

HE 114/2015 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia siten, että maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitsi enää saattaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Esityksen tarkoituksena on korostaa maakunnan liittojen itsehallinnollista roolia maankäytön suunnittelussa sekä lyhentää maakuntakaavoitukseen ja kuntien yhteiseen yleiskaavoitukseen liittyvää päätös- ja muutoksenhakuprosessia. Tavoitteena on selkiyttää kaavan laatimiseen liittyvää toimivallanjakoa yleispiirteisessä suunnittelussa valtion ja maakuntien välillä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

HE 114/2015 vp

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Nykytilan arviointi.....	4
Vahvistusmenettely kaavoituksen valvontakeinona.....	4
Valitusten käsittely vahvistusmenettelyn yhteydessä.....	4
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	5
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
Taloudelliset vaikutukset.....	6
Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset.....	7
Ympäristövaikutukset.....	8
Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	8
5 ASIAN VALMISTELU.....	8
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	10
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	10
1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	10
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	11
3 VOIMAANTULO.....	11
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	12
LAKIEHDOTUS.....	13
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	13
LIITE.....	16
RINNAKKAISTEKSTI.....	16
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	16

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettelystä luovutaan. Hallitusohjelmassa korostuu useassa kohdin tavoite vahvistaa kuntien itsehallinnollista asemaa päätöksenteossa ja vähentää hallinnollista taakkaa erilaisissa suunnittelu- ja lupaprosesseissa.

Valtion kuntien maankäytön suunnitteluun kohdistuvaa ohjaus- ja valvontasuhdetta muutettiin keskeisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimaan tullessa vuoden 2000 alussa. Lakimuutos poisti asema- ja yleiskaavoihin liittyneen vahvistusmenettelyn. Kuntakaavojen vahvistusmenettelyyn liittyvistä epäkohdista todettiin maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä, että ympäristöhallinnon vahvistusmenettelyssä käsiteltiin sellaisia kysymyksiä, joiden tulisi olla kuntien itsenäisesti päätettävissä. Vahvistusmenettelyn katsottiin vievän myös ympäristöhallinnon resursseja eikä laajempien kokonaisuuksien käsittelyyn ja valtakunnallisesti merkittävien asioiden kehittämiseen jäänyt riittävästi aikaa. Myös valvonnan ajallinen painottuminen suunnitteluprosessin loppuvaiheeseen toi ongelmia. Valitusviranomaisen roolin koettiin aiheuttavan ongelmia kaavaohjauksessa, koska valitusten käsittely edellytti ja edellyttää edelleen ehdotonta puolueettomuutta suhteessa käsiteltävinä oleviin asioihin. Tämä johti toisinaan korostuneeseen varovaisuuteen ja vahvistavan viranomaisen käsitykset kaavojen kannalta oleellisiin kysymyksiin saattoivat jäädä epäselviksi kaavoitusprosessin aikana. (HE 101/1998 nykytilan kuvaus). Vastaavia epäkohtia ja arvostelua on liitetty myös maakuntakaavojen ohjaus- ja vahvistusmenettelyyn. Maakuntakaavoja on laadittu 15 vuoden ajan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä soveltaen. Tänä aikana kaikkien maakunnan liittojen alueelle on tullut laadituksi koko maakunnan alueen käsittävä maakuntakaava tai milloin kaavoitus on edennyt osa-alueittain, useita maakuntakaavoja, joihin on sovellettu vahvistusmenettelyä. Toisin sanoen Suomi on kertaalleen maakuntakaavoitettu. Tässä tilanteessa vahvistusmenettelyn on päätetty luopua.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Maakuntakaava on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat ensisijassa yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja konkretisoitava tavoitteet periaatteiksi ja aluevarauksiksi kaavassa. Maakunnalliset tai seudulliset maankäyttökysymykset on ratkaistava lähtökohtaisesti maakuntakaavassa. Maakuntakaava välittää valtakunnalliset ja maakunnalliset maankäyttötavoitteet kuntatason kaavoitukseen, jolle se on ohjeena.

Kunnilla on mahdollisuus laatia myös yhteinen yleiskaava maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi.

Maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen vahvistamisvelvollisuutta ja -menettelyä koskevat säännökset sisältyvät maankäyttö- ja rakennuslain 31 ja 47 §:iin ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 14 ja 22 §:iin. Laissa ei säädetä erikseen kuntien yhteisen yleiskaavan laadintaan liittyvästä vahvistusmenettelystä, vaan menettelysäännökset ovat yhteneväiset maakuntakaavan vahvistamisäännösten kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Hyväksytty maakuntakaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Lisäksi 31 §:ssä on säännöksiä mm. ministeriön toimivallasta vahvistusmenettelys-

HE 114/2015 vp

sä. Ympäristöministeriön on järjestettävä muiden ministeriöiden kuuleminen vahvistusmenettelyn yhteydessä. Ympäristöministeriöllä on toimivalta jättää kaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jollei kaava täytä sille 28 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös on muutoin lainvastainen. Vahvistusmenettelyyn liittyvän lainmukaisuusvalvonnan lähtökohtana on, että kaava tulee vahvistaa, ellei se ole lainvastainen. Mikäli ministeriöiden kannat oleellisilta osin ovat eriävät, ympäristöministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi. Vahvistettavaksi saattamiseen liittyy myös vuoden määräaika, jonka kuluessa kaava tulee saattaa ministeriön vahvistettavaksi. Määräajan ylittämisen seurauksena on säädetty kaavapäätöksen raukeamisesta. Ministeriöllä on oikeus vahvistusmenettelyn yhteydessä tehdä kaavaan oikaisu- ja korjaus- ja muutosten tekeminen on edellyttänyt, että niitä kuullaan, joiden etua tai oikeutta muutos koskee. Lain 33 § 3 momentin mukaan ympäristöministeriölle kuuluu myös toimivalta maakuntakaavaa koskevan rakentamisrajoituksen voimassa olon jatkamiseen.

2.2 Nykytilan arviointi

Vahvistusmenettely kaavoituksen valvontakeinona

Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Alueellisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on valvoa rakennustoimintaa ja kaavoitusta toimialueellaan.

Vahvistusmenettelyn keskeiseksi ongelmaksi on koettu se, että vahvistuskäsittely pidentää ja muutoinkin pitkää kaavaprosessia ja viivyyttää kaavan voimaantuloa myös sellaisilta osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja. Vahvistusmenettelyn on koettu myös voivan syrjäyttää kunnalliseen demokratiaan perustuvan maakunnallisen päätöksenteon.

Maakuntakaavojen vahvistusmenettely on toiminut keinona tehostaa kaavan laadinnan sisällöllistä ohjausta. Toisin kuin maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä tavoiteltiin, maakuntakaavat eivät ole sisällöllisesti kehittyneet kaikissa maakunnissa seutukaavoja yleispiirteisempään suuntaan. Yksiselitteisesti ei voida myöskään todeta, että maakuntakaavoissa käsiteltäisiin maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n säännöksen mukaisesti vain niitä aluevarauksia, jotka ovat valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi tarpeen. Tästä johtuen kaavan laadinnan ohjauksessa valtion viranomaisten ja ministeriön resursseja on käytetty myös muiden kuin valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttökysymysten ratkaisemiseen ja lainmukaisuuden arvioimiseen.

Nykyistä viranomaiskeskeistä suunnittelukulttuuria on katsottu tarpeelliseksi uudistaa. Suunnittelukulttuurin uudistaminen ei tarkoita, että viranomaisten tulisi osallistua vähemmän maankäytön suunnitteluun, vaan tarvetta osallistua ennakoivasti ja vuorovaikutteisesti viranomaisyhteistyöhön. Ministeriöiden nykyinen lausuntokäytäntö, jossa arvioinnin kohteena on valtuuston hyväksymä valmis kaavaratkaisu, ei ole mahdollistanut ennakkollista vuoropuhelua suunnitteluprosessin kuluessa. Maakuntien liittojen käytännöt ovat olleet vaihtelevia sen suhteen, miten eri viranomaisten osallistaminen on toteutettu kaavoituksen aikana.

Valtion viranomaisten toiminnan tulisi rajautua valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttöintressien edistämiseen ja niihin mahdollisesti liittyvien ristiriitojen ennakkolliseen ratkaisemiseen.

Valitusten käsittely vahvistusmenettelyn yhteydessä

Vahvistusmenettelyn yhteydessä on yhteisiin yleiskaava- ja maakuntakaavapäätöksiin kohdistuneet valitukset käsitelty ympäristöministeriössä. Ministeriön tehtäviin kuuluu kaavoitusta

HE 114/2015 vp

koskevan lainsäädännön kehittäminen, kaavoituksen ohjaus ja valvonta sekä muutoksenhakuviranomaisen tehtävät näissä kahdessa kaavalajissa. Ministeriön moninaisroolia on pidetty ongelmallisena. Hallintolainkäytössä on perustellusti pyritty rajaamaan ne tilanteet harvalukuisiksi, joissa hallintoviranomaiselle kuuluu muutoksenhakuviranomaisen tehtäviä, ja joissa valitukset ohjautuvat hallintoviranomaisesta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kuten nyt maakuntakaava- ja yhteistä yleiskaavaa koskevissa valitusasioissa. Vahvistusmenettelyn poistussa poistuu myös peruste poikkeukselliselle muutoksenhakutielle näissä kaavalajeissa.

3 Esityksen tavoitteet, toteuttamisvaihtoehdot ja keskeiset ehdotukset

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman linjauksen mukaan maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettelystä ympäristöministeriössä luovutaan.

Esityksen tavoitteena on täsmentää ja selkiyttää valtion ja maakuntien liittojen välistä toimivallanjakoa kaavoituksessa ja korostaa maakuntien itsehallinnollista päätöksentekoasemaa maankäytön suunnittelussa.

Päätöksentekoa ja vastuuta elinympäristöstä tuodaan yhä lähemmässä kuntien asukkaita. Kaavoituksen painottuminen jo kertaalleen maakuntakaavoitetuille alueille korostaa mahdollisuutta aitoon vuorovaikutukseen erityisesti viranomaisten välillä itse suunnitteluprosessin ohjaamisen sijasta. Vahvistusmenettelyn poistamisen yhtenä tavoitteena voi pitää myös sitä, että maakuntien liitot voivat luovemmin kehittää yleispiirteistä suunnittelua suuntaan, joka parhaiten palvelee maakunnan erityispiirteitä ja alueiden erityisominaisuuksia.

Suunnitteluprosessin kehittäminen erityisesti viranomaisyhteistyön osalta on yksi ehdotuksen keskeisistä tavoitteista. Vuorovaikutusta lisätään aikaistamalla lakisääteisen viranomaisneuvottelun ajankohtaa sekä poistamalla yksittäisiin kaavaratkaisuihin kohdistuva valtion hallinnollinen ohjaus ja valvonta maakuntakaavoituksesta.

Valtion roolin muuttuessa kaavoituksesta ei kuitenkaan poistu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisvelvollisuus. Valtion yleinen alueiden käytön ohjaus ja valvonta tulee keskittymään valtakunnallisesti tärkeiden tavoitteiden huomioon ottamiseen maakuntatason suunnittelussa. Näistä kysymyksistä on voimassa olevan lain mukaisesti myös tulevaisuudessa neuvoteltava kyseisten ministeriöiden ja alueellisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn mahdollisia vaihtoehtoja on tarkasteltu selvitysmies Auvo Haapanalan laatimassa selvityksessä Maakuntakaavoituksen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot (Ympäristöministeriön raportteja 1/2015). Tarkastellut kolme vaihtoehtoa olivat: nykymuotoisen vahvistusmenettelyn säilyttäminen sellaisenaan tai kehityksessä muodossa, laissa määritelty vahvistusmenettelyn korvaava menettely, jolla valtio voi puuttua maakuntakaavoihin, jotka on laadittu ja hyväksytty vastoin lain säännöksiä sekä vahvistusmenettelystä luopuminen sellaisenaan. Selvityksen johtopäätöksenä ehdotettiin, että nykyinen vahvistusmenettely tulisi korvata menettelyllä, jossa ympäristöministeriöllä olisi laissa säädetyin edellytyksin oikeus ottaa valtakunnallisten tavoitteiden kannalta merkittävä tai ongelmallinen maakuntakaava tarkastettavaksi. Lausuntopalautteessa oikeusministeriö vastusti tätä selvityksessä ensisijaisena pidettyä ottomenettelyä todeten että yleisenä suuntauksena on ollut luopua alistusmenettelyn kaltaisista menettelyistä, jollaisena myös ehdotettua ottomenettelyä on pidettävä. Oikeusministeriö katsoi, ettei tämän tyyppisen menettelyn käyttöalaa ole tarkoituksenmukaista laajentaa.

HE 114/2015 vp

Selvitysmiehen esittämän ottomenettelyn käyttöönottoa ei muun muassa näistä syistä voitu ottaa lakiesityksen tavoitteiden toteuttamisvälineeksi, vaan tavoitteisiin pääseminen edellyttää vahvistusmenettelystä luopumista.

Vahvistusmenettelystä luopuminen edellyttää muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin ja maankäyttö- ja rakennusasetukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:stä tulisi kumottavaksi ministeriön vahvistamismenettelyä ja -toimivaltaa sekä kaavapäätöksen raukeamista koskevat säännökset ja näitä täydentävä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 14 § 1 momentti. Vahvistusmenettelyyn kytkeytyvä ministeriön toimivalta jatkaa maakunnan liiton kaavaan asettaman 33 §:n 3 momentin mukaisen rakennusrajoituksen voimassa oloaikaa ehdotetaan myös kumottavaksi.

Lain 47 §:n mukaan laadittuun kuntien yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan vahvistusmenettelyä. Maankäyttö- ja rakennuslain 47 § 3 momentin mukaan oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen sovelletaan, mitä 31 §:ssä säädetään maakuntakaavan vahvistamisesta. Kumottavaksi tulisi myös kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistamista koskeva lain 47 § 3 momentti sekä vahvistettavaksi saattamista koskeva maankäyttö- ja rakennusasetuksen 22 §.

Vahvistamismenettelyn yhteyteen kuulunut eri ministeriöiden kuuleminen tulisi tehtäväksi nykyistä aiemmin ja sisällytettäisiin kaavoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin. Kuuleminen siirtyisi maakunnan liiton ja yhteisen yleiskaavan laatimisesta vastaavan toimielimen tehtäväksi kaavan laatimisvaiheessa ja sitä koskevat säännökset otettaisiin maankäyttö- ja rakennusasetukseen. Ministeriölle kuuluva maakuntakaavan vahvistuspäätöksestä tiedottamisvelvollisuus viranomaisille (maankäyttö- ja rakennusasetuksen 14 § 2 momentti) olisi tarpeen säätää liiton tehtäväksi ja sisällyttää tiedottamista kaavan hyväksymistä koskevaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 94 §:ään, jolloin pykälä koskisi kaikkia kaavalajeja.

Vahvistamismenettelystä luopuminen edellyttää myös ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:ssä säädetyn maakuntakaavoitusta koskevan toimivaltasäännöksen poistamista sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 8 §:ssä säädetyn maakuntakaavan laadintaa koskevan yhteistyösäännöksen muuttamista niin, että siinä huomioidaan erikseen myös ministeriöt. Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnan liiton tehtävänä olisi huolehtia vuorovaikutuksesta myös ministeriöiden kanssa. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 11 §:ää viranomaisneuvottelun ajankohdasta ja neuvottelusta sopimisesta on tarkoitus muuttaa niin, että se mahdollistaisi oikea-aikaisen ja aidon vuorovaikutteisen menettelyn. Viranomaisneuvottelusta sopimista ehdotetaan muutettavaksi niin, että ministeriöiden kanssa neuvottelusta sovittaisiin aina, kun kaavassa käsitellään valtakunnallisesti merkittäviä asioita. Vahvistusmenettelyn poistaminen aiheuttaa tarpeen myös tarkistaa kaavan voimaantuloa ja tiedoksi lähettämistä koskevia maankäyttö- ja rakennusasetuksen 93 ja 95 §:iä sekä maakuntakaavan jatkovalitusoikeutta, eräiden päätösten tiedoksi antamista, kaavapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia lain 191, 198 ja 201 §:ien säännöksiä. Lisäksi on tarpeen säätää siirtymäsäännös lain voimaantullessa vahvistettavina olevien kaavojen ja ennen lain voimaantuloa hyväksyttävien kaavojen osalta.

4 Esityksen vaikutukset

Ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointi painottuu viranomaisten toimintaa koskevien vaikutusten arviointiin.

Taloudelliset vaikutukset

HE 114/2015 vp

Ehdotuksella ei ole yritysvaikutuksia eikä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen ovat sidoksissa siihen, miten ehdotuksen sisältämät muutokset käytännössä toteutetaan. Lähtökohtaisesti ehdotus vähentää julkisen sektorin työtaakkaa pitkällä aikavälillä. Ehdotuksen mukanaan tuomat taloudelliset hyödyt ovat kuitenkin sidoksissa siihen, millä tavoin ja kuinka tehokkaasti muutokset valtion hallinnossa toteutetaan.

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia arvioidessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeudella uutena muutoksenhakuviranomaisena olisi riittävät resurssit ratkaista maakuntakaavoja ja yhteisiä yleiskaavoja koskevia valituksia.

Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset

Ympäristöministeriön tehtävät maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen ohjaajana ja valvojana tulevat muuttumaan. Ympäristöministeriön tehtävistä poistuu maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistaminen niihin liittyvine valitusten käsittelyineen. Näitä kaavoja on ympäristöministeriössä käsitelty vuosittain keskimäärin neljä.

Ehdotuksilla on vaikutuksia valtion viranomaisten henkilöstöön. Ehdotuksen myötä ympäristöministeriön tehtävät maakuntakaavoituksen valvonnan ja muutoksenhakuviranomaistehtävien osalta poistuvat. Ministeriön maakuntakaavoitusta koskevissa tehtävissä korostuu entisestään kaavoituksen yleinen kehittäminen ja vuorovaikutus muiden valtion viranomaisten kanssa valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttöintressien osalta.

Yhteiseen yleiskaavoitukseen ja maakuntakaavoitukseen liittyvä viranomaisyhteistyö edellyttää valtion viranomaisten keskinäisen yhteistyön toimintatapojen kehittämistä sekä ennakoivaa vuorovaikutteista yhteistyötä kaavanlaatijoiden kanssa.

Esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan kohdistuvat keskeisesti valtion ja maakuntien liittojen yhteistyön uudelleen organisointiin ja toimintatapoihin, jossa valtion rooli muuttuu ohjaus- ja valvontaviranomaisesta vuorovaikutteisestä viranomaisyhteistyöhön. Maakuntien ja kuntien viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset liittyvät toimintatapojen muutokseen muun muassa kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten muuttuessa.

Esityksellä ei ole suoraa vaikutusta maakuntien liittojen, kuntien ja valtion väliseen tehtävänjakoon. Vahvistusmenettelystä luopuminen ei lisää kuntien ja maakuntien liittojen tehtäviä. Esityksen tavoitteena on keventää kaavoitukseen liittyviä hallinnollisten menettelyjen määrää ja sujuvoittaa kaavoitusprosessia.

Ympäristöministeriö on vahvistamispäätöksen yhteydessä tutkinut maakunnan liiton kaavan hyväksymispäätökseen kohdistuneet valitukset. Vahvistusmenettelyn poistumisen yhteisiin yleiskaavoihin ja maakuntakaavoihin liittyvien valitusten käsittely siirtyisi ympäristöministeriöstä hallinto-oikeuksiin. Vuoden 2016 alussa voimaan tuleva hallintolainkäyttölain (586/1996) muutos (891/2015) ohjaa ministeriön päätöksestä tehtävät valitukset korkeimman hallinto-oikeuden sijaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristöministeriössä vahvistettavana olevista yhdeksästä maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä seitsemään liittyy valituksia, yhteensä 32 valitusta, jotka tulisivat ratkaistuksi voimassa olevien säännösten mukaisesti vahvistusmenettelyn yhteydessä ympäristöministeriössä. Hallinto-oikeuksien työmäärän ei arvioida kasvavan merkittävästi kahden uuden kaavalajin valitusten käsittelystä, mikäli kaavoitusaktiivisuus pysyy nykyisellä tasolla. Maakuntien liitoissa on tällä hetkellä vireillä 12 maakuntakaavaa. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana on laadittu 76 kaavaa, joista noin 80 % on päätynyt muutoksenhaun kohteeksi. Kaavoituksen keston perusteella voi arvioida, että hallinto-oikeuksissa olisi vuonna 2016 vi-

HE 114/2015 vp

reillä 1–3 maakuntakaavaa koskevat valitukset. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana muutoksenhaun kohteeksi joutuneisiin maakuntakaavapäätöksiin on liittynyt keskimäärin 10 valitusta.

Tällä hetkellä ministeriössä ei ole vireillä yhtään yhteiseen yleiskaavaan liittyvää vahvistusmenettelyä. Laadittavana on yksi yhteinen yleiskaava.

Maakuntien liitoilla on jo voimassa olevan lain mukaan keskeinen tehtävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisessa ja niiden välittämisessä kuntien suunnitteluun. Tämä tehtävä tulee entisestään korostumaan vahvistusmenettelyn poistuessa. Liitojen vastuu lisääntyy myös viranomaisyhteistyön järjestämisessä. Ympäristöministeriö ei vahvistusmenettelyn poistumisen myötä pyydä lausuntoja muilta ministeriöiltä, vaan vuorovaikutuksen järjestäminen lausuntopyyntömenettelyineen tulisi liiton tehtäväksi.

Ympäristövaikutukset

Ehdotuksen sisältämällä muutoksilla ei ole suoria vaikutuksia ympäristöön. Vahvistamistoimivallasta luopuminen ja vastuun siirtäminen paikalliselle tasolle keventää valtion vastuuta ja lisää kuntien ja maakuntien päätöksentekijöiden vastuuta ympäristöstään. Koska kaavojen aineellisoikeudellisia sisältövaatimuksia ei tässä yhteydessä muuteta, ei vahvistusmenettelyn poistumisella ennakoida olevan vaikutuksia kaavaratkaisujen sisältöön ympäristövaikutusten osalta.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoranaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia esimerkiksi kansalaisten aseman ja toiminnan tai sosiaalisten ja terveysvaikutusten taikka yhdenvertaisuuden, lapsien ja sukupuolten tasa-arvon kannalta. Ehdotuksella ei myöskään ole vaikutusta rikosentorjuntaan, turvallisuuteen, tietoyhteiskuntaan eikä aluekehitykseen. Ehdotuksella ei ole laajamittaisia vaikutuksia työllisyyteen tai työelämään.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä.

Lausuntoja pyydettiin 45 taholta. Lausunnot pyydettiin kaikilta ministeriöiltä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, aluehallintovirastoilta, maakuntien liitoilta, hallinto-oikeuksilta sekä Suomen Kuntaliitolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Liikennevirastolta, Metsähallitukselta, Puolustusvoimien pääesikunnalta, Museo- virastolta, Tampereen kaupungilta, Lempäälän kunnalta, Oulun kaupungilta, Kempeleen kunnalta, Muhoksen kunnalta, Joensuun kaupungilta, Kontiolahden kunnalta, Loviisan kaupungilta, Pyhtään kunnalta, Elinkeinoelämän Keskusliitolta, Finavia Oyj:ltä, Fingrid Oyj:ltä, Helsingin kauppakamarilta, Kaupan liitolta, Keskuskauppakamarilta, Kuluttajaliitolta, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Metsäkeskukselta, Paliskuntain yhdistys ry:ltä, Saamelaiskäräjiltä, Suomen Arkkitehtiliitolta (SAFA), Suomen kaavoitusinsinööreiltä (SKI), Suomen Kotiseutuliitolta, Suomen Luonnonsuojeluliitolta.

Lausunnoissa pidettiin yleisesti maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistusmenettelyn poistamista ja muita esityksen tavoitteita kannatettavina. Suomen Kuntaliitto ja maakuntien liitot sekä useimmat muut lausunnonantajat puolsivat maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumista. Maakuntien liittojen näkemyksen mukaan on kuitenkin tärkeää, että ympäristöministeriöllä säilyisi yleinen maakuntakaavoituksen ohjaus- ja kehittämistehtävä. Lausunnoissa hyvänä muutoksena pidettiin sitä, että ympäristöministeriö ei jatkossa käsittele hyväksymispäätöksestä tehtyjä valituksia. Osassa lausuntoja kiinnitettiin huomiota siihen, ettei valtion viranomaiselle ole maakuntakaavoihin liittyen esitettyä vastaavaa valvontamenet-

HE 114/2015 vp

telyä kuin kuntakaavoissa oikaisukehotusmenettelyn muodossa. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ja huolta hallinto-oikeuksien resursseihin käsitellä kohtuullisessa ajassa laaja-alaisia maakuntakaava- ja kuntien yhteisiä yleiskaava-asioita. Suomen Luonnonsuojeluliitto puolsi maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn säilyttämistä.

Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on korjattu oikeusministeriön, korkeimman hallinto-oikeuden ja eräiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa esitettyjen ehdotusten perusteella, jotka koskivat voimaantulosäännöstä, päätösten voimaantuloa sekä maakuntakaavaa koskevan viranomaisneuvottelun järjestämistä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

17 §. *Asianomaisen ministeriön tehtävät.* Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Ympäristöministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntakaavoitukseen kohdistuva erityinen ohjaus- ja valvontatehtävä poistuisi ympäristöministeriön tehtävistä. Ministeriön toimivalta vahvistaa maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä oikeusvaikutteisia yleiskaavoja poistuisi.

Säännöksen sanamuoto ohjata ja valvoa on korostanut ministeriön alistusviranomaisroolia maakuntien maakuntakaavojen sisällön ohjaamisessa lailliseksi sekä päätösten jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Ehdotetun pykälän tavoitteena on korostaa ympäristöministeriön tehtävän luonnetta hallinnon alan yleisenä kehittäjänä ja ohjaajana ilman hierarkkista hallinnollista ohjausta ja laillisuusvalvontaa. Ministeriölle kuuluisi edelleen alueiden käytön suunnittelun yleisen kehittämis- ja ohjaustehtävän perusteella myös maakuntakaavoituksen kehittäminen ja ohjaus, joka perustuisi vuorovaikutteiseen viranomaisyhteistyöhön. Muutos korostaisi maakunnan liittojen keskeistä ja itsenäistä asemaa sekä vastuuta yleispiirteisessä suunnittelussa.

31 §. *Maakuntakaavan hyväksyminen.* Pykälä sisältäisi nykyiseen tapaan maakuntakaavan hyväksymistoimivaltaa koskevan säännöksen. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan ehdotettua sisältöä poistamalla otsikosta sana vahvistaminen. Vahvistamismenettelyä koskevat säännökset ehdotetaan kumottavaksi. Maakuntakaavojen hyväksymismenettely muuttuisi vastaamaan voimassa olevaa asema- ja yleiskaavojen hyväksymismenettelyä. Ympäristöministeriön tehtävä pyytää maakuntakaavasta muiden ministeriöiden lausunnot poistuisi. Samoin poistuisi menettely, jonka perusteella maakuntakaavan vahvistamista koskeva päätös voimassa olevan lain mukaan on tullut saattaa valtioneuvoston ratkaistavaksi silloin, kun ministeriöiden kannat olennaisilta osin vahvistamisesta ovat olleet eriävät.

33 §. *Rakentamisrajoitus.* Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi vahvistusmenettelyn poistumisesta johtuvat muutokset. Rakentamisrajoituksen voimassa olo ei olisi enää sidoksissa vahvistusmenettelyyn eikä rajoitukseen enää liittyisi ympäristöministeriön toimivaltaa jatkaa rajoituksen voimassa oloa kahdesta vuodesta.

47 §. *Yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen.* Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi koskemaan säännöksen ehdotettua sisältöä poistamalla otsikosta sana vahvistaminen. Pykälästä ehdotetaan kumottavaksi 3. momentti, joka koskee 31 §:n maakuntakaavan vahvistusmenettelyä koskevien säännösten soveltamista kuntien yhteiseen yleiskaavaan. Toimivalta vahvistaa kuntien yhteinen yleiskaava ympäristöministeriössä poistuisi, eikä näin ollen olisi tarpeen viitata maakuntakaavojen vahvistusmenettelyä koskeviin 31 §:n säännöksiin. Viittaus kuntalakiin on muutettu koskemaan uutta kuntalaki 410/2015.

66 §. *Viranomaisneuvottelu.* Maakuntakaavan vahvistusmenettelyn poistuessa on tarpeen edistää eri toimialojen valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottamista oikea-aikaisesti kaavaa laadittaessa. Tämän vuoksi pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että maakuntakaavan laatimiseen kuuluvan yhteydenpito- ja neuvottelumenettelyn osapuolina olisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi ne ministeriöt, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Muutos edellyttäisi, että maakunnan liitto on yhteydessä kaavan valmisteluun liittyen niiden ministeriöiden kanssa, joiden toimialaa koskevia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Yhteydenpito

HE 114/2015 vp

ministeriöiden kanssa on tarkoitettu kohdistumaan kaavassa käsiteltäviin valtakunnallisesti merkittäviin asioihin.

188 §. *Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä.* Pykälän soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että se koskisi yleis- ja asemakaavojen ohella myös maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja. Ehdotuksen mukaan kaikkien kaavojen hyväksymistä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksella ei olisi vaikutusta kuntalaissa säädetyn oikaisumenettelyn käyttöalaan, eikä sitä koskevaan voimassa olevaan tämän pykälän rajoitukseen asemakaava koskien. Pykälästä ehdotetaan kumottavaksi 3 ja 4 momentti. Kumoaamisen seurauksena kuntien yhteisten yleiskaavojen ja maakuntakaavojen muutoksenhakutie muuttuisi hallintoviranomaisesta hallintotuomioistuimelle.

Muutos vastaisi muutoksenhakuun liittyvää yleistä hallintoprosessioikeuden kehitystä, jonka mukaisesti valitusviranomaistehtävistä hallintoviranomaisissa luovutaan ja ensivaiheen muutoksenhakuviranomaisena toimii hallinto-oikeus. Yhteisten yleiskaavojen ja maakuntakaavojen osalta muutos tarkoittaa myös muutoksenhakuviranomaisen muutosta, sillä ehdotuksen mukaisesti valitukset käsittelee hallinto-oikeus, ei enää ympäristöministeriö vahvistusmenettelyn yhteydessä, ja päätöksistä olisi jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

191 §. *Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymisestä koskevasta päätöksestä.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi vahvistusmenettelyn poistumisen johdosta niin, että 4 momentista poistetaan vahvistamatta jätettyä maakuntakaavaa koskeva jatkovalitusoikeuden rajoitus. Päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakunnan liiton tekemän kaavan, muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta.

198 §. *Eräiden päätösten tiedoksi antaminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi vahvistusmenettelyn poistumisen johdosta niin, että siitä poistetaan viittaukset ympäristöministeriön maakuntakaavan vahvistamispäätöksen ja rakentamisrajoitusta koskevan päätöksen antamiseen.

201 §. *Kaavapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.* Maakuntakaavan samoin kuin kuntien yhteisen yleiskaavan täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan säännökseen ehdotetaan tehtäväksi vahvistusmenettelyn poistumisesta johtuen muutos, joka siirtäisi maakuntahallituksen toimivaltaan mahdollisuuden määrätä kaava tulemaan voimaan ennen kuin kaava on saanut lainvoiman. Kuntien yhteiseen yleiskaavaan liittyisi vastaava mahdollisuus, sillä säännöstä yleiskaavan täytäntöönpanokelpoisuudesta sovellettaisiin 49 §:n mukaisesti myös kuntien yhteiseen yleiskaavaan. Voimassa olevassa laissa 201 §:n voimaantuloa koskevan määräyksen antaminen kuuluu ympäristöministeriön toimivaltaan. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa ympäristöministeriö on käyttänyt säännönmukaisesti mahdollisuutta 201 §:n määräyksen antamiseen vahvistamispäätöksen yhteydessä. Muutoksenhakuviranomaisella olisi edelleen mahdollisuus kieltää oma-aloitteisesti tai valittajan vaatimuksesta täytäntöönpano.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen toimeenpanemiseksi on maakuntakaavojen laadinnassa noudatettavaa vuorovaikutusmenettelyä, ministeriön tehtäviä sekä päätöksestä tiedottamista ja päätöksen voimaantuloa koskevat maankäyttö- ja rakennusasetuksen 8, 11, 13, 20, 93, 94 ja 95 §:ien säännökset muutettava ja kumottava 14 ja 22 §:t.

3 Voimaantulo

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian kun laki on vahvistettu. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan 1.1.2016. Erityisesti vireillä olevien maakuntakaavojen näkökulmasta on tarpeen säätää siirtymäsäännös vahvistus-

HE 114/2015 vp

menettelyn soveltamisesta. Ehdotuksen mukaan vahvistusmenettelyä sovellettaisiin ennen tämän lain voimaantuloa hyväksytyihin maakuntakaavoihin ja kuntien yhteisiin yleiskaavoihin vain, jos kaava on hyväksytty ja saatettu yleisesti tiedoksi 200 §:n mukaisesti ennen tämän lain voimaantuloa. Vahvistusmenettelyä ei sovellettaisi lain voimaan tullessa vireillä oleviin kaavoihin. Ministeriön vahvistettavaksi tulisi lähettää sellaiset kaavat, joista valtuusto on ennen tämän lain voimaan tuloa tehnyt hyväksymispäätöksen ja asettanut kaavan hyväksymispäätöstä koskevan pöytäkirjan yleisesti nähtäville. Ennen tämän lain voimaan tuloa hyväksytyihin ja tiedoksi saatettuihin kaavoihin sovellettaisiin myös lain voimaan tullessa voimassa olevia muutoksenhakusäännöksiä.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotettuun maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, oikeusturvaa koskeva 21 §:n 1 momentti ja 121 §:n säännös kunnallisesta itsehallinnosta. Muita ehdotukseen perustuslain kannalta sisältyviä kysymyksiä on perustuslain 80 §:n laillisuusperiaatteen huomioon ottaminen lain perussäännöksissä ja asetuksenantovaltuuksissa.

Esitys korostaa kuntien ja maakunnan liittojen harkintavaltaa sekä vastuuta kaavoituksessa valtion vahvistusmenettelyn poistumisen johdosta. Esityksen arvioidaan tukevan kunnallista itsehallintoa maankäytön suunnittelussa. Valtion ohjauksen muuttuminen maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen osalta vuorovaikutteiseksi viranomaisyhteistyöksi edistää ympäristöperusoikeuden toteutumista. Muutoksenhakutien muuttuminen ympäristöministeriöstä hallinto-oikeuteen ei muuta valitusoikeutta koskevia säännöksiä voimassa olevasta laista, eikä sillä näin ollen puututtaisi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen saada oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 188 §:n 3 ja 4 momentti, sekä
muutetaan 17 ja 31 §, 33 §:n 3 momentti, 47 §, 66 §:n 1 momentti, 188 §:n 1 momentti, 191 §:n 4 momentti, 198 §:n 2 momentti sekä 201 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 17 § osaksi laissa 955/2012, 47 § osaksi laissa 476/2004 sekä 66 §:n 1 momentti, 198 §:n 2 momentti ja 201 §:n 1 momentti laissa 1589/2009, seuraavasti:

17 §

Asianomaisen ministeriön tehtävät

Asianomaisen ministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus.

31 §

Maakuntakaavan hyväksyminen

Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin.

33 §

Rakentamisrajoitus

Maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varren tarpeellista rakentamista. Rajoitus on voimassa enintään kaksi vuotta.

47 §

Yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi sen estämättä, mitä kuntalain (410/2015) 49 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimielimeen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään kunnasta.

66 §

HE 114/2015 vp

Viranomaisneuvottelu

Maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kyseisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisu-menettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädettyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakuntakaavan.

198 §

Eräiden päätösten tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeuden päätös 188 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiassa sekä kunnan viranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätös 171 §:ssä tarkoitettussa poikkeamista koskevassa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Ympäristöministeriön 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 38 §:n 2 momentissa ja 179 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.

201 §

Kaavapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Maakuntahallitus voi valitusajan kuluttua määrätä maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Kunnan on annettava päätös viivytyksettä tiedoksi valittajille ja muutoksenhakuviranomaiselle sekä, jos määräys kos-

HE 114/2015 vp

kee oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Tämä laki tulee voimaan . päivänä _____ kuuta 20.

Ennen tämän lain voimaantuloa hyväksytyihin maakuntakaavoihin ja kuntien yhteisiin yleiskaavoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaista vahvistus- ja muutoksenhakumenettelyä vain jos kaava on lain 200 §:n mukaisesti saatettu yleisesti tiedoksi ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Laki**maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 188 §:n 3 ja 4 momentti, sekä
muutetaan 17 ja 31 §, 33 §:n 3 momentti, 47 §, 66 §:n 1 momentti, 188 §:n 1 momentti, 191 §:n 4 momentti, 198 §:n 2 momentti sekä 201 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 17 § osaksi laissa 955/2012, 47 § osaksi laissa 476/2004 sekä 66 §:n 1 momentti, 198 §:n 2 momentti ja 201 §:n 1 momentti laissa 1589/2009, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

17 §

17 §

*Asianomaisen ministeriön tehtävät**Asianomaisen ministeriön tehtävät*

Asianomaiselle ministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. *Asianomainen ministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta.*

Asianomaiselle ministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus.

31 §

31 §

*Maakuntakaavan hyväksyminen ja vahvistaminen**Maakuntakaavan hyväksyminen*

Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. *Hyväksytyt maakuntakaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi.*

Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin.

Asianomaisen ministeriön tulee hankkia maakuntakaavasta niiden muiden ministeriöiden lausunnot, joita asia koskee.

Asianomaisen ministeriön on jätettävä kaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jollei kaava täytä sille 28 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös muutoin on lainvastainen. Muussa tapauksessa päätös on vahvistettava.

Jos ministeriöiden kannat oleellisilta osin ovat eriävät, asianomaisen ministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnos-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

sa ratkaistavaksi.

Jollei maakuntakaavaa ole saatettu vahvistettavaksi vuoden kuluessa sen hyväksymisestä, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi.

Maakuntakaavaan voidaan vahvistettaessa tehdä oikaisunluonteisia korjauksia ja maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia. Muutosten johdosta on kuultava niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee.

33 §

Rakentamisrajoitus

Maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen (*rakentamisrajoitus*). Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. *Rajoitus on voimassa, kunnes maakuntakaava on vahvistettu, kuitenkin enintään kaksi vuotta. Asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä pidentää tätä aikaa enintään kahdella vuodella.*

47 §

Yhteisen yleiskaavan laatiminen, hyväksyminen ja vahvistaminen

Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi sen estämättä, mitä kuntalain 76 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimie-

33 §

Rakentamisrajoitus

Maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Rajoitus on voimassa enintään kaksi vuotta.

47 §

Yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi sen estämättä, mitä kuntalain (410/2015) 49 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun toimie-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

limeen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään kunnasta.

Oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen sovelletaan, mitä 31 §:ssä säädetään maakuntakaavan vahvistamisesta.

limeen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään kunnasta.

66 §

Viranomaisneuvottelu

Maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä asianomaiseen ministeriöön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Asianomaisen ministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

66 §

Viranomaisneuvottelu

Maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kyseisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Yleiskaavan, asemakaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädettyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 91 §:ssä säädettyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

Maakuntakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla asianomaiseen ministeriöön. Valitus käsitellään kaavan 31 §:ssä tarkoitetun vahvistamisen yhteydessä. Muutoin muutoksenhaussa sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään.

Mitä 3 momentissa säädetään, koskee myös kuntien yhteistä oikeusvaikutteista yleiskaavaa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asetemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

198 §

Eräiden päätösten tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeuden päätös 188 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiassa sekä kunnan viranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätös 171 §:ssä tarkoitettussa poikkeamista koskevassa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Ympäristöministeriön 31 §:n 1 momentissa, 33 §:n 3 momentissa, 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 38 §:n 2 momentissa ja 179 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asetemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. *Muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakuntakaavan.*

198 §

Eräiden päätösten tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeuden päätös 188 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiassa sekä kunnan viranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätös 171 §:ssä tarkoitettussa poikkeamista koskevassa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Ympäristöministeriön 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 38 §:n 2 momentissa ja 179 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

201 §

Kaavapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan vahvistuspäätöksessä voidaan määrätä kaava tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Kunnan on annettava päätös viivytyksettä tiedoksi valittajille ja muutoksenhakuviranomaiselle sekä, jos määräys koskee oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

201 §

Kaavapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Maakuntahallitus voi valitusajan kuluttua määrätä maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Kunnan on annettava päätös viivytyksettä tiedoksi valittajille ja muutoksenhakuviranomaiselle sekä, jos määräys koskee oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Muutoksenhakuviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Tämä laki tulee voimaan . päivänä kuuta 20.

Ennen tämän lain voimaantuloa hyväksytyihin maakuntakaavoihin ja kuntien yhteisiin yleiskaavoihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaista vahvistus- ja muutoksenhakumenettelyä vain jos kaava on lain 200 §:n mukaisesti saatettu yleisesti tiedoksi ennen tämän lain voimaantuloa.