ETELÄ-SAVON MAAKUNTALIITTO

7.2.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Etelä-Savon maakuntaliiton asiantuntijalausunto maankäyttö ja rakennuslain muutosesitykseen, HE 251/2016

Yleisesti

Tavoite maankäytön suunnittelun ja rakentamisen sujuvoittamisesta on kannatettava, mutta keino, jolla siihen nyt pyritään, ei ole paras mahdollinen. Useamman muutosesityksen osalta vaikutus saattaa hyvinkin olla päinvastainen kuin lakimuutoksen tavoite. Hallituksen esityksen eteenpäinviemisestä tulisikin pidättäytyä ja tarkastella maankäytön ja rakentamisen ohjausjärjestelmää ja sen kehittämistarpeita kokonaisuutena.

Seuraavassa on tarkasteltu maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitystä asiakokonaisuuksittain:

ELY-keskusten rooli (18§ ja 191§, 193§)

Lakia esitetään muutettavaksi siten, että ELY-keskusten kuntien kaavoitusta, rakentamista ja muuta maankäyttöä ohjaava rooli poistuisi. ELY-keskusten rooli muuttuisi valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden huomioinnin valvomiseen. Esitys on linjassa meneillään olevan maakuntauudistuksen kanssa, sillä yhdistettäväksi aiottujen ELY-keskusten ja maakuntaliittojen alueidenkäyttöön liittyvien tehtävien tarkastelutaso olisi tällöin yhteneväinen.

Samassa yhteydessä esitetään ELY-keskusten valitusmahdollisuuksia kavennettavaksi koskemaan toimialaansa kuuluvia valtakunnallisia ja maakunnallisia asioita. Tätä muutosta ei voida pitää perusteltuna. Ympäristöministeriön raportin 19/2013 mukaan ELY-keskusten valituksen muodostivat vain 4 % kaikista 2007-2011 hallinto-oikeuksiin jätetyistä 1454 kaavoja koskeneista valituksista. Aineiston perusteella ELY-keskusten valitukset ovat olleet perusteltuja, sillä 80 % niistä on menestynyt hallinto-oikeuksissa. Samana ajanjaksona muiden tahojen kuin viranomaisten valituksista kaavoista puolestaan peräti 82 % hylättiin tai jätettiin kokonaan tutkimatta hallinto-oikeudessa. Tämän perusteella voidaan päätellä, ettei ELY-keskusten valitusoikeus kaava-asioissa ole ollut prosesseja hidastava tekijä vaan pikemminkin on ollut omiaan parantamaan maankäytön suunnitelmien laatua ja laillisuutta.

Yleiskaava (44§, 73§)

Yleiskaavojen osalta esitetään oikeusvaikutteisten yleiskaavojen käytön laajentamista rakentamisen suorassa ohjauksessa. Lakia muutettaisiin siten, että riittävän tarkan oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella olisi mahdollista myöntää rakennuslupia muualla, paitsi alueilla, jossa tulee laatia asemakaava. Nykyiseen lakiin nähden muutos on merkittävä ja luo nykyistä parempia edellytyksiä rakentamisen hallitulle ohjaamiselle esim. kyläalueilla. Esityksen perustelujen

Mikonkatu 5
50100 Mikkeli
Puhelin 015 321 130
Faksi 015 321 1359
www.esavo.fi

mukaan yleiskaavaa voisi asemakaavoitettavan alueen ulkopuolella käyttää myös, mikäli alueella on merkittävää rakentamispainetta. Esitetty muutos saattaa avata uudentyyppisiä mahdollisuuksia myös taantuvien alueiden suunnitteluun, jossa asemakaavoitus on usein liian järeä suunnitteluväline.

Lisäksi rantojen suunnittelun osalta esitetään lain muuttamista siten, että rannalla sijaitsevalla kyläalueella ei huomioitaisi enää riittävän yhtenäisen rakentamattoman alueen säilyttämistä, kunhan riittävät virkistystarpeet turvataan. Esitys on kannatettava, mutta on huomattava, että kyläalueen määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Tulkinnanvaraisuus aiheuttaa uuden valitusperusteen kaavapäätöksestä, mikä ei ole omiaan sujuvoittamaan suunnittelu- ja lupaprosesseja.

Asemakaava (42§, 50§, 52§)

Asemakaavaa koskien esitetään, että asemakaavoja voisi laatia jatkossa myös vaiheittain ja asemakaavan hyväksymistä voisi delegoida kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle nykyistä vapaammin. Molemmilla muutoksilla on mahdollista jouduttaa asemakaavaprosesseja.

Asemakaavoja koskevan yleiskaavan ohjausvaikutuksen osalta esitetään, että jos yleiskaava on "ilmeisen vanhentunut", voitaisiin asemakaava laatia tai muuttaa voimassa olevan yleiskaavasta poiketen. Ehtona tälle olisi, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja eikä olisi lain yleiskaavan sisältövaatimusten vastainen. Muutos ei sanottavasti jouduttaisi kaavaprosessia ja toisi päinvastoin ilmeisen tulkinnanvaraisen sanamuotonsa vuoksi lisää valitusherkkyyttä kaavaprosessiin. Lisäksi muutosesitys on ristiriidassa lain 36§:n kanssa, jossa kuntaa nimenomaan velvoitetaan pitämään yleiskaavat ajantasalla.

Kaavaprosessi (63§, 64§, 66§, 77§)

Kaavaprosesseja pyritään tiivistämään kolmella lakimuutoksella. Ensinnäkin erillistä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa olisi tarvetta laatia, toiseksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan liittyvät erilliset neuvottelut poistettaisiin laista ja kolmanneksi yleis- ja asemakaavoihin liittyvien viranomaisneuvottelujen tarvetta koskeva pykälä yhtenäistettäisiin ELY-keskuksen uutta roolia vastaavaksi.

Muutosesityksistä korjataan lakia kaavaprosesseihin syntyneiden käytäntöjen mukaisiksi. Käytännön kaavaprosesseissa erilaisten kunnan ja viranomaisten välisten työpalaverien ja neuvottelujen pitämisen on todettu olevan tarpeen ja parantavan kaavojen laatua.

Lisäksi ranta-alueiden suunnitteluprosesseihin liittynyt lain 77§, jossa velvoitetaan järjestämään viranomaisneuvottelu aina kun suunnitelma koskee rantarakentamista, esitetään kumottavaksi. Lain 66§:n mukainen yleismääräys viranomaisneuvottelun järjestämisestä on riittävä ja 77§ on järkevää kumota.

Vähittäiskauppa (71a§, 71b§, 71c§, 71e§, 57§)

Vähittäiskaupan suunnittelun osalta lakia esitetään väljennettäväksi siten, että vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 neliömetristä 4000 neliömetriin, keskustatoimintojen alueiden (ydinkeskustojen) mitoitusvelvoite maakuntakaavassa poistettaisiin ja luovuttaisiin velvoitteesta maakunta- ja yleiskaavoituksessa kaupan laadun huomioinnista sijoitettaessa vähittäiskaupan suuyksikköjä muualle kuin ydinkeskustoihin.

Esitetyt muutokset ovat kannatettavia, koska yksittäisen maankäyttömuodon poikkeuksellisen tiukka lakiohjaus ei ole ollut linjassa muuhun maankäytön lainsäädäntöön. Erityisesti keskustatoimintojen alueiden mitoittamisesta luopuminen on tervetullut muutos lakiin. Vähittäiskaupan suuryksikköjä koskeva lain osa keskittyy muutosten jälkeen nykyistä onnistuneemmin kaupan oikeaan sijoittumiseen suhteessa kysyntään. Vaikka muutokset lakiin vähittäiskaupan suuryksiköiden suunnittelun osalta ovatkin oikeansuuntaisia, on valitettavaa, että tässä asiassa on viime vuosina esiintynyt lyhytjänteistä ja tempoilevaa lainsäädäntötyötä.

Maisematyölupa (128§)

Maisematyölupa on nykyisen lain mukaan tarvittu aina asemakaava-alueella mukaanlukien ranta-asemakaava-alueet. Lakia esitetään muutettavaksi siten, että maisematyölupavelvoite olisi voimassa ranta-asemakaava-alueilla vain jos siitä annetaan kaavassa määräys. Lakimuutos on kannatettava, vaikkakin sen vaikutukset olisivat lähes olemattomat, mikäli lakimuutos koskee vain lakimuutoksen jälkeen tehtyjä kaavoja. Jos näin on, lakimuutoksen merkitys laskee edelleen, koska nykyään ranta-asemakaavoja laaditaan verrattain vähän, sillä yleiskaavoitus on suurelta osin korvannut ranta-asemakaavojen laadinnan. Esim. Etelä-Savossa on voimassa satoja ranta-asemakaavoja, joiden osalta lupavelvoite jäisi edelleen voimaan riippumatta siitä, onko se kaava-alueella perusteltu vai ei.

Rakentaminen (129a§, 137§, 137a§)

Maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetään tehtäväksi muutamia rakentamiseen ja luvitukseen liittyviä muutoksia:

- Uuden 129a §:n perusteella kunta voisi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön voitaisiin toteuttaa suoraan rakennusluvalla.

- Rakennusluvan edellytyksiä suunnittelutarvealueella täsmennetään mm. mahdollistamalla maatalouteen liittyvän rakennuksen rakentaminen ilman suunnittelutarvemenettelyä

- Rakennusluvan edellytyksistä suunnittelutarvealueella voisi jatkossa tehdä alueellisen päätöksen, mikäli alueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava

Yksittäisten lupa-asioiden näkökulmasta esitetyt muutokset sujuvoittaisivat lupakäsittelyä ja nopeuttaisivat rakentamista. Laajemmin asiaa tarkasteltaessa näillä kaikilla muutoksilla voi olla toteutuessaan negatiivisia vaikutuksia taajamien lievealueiden alueidenkäytön järjestämiseen. On vaarana, että harkitsemattomilla yksittäisillä lupakäytännöillä hankaloitetaan taloudellisen ja kestävän yhdyskuntarakenteen toteuttamista taajaman laajetessa.

ETELÄ-SAVON MAAKUNTALIITTO

Janne Nulpponen
Kaavoituspäällikkö