Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

7.2.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunta

P-K:n ELY-keskuksen asiantuntijalausunto MRL:n muutokseen (HE 251/2016)

Yleiskommentti:

HE 251/2016 esitetyt tavoitteet MRL:n muuttamiseksi ovat hyviä ja kannatettavia. Kuitenkin lakiesityksessä esitetyt uudistukset ovat käytännössä täysin riittämättömiä turvaamaan haluttujen tavoitteiden toteutumisen kaavoituksessa.

MRL, joka tuli voimaan vuonna 2000, on pian 20 vuotta vanha. Laki on ajallisesti vanhentunut eikä vastaa enää nykypäivän alueidenkäytön suunnittelun tarpeita. Tällä hetkellä alueidenkäytön suunnittelun keskeisimmät ongelmat ovat kaavojen liian pitkät valmistumisajat, kaavaprosessien jäykkyys ja joustamattomuus sekä riittämätön asuntotuotanto pääkaupunkiseudulla ja kasvavissa kaupungeissa. Ongelmaksi on myös koettu rantarakentaminen, jota koskevat säännökset ovat monimutkaisia, perustuvat useilta kohdilta oikeuskäytäntöön eivätkä vasta enää tämän päivän rantojen virkistyskäytön tai asumisen tarpeita.

MRL:iin on tehty lukuisia osauudistuksia sen voimassaoloaikana. Osauudistuksilla ei enää saavuteta niitä todellisia uudistuksia, joita tämän päivän alueidenkäytön suunnittelussa tarvitaan. MRL edellyttää kokonaisuudistusta, jossa luodaan uusi maankäytön suunnittelujärjestelmä, joka vastaa tämän ajan maankäytön suunnittelun tarpeita.

Kommentit lakiesitykseen

MRL 18 § ELY-keskuksen tehtävät
ELY-keskuksen tehtäviä aiotaan muuttaa siten, ettei ELY-keskus enää jatkossa ohjaisi kuntien toimintaa, vaan ainoastaan edistäisi kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Muutosta on perusteltu siten, että se korostaisi kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja ELY-keskuksen roolia kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntijaorganisaationa. Perustelu on ontuva, koska kunnilla on tähänkin asti ollut ns. kaavamonopoli alueellaan. Kunnat ovat itsenäisesti käsitelleet ja hyväksyneet kaikki alueelleen laadittavat kaavat. ELY-keskuksen kaavaohjaus on ollut alueidenkäytön asiantuntijana sekä lausunnonantajana toimimista. Kunnat eivät ole olleet sidottuja ELY-keskuksen lausuntoihin, vaan ovat voineet itsenäisesti päättää omista kaavoistaan.

ELY-keskusten tehtäviä aiotaan muuttaa myös siten, että jatkossa ELY-keskusten on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Valitusoikeuden kannalta tämä tarkoittaisi sitä, ettei ELY-keskus voisi jatkossa valittaa kuntien yleis- ja asemakaavoista, puhumattakaan maanomistajien laatimista ranta-asemakaavoista. Valitusoikeuden ulkopuolelle jäävät myös poikkeamispäätökset, suunnittelutarve-

POHJOIS-KARJALAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295026000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 69, 80101 Joensuu
kirjaamo.pohjois-karjala@ely-keskus.fi

ratkaisut ja rakennusluvat. Em. ratkaisuissa ei yleensä käsitellä valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä vaan seudullisesti tai paikallisesti merkittäviä kysymyksiä. ELY-keskukset ovat tähän asti käyttäneet valitusoikeuttaan äärimmäisen maltillisesti ja valitukset ovat menestyneet tuomioistuimissa hyvin. Tämä osoittaa, että ELY-keskukset ovat puuttuneet aiheellisesti kuntien lainvastaiseen menettelyyn.

Kuntien maankäyttöratkaisujen laillisuusvalvontatehtävää ei voida jättää kuntalaisten ja järjestöjen tehtäväksi, koska heiltä ei voida odottaa asian vaatimaa lainsäädännön osaamista. Yleensä he valvovat sekä valittavat ainoastaan itselleen tärkeistä asioista. Voidaan kysyä, kenen tehtäväksi jatkossa jää varmistaa, että kaavat täyttävät MRL:ssä niille asetetut sisältövaatimukset, onko kaikille asianosaisille turvattu riittävät osallistumismahdollisuudet kaavaprosesseissa, perustuvatko kaavat tarvittaviin selvityksiin, kohdellaanko kansalaisia yhdenvertaisesti tai kuka huolehtii yleisen edun valvomisesta? Valitusoikeuden rajaaminen johtaisi siihen, että MRL:n säännöksiä ei enää noudatettaisi, koska lainvastaisistakaan päätöksistä ei todennäköisesti valitettaisi. HE:ssä ei myöskään ole esitetty ELY:n valitusoikeuden rajaamiselle riittäviä ja asiallisia perusteita. Mikäli kunnan päätöksissä on oleellisesti rikottu MRL:n säännöksiä tai yleinen etu edellyttää muutosta ratkaisuun, ELY-keskuksilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus valittaa.

MRL:n 18 §:n muutos tulisi olemaan voimassa reilun vuoden, kunnes maakuntauudistuksessa alueidenkäytön tehtävät järjestetään uudelleen. Näin suureen ELY-keskuksen tehtävien ja toimivallan muutokseen ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä näin lyhyen ajan takia.

MRL 42 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Jatkossa asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään, vaikka yleiskaava olisi ilmeisen vanhentunut. Kaavaohjauksen keskeisten periaatteiden mukaan kunnan on pidettävä yleiskaava ajan tasalla ja yleiskaava ohjaa laadittavaa asemakaavaa. Asemakaavamuutoksen mahdollistaminen tilanteissa, joissa yleiskaava on todettu ilmeisen vanhentuneeksi, on maankäytön keskeisten suunnitteluperiaatteiden ja maankäytön ohjausjärjestelmän vastainen. Vanhentunut yleiskaava on saatettava ensin ajan tasalle ja sen jälkeen laadittava uusi asemakaava. Yleiskaavan tarkoitus on ohjata kunnan yhdyskuntarakennetta ja toimintojen sijoittumista vuosiksi eteenpäin. Pelkkä asemakaavojen laatiminen vanhentuneiden yleiskaavojen nojalla ei tue tätä tavoitetta millään lailla.

Tällä hetkellä tilanteissa, joissa yleiskaava todetaan vanhentuneeksi, menetellään siten, että yleiskaavaprosessi menee edellä, mutta asemakaavaa laaditaan samanaikaisesti. Yleiskaava hyväksytään ensin ja sen jälkeen asemakaava. Mikäli tarkoituksena on nopeuttaa kaavoitusprosesseja, tulee ennemminkin miettiä, onko MRL:a mahdollista muuttaa siten, että kevennetään ja nopeutetaan ajantasaistettavan yleiskaavan laatimisprosessia. Voisiko vanhentuneen yleiskaavan päivittäminen tapahtua kevyemmillä selvityksillä ja nopeammin kuin, mikäli yleiskaava laadittaisiin täysin neitseelliselle alueelle.

MRL 44 § Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Lakimuutoksessa ehdotetaan poistettavaksi nykyisessä laissa oleva rajaus, jonka perusteella yleiskaavaan otettu määräys kaavan tai sen osan käyttämiseen rakennusluvan

myöntämisen perusteena voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Muutos on perusteltu, koska ns. kyläyleiskaava on käytännössä soveltunut harvoihin maankäytön suunnittelutilanteisiin. Käytännössä kylän yksiselitteinen määrittely on tuottanut huomattavia ongelmia. Nyt säännöstä on tarkennettu siten, että määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Uusi säännös tulee tuomaan ongelmatilanteita etenkin kaupunkien lievealueilla, joilla ei vielä ole asemakaavan laatimistarvetta, vaan tarve aktualisoituu muutaman vuoden kuluttua. Mikäli kaupunkien lievealueet rakennetaan yleiskaavan perusteella, vaikeutuu myöhemmin laadittavan asemakaavan tekeminen tuntuvasti. Säännöstä tulisi tarkentaa siten, ettei sitä sovelleta kaupunkien välittömille kasvu- ja laajentumisalueille.

MRL 50 § Asemakaavan tarkoitus
Asemakaavan muutos olisi jatkossa mahdollista tehdä vaiheittain. Sinällään tämä muutos ei tuo nykyiseen tilanteeseen mitään uutta. Tähänkin asti asemakaavamuutos on voinut kohdistua esim. käyttötarkoituksen muutokseen tai rakennusoikeuden korottamiseen. Lisäksi on joissakin tapauksissa voitu soveltaa ns. vähäisen kaavamuutoksen säännöksiä, jolloin kaavaprosessia on saatu lyhennettyä. Usein pienet asemakaavamuutokset on tehty ns. postimerkkikaavoina ja niitä on voinut olla useampia peräkkäin. Mikäli vähäiset kaavamuutokset tai ns. postimerkkikaavat ovat ajan tasalla olevan yleiskaavan mukaisia, niitä on pidettävä asianmukaisina yksittäisiin tilanteisiin soveltuvina maankäyttöratkaisuina. Näin ollen 50 §:n muutos on tarpeeton.

63 § Osallistumis- ja arviointisuunnitelma
Kun kyseessä on vaikutuksiltaan vähäinen asemakaavamuutos, jatkossa ei enää tarvitsisi laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Vähäisissä kaavamuutoksissa osallistumis- ja arviointisuunnitelma on useimmiten tarpeeton, mutta tästä huolimatta osallisille tulisi jollakin muulla tapaa selvästi ja luotettavasti ilmoittaa, milloin heillä on mahdollisuus niin halutessaan esittää kaavaa koskevia mielipiteitä.

66 § Viranomaisneuvottelu
Tavoitteena on, että kunnan ja ELY-keskuksen yhteydenpito- ja neuvottelukynnystä nostettaisiin siten, että neuvotteluvelvollisuus rajattaisiin kaavoihin, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia kysymyksiä tai jotka olisivat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Muutoksen tavoitteena on korostaa kunnan itsenäistä roolia maankäytön suunnittelussa. Käytännössä viranomaisneuvotteluihin osallistuvat ELY-keskuksen lisäksi myös muut viranomaistahot kuten esimerkiksi Maakuntaliitto ja Museovirasto sekä tarpeen mukaan myös muut viranomaistahot. Viranomaisneuvottelusta on muodostunut toimiva työskentelymuoto, jossa kunnan edustajat, kaavan laatija sekä viranomaistahot voivat saman pöydän ääressä keskustella kaavasta, sen aikataulusta, sopia yhdessä kaavassa käsiteltävistä asioista ja kuulla toisten viranomaisten näkemyksiä. Viranomaisneuvotteluissa on mahdollista sopia asioista yhdessä ja näin ennakoivalla toimintatavalla monilta ristiriidoilta ja valituksilta on vältytty. Työskentelymuoto on koettu toimivaksi ja rakentavaksi. Viranomaisneuvottelujen kynnyksen nostaminen olisi viranomaisyhteistyön kannalta askel taaksepäin. Jatkossa yleiskaavoissa ja merkittävissä asemakaavoissa vähintään yksi viranomaisneuvottelu tai vastaava yhteistyömuoto on säilytettävä, vaikkei niissä käsiteltäisikään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita.

71 § Vähittäiskaupan suuryksikkö
Vähittäiskaupan suuryksikön alarajaa on tarkoitus nostaa 2000 kerrosneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin. Edellinen vähittäiskauppaa koskeva lakiuudistus tapahtui vuonna

2011. Silloin muun muassa edellytettiin, että maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alaraja ja sijainti keskustatoiminnoille osoitettujen alueiden ulkopuolella. Maakuntakaavat, joissa tämä asia on ratkaistu, on hiljattain laadittu ja vahvistettu ympäristöministeriössä. Maakuntakaavoissa on osoitettu maakunnalliset linjaukset seudullisen vähittäiskaupan alarajaksi. Kun otetaan huomioon, että kaupan rakenteessa ja ihmisten ostokäyttäytymisessä on odotettavissa isoja muutoksia asiakkaiden siirtyessä yhä enenevässä määrin verkkokaupan palveluiden käyttäjäksi, ei alarajan nostamiseen ole tarvetta, vaan vähittäiskaupan suuryksikön alarajana voidaan pitää maakuntakaavassa määrättyä kerrosneliömetrimäärää.

73 § Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Rantarakentamista on tarkoitus helpottaa siten, että laadittaessa kaavaa ranta-alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta määräystä riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen turvaamisesta edellyttäen, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys huomioidaan. Säännös tulee aiheuttamaan huomattavia soveltamisongelmia esim. sen, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu turvataan. Ns. kyläyleiskaavoissa on ongelmana ollut kylän määrittely ja sama määrittelyongelma sisältyy tähänkin säännökseen. Esityksessä on todettu, että kylällä tarkoitetaan useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa. Herää kysymys, montako rakennusta kylään tulee vähintään sijoittua? Onko useita esim. kolme vai enemmän? Mikä on maaseudun kylämäinen taajama ja miten se määritellään? Miten laaja kylä-alue voi tai saa olla? Mistä kylä alkaa ja mihin se päättyy? Ei voida myöskään lähteä siitä, että kylän käsite voidaan määritellä jokaisessa laadittavassa yleiskaavassa. Koska lähes kaikilla rannoilla on rakentamista ja kaavassa voidaan päättää kyläalueesta, säännös johtaa käytännössä siihen, että kunnat voivat tulkita lähes kaikki rannat kyläalueiksi, joihin mitoitussäännöksiä ei tarvitse soveltaa. Pelkästään se, että kunta velvoitetaan ottamaan virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys huomioon, ei käytännössä velvoita kuntaa yhtään mihinkään konkreettisiin toimiin.

129 a § Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta

Kunta voisi jatkossa osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Rakennusjärjestykset eivät perustu saman tasoisiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin kuin kaavat, joten rakennusjärjestyksessä ei voida todeta, aiheutuuko käyttötarkoituksen muutoksesta merkittäviä ympäristö- tai muita vaikutuksia. Soveltuuko ranta-alue ja millä edellytyksin pysyvään asumiseen, on tutkittava kaavalla, koska rakennusjärjestys ei tähän sovellu.

Rantarakentamissäännösten uudistamistarve

Nykyisin vapaa-ajanasunnot rakennetaan tasokkaiksi ja ne vastaavat käytännössä pysyviä asuntoja. Vapaa-ajan asuminen on myöskin muuttunut siten, että vapaa-ajan asuntoja käytetään ympäri vuoden eikä pelkästään kesäaikana. Vapaa-ajanasunnoilla tehtävä etätyö on myös lisääntynyt huomattavasti. Raja vapaa-ajan asumisen ja pysyvän asumisen välillä on pikku hiljaa hämärtynyt. Jatkossa voitaisiin miettiä, onko MRL:ssa enää tarkoituksenmukaista erotella loma- ja pysyvää asumista erilleen. Olisiko parempi, että laadittavissa rantaosayleiskaavoissa osoitettaisiin rantarakennuspaikat siten, että

omistaja voi halutessaan päättää, rakentaako hän pysyvän vai loma-asunnon rakennuspaikalle.

Muut HE:n lainkohdat
64 §, 77 § ja 179 §:n kumoaminen on aiheellista. 126 a §:n ja 128 §:n muutokset ovat kannatettavia. 137 § on kokeilemisen arvoinen.

Lakiesityksen vaikutukset
Hallituksen esitykseen sisältyvä lakimuutoksen vaikutusten arviointi on yksipuolinen ja korostaa liikaa muutoksella aikaansaatavia myönteisiä vaikutuksia. Mikään muutos ei ole pelkästään myönteinen asiaa, vaan siihen liittyy myös kielteisiä vaikutuksia. On ehdottoman tärkeää, että myös lakimuutoksen kielteiset vaikutukset kerrotaan. Arvioinnissa tulisi ottaa ainakin kantaa siihen, missä määrin esitetyt muutokset hajauttavat yhdyskuntarakennetta ja ovat voimassa olevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) vastaisia. Millaisia kustannuksia hajautuva yhdyskuntarakenne aiheuttaa kunnille? Myöskin tulisi kertoa, mitä kielteisiä vaikutuksia, kuten maanomistajien tasapuolisen kohtelun tai luonnonarvojen vaarantumista, mahdollisesti aiheutuu, kun ELY-keskusten valvonta ja ohjaus poistuvat. Vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu kantaa siihen, etteivät kaikki kunnat pysty hoitamaan uusia tehtäviä, koska niillä ei ole riittävästi osaamista eikä henkilöresursseja.

Irma Mononen
Luonto ja alueidenkäyttö -yksikkö, yksikön päällikkö, varatuomari
Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Kauppakatu 40 B, Joensuu
PL 69, 80101 Joensuu