

Ympäristötoimiala

31.8.2016

9133-2016

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 22.6.2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Rakennuslakimies Leena Salmelainen 31.8.2016:

Ympäristöministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Ympäristöministeriö on pyytänyt Turun kaupungilta esitysluonnoksesta lausuntoa 31.8.2016 mennessä. Lausuntopyynnön liitteenä on ollut käytettävissä seuraavat asiakirjat:

- Lakiehdotus rinnakkaisteksteineen
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 22.6.2016
- Lakiehdotus laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Turun kaupunki antaa asiassa seuraavan lausunnon:

Yleistä

Asiakirjoista ilmenee, että muutoksen tavoitteena on ensisijaisesti toteuttaa nykyistä hallitusohjelmaa rakentamismahdollisuuksia helpottamalla. Tavoite liittyy normien purkamiseen ja lainmuutoksella onkin tarkoitus vähentää kaavoituksen ja rakentamisen sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää lainsäädäntöä.

Normien purkamista koskeva tavoite on hyvä ja luonnoksessa on kyetty hyvin poistamaan joitain päätöksentekoa hidastavia elementtejä. Esimerkiksi 52 §:n mukainen ehdotus asemakaavojen hyväksymistä koskevan päätösvallan delegointimahdollisuudesta valtuustotasoa alemmas edistää asemakaavojen etenemistä nykyistä nopeammassa aika-aulussa. Samoin 50 §:n ehdotus asemakaavan laatimisesta vaiheittain vähentää ”tarpeettomien” selvitysten laatimista, kun kaavan valmistelussa ja selvitysten tekemisessä voidaan keskittyä kyseisen osa-alueen kannalta olennaisiin selvityksiin tarvitsematta avata kaikkia asemakaavan sisältövaatimuksia. Muutos on myös looginen, koska muissa kaavamuodoissa vaiheittainen kaavan laatiminen on jo nykyisellään mahdollista.

31.8.2016

Hallitusohjelman tavoitteena on ”turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen”. Luonnoksen perustelujen mukaan ”tavoitteen toteuttamiseksi perataan säädökset, jotka eniten haittaavat kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista ja tervettä kilpailua”. Tällainen säädösten perkaaminen on kannatettavaa, kunhan lainsäädännössä ei unohdeta sitä näkökulmaa, että maankäytön ja rakentamisen ohjaamisen yhtenä tehtävänä on vaalia paitsi yleistä etua myös kyseisen kaavahankkeen ulkopuolisten kuntalaisten, jopa tulevien kuntalaisten etua.

Erityisesti kaavoitusprosessin sujumisessa ELY-keskusten valitusoikeus on koettu laajalti kaavoitusta hidastavana ja jopa estävänä tekijä lähinnä sillä perusteella, että ELY-keskusten tekemät valitukset hyväksytyistä kaavoista ovat menestyneet valitusviranomaisissa kohtalaisen hyvin. Ongelman ratkaiseminen valitusoikeuden poistamisella ei ole juridisesti kovin kestävä ratkaisu, koska valitusten menestyminen kertoo enemmänkin kaavojen sisällön lainmukaisuudesta. Mikäli valitusten menestyminen koetaan ongelmalliseksi, tulisi pikemminkin miettiä, onko erityisesti asemakaavojen sisältövaatimuksissa jotain korjattavaa?

Yksityiskohtaiset muutokset

Ehdotuksessa yleiskaavan käyttöä suoraan rakennusluvan perusteena laajennetaan (44 §). Tavoite on sinänsä hyvä mutta lakiehdotus jättää avoimeksi, millä menettelyllä arvioidaan, edellyttääkö maankäytön ohjaustarve kyseisellä alueella asemakaavan laatimista. Ehdotetun lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännös rajaisi esimerkiksi kerrostalorakentamisen säännöksen soveltamisen ulkopuolelle. Tarkoitus on oikea, mutta se ei ilmene lakitekstistä lainkaan, koska lainkohta rajaa säännöksen soveltamisen ulkopuolelle maankäytön ohjaustarvetta koskevan *alueen* mutta ei tiettyntyyppisiä (esimerkiksi tietyn suuruusluokan) hankkeita. Lainkohta on syytä tarkentaa siten, että yksityiskohtaisissa perusteluissa kerrottu tarkoitus ilmenee myös lakitekstistä.

Ehdotuksessa esitetään poistettavaksi osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen vaikutuksiltaan vähäisistä kaavoista. Asia on melko triviaali, koska myös näistä kaavoista pitää jollain tavalla ilmoittaa alueen asukkaille ja muille tahoille. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on antanut tähän hyväksi havaitun keinon, joka ei Turun kaavoituksen kokemusten mukaan edes ole kovin työllistävä.

Luonnoksessa esitetään muutettavaksi vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen sääntelyä. Muutoksena esitetään muun muassa kumottavaksi 71 e §, joka on tähän mennessä antanut kunnalle mahdollisuuden ohjata asemakaavoituksella erityyppisen kaupan sijoittumista. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole ollut välttämätöntä käyttää. Tämän mahdollisuuden poistaminen tosiasiasa lisää selvitystyötä ja erilaisten vaikutusten arviointia asemakaavan valmistelussa, koska liikerakentamista koskevassa kaavassa pitää ottaa huomioon erityyppisen ja erikokoisen kaupan aiheuttamat vaikutukset alueella. Lisäksi muutos kaventaa kunnan mahdollisuuksia kehittää alueidenkäyttöä hallitusti.

Luonnoksessa esitetään hajarakentamisen helpottamista usealla eri tavalla, jotka kaikki ovat pääperiaatteiltaan kannatettavia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi 129 a §, jonka mu-

31.8.2016

kaan rakennusjärjestyksessä voitaisiin osoittaa alueita, joilla vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttaminen asuinrakennukseksi olisi mahdollista suoraan rakennusluvalla. Lisäksi ehdotetaan, että määräys voisi koskea vain alueita, joilla muutos ei aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Säännös helpottaa rakentamista mutta heikentää tosiasiasa kunnan mahdollisuuksia hallita asukasrakenteen muuttamisen aiheuttamia kustannuksia (esimerkiksi vesihuollon toteuttaminen, kouluverkoston ja muiden palvelujen toteuttaminen). Rakennusjärjestykset laaditaan tyypillisesti pitkällä tähtäimellä. Ympäristö- ja muiden vaikutusten arvioiminen on mahdollista rakennusjärjestyksen laatimishetkellä mutta maankäytön muutokset saattavat muuttaa tilannetta suhteellisen lyhyellä aikajänteellä. Lainkohtaan olisi syytä lisätä esimerkiksi enimmäisaika, miten pitkään kyseinen määräys voi kerrallaan olla voimassa, jonka jälkeen arviointi tulee tehdä uudelleen.

Suunnittelutarvealuetta koskevaan lainkohtaan on tehty teknisiä tarkennuksia. Lainkohdan mukaan rakennuksen korjaaminen tai asuinrakennuksen vähäinen laajentaminen ei edellytä erillistä suunnittelutarveratkaisua. Lain sanamuodolla siis tarkoitetaan, että esimerkiksi teollisuus- tai lomarakennuksen vähäinen laajentaminen edellyttävät suunnittelutarveratkaisua. Tämän tyyppisillä rakennushankkeilla ei kuitenkaan ole merkitystä alueidenkäytön ohjaamisen ja suunnittelutarvesääntelyn alkuperäisen tarkoituksen kannalta, jolloin lain edellyttämä suunnittelutarveratkaisu tehdään vain lain kirjaimen täyttämisen vuoksi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan suunnittelutarveratkaisun tarpeesta ei voida edes myöntää vähäistä poikkeusta rakennusluvassa. Lainkohtaa pitää tarkentaa esimerkiksi lisäämällä 2 momenttiin ”tai näitä vastaavaan toimenpiteeseen”.

Lopuksi

Kaavoitusmenettelyn keventäminen ja rakentamista koskevien normien purkaminen oikeissa kohdissa ovat osa tärkeää maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön kehittämistä. Maankäytön ohjauksessa ja rakentamisessa vallitsevalla oikeuskäytännöllä on kuitenkin merkittävä rooli. Oikeuskäytäntö on muodostunut jo aikaisemman rakennuslain aikana ja etenkin hajarakentamista ohjaava oikeuskäytäntö perustuu myös pitkälti ympäristöministeriön aikanaan luomiin ohjeisiin (esimerkiksi rantarakentamissääntely ja kerrosalan laskeminen). Esimerkkinä vahvasta oikeuskäytännöstä voidaan mainita rakennuksen vähäisen laajentamisen käsite. Vahvan oikeuskäytännön vuoksi pelkkä normien purkaminen ei siis välttämättä johda tavoiteltuun lopputulokseen eli rakentamisen helpottumiseen.

Lainmuutoksessa olisi mahdollista lisätä poikkeamismenettelyyn rakennuslupia jo nykyisellään koskeva mahdollisuus myöntää aloittamisoikeus ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Muutos ei millään tavalla vähentäisi asianosaisten oikeusturvaa, koska tuomioistuimelle jäisi nykyistä lainsäädäntöä vastaava oikeus keskeyttää ennalta-aloituksen turvin aloitetut rakennustyöt. Muutoksella sujuvoitettaisiin erityisesti hajarakentamista, koska poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun valitusaika voisi kulua rinnakkain kyseistä hanketta koskevan rakennusluvassa valitusajan kanssa ja rakennustyöt voisivat tästä huolimatta käynnistyä.

31.8.2016

Lakimuutosta koskevassa esitysluonnoksessa ei ole lainkaan mietitty itse kaavoitusmenettelyn keventämistä esimerkiksi vähäisten asemakaavanmuutosten yhteydessä. Kevennetyllä kaavoitusmenettelyllä voitaisiin korvata tietyissä tapauksissa poikkeamismenettely siten, että hankkeen vaikutukset voitaisiin arvioida poikkeamismenettelyä kattavammin mutta nykyistä kaavoitusmenettelyä kevyemmin.

Asemakaavoituksen keventämisessä valitusoikeuden rajaamista merkittävämpää olisi myös kaavojen sisältövaatimusten arvioiminen uudelleen. Ymmärrettävistä syistä sisältövaatimusten uudistamisella ja itse kaavoitusprosessin keventämisellä on lukuisia intressejä eikä kaavoituksen keventäminen näillä keinoilla välttämättä onnistu hallitusohjelmassa annetun aikataulun puitteissa. Lainsäädännön tavoitteena pitää kuitenkin olla hyvä ympäristö, kestävät maankäyttöratkaisut ja lainmukaiset päätökset eikä pelkästään se, että asiat saadaan joutuisasti eteenpäin.

Pääosiltaan luonnoksessa edetään normien keventämisen kannalta oikeaan suuntaan. Turun kaupunki puoltaa edellä esitetyin täsmennyksin maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista luonnoksessa esitetyllä tavalla.

Turussa 31.8.2016



Christina Hovi
vs. toimialajohtaja