Eduskunnan ympäristövaliokunta **17.2.2017**

YmV@eduskunta.fi

Suomen Arkkitehtiliiton asiantuntijalausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksestä

Viite: HE 251/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 8.2.2017 saapunut pyyntö asiantuntijakuulemiseen

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt Suomen Arkkitehtiliiton näkemystä hallituksen esityksestä eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Muutos koskee mm. hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavojen joustavoittamista, ELY-keskusten roolia kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamisessa sekä vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja pinta-alarajan nostoa.

Yleistä

Ehdotetut muutokset mahdollistavat joustavat kaavoitus- ja lupamenettelyt. Alueilla, joilla ei ole suuria maankäyttöpaineita, on mahdollista soveltaa kevennettyä ohjausta raskaiden ja moniportaisten menettelyjen sijaan. Ehdotus tarjoaa kunnille mahdollisuuden toteuttaa tarvittaessa rakennushankkeita nykyistä nopeammilla aikatauluilla. Joustavuuden rinnalla tarvitaan ajantasainen maankäytön suunnittelutilanne ja hyvät suunnitteluvalmiudet. Tämä vaatii asiantuntijuutta kunnissa, sillä kaupunkikehityksen haasteet edellyttävät hyvää suunnittelua ja siihen riittäviä resursseja. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, kun ELY-keskusten ohjaava rooli pienenee ja myös kuntien rakennustarkastusta ollaan uudelleen organisoimassa. Jousto ja nopeus eivät saa myöskään tapahtua osallistumisen ja vuorovaikutuksen kustannuksella. Riippumaton taho, jolla on "veto-oikeus" hankkeisiin varmistaa osaltaan joustavien kaavoitus- ja lupamenettelyiden laadukkaan toteutuksen. Tähän asti tämä rooli viranomaisneuvotteluineen ja oikaisukehotuksineen on ollut ELY-keskuksilla. Nyt sitä ollaan siirtämässä kansalaisyhteiskunnan harteille.

ELY-keskusten rooli

Lakiehdotuksessa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi ja kuntien alueiden käytön ja rakentamisen ohjaavaa roolia supistettavaksi (*18 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät).* Muutos edellyttää sekä kunnan että ELY -keskuksen vähenevien resurssien ja voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista maankäytön suunnittelussa. Kunnan ja ELY-keskuksen väliset neuvottelut ja yhteydenpito ovat edelleen tarvittaessa mahdollisia. **Kuntien tarpeet ja resurssit ovat hyvin erilaisia ja erikokoisilla kunnilla on hyvin vaihtelevat valmiudet hoitaa alueiden käytön järjestämistä. ELY-keskusten roolin tärkeys on korostunut erityisesti pienissä kunnissa, joissa asiantuntemus ja suunnitteluresurssit ovat niukat.**

Jatkossakin kuntien tulee olla yhteydessä ELY-keskukseen valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävissä asioissa tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeissä asioissa (18 § ja 66 § *Viranomaisneuvottelu*). Haasteeksi saattaa muodostua sen määritteleminen, mikä on merkittävä maakunnallinen asia.

ELY-keskusten ohjaavan roolin pienentäminen on selkeä pyrkimys siirtää vastuuta kunnille (*18 §, 66 § ja 77 § Viranomaisneuvottelu*). Viranomaisneuvottelut ovat luoneet hyviä yhtenäisiä käytäntöjä ja tasapuolisia menettelyjä eri puolille maata. Ehdotuksen myötä yhteisten pelisääntöjen ja tulkintojen kehittämiselle ei löydy enää vastaavaa paikkaa. MRL:n toteutumisen valvonta siirtyy aiempaa enemmän valistuneille kuntalaisille ja yhteisöille.

ELY-keskuksilta ehdotetaan poistettavaksi oikeus valittaa purkamispäätöksistä, elleivät ne koske valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää rakennusta (*192 § Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa ja purkamispäätöksestä*). Mikä menettely riittää rakennuksen maakunnallisen tai valtakunnallisen merkityksen osoittamiseen purkamispäätöksen valitusajassa, jos kohteesta ei ole rakennusperintö-selvitystä eikä sitä ole kaavalla suojeltu?

Kaavavalituksista ELY-keskusten osuus on ollut vain 4 %, mutta valitusten menestyminen oikeusasteissa kertoo, että ne ovat olleet oikeaan osuneita, perusteltuja ja demokratian kannalta tarpeellisia. Lakiehdotuksessa ELY-keskusten valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi *(192 §, 191 § Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä, 193 § Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta*). **Jatkossa hallinto-oikeuksien työmäärä lisääntyy, kun ne joutuvat arvioimaan, onko ELY-keskuksilla asiassa valitusoikeus. Valitusoikeuden kaventaminen voi vaarantaa sellaisten arvokkaidenkin rakennusten ja rakennettujen ympäristöjen suojelun, joita ei ole todettu vaikkapa maakuntakaavassa arvokkaiksi. Näitä ovat tällä hetkellä esimerkiksi 1970- ja 1980-luvuilla rakennetut kohteet, joita ei ole vielä kattavasti inventoitu. Ongelmaa ei ratkaise rakennussuojelua koskeva lainsäädäntö, koska sen periaatteena on suojella kohteet ensisijaisesti asemakaavalla.** Ei ole järkevää tehdä teknistä lainmuutosta, joka vaatii kokonaan uuden lain säätämisen.

Yleiskaava

Lain 42 pykälään (*Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan*) ehdotetaan uutta 4. momenttia. Tavoitteena on joustavoittaa kaavoitusta niin, että asemakaava voidaan laatia ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan ohjausvaikutusta huomioon ottamatta. Mutta kuinka asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen, jos tämä on vanhentunut? Lakiin tai sen perusteluihin tulee lisätä selvennys, joka korostaa, että asemakaavan tulee sopeutua yleiskaavan tai maakuntakaavan kokonaisuuteen erityisesti niiden sisältövaatimukset huomioon ottaen. Muutos joustavoittaa kaavoitusta mutta ei vähennä yleiskaavoituksen tarvetta niissä kunnissa, joissa ymmärretään hyvän suunnittelun merkitys kuntakehityksen keskeisenä työkaluna.

Asemakaava

Lakiehdotus antaa mahdollisuuden asemakaavan laatimiseen vaiheittaisena (*50 § Asemakaavan tarkoitus*). Muutos on perusteltu ja tarpeellinen erityisesti muutettaessa yksittäisiä vanhentuneita kaavamääräyksiä, joita on lukuisissa kaavoissa. Vaiheittaisuuden käsite on kuitenkin määriteltävä tarkemmin, ja se on nykyistä selvemmin kohdistettava ensisijaisesti asemakaavamuutoksiin.

Määrittelemättä on myös, kuinka laajalti vaikutuksia tulee selvittää vaiheittain laadittavassa kaavamuutoksessa tai kaavassa. Vaikutuksia saatetaan joutua arvioimaan myös muilta osin kuin vain muutettavan vaiheen/asian suhteen. Vaiheittaisesta asemakaavasta tulee voida tehdä valitus vain koskien niitä kysymyksiä, joita vaiheittainen kaava koskee. Se ei voi johtaa koko asemakaavaa koskeviin valituksiin.

Lakiesityksessä on ehdotettu, että asemakaavan hyväksyminen voidaan myös vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (*52 § Asemakaavan hyväksyminen*). Emme kannata tätä esitystä. Jos merkittäviä asemakaavoja hyväksytään alemmalla tasolla kuin valtuustossa, kaventaa se edustuksellista demokratiaa. Päätöksenteon tulee olla avointa ja päätöksentekijöiden joukkoa ei saa kaventaa tarpeettomasti. Kunnanhallituksen ja lautakunnan tasapaino voi olla erilainen kuin valtuustossa. Muutos myös poistaisi kuntalaisilta ja tiedotusvälineiltä mahdollisuuden olla paikalla kuuntelemassa hyväksymiskäsittelyyn liittyvää keskustelua. Tämä heikentää mahdollisuuksia päätöksenteon seurantaan.

Vähittäiskaupan puitteiden osoittaminen kaavoissa

Lakiehdotuksessa (*71 a § Vähittäiskaupan suuryksikkö*) vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 4000 kerroneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. **Koko Suomi huomioon ottaen riittävä määrä olisi 3000 kerrosneliömetriä.**

Päivittäistavarakaupan sekä keskustojen palveluun kuuluvan erikoiskaupan sijoittuminen kauas keskustasta johtaa palveluverkon hajautumiseen ja merkittäviin yhteiskunnallisiin kuluihin, joista kaupungit eivät pääse itse neuvottelemaan. Lakiehdotuksessa pyritään ohjaamaan vähittäiskauppaa keskusta-alueille, joilla suuryksikön enimmäismitoitusta ei tarvitse maakuntakaavassa osoittaa (*71 b § Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle*). Tiivisti rakennetuilla alueilla on haaste löytää paikkoja lisärakentamiselle. Uhkana on, että vähittäiskauppa edelleen ohjautuu pois keskusta-alueilta. Pykälässä 71 c § (*Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen*) todetaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijaiseksi sijoituspaikaksi keskusta-alue, mikäli muu sijainti ei kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu. Haasteeksi tulee nousemaan sekä ”keskusta-alueen” että ”palvelujen saavutettavuuden” määrittely. Nämä tulee tarkentaa ja ohjeistaa yksityiskohtaisemmin.

Paljon tilaa vaativaan kauppaan ei sisälly merkitykseltään yhtä laajoja ennakoimattomia vaikutuksia. Sen tulisikin olla mahdollista sijoittua tavanomaisen kaavaohjauksen puitteissa. **Tilaa vievää kauppaa tulee käsitellä erillään päivittäistavarakaupasta ja keskustojen palveluun kuuluvasta erikoiskaupasta.**

Lakiehdotuksessa on ehdotettu poistettavaksi 71 e § *Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset*. Vanhan pykälän mukaan asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen. Pykälän poisto on otettu lakiehdotukseen ilman perusteluja, eikä sen vaikutuksia ei ole tarkasteltu. **Pykälää ei tule poistaa laista, eikä siihen viittaavaa pykälää 57 § (*Asemakaavamääräykset*). Asemakaavalla tulee voida myös jatkossa ohjata kaupan laatua.**

71 e § mukaisia erityisiä asemakaavamääräyksiä on käytetty kunnissa, joilla on pyrkimys ja valmius sellaiseen hyvään suunnitteluun, joka ylläpitää yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta sekä palvelujen saatavuuden tasapuolisuutta erilaisilla liikennevälineillä. Pykälä otettiin lakiin selkeyttämään

määräysten käyttöä ja vähentämään byrokratiaa, joka syntyi, kun määräysten käytön laillisuutta toistuvasti kyseenalaistettiin, eikä oikeuden linjapäätöksiä tunnettu. Pykälän poistaminen palauttaa sekavan tilanteen ja lisää resursseja tuhlaavaa byrokratiaa, mikä olisi lainmuutoksen tavoitteisiin nähden päinvastainen lopputulos. Asemakaavamääräysten tarve ei ole poistunut. Kyseisiä asemakaavamääräyksiä tarvitaan kunnissa, jotka pyrkivät vastaamaan lähipalveluihin tukeutuvien kaupunginosien haasteisiin.

Haja-asutus

Esityksen mukaan kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa (129 a § *Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta*). Vapaa-ajanasunnon käyttötarkoitusten muutokset voivat johtaa yhdyskuntarakenteen hajoamiseen ja ennakoimattomiin kuluihin kunnille. Kuntalaisilla on oikeus tiettyihin palveluihin asuinkiinteistön sijainnista riippumatta.

Lakiehdotuksessa on uusi pykälä 137 a § (*Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella)*, joka mahdollistaa yleiskaavaan perustuvan alueellisen päätöksen rakennusluvan edellytyksistä kyläalueella tai muuten rakentamiseen soveltuvalla alueella. Rakentamisen mitoituksen tulee olla sellainen, ettei se tuota tarvetta asemakaavan laadintaan. Mahdollisuus alueelliseen päätökseen ei saa johtaa tilanteeseen, jossa aliresurssoidut kunnat haluavat välttää asuntoalueiden asemakaavoituksen. Alueellisen suunnittelutarveratkaisun käyttö edellyttää myös kunnan linjausta siitä, miten maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja tavoiteltava yhdyskuntarakenne sovitetaan yhteen.

Ehdotuksen 73 § mukaan asema- ja yleiskaavassa ei vaadita osoittamaan kyläalueilta yhtenäisiä rakentamattomia alueita (*Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset*). Tämä on hyvä linjaus. Se mahdollistaa kyläalueiden järkevän täydennysrakentamisen ja tiivistämisen.

Tämän lausunnon on Suomen Arkkitehtiliiton hallitukselle valmistellut yhdyskuntasuunnittelun toimikunta.

Helsingissä 17.2.2016

Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry



Heini Korpelainen,

erityisasiantuntija