

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- talousvaliokunta TaVL 6/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Mirkka Saarela, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Sontag, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Niina Riissanen, maa- ja metsätalousministeriö
- ylitarkastaja Marketta Vuola, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeusneuvos, OTT Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- erikoistutkija Antti Rehunen, Suomen ympäristökeskus
- luonto- ja alueidenkäyttö -yksikön päällikkö Irma Mononen, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtava lakimies Ulla Hurmeranta, Suomen Kuntaliitto
- maankäyttö- ja liikenneasioiden päällikkö, varatuomari Tiina Pasuri, Helsingin seudun kaupunkamari
- asiamies Matti Räisänen, Kaupan liitto ry
- lakimies Leena Penttinen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtaja Markku Vaario, Metsänhoitoyhdistys Etelä-Karjala ry
- lakimies Tiina Vyyryläinen, Päivittäistavarakauppa ry
- Talonrakennusteollisuus ry:n johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT ry
- lakimies, Suomen Kauppakeskusyhdistys ry:n toiminnanjohtaja Johanna Aho, RAKLI ry
- ympäristölakimies Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- konsultti Matti Karhula, Konsultointi Karhulat Oy
- Citycon Oyj
- Lidl Suomi Ky

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Muutoksilla toteutetaan hallitusohjelman kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevia toimenpiteitä. Muutosten tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä.

Esityksen mukaan yleiskaavan käyttöä rakennuslupan perusteena lisätään, rakennuslupan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevia säännöksiä täsmennetään ja maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista joustavoitetaan sekä mahdollistetaan suunnittelutarveratkaisujen tekeminen myös alueellisena. Asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamuutoksen laatiminen myös vaiheittain sekä mahdollistamalla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen perustellusta syystä ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta alueilla, joilla yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Kunnan mahdollisuuksia päättää rakennusjärjestyksessä vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoitusten muutosmahdollisuuksista lisätään. Maisematyöluvan soveltamisalaa rajataan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Kaavoitusta koskevien viranomaisneuvottelujen määrää vähennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja nostettavaksi 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin sekä poistettavaksi velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Lisäksi luovuttaisiin velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Lisäksi vähittäiskauppaa koskevissa säännöksissä oleva täsmennetty valtuutus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä ehdotetaan kumottavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2017.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitys sisältää useita, erityyppisiä muutosehdotuksia, joiden tavoitteena on sujuvoittaa ja vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä, lisätä rakentamismahdollisuuksia sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Ehdotukset perustuvat pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjauksiin.

Ympäristövaliokunta pitää muutosehdotuksia oikeansuuntaisina ja kannatettavina. Pääosa ehdotuksista on suhteellisen vähäisiä vaikutuksiltaan, mutta yhdessä ne kuitenkin toteuttavat tavoitetta lupamenettelyjen sujuvoittamisesta. Vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevilla muutosehdotuksilla on selkeästi suurempi vaikutus.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli muuttuu ja painottuu valtakunnallisesti merkittäviin asioihin. Ne eivät jatkossa enää ohjaa kuntien alueidenkäyttöä ja rakennustoimen järjestämistä, kun lain 18 §:stä ehdotetaan poistettavaksi ohjaustoimivalta. Yleis- ja asemakaavoja koskeva viranomaisneuvottelutehtävä rajataan siten, että se on pakollinen vain niiden kaavojen osalta, jotka koskevat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä. Samalla ELY-keskusten valvontaoikeutta rajataan vastaavasti. Lisäksi ELY-keskusten valitusoikeus rajataan hallituksen esitykseen sisältyvillä muutosehdotuksilla koskemaan ainoastaan ratkaisuja, joilla on valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia.

Valiokunta toteaa, että eduskunnassa on parhaillaan vireillä hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi, jonka toteuttamisella ELY-keskukset lakkaavat ja niiden tehtävät siirtyvät osin kuntiin ja osin maakuntatasolle. Valitusoikeuden rajaaminen jää siten todennäköisesti hyvin lyhyen ajan voimassa olevaksi sääntelyksi, mikä vähentää sen käytännön merkitystä.

Valiokunta korostaa, että osallistumis- ja valitusoikeuksia koskeva sääntely on tärkeä osa maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää. Tähän kuuluu osaltaan sääntely asemakaavan hyväksymisestä kunnassa. Asemakaavan hyväksyy yleensä kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan kuitenkin siirtää johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Hallituksen esityksen 52 §:ssä tämä siirtomahdollisuus laajennetaan koskemaan myös vaikutukseltaan merkittäviä kaavoja. Valiokunta katsoo, että lähtökohtaisesti kuntien tulisi pyrkiä kaavoituksessa mahdollisimman suureen avoimuuteen.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Yleiskaavan oikeusvaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmässä keskeistä on eri kaavamuotojen tehtävien ja keskinäisen suhteen määrittely niin, että kullakin kaavamuodolla on selkeä roolinsa suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden osana. Yleiskaavalla tehdään koko kuntaa tai sen laajaa osaa koskevaa maankäytön yleissuunnittelua ja asemakaavalla rakennushankkeiden kaavallista ohjausta ja rajoitetun alueen tarkempaa suunnittelua. Kaavajärjestelmä on hierarkkinen, joten jos asemakaavaa halutaan muuttaa yleiskaavan vastaisesti, tämä edellyttää yleiskaavan ja joissakin tapauksissa myös maakuntakaavan muuttamista. Mitä yksityiskohtaisempina yleispiirteiset kaavat on laadittu, sitä useammin tähän joudutaan. Myös se, kuinka tiukasti kaavojen ohjausvaikutusta yksityiskohtaisempiin kaavoihin tulkitaan, vaikuttaa tilanteeseen. Yleiskaavan muuttamispakko voi merkitä huomattavaa viivettä asemakaavan toteuttamiselle.

Yleiskaavan käyttämistä suoraan rakentamisen ohjaamisessa on kehitetty maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana. Alun perin yleiskaavan käyttö suoraan rakennusluvan perusteena oli mahdollista ranta-alueilla sekä eräin edellytyksin suunnittelutarvealueilla. Yleiskaavan käyttämistä suoraan rakentamisen ohjaamisessa on tämän jälkeen kehitetty kyläalueilla (MRL 44 §) vuonna 2009 ja tuulivoimaloiden rakentamisessa (MRL 77 a §) vuonna 2011.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käytön lisäämistä rakennusluvan perusteena. Yleiskaavaa on ehdotetun 44 §:n mukaan mahdollista käyttää perusteena muunkin rakennuksen kuin enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakennusluvan myöntämiselle. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Pykälästä kuitenkin poistetaan nykyinen edellytys siitä, että raja-alue on voinut koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakennuspaineita. Valiokunta pitää muutosta perusteltuna, sillä nykyinen raja-alue on johtanut siihen, että yleiskaavaa ei ole voitu käyttää rakentamisen suoraan ohjaamiseen sellaisilla kaupunkiseutuihin kuuluvilla asemakaavan ulkopuolisilla alueilla, joille ei ole tarkoituksenmukaista laatia asemakaavaa. Alueiden käytön suunnitelmallisuuden edistämiseksi on tarkoituksenmukaista sallia yleiskaavan laajempi käyttö myös näillä alueilla.

Lakiehdotuksen 50 §:n uuden 2 momentin mukaan asemakaava on mahdollista laatia myös vaiheittain, esimerkiksi tietyn osakokonaisuuden osalta. Näitä voivat olla esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokset ja rakennusoikeuden korottaminen. Muutoksella asemakaavoituksesta tulee joustavampaa ja nopeampaa, kun vaiheittainen toteutus voi olla rajallisena nopeakin. Valiokunta pitää perusteltuna laajentaa tämän, tällä hetkellä vain maakunta- ja yleiskaavoja koskevan mahdollisuuden käyttöä myös asemakaavoihin.

Hallituksen esityksen 42 §:n mukaan asemakaavan voi myös perustellusta syystä laatia tai muuttaa vastoin yleiskaavaa, jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen, ja on otettava huomioon 39 §:n vaatimukset yleiskaavan sisältövaatimuksista.

Valiokunta toteaa, että yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentäminen ja joustavoittaminen tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, merkitsee lähtökohtaisesti poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. Kuten esityksessäkin (s. 31) todetaan, joustavuuden lisääminen parantaa jossain määrin kuntien kaavoja laativien

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

viranomaisten mahdollisuuksia järjestää yleis- ja asemakaavojen laatimista ja muuttamista kokonaisuuden kannalta mielekkäästi. Toisaalta yleiskaavan merkitys maankäytön kokonaisuuden ohjaamisessa voi vähentyä ja muutokseen liittyvät tulkinnot saattavat lisätä asemakaavoihin kohdistuvien valitusten määrää.

Maankäyttö- ja rakennuslain vuonna 2013 valmistuneen toimivuusarvioinnin¹ mukaan laki toimi tuolloin vielä kohtuullisen hyvin, mutta erityistä kehittämistä katsottiin tarvittavan laaja-alaisessa ja strategisessa yleiskaavoituksessa. Merkittävä osa yleiskaavoista laaditaan melko suppeille alueille. Koko kuntaa koskevia tai laajempia alueita kattavia yleiskaavoja tehdään varsin vähän, koska niihin liittyvät menettelyt koetaan raskaiksi. Alueidenkäytössä tarvitaan siten sellaisia kehittämisperiaatteiden ja reunaehtojen suuntaviivoja, joissa ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille. Haittoja voidaan lieventää, jos yleispiirteiset kaavat eivät ole tarpeettoman yksityiskohtaisia, kaavojen ajantasaisuudesta huolehditaan ja tulossa olevia muutostarpeita ennakoidaan riittävän ajoissa. Tärkeäksi katsottiin myös pyrkimys eri tavoin nopeuttaa kaavaprosesseja esimerkiksi niihin liittyviä toimintatapoja kehittämällä.

Kaavojen laatimiseen ja muuttamiseen liittyvät menettelyt voivat sinänsä olla joustavia, mutta käytännössä menettelyt koetaan raskaiksi. Siksi tarvetta on myös suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten kaltaisille menettelyille tilanteissa, joissa yksittäinen lupaharkinta riittää myös ympäristöllisten ja kaavallisten edellytysten käsittelemiseen. Näiden välinen tasapaino on tärkeä suunnittelujärjestelmän säilyttämiseksi riittävän joustavana ja toisaalta sellaisena, että riittävä suunnitelmallisuus kuitenkin toteutuu.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Valiokunta korostaa edellä lausuttuun ja asiantuntijakuulemisessa esille tulleeseen viitaten, että maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmän kokonaisuudistus on tarpeen, sillä lain katsotaan jääneen kehityksestä jälkeen. Kokonaistarkastelu on ilmeisen tarpeen myös siksi, että lakiin on tehty ja tehdään järjestelmän toimivuuden parantamiseksi yksi kerrallaan muutoksia, joista osa on lain alkuperäisen systematiikan kannalta poikkeavia. Myös vireillä oleva maakuntauudistus ja alueiden erilaistuminen yleensä muuttavat toimintaympäristöä, ja erilaisiin tilanteisiin soveltuvia, joustavia rakenteita tarvitaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös osallistumis- ja valitusoikeuksia koskevaa kokonaisuutta tarkastellaan kokonaisuudistuksessa huolellisesti uuden hallintorakenteen näkökulmat huomioon ottaen.

Valiokunta toteaa, että ympäristöministeriössä on aloitettu kokonaisuudistukseen tähtäävä prosessi avaamalla tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelua koskeva verkkokysely. Se on osa laajaa kokonaisuutta, jossa kootaan tarvittavaa tietopohjaa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukselle. Tavoitteena on, että nykyisellä hallituskaudella muodostetaan selkeä näkemys uudistuksen periaatteista. Valiokunta katsoo, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän rakenteita ja nykyisen kaavahierarkian toimivuutta ja kehitystarpeita on tarkasteltava ennakkoluulottomasti ja ottaen huomioon yhteiskunnan kehitys.

¹ Maankäyttö- ja rakennuslain vuoden 2013 toimivuusarvioinnin loppuraportti, Suomen Ympäristö 1/2014

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Vapaa-ajan asuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättäväksi uusi 129 a §, jossa säädetään kunnan mahdollisuudesta päättää rakennusjärjestyksessä alueista, joilla vapaa-ajan asunon käyttötarkoituksen muutokset pysyvään asumiseen ratkaistaisiin suoraan rakennusluvalla. Ehdotetun 1 momentin mukaan kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla vapaa-ajan asunon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Kunta voi ehdotuksen mukaan määrätä rakennusjärjestyksessä myös edellytyksistä, joiden täytyessä vapaa-ajan asunon käyttötarkoituksen muutos on mahdollinen. Edellytykset voivat koskea esimerkiksi rakennuspaikan kokoa tai jätevesihuollon järjestämistä. Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea ainoastaan olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutoksia, eikä se mahdollista uusien asuinrakennusten rakentamista ilman poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Maankäyttö- ja rakennuslain 17 luvussa säädetään rakentamisen teknisistä vaatimuksista siitä, että myös muutos- ja korjaustyöt ja käyttötarkoituksen muutos on toteutettava siten, että rakennus täyttää 117 a—g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset.

Valiokunta kannattaa muutosta korostaen, että rakennusjärjestyksen määräys ei kuitenkaan koske pysyvään asumiseen asuinrakennukselle säädettyjä teknisiä vaatimuksia tai niistä poikkeamista. Jos vapaa-ajan asunto ei täytä näitä teknisiä vaatimuksia ja vaatimuksista halutaan poiketa, tulee asia ratkaista sitä koskevalla poikkeamispäätöksellä.

Valiokunta pitää ehdotettua ratkaisua myös rakennusjärjestyksen uudeltaisesta roolista hyväksyttävänä, sillä näin saavutetaan kuitenkin riittävä suunnitelmallisuus ja lähtökohtana on kunnan harkinta niiden alueiden määrittämisessä, joilla käyttötarkoituksen muutoksia pysyvään asumiseen voidaan sallia. Koska kunnalle syntyy velvoitteita palveluiden järjestämiseksi pysyvään asumiseen liittyen, on riittävä suunnitelmallisuus harkinnassa toteutettava. Rakennusjärjestyksen käyttäminen harkinnan perusteena poikkeaa lähtökohtaisesti suunnittelujärjestelmän rakenteesta, joten tämäkin kokonaisuus on asia, jonka säätäminen nykyisiä vaatimuksia vastaavasti, suunnitelmallisesti ja samalla riittävän joustavasti tulisi pohtia rakenteellisena ratkaisuna uudelleen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Aurinkopaneelien ja -keräimien asentaminen ja rakentaminen

Hallituksen esityksessä 126 a §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi toimenpideluvanvaraisiin toimiin uusi 13 kohta kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentamisesta tai rakentamisesta. Aurinkopaneelien ja -keräimien osalta toimenpidelupa tarvitaan lähtökohtaisesti vain silloin, kun kyse on kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentamisesta tai rakentamisesta.

Koska toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden luettelossa ei tällä hetkellä mainita aurinkopaneeleja ja -keräimiä, niiden luvanvaraisuus määräytyy maankäyttö- ja rakennuslain 125 ja 126 §:n mukaan. Kuntien välillä on erilaisia tulkintoja siitä, milloin aurinkopaneelien ja -keräimien asentamiseen tarvitaan lupa. Kunnat ovat myös määränneet rakennusjärjestyksissään eri tavoin

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

ilmoitusmenettelyn soveltamisesta aurinkopaneelien ja -keräimien asentamiseen ja rakentamiseen.

Aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen saattaa edellyttää toimenpidelupaa esimerkiksi silloin, kun kyseessä on rakennus tai rakennuspaikka, joka sijaitsee rakennushistoriallisesti, kaupunkikuvallisesti tai maisemallisesti arvokkaalla alueella. Tällaisia alueita ovat muun muassa valtakunnallisesti merkittävät rakennetun kulttuuriympäristön alueet. Myös muutokset suojellun rakennuksen julkisivulla tai katolla edellyttävät yleensä luvan hakemista.

Valiokunta pitää ehdotettua muutosta tarpeellisena aurinkopaneelien ja -keräimien käytön edistämiseksi ja menettelyjen sujuvoittamiseksi. Valiokunta korostaa, että sääntelyn tavoitteena on, että pääsääntöisesti toimenpidelupaa ei tarvita tavanomaiseen pienimuotoiseen talokohtaiseen paneeli- tai keräinratkaisuun, joka sijoitetaan yleensä rakennuksen katolle. Aurinkopaneelien ja -keräimien koko voi kuitenkin vaihdella hyvin pienestä talokohtaisesta hankkeesta laajaan voimala-alueeseen, joten myös luvan tarve vaihtelee.

Kunta voi myös 126 §:n 3 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita esimerkiksi aurinkopaneelien tai -keräimien asentamiseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä. Valiokunta korostaa, että aurinkopaneelien ja -keräimien asentamisen sujuvoittamiseksi kuntien tulisi rakennusjärjestyksessä harkita määrittävönsä ne alueet, joilla tällaisia kaupunkikuvallisia merkittäviä vaikutuksia voi syntyä, jotta tavanomaiset talokohtaiset ratkaisut käytännössä vapautuvat koko merkittävyusharkinnasta. Vastaavasti maalämpökaivojen poraamisen siirtäminen ilmoitusmenettelyyn olisi suositeltavaa kaikilla alueilla, joilla toimenpidelupa ei tuota mitään lisäarvoa. Tiedon siirtyminen kunnalle maalämpökaivojen sijainnista on yleensä pääasia.

Maisematyö lupa

Hallituksen esityksen 128 §:n 1 momentissa olevaa luetteloa maisematyölupaa vaativista tilanteista ehdotetaan muutettavaksi. Maisematyölupavaatimus ranta-asemakaava-alueella ehdotetaan rajattavaksi siten, että maisematyö lupa on voimassa ranta-asemakaava-alueella ainoastaan silloin, jos kaavassa niin määrätään.

Yleiskaava-alueella maisematyölupaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sitä ei voida enää määrätä koskemaan metsän hakkuuta ja siihen liittyviä metsätaloustoimenpiteitä maa- ja metsätalousvaltaisiksi alueeksi osoitetulla alueella. Maa- ja metsätalousvaltaisella alueella tarkoitetaan yleiskaavan M-alkuisia aluevarausmerkintöjä. Näille alueille ei ole ehdotuksen mukaan mahdollista sisällyttää enää sellaisia rasteri-, kohde- tai viivamerkintöjä, joihin kohdistuu maisematyölupavelvoite. Käytännössä näitä ovat MU-alueet (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta) ja MY-alueet (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja). Säännöstä sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen hyväksytyihin kaavoihin.

Valiokunta toteaa, että maisematyölupamenettelyä koskevaa käytäntöä on tarpeen muuttaa, sillä se ei useinkaan ole tuottanut tavoiteltua hyötyä, vaan on koettu turhaksi byrokratiaksi. Maisematyö lupa on ollut myönnettävä, jollei toimenpiteen ole voitu katsoa vaikeuttavan alueen käyttämis-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

tä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmelevan kaupunki- tai maisemakuvaa. Käytännössä lupa on aina myönnetty — se ei ole merkinnyt hakkuukieltä — eikä sen poistaminen siten merkitse olennaista muutosta metsien käsittelyyn.

Valiokunta toteaa, että metsän käsittelyyn liittyviä rajoituksia on edelleen mahdollista asettaa yleiskaavassa suojelumääräyksillä. Jos jotakin aluetta on esimerkiksi maiseman tai luonnonarvojen takia suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Suojelumääräykset voivat koskea hyvin erilaisia asioita liittyen kulttuuriympäristön, maiseman tai luonnonympäristön suojeluun. Määräyksillä tulee olla selkeä peruste, ja ne voivat koskea vain rajattuja, suhteellisen pienialaisia alueita. Yleiskaavoissa on siten mahdollista edelleen kaavamääräyksiin rajoittaa esimerkiksi aukkohakkuiden tekemistä maisemasuojeluperusteilla ja virkistyskäytön huomioon ottamiseksi. Koska yleiskaavan suojelumääräyksiin ei liity lunastus- tai korjausvelvollisuutta, niiden tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. Yleiskaavamerkinnällä voidaan esimerkiksi määrätä, että uudistushakkuut tulee rajata luontaisten kuviorajojen mukaisesti siten, etteivät säilytettäväksi tarkoitettut maisemalliset arvokkaat erityispiirteet vaarannu.

Ranta-asemakaava-alueella ja yleiskaava-alueella, lukuunottamatta siis maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitettuja M-alueita, maisematyölupa vaaditaan edelleen, jos asianomaisessa kaavassa niin määrätään. 128 §:n 2 momentin säännös siitä, että vähäisiin toimenpiteisiin ei kuitenkaan tarvita lupaa, säilyy ennallaan. Valiokunta korostaa, että vähäisillä toimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi taimikon hoitotoimenpiteitä, kasvatushakkuuta sekä myrsky- ja hyönteistuhojen korjaamista, ylipäänsä toimenpiteitä, joiden maisemalliset vaikutukset jäävät vähäisiksi.

Valiokunta toteaa, että metsätaloustoimenpiteitä tehtäessä tulee noudattaa metsälain vaatimuksia, kuten ilmoitusvelvollisuus hakkuista eli metsänkäyttöilmoitus, metsän uudistamisvelvoite uudistushakkuissa sekä määräykset kasvatuskelpoisen puuston vähimmäismäärästä kasvatushakkuissa. Metsälakia ei sovelleta suojelualueilla eikä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella lukuun ottamatta kuitenkaan maa- ja metsätalouteen (M) ja virkistyskäyttöön (V) osoitettuja alueita. Esimerkiksi M- ja V-merkinnällä olevien alueiden osalta metsälakia sovelletaan siis täysimääräisesti.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös, että metsänhoito on kehittynyt viime vuosina merkittävästi ja metsänhoidon suositukset ohjeistavat aikaisempaa enemmän ottamaan huomioon hakkuiden maisemalliset ja muut vaikutukset erityisesti taajamien lievealueilla. Metsänhoidon suositukset² ohjeistavat metsänkäsittelytapaan, joka on taloudellisesti, ekologisesti sekä sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kestävä.

Metsänhoidon suosituksissa korostetaan, että metsänkäytön ratkaisut vaikuttavat maisemaan. Suurimmat muutokset aiheutuvat uudistushakkuista. Niiden vaikutuksia voidaan lieventää tilanteeseen sopivalla hakkuun toteutuksella, kuvion rajauksella, hakkaamattomilla välialueilla ja

2 Saaristo, L. & Vanhatalo, K. (toim.) 2015. Metsänhoidon suositukset talousmetsien luonnonhoitoon, työopas. Tapion julkaisuja. www.metsanhoitosuosituks.fi. Metsänhoidon suositukset on toimijoiden yhdessä laatima vapaaehtoisesti noudatettava ohje metsänhoidon perusteista ja menetelmistä. Suosituksissa tuodaan myös esiin hyviä toimintatapoja tilanteisiin, joissa metsänomistaja haluaa puuntuotannon rinnalla erityisesti painottaa luonnonarvojen lisäämistä tai esimerkiksi maisemaan, riistaan tai virkistyskäyttöön liittyviä hyötyjä.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

säästöpuuston sijoittamisella. Maisemanhoidon merkitys korostuu myös, kun toimitaan yleis- ja asemakaava-alueilla. Toimenpiteitä suunniteltaessa on tärkeää selvittää, liittyykö kaava-alueen metsänkäsittelyyn maisemaa koskevia vaatimuksia. Suosituksissa korostetaan, että kun metsää kasvatetaan eri-ikäisrakenteisena, metsä säilyy pääosin puustoisena, jolloin toimenpiteen tuoma muutos maisemaan on vähäisempi. Tasaikäisrakenteisen metsän hoidossa maisemaa voidaan ottaa huomioon käsittelyalueen rajauksella, säästöpuiden, -puuryhmien ja esimerkiksi riistatiheikköjen jättämisellä sekä säilyttämällä monipuolinen puulajisto ja käyttämällä mahdollisimman lievästi maanmuokkausta.

Valiokunta toteaa vielä, että metsäbiotalous on vahvassa kasvussa ja puun käytön lisääminen 15 miljoonalla kuutiometrillä yksi hallitusohjelmankin tavoitteista. Valiokunta katsoo, että maisemansuojelusääntelyn riittävyttä hakuiden lisääntyessä tulisi myös tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Vähittäiskauppaa koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamista 2 000:sta 4 000 kerrosneliometriin. Maakuntakaavassa vähittäiskaupan enimmäismitoitus pitää jatkossa osoittaa vain keskusta-alueen ulkopuolella.

Vähittäiskaupan suuryksiköt tulee ensisijaisesti sijoittaa keskusta-alueelle. Jos palvelujen saavutettavuus voidaan taata, voi suuryksikön sijoittaa kuitenkin myös muualle. Jos suuryksikkö sijoitetaan keskustan ulkopuolelle, ei kaupan laatua enää tarvitse ottaa kaavoituksessa huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä (Asemakaavan sisältövaatimukset) ja 57 §:ssä (Asemakaavamääräykset) on asemakaavaa koskevat yleissäännökset, joita on täsmennetty kaupan osalta lain 71 e §:ssä. Hallituksen esityksessä kauppaa koskevia täsmennyksiä koskeva 71 e § ehdotetaan kumottavaksi. Kumottavan pykälän mukaan sen lisäksi, mitä 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.

Lain 71 e §:n kumoamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu: Asemakaavan sisältövaatimukset voivat kuitenkin edelleen edellyttää, että asemakaavassa tarkastellaan myös kaupan laatuun ja kokoon liittyviä kysymyksiä esimerkiksi päivittäistavarakaupan palvelujen saatavuuden ja toimivan kilpailun kehittymisen turvaamiseksi.

Valiokunta toteaa, että esitys perustuu hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan kaupan laatu- luokituksesta luovutaan. Hallituksen esityksen tavoitteena siten on, että 71 e §:n tultua kumotuksi kaupan laatua ja kokoa koskevia määräyksiä ei käytetä.

Ympäristövaliokunta pitää kuitenkin ongelmallisena, että 71 e § poistetaan ja samanaikaisesti säännöksen perusteluissa todetaan, että sen tarkoittamalla tavalla voidaan kuitenkin toimia jatkossa 54 ja 57 §:n perusteella. Säännöksen poistaminen on siten osin ristiriidassa yksityiskohtaisten perustelujen kanssa. Myös talousvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että laista poistetaan säännökset, joiden mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä kaupan laadusta ja koosta.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Valiokunta toteaa, että tilanne ei ole oikeudellisesti yksinkertainen, koska kaupan laatua koskevat määräykset ovat osana asemakaavan sisältövaatimuksia mahdollisia osana kokonaisuutta ja ottaen huomioon kaikki muutkin lain tavoitteet ja niistä uusimpana lakiin lisätty velvollisuus edistää myös toimivan kilpailun edellytyksiä. Valiokunta korostaa siten, että lain tulkinnassa tulee ottaa huomioon seuraavaa.

Asemakaavan sisältövaatimuksia koskevan 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Jotta asemakaava olisi lainmukainen, on asemakaavan täytettävä laissa säädetyt kaavan sisältövaatimukset. Tämän perusteella esimerkiksi asemakaavoitettavalle asuntoalueelle voi olla tarpeen osoittaa tontteja erityisesti päivittäistavarakaupan tarpeisiin, jotta sisältövaatimusten mukainen palvelujen alueellinen saatavuus voitaisiin turvata. Mikäli tällaisessa tilanteessa kaupan laatua, esimerkiksi päivittäistavarakauppaa, ei voitaisi asemakaavassa määrätä, tällaisille tonteille voisi sijoittua mitä tahansa muuta kauppaa ja näin mahdollisuudet asukkaiden tarvitsemien kauppapalvelujen järjestymiseen vaarantuisivat.

Toisaalta kaavassa voidaan määrätä tietty kaupan toimintojen alue kokonaan paljon tilaa vievälle kaupalle eli muulle kuin päivittäistavarakaupalle, vaikka päivittäistavarakaupankin sijoittuminen alueelle voisi olla niin palvelujen alueellisen saatavuuden, liikenteen järjestämisen kuin kilpailuedellytysten näkökulmasta tarkoituksenmukaista ja sijoittumisen toteutumisen voisi jättää aikaisempaa enemmän toimijoiden päätettäväksi. Kuten talousvaliokunta lausunnossaan esittää, hallituksen esityksen mukainen sääntely vie kehitystä suuntaan, jossa kaupan alan toimijoiden harkintavallalle on tarkoitus jäädä nykyistä laajempi soveltamisala. Tasapaino viranomaisohjauksen ja markkinoiden vapaan toiminnan sallimisen välillä on ajoittain vaikea. Kaavoituksella tulisi pystyä ohjaamaan yhdyskuntarakenteen kehittymistä yli ajan ja tämänhetkisten toimijoiden tarpeiden: maankäytön ratkaisut määrittävät ja rajaavat päätöksentekoa pitkälle eteenpäin. Talousvaliokunta arvioi kuitenkin hallituksen esityksen vaikuttavan myönteisesti yritysten investointimahdollisuuksiin, edistävän tasapuolisia kilpailuolosuhteita ja siten hyödyttävän kaupan palveluiden loppukäyttäjiä.

Ympäristövaliokunta huomauttaa, että maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin vuonna 2014 lisäämällä 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin tavoite edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Toimivalla kilpailulla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa sitä, että alalla on elinkeinonharjoittamisen vapaus ja useampia keskenään kilpailevia yrityksiä, joilla on tasapuoliset toimintaedellytykset, eikä alalle tulolle, sieltä poistumiselle tai siellä toimimiselle ole perusteettomia esteitä. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toimivan kilpailun kehittymistä koskevan tavoitteen lisääminen kaikkiin kaavatasoihin sovellettavaan säännökseen korostaa elinkeinoelämän kilpailuasioden huomioon ottamista yhtenä keskeisistä kaavoituksessa edistettävistä asioista. Pykälän tavoitteena on, että yrityksille osoitettaisiin laadultaan ja määrältään riittävästi sijoittautumispaikkoja. Esimerkiksi kaupan alan yrityksille tulisi osoittaa riittävästi alueita, jotta nykyisten kaupparyhmien mahdollisten lisäyksiköiden ja laajentamisen lisäksi myös nykyisille pienemmille alan toimijoille ja mahdollisille uusille alalle tulijoille olisi riittävästi vartenotettavia sijoittautumispaikkoja (HE 334/2014 vp — YmVM 19/2014 vp).

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Samassa yhteydessä muutetun 51 §:n (asemakaavan laatimistarve) perusteluissa korostetaan, että kilpailunäkökulman korostamisen tavoitteena on edistää riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa kunnassa sekä tulevan tonttitarpeen ennakkointia ja suunnittelua. Tavoitteen toteuttamisen kannalta on tärkeää, että asemakaavoitukseen ryhtymistä ei ymmärretä vain uuden alueen kaavoittamisena, vaan myös olemassa olevan asemakaavoitetun alueen kehittämisenä. Lisäksi tavoitteena on edistää joustavia kaavaratkaisuja, jotka jättävät vaihtoehtoja toteutukselle.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta korostaa, että kaupan laadun ohjauksen keventäminen 71 e § poistamalla tarkoittaa, että käytännössä myös edellä viitattu kilpailunäkökulma tulee ottaa huomioon ja jättää aikaisempaa enemmän kaupan itsensä ratkaistavaksi, mihin se sijoittuu yleisten reunaehtojen täyttyessä, eikä kaavamaisesti määrätä kaupan laadusta entiseen tapaan. On selvää, että esimerkiksi päivittäistavarakaupan sijoittuminen ei sitä varten kaavoitetulle tontille toteudu, ellei kaupalla ole siinä menestymisen edellytyksiä. Kunta ei siten pysty lopulta määräämään näin syntyvää palvelutarjontaa, vaan ainoastaan luomaan sille edellytyksiä. Uutta sääntelyä sovelletaan lähtökohtaisesti lain voimaantulon jälkeen laadittaviin kaavoihin, mutta lainmuutos tulisi ottaa huomioon myös olemassa olevien kaavojen osalta siten, että kaavan tarkistamistarpeeseen vastataan kunnassa mahdollisimman nopeasti tai suhtaudutaan poikkeusluvan myöntämiseen lainmuutoksen tarkoittamalla tavalla aikaisempaa joustavammin ja toimivan kilpailun edellytysten luomiseen liittyvät näkökohdat aidosti huomioon ottaen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

137 §. Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. Lakiehdotuksen 137 §:n 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi laajentamalla olemassaolevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvaa talousrakennusta vastaava sääntely koskemaan myös maaseutuyritykseen kuuluvaa maa- ja metsätalouden harjoittamisen kannalta tarpeellista rakennusta. Näitä ovat esimerkiksi maataloustoiminnassa käytetyt tuotanto- ja varastorakennukset, eläinsuojat, konesuojat sekä puiden kuivaukseen ja varastointiin tarvittavat rakennukset. Valiokunta pitää säännöksen laajentamista perusteltuna, sillä voimassaoleva säännös on suppeampi kuin ranta-alueita koskevia suunnittelutarvealueita koskeva sääntely, jossa suunnittelutarve ei koske lainkaan maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakennusta.

Koska maaseutuyritystoiminta on voimakkaassa murroksessa ja yritystoiminta on aikaisempaa monipuolisempaa, valiokunta ehdottaa säännöksen tarkistamista nykyisiä tarpeita vastaavaksi vielä siten, että soveltamisalaan kuuluvaksi voidaan katsoa muukin liitännäiselinkeinon harjoittamisen kannalta tarpeellinen rakennus. Esimerkkinä tästä voidaan mainita esimerkiksi maatalouden yhteydessä harjoitettava aamiaismajoitustoiminta ja sen tarvitsema majoitustila, kuten erillinen nukkuma-aitta.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta ehdottaa 137 §:n 2 momentin muuttamista siten, että siihen lisätään maa- ja metsätalouden harjoittamisen ohella viittaus sen liitännäiselinkeinon. Liitännäiselinkeinolla tarkoitetaan maa- ja metsätalouden harjoittamisen ohella harjoitettavaa, siihen kiinteästi liittyvää sivuelinkeinoa, kuten maaseutumatkailuun, hevostalouteen tai kiertotalouteen liittyvää toimintaa. Soveltamisalan laajentaminen on tarpeellista, koska perinteinen maa- ja met-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

sätalous tarvitsee nykyään usein sivuelinkeinoista saatavia ansioita, jotta toiminnan jatkaminen on ylipäänsä mahdollista.

Valiokunta selvittää, että kohdassa tarkoitettujen rakennusten rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa normaalisti, mutta luvan myöntämisen erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella ei tarvitse erikseen harkita, vaan oikeus rakentamiseen on. Momenttiin sisältyvä viittaus "Sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään" viittaa kokonaisuutena näiden edellytysten harkintaan eikä siihen, että siitä voisi aiheutua esimerkiksi 3 kohdassa tarkoitettua maisemallista haittaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 251/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 64, 71 e, 77 ja 179 §, sellaisina kuin niistä ovat 64 ja 179 § laissa 1589/2009 ja 71 e § laissa 319/2011,

muutetaan 18 §, 38 §:n 2 momentti, 44 ja 52 §, 55 §:n 3 ja 4 momentti, 57 §:n 1 momentti, 66 §:n 2 momentti, 71 a §, 71 b §:n 2 momentti, 71 c §:n 1 momentti, 126 a §:n 1 momentin 12 kohta sekä 2 ja 3 momentti, 128 §:n 1 momentti, 137 §:n 1 ja 2 momentti, 191 §:n 1 momentti, 192 §:n 2 ja 3 momentti ja 193 §,

sellaisina kuin niistä ovat 18 §, 38 §:n 2 momentti, 66 §:n 2 momentti, 191 §:n 1 momentti ja 192 §:n 2 ja 3 momentti laissa 1589/2009, 44 § laeissa 1129/2008 ja 134/2011, 55 §:n 4 momentti laissa 1129/2008, 57 §:n 1 momentti, 71 a §, 71 b §:n 2 momentti ja 71 c §:n 1 momentti laissa 319/2011, 126 a §:n 1 momentin 12 kohta sekä 2 ja 3 momentti laissa 958/2012, 137 §:n 2 momentti laissa 476/2004 ja 193 § osaksi laissa 1589/2009, sekä

lisätään 42 §:ään uusi 4 momentti, 50 §:ään uusi 2 momentti, 55 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1129/2008, uusi 5 momentti, 63 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1129/2008, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 73 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy 3 momentiksi, 126 a §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 958/2012, uusi 13 kohta sekä lakiin uusi 129 a ja 137 a § seuraavasti:

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

18 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

38 §

Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus ovat voimassa enintään viisi vuotta. Kaavoituksen keskenäisyyden vuoksi kunta voi pidentää aikaa enintään viidellä vuodella ja erityisestä syystä sen jälkeen vielä enintään viidellä vuodella.

42 §

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta 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.

44 §

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käytämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella.

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä ja tuulivoimaloiden rakennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

50 §

Asemakaavan tarkoitus

Asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain.

52 §

Asemakaavan hyväksyminen

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

55 §

Asemakaavan esitystapa

Asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asemakaavan esitystavasta, asemakaavaan liittyvästä selostuksesta ja erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen merkitsemisestä kaavaan.

57 §

Asemakaavamääräykset

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-alueella rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

63 §

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

66 §

Viranomaisneuvottelu

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi.

71 a §

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

71 b §

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella riittävällä tarkkuudella.

71 c §

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu.

73 §

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Laadittaessa kaavaa alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään edellyttäen, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

18 luku

Rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuus

126 a §

Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet

Edellä 126 §:n mukainen toimenpidelupa tarvitaan sellaisen rakennelman tai laitoksen, jota ei ole pidettävä rakennuksena, pystyttämiseen tai sijoittamiseen taikka rakennuksen ulkoosan tai tilajärjestelyn muuttamiseen seuraavasti:

12) maalämmön hyödyntämiseen tarkoitettun lämpökaivon poraaminen tai lämmönkeruuputkiston asentaminen rakennuksen lämmitysjärjestelmää vaihdettaessa tai uusittaessa taikka käytettäväksi lisälämmönlähteenä (*maalämpö*);

13) kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen asentaminen tai rakentaminen.

Jos 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettu toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan tai katusuunnitelmaan taikka maantielain tai yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan toimenpidelupaa ei tarvita.

Kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita 1 momentin 1–10, 12 tai 13 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteeseen, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

128 §

Maisematyölupa

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (*toimenpiderajoitus*):

- 1) asemakaava-alueella;
- 2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään;
- 3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, lukuun ottamatta puiden kaatamista yleiskaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella; eikä
- 4) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle rakennuskielto on yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten määrätty.

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.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Rakennusjärjestyksen määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

137 §

Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja

3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvan talousrakennuksen sekä jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden **tai sen liitännäiselinkeinon** harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

137 a §

Alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella

Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, kunta voi tehdä päätöksen 137 §:n 1 momentissa säädettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta samalla kertaa useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

Alueellinen päätös ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koske-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

vasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia.

192 §

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä

Valitusoikeus maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on:

- 1) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 2) kunnan jäsenellä; sekä
- 3) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

Valitusoikeus rakennuksen purkamista koskevasta päätöksestä on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä. Jos rakennusluvan mukainen rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista, valitusoikeus rakennusluvasta on myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

193 §

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §:n mukaisesta päätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa;
- 4) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa;
- 5) kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa;
- 6) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen; sekä
- 7) viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kaavoihin, jotka ovat tulleet voimaan ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 128 §:ää.

Kaavoihin, jotka ovat olleet ehdotuksena julkisesti nähtävillä ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 71 b, 71 c ja 71 e §:ää.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Helsingissä 14.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk (osittain)
jäsen Susanna Huovinen sd (osittain)
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Sanna Marin sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Vastalause 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 251/2016 vp ehdotetaan mm. hajarakentamisen helpottamista ja asemakaavoituksen joustavoittamista, muutoksia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooliin kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä vähittäiskaupan suuryksikön sijainnin ohjausta ja pinta-alarajan nostoa.

Esityksen tavoitteet vähentää sääntelyä ja edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ovat kannatettavia, mutta esitys käytännössä kuitenkin joltain osin lisää eikä vähennä byrokratiaa. Lisäksi esitys on ristiriidassa Suomen ilmasto- ja liikennepoliittisten linjausten kanssa. Kaavoituksella säädellään maankäyttöä jopa sadoiksi vuosiksi eteenpäin. Näin ollen erilaiset intressit ja erityisesti pitkän aikavälin kehitystavoitteet, myös ympäristö ja luontoarvot, tulisi ottaa vahvasti mukaan maankäytön suunnitteluun ja siihen liittyvään lainsäädäntöön. Esimerkiksi maisemaluvan poisto, jota esityksessä ehdotetaan, ei tue tätä tavoitetta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki tarvitsee kokonaisuudistuksen

Maankäyttö- ja rakennuslaki on pian 20 vuotta vanha. Laki ei vastaa nykypäivän alueidenkäytön suunnittelun tarpeita. Tällä hetkellä alueidenkäytön suunnittelun keskeisimmät ongelmat ovat kaavojen liian pitkät valmistumisajat, kaavaprosessien jäykkyys ja joustamattomuus sekä riittämätön asuntotuotanto pääkaupunkiseudulla ja kasvavissa kaupungeissa. Olisi perusteltua tehdä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus maakuntauudistuksen yhteydessä tai sen välittömässä läheisyydessä useiden pienien osa-uudistusten sijaan. On tarpeen luoda uusi maankäytön suunnittelujärjestelmä, joka vastaa tämän ajan maankäytön suunnittelun tarpeita ja tukee Suomen ilmasto- ja energiapolitiikkaa.

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Esityksessä ehdotetaan yleiskaavan käytön laajentamista rakennusluvan perusteena myös sellaisilla alueilla, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Tämä ei ole perusteltua ja aiheuttaisi tulkin-
kintaerimielisyyksiä ja asemakaavoihin kohdistuvia valituksia.

Kullakin kaavamudolla on oma, selkeä roolinsa: yleiskaava keskittyy koko kunnan tai sen laajan osa-alueen maankäytön ratkaisemiseen ja asemakaava taas lähiympäristön suunnitteluun ja rakennushankkeiden kaavalliseen ohjaukseen. Maankäytön yksityiskohtainen suunnittelu on tärkeää etenkin merkittävien rakentamispaineiden alla, jotta kaupunkirakenne säilyy eheänä ja viihtyisänä.

ELY-keskuksen valvontatehtävien ja valitusoikeuden rajaaminen

ELY-keskusten valvontatehtävää esitetään rajattavaksi niin, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otettaisiin huomioon vain vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Tämä sulkisi ELY-keskuksen valitusoikeuden ulkopuolelle seudull-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

sesti ja paikallisesti merkittävät asiat, kuten kuntien yleis- ja asemakaavat, maanomistajien laatimat ranta-asemakaavat, poikkeamispäätökset, suunnittelutarveratkaisut ja rakennusluvut. Vastuuta maankäytön laillisuusvalvonnasta ei voida jättää kuntalaisten ja järjestöjen tehtäväksi. Valitusoikeuden rajaaminen johtaisi siihen, ettei säädöksiä enää noudatettaisi, koska lainvastaisistaan päätöksistä ei todennäköisesti lainsäädäntötuntemuksen puutteen vuoksi valitettaisi.

ELY-keskusten tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Valitukset ovat perustuneet pääosin asiantuntevaan harkintaan, ja ne ovat menestyneet tuomioistuimissa hyvin. Rajaus myös tekisi epäselväksi, milloin valitusoikeus on ja milloin ei. Muutos lisäisi näin byrokratiaa, koska jatkossa olisi tehtävä harkintaa käyttäen päätös, kuuluuko ko. asia ELY-keskusten rajatun valitusoikeuden piiriin. Muutos tulisi kuormittamaan hallinto-oikeuksia epäselvissä tilanteissa. Viranomaisten selkeästi rajattu ja yksiselitteinen valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin, ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen. Lisäksi näin suuri muutos vain hetken ennen uutta maakuntahallintoa ei ole tarkoituksenmukainen.

Vapaa-ajanasunnon käyttötarkoituksen muuttaminen

Esityksessä maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a §, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen laajamittaisesti pysyvään asuinkäyttöön vaikuttaa merkittävästi kuntien maankäyttöön ja kunnallisten palvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Kuntien maankäytön on perustuttava riittävään suunnitteluun, vuorovaikutukseen ja vaikutusten arviointiin. Rakennusjärjestykset eivät perustu saman tasoihin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin kuin kaavat, joten rakennusjärjestyksessä ei voida todeta, aiheutuuko käyttötarkoituksen muutoksesta merkittäviä ympäristö- tai muita vaikutuksia. Näin ollen kaavoitusta on pidettävä ensisijaisena keinona sellaisten alueiden osoittamiseen, joilla vapaa-ajan asuntojen muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön sallitaan.

Rantarakentamissäännösten uudistamistarve

Nykyisin vapaa-ajanasunnot rakennetaan tasokkaiksi ja ne vastaavat käytännössä pysyviä asuntoja. Vapaa-ajan asuminen on muuttunut siten, että vapaa-ajan asuntoja käytetään yhä enemmän ympäri vuoden ja niissä tehdään yhä enemmän etätyötä. Raja vapaa-ajan asumisen ja pysyvän asumisen välillä on hämärtynyt. Jatkossa on tarpeen miettiä, onko maankäyttö- ja rakennuslaissa enää tarkoituksenmukaista erotella loma- ja pysyvää asumista. Esimerkiksi rantaosayleiskaavoissa voitaisiin osoittaa rantarakennuspaikat siten, että omistaja voi halutessaan päättää, rakentaako hän pysyvän vai loma-asunnon rakennuspaikalle. Myös tämä asia tulisi ratkaista osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

Maisematyöluvan soveltamisalan rajaaminen

Maisematyöluva on toiminut kunnissa tehokkaana välineenä hallita erityisesti ulkoilu- ja virkistymetsien hakkuita. Lakiesityksessä todetaan maisematyöluvan olevan tärkeä ohjausväline, jol-

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

la valvotaan kaavan ja yleisen edun toteutumista. Maisematyöluvilla on voitu muuttaa esimerkiksi herkkien kohteiden avohakkuita luonto- ja virkistysarvoja paremmin turvaaviksi poimintahakkuiksi.

Mikäli maisematyöluja poistettaisiin, lisääntyisivät metsien avohakkuut ja kuntalaiset menettäisivät mahdollisuuden vaikuttaa virkistysmetsien tulevaisuuteen. Lisäksi ehdotuksen ympäristövaikutukset etenkin metsälajiston osalta olisivat erityisen kielteiset. Maisematyöluja tulee säilyttää yleiskaavan M-alueilla.

Vähittäiskaupan suuryksikkösääntely

Esityksessä ehdotetaan kaupan suuryksikön rajan nostamista 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin. Tällä olisi huonoja vaikutuksia palveluiden laatuun ja saatavuuteen, keskus- tojen elinvoimaisuuteen ja liikkumistarpeisiin.

Muutos johtaisi lähipalveluiden näivettymiseen, mikä on ristiriidassa Suomen ilmasto- ja liikenne- politiikan kanssa, kun tarve oman auton käytölle kasvaa. Erityisesti lähiöiden palvelut uhkaavat heikentyä, mikä vaikuttaisi erityisesti ikääntyneiden arkeen.

Kaupan suuryksikön alarajan muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia ohjata kehitystä kaa- voituksella. Muutos on tarpeeton, koska kaupan rakenne ja ihmisten ostoskäyttäytyminen muut- tuvat nopeasti.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 14.3.2017

Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Susanna Huovinen sd
Silvia Modig vas

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Vastalause 2

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Perusteluna ovat hallitusohjelman kirjaukset kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamisesta. Hallituksen esittämät muutokset johtavat kuitenkin kaavojen lainmukaisuuden valvonnan heikkenemiseen, palvelujen saatavuuden huononemiseen erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja kaavoituksen suunnitelmallisuuden vähenemiseen ja lisäksi ne voivat edesauttaa paikallisesti tärkeiden virkistysmetsien virkistyskäytön menetystä. Lisäksi ne voivat hyvinkin lisätä byrokratiaa ja pitkittää valitusprosesseja, koska ELY-keskusten rooli muuttuu epäselväksi.

Kuten ympäristövaliokunta lausunnossaan toteaa, asiantuntijakuulemisissa on käynyt selväksi, että jatkuvien pienten muutosten sijaan laki tulisi uudistaa kokonaisuudessaan. Tätä korostaa myös vireillä oleva maakuntauudistus. On erityisen epätarkoituksenmukaista muuttaa ELY-keskusten roolia lyhyeksi ajaksi, aiotaanhan keskuksset lakkauttaa maakuntauudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä tulisi korjata vähintään seuraavat kohdat:

ELY-keskusten rooli

18, 64, 66, 77, 191, 192 ja 193 §. Näitä pykälä ei tule muuttaa nykyisestä. Hallitus ehdottaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) roolia muutettavaksi niin, että niiltä poistetaan kuntien alueidenkäytön ohjaus ja valitusoikeus rajataan vain maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin asioihin. ELY-keskuksset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan harkitusti ja perustellusti: kaikista valituksista ELYjen tekemiä on ollut vain 4 %. Näistä on hyväksytty 80 %, siinä missä muista valituksista on hyväksytty vain 18 %. Valitusoikeuden rajaamisella ratkaistaan siis ongelmaa, jota ei ole. Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan ympäristövaliokunnalle, että ELY-keskusten valitusoikeuden rajoittaminen heikentäisi mahdollisuuksia varmistaa, että lakia sovelletaan kunnissa yhdenmukaisesti. Ei myöskään ole selvää, lyhentääkö muutos kaavojen käsittelyaikoja, sillä odotettavissa voi olla oikeusprosesseja siitä, onko ELY-keskuksella oikeutta valittaa joissain asioissa. Myös Helsingin kaupunki on lausunnossaan tuonut esille, että epäselväksi jää, onko ELY-keskuksilla edelleen valitusoikeus esimerkiksi 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.

Myös ELY-keskusten ja kuntien käymien viranomaisneuvottelujen rajaaminen on huolestuttavaa. Arkkitehtiliiton mukaan ELY-keskusten rooli on tukenut kaavojen valmistelijoita siinä, että kaavat laaditaan sisällöltään lain vaatimuksia vastaaviksi. Liitto toteaa, että muutoksen myötä maankäyttö- ja rakennuslain toteutumisen valvonta siirtyy aiempaa enemmän valistuneille kuntalaisille ja yhteisöille. Helsingin kaupunki taas toteaa, että 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. Ehdotetut muutokset ELY-keskusten rooliin ja tehtäviin tulisi kumota.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Päätösvalta asemakaavoista

52 §. Pykälässä ehdotetaan, että kunnissa päätösvalta asemakaavoista voitaisiin siirtää kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Tämä koskee myös merkittäviä asemakaavoja. Tampereen teknillinen yliopisto on lausunnossaan tuonut esille, että asemakaavojen keskimääräistä käsittelyaikaa muutos lyhentäisi noin kaksi viikkoa, mutta kunnalliselle demokratialle merkitys olisi erittäin suuri. Vaarana on, että päätösten avoimuus vähenee ja päätösvalta siirtyy hyvin pienelle piirille, erityisesti pienissä kunnissa. Pykälää ei tule muuttaa nykyisestä.

Vähittäiskaupan suuryksiköt

71 a ja 71 b §. Pykälissä hallitus esittää vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamista 2 000:sta 4 000 kerrosneliometriin. Tämä johtaa palvelujen saatavuuden heikkenemiseen entisestään erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Suomen ympäristökeskus on tuonut esiin, että erityisesti pienillä kaupunkiseuduilla yli 4 000 kerrosneliometrin yksikköraja täyttyy hyvin harvoin: muutoksen jälkeen suuryksikköohjauksen piiriin jää enää korkeintaan muutamia toimipisteitä. Tämä heikentää kuntien mahdollisuuksia suunnitella yhdyskuntarakennetta. Vaarana on, että kuntakeskusten elinvoima ja palveluverkko heikkenevät. Palvelujen saatavuus ilman autoa vaikeutuu, mikä vaikeuttaa erityisesti vanhusten elämää ja lisää autoilua ja tätä kautta hiilidioksidipäästöjä. Jatkovalmistelussa tulisi harkita kaupan kokorajan porrastamista paikkakunnan koon mukaan. Myös muun muassa Suomen arkkitehtiliitto on lausunnossaan pitänyt 4 000 kerrosneliometriä liian suurena rajana. Kokorajan nostamista ei tule hyväksyä.

71 c ja 71e §. Hallitus esittää muutettavaksi ja kumottavaksi pykälä, joiden nojalla kunnat ovat voineet antaa kaavamääräyksiä vähittäiskaupan laadusta ja koosta, silloin kun se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on ollut tarpeen. Kuntien tulisi myös jatkossa voida antaa kaavamääräyksiä vähittäiskaupan laadusta. Kuntaliitto on lausunnossaan tuonut esille, että muutos heikentäisi kuntien mahdollisuutta ohjata kaupan sijoittumista yhdyskuntarakenteessa suhteessa asumiseen ja liikenneyhteyksiin. Tämä heikentäisi mahdollisuuksia suunnitella palvelu- ja liikenneverkkoa. Myös arkkitehtiliitto on vastustanut myös pykälän poistoa, koska se vaikeuttaa lähipalveluiden takaamista, ja todennut, ettei poiston vaikutuksia ole lainkaan arvioitu. Ympäristövaliokunta tuo mietinnössään esiin, että sekavuutta lisää vielä se, että lain perusteluissa todetaan, että pykälän tarkoittamalla tavalla voidaan kuitenkin toimia jatkossa 54 ja 57 §:n perusteella. Säännöksen poistaminen on siten osin ristiriidassa yksityiskohtaisten perustelujen kanssa. Hallituksen ehdottamia muutoksia ei tule hyväksyä.

Rannat

73 §. Hallitus esittää, että laadittaessa kaavaa ranta-alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei tarvitse enää turvata riittävää yhtenäistä rakentamatonta rantaa. Virkistyksen kannalta yhteiseen käyttöön jäävä ranta on kuitenkin asukkaille aivan keskeinen. Lisäksi, kuten Pohjois-Karjalan ELY-keskus on lausunnossaan tuonut esiin, kyläyleiskaavoissa on ollut ongelmana kylän määrittely, ja sama määrittelyongelma sisältyy tähänkin säännökseen. Pykälää ei tule muuttaa nykyisestä.

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

Maisematyölupa

128 §. Maisematyöluvan tarvetta esitetään muutettavaksi niin, että sitä ei enää automaattisesti vaadittaisi ranta-alueilla, ja se esitetään poistettavaksi kokonaan paitsi maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta myös ulkoilun ja ympäristön kannalta tärkeiltä maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta. Maisematyölupa on toiminut kunnissa tehokkaana välineenä hallita erityisesti ulkoilu- ja virkistysmetsien metsänhakkuita sekä toteuttaa luonnonsuojelutavoitteita. Yhdessä hallituksen metsähakkuiden lisäämistavoitteen kanssa esitys uhkaa kunnan ja kuntalaisten mahdollisuuksia säilyttää virkistysmetsiä ja arvokkaita luontokohteita. Pykälää ei tule muuttaa nykyisestä.

Muut

42 §. Pykälän 4 momentissa esitetään, että yleiskaavan ohjausta asemakaavoituksessa väljenetään tilanteissa, joissa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että pykälän ehdotettu muotoilu aiheuttaa epäselvyyksiä ja tulkintavaikeuksia esimerkiksi siitä, milloin yleiskaava on vanhentunut. Ristiriitaiset tulkinnat saattavat lisätä asemakaavoihin kohdistuvien valitusten määrää, mikä ei jouduta kaavaprosessia. Esitystä tulisikin tarkentaa niin, että asemakaavan tulisi aina sopeutua yleiskaavan tai maakuntakaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan tai maakuntakaavan sisältövaatimukset tulisi ottaa huomioon asemakaavaa laadittaessa. Tätä on ehdottanut myös Helsingin kaupunki lausunnossaan.

44 §. Pykälässä esitetään, että yleiskaavaa tulisi voida käyttää entistä laajemmin rakennusluvan perusteena. Pohjois-Karjalan ELY-keskus on lausunnossaan tuonut esille, että muutos tuo ongelmatilanteita etenkin kaupunkien lievealueilla, joilla ei vielä ole asemakaavan laatimistarvetta, mutta tarve aktualisoituu muutaman vuoden kuluttua. Mikäli kaupunkien lievealueet rakennetaan yleiskaavan perusteella, vaikeutuu myöhemmin laadittavan asemakaavan tekeminen. Pykälää ei tule muuttaa nykyisestä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 18, 44, 52, 64, 66, 71 a, 71 b, 71 c, 71 e, 73, 77, 128, 191, 192 ja 193 § poistetaan ja 42 § hyväksytään muutettuna seuraavasti: (Vastalauseen muutosehdotukset)

Vastalauseen muutosehdotukset

42 §

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. **Tällöin asemakaavan on kuitenkin sopeu-**

Valiokunnan mietintö YmVM 2/2017 vp

duttava yleiskaavan tai maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

Helsingissä 14.3.2017

Satu Hassi vihr