiskaavan ohjausvaikutukseen (54 §) tai haitallisten ympäristövaikutusten estämiseen (57 §) perustuen.

#### Ranta-alueiden loma-asutusta koskevat sisältövaatimukset (73 §)

Esitetty muutos selkeyttää ja yksinkertaistaa kyläalueiden maankäytön suunnittelua vesistöjen läheisyydessä.

#### Maisematyölupaa koskevat muutokset (128 §)

Esityksen perustelujen mukaan lakimuutoksen tarkoituksena on selkeyttää maankäyttö- ja rakennuslain ja metsälain suhdetta yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. Monissa kaupungeissa, Oulu mukaan lukien, maisematyölupavaatimusta on käytetty M-alueilla vain hyvin rajatuissa ja erityisesti perustelluissa tapauksissa. Lakimuutos poistaa tämän erityistapauksissa toimivaksi havaitun työkalun yleiskaavoituksen suunnitteluvälineistä.

#### Vapaa-asuntojen käyttötarkoituksen muuttamista koskevat muutokset (129 a §)

Esitetty muutos toisi kunnalle uuden välineen olemassa olevien loma-asuntojen käyttötarkoitusten muuttamisessa, mitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena harkituissa erityistapauksissa. Lakimuutoksen käytännön soveltamisessa olisi kuitenkin tärkeää varmistaa, että rakennusjärjestystä laadittaessa käyttötarkoitusten muutoksen vaikutuksia arvioidaan riittävässä määrin.

Rakennusluvan edellytyksiä koskevat muutokset  
suunnittelutarvealueella (137 §, 137 a §)

Rakennusluvan erityisiin edellytyksiin (137 §) esitetyt muutokset selkeyttävät lain sisällön tulkintaa ja ymmärrettävyyttä, mutta ne korostavat palveluiden saavutettavuuden korostamisen myötä palveluiden käyttämistä, ei niiden kokonaistaloudellisesti järkevää järjestämistä. Siten Oulun kaupunki esittää, että esitystä kohdassa 2. täydennetään seuraavasti: ...palveluiden saavutettavuuden ja järjestämisen näkökulmasta.

Alueellinen päätös (137 a §) tarjoaa kunnalle mahdollisuuden yksinkertaistaa ja ohjata suunnittelutarveharkintaa tarkoituksenmukaisesti harkituissa erityistapauksissa.

Oulun kaupunki seuraa ja on valmis vaikuttamaan aktiivisesti meneillään olevaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseen. Oulun kaupunki ottaa lainsäädännön uudistuksessa esitetyn alueellisen suunnittelutarveharkinnan käyttöön kyläkaavoitusprosessia kehitettäessä. Oulun kaupunki on valmis kehittämään ja pilotoimaan maaseudun maankäytön suunnittelumenetelmiä yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa.

Valitusoikeutta koskevat muutokset (191 §, 192 §, 193 §)

Lakimuutoksen seurauksena ELY-keskusten valitusoikeutta kavennettaisiin selkeämmin ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin. Kuten lausunnossa on edellä (18 §) todettu, ELY-keskuksen valvontaan ja valitusoikeuteen tulisi kuulua sellaiset paikalliset päätökset, joissa useampi yksittäinen päätös voi synnyttää merkittäviä haitallisia yhteisvaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen. Nykytilanteessa ELY-keskukset ovat harkitusti valvoneet suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten laillisuutta. Tulevaisuudessakin tämä rooli tulisi säilyttää ja siten ELY-keskuksilla tulisi säilyä valitusoikeus poikkeamispäätöksiä tai suunnittelutarveratkaisuja koskien.

**Liitteet**

-

**Oheismateriaali**

-

**Esittelijä**

Yhdyskuntajohtaja Matti Matinheikki.

**Päätösesitys**

Yhdyskuntalautakunta antaa ympäristöministeriölle edellä olevan lausunnon esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.



<b>Päätös</b>	Päätösesitys hyväksyttiin.
<b>Valmistelijat</b>	Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut/kaavoitus, Mikko Törmänen, p. 044 703 2417; Paula Paajanen, p. 044 703 1233; Jouni Mäkäraäinen, p. 044 497 3116
<b>Täytäntöönpano- tiedot</b>	Ei muutoksenhakuoikeutta. Ote: Ympäristöministeriö