



29.8.2016

Ympäristöministeriö  
kirjaamo@ym.fi

Lausuntopyyntö 22.6.2016

## Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus lausuu maankäyttö- ja rakennuslain osittaisesta muuttamisesta ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet etenkin hyvän elinympäristön ja kestävän kehityksen sekä suunnittelun laadun, asiantuntemuksen monipuolisuuden ja osallistumismahdollisuuksien turvaamisen ja edellytysten luomisen näkökulmasta. Lapin ELY-keskus korostaa kuntakaavoituksen keskeistä merkitystä hyvän elinympäristön arvojen turvaajana, erilaisten intressien yhteensovittajana ja yhteiskunnan kehittämisedellytysten mahdollistajana. Kaavoituksen erityisluonteeseen kuuluu alueen ominaispiirteisiin liittyvä kokonaisvaltainen ja eri toimialat ja erilaiset näkemykset huomioon ottava lähestyminen, tavoitteenasettelu ja yhteensovittaminen.

Lausuttavana oleva lakimuutos muuttaa merkittäväällä tavalla asiantuntija- ja valvontaviranomaisina toimivien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolia.

**Uudistuksen aikataulu** Hallitusohjelman tavoitteena on keventää hallinnollista taakkaa. Lainsäädäntö ja viranomaistoiminta muuttuvat vuoden 2019 alusta. Hallinto- ja oikeuskäytäntö eivät ehdi vakiintua näin lyhyessä ajassa. Tästä näkökulmasta lakimuutos aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa. Perustellumpaa olisi tehdä viranomaistoimintaa koskevat muutokset aluehallinnon/maakuntahallinnon viranomaistoimintojen muun päätöksenteon yhteydessä.

### ELY-keskuksen rooli ja tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa

Valvontaa, jos asian vaikutusalue valtakunnallinen tai asia maakunnallisesti merkittävä

Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskusten valvontatehtävä rajataan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin asioihin ja vaikutuksiltaan merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tehtävät painottuisivat nykyistä vahvemmin merkittäviin ja laajaa vaikutusta omaaviin asioihin.

Lapin ELY-keskus toteaa, että lakiehdotuksen teksti rajaa valtakunnalliset asiat vaikutusalueen laajuuden mukaan ja maakunnalliset asiat merkittävyyden mukaan. Lakiehdotuksen sanamuoto tulee muuttaa siten, että valvonta kohdistuu myös 'merkitykseltään valtakunnallisiin asioihin'. Tällöin valvonnan piirissä olisivat alueiden erityisominaisuuksiin kuuluvat valtakunnallisesti merkittävät asiat. Muutoksella lain sanamuoto vastaisi myös hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä tulkintaa. Lisäksi Lapin ELY-keskus huomauttaa, että esimerkiksi Lapin matkailukeskusten, suurteollisuuden tai kaivosten alueidenkäyttö on vaikutusalueen laajuuden perusteella pääosin yhden kunnan alueelle kohdistuvaa, mutta merkitykseltään valtakunnallista. Kaupunkiseutujen ratkaisujen valvonnan ehtona ei tulisi olla usean kunnan alueelle sijoittuminen. Vaikutus voi ulottua esimerkiksi valtakunnan rajan yli ilman että se ulottuu toisen kunnan alueelle. Lakiehdotuksen sanamuoto poistaa myös valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavien kaavojen valvonnan. Lapin ELY-keskuksen käsityksen mukaan valtion tulee valvoa kansainvälisten sopimusten mukaisten säädösten soveltamista.

#### ELY-keskus osallisena

MRL:n 18 §:n muutoksen myötä ELY-keskuksen ohjaustehtävä poistuisi. MRL:n 62 §:n mukaan ELY-keskuksen asema osallisena kuitenkin säilyisi. Mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta säilyisi. ELY-keskuksen toimiala on mm. alueiden käyttö. Hallituksen esityksessä ei käsitellä ELY-keskuksen viranomaisen toimialan kautta muodostuvaa osallisen asemaa sekä mahdollisuutta ja veloitetta osallistua, arvioida ja lausua mielipiteensä. Lapin ELY-keskus pitää tätä puutteena.

#### Muutoksenhakuoikeus heikompi kuin muilla viranomaisilla

Esityksen mukaan ELY-keskusten valitusoikeutta rajattaisiin ja se kapenisi päätöksiin, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita. ELY-keskuksen asema poikkeaisi muista viranomaisista. Muille viranomaisille jäisi toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa, mutta mm. liikenteeseen, luonnonsuojeluun, kulttuuriympäristöön, vesivarojen käyttöön ja hoitoon, elinkeinoihin, ympäristönsuojeluun ja muun muassa yhdyskuntarakenteeseen liittyvistä asioista ei jäisi valtion viranomaisen valitusoikeutta kuin rajatuista valtakunnallisista tai maakunnallisista asioista. Millekään viranomaiselle ei jäisi oikeutta valittaa lain vastaisesta menettelystä. Perusteluissa tulee avata erillislakien merkityksestä valitusoikeuteen. Asiaa tulee käsitellä laajemmin hallituksen esityksessä ja lakimuutoksen vaikutusten arviointia tulee laajentaa myös tästä näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä on todettu ELY-keskuksen roolin vähenemisen voivan aiheuttaa kaavoituksen viivästymistä, koska menettelyt ja ratkaisut eivät kestä muutoksenhakua. Hallituksen esityksen mukaan tämä tapahtuisi erityisesti pienissä kunnissa. Lapin ELY-keskus huomauttaa, että vaikka näin onkin, niin sekä menettelyjen että ratkaisujen suhteen myös isommassa kunnissa voi kaavan laatijoilla olla merkittäviä puutteita maankäyttö- ja rakennuslain hallinnassa.

MRL:n toimivuuden arvioinnissa (2014) todettiin, että kunnan ja valtion tehtävänjako alueidenkäytössä on päälinjoiltaan toimiva ja että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään. Valitusoikeuden osalta on päädytty arvioon, että ELY-keskusten tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. ELY-keskusten osuus kaikista kaavoja koskevista valituksista on vain noin neljä prosenttia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemät valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa erittäin hyvin. ELY-keskusten tekemät valitukset ovat kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua. ELY-keskusten hoitaman laillisuusvalvonnan rajoittamisen tarpeelle ei lausunnolla olevassa luonnoksessa ole voitu esittää uskottavia perusteluja. Oikeusvaltion kannalta onkin arveluttavaa, jos laillisuusvalvonta koetaan ongelmaksi tilanteissa, joissa ristiriitaa lainmukaisen menettelyn ja käytännön päätöksenteon välillä on selkeästi havaittu.

#### Oikaisukehotus

Hallituksen esityksessä ei käsitellä ELY-keskuksen valvontaan kuuluvan oikaisukehotuksen käyttöä. Muutosesityksen perusteella oikeus oikaisukehotukseen jäisi, mutta epäselväksi jää, onko 18 §:n muutoksella vaikutusta oikaisukehotuksen sisällön laajuuteen.

#### Viranomaisneuvottelut

ELY-keskuksen toimivalta rajataan maantieteellisesti vaikutuksiltaan valtakunnallisiin asioihin ja asian tärkeyden suhteen maakunnallisiin asioihin. Kysymys kaavojen vaikutusalueesta ja merkittävydestä tulisi siis ratkaista ennen kuin voidaan todeta mahdollisuus järjestää viranomaisneuvottelu. Asia olisi tulkittava tapauskohtaisesti. Tekeekö kunta tulkinnan?

Neuvotteluelvoite rajattaisiin kaavoihin, joista ELY-keskuksella olisi myös valitusoikeus, sekä kaavoihin, jotka ovat valtion viranomaisten toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Hallituksen esityksen mukaan muiden kaavojen osalta viranomaisena toimiva ELY-keskus voisi pitää epävirallisesti yhteyttä kunnan kanssa. Viranomaisneuvottelun järjestäminen määrittää osaltaan kaavapäätökseen kohdistuvan muutoksenhakuoikeuden. ELY-keskuksen pitää siten jollakin tavalla pystyä seuraamaan kuntien kaavoja, jotta kaavoitus ei etene ilman 66 §:n viranomaisneuvottelua. Seuranta on tarpeen etenkin tapauksissa, joissa ELY-keskukselle voi muodostua toteuttamisvelvollisuus, mutta asia ei ole maakunnallinen tai valtakunnallinen. Epäselväksi jää, voiko ELY-keskus valittaa menettelytapavirheestä esimerkiksi tilanteessa, jolloin viranomaisneuvottelua ei ole pidetty.

Lapin ELY-keskuksen kokemuksen mukaan viranomaisneuvotteluiden yksi tärkeä anti on ollut, että viranomaiset saavat tiedon ja ymmärryksen muiden viranomaisten tavoitteista ja lähtökohdista sekä yhteensovittamismahdollisuuksista. Kuntaa on myös ELY-keskuksen toimesta kehotettu järjestämään viranomaisneuvottelu, kun ELY-keskus on havainnut kaavoituksessa olevan keskeisinä osallisina muita

viranomaisia. Tarkoittaako lain sanamuoto, että aloitteen viranomaisneuvottelusta tekee vain kunta? Kunnalla tulee tällöin olla riittävä tieto valtakunnallisista ja maakunnallisista asioista. Lapin ELY-keskus katsoo, että myös ELY-keskuksella tulee olla mahdollisuus edellyttää neuvottelua.

MRL:n 66 §:n mukaan viranomaisneuvottelu järjestetään tavoitteiden toteamiseksi. Hallituksen esityksessä ei avata viranomaisneuvottelun tarkoitusta säättävää lain sanamuodon muutosta. Tavoitteiden selvittäminen on muuttunut tavoitteiden toteamiseksi. Pelkkä tavoitteiden toteaminen ei edellytä viranomaisten kokoontumista. Voimassa olevan lain sanamuoto on ymmärretty tavoitteiden toteamiseksi ja suunnitelmaksi siitä, millaisilla selvityksillä ja vaikutusten arvioinneilla MRL:n 9 §:n mukaisesti kaavan ja viranomaisten tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Lapin ELY-keskus katsoo, että lain sanamuotoa tulee muuttaa enemmän neuvottelujen tarkoitusta ja laadukasta kaavoitusta eteenpäin vieväksi. Lain sanamuoto pelkää tavoitteiden toteamisesta ei sovi myöskään maankäyttö- ja rakennusasetuksen viranomaisneuvotteluita koskeviin säädöksiin, koska se ei ota huomioon kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeisen viranomaisneuvottelun luonnetta.

### **Osallistumis- ja arviointisuunnitelma**

Maankäyttö- ja rakennuslain 64 § esitetään kumottavaksi. Lapin ELY-keskus ei pidä merkittävänä neuvottelumahdollisuuden poistamista, koska sitä on käytetty hyvin vähän. Sitä vastoin pykälän poistamisen myötä maankäyttö- ja rakennuslaista katoaa selkeä aikamääritys osallistumis- ja arviointisuunnitelman tarpeelle kaavan laadinnan aikana ja OAS:n täydentämismahdollisuudelle. 2 momentin perusteella kaavoitusmenettelyssä on edellytetty OAS:n saatavillaoloa kaavaehdotuksen nähtävillä oloon asti. Lapin ELY-keskus pitää määräajan säättämistä tarpeellisena ja säädös vahvistaisi OAS:n asemaa. Säädös voisi olla esimerkiksi 63 §:n 1 momentissa.

### **Yleiskaavan oikeusvaikutukset**

Ehdotetun 42 §:n mukaan yleiskaavan vanhentuneisuudesta seuraisi, ettei yleiskaavaa tarvitse noudattaa. Kyseessä on poikkeaminen normaalista suunnittelujärjestelmästä, jossa yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista. Hallituksen esityksen mukaan eri viranomaisten kannanotoilla olisi merkitystä asian arvioimisessa muiden esille nostettujen seikkojen lisäksi. Lapin ELY-keskus katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslaissa tulee olla velvoite viranomaisten kuulemisesta esimerkiksi viranomaisneuvottelussa, mikäli asemakaava laaditaan tai muutetaan ilman, että yleiskaava on ohjeena. Lisäksi tulisi miettiä vanhentuneisuuden kriteerejä.

MRL 16 §:n tarkoittama suunnittelutarvealue tarkoittaa lähtökohtaisesti aluetta, jolle tulisi laatia asemakaava. Lakimuutoksessa kyläyleiskaavan kaavamääräystä yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena ei voitaisi käyttää alueella, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Lakimuutoksen aiottu sanamuoto 44.1 §:ssä ei selkeytä suunnittelujärjestelmän ymmärtämistä.

## Vapaan rannan turvaaminen

Rakentamiselta vapaita alueita rannoilla turvataan luonto-, maisema- ja virkistysarvojen säilyttämiseksi. Lain muutosehdotuksen mukaan ranta-alueiden kaavoituksen erityisiä sisältövaatimuksia koskevaan 73 §:ään lisättäisiin momentti, joka koskee kyläalueen kaavoitusta.

Voimassa olevan lain ja käytännön mukaan kaavoitettava alue jaetaan ranta-alueeseen ja kuivan maan alueeseen. Mikäli kylä on lähellä rantaa, rannan suunnitteluvaihtoehto tulee MRL 72.1 §:stä. Kylän asuinrakennukset pihapiireineen voivat ulottua myös rantaviivaan. Tällöin rantarakentamisen säästöksi sovelletaan kapeammalla rantavyöhykkeellä. Kyläalue on kuivanmaan aluetta.

MRL:n 73 § säätelee rantasuunnittelusta. Hallituksen esityksessä tuleekin avata tämän säädöksen piiriin kuuluvan kyläalueen luonnetta. Lapin ELY-keskus katsoo, että muutoksella on mahdollisuus sekoittaa ranta-alueen kaavoituksen ja kyläalueen kaavoituksen järjestelmää. Eikö uuden 73.2 §:n 'kyläalueella' tule olla 'kylän rantavyöhykkeellä'?

Lisäksi Lapin ELY-keskus muistuttaa, että yleiskaavan sisältövaatimukseen kuuluu, että yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Tähän perustuen rakennusoikeuksia on siirretty kylien rantavyöhykkeeltä kylien kuivan maan alueelle, jotta rantaa on voitu säilyttää rakentamattomana. Lakimuutos tarkoittaa, että rakentamismahdollisuus etsitään rannalta.

Hallituksen esityksessä tulee avata 73 §:n suhdetta rannan suunnittelutarvetta sääteleviin 72 § 1 ja 2 momentteihin. Tulisiko 73 §:n otsikko muuttaa koskemaan sekä 72 §:n 1 momentin että otsikossa näkyvän 72 §:n 2 momentin tilanteita. Lakimuutoksessahan on kyse 72.1 §:n suunnittelutarpeesta.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ranta- ja kyläalueen suunnittelusta esitetty ei kuvaa tilannetta, jossa rantaan rajoittuvien kyläalueiden rantaosayleiskaavoitus on koettu ongelmalliseksi. Ongelma tuskin tulee kaavoitettavien alueiden laajuudesta. Pikemminkin laajoilla suunnittelualueilla rakentamiselta vapaiden rantojen turvaaminen on helpompaa. Kyläalueilla tuskin on käytetty samoja mitoituslukuja tähänkään asti. Mitoituslukuun vaikuttavat luonnon ja maiseman arvot, virkistysalueen tarve sekä yhdyskuntarakenne. Kyläalueilla on siten jo käytetty muuta ranta- aluetta korkeampaa mitoituslukua.

## Maisematyö lupa

MRL 128 §:n muutos tarkoittaa viihtyisän elinympäristön vähenemistä. Ranta-asemakaava-alueet on kaavoitettu loman ja vapaa-ajan viettoon varten. Usein loma-asuntojen rakennuspaikat ovat pienehköjä ottaen huomioon naapurialueilla tehtävien toimenpiteiden vaikutus. Muutos tulee muuttamaan ranta-asemakaavojen luonnetta. Yleiskaavan maa- ja metsätalousvaltainen alue kaventaa kuntien mahdollisuuksia suojata kuntien elinkeinotoimintaa maa- ja metsätaloudelta. Voimassa oleviin kaavoihin on ehdottomasti sovellettava nykyistä 128 §:ää.

**Kauppa**

Johtaako vähittäiskaupan suuryksikköön suurentaminen MRL:n yleisten ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden vastaiseen kehitykseen?

**Käsitteistö**

Lain soveltamisala on alueiden käyttö. Kunnan suunnittelua ei ole rajattu koskemaan vain maa-alueita. Muutettaessa 191.1 § ja 192.2 §:n 3 kohdassa voisi harkita maankäytön muuttamista alueidenkäytöksi.

Lausunnon laatimiseen on annettu osallistumismahdollisuus kaikille Lapin ELY-keskuksen vastuualueille.

Alueidenkäyttöyksikön päällikkö



Kaija Pekkala

Ylitarkastaja



Leena Ruokanen

**TIEDOKSI**

Jokelainen, Pasanen, Luokkanen, Seppälä  
Saarela  
Ylinampa  
Alueidenkäyttötiimi