§ 741
Lausunto ympäristöministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

HEL 2016-007592 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa ympäristöministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muuttamiseksi seuraavan lausunnon:

Yleistä

Hallituksen esityksessä esitettyjen MRL:n muutosten tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia. Luonnos toteuttaa Juha Sipilän hallituksen ohjelman tavoitteita ja sisältää lukuisia sekä maankäytön suunnittelua että rakentamismahdollisuuksia helpottavia muutosehdotuksia maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Eniten keskusteluissa on ollut esillä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten muuttuva rooli ja tehtävät sekä vähittäiskaupan suuryksikköjä koskeva sääntely.

Esityksen sisältö

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Nykyiseen verrattuna ELY-keskusten rooli supistuu kuntien kaavoituksen ja rakentamisen ohjaamisesta näiden tehtävien edistämiseen. Kaavoituksen ja rakentamisen valvontatehtävä rajataan ulottumaan vain vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Tällä hetkellä valvontatehtävä koskee periaatteessa kaikkia kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevia säännöksiä.

Ehdotuksen mukaan muutos korostaisi kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja ELY-keskusten roolia kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntijaorganisaationa.

ELY-keskusten muuttuva rooli näkyy erityisesti myös valitusoikeutta koskevissa säännösehdotuksissa. ELY:n valitusoikeuden osalta ehdotuksessa esitetään, että ELY poistetaan nimenomaisena mainintana MRL:n 191 §:stä, jossa säädetään valitusoikeudesta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä sekä MRL:n

193 §:stä, joka koskee valitusoikeutta poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta.

ELY:n valitusoikeus edellä esitettyjen päätösten osalta rajautuisi ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin, sillä valitusoikeus edellä mainituista päätöksistä jää edelleen viranomaisille toimialaansa kuuluvissa asioissa. Näitä olisivat ELY:n toimialaan ehdotetun muutoksen myötä vaikutukseltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävät asiat (MRL 18 § 2mom.).

Epäselväksi kuitenkin jää, onko ELY:llä edelleen valitusoikeus asioissa, joista ELY huolehtii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n perusteella, kuten asioissa, jotka kuuluvat yleisen edun valvomiseen ympäristö- ja vesiasioissa. Tällaisia asioita voivat olla myös vain paikallisesti merkittävät asiat.

Suurin muutos koskee maisematyölupia, joista ELY:n valitusoikeus poistuu kokonaan. Purkamisluvissa, olivatpa ne itsenäisiä tai osa rakennuslupaa, valitusoikeus rajautuu koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista. Poikkeamisluvissa ja suunnittelutarveratkaisuissa ELY:n rajoittamaton valitusoikeus poistuu ja valitusoikeus rajautuu ELY:n toimialaan kuuluviin asioihin.

Myös vuorovaikutusta kaavoitusmenettelyssä kunnan ja ELY:n kanssa esitetään rajoitettavaksi vain niihin kaavoihin, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia kysymyksiä tai jotka ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. MRL:n 77 §, jossa edellytetään, että MRL:n 66 § 2 momentin mukainen viranomaisneuvottelu tulee pitää aina, jos yleiskaava laaditaan ranta-alueelle loma-asutuksen järjestämiseksi sekä ranta-asemakaavaa laadittaessa, ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotuksen mukaan rantayleis- ja -asemakaavoja valmisteltaessa neuvottelun järjestämisen tarve arvioitaisiin samalla tavoin kuin valmisteltaessa muitakin yleis- ja asemakaavoja.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityisiin sisältövaatimuksiin (MRL 73 §) ehdotetaan muutosta siten, että edellytystä ranta-alueille jätettävästä riittävästä yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta ei sovellettaisi olemassa olevilla kyläalueilla. Tämä edellyttäisi, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon.

Suomen Luonnonsuojeluliitto vastustaa eriävässä mielipiteessään viranomaisneuvottelujen vähentämistä. Luonnonsuojeluliitto suhtautuu muutoinkin kriittisesti ehdotukseen, jonka se katsoo huonontavan ympäristöoikeuden tasoa nykyisestä.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva sääntely

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi MRL:n 71 a §:n vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää siten, että suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 neliömetristä 4000 neliömetriin. Pinta-alan noston tavoitteena on edistää toimivan kilpailun kehittymistä ja ottaa huomioon vähittäiskaupan toimialan kehittämisen tarpeet.

Esityksen perusteluissa todetaan, että yli 4000 kerrosneliömetrin myymälöiden erityinen ohjaustarve perustuu niiden usein aiheuttamiin merkittäviin yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saatavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

MRL:n 71 b §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus tulisi maakuntakaavassa osoittaa vain kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Esityksessä ehdotetaan vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavan MRL:n 71 c §:n muuttamista siten, että pykälän 1 momentista poistettaisiin velvoite ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Laadun sijaan huomioon otettavana perusteena olisi jatkossa palvelujen saavutettavuus.

Esityksessä todetaan, että vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus sijoituksen perusteena sekä lain 71 b §:n mukaiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva erityiset sisältövaatimukset otetaan huomioon. Kaupan palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin esityksen perustelujen mukaan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen ja mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla, myös kävellen ja polkupyörillä.

MRL:n 71 e §:ssä oleva täsmentävä säännös kaupan laatua ja kokoa koskevista asemakaavamääräyksistä ehdotetaan kumottavaksi. Tämä ehdotus on aiheuttanut luonnosta valmistelleessa työryhmässä eri suuntiin meneviä näkemyksiä. Suomen Kuntaliitto vastustaa eriävässä mielipiteessään säännösten (57 §:n loppuosa ja 71 e §) poistamista, kun taas Kaupan liitto ja Kauppakamari ovat pitäneet säännöksen poistamista tärkeänä.

Asemakaavoitus

Esityksessä on ehdotettu, että asemakaavan muutos voitaisiin laatia myös vaiheittain (MRL 50 §). Esityksen perustelujen mukaan vaiheittain laatimisella tarkoitetaan kaavan laatimista vain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia koskien. Tällaisia osakokonaisuuksia voisivat ol-

la esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokset, rakennusoikeuden korottaminen tai useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta. Perustelujen mukaan vaiheittain laatimiselle olisi tarvetta erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen nopeuttamisen mahdollistajana. Nykyisin tämän tyyppisiä kysymyksiä ratkaistaan poikkeamisilla.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei ehdotuksen mukaan tarvitse laatia silloin, kun kyseessä on vähäinen asemakaavamuutos.

Rakentaminen

Rakentamista koskevia säännöksiä helpotetaan joiltakin osin. MRL:n 42 §:än, jossa säädetään yleiskaavan oikeusvaikutuksesta muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan, ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa väljennettäisiin ja joustavoitettaisiin yleiskaavan ohjausvaikutusta tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaava olisi näissä tilanteissa mahdollista laatia perustellusta syystä ilman, että yleiskaava olisi kyseisellä alueella ohjeena asemakaavan laatimiselle. Edellytyksenä olisi, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaavaa laadittaessa.

Perustelujen mukaan yleiskaavan vanhentuneisuutta arvioitaessa on mietittävä, ohjaako yleiskaava tarkoituksenmukaisella tavalla yhdyskuntien ja maankäytön kehittämistä ja asemakaavoitusta. Lisäksi on selvitettävä, ovatko olosuhteet muuttuneet niin merkittävästi, että yleiskaavan mukaiset ratkaisut eivät enää ole perusteltuja.

Vanhentuneisuuden kriteereiksi esitetään mm. yleiskaavan ikää ja sitä, jos se on ristiriidassa alueelle myöhemmin laaditun maakuntakaavan kanssa. Lähtökohtana olisi kuitenkin ensisijaisesti yleiskaavan tarkistaminen eikä asemakaavojen laatiminen yleiskaavan vastaisesti. Perusteltuna syynä voisi ehdotuksen mukaan pitää sitä, että asemakaavan vaikutukset on mahdollista arvioida ilman sen kytkemistä laajempaan yleiskaavalliseen tarkasteluun. Lisäksi perustelujen mukaan parhaillaan laadittavana olevan yleiskaavan linjaukset ja sisältö olisi mahdollista ottaa huomioon.

Yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena lisätään. Rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella täsmennetään ja rajataan. Vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön mahdollistetaan ilman poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua rakennusjärjestyksessä osoitettavalla alue- ja edellytysrajauksella. Maisematyölupa poistetaan yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta.

Toimenpideluvanvaraisiin toimenpiteisiin lisätään kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai –keräimen asentaminen tai rakentaminen.

Ehdotuksen arviointia

Helsingin kaupungin kannalta luonnos hallituksen esitykseksi vaikuttaa pääosin käyttökelpoiselta. Muutokset mahdollistavat toteutuessaan helpotuksia maankäytön suunnittelussa, sekä sisällöllisesti että erityisesti menettelyllisesti. Tätä voi pitää myönteisenä asuntorakentamisen edistämisen kannalta. Kaupunginhallitus pitää ehdotettujen muutosten peruslinjauksia pääosin kannatettavina.

Kuntien ja erityisesti kaupunkien maankäyttö- ja rakennusasioiden resurssit ja osaaminen ovat pitkäjänteisen panostamisen myötä saavuttaneet tason, jossa kuntien ja valtion päällekkäistä viranomaistoimintaa voidaan vähentää. Samalla on luontevaa luopua kaavoituksen lakisääteisistä viranomaisneuvotteluista. Ne eivät viime vuosina juurikaan ole tuoneet lisäarvoa kaavoitusprosesseihin, joissa lausuntoja ja näkökantoja tuodaan ilmi prosessin kuluessa aina kaavan vireilletulosta alkaen. Lakisääteisistä kokouksista luopuminen vapauttaa samalla resursseja epäviralliseen, selvästi dynaamisempaan ja tuloksekkaampaan kumppanuuspohjaiseen yhteistyöhön.

Jää kaupungin itsensä harkintaan, kuinka laajalti helpotuksia halutaan ottaa käyttöön. Eräät menettelylliset helpotukset tulevat joka tapauksessa voimaan ja vapauttavat kaupungin voimavaroja kaavoitusprosessin hoitamisesta varsinaiseen kaavojen laatimiseen.

Pelkällä lakimuutoksella ei kuitenkaan synny toimivaa kumppanuuskulttuuria. ELY:n ja sen virkamiesten rooli muuttuu niin perinpohjaisesti, että muutosehdotuksen hyötyjen saavuttaminen tarvitsee tuekseen voimakasta koulutuspanostusta, uusia toimintakonsepteja ja niitä tukevaa vahvaa muutosjohtamista.

Kaupunginhallitus kiinnittää huomiota seuraaviin asiakokonaisuuksiin, jotka kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan vaativat vielä lisäharkintaa.

ELY-keskuksen roolista

Hallituksen esityksessä, kuten ei myöskään voimassa olevan MRL:n hallituksen esityksessä, ei ole aukaistu sitä, mitä alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämisellä konkreettisesti tarkoitetaan. Esityksestä tulee ilmetä ne toimet, joilla ELY edistää kunnan alueiden suunnittelua tai rakennustoimen järjestämistä, jotta säännös ei jäisi pelkäksi toteamukseksi.

Yleis- ja asemakaavoja koskevien viranomaisneuvottelujen tarvetta esitetään rajattavaksi. Neuvottelumenettely säilyisi edelleen valtion ensisijaisen vaikuttamiskeinona, mutta yhteydenpito- ja neuvotteluvelvollisuuden kynnystä nostettaisiin nykyisestä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vuosittaiset kehittämiskeskustelut ELY:n kanssa jäävät voimaan, eikä neuvotteluvelvollisuuden rajaaminen sulje pois kunnan ja ELY:n välistä epävirallista yhteydenpitoa tai työneuvottelujen järjestämistä tarvittaessa. Kaupunginhallitus pitää esitettyä muutosta kannatettavana: se vähentäisi kaavaneuvottelujen ja kuukausittaisten neuvottelujen määrää nykyisestä ja edistäisi näin sekä kunnan että ELY:n voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista maankäytön suunnittelussa.

ELY:n valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi sen toimialaa koskeviin asioihin kaavojen ja rakennusjärjestysten, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Maisematyölupia koskeva valitusoikeus poistettaisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana ELY-keskuksen valitukset ovat kohdistuneet valtakunnallisesti noin yhteen prosenttiin asemakaavoista. Määrä ei ole välttämättä suuri, mutta esimerkiksi asuntotuotannolle kaavan viivästyminen, tai viivästymisen riski, valitusten takia on haitallista. Viranomaisten välisessä toiminnassa valitusmenettelyä luontevampi menettely on ennakkoyhteistyö.

Esityksen perusteluissa on todettu, että vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon niiden suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Esimerkkeinä vaikutuksiltaan valtakunnallisista tai merkittävistä maakunnallisista asioista on esitetty mm. valtakunnallisiin alueidenkäyttöön liittyvät kysymykset, valtakunnallisia tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysaluetta koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut.

Kaupunginhallitus toteaa, että perustelut eivät tässä muodossaan riitä määrittelemään ELY:n valitusoikeuden ulkopuolelle jääviä, ainoastaan paikallisia vaikutuksia aiheuttavia asioita, mikä saattaa aiheuttaa jatkossa tulkintaongelmia.

Koska ELY-keskusten valitusoikeutta poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista merkittävästi vähennetään, tulee tarkistaa päätösten ELY-keskukselle tiedoksi toimittamista koskevaa sääntelyä (MRL 137.6 § ja 174.4 §). Jatkossa ei ole enää tarpeen toimittaa kaikkia kunnassa tehtäviä poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja tiedoksi ELY-keskukselle.

Riittävänä on pidettävä, että tiedoksi lähetetään vain vaikutuksiltaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävästi koskevat päätökset. Sama koskee tiedottamista ELY-keskukselle purkamisluvasta ja maisematyöluvasta, mistä säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 69 §:ssä.

Kaupan suuryksiköt

Kaupunginhallitus toteaa, että esitetyt muutokset vähentävät merkittävästi vähittäiskaupan suuryksiöiden erityistä sijainnin ohjausta niin maakunta- kuin yleiskaavatasollakin. Helsingin päivittäistavarakaupassa on vähän yli 4000 neliön yksittäisiä yksikköjä. Todennäköisesti niitä tulisi lisää suuryksikkökoon kasvattamisen jälkeen sekä päivittäistavarakauppaan että tilaa vaativaan kauppaan.

Helsingin seudun tiivis rakenne, väestönkasvu ja sen mukanaan tuoma ostovoima antaa runsaasti mahdollisuuksia kehittää kaupallista toimintaa. Suomen päivittäistavarakaupan markkinat ovat keskittyneet kahdelle toimijalle, joiden yhteinen markkinaosuus on noin 80 prosenttia. Kaupan rakentamisen sääntelyn keventäminen voi mahdollisesti houkutella uusia toimijoita Suomenkin markkinoille.

Lähipalveluiden saavutettavuus eri kulkumuodoilla ja vaikutukset kaupan verkostoon ovat oleellisia, kun arvioidaan isompien yksiköiden sijoittumista. Kaupan sääntelyn väljentäminen myös todennäköisesti kasvattaa tarvetta vaikutusarvioinneille, varsinkin jos haetaan perusteita sijoittumiseen keskusta-alueiden ulkopuolelle. Lähikaupan verkoston tulisi olla kattava ja palvelujen saavutettavissa monipuolisesti erityisesti kasvavan vanhusväestön ja autottomien talouksien näkökulmasta.

Helsingissä lähtökohtana on sijoittaa kaupan rakentaminen keskusta-alueille. Tavoitteena on myös, että päivittäistavarakaupan suuryksiköt integroidaan muuhun rakentamiseen. Suuryksikkökoon kasvu tulee ottaa huomioon erityisesti keskustojen suunnittelussa siten, että varataan riittävästi mahdollisuuksia kaupalliselle rakentamiselle.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan myös vähittäiskaupan suuryksikön laadun huomioon ottamiseen liittyviä rajoituksia poistettavaksi. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan tämä saattaa johtaa kehitykseen, jossa päivittäistavarakauppaa ohjautuu enemmän pois keskustoista kaupan alueille, joissa saavutettavuus muulla kuin henkilöautolla on usein huonompi.

Lakimuutoksien näkökulmasta tulisi voida varmistua siitä, että erityisesti päivittäistavarakaupan suuryksiköt eivät sääntelyn väljentyessä jatkossa ohjaudu pääasiassa keskustojen ulkopuolelle. Lakiehdotuksen

perustelujen vaikutusarvioinnissakin todetaan, että lähikauppaverkko voi harventua, jos myynti keskittyy suurempiin yksiköihin.

Sen sijaan paljon tilaa vaativan kaupan tulisi olla mahdollista sijoittua vapaammin, koska ne suurina rakennuksina huonosti sopivat tiiviiseen kaupunkirakenteeseen.

Vähittäiskaupan sijoittumista edistävien ehdotettujen 71 b ja 71 c §:n muutoksia koskeva siirtymäsäännös ei myöskään ole onnistunut. Kun maakunta- ja yleiskaavoituksen uudistamisrytmi säännönmukaisesti on yli 15 vuotta ja muutokset astuvat voimaan vasta lakimuutoksen hyväksymisen jälkeisten maakunta- ja yleiskaavojen alueilla, muutokset astuvat käytännössä voimaan erittäin pitkällä viiveellä, mikäli niiden soveltaminen edellyttää sekä maakunta- että yleiskaavan muuttamista.

Nämä asukkaita ja kuluttajia hyödyttävät tarpeelliset maankäytön muutokset eivät ole niin suuria, että ne vaatisivat näin hitaita ja raskaita kaavaprosesseja. Lakimuutos olisi määrättävä astumaan tältäkin osin voimaan heti ja kumoavan mahdollisten maakunta- ja yleiskaavojen asiaa koskevat poikkeavat ja vanhentuneet määräykset.

Kaupunginhallitus ei kannata MRL:n 71 e §:n kumoamista. Kunnalla tulee olla mahdollisuus suunnitella alueelleen kestävää yhdyskuntarakennetta ja turvata vähittäiskaupan palveluverkon säilymisen ja kehittymisen edellytykset.

Rantarakentaminen

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan muutokset rantarakentamisen osalta ovat kannatettavia. MRL:n 73 §:ään ehdotettua muutosta tulisi voida soveltaa myös ainakin pääkaupunkiseudun alueella loma-asutusta varten laadittavissa yleis- ja asemakaavoissa. Tällaisia kaavoja laaditaan pääkaupunkiseudulla pääasiallisesti kaupunkien edustalla oleville saarille.

Saaria kaavoitettaessa tarkastellaan yleensä laajempaa saaristoaluetta, jossa saaret sisältävät lähtökohtaisesti sekä virkistysaluetta että loma-asumista, joten virkistykseen soveltuvaa aluetta jää jo sitä kautta riittävästi. Nykyisellään laki ja sen soveltaminen saari kerrallaan rajoittaa tiivistyvällä pääkaupunkiseudulla tärkeänä tavoitteena olevaa saariston virkistys- ja lomakäytön lisäämistä. Saariston maankäyttöä suunniteltaessa tulisi olla mahdollisuus käsitellä useampaa saarta yhtenä kokonaisuutena eikä saari kerrallaan. Näin mahdollistettaisiin saaret useamman kuntalaisen virkistys- ja lomakäyttöön. Virkistyskäytön ja kesäasukkaiden lisääntyminen elävöittäisivät saaria ja mahdollistaisivat reittiliikenteen toteuttamisen saarille.

Kaupunginhallitus tuo tässä yhteydessä esille näkemyksensä ranta-alueiden suunnittelua vaikeuttavasta oikeuskäytännöstä. Tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on oikeuskäytännössä ja ympäristöministeriön rantojen suunnitteluoppaassa omaksuttu emätilaperiaate. Jokaiselle kaava-alueen historialliselle tilalle tulee osoittaa yhtä monta rakennuspaikkaa ranta-alueelle.

Mitoitusta laskettaessa on oikeuskäytännössä tunnustetuksi malliksi vahvistunut nk. Etelä-Savon seutukaavaliitossa kehitetty ns. Etelä-Savon malli. Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisessa oikeuskäytännössä ei ole hyväksytty em. tunnustettua mallia vastaamattomia muuntomalleja.

MRL:n 73 § 1 momentin mukaan ranta-alueille on jäätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Hallituksen esityksessä on todettu kyseisen pykälän perusteluissa, että rakentamattomien alueiden riittävyys ratkaistaan tapauskohtaisesti. Harkinnassa on otettava huomioon muun ohessa rantaluonto ja virkistyskäyttö. Oikeuskäytännössä omaksuttua emätilaperiaatetta ja ns. Etelä Savon laskentamallia ei ole laissa edellytetty sovellettavaksi. Oikeuskäytäntö hankaloittaa ja on jopa esteenä kuntien maankäytön tarkoituksenmukaiselle suunnittelulle.

Ranta-alueet tulisi olla mahdollista suunnitella maankäytöllisesti tarkoituksenmukaisella tavalla eikä niin, että maankäytön suunnittelua tulee tehdä rakennuspaikkojen mitoitus edellä. Oikeuskäytäntöön tulisi puuttua tässä yhteydessä lainsäädännöllisin keinoin.

Yleiskaavan ja asemakaavan suhde

Yleiskaavan ohjausvaikutuksen väljentäminen ja joustavoittaminen tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, on periaatteellisesti hyvä ja joustava muutos, mutta kuitenkin hieman ristiriitainen. Erityisesti silloin, jos perusteltuna syynä yleiskaavasta poikkeamiselle asemakaavoituksessa pidetään sitä, että yleiskaava on ristiriidassa myöhemmin laaditun maakuntakaavan kanssa. Tällöin saattaa olla niin, että yleiskaava on vanhentunut kokonaisuudessaan ja edellytys, jonka mukaan asemaakaavan tulee sopeutua yleiskaavan kokonaisuuteen, saattaa olla mahdoton toteuttaa, jolloin pääsäätöisesti kuitenkin joudutaan laatimaan ensin yleiskaava ennen asemakaavaa.

Kaupunginhallitus esittääkin, että lainmuutosehdotuksessa esitettyä edellytystä tulisi muuttaa siten, että asemakaavan tulisi sopeutua yleiskaavan tai maakuntakaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan tai maakuntakaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaavaa laadittaessa.

Asemakaavan vaiheittaisuus

Kaupunginhallitus pitää muutosta, joka mahdollistaa asemakaavan laatimisen vaiheittain, erittäin perusteltuna mm. täydennysrakentamisen helpottamiseksi ja Helsingin kantakaupungin lukuisten (satojen) asemakaavojen uudistamisen mahdollistamiseksi joustavammin. Oikeuskäytännössä kun on katsottu, että asemakaavan keskeisten periaatteiden muuttaminen ei ole mahdollista yksittäisillä poikkeamispäätöksillä (mm. KHO 15.8.2016 taltionro 3378).

Lainmuutoksen perusteluissa on todettu, että osakokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta. Asemakaavat eivät kaupunkialueella välttämättä ole pienialaisia, josta syystä virasto esittää, että pienialaisten asemakaavojen tilalle perusteluihin kirjattaisiin erillisten asemakaavojen, jotta vältyttäisiin turhilta tulkintaongelmilta.

Kaupunginhallitus toteaa, että laissa tai esityksen perusteluissa tulisi kuitenkin vielä selvemmin todeta, missä laajuudessa MRL 54 §:ssä säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia ja MRL 9 §:n vaikutusten selvitysvelvollisuutta sovelletaan osakokonaisuutta koskevan kaavan valmisteluun. Esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevassa voimassa olevassa 39 §:ssä todetaan, että sisältövaatimukset on otettava huomioon ja selvitettävä siinä määrin kuin laadittavan kaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Asemakaavojen hyväksyminen

Merkittävä muutos koskee asemakaavan laatimisen mahdollistamista myös vaiheittain, yleiskaavan tapaan (MRL 50 §). Asemakaavan hyväksymismenettely helpottuu, kun valtuusto voisi jatkossa siirtää asemakaavojen hyväksymispäätösvaltaansa kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen osalta (52 §).

Uuden kuntalain (410/2015) 1.6.2017 voimaan tulevan 30 §:n mukaan valtuusto voi asettaa lautakuntaan jaostoja. Lautakunnan jaostoihin sovelletaan, mitä lautakunnasta säädetään. Epäselvää on, voidaanko esityksen mukaan MRL:n nojalla siirtää asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa lautakunnan jaostolle. Laissa olisi siten selvyyden vuoksi syytä todeta, että päätösvaltaa voidaan siirtää lautakunnan jaostolle ainakin vaikutukseltaan vähäisten kaavamuutosten osalta.

Kaavaprosessin vuorovaikutus

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman osalta ehdotuksessa esitetään, että vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa ei tarvitsisi laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa (OAS). Esityksessä ehdotetaan asian tuomista MRL:n 63 §:än omana momenttina. Kaupunginhal-

litus pitää lisäystä hyvänä asiana, koska muutos nopeuttaa pienten kaavamuutosten valmistelua.

MRL:n 63 §:n muutoksen yhteydessä olisi viraston näkemyksen mukaan aiheellista tarkistaa kaavoituksen vireilletulon ilmoittamista koskevaa säätelyä. MRL:n 63 §:n nojalla ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittamisesta säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 30 §:ssä. Sen mukaan kaavoituksen vireilletulosta ilmoittaminen tulee tapahtua osallisten kannalta toimivalla tavalla. Ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä, ellei kysymys ole vähäisestä kaavamuutoksesta.

Kaikista vaikutuksiltaan vähäistä merkityksellisimmistä asemakaavanmuutoksista ilmoittaminen yleisesti leviävässä sanomalehdessä ei kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ole tarpeellista. Joidenkin kaavojen osalta riittäisi ja olisi taloudellisempaa ja tarkoituksenmukaisempaa, että vireilletulosta ilmoitettaisiin vain muutosalueella ilmestyvässä paikallislehdessä tai vain internetissä. Ainoastaan kaavamuutosalueen maanomistajat tulisi mahdollisesti informoida kirjallisella ilmoituksella.

Asemakaavoituksen helpottamiseksi ja joustavoittamiseksi kaupunginhallitus esittää muutosta myös vuorovaikutusmenettelyä koskevaan MRL:n 62 §:än. 62 §:n mukaan muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Lain mukaan vastine on toimitettava muistutuksentekijälle hänen ilmoittamaansa osoitteeseen.

Helsingissä on ollut käytäntönä antaa perusteltu kannanotto kaikkiin kaavaehdotuksesta annettuihin muistutuksiin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen otteella ja sen liitteenä olevalla vuorovaikutusraportiksi nimetyllä asiakirjalla, jossa muistutuksiin vastataan aihealueittain.

Esimerkkinä todettakoon, että muun muassa uudesta Helsingin yleiskaavaehdotuksesta tehtiin muistutuksia n. 1500 kpl. Vuorovaikutusraportissa muistutuksiin vastattiin aihealueittain (ja alueittain). MRL:n 62 §:n nojalla vuorovaikutusraportti (186 sivua) lähetettiin postitse 640:lle osoitteensa lähettäneelle muistuttajalle sekä sähköpostitse 510:lle sähköpostiosoitteensa lähettäneelle muistuttajalle. Toimenpiteet aiheuttivat huomattavat kulut kunnalle. Osa kirjelähetyksistä palautui, koska muistuttajat eivät hakeneet niitä postitoimistosta, jonne ne kirjeen suuresta koosta johtuen oli jouduttu toimittamaan.

Asemakaavamuutoksissa kaupunkialueella yleensä on kyse täydennysrakentamisesta, joka herättää usein eriäviä mielipiteitä. Virasto ehdottaakin, että MRL:n 62 §:ää tarkistettaisiin siten, että muistuttajalle voitaisiin lähettää pelkkä ilmoitus, mistä perusteltu kannanotto on luet-

tavissa. Ilmoitus voitaisiin lähettää kirjallisesti muistuttajille tai sitten toimielimen päätöksessä, jossa vastineet päätetään antaa, ilmoitettaisiin, missä aineisto on nähtävillä ja luettavissa. Helsingissä kaava-aineisto on lähtökohtaisesti luettavissa kaupunkisuunnitteluviraston internet -sivuilla ja lisäksi info- ja näyttelytila Laiturilla, Kampin Narinkkatorin kupeessa, keskeisellä paikalla kaupungissa.

Aurinkopaneelin tai –keräimen luvittaminen

Kaupunginhallitus toteaa, että ehdotus, jonka mukaan aurinkopaneelin tai aurinkokeräimen asentaminen tai rakentaminen lisätään maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n toimenpideluetteloon, ei ole loppuun asti harkittu, vaikka luvanvaraisuus rajattaisiin kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttaviin aurinkopaneeleihin tai –keräimiin. Ehdotus on ristiriidassa hallitusohjelman normitusta vähentävän tavoitteen kanssa. Ehdotus saattaisi toteutuessaan johtaa luvituksen lisäämiseen ilman, että sillä saavutetaan lisäarvoa.

Ehdotuksen perusteluissa esiin tuotu mahdollisuus vapauttaa luvanvaraisuudesta rakennusjärjestyksessä ei ehkä voisi lainmuutoksen jälkeen toteutua nykyisessä laajuudessa, koska vapauttaa voidaan toimenpide, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

Helsingin kaupungin nykyinen rakennusjärjestys on vapauttanut kaikilla tonteilla luvanvaraisuudesta ilmalämpöpumpun, maalämpöpumpun ja aurinkokeräimen sijoittamisen rakennukseen, rakennelmaan tai pihamaalle (HKRJ 21 §:n 1 momentin 4 kohta). Vapautus on voitu perustaa maankäyttö- ja rakennuslain nykyiseen sääntelyyn, jossa aurinkokeräimet ja vastaavat on tulkittu joko erillislaitteeksi (MRL 126 a §:n 1 momentin 4 kohta) tai julkisivutoimenpiteeksi (MRL 126 § a:n 1 momentin 7 kohta).

Helsingin kaupungin rakennusjärjestyksen 21 §:n 2 momentin edellytys, jonka mukaan rakentamisessa on kuitenkin noudatettava voimassa olevan asemakaavan määräyksiä ja kyseiseen rakentamiseen liittyviä säännöksiä, minkä lisäksi suojelluissa rakennuksissa tulee ottaa huomioon rakennussuojelusta aiheutuvat vaatimukset, on osoittautunut riittäväksi turvaamaan kohtuulliset julkisen edun vaatimukset. Jos ehdotus toteutuisi, jouduttaisiin rakennusjärjestystä näiltä osin ehkä tiukentamaan ja saattamaan luvanvaraisuuden piiriin osa aurinkopaneeleista ja –keräimistä.

Piharakennukset

Asuntokysymys on noussut – jälleen kerran –keskiöön Helsingissä. Uusien asuntojen hinta- ja vuokrataso on noussut asukkaiden tulokehitys

huomioon ottaen poikkeuksellisen korkeaksi. Yhteiskunnan tulisi käyttää erilaisia keinoja tilanteen saattamiseksi paremmin hallintaan.

Nyt vireillä olevan lakimuutoksen yhteydessä on eräs tilaisuus vaikuttaa asuntokysymykseen. Maankäyttö- ja rakennuslakiin olisi syytä harkita säännöstöä, joka mahdollistaa pienten asuinyksiköiden toteuttamisen tietyin reunaehdoin täydennysrakentamistyyppisenä ilman mainittavampaa yhteiskunnan väliintuloa.

Esimerkkiä voidaan hakea esimerkiksi Ruotsista, jossa niin sanotun ”Attefall” –sääntelyn turvin voidaan toteuttaa pieniä, korkeintaan 25-neliöisiä täydennysrakennushankkeita pientalotonteille ilman luvitusta. Suomalaisesta sääntelystä poiketen näissä pikkumökeissä voi asua vaikka vuoden ympäri. Pari vuotta voimassa ollut säännöstö on innostanut lukuisia valmistalotehtaita Ruotsissa tuomaan markkinoille näitä pikkurakennuksia, joiden hintataso on ollut kohtuullinen.

Meillä Suomessa samantapaista sääntelyn helpottamista voisi ulottaa koskemaan esimerkiksi niin sanottuja konttiasuntoja. Pienimuotoisen piharakentamisen edistäminen on mainittu myös hallitusohjelman liitteessä 4 Asuntopolitiikan toimet. Rakennusjärjestystasoinen nykyinen vapautusmahdollisuus luvan hakemisesta tai sen korvaamisesta ilmoituksella ei kata pysyvään asumiseen tarkoitettuja kohteita.

Erityissektoreiden näkökulmia

Helsingin ympäristölautakunta

Ympäristölautakunta ei kannata ELY-keskusten kanssa harjoitettavan viranomaisyhteistyön vähentämistä ja painopisteen muuttumista, ja katsoo tämän voivan johtaa siihen, että kaavojen ympäristövaikutuksia jää tunnistamatta.

Yhteistyö ja ELY-keskuksen laaja-alainen asiantuntemus alueidenkäytöstä sekä ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä on auttanut eri näkökulmien yhteensovittamisessa jo haastavien kaavahankkeiden alkuvaiheessa ja on siten jouduttanut hankkeiden etenemistä. Muun muassa kaupunkirakenteen tiivistymisen myötä kaavahankkeiden haastavuus tulee entisestään lisääntymään.

Ympäristölautakunta katsoo myös, ettei ELY-keskusten valitusmahdollisuuden kaventaminen ole suotavaa. ELY-keskukset käyttävät harvoin ja harkiten valitusoikeutta, mikä osaltaan johtunee toimivasta ennakkoneuvottelumenettelystä. Nykykäytäntö on parantanut kaavoituksen laatua ympäristövaikutusten huomioon ottamisen näkökulmasta ja se on edistänyt myös kaavojen sekä alueellista että valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja olisi siten syytä säilyttää. Ympäristölautakunnan mieles-

tä esitetyt
muutokset voivat heikentää ympäristö- ja luontoarvojen huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa.

Ympäristölautakunta pitää asemakaavan vaiheistamista sinänsä kannatettavana, mutta huomauttaa kuitenkin, että kaavaa laadittaessa on aina tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset ja luotava edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle.

Vähittäiskaupan kokorajoituksen väljentäminen ja muut esitetyt muutokset vähentävät merkittävästi vähittäiskaupan erityistä sijainnin ohjausta. Kaupallisten palvelujen sijoittamisella yhdyskuntarakenteessa muun muassa suhteessa asumiseen ja liikenneyhteyksiin on kuitenkin erittäin merkittävä vaikutus liikenteestä aiheutuviin päästöihin. Lautakunta katsookin, että kaavoituksen rooli kaupallisen palvelurakenteen ohjaamisessa on tärkeä eikä sitä tulisi heikentää.

Lakiehdotuksessa maisematyölupia vähennetään ja ne poistetaan kokonaan yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta (M-alkuiset kaavamerkinnät). Lakiesityksen ympäristövaikutusten arvioinnissa tuodaan esiin, että maisematyölupien rajauksen myötä puita todennäköisesti hakattaisiin enemmän, mistä voisi aiheutua vaikutuksia eliö- ja kasvilajeille. Ympäristölautakunta huomauttaa, että negatiivisten luontovaikutusten lisäksi esitys voi heikentää metsien virkistyskäyttöä. Ympäristölautakunta ei kannata esitettyä muutosta.

Helsingin kaupunginmuseo – Keski-Uudenmaan maakuntamuseo

Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan Helsingin kaupungin ja Uudenmaan ELY-keskuksen yhteistyö kaava-asioissa on ollut säännöllistä ja erittäin toimivaa mm. kuukausikokous- ja viranomaisneuvottelumenettelyjen kautta. Yhteistyö ja ELY-keskuksen laaja-alainen asiantuntemus alueidenkäytöstä ja kulttuuriympäristön sekä ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä on auttanut eri näkökulmien yhteensovittamisessa haastavien kaavahankkeiden alkuvaiheessa ja on siten jouduttanut hankkeiden etenemistä. Erityisesti kaupunkirakenteen tiivistymisen myötä kaavahankkeiden haastavuus tulee entisestään lisääntymään. Tämän vuoksi yhteistyömenettelyjen jatkaminen nykyisellään on erittäin tärkeää. Viranomaisyhteistyön vähentäminen ja painopisteen muuttuminen voi johtaa siihen, että kaavojen ympäristövaikutuksia jää tunnistamatta, mikä voi koitua rakennus- ja arkeologisen perinnön menetyksinä.

Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskuksen tehtävät rajattaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Tämän johdosta ELY-keskuksen valitusoikeus kapenisi, koska

ainoastaan niissä kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, ELY-keskuksella olisi mahdollisuus laillisuusvalvontaan. ELY-keskukset käyttävät harvoin ja harkiten valitusoikeutta, mikä osaltaan johtunee toimivasta ennakkoneuvottelumenettelystä.

Nykykäytäntö on parantanut kaavoituksen laatua ympäristövaikutusten huomioon ottamisen näkökulmasta ja se on edistänyt myös kaavojen sekä alueellista että valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja olisi siten syytä säilyttää. Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan esitetyt muutokset heikentävät kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa.

Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan 18 § ja 66 § tulee edelleen säilyttää ennallaan. ELY-keskusten ohjaava rooli tulee säilyttää, eikä viranomaisneuvottelua tule poistaa kaavojen osalta, jotka koskevat luonnonarvojen ja kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittäviä alueita. Kulttuuriympäristöarvot ja luonnonarvot eivät voi jäädä vain kunnan kulloisenkin poliittisen tahdon arvioitaviksi. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat myös kulttuuriympäristöjä.

ELY-keskusten valitusoikeus purkamisista § 192 tulee kaupunginmuseon näkemyksen mukaan säilyttää laissa myös paikallisesti merkittävien rakennusten osalta. Kulttuurihistoriallisesti erittäin merkittäviä rakennuksia on ja tulee olemaan ilman suojelua tai inventointitietoa, puhumattakaan, että niitä olisi luokiteltu valtakunnallisesti arvokkaiksi.

Kaupunginmuseo huomauttaa, että valtakunnallisesti merkittäviksi rakennetuiksi kulttuuriympäristöiksi määritelty pääosin alueita, jotka käsittävät usein monia ja monenlaisia rakennuksia, eikä yksittäisiä rakennuksia ole mainittu kuin joitakin. Siksi § 192 teksti ”Valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä…” on harhaanjohtava.

Lakiluonnoksen mukaan asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamuutoksen laatiminen myös vaiheittain. Vaiheittaiselle laatimiselle nähdään tarve erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen ja nopeuttamisen mahdollistajana. Tämän mahdollistaminen on sinänsä kannatettavaa.

Kaupunginmuseo huomauttaa kuitenkin, että kaavaa laadittaessa on aina tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset mukaan lukien vaiku-

tukset kulttuuriympäristöön ja luotava edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle.

Maisematyölupien rajauksen myötä puita tultaisiin todennäköisesti hakkaamaan enemmän. Maisematyöluvan rajauksen myötä kunnalta poistuisi yksi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen keino vaikuttaa yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden käyttöön. Lakiehdotuksen muutos 128 §:ään supistaisi näin kunnan keinoja turvata yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisiin alueisiin liittyviä maisema-arvoja ja 192 §:n muutos poistaisi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen valitusoikeuden maisematyölupapäätöksestä. Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan esitetyt muutokset saattaisivat siten vaarantaa maisemallisesti merkittävien alueiden säilymistä erityisesti maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla.

Yhteenvetona kaupunginmuseo – Keski-Uudenmaan maakuntamuseo katsoo, että luonnos maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta heikentää kulttuuriympäristön (rakennusperintö ja arkeologinen perintö sekä kulttuurimaisema) asemaa ja mahdollisuuksia säilyä tulevaisuudessa.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Timo Härmälä, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36028
timo.harmala(a)hel.fi
Hannu Hyttinen, kaupunginsihteeri, puhelin: 31036683
hannu.hyttinen(a)hel.fi

Liitteet

1	Lausuntopyyntö
2	Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
3	Lakiehdotus maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, rinnakkaistekstit
4	Rakennuslautakunnan lausunto
5	Kiinteistöviraston lausunto MRLn muutosluonnoksesta
6	Asuntotuotantotoimikunnan lausunto MRL-muutoksesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote	Otteen liitteet
Ympäristöministeriö	Muutoksenhakukielto, valmistelu tai

täytäntöönpano
Liite 4
Liite 5
Liite 6

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Ympäristöministeriö pyytää 22.6.2016 kaupungin lausuntoa maankäyttö- ja rakennuslain muutosluonnoksesta 31.8.2016 mennessä. Lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi ja sen liitteenä oleva nykysäännöstöön vertaava rinnakkaistekstiversio ovat liitteinä 1 - 3.

Kaupunginhallitus on lausuntonsa pohjaksi saanut kannanotot organisaatiostaan rakennuslautakunnalta, kaupunkisuunnitteluvirastolta, kiinteistövirastolta, asuntotuotantotoimikunnalta, ympäristölautakunnalta ja kaupunginmuseo - Keski-Uusimaan maakuntamuseolta. Lausunnot ovat osin esityslistan päätöshistoriassa, osin esityslistan liitteinä.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Timo Härmälä, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36028
timo.harmala(a)hel.fi
Hannu Hyttinen, kaupunginsihteeri, puhelin: 31036683
hannu.hyttinen(a)hel.fi

Liitteet

1	Lausuntopyyntö
2	Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
3	Lakiehdotus maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, rinnakkaistekstit
4	Rakennuslautakunnan lausunto
5	Kiinteistöviraston lausunto MRLn muutosluonnoksesta
6	Asuntotuotantotoimikunnan lausunto MRL-muutoksesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote	**Otteen liitteet**
Ympäristöministeriö	Muutoksenhakukielto, valmistelu tai

täytäntöönpano
Liite 4
Liite 5
Liite 6

Tiedoksi

Asuntotuotantotoimikunta
Kaupunginmuseo
Kaupunkisuunnitteluvirasto
Kiinteistövirasto
Rakennuslautakunta
Ympäristölautakunta

Päätöshistoria

Kaupunginmuseo Kulttuuriympäristöyksikkö 23.8.2016

HEL 2016-007592 T 03 00 00

Kaupunginhallituksen lausuntopyyntö 23.6.2016

Kaupunginhallitus on pyytänyt kaupunginmuseon lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Kaupunginmuseo – Keski-Uudenmaan maakuntamuseo lausuu pyydettynä seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti sujuvoittaa kaavoituksen ja rakentamisen päätösprosesseja ja muuttaa ELY-keskusten rooli kaavoitus- ja rakentamisasioissa neuvoa-antavaksi. Samalla ELY-keskusten valitusoikeutta rajataan.

ELY-keskusten rooli ja valitusoikeus

Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan Helsingin kaupungin ja Uudenmaan ELY-keskuksen yhteistyö kaava-asioissa on ollut säännöllistä ja erittäin toimivaa mm. kuukausikokous- ja viranomaisneuvottelumenettelyjen kautta. Yhteistyö ja ELY-keskuksen laaja-alainen asiantuntemus alueidenkäytöstä ja kulttuuriympäristön sekä ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä on auttanut eri näkökulmien yhteensovittamisessa haastavien kaavahankkeiden alkuvaiheessa ja on siten jouduttanut hankkeiden etenemistä. Erityisesti kaupunkirakenteen tiivistymisen myötä kaavahankkeiden haastavuus tulee entisestään lisääntymään. Tämän vuoksi yhteistyömenettelyjen jatkaminen nykyisellään on erittäin tärkeää. Viranomaisyhteistyön vähentäminen ja paino-

pisteen muuttuminen voi johtaa siihen, että kaavojen ympäristövaikutuksia jää tunnistamatta, mikä voi koitua rakennus- ja arkeologisen perinnön menetyksinä.

Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskuksen tehtävät rajattaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Tämän johdosta ELY-keskuksen valitusoikeus kapenisi, koska ainoastaan niissä kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, ELY-keskuksella olisi mahdollisuus laillisuusvalvontaan. ELY-keskukset käyttävät harvoin ja harkiten valitusoikeutta, mikä osaltaan johtunee toimivasta ennakkoneuvottelumenettelystä. Nykykäytäntö on parantanut kaavoituksen laatua ympäristövaikutusten huomioon ottamisen näkökulmasta ja se on edistänyt myös kaavojen sekä alueellista että valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja olisi siten syytä säilyttää. Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan esitetyt lain muutokset heikentävät kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa.

Museon näkemyksen mukaan 18 § ja 66 § tulee edelleen säilyttää ennallaan. Ely-keskusten ohjaava rooli tulee säilyttää, eikä viranomaisneuvottelua tule poistaa kaavojen osalta, jotka koskevat luonnonarvojen ja kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittäviä alueita. Kulttuuriympäristöarvot ja luonnonarvot eivät voi jäädä vain kunnan kulloisenkin poliittisen tahdon arvioitaviksi. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat myös kulttuuriympäristöjä.

Ely-keskusten valitusoikeus purkamisista § 192 tulee kaupunginmuseon näkemyksen mukaan säilyttää laissa myös paikallisesti merkittävien rakennusten osalta. Kulttuurihistoriallisesti erittäin merkittäviä rakennuksia on ja tulee olemaan ilman suojelua tai inventointitietoa, puhumattakaan, että niitä olisi luokiteltu valtakunnallisesti arvokkaiksi.

Vaiheittainen asemakaava ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Lakiluonnoksen mukaan asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamuutoksen laatiminen myös vaiheittain. Vaiheittaiselle laatimiselle nähdään tarve erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen ja nopeuttamisen mahdollistajana, mikä on sinänsä kannatettavaa, mutta se ei saa johtaa siihen, että kaavojen ympäristövaikutuksia jää selvittämättä. Kaupunginmuseo huomauttaa, että kaavaa laadittaessa on aina tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset mukaan lukien vaikutuk-

set kulttuuriympäristöön ja luotava edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle.

Maisematyölupien rajaus

Maisematyölupien rajauksen myötä puita tultaisiin todennäköisesti hakkaamaan enemmän. Maisematyöluvan rajauksen myötä kunnalta poistuisi yksi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen keino vaikuttaa yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden käyttöön. Lakiehdotuksen muutos 128 §:ään supistaisi näin kunnan keinoja turvata yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisiin alueisiin liittyviä maisema-arvoja ja 192 §:n muutos poistaisi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen valitusoikeuden maisematyölupapäätöksestä. Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan esitetyt muutokset saattaisivat siten vaarantaa maisemallisesti merkittävien alueiden säilymistä erityisesti maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla.

Helsingin kaupunginmuseo – Keski-Uudenmaan maakuntamuseo katsoo, että luonnos maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta heikentää kulttuuriympäristön (rakennusperintö ja arkeologinen perintö sekä kulttuurimaisema) asemaa ja mahdollisuuksia säilyä tulevaisuudessa.

Lisätiedot

Anne Mäkinen, yksikön päällikkö, puhelin: +358 9 310 36486
anne.makinen(a)hel.fi

Kaupunkisuunnitteluvirasto 22.8.2016

HEL 2016-007592 T 03 00 00

Kaupunginhallitus on pyytänyt kaupunkisuunnitteluviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain (jäljempänä MRL) muuttamisesta. Hallituksen esityksessä esitettyjen MRL:n muutosten tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia. Esitys liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotetut MRL:n muutokset koskevat mm. Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten (jäljempänä ELY) roolia ja tehtäviä kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa, hajarakentamisen helpottamista, asemakaavoituksen joustavoittamista, vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja pinta-alarajan nostoa

sekä kaupunkisuunnitteluvirasto pitää ehdotettujen muutosten peruslinjauksia pääosin kannatettavina.

ELY-keskusten tehtävät ja rooli alueiden käytön ja rakentamisen ohjauksessa ja valitusoikeus

Esityksessä ehdotetaan, että ELY:n tehtävät painottuisivat nykyistä vahvemmin merkittäviin ja laajaa vaikutusta omaaviin asioihin. ELY:n ohjaustehtävät ehdotetaan poistettavaksi ja ELYn tehtäväksi jää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen järjestämisen edistäminen (MRL 18.1 §). ELYn valvontatehtävä esitetään rajattavaksi siten, että ELY-keskukset valvoisivat jatkossa kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisuilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia (MRL 18 § 2mom.). Ehdotuksen mukaan muutos korostaisi kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja ELY-keskusten roolia kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntijaorganisaationa.

Kaupunkisuunnitteluvirasto (jälj. virasto) toteaa, että hallituksen esityksessä kuten ei myöskään voimassa olevan MRL:n hallituksen esityksessä ole aukaistu sitä, että mitä alueiden käytön suunnittelun rakennustoimen järjestämisen edistämisellä konkreettisesti tarkoitetaan. Mitkä ovat ne toimet, jolla ELY edistää kunnan alueiden suunnittelua tai rakennustoimen järjestämistä? Tätä olisi tarvetta aukaista esitykseen, jotta säännös ei jäisi pelkäksi toteamukseksi.

Yleis- ja asemakaavoja koskevien viranomaisneuvottelujen tarve ehdotetaan rajattavaksi siten, että neuvottelu olisi pakollinen vain niiden kaavojen osalta, jotka koskevat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä (MRL 66 § 2 mom.). Neuvottelumenettely säilyisi edelleen valtion ensisijaisen vaikuttamiskeinona, mutta yhteydenpito- ja neuvotteluvelvollisuuden kynnystä nostettaisiin nykyisestä. Hallituksen esityksessä todetaan, että vuosittaiset kehittämiskeskustelut ELYn kanssa jää voimaan ja neuvotteluvelvollisuuden rajaaminen ei sulje pois kunnan ja ELYn välistä epävirallista yhteydenpitoa tai työneuvottelujen järjestämistä tarvittaessa.

Virasto pitää esitettyä muutosta kannatettavana. Esitetty muutos vähentäisi kaavaneuvottelujen ja kuukausittaisten neuvottelujen määrä nykyisestä ja edistäisi näin sekä kunnan että Elyn voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista maankäytön suunnittelussa.

ELYn valitusoikeuden osalta ehdotuksessa esitetään, että ELY poistetaan nimenomaisena mainintana MRL:n 191 §:stä, jossa säädetään valitusoikeudesta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä sekä MRL:n 193 §:stä, joka koskee valitusoikeutta

poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta. ELY:n valitusoikeus edellä esitettyjen päätösten osalta rajautuisi ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin, sillä valitusoikeus edellä mainituista päätöksistä jää edelleen viranomaisille toimialaansa kuuluvissa asioissa. Näitä olisivat ELYn toimialaan ehdotetun muutoksen myötä vaikutukseltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävät asiat (MRL 18 § 2mom.). Epäselväksi kuitenkin jää, onko ELY:llä edelleen valitusoikeus asioissa, joista ELY huolehtii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n perusteella, kuten asioissa, jotka kuuluvat yleisen edun valvomiseen ympäristö- ja vesiasioissa. Tällaisia asioita voivat olla myös vain paikallisesti merkittävät asiat.

Esityksen perusteluissa on todettu, että vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon niiden suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Esimerkkeinä vaikutuksiltaan valtakunnallisista tai merkittävistä maakunnallisista asioista on esitetty mm. valtakunnallisiin alueidenkäyttöön liittyvät kysymykset, valtakunnallisia tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysaluetta koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut. Virasto toteaa, että perustelut eivät riitä määrittelemään ELY:n valitusoikeuden ulkopuolelle jääviä, vain paikallisia vaikutuksia aiheuttavia asioita, mikä saattaa aiheuttaa jatkossa tulkintaongelmia.

Muutoksia ranta-aluetta koskeviin säädöksiin

MRL:n 77 §, jossa edellytetään, että MRL:n 66 § 2 momentin mukainen viranomaisneuvottelu tulee pitää aina, jos yleiskaava laaditaan ranta-alueelle loma-asutuksen järjestämiseksi sekä ranta-asemakaavaa laadittaessa, ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotuksen mukaan rantayleis- ja -asemakaavoja valmisteltaessa neuvottelun järjestämisen tarve arvioitaisiin samalla tavoin kuin valmisteltaessa muitakin yleis- ja asemakaavoja.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityisiin sisältövaatimuksiin (MRL 73 §) ehdotetaan muutosta siten, että edellytystä ranta-alueille jätettävästä riittävästä yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta ei sovellettaisi olemassa olevilla kyläalueilla Tämä edellyttäisi, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon. Lakiehdotuksen perusteluissa on todettu, että kylien alueella ei ole tarkoituksenmukaista käyttää samoja mitoituslukuja kuin mitä käytetään loma-asumista varten laadittavissa kaavoissa riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen säilymisen turvaamiseksi.

Viraston näkemyksen mukaan muutokset ovat kannatettavia. 73 §:än ehdotettua muutosta tulisi voida soveltaa myös ainakin pääkaupunkiseudun alueella loma-asutusta varten laadittavissa yleis- ja asemakaavoissa. Tällaisia kaavoja laaditaan pääkaupunkiseudulla pääasiallisesti kaupunkien edustalla oleville saarille.

Saaria kaavoitettaessa tarkastellaan yleensä laajempaa saaristoaluetta, jossa saaret sisältävät lähtökohtaisesti sekä virkistysaluetta että loma-asumista, joten virkistykseen soveltuvaa aluetta jää jo sitä kautta riittävästi. Nykyisellään laki ja sen soveltaminen saari kerrallaan rajoittaa tiivistyvällä pääkaupunkiseudulla tärkeänä tavoitteena olevaa saariston virkistys- ja lomakäytön lisäämistä. Saariston maankäyttöä suunniteltaessa tulisi olla mahdollisuus käsitellä useampaa saarta yhtenä kokonaisuutena eikä saari kerrallaan. Näin mahdollistettaisiin saaret useamman kuntalaisen virkistys- ja lomakäyttöön. Virkistyskäytön ja kesäasukkaiden lisääntyminen elävöittäisivät saaria ja mahdollistaisivat reittiliikenteen toteuttamisen saarille.

Virasto haluaa tuoda tässä yhteydessä esille näkemyksensä ranta-alueiden suunnittelua vaikeuttavasta oikeuskäytännöstä. Tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on oikeuskäytännössä ja ympäristöministeriön rantojen suunnitteluoppaassa omaksuttu emätilaperiaate. Jokaiselle kaava-alueen historialliselle tilalle tulee osoittaa yhtä monta rakennuspaikkaa ranta-alueelle. Mitoitusta laskettaessa on oikeuskäytännössä tunnustetuksi malliksi vahvistunut nk. Etelä-Savon seutukaavaliitossa kehitetty ns. Etelä-Savon malli. Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikaisessa oikeuskäytännössä ei ole hyväksytty em. tunnustettua mallia vastaamattomia muuntomalleja.

MRL:n 73 § 1 momentin mukaan ranta-alueille on jäätävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Hallituksen esityksessä on todettu kyseisen pykälän perusteluissa, että rakentamattomien alueiden riittävyys ratkaistaan tapauskohtaisesti. Harkinnassa on otettava huomioon muun ohessa rantaluonto ja virkistyskäyttö. Oikeuskäytännössä omaksuttua emätilaperiaatetta ja ns. Etelä Savon laskentamallia ei ole laissa edellytetty sovellettavaksi. Oikeuskäytäntö hankaloittaa ja on jopa esteenä kuntien maankäytön tarkoituksenmukaiselle suunnittelulle.

Ranta-alueet tulisi olla mahdollista suunnitella maankäytöllisesti tarkoituksenmukaisella tavalla eikä niin, että maankäytön suunnittelua tulee tehdä rakennuspaikkojen mitoitus edellä. Oikeuskäytäntöön tulisi puuttua tässä yhteydessä MRL:n muutosta.

Yleiskaavan oikeusvaikutus muuhun suunnitteluun ja yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena.

MRL:n 42 §:än, jossa säädetään yleiskaavan oikeusvaikutuksesta muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan, ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa väljennettäisiin ja joustavoitettaisiin yleiskaavan ohjausvaikutusta tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaava olisi näissä tilanteissa mahdollista laatia perustellusta syystä ilman, että yleiskaava olisi kyseisellä alueella ohjeena asemakaavan laatimiselle. Edellytyksenä olisi, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaavaa laadittaessa.

Perustelujen mukaan yleiskaavan vanhentuneisuutta arvioitaessa on mietittävä, ohjaako yleiskaava tarkoituksenmukaisella tavalla yhdyskuntien ja maankäytön kehittämistä ja asemakaavoitusta. Lisäksi on selvitettävä, ovatko olosuhteet muuttuneet niin merkittävästi, että yleiskaavan mukaiset ratkaisut eivät enää ole perusteltuja.

Vanhentuneisuuden kriteereiksi esitetään mm. yleiskaavan ikää ja sitä, jos se on ristiriidassa alueelle myöhemmin laaditun maakuntakaavan kanssa. Lähtökohtana olisi kuitenkin ensisijaisesti yleiskaavan tarkistaminen eikä asemakaavojen laatiminen yleiskaavan vastaisesti. Perusteltuna syynä voisi ehdotuksen mukaan pitää sitä, että asemakaavan vaikutukset on mahdollista arvioida ilman sen kytkemistä laajempaan yleiskaavalliseen tarkasteluun. Lisäksi perustelujen mukaan parhaillaan laadittavana olevan yleiskaavan linjaukset ja sisältö olisi mahdollista ottaa huomioon.

Muutos on periaatteellisesti hyvä ja joustava, mutta hieman kuitenkin ristiriitainen. Varsinkin silloin, jos perusteltuna syynä yleiskaavasta poikkeamiselle asemakaavoituksessa pidetään sitä, että yleiskaava on ristiriidassa myöhemmin laaditun maakuntakaavan kanssa. Silloinhan saattaa olla niin, että yleiskaava on vanhentunut kokonaisuudessaan ja edellytys, että asemaakaavan tulee sopeutua yleiskaavan kokonaisuuteen, saattaa olla mahdoton toteuttaa, jolloin pääsäätöisesti kuitenkin joudutaan laatimaan ensin yleiskaava ennen asemakaavaa.. Virasto esittääkin, että lainmuutosehdotuksessa esitettyä edellytystä tulisi muuttaa siten, että asemakaavan tulisi sopeutua yleiskaavan tai maakuntakaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan tai maakuntakaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaava laadittaessa.

Asemakaavoituksen helpottamiseen ja joustavoittamiseen tähtääviä muutoksia

Esityksessä on ehdotettu, että asemakaavan muutos voitaisiin laatia myös vaiheittain (MRL 50 §). Esityksen perustelujen mukaan vaiheittain laatimisella tarkoitetaan kaavan laatimista vain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia koskien. Tällaisia osakokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokset, rakennusoikeuden

korottaminen tai useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta. Perustelujen mukaan vaiheittain laatimiselle olisi tarvetta erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen nopeuttamisen mahdollistajana. Nykyisin tämän tyyppisiä kysymyksiä ratkaistaan poikkeamisilla.

Virasto pitää muutosta erittäin perusteltuna mm. täydennysrakentamisen helpottamiseksi ja Helsingin kantakaupungin lukuisten (satojen) asemakaavojen uudistamisen mahdollistamiseksi joustavammin. Oikeuskäytännössä kun on katsottu, että asemakaavan keskeisten periaatteiden muuttaminen ei ole mahdollista yksittäisillä poikkeamispäätöksillä (mm. KHO 15.8.2016 taltionro 3378).

Lainmuutoksen perusteluissa on todettu, että osakokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi. useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta. Asemakaavat eivät kaupunkialueella välttämättä ole pienialaisia, josta syystä virasto esittää, että pienialaisten asemakaavojen tilalle perusteluihin kirjattaisiin erillisten asemakaavojen, jotta vältyttäisiin turhilta tulkintaongelmilta.

Laissa tai esityksen perusteluissa tulisi selvemmin todeta, missä laajuudessa MRL 54 §:ssä säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia ja MRL 9 §:n vaikutusten selvitysvelvollisuutta sovelletaan osakokonaisuutta koskevan kaavan valmisteluun. Esimerkiksi yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevassa voimassa olevassa 39 §:ssä todetaan, että sisältövaatimukset on otettava huomioon ja selvitettävä siinä määrin kuin laadittavan kaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Valtuusto voisi jatkossa siirtää asemakaavojen hyväksymispäätösvaltaansa kunnanhallitukselle tai lautakunnalle myös vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen osalta (52 §). Uuden kuntalain (410/2015) 1.6.2017 voimaan tulevan 30 §:n mukaan valtuusto voi asettaa lautakuntaan jaostoja. Lautakunnan jaostoihin sovelletaan, mitä lautakunnasta säädetään. Epäselvää on, voidaanko esityksen mukaan MRL:n nojalla siirtää asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa lautakunnan jaostolle. Laissa olisi siten selvyyden vuoksi syytä todeta, että päätösvaltaa voidaan siirtää lautakunnan jaostolle ainakin vaikutukseltaan vähäisten kaavamuutosten osalta.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman osalta ehdotuksessa esitetään, että vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa ei tarvitsisi laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa (OAS). Esityksessä ehdotetaan asian tuomista MRL:n 63 §:än omana momenttina. Virasto pitää lisäystä hyvänä asiana ja nopeuttaa pienien kaavamuutosten valmistelua.

MRL:n 63 §:n muutoksen yhteydessä olisi viraston näkemyksen mukaan aiheellista tarkistaa kaavoituksen vireilletulon ilmoittamista koskevaa säätelyä. MRL:n 63 §:n nojalla ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittamisesta säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 30 §:ssä. Sen mukaan kaavoituksen vireilletulosta ilmoittaminen tulee tapahtua osallisten kannalta toimivalla tavalla. Ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä, ellei kysymys ole vähäisestä kaavamuutoksesta.

Kaikista vaikutuksiltaan vähäistä merkityksellisimmistä asemakaavanmuutoksista ilmoittaminen yleisesti leviävässä sanomalehdessä ei ole tarpeellista. Joidenkin kaavojen osalta riittäisi ja olisi taloudellisempaa ja tarkoituksenmukaisempaa, että vireilletulosta ilmoitettaisiin vain muutosalueella ilmestyvässä paikallislehdessä tai vain internetissä. Ainoastaan kaavamuutosalueen maanomistajat tulisi mahdollisesti informoida kirjallisella ilmoituksella.

Asemakaavoituksen helpottamiseksi ja joustavoittamiseksi virasto esittää muutosta myös vuorovaikutusmenettelyä koskevaan MRL:n 62 §:än. 62 §:n mukaan muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Lain mukaan vastine on toimitettava muistutuksentekijälle hänen ilmoittamaansa osoitteeseen.

Helsingissä on käytäntönä se, että kaavaehdotuksesta annettuihin kaikkiin muistutuksiin annetaan perusteltu kannanotto kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen otteella ja sen liitteenä olevalla vuorovaikutusraportiksi nimetyllä asiakirjalla, jossa muistutuksiin vastataan aihealueittain. Mm. uuteen Helsingin yleiskaavaehdotukseen annettiin muistutuksia n. 1500 kpl. Vuorovaikutusraportissa muistutuksiin vastattiin aihealueittain (ja alueittain). MRL:n 62 §:n nojalla vuorovaikutusraportti (186 sivua) lähetettiin postitse 640:lle osoitteensa lähettäneelle muistuttajalle sekä sähköpostitse 510:lle sähköpostiosoitteensa lähettäneelle muistuttajalle. Toimenpiteet aiheuttivat huomattavat kulut kunnalle. Osa kirjelähetyksistä palautui, koska muistuttajat eivät hakeneet niitä postitoimistosta, jonne ne kirjeen suuresta koosta johtuen oli jouduttu toimittamaan.

Asemakaavamuutoksissa kaupunkialueella yleensä on kyse täydennysrakentamisesta, joka herättää usein eriäviä mielipiteitä. Virasto ehdottaakin, että MRL:n 62 §:ää tarkistettaisiin siten, että muistuttajalle voitaisiin lähettää pelkkä ilmoitus, mistä perusteltu kannanotto on luettavissa. Ilmoitus voitaisiin lähettää kirjallisesti muistuttajille tai sitten toimielimen päätöksessä, jossa vastineet päätetään antaa, ilmoitettaisiin, missä aineisto on nähtävillä ja luettavissa. Helsingissä kaava-aineisto

on lähtökohtaisesti luettavissa kaupunkisuunnitteluviraston internet -sivuilla ja lisäksi info- ja näyttelytila Laiturilla, Kampin Narinkkatorin kupeessa. Eli keskeisellä paikalla kaupungissa.

Vähittäiskauppa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi MRL:n 71 a §:n vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää siten, että suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 neliömetristä 4000 neliömetriin. Pinta-alan noston tavoitteena on edistää toimivan kilpailun kehittymistä ja ottaa huomioon vähittäiskaupan toimialan kehittämisen tarpeet. Esityksen perusteluissa todetaan, että yli 4000 kerrosneliömetrin myymälöiden erityinen ohjaustarve perustuu niiden usein aiheuttamiin merkittäviin yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saatavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

MRL:n 71 b §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus tulisi maakuntakaavassa osoittaa vain kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella.

Esityksessä ehdotetaan vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavan MRL:n 71 c §:n muuttamista siten, että pykälän 1 momentista poistettaisiin velvoite ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Laadun sijaan huomioon otettavana perusteena olisi jatkossa palvelujen saavutettavuus. Esityksessä todetaan, että vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus sijoituksen perusteena sekä lain 71 b §:n mukaiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva erityiset sisältövaatimukset otetaan huomioon. Kaupan palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin esityksen perustelujen mukaan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen ja mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla, myös kävellen ja polkupyörillä.

MRL:n 71 e §:ssä oleva täsmentävä säännös kaupan laatua ja koko koskevista asemakaavamääräyksistä ehdotetaan kumottavaksi.

Virasto toteaa, että esitetyt muutokset vähentävät merkittävästi vähittäiskaupan suuryksiöiden erityistä sijainnin ohjausta niin maakunta- kuin yleiskaavatasollakin. Helsingin päivittäistavarakaupassa on vähän yli 4000 neliön yksittäisiä yksikköjä. Todennäköisesti niitä tulisi lisää suuryksikkökoon kasvattamisen jälkeen sekä päivittäistavara- että tilaa vaativaan kauppaan. Lähipalveluiden saavutettavuus eri kulkumuodoilla ja vaikutukset kaupan verkostoon ovat oleellisia, kun arvioidaan isompien yksiköiden sijoittumista. Kaupan sääntelyn väljentäminen

myös todennäköisesti kasvattaa tarvetta vaikutusarvioinneille, varsinkin jos haetaan perusteita sijoittumiseen keskusta-alueiden ulkopuolelle. Lähikaupan verkoston tulisi olla kattava ja palvelujen saavutettavissa monipuolisesti erityisesti kasvavan vanhusväestön ja autottomien talouksien näkökulmasta.

Helsingissä lähtökohtana on sijoittaa kaupan rakentaminen keskusta-alueille. Tavoitteena on myös, että päivittäistavarakaupan suuryksiköt integroidaan muuhun rakentamiseen. Suuryksikkökoon kasvu tulee ottaa huomioon erityisesti keskustojen suunnittelussa siten, että varataan riittävästi mahdollisuuksia kaupalliselle rakentamiselle.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan myös vähittäiskaupan suuryksikön laadun huomioon ottamiseen liittyviä rajoituksia poistettavaksi. Tämä saattaa johtaa kehitykseen, jossa päivittäistavarakauppaa ohjautuu enemmän pois keskustoista kaupan alueille, joissa saavutettavuus muulla kuin henkilöautolla on usein huonompi. Lakimuutoksien näkökulmasta tulisi voida varmistua siitä, että erityisesti päivittäistavarakaupan suuryksiköt eivät sääntelyn väljentyessä jatkossa ohjaudu pääasiassa keskustojen ulkopuolelle. Lakiehdotuksen perustelujen vaikutusarvioinnissakin todetaan, että lähikauppaverkko voi harventua, jos myynti keskittyy suurempiin yksiköihin.

Virasto ei kannata MRL:n 71 e §:n kumoamista. Kunnalla tulee olla mahdollisuus suunnitella alueelleen kestävää yhdyskuntarakennetta ja turvata vähittäiskaupan palveluverkon säilymisen ja kehittymisen edellytykset.

Helsingin seudun tiivis rakenne, väestönkasvu ja sen mukanaan tuoma ostovoima antaa runsaasti mahdollisuuksia kehittää kaupallista toimintaa. Suomen päivittäistavarakaupan markkinat ovat keskittyneet kahdelle toimijalle, joiden yhteinen markkinaosuus on noin 80 prosenttia. Kaupan rakentamisen sääntelyn keventäminen voi mahdollisesti houkutella uusia toimijoita Suomenkin markkinoille.

Viraston näkemyksen mukaan palvelujen saavutettavuuden edellytys suuryksikön mahdolliseen sijoittumiseen keskusta-alueiden ulkopuolelle saattaa vaikeuttaa paljon tilaa vaativien vähittäistavarakauppojen suuryksiköiden sijoittamista keskusta-alueiden ulkopuolelle. Esityksen perusteluissa on todettu, että palvelujen saatavuudella tarkoitetaan mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut myös kävellen ja polkupyörällä. Tilaa vaativat suuryksiköt sijoittuvat tilaa vaativina rakennuksina asuinalueista sen verran etäälle, että ne eivät välttämättä ole kävely- ja/tai polkupyörämatkan päässä. Paljon tilaa vaativan kaupan tulisi olla mahdollista sijoittua vapaammin.

Lisätiedot

Irene Varila, lakimies, puhelin: 310 37451
irene.varila(a)hel.fi

Ympäristölautakunta 09.08.2016 § 262

HEL 2016-007592 T 03 00 00

Lausunto

Ympäristölautakunta antoi seuraavan lausunnon.

ELY-keskusten rooli ja valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on, että valtion ensisijaiset vaikuttamiskeinot kuntakaavoituksessa ovat ennakkoyhteistyö ja neuvottelumenettelyt. Kaavoituksen sujuvoittamisen kannalta toimintatapojen ja kaavoituksen ennakoivan ja vuorovaikutteisen viranomaisyhteistyön kehittäminen olisi parempi tapa kuin luonnoksen mukainen ELY-keskusten roolin merkittävä muuttaminen ja valitusoikeuden kaventaminen. Hallitusohjelman mukaan lupa- ja valitusprosesseja sujuvoitetaan ja viranomaisten keskinäisten valitusten määrä minimoidaan esimerkiksi ennakkoneuvottelumenettelyllä. Esitysluonnoksen mukaan ELY-keskusten valitusoikeuden rajaamisen lisäksi kuitenkin myös ennakkoneuvottelumenettelyä supistettaisiin.

Ympäristölautakunnan näkemyksen mukaan Helsingin kaupungin ja Uudenmaan ELY-keskuksen yhteistyö kaava-asioissa on ollut säännöllistä ja erittäin toimivaa mm. kuukausikokous- ja viranomaisneuvottelumenettelyjen kautta. Yhteistyö ja ELY-keskuksen laaja-alainen asiantuntemus alueidenkäytöstä sekä ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä on auttanut eri näkökulmien yhteensovittamisessa jo haastavien kaavahankkeiden alkuvaiheessa ja on siten jouduttanut hankkeiden etenemistä. Muun muassa kaupunkirakenteen tiivistymisen myötä kaavahankkeiden haastavuus tulee entisestään lisääntymään. Tämän vuoksi yhteistyömenettelyjen jatkaminen nykyisellään on hyvin tärkeää. Luonnoksen suppeassa ympäristövaikutusten arvioinnissakin todetaan, että viranomaisyhteistyön vähentäminen ja painopisteen muuttuminen voi johtaa siihen, että kaavojen ympäristövaikutuksia jää tunnistamatta.

Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskuksen tehtävät rajattaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Tämän johdosta ELY-keskuksen valitusoikeus kapenisi, koska ainoastaan niissä kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, ELY-keskuksella olisi mahdollisuus laillisuusvalvontaan. ELY-keskukset käyttävät harvoin ja harkiten

valitusoikeutta, mikä osaltaan johtunee toimivasta ennakkoneuvottelumenettelystä. Nykykäytäntö on parantanut kaavoituksen laatua ympäristövaikutusten huomioon ottamisen näkökulmasta ja se on edistänyt myös kaavojen sekä alueellista että valtakunnallista yhdenmukaisuutta ja olisi siten syytä säilyttää. Ympäristölautakunnan mielestä esitetyt muutokset voivat heikentää ympäristö- ja luontoarvojen huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa.

Vaiheittainen asemakaava ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Lakiluonnoksen mukaan asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamuutoksen laatiminen myös vaiheittain. Vaiheittaiselle laatimiselle nähdään tarve erityisesti täydennysrakentamisen ja käyttötarkoituksen muutosten sujuvoittamisen ja nopeuttamisen mahdollistajana. Tämän mahdollistaminen on sinänsä kannatettavaa. Ympäristölautakunta kuitenkin huomauttaa, että kaavaa laadittaessa on aina tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset ja luotava edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle.

Jatkossa osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen osalta. Muutosta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä periaatteessa jo nykyinen laki mahdollistaisi tämän. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisältö ja laajuus riippuvat nykyisellääkin kyseessä olevan kaavan tarkoituksesta ja merkityksestä. Kaavoituksen vuorovaikutukseen liittyvät lainkohdat koskevat kuitenkin muutoin edelleenkin kaikkia kaavoja. Ympäristöviranomaisella säilyy mahdollisuus ottaa kantaa kaikkien kaavahankkeiden ympäristövaikutuksiin.

Vähittäiskauppa

Esityksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alaraja nostetaan 2 000 neliömetristä 4 000 neliömetriin. Se ja muut esitetyt muutokset vähentävät merkittävästi vähittäiskaupan erityistä sijainnin ohjausta.

Kaupallisten palvelujen sijoittamisella yhdyskuntarakenteessa muun muassa suhteessa asumiseen ja liikenneyhteyksiin on erittäin merkittävä vaikutus liikenteestä aiheutuviin päästöihin. Kaavoituksen rooli kaupallisen palvelurakenteen ohjaamisessa on tärkeä eikä sitä tulisi heikentää. Tasapainoisessa kaupan palveluverkossa asiointimatkat ovat kohtuulliset ja palvelut ovat mahdollisimman hyvin saavutettavissa joukkoliikenteellä sekä kävellen ja pyöräillen, jolloin liikenteen päästöt jäävät alhaisiksi. Esitetty ympäristövaikutusten arviointi ei ota kantaa siihen, miten säätelyn vähentäminen vaikuttaa mm. liikenteen päästöihin.

Toimenpideluvan varaiset toimenpiteet

Helsingissä aurinkopaneelien ulkoyksikön asentaminen ei edellytä lähtökohtaisesti toimenpidelupaa. Ympäristölautakunta pitää hyvänä, että jatkossa aurinkopaneelien ja -keräimien osalta toimenpidelupa tarvittaisiin lähtökohtaisesti vain silloin, kun kyse on kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentamisesta tai rakentamisesta. Aurinkoenergian edistämisellä on tärkeä rooli ilmastonmuutoksen hillintään liittyvissä toimenpiteissä.

Maisematyölupa

Lakiehdotuksessa maisematyölupia vähennetään ja ne poistetaan kokonaan yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta (M-alkuiset kaavamerkinnät). Lakiesityksen ympäristövaikutusten arvioinnissa tuodaan esiin, että maisematyölupien rajauksen myötä puita todennäköisesti hakattaisiin enemmän, mistä voisi aiheutua vaikutuksia eliö- ja kasvilajeille. Ympäristölautakunta huomauttaa, että negatiivisten luontovaikutusten lisäksi esitys voi heikentää metsien virkistyskäyttöä. Ympäristölautakunta ei kannata esitettyä muutosta.

Esittelijä

ympäristönsuojelupäällikkö
Päivi Kippo-Edlund

Lisätiedot

Anu Haahla, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 28916
anu.haahla(a)hel.fi