Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asiantuntijalausunto

Asia: HE 251/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Käsittelen lausunnossani eräitä lakiesityksen kohtia, jotka muuttavat maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta koskevia menettelytapoja. Arvioin lakiesityksen vaikuttavuutta ja merkitystä käytännön suunnittelun ja kaavoituksen kannalta.

Lausunnon väliotsikointi perustuu ministeri Tiilikaisen esitykseen ” Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen” 25.11.2016.

Nyt käsiteltävässä lakiesityksessä olevat keskeneräisyydet ja epäkohdat osoittavat MRL:n kokonaisuudistuksen kiireellisyyden. Uudistuksessa tavoitteeksi tulee asettaa virkavalmistelun ja poliittisten tavoitteiden yhdistäminen kaikkia kansalaisia palvelevaksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi.

Ely -keskusten rooli konsultoivaksi

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

1. 18 §: Ely -keskus edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä.
   Tehtäväkirjauksesta jää pois sana ohjaa. **Ko. muutos selkiyttää viranomaisten välistä yhteistyötä ja vahvistaa kunnallista päätösvaltaa.**
2. ELY -keskuksella on kuitenkin yhä edelleen oikeus puuttua kaava-asiaan 195 §:n mukaisella oikaisukehotuksella. Koska ko. lain kohdassa ei ole viittausta ELY -keskuksen muuttuviin tehtäviin, lakiesityksen ja voimassa olevan lain kesken on ristiriita.
   Oikaisukehotusmenettely tulee määritellä uudelleen.
3. Laki ELY -keskuksista, 20.11.2009/897, kohta 9 määrittelee ELY -keskuksen tehtäväksi rakentamisen ohjaamisen. **Ko. kohta tulee poistaa.**
4. 18 §:”… on valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.”
   Muutos on kannatettava. Viranomaisten välinen yhteistyö selkiytyy. Ratkaisu valmistelee myös uuden maakuntahallinnon vastuualueelle tulevaa toimintaa.
5. Lakiehdotuksen mukaan ELY -keskus menettää rajoittamattoman valitusoikeuden poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa, 193 §.
   Koska ko. päätökset ja ratkaisut ovat yleensä pieniä, korkeintaan paikallisesti merkittäviä, valitusoikeuden poistaminen ELY -keskukselta **keventää merkittävästi keskuksen työtaakkaa, selkiyttää työnjakoa ja lisää kunnan omaa harkintavaltaa. Myös kunnan tulisi asennoitua poikkeamislupa- ja suunnittelutarveasioissa asiakkaan esityksiin konsultoivasti.**

Yleiskaavan käyttö monipuolistuu

42 §. Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan: ”Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perutellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.”

Muutos on perusteltu. Se lisää merkittävällä tavalla kunnan omaa päätösvaltaa ja reagointinopeutta muuttuvissa tilanteissa. Lain muutoksen vaikuttavuuden varmistamiseksi ympäristöministeriön on syytä tarkemmin määritellä, mitä termi ”**vanhentunut**” lainsäädännössä tarkoittaa. Pelkkä yleiskaavan ikä ei ole riittävä kriteeri. Koska yleiskaava on usein laaja-alainen, runsassisältöinen, jopa vaikeaselkoinen, uudetkin yleiskaavat sisältävät epätarkoituksenmukaisuuksia ja ovat usein kaavamääräysiltään liian sitovia. **Epäkohdat voidaan torjua ja yleiskaavan käyttökelpoisuus kunnan kehityksen ohjajana varmistaa riittävällä joustavuudella ja muuntovalmiudella. Tämän vuoksi sanan ”vanhentunut” tulkinnan tulee olla mahdollisimman laaja.**

Tulkinta voi olla esimerkiksi seuraava: Kun kunta on todennut yleiskaavan osaltaan myönteisen yhdyskuntakehityksen vastaiseksi tai sitä rajaavaksi, kunta voi poiketa yleiskaavan sisällöstä asemakaavoituksella.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on syytä tarkastella myös yleiskaavojen muotoa ja asemaa. Suositellaan harkittavaksi seuraavaa: **Kunnanvaltuustolla on asemakaavoituksessa täysi oikeus poiketa aluevarausperusteisen yleiskaavan sisällöstä ja tarvittaessa muokata sen sisältöä tarvittavassa laajuudessa samanaikaisesti asemakaavahankkeen kanssa**. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava ja yleiskaavan muutos sopeutuvat yleiskaavan kokonaisuuteen.

Nopeampaa täydennysrakentamista, keveämpää kaavamenettelyä

50 §. Asemakaavan tarkoitus: ” Asemakaavan voi muuttaa jatkossa myös vaiheittain.”

” Asemakaavamuutos voitaisiin laatia myös vaiheittain, siis vain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia koskien. Tällaisia … voisivat olla esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokset, rakennusoikeuden korottaminen tai useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta.” (HE 251/2016 vp)

Hallituksen esityksessä, s.41, otetaan ajankohtaiseksi esimerkiksi käyttötarkoituksen muutos toimisto- ja liikekäytöstä asunnoiksi. Nykyisen lain mukaan menettelytapa on asemakaavan muutos. Tärkeä kysymys on: Mikä onkaan vaiheittaisuuden tuoma lisäarvo?

Jos käyttötarkoitus muuttuu, onko tarkoitus vaiheittaisuudella luopua kokonaisvaltaisesta tarkastelusta, onko tarkoitus jättää huomiotta joko terveellisyys, turvallisuus tai viihtyisyys.

Kuitenkin lakiehdotuksen perusteluissa myös todetaan:” Vaiheittain laadittavissa asemakaavamuutoksissa tulisi kiinnittää huomiota kaavamuutoksessa käsiteltävään asiakokonaisuuteen siten, että esimerkiksi rakennusoikeuden korottamisessa käsitellään tarpeellisessa määrin myös esimerkiksi liikenteeseen liittyviä kysymyksiä…”

Ko. toteamus osoittaa, että myös vaiheittaisen asemakaavan, tullakseen hyväksytyksi, tulee täyttää asemakaavan tarkoitus 50 §:n mukaisesti: ”… asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla.”

Koska MRL:n kohdat kaavan laatimistarpeesta, hyväksymisestä ja asemakaavan sisältövaatimuksista jäävät lähes muuttumattomina voimaan, **on perusteltua todeta, että vaiheittainen asemakaavoitus menettelytapana ei ole käyttökelpoinen.**

Lakiesityksen esittelemä menettelytapa jää aavistuksen omaiseksi, saavutettava hyöty vähäiseksi ja vaikutus kaavoituksen sujuvoittamiseksi olemattomaksi.

Alueellinen poikkeamispäätösmenettely olisi tehokkaampi ja joustavampi menettely.

Kaupan suuryksiköiden sääntely kevenee merkittävästi

71 a §: Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoa kasvatetaan. Suuryksikkö tulee tarkoittamaan yli 4 000 kerrosneliömetrin yksikköä. Maakuntakaavassa ei enää tarvitse osoittaa kaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskusta-alueilla**. Ko. muutokset poistavat turhaa ja työlästä byrokratiaa.**

71 c §. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittaminen: Kaupan laatua ei tarvitse ottaa huomioon, kun vähittäiskaupan suuryksikkö sijoitetaan keskusta-alueen ulkopuolelle. Muutoksessa kaupan laatu on muutettu kriteeriksi ”kaupan palvelujen saavutettavuus”.

Palvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan kaupallisten palvelujen sijoittumista suhteessa:

- asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin
- palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla.

Käytännössä määritelmä tarkoittaa, että kaupan palvelut, myös suuryksiköt tulee sijoittaa yhdyskuntarakenteessa asutuksen yhteyteen. Jos tavoitteena on sallia kaupan sijoittuminen vapaasti keskusta-alueen ulkopuolelle, tavoite ei toteudu. Kaupan yksiköitä lakiehdotuksen mukaan ei saa sijoittaa vapaasti yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle.

71 e §. Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset: … poistetaan: asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se on kaupan palvelujen saatavuuden kannalta tarpeen.

HE s.43: ”Asemakaavan sisältövaatimukset voivat kuitenkin edelleen edellyttää, että asemakaavassa tarkastellaan myös kaupan laatuun ja kokoon liittyviä kysymyksiä esimerkiksi päivittäiskaupan palvelujen saatavuuden ja toimivan kilpailun kehittymisen turvaamiseksi.”

Yhdyskuntien maankäytönsuunnittelu edellyttää, että palvelut ovat saatavilla ja liikenne voidaan järjestää. Koska liikenteen määrä ja kunnallisteknisten järjestelmien mitoitus edellyttävät tietoa kohdealueen käyttötarkoituksesta ja koosta, käytännössä 71 e §:n sisältämä lievennys on merkityksetön.

Käytännössä asemakaavassa on määriteltävä rakennusoikeus ja käyttötarkoitus sillä tarkkuudella, että maankäyttö voidaan ratkaista rakennuslupamenettelyn edellyttämällä tavalla.

Ko. muutos on vaikutuksiltaan näennäinen.

Vapaa-ajan asunnot helpommin pysyvään asumiseen

Hallitusohjelman liitteessä todetaan: Vapaa-ajanasuntojen muuttamista pysyvään asuinkäyttöön joustavoitetaan.

129 a §. Rakennusjärjestyksen määräys vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta: Kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa…

Arvio vaikuttavuudesta:

- Muutos koskee vain kaavoittamattomia alueita. Se tarkoittaa poikkeamispäätöksin rakennettuja loma-asuntoja kaukana ja hajallaan. Muutos ei siis koske lomakyliä, loma-alueita, lomataajamia.
- Menettelytapana rakennusjärjestyksen käyttö ko. tarkoitukseen on jäykkä ja pitkäkestoinen.
- Koska lain tarkoittamista loma-asunnoista suurin osa on viime vuosituhannelta, käyttötarkoituksen muutoksen edellyttämä rakennuslupa vaatii MRL:n määrittelemien ehtojen noudattamista. Vaikeaksi menee ja kalliiksi tulee.

Voidaan todeta, että kyseinen 129 a § ei johda hallitusohjelmassa kirjattuun tavoitteeseen. Tavoitteeseen päästään käyttämällä alueellista poikkeamismenettelyä, jossa kunta osoittaa poikkeamismenettelyalueen, sopii maanomistajien kanssa mahdollisista kehittämiskorvauksista ja muista ohjeista.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu

137 a §. Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. ”… kunta voi tehdä päätöksen … rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu kyläalueeksi…

Alueellisella suunnittelutarveratkaisulla mahdollistettaisiin uudenlainen tapa ohjata maaseudun alueiden käyttöä. Nykyisiä yleiskaavoja yleispiirteisempi yleiskaava yhdessä rakennuspaikkojen tarkemman sijainnin osoittavan alueellisen suunnittelutarveratkaisun kanssa muodostaisi pohjan rakennuslupien myöntämiselle. (HE 251/2016)

Lakiehdotuksessa esitetty uudistus tulee tarpeeseen ja on oikeansuuntainen. Vaikuttavuuden vahvistamiseksi menettelyä voidaan kehittää seuraavasti:

- Lain mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa aiheuttaa haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Koska ko. asian toteaminen ja todistaminen edellyttävät aina tarkastelua maankäytön suunnittelun kautta, koko **menettelytapa on syytä määritellä suunnittelutehtäväksi**, jolla täydennetään yleiskaavaa. Samalla voidaan harkita yleiskaavan sitovuutta ja tarkkuusastetta.
- Otetaan käyttöön nimike **kyläkaava**. Kyläalueen kehittämiseksi ja rakentamisen ohjaamiseksi laadittava kyläkaava osoittaa asemakaavan tapaan suunnittelualueen, alueiden käyttötarkoitukset, liikennejärjestelmän sekä rakennuspaikat. Kyläkaava on ohjeellinen ja yleispiirteinen.
- Kyläkaavamenettely tarjoaa laajat mahdollisuudet kyläläisten osallistua asuinympäristöään koskevaan kehitystyöhön ja päätöksentekoon.

Oulussa 24.2.2017 Matti Karhula, TkT