

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2006 vp

Hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä kesäkuuta 2006 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 81/2006 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 33/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Auvo Haapanala, hallitusneuvos Helena Korhonen ja rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Pentti Vesterinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Hannu Renvall, Turun hallinto-oikeus

- ylituomari Pekka Kainlauri, Vaasan hallinto-oikeus
- johtaja Leena Saviranta, Uudenmaan ympäristökeskus
- hankepäällikkö Merja Laitinen ja johtaja Jarmo Lindén, Valtion asuntorahasto
- yhdyskuntajohtaja Mika Mankinen, Kuusamon kaupunki
- rahoitusjohtaja Raimo Kujansuu, Pirkanmaan Avo-asunnot Oy
- puheenjohtaja Herkku Hernesniemi, Asukasliitto ry
- varatuomari Kari Koho, Rakennusteollisuus RT ry
- lakimies Marina Furuohjelm, Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, edustaen myös Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA ry:tä
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- luonnonsuojelusihteeri Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- järjestösihteeri Ilpo Eerola, Vuokralaisten Keskusliitto ry
- oikeustieteen tohtori Olavi Syrjänen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakia muutettavaksi.

Kaavoituksen tavoitteita koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että tavoitteissa korostetaan riittävän asuntotuotannon edelly-

tysten edistämistä. Asemakaavan laatimisen ja ajan tasalla pitämisen tarvetta koskevaan säännökseen lisätään asuntotuotannon tarve otettavaksi huomioon osana kunnan kehityksen edellyttämää asemakaavoitusta. Lisäksi kunnan tulee vuotuisen kaavoituskatsauksen yhteydessä asuntojen kysyntätilanteen sitä edellyttäessä arvioida asumiseen varattujen tonttien riittävyttä.

Esityksen mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei enää saa hakea muutosta, siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Niin ikään hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta, siltä osin kuin asia on ratkaistu asemakaavassa. Lisäksi rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa ratkaisussa, joissa valituksen kohteena ollut ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu, saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain sen myönnettyä asiassa valitusluvan. Esityksessä ehdotetaan myös kunnan jäsenten valitusoikeutta rajattavaksi vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa niihin, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Muutoksenhakutuomioistuimen on ehdotuksen mukaan kunnan pyynnöstä merkittävässä asemakaava-asioissa ilmoitettava arvio valituksen käsittelyajasta. Rakennuslupamenettely voidaan panna vireille ja lupa voitaisiin myöntää, vaikka asemakaava ei vielä ole lainvoimainen. Rakentamista ei saa kuitenkaan aloittaa ennen asemakaavan lainvoimaiseksi tuloa. Muutoksenhakuviranomainen voi selvissä tapauksissa kunnan suostumuksella tehdä vähäisiä tarkistuksia yleis- tai asemakaavaan. Esitykseen sisältyy myös ehdotus hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiantomenettelyn tarkistamisesta.

Lisäksi ehdotetaan, että kehittämialueeksi voidaan nimetä myös useamman kunnan alueelle ulottuva alue. Rajoitus, jonka mukaan kehittämialueelle voidaan suunnata vain asunto- tai elinkeinopoliittisia tukitoimia, ehdotetaan poistettavaksi.

Kaavoitusmenettelyyn liittyvien pakollisten viranomaisneuvottelujen määrää ehdotetaan vähennettäväksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Asuntotuotannon edellytysten parantamisesta

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksen tavoitteena on asuntotuotannon edellytysten parantaminen sujuvoittamalla kaavoitusprosessia, täsmentämällä kuntien kaavoitusvelvollisuutta sekä rajoittamalla kaksinkertaisia valitusmahdollisuuksia asemakaava- ja rakentamisen lupa-asioissa. Valiokunta pitää asuntotuotannon edellytysten parantamista erittäin keskeisenä tavoitteena asuntotont-

titarjonnan lisäämiseksi ja tonttien huolestuttavan nopean hintakehityksen pysäyttämiseksi. Oikeansuuntaisia, joskin melko itsestäänselviä täsmennyksiä riittävän asuntotuotannon näkökulmasta ovat muutosehdotukset 5, 7 ja 51 §:iin, jotka koskevat riittävän asuntotuotannon edellytysten arviointia, kaavoituskatsaukseen liitettävää arviota asumiseen varattujen tonttien riittävydestä ja asuntotuotannon tarpeen nimenomaista mainitsemista asemakaavan laatimistarpeen osalta. Asuntorakentamisen rajoitteita tulisi pyrkiä poistamaan kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla. Tonttitarjonta on yksi asuntorakentamisen rajoitteista ja selkeästi julkisen vallan, sekä valtion että kuntien, vastuulla.

Valiokunta pitää hyvänä myös lakiehdotuksen 66 §:n muutosta, jolla pyritään menettelyn keventämiseen kohdentamalla viranomaismenettelyt todella merkittäviin kaavoihin. Valiokunta kuitenkin korostaa, että kunnissa on edelleen haasteena kaavoituksen osaamisen varmistaminen.

Esitettyjen tavoitteiden edistämiseksi esitystä on pidettävä hyväksyttävänä, mutta vain osana tarvittavaa toimenpidekokonaisuutta. Maankäyttö- ja rakennuslain keinoin ei voida ratkaisevasti vaikuttaa asuntojen hintakehitykseen, mutta esitetyillä muutoksilla voi silti olla suotuisa vaikutus jatkovalitusten vähentämiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi kaavoitusratkaisujen pysyvyyteen. Ehdotetut muutokset muutoksenhakujärjestelmään ovat vähäisiä, mutta suuria muutoksia ei perustuslain asettamien rajoitusten vuoksi voidakaan esittää. Hallituksen esityksessä ei ole käytännössä puututtu lainkaan valitus-oikeuteen ensimmäiseen muutoksenhakuasteeseen, hallinto-oikeuteen. Ratkaisu on perusteltu, koska sekä perustuslain että ihmisoikeussopimuksen velvoitteet rajoittavat mahdollisuutta valittaa elinympäristöä koskevissa asioissa vähintään yhteen riippumattomaan tuomioistuimeen. Tästä syystä muutoksenhakuun ehdotetut rajoitukset kohdistuvat muutoksenhakuun korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutokset ovat muutoinkin verrattain vähäisiä, eikä ole pidettävä todennäköisenä, että niillä olisi olennaista vaikutusta kaavavalitusten ajalliseen keston. Merkitystä vailla ehdotukset eivät kuitenkaan ole. Valiokunta korostaa siksi, että muutokset on nähtävä osana toimenpidekokonaisuutta, jolla esitettyjen, hyvien tavoitteiden saavuttamiseen pyritään.

Maapoliittiset keinot julkisen vallan vastuulla

Valiokunta korostaa, että lainmuutoksen ohella tulee selvittää muita, tehokkaampia keinoja asuntojen hintakehitykseen vaikuttamiseksi. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kotitalouksien kysyntä on tärkein asuntojen ja tonttien hintatasoa määrittävä tekijä. Asuntojen tarjonta taas riippuu olemassa olevasta asuntokannasta sekä asuntorakentamisesta, joka on riippuvainen tont-

tien ja rakentamisen resurssien saatavuudesta ja rakentamisen kannattavuudesta. Riittävä tonttitarjonta ja kaavoituksen sujuvuus luovat osaltaan edellytyksiä kohtuuhintaiselle asuntotarjonnalle. Kunta voi tehokkaalla maapoliitiikalla turvata riittävän tonttitarjonnan yhdyskuntarakenteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kysymys on ennen muuta kuntien halukkuudesta ja aktiivisuudesta käyttää maapoliittisia keinoja. Lainsäädäntö tarjoaa kunnille monipuoliset ja tehokkaat maapoliittiset keinot, mutta kunnat ovat käyttäneet niitä pidättyvästi. Tonttitarjontaa ja kaavoitusta hillitsemällä on voimakkaan kasvun alueilla myös tarkoituksellisesti pyritty vaikuttamaan kunnan väestönkasvuun sen pitämiseksi kunnan talouden kantokykyä vastaavalla tasolla.

Myös valtion tulee nykyistä tehokkaammin huolehtia hallitusohjelman mukaisesti siitä, että valtion maat ovat käytettävissä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon. Tehokkaimmat keinot asuntotonttitarjonnan lisäämiseksi ja hintakehitykseen vaikuttamiseksi ovat siten kuntien ja valtion käsissä.

Hallinto-oikeuksien resurssit turvattava

Valiokunta painottaa lisäksi hallinto-oikeuksien riittävien resurssien turvaamisen merkitystä. Jatkomuutoksenhakuun ehdotetut valituslupasäännökset korostavat alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan merkitystä oikeusturvan antajina, kun hallintolainkäytön painopiste siirtyy yhä selvemmin ensimmäiseen asteeseen. Mikäli muutokset antavat korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden keskittää toimintaansa merkittäviin, ennakkopäätösluonteisiin ratkaisuihin, sääntely voi myös tukea koko hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta. Hallinto-oikeuksien voimavaroista tulee kuitenkin huolehtia päätösten laadun ja ajallisen keston kohtuullisuuden turvaamiseksi. Hallintotuomioistuimien kokonaistyömäärällä on ratkaiseva merkitys siihen, kuinka nopeasti yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta tärkeät valitukset pystytään käsittelemään. Ratkaisut ovat tärkeitä sekä asianosaisten oikeusturvan että yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta. Valitusten

käsittelyaikaan vaikuttavat ratkaisevasti myös hallintotuomioistuinten henkilöstö rakenne ja ammatillinen osaaminen. Resurssikysymyksiin panostaminen on näin yksi tehokkaimmista tavoista nopeuttaa kaavavalitusten käsittelyä.

Oikeusministeriön 30.4.2004 asettama työryhmä on 21.11.2006 julkaissut loppuraporttinsa¹, jonka mukaan hallinto-oikeudet ovat priorisoineet asemakaavavalituksia siten, että ne lähes poikkeuksetta saadaan nyt ratkaistuksi alle vuodessa. Vuoden 2006 alkupuoliskolla asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa oli 9,5 kuukautta. Tämä kehitys on myönteistä, mutta tilanne vaatii kuitenkin jatkuvaa seuraamista, jotta tilanne pysyy hallinnassa ja edelleen paranee.

Osallistuminen ja vuorovaikutus keskeistä

Valiokunta korostaa lisäksi varhaisen osallistumisen täyden toteutumisen merkitystä kaavoitusprosessin kokonaisuuden hyvän hallinnan kannalta. Hankkeiden toteuttajien kannalta valitusten käsittelyyn kuluvan ajan ohella olennaista on kaavoituksen kokonaiskäsittelyaika. Kaavoitusasioihin liittyvää menettelyä ja suunnittelua tulee edelleen kehittää, parantaa informaation selkeyttä ja todellista välittymistä sekä syventää aitoa osallistumista prosessiin. Kuntalaisten osallistuminen kaavoitukseen on nähtävä myös ennakkolisena oikeusturvakeinona, jolla pyritään estämään lainvastaisten päätösten syntymistä.

Varhaisen osallistumisen merkityksestä kaavoitusprosessissa on saatu erittäin myönteisiä kokemuksia. Informaation oikea-aikaisuuden, ymmärrettävyyden ja selkeyden parantamisella sekä toimivalla vuorovaikutuksella on myönteinen vaikutus myös valitusalttiuteen; perusteellisesti ja hyvin valmistellusta kaavasta ei ole tarvetta valittaa. Valiokunta painottaa myös riittävän ajan varaamista suunnitteluun. Liiallinen kiirehtiminen voi johtaa ajallisen kokonaiskeston kannalta päinvastaiseen lopputulokseen.

¹ Oikeusministeriön työryhmäraportti 2006:20; Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asiassa.

Muutokset perusteluita vain osana kokonaisuutta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että ehdotettu valituslupajärjestelmä kohdistuu asiaryhmältään verrattain suppealle alueelle, jolloin sen vaikutus oikeusturvan toimivuuteen ja joutuisuuteen voi jäädä vähäiseksi, mutta että valituslupajärjestelmä ei kuitenkaan ole perustuslain 21 §:n vastainen. Ympäristövaliokunta viitaten edellä esittämiinsä perusteluihin pitää valituslupajärjestelmää perusteltuina, vaikka sillä ei todennäköisesti ole olennaista vaikutusta kaavavalitusten kestoon. Olennaista on toteuttaa tavoitteita tukeva kokonaisuus. Näin ollen myös muut kuin muutoksenhakujärjestelmään kohdistuvat muutokset, siten kuin edellä on esitetty, ovat välttämättömiä toivottujen kokonaistavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 188 ja 191 §:iin sisältyvän sääntelyn täsmentämistä siten kuin edempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että hallituksen esityksen kyseiset muutosehdotukset ovat niin tulkinnanvaraisia, että ne saattavat tavoitteen vastaisesti jopa hidastaa käsittelyä. Täsmennykset ovat siten tarpeen.

Yksityiskohtaiset perustelut

188 §. Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä. Lakiehdotuksen 188 §:n uuden 5 momentin mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätöksen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin *asia on ratkaistu* lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Rajoitus ei kuitenkaan koske ranta-asemakavaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että yleiskaavassa ja asemakaavassa ratkaistaan niiden tarkkuustaso huomioon ottaen erilaisia asioita. Esimerkiksi yleiskaavassa asuntoalueeksi osoitetulle alueelle laaditusta asemakaavasta ei saisi valittaa sillä perusteella, että alueelle osoitetaan asumista. Sen sijaan valitus voisi kohdistua asuntorakentamisen tehokkuuteen tai rakennusten tai lähipuistojen tarkkaan

sijoitukseen, joita ei ole lopullisesti ratkaistu yleiskaavassa.

Valiokunta katsoo, että pykälän sanamuodon viittaus "asian ratkaisemiseen" on epämääräinen ja omiaan johtamaan säännöksen laajaan tulkintaan. Tämä ei kuitenkaan ole ollut tavoitteena, sillä esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että säännöksen soveltamisala ei voi olla kovin laaja eri kaavatasojen erilaisten tehtävien vuoksi. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota sääntelytavan epätasaisuuteen, joka saattaa aiheuttaa tulkintariitoja, ja katsonut, että ilmaisua on pyrittävä täsmentämään.

Ympäristövaliokunta esittää säännöksen sanamuodon muuttamista pitäen tätä ns. kaksinkertaisen valittamisen kieltävää säännöstä sinänsä perusteltuna. Muutoksenhakurajoitus sisältää sen tärkeän viestin, että jos tietty kysymys on ratkaistu jo oikeusvaikutteisessa kaavassa, sitä asiaa ei tule kyseenalaistaa toista kertaa toisella kaavatasolla tai lupa-asiassa. Tätä kautta rajoitus lisää luottamusta kaavaratkaisujen pysyvyyteen.

Valiokunta esittää pykäläehdotuksen hyväksymistä siten muutettuna, että "asia on ratkaistu" muutetaan muotoon "alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu". Valiokunta korostaa, että eri kaavatasoilla ja rakennusluvassa ratkaistaan maankäyttökysymyksiä eri tarkkuudella ja rajoituksen soveltamisalaa on tulkittava suppeasti. Siten esimerkiksi yleiskaavassa laajempaan osoitettu asuntoaluevaraus ei ole ratkaissut kysymystä, miten ja mihin alueen sisäiset kadut, puistot tai lähipalvelut sijoitetaan, vaan ne ratkaistaan vasta asemakaavan yhteydessä. Sen sijaan alueen pääasiallinen käyttötarkoitus on ratkaistu yleiskaavassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Lain 42 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena maankäytön perusratkaisun osalta asemakaavaa laadittaessa. Kunnan ja valtion viranomaisten on katsottava, ettei muilla suunnitelmilla tai toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan

toteutumista. Asemakaava puolestaan laaditaan lain 50 §:n mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana hyväksytyt yleiskaavat ovat pääsääntöisesti oikeusvaikutteisia yleiskaavoja. Maankäyttö- ja rakennuslakia edeltävän rakennuslain aikana hyväksyttiin runsaasti myös ns. ensimmäisen asteen yleiskaavoja, joilla ei ole oikeudellisesti asemakaavoitusta ohjaavaa vaikutusta eli oikeusvaikutuksettomia yleiskaavoja. Valiokunta korostaa, että myös oikeusvaikutuksettomilla yleiskaavoilla on merkitystä valtuustojen hyväksymänä maankäytön linjauksina ja tällaisille alueille laadittavien asemakaavojen on täytettävä myös 39 §:n yleiskaavan sisältövaatimukset, mukaanlukien virkistykseen soveltuviin alueiden riittävyys ja ympäristöhaittojen vähentäminen. Vaikka yleiskaavan vastaisuus ei siten ole oikeudellisesti mahdollinen valitusperuste, on mahdollista riitauttaa asemakaava 39 §:n sisältövaatimusten täyttämisen osalta. Näillä oikeusvaikutuksettomilla yleiskaavoilla ei ehdotetun säännöksen mukaan ole valitusperusteita rajoitettavaa vaikutusta.

Valitusperustetta koskeva rajoitus koskee hallituksen esityksen mukaan myös voimassa olevia, oikeusvaikutteisia yleiskaavoja. Valiokunta pitää tätä perusteltuna, sillä säännös menettäisi käytännössä merkityksensä, jos se koskisi vain lain voimaantulon jälkeen hyväksyttäviä yleiskaavoja. Säännöksen ulottaminen voimassa oleviin yleiskaavoihin ei vaaranna oikeusturvaa, koska asemakaavan sisältöratkaisu on mahdollista riitauttaa kaikilta osiltaan ja kaikilla perusteilla hallinto-oikeudessa ja rajoitus koskee vain jatkovalitusoikeutta.

Yleiskaavan ja asemakaavan välisessä suhteessa sen tulkitseminen, mikä "asia on ratkaistu" jo yleiskaavassa, on vaikeampi kysymys kuin asemakaavan ja rakennusluvan välisessä suh-

teessa, jossa puolestaan tarkkuustaso on samantyyppinen. Valiokunta katsoo, että tästä syystä ei ole tarpeen tarkentaa vastaavasti lakiehdotuksen 190 §:n 4 momenttiin sisältyvää asemakaavan ja rakennuslupan välistä suhdetta. Ehdotetun 4 momentin mukaan rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.

Lakiehdotuksen 190 §:n 3 momentin mukaan ehdotetaan otettavaksi käyttöön valituslupajärjestelmä eli rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että valituslupajärjestelmä ei ole perustuslain vastainen, mutta koska se kohdistuu asiar ryhmältään verrattain suppealle alueelle, sen vaikutus oikeusturvan toimivuuteen ja joutuisuuteen voi jäädä vähäiseksi. Valiokunta toteaa, että valituslupajärjestelmän on arvioitu koskevan noin sadan asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosittain. Kun valituslupasiatkin on valmisteltava, esiteltävä ja ratkaistava istunnossa, ei työmäärä olennaisesti vähene, vaikkakin asia voidaan käsitellä kevyemmässä kokoonpanossa. Valiokunta pitää valituslupajärjestelmää silti hyväksyttävänä osana kokonaisuutta edellä esittämiinsä yleisperusteluihin viitaten.

191 §. Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Lakiehdotuksen 191 §:n uuden 3 momentin mukaan poiketen siitä, mitä kuntalain 92 §:ssä säädetään, vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Kunnan jäsen menettää ehdotuksen mukaan kuntalain 92 §:ään perustuvan valitusoikeutensa, mutta olennaisempaa on, että asianosaisen valitusmahdollisuuksiin ei puututa.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin, että vaikutukseltaan vähäisen asemakaavamuutoksen käsite on niin tulkinnanvarainen, että sen sisällyttäminen sellaisenaan lakiin ei edistä tavoitetta valitusten joutuisammasta käsittelystä, vaan päinvastoin hidastaa käsittelyä. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että vaikutukseltaan vähäisen muutoksen käsitettä on tarpeen täsmentää.

Valiokunta ehdottaa vaikutukseltaan vähäisenä pidettävän asemakaavamuutoksen täsmentämistä siten, että pykälässä erityisesti kuvataan sellaisia muutoksia, joita ei voida pitää vähäisinä. Valiokunta pitää säännöstä sinänsä tarpeellisenä, sillä kunnissa laaditaan varsin paljon pienialaisia kaavamuutoksia. Nämä muutokset koskevat lähinnä samassa korttelissa asuvia, siellä maata omistavia tai liikettä harjoittavia tai lähinaapuruston vastaavia tahoja. Tällaisten kaavamuutosten osalta ei ole oikeusturvan kannalta tarpeen säilyttää kunnan jäsenyyteen perustuvaa laajaa valitusoikeutta, vaan valitusoikeus voidaan rajata niihin, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, samaan tapaan kuin rakennuslupa-asioissa. Normaalistihan kaavavalitus on ns. kunnallisvalitus, jossa valitukseen oikeutettuja ovat eräiden laissa olevien viranomaisten ja yhteisöjen koskevien lisäysten ohella kaikki kunnan jäsenet, joita ovat kunnassa asuvat, siellä maata omistavat ja kuntaan rekisteröidyt yhdistykset. Valiokunta toteaa, että muiden valitukseen oikeutettujen viranomaisten ja alueellisten ja paikallisten yhteisöjen valitusoikeus toimialallaan ja toimialueellaan säilyy.

Valiokunta ehdottaa rajausta siten, että vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.

Täsmennys on välttämätön säännöksen selventämiseksi siten, että epäselvyys sen tulkin-
nasta ei johda tarkoituksen vastaisesti käsittely-
ajan pidentymiseen. Muutoksen tavoitteena on
selventää vähäisen vaikutuksen käsitettä rajaa-
malla se paikallisiin, pienehköihin vaikutuksiin,
jotka eivät ole alueellisesti tai sisällöllisesti mer-
kityksellisiä. Esimerkkinä voidaan mainita rak-
ennuksen ullakkoiltojen muuttaminen asun-
noksi, kerrosluvun tai kerrosalan vähäinen muu-
tos, katualueen rajan vähäinen tarkistus tai tont-
tien jakaminen tai yhdistäminen, rakennusalo-
jen vähäiset muutokset tai rakentamista tarkem-
min ohjaavien asemakaavamääräysten vähäiset
muutokset. Vaikutukseltaan vähäisiä olisivat
edelleen sellaiset muutokset tontin tai korttelin
käyttötarkoitukseen, joilla ei muuteta pääasial-
lista käyttötarkoitusta. Tällaisia ovat esimerkik-
si liiketilan, työtilan tai palvelutilojen vähäinen
salliminen asuintontilla siten, että muutoksen
jälkeenkin asuminen säilyy pääkäyttötarkoituk-
sena.

Tällaisia asemakaavamuutoksia kunnissa
tehdään melko paljon, ja vähäisten muutosten te-
keminen asemakaavamuutoksella on julkisempi,
pysyvämpi ja oikeusturvan kannalta selkeämpi
kuin vastaavanlaisten muutosten salliminen
poikkeuslupamenettelyllä. Kun tällaisten asema-
kaavamuutosten valitusoikeus suhteutetaan
asian merkitykseen, säännös on omiaan lisää-
mään asemakaavan käyttöä poikkeusluvan sijas-
ta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta
ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin
hallituksen esityksen mukaisena paitsi
188 ja 191 § muutettuina seuraavasti:*

Valiokunnan muutosehdotukset

188 §

*Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen
hyväksymispäätöksestä*

— — — — —
(2 mom. kuten HE)
— — — — —

Asemakaavan hyväksymistä koskevaan hal-
linto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutos-
ta valittamalla siltä osin kuin *alueen pääasiallinen
maankäyttö* on ratkaistu lainvoiman saa-
neessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Mitä
tässä momentissa säädetään, ei koske ranta-
asemakaavaa.

191 §

*Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen
hyväksymistä koskevasta päätöksestä*

— — — — —
Poiketen siitä, mitä valitusoikeudesta kunta-
lain 92 §:ssä säädetään, vaikutukseltaan vähäi-
sestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaa-
van muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden
oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välit-
tömästi vaikuttaa. Muutoin tällaisen asemakaa-
van muutoksen valitusoikeudesta on voimassa,
mitä edellä tämän pykälän 1 ja 2 momentissa
säädetään. *Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pi-
dettävä asemakaavan muutosta, jossa muute-
taan rakennuskorttelin tai muun alueen pää-
asiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puisto-
ja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita
taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuk-
sen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin
vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun
ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säi-
lymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin
rinnastettavalla tavalla.*

YmVM 8/2006 vp — HE 81/2006 vp

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Heikki A. Ollila /kok
vpj.	Oras Tynkkynen /vihr	Eero Reijonen /kesk
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Säde Tahvanainen /sd
	Antti Kaikkonen /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	Unto Valpas /vas
	Jouko Laxell /kok	Ahti Vielma /kok
	Mikaela Nylander /r	vjäs. Esko Ahonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.