

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä

2 päivänä helmikuuta 1995

Lausunto n:o 13

Ympäristövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä joulukuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 320 laiksi rakennuslain muuttamisesta ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Kangas, rakennusneuvos Mikko Mansikka ja vanhempi hallitussihteeri Heikki Aho ympäristöministeriöstä, hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori ja vanhempi hallitussihteeri Christer Lundström oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Kalevi Perko liikenneministeriöstä, osastopäällikkö Esko E. Rannikko Turun ja Porin lääninhallituksesta, maankäyttöpäällikkö Olli Lammasaari Oulun lääninhallituksesta, toimistopäällikkö Heikki Kankaanpää Hämeen lääninhallituksesta, hallintoneuvos Ritva Koljonen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ylituomari Oiva Riihimäki Hämeen lääninoikeudesta, yhdyskuntapolitiikan päällikkö Veikko Heino ja johtava lakimies Leena Karessuo Suomen Kuntaliitosta, lakimies Kurt Hemnell Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, toimitusjohtaja Matti Loukola Rakennusteollisuuden Keskusliitosta, apulaishallituksen johtaja Heikki Miettinen Uudenmaan liitosta, maakunnaninsinööri Hannu Raittinen Hämeen liitosta, jaostossihteeri Mauri Pessi Rakennusliitosta, pääsihteeri Peter Fredriksson Asukasliitosta, pääsihteeri Matti Vatilto Suomen Arkkitehtiliitosta, puheenjohtaja Reijo Korhonen Suomen Kunnallisteknillisestä yhdistyksestä, osastopäällikkö Antti Neimela Keskuskaupakamarista, kaupunginsihteeri Soili von Hertzen, hallintopäällikkö Lauri Jääskeläinen ja arkkitehti Anneli Lahti Helsingin kaupungista, apulaishallituksen johtaja Juhani Määttä Turun kaupungista, lakimies Kai Ketelimäki Vantaan kaupungista, kaavoituspäällikkö Veli-Pekka Koivu

Kokkolan kaupungista, apulaishallituksen johtaja Ensi R. Louhiluoto Kouvolan kaupungista, kaupunginjohtaja Veikko Tikkanen Kuhmon kaupungista, kaavoitusjohtaja Kimmo Mustonen Kuusamon kunnasta, tekninen johtaja Juha Airaksinen Vaalan kunnasta, kunnanjohtaja Viking Sundström Sipoon kunnasta, kunnanarkkitehti Leif Sundström Kirkkonummen kunnasta, professori Lars Hedman ja filosofian lisensiaatti Liisa Horelli.

Hallituksen esitys

Rakennuslain muuttamista koskevan esityksen keskeinen tavoite on järjestää uudelleen kunnan ja valtion viranomaisten toimivalta ja tehtävät kaavoitusta sekä maankäytön ja rakentamisen muuta ohjausta koskevista asioista. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan kannanoton mukaan kuntien päätösten alistamis- ja vahvistusmenettelyistä luovutaan ympäristöministeriön osalta vuoden 1994 loppuun mennessä edellyttäen, että valtakunnalliset ja tärkeät seudulliset asiat voidaan ottaa huomioon muulla tavalla.

Esityksen mukaan asema-, rakennus- ja ranta-kaavojen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettaviksi luovutaan. Sama koskee kuntien yleiskaavoitusta. Laaja-alaisen tai muutoin merkittävien yleiskaavojen hyväksymistä edeltää neuvottelumenettely muun muassa valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden selvittämiseksi ja huomioon ottamiseksi. Rakennuslain mukaisten poikkeuslupien myöntäminen siirretään suurimalta osin kuntien toimivaltaan ja näiden lupien myöntämisedellytyksiä täsmennetään.

Seutukaavoituksen merkitys eri hallintotason tavoitteiden yhteensovittamisessa korostuu. Seutukaavat alistetaan edelleenkin ympäristöministeriön vahvistettaviksi. Laissa säädetään valtakunnallisista maankäytön tavoitteista, jotka

olisivat kunnan ja valtion toimivaltasuhteiden perustana sekä rajauksena kuntiin kohdistuvalle ohjaukselle ja valtion maankäyttötavoitteiden ja etujen valvomiselle.

Rakennuslain kaavajärjestelmää tarkistetaan. Kunta voi taaja-asutuskieillon estämättä yleiskaavaa ja rakennusjärjestystä käyttäen sallia eräin rajoituksin taaja-asutusta merkitsevän pientalorakentamisen myös alueilla, joilla ei ole voimassa asema- tai rakennuskaavaa. Rakennuskieltojen määrääminen siirretään kunnan toimivaltaan ja näiden kieltojen pituudelle asetetaan enimmäiskesto.

Muutoksenhaku kaavoitusta koskevista asioissa on kunnallislain mukainen. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena pääsääntöisesti on lääninoikeus, jonka ratkaisuun voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Esitykseen sisältyy myös säännöksiä, joilla edistetään rakentamisen ohjausta ranta-alueilla, yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja kaavoitukselle asetettavien ympäristöllisten tavoitteiden toteutumista. Esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon alueellisten ympäristökeskusten perustaminen. Näitä koskee, mitä rakennuslaissa säädetään lääninhallituksesta.

Rakennuslain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 aikana mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Valiokunta pitää tärkeänä esityksen tavoitetta vahvistaa kunnan itsehallinnollista asemaa kaavoitusta ja rakentamista koskevista asioista. Tämä ehdotetaan toteutettavaksi luopumalla laajalti kaavojen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Asema-, rakennus- ja rantakaavan sekä oikeusvaikutteisen yleiskaavan tarkoituksenmukaisuuden arviointi on myös perusteltua antaa kansanvaltaisen paikallisen itsehallinnon, kunnallishallinnon, tehtäväksi. Ehdotus merkitsee valtion ja kuntien tehtäväjaon arvioimista kaavoituksessa uudelleen.

Valiokunta toteaa, että eduskunnan käsiteltävänä on samanaikaisesti rakennuslain osittaisuudistuksen kanssa koko kunnallishallinnon peruslaki, uusi kuntalaki. Tarkoitus on, että tulevaisuudessa haetaan muutosta kaavoitusta koskevista asioista kunnallisvalituksin.

Kuntalain säätäminen osaltaan vahvistaa kunnan jäsenten vaikuttamismahdollisuuksia kunnallishallinnossa sekä päätöksentekijöiden vastuullisuutta ratkaisuihin.

Valiokunta toteaa, että uudistus perustuu myös valtakunnallisten ja tärkeiden seudullisten intressien huomioon ottamiseen. Täsmennettyjen tavoitteiden sovittaminen alue- ja paikallistason maankäyttöön on tarkoitus suorittaa ensisijaisesti seutukaavoituksessa. Seutukaavat alistettaisiin edelleen ympäristöministeriön vahvistettaviksi. Käytännössä valtakunnalliset maankäyttötavoitteet, valtion muut intressit ja ylikunnalliset tavoitteet sovitettaisiin kunnan kaavoituksen laatimisvaiheen aikaisena yhteydenpitoa. Valiokunta on katsonut tarpeelliseksi ehdottaa lakiehdotukseen muutoksia, joilla pyritäisiin turvaamaan valtakunnallisten ja muiden edellä todettujen näkökohtien asianmukainen huomioon ottaminen.

Uudistus merkitsee sitä, että kuntien on hankittava riittävä kaavoitusta sekä maankäytön ja rakentamisen muuta ohjausta koskeva asiantuntemus. Tämä voi tapahtua esimerkiksi kuntien yhteistyöllä.

Ehdotuksen mukaan ensimmäisenä muutoksenhakuasteena on lääninoikeus. Hallintolainkäytön yleisen kehityksen kannalta on perusteltua kaavoja koskevien valitusten keskittäminen lääninoikeuksiin, joiden ratkaistavaksi nämä asiat hyvin soveltuvat. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lääninoikeuksien riittävästä voimavaroista huolehditaan asianmukaisesti.

Lakiesitys merkitsee vakiintuneeseen hallintokäytäntöön ja lain oikeusohjeiden tulkintaan muutosta, mikä edellyttää samanaikaisesti muuttuvan valtion ympäristöhallinnon toiminnan suuntaamista ja ilmeisen mittavaa koulutus- ja tiedotustyötä. Sanottu on syytä ottaa huomioon lain voimaantulon ajankohtaa harkittaessa.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa lakiehdotukseen muutoksia, joiden osalta viitataan yksityiskohtaisiin perusteluihin.

2. Pykäläkohtaiset kannanotot

4 §. Valiokunta katsoo lähinnä oikeusturvänäkökohtiin viitaten, että rakennuslupahakemuksen käsittelyä koskevan lykkäyksen tulee perustua nimenomaiseen päätökseen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 4 §:n 3 momentin

täydentämistä lisäämällä toiseen virkkeeseen sanat "lupahakemuksesta annettavalla päätöksellä". Käsittelyn lykkäystä koskevaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta kuten rakennuslupaa koskevaan päätökseen. Lupahakemus tulisi hakijan vaatimuksesta vireille sen jälkeen, kun lykkäyspäätöksessä mainittu aika olisi kulunut.

Valiokunta kiinnittää huomiota 4 §:n 3 momentin osalta siihen, että esitykseen sisältyy mahdollisuus lain rakennuskieltoja muistuttavaan rakentamisen estymiseen rajatulla alueella. Rakennuslupahakemuksen käsittelyn lykkääminen yksittäistapauksessa saattaa toteutua siten, että toiselta maanomistajalta rakentaminen kielletään määräajaksi ja toisen kohdalla rakentaminen sallitaan. Tällaista asiantilaa voidaan eräissä suhteissa pitää arveluttavana. Oikeusturvakeinona tulevat kysymykseen valitus rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä sekä myös rakennuslupan lykkäyksestä.

25 §. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisällyttämättömän voimassa olevan 25 §:n 1 momentin muuttamista sen johdosta, että pykälän 1 momenttiin on jäänyt viittaus hallituksen esityksessä kumottavaksi ehdotetussa 20 §:ssä säädettyyn seutukaavatoimikuntaan. Lisäksi pykälän sanamuotoa on syytä tarkistaa eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esitykseen n:o 192 sisältyvän kuntalain johdosta.

29 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin sanamuodon kirjoittamista hallituksen esityksessä ehdotettua selkeämpään muotoon.

32 §. Yleiskaavan laatimiseen tai muuttamiseen liittyvä rakennuskielto on voimassa olevan lain nojalla voitu määrätä, vaikka kunta ei olisi ottanut kantaa laadittavalla kaavalla tavoiteltuihin ohjaus- ja oikeusvaikutuksiin. Asetettaessa yleiskaavaa koskeva ehdotus julkisesti nähtäville tulee rakennusasetuksen (266/59) 29 §:n 2 momentin perusteella erikseen mainita, onko ja miltä osin yleiskaavan hyväksymistä koskeva valtuuston päätös tarkoitus alistaa vahvistettavaksi.

Valiokunta ehdottaa säilytettäväksi mahdollisuuden turvautua rakennuskieltoon nykyistä käytäntöä vastaavasti ja joustavasti. Valiokunta katsoo, että kunnan tulisi voida määrätä rakennuskielto yleiskaavoitukseen ryhdyttäessä, vaikka kaavan tavoitellusta vaikuttavuudesta ei olisi päätetty. Tämän vuoksi ehdotetaan 32 §:n ensimmäisestä virkkeestä poistettavaksi sana "oikeusvaikutteinen". Sen sijaan rakennuskiellon jatkamiselle on syytä asettaa mainittu edellytys. Valio-

kunta ehdottaakin pykälän toiseen virkkeeseen lisättäväksi rajauksen "siltä osin, kuin yleiskaava on tarkoitus hyväksyä oikeusvaikutteisena".

Valiokunta katsoo, että myös yleiskaavan hyväksymiseen liittyvän ja päätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen asti jatkuvan rakennuskiellon tulee perustua todettuun tarpeeseen eikä se saa johtua suoraan hyväksymispäätöksestä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi pykälän viimeisen virkkeen sivulauseen hyväksymistä muodossa "jolle kunta hyväksyessään oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai sen muutoksen on näin määrännyt".

42 a §. Rakennussuojelu on ollut varsin yleinen peruste valitettaessa asemakaavasta. Rakennuslakiin on rakennussuojelulain (60/85) säätämisen yhteydessä lisätty säännös rakennetun ympäristön arvojen säilyttämisestä kaavoituksessa. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksessa esitettyä purkamislupaa ei tule esitetyssä laajuudessa ulottaa kaava-alueelle. Lisäksi lupaperusteita on tarpeen täsmentää.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin ilmaisun "... jos se ei haittaa kunnan pyrkimystä rakennuksen suojelemiseen kaavoituksella eikä ..." kirjoittamista muotoon "... jos purkaminen ei merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa ...". Saman momentin toiseen virkkeeseen ehdotetaan edellä 4 §:ssä mainituista syistä lisättäväksi sanat "siitä annettavalla päätöksellä". Lykkäystä koskevaan päätökseen voitaisiin siten hakea muutosta kuten purkamislupa.

Pykälän 3 momentissa ehdotettua ilmoitusmenettelyä luvanvaraisuuden sijasta on asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä arvosteltu rakennussuojelun mahdollisuuksien heikkenemisestä. Luvanvaraisuuden ulkopuolelle voitaisiin jättää talousrakennukset tai muut näihin verrattavat vähäiset rakennukset. Niihin liittyvistä rakennussuojelun tarpeista voidaan asemakaava-alueella huolehtia muun muassa rakennusasetuksen 157 §:n säännösten nojalla.

Luvanvaraisuus voi johtaa tarpeettomaan kaavojen toteuttamisen estymiseen, jos asemakaavaa laadittaessa jo on katsottava selvitetyn rakennussuojelun tarve ja edellytykset. Koska purkamisen lupaedellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi, valiokunta ehdottaa ristiriitojen välttämiseksi 3 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan luvanvaraisuus ei koske aluetta, jonka asemakaava on hyväksytty 1 päivänä heinäkuuta 1985 tai sen jälkeen ja kaavaa laadittaes-

sa on selvitetty rakennetun ympäristön huomioon ottaminen.

43 a §. Valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 123 §:n säännöksen ottamista lain rakentamiseen viitaten uuteen 43 a §:ään. Kuntamuotojen eroista johtuvat vaikutukset aiheuttavat yhä vaikeuksia rakennuslain soveltamisessa ja ymmärtämisessä. Tästä syystä mainittu säännös sopii paremmin lain kaupunkikuntia koskevaan osastoon.

100 a §. Edellä 42 a §:n 2 ja 3 momenttiin ehdotettujen muutosten johdosta on tarpeen tehdä vastaavat muutokset 100 a §:n 2 ja 3 momenttiin.

122 §. Jotta pykälän 2 momentin vaatimusta rakentamisen sopeutumisesta noudatettuun rakennustapaan ja olemassa olevaan rakennuskantaan ei tulkittaisi liian ahtaasti, valiokunta ehdottaa momentin sanojen "on rakentamisen sopeuduttava" muuttamista ilmaisuksi "rakentaminen on pyrittävä sovittamaan".

123 §. Edellä 43 a §:n kohdalla lausuttuun viitaten valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän 123 §:n poistamista.

123 b §. Pykälän 4 momentin virheellinen viittaus ehdotetaan korjattavaksi koskemaan 125 §:n 3 momenttia.

123 d §. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin täsmentämistä edellä 4 §:ssä mainituista syistä niin, että rantakaavan lykkäämistä koskevaan lauseeseen lisätään sanat "kunnan tekemällä päätöksellä". Tähän päätökseen voitaisiin hakea muutosta kunnallisvalituksella.

123 g §. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisällyttämättömän 123 g §:n muuttamista siten, että maininta rantakaavan vahvistamisesta muutetaan rantakaavan hyväksymiseksi. Samalla valiokunta ehdottaa muutoinkin säännöksen sanamuodon korjaamista.

124 a §. Valiokunta on edellä ehdottanut 32 §:n muuttamista. Säännökseen yleiskaavoitukseen liittyvästä toimenpidekiellosta on tarpeen tehdä vastaavat muutokset, minkä vuoksi 124 a §:n 3 momenttia on muutettava.

126 §. Asiantuntijalausunnoissa keskeiset huomautukset koskevat esitettyä kaavan voimaan saattamisen kieltämistä. Kuulemisessa on pykälään ehdotettu tehtäväksi lukuisia lain soveltamisen kannalta olennaisia muutoksia ja täydennyksiä. Myös säännöksen tulkinnasta on esitetty vaihtelevia arvioita.

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin maininnan lääninhallituksesta muuttamista koskemaan alueellista ympäristökeskusta. Lisäksi

säännöksen soveltamista koskeva rajausta ehdotetaan täsmennettäväksi koskemaan oikeusvaikutteista yleiskaavaa sekä asema-, rakennus- ja rantakaavaa. Muutos vastaisi voimassa olevan lain mukaista valtion valvonnan kohdistumista vahvistettavaan yleiskaavaan.

Valiokunta ehdottaa pykälän 2 ja 4 momentissa olevan sanonnan "täytäntöönpanon kieltämisestä" muuttamista ilmaisuksi "kaavan voimaan saattamisen kieltäminen".

Myös säännöksen perusteita kaavan voimaan saattamisen kieltämiseksi on tarpeen tämentää ja täydentää. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa oleva peruste "muutoin valtion vastattavaksi katsottavasta maankäyttötavoitteesta" on tulkinnanvarainen. Lakiehdotuksen perusteluissa tätä laajennusta valtion toteutettaviksi kuuluviin tavoitteisiin on pyritty kuvaamaan esimerkein sekä rajaamaan niin, että näiden toteuttamisvastuu ei voisi kuitenkaan jäädä kunnalle.

Valiokunta ehdottaa säännöksen muuttamista niin, että viittaus 1 a §:ään rajataan koskemaan siinä säädettyjä valtakunnallisia maankäyttötavoitteita. Siten tavoitteita mahdollisesti täsmen-tävät ja hallintopäätöksiin hyväksyttävät suunta-viivat eivät suoraan voisi olla kaavan voimaan saattamisen kieltämisperusteina. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi myös sanat "valtion toteutettavaksi kuuluva tai muutoin sen vastattavaksi katsottava".

Valiokunta kiinnittää huomiota kaavajärjestelmän hierarkkisuuuteen ja seudullisesti tärkeiden maankäyttötarkaisujen toteuttamisen turvaamiseen. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa valtion puuttumismahdollisuus seutukaavan keskeisten ratkaisuperiaatteiden syrjäyttämiseen on sidottu seutukaavoituksesta vastaavan kuntayhtymän esitykseen. Tätä on voitu perustella sillä, että kuntayhtymä on sopiva tulkitsemaan seutukaavan sisältöä. Toisaalta seutukaavan laissa säädetyn ohjausvaikutuksen jättäminen säännöksessä tarkoitetulla tavalla huomioon ottamatta on omaksumin hallinto- ja oikeuskäytännön mukaan yleensä selvä ja verrattain iso poikkeama seutukaavasta. Voimassa olevaa lakia vastaavan kaavajärjestelmän ohjausvaikutuksen valvonta ehdotetaan toteutettavaksi poistamalla säännöksestä mainittu edellytys. Tällä olisi myös merkitystä kaavan laatimisvaiheen aikaisessa kunnan ja valtion viranomaisen yhteydenpidossa.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota seudullisten yhteisten maankäyttötarpeiden turvaamiseen. Näiden sisällyttäminen riittävän joutui-

sasti seutukaavoihin voi olla vaikeata. Myös seutukaavojen muu vanhentuneisuus voi esitetystä järjestelmässä johtaa ongelmiin. Seutukaavojen muuttuminen vie aina pitkähkön ajan. Valiokunta ehdottaa lakiin lisättäväksi perusteen, jonka mukaan alueellinen ympäristökeskus voisi kieltää sellaisen kaavan voimaan saattamisen, joka merkitsee seudullisesti tärkeän maankäyttötarkoituksen estymistä. Tämän edellytyksenä tulisi kuitenkin olla seutukaavoituksesta vastaavan kuntayhtymän esitys. Säännöksellä olisi merkitystä myös kuntayhteistyön kannalta.

Jäljempänä 132 §:n kohdalla on tarkasteltu kaavasta poikkeamisen uskomista kunnan toimivaltaan ja poikkeamisen perusteiden laajentamista. Tämä muun ohella merkitsisi, että rakennuslain mukainen lunastus- tai korvausvelvollisuus kytkeytyisi kunnan päätökseen poikkeuslupahakemuksen hylkäämisestä ja voisi kohdistua valtioon. Valiokunta ehdottaa säännökseen lisättäväksi tästä johtuvan perusteen kaavan voimaan saattamisen kieltämiseksi lisäämällä momenttiin uuden 4 kohdan seuraavasti: "kaavasta voi 56 tai 110 §:n nojalla aiheutua valtiolle lunastusvelvollisuus, eikä asianomainen valtion viranomais ole hyväksynyt ratkaisua tai on tehnyt esityksen tällaisen kaavan voimaan saattamisen kieltämisestä."

Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälään tehtäväksi sanamuotoa koskevia muutoksia ja täsmennyksiä, jotka selventäisivät lain soveltamista. Pykälän 2 momentin toimenpidekieltoa koskeva ilmaisu ehdotetaan tämän vuoksi muutettavaksi kuulumaan "... ja kiello ryhtyä 124 a §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin, joista ...". Pykälän 3 momentissa oleva yleiskaavasta johtuva puuttumismahdollisuuden rajoitus ehdotetaan täsmennettäväksi sivulauseen osalta seuraavasti: "jota laadittaessa ja hyväksyttäessä on otettu huomioon oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus."

132 §. Lakiehdotuksen tarkoituksena on ollut vähentää poikkeuslupien tarvetta sekä rajata niiden käyttämistä kaavoituksen ja kaavojen muuttamisen sijasta. Tästä voi olla seurauksena joustavuuden menettäminen hallinnossa silloinkin, kun poikkeamista saatettaisiin pitää hyväksyttävänä. Valiokunta ehdottaakin poikkeuslupaa koskevien säännösten muuttamista ja täydentämistä. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että kunnalle uskottua poikkeuslupatoimivaltaa ei käytetä liiallisesti kaavoituksen sijasta.

Pykälän 1 momentissa olevia poikkeuslupan myöntämisen edellytyksiä valiokunta ehdottaa

muutettavaksi sekä samalla säännöksen soveltamista eri poikkeuslupatilanteita koskeviin erityisnäkökohtiin. Valiokunta ehdottaa momenttiin lisättäväksi edellytyksen, jonka mukaan poikkeaminen ei saisi vaikeuttaa rakennuslaissa kaavoitukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Lupaa koskevaan harkintaan voisivat siten vaikuttaa muun muassa esityksen säännös valtakunnallisista maankäyttötavoitteista sekä rantakaavan mukaiselle maankäytölle asetetut vaatimukset.

Esityksen säännökset poikkeamisesta 5 §:n 1 momentin ja 123 a §:n 1 momentin säännöksistä ehdotetaan siirrettäväksi 2 momenttiin. Sanotun momentin eri kohtiin ehdotetaan tehtäväksi sanamuotoa koskevia tarkistuksia ja täsmennyksiä, joilla parannetaan kunnan mahdollisuuksia sovittaa poikkeuslupaharkinta kaavoitukseen. Lupaedellytyksiä tarkasteltaessa on otettu huomioon mahdollisuus käyttää yleiskaavaa tässä tarkoitettujen kieltojen välttämiseksi.

Kaavasta poikkeamista koskevaa säännöstä on pidetty lähtökohdiltaan ja tarkoitukseltaan suppeana, minkä vuoksi poikkeamismahdollisuutta voidaan laajentaa. Meneteltäessä tällä tavoin ja ottaen huomioon 126 §:n kohdalla oleva tarkastelu kyseiset poikkeamiset voidaan myös uskoa kunnan toimivaltaan. Säännökseen tarvittavat poikkeamisoikeuden rajoitukset jäänevät aina jossakin määrin tulkinnallisiksi. Johtoa niiden muotoilemiseen on saatu kunnan ja valtion toimivaltaa koskevista voimassa olevan lain säännöksistä sekä olennaisen kaavan muutoksen määrittelystä. Lisäksi on aihetta kiinnittää huomiota kaavoituksen merkitykseen kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta sitä poikkeuslupaan verrattaessa sekä siihen, että muun muassa naapurien on voitava luottaa heidän asemansa vaikuttavien kaavaratkaisujen pysyvyyteen.

Edellä esitetyn lisäksi valiokunta ehdottaa eräitä muita pykälän sanamuotoa koskevia muutoksia.

132 a §. Poikkeuslupaa koskeva 132 §:n muutos sisältää myös poikkeamisen rakennuskiellosta. Tämän vuoksi 132 a §:n 1 momentti käy tarpeettomaksi. Merkitykseltään rakennuskiellosta poikkeaminen kuuluisikin varsinaisten poikkeuslupien eikä rakennusluvassa mahdollisten poikkeamisten yhteyteen.

Myös kaavasta poikkeamista koskeva muutos heijastuu 132 a §:ään.

Pykälän 3 momentin tilapäisen rakennuksen rakentamista koskevaan säännökseen ehdote-

taan sanamuotoa koskevia korjauksia. Samalla huomautetaan, että tältäkin osin pyrkimyksenä on ollut välttää joustavuutta merkitsevien säännösten tarkoituksensa vastaiselta soveltamiselta.

137 b §. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentista poistettavaksi sanat ”tässä laissa tai”.

138 §. Valiokunta ehdottaa muutoksenhakusäännöstä täsmennettäväksi. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus muutoksenhausta hallintoasioista annettuun lakiin (154/50). Samalla rakennuslupaa koskeva valitusaika pidentyy kunnallishallinnossa ja lupa-asioissa yleisesti noudatettavaksi 30 päiväksi. Tonttijaon hyväksymistä koskeva valitusaika säilyisi voimassa olevan lain mukaisesti lyhyempänä.

Ehdotettua muutosta voidaan pitää perusteltuna senkin johdosta, että rakennuslupan nojalla voitaisiin lakiesityksen mukaisin edellytyksin muodostaa taaja-asutusta, poiketa rantakaavan tarpeesta ja myöntää vähäisiä poikkeuksia kaavasta tai rakentamista koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Myös rakennusasetusta on valiokunnan käsityksen mukaan tarpeen muuttaa niin, että naapurilla ja muilla muutoksenhakuun oikeutetuilla on nykyistä parempi mahdollisuus saada tieto lupahakemuksen vireilläolosta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan maininta lääninhallituksesta muutettavaksi koskemaan alueellista ympäristökeskusta. Valitusperusteena oleva viittaus 1 a §:ään ehdotetaan täsmennettäväksi koskemaan siinä säädettyjä valtakunnallisia maankäyttötavoitteita. Kun poikkeuslupan myöntämisperusteet voimassa olevaan lakiin verrattuna sisältäisivät useita myös ympäristön huomioon ottamista tarkoittavia nimenomaisia säännöksiä, näihin voisivat vedota myös kansalliset ja järjestöt esityksissään alueelliselle ympäristökeskuskelle.

139 §. Asiantuntijoiden kuulemisessa on huomautettu epäkohdista ja ongelmista, joita voi seurata kaavan voimaan saattamisen kieltämistä koskevan päätöksen ja kaavaan kohdistuvien valitusten erillisestä käsittelystä. Pykälän 4 momentissa on kaavaan kohdistuvan valituksen ratkaiseminen kytketty ajankohtaan, jolloin ympäristöministeriön päätös kaavan voimaan saattamisen mahdollisesta kiertämisestä on saanut lainvoiman. Tästä voi aiheutua ongelmia esimer-

kiksi kunnan valittaessa ympäristöministeriön päätöksestä tilanteissa, joissa kaavaan jopa vastaavin perustein on kohdistunut valituksia. Asia saatettaisiin joutua käsittelemään korkeimmassa hallinto-oikeudessa kahteen kertaan.

Näiden epäkohtien vähentämiseksi valiokunta ehdottaa säännöksen muuttamista siten, että edellä mainitut mahdolliset valitukset voitaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellä samanaikaisesti.

140 §. Valiokunta ehdottaa lakiehdotukseen lisättäväksi hallituksen esitykseen sisällyttömän nykyisen rakennuslain 140 §:n 3 momentin muutettuna siten, että rakennuslain 123 b §:n 3 momentin mukaisen rantakaavan tarpeellisuuden toteamisen ja 123 c §:n 2 momentin mukaisen rantakaava-alueen hyväksymisen siirtyessä kunnan toimivaltaan säädettäisiin myös näiden päätösten tiedoksi saattamisesta.

143 §. Valiokunta on katsonut tarpeelliseksi voimassa olevaan lakia vastaavasti ulottaa kaavoitusmääräyksen antamisen myös rantakaavan muuttamiseen. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa, että kaavoitusmääräystä koskevan pykälän 1 momentissa asema- ja rakennuskaavojen lisäksi mainittaisiin rantakaavan muuttaminen.

Lisäksi valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisällyttömän nykyisen 143 §:n 4 momentin muuttamista. Momentissa oleva maininta rantakaavan vahvistamisesta ehdotetaan muutettavaksi rantakaavan hyväksymiseksi. Samalla ehdotetaan momentin sanamuodon korjaamista.

3. Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa lausuntanaan sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 5 a, 20, 21, 23 ja 38 a §, 95 §:n 3 momentti, 97 a, 137 a, 137 d ja 138 a § sekä 143 §:n 3 ja 5 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 5 a § osittain muutettuna 19 päivänä elokuuta 1994 annetulla lailla (769/94), 20 ja 21 § sekä 143 §:n 3 momentti 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68), 23 § 12 päivänä tammikuuta 1990 annetussa laissa (26/90), 38 a ja 97 a § 17 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa (696/90), 95 §:n 3 momentti 18 päivänä tammikuuta 1985 annetussa laissa (61/85), 137 a § muutettuna mainituilla 2 päivänä heinäkuuta 1973 ja 17 päivänä elokuuta 1990 annetuilla laeilla, 137 d § 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa laissa (580/77), 138 a § muutettuna mainituilla 17 päivänä elokuuta 1990 ja 19 päivänä elokuuta 1994 annetuilla laeilla sekä 143 §:n 5 momentti 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa (626/69),

muutetaan 5 §, 25 §:n momentti 28, 29, 30 ja 32 §, 42 §:n 2 ja 3 momentti, 42 a §, 47 §:n 1 momentti, 95 §:n 2 momentti, 100 §:n 2 ja 3 momentti, 100 a ja 117 §, 123 a §:n 3 momentti, 123 b §, 123 c §:n 2 momentti, 123 d §, 123 f §:n 5 momentti, 123 g §, 124 a §:n 3 momentti, 126 §, 127 §:n 2 ja 3 momentti, 132, 132 a ja 137 b §, 138 §:n 1 momentti, 139 §, 140 §:n 3 momentti sekä 143 §:n 1, 2, 4 ja 7 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat, 5 § muutettuna mainituilla 19 päivänä syyskuuta 1969 annetulla lailla, 2 päivänä heinäkuuta 1973 annetulla lailla (588/73), mainituilla 17 päivänä elokuuta 1990 annetulla lailla ja 10 päivänä kesäkuuta 1994 annetulla lailla (469/94), 28 § mainituissa 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa, 29 § muutettuna mainituilla 9 päivänä elokuuta 1968 ja 17 päivänä elokuuta 1990 annetuilla laeilla, 30 § muutettuna mainituilla 9 päivänä elokuuta 1968 ja 19 päivänä syyskuuta 1969 annetuilla laeilla, 32 §, 42 §:n 3 momentti, 124 a §:n 3 momentti ja 137 b § mainituissa 17 päivänä elokuuta 1990 annetussa laissa, 42 §:n 2 momentti muutettuna mainituilla 2 päivänä heinäkuuta 1973 ja 17 päivänä elokuuta 1990 annetuilla laeilla, 42 a ja 100 a § 25 päivänä elokuuta 1975 annetussa laissa (674/75), 100 §:n 2 momentti muutettuna 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetulla lailla (250/66) sekä mainituilla 2 päivänä heinäkuuta 1973 ja 17 päivänä elokuuta 1990 annetuilla laeilla, 100 §:n 3 momentti mainituissa 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetussa laissa, 117 § muutettuna mainituilla 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetulla lailla ja 8 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla lailla (503/91), 123 a §:n 3 momentti, 123 b §, 123 c §:n 2 momentti, 123 d §, 123 f §:n 5 momentti ja 143 §:n 1 momentti mainituissa 19 päivänä syyskuuta 1969 annetussa laissa, 127 §:n 2 momentti 9 päivänä joulukuuta 1983 annetussa laissa (929/83), 127 §:n 3 momentti mainituissa 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetussa laissa, 132 § muutettuna mainituilla 17 päivänä elokuuta 1990, 10 päivänä kesäkuuta 1994 ja 19 päivänä elokuuta 1994 annetuilla laeilla, 132 a § mainituissa 2 päivänä heinäkuuta 1973 annetussa laissa, 138 §:n 1 momentti 9 päivänä kesäkuuta 1989 annetussa laissa (557/89), 139 § muutettuna 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetulla lailla (245/89) ja mainituilla 17 päivänä elokuuta 1990 annetulla lailla ja 143 §:n 7 momentti 24 päivänä heinäkuuta 1981 annetussa laissa (556/81), sekä

lisätään lakiin uusi 1 a §, 4 §:ään uusi 3 momentti, 12 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 9 päivänä kesäkuuta 1989 ja 17 päivänä elokuuta 1990 annetuilla laeilla, siitä viimeksi mainituilla lailla kumotun 2 momentin tilalle uusi 2 momentti, lakiin uusi 43 a §, mainituilla 19 päivänä elokuuta 1994 annetulla lailla kumotun 122 §:n tilalle uusi 122 § sekä 138 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla 9 päivänä kesäkuuta 1989 ja 17 päivänä elokuuta 1990 annetuilla laeilla, uusi 3 momentti seuraavasti:

1 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Rakennusjärjestyksessä voidaan osoittaa asema- ja rakennuskaava-alueisiin liittyviä lähialueita, joiden maankäytön ohjaukseen jo olevan asutuksen ja odotettavissa olevan rakentamisen

johdosta katsotaan olevan erityistä tarvetta. Tällaisella alueella rakennusluvan käsittelyä voidaan lupahakemuksesta annettavalla päätöksellä kaavoitukseen ja yhdyskuntateknisen huollon järjestämiseen liittyvistä syistä lykätä, kuitenkin enintään kolmeksi vuodeksi. Lupahakemus on mainitun ajan kuluttua otettava käsiteltäväksi, jos hakija tätä vaatii.

5 ja 12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

25 § (uusi)

Seutukaavan hyväksyy seutukaavoituksesta vastaava kuntayhtymä. Seutukaava voidaan hyväksyä myös vaiheittain. Kaavan hyväksymistä koskeva päätös on alistettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

29 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mitä 26 §:n 3 momentissa säädetään seutukaavan syrjäytymisestä yleiskaavalueella, koskee vain oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Vastaavasti oikeusvaikutteista yleiskaavaa koskee, mitä 27 §:n 1 momentissa säädetään seutukaavan vaikutuksesta rakentamiseen ja rakennusluvan käsittelyyn. Jäljempänä 31 §:ssä tarkoitettu määräys voidaan ottaa vain oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

30 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

32 §

Kunta voi (poist.) yleiskaavan laatimisen tai muuttamisen ajaksi määrätä alueelle rakennuskiellon enintään viiden vuoden ajaksi. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi siltä osin, kuin yleiskaava on tarkoitus hyväksyä oikeusvaikutteisena, pidentää kieltoaikaa enintään viidellä vuodella. Rakennuskielto on myös voimassa alueella, jolle kunta hyväksyessään oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai sen muutoksen on näin määrännyt, kunnes hyväksymistä koskeva päätös on saanut lainvoiman.

42 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

42 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Purkamislupa voidaan myöntää, jos purkamisen ei merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen muuta toteuttamista. Alueella, jonka asemakaavaa on pidettävä ilmeisen vanhentuneena, kunta voi päätöksellään

lykätä lupahakemuksen ratkaistavaksi asemakaavan muutoksen jälkeen, kuitenkin enintään kahdeksi vuodeksi.

Mitä edellä on säädetty, ei koske aluetta, jonka asemakaava on hyväksytty 1 päivänä heinäkuuta 1985 tai sen jälkeen ja kaavaa laadittaessa on selvitetty rakennetun ympäristön huomioon ottaminen. Lupaa ei myöskään tarvita talousrakennuksen tai muun siihen verrattavan vähäisen rakennuksen purkamiseen.

43 a § (uusi)

Mitä 14 luvussa on säädetty, koskee vastaavasti kaupunkikunnan haja-asutusta.

47, 95 ja 100 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

100 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Purkamislupa voidaan myöntää, jos purkamisen ei merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- ja muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen muuta toteuttamista. Alueella, jonka rakennuskaavaa on pidettävä ilmeisen vanhentuneena, kunta voi päätöksellään lykätä lupahakemuksen ratkaistavaksi rakennuskaavan muutoksen jälkeen, kuitenkin enintään kahdeksi vuodeksi.

Mitä edellä on säädetty, ei koske aluetta, jonka rakennuskaava on hyväksytty 1 päivänä heinäkuuta 1985 tai sen jälkeen ja kaavaa laadittaessa on selvitetty rakennetun ympäristön huomioon ottaminen. Lupaa ei myöskään tarvita talousrakennuksen tai muun siihen verrattavan vähäisen rakennuksen purkamiseen.

117 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

122 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Rakennettaessa olemassa olevien rakennusten yhteyteen rakentaminen on pyrittävä sovittamaan noudatettuun rakennustapaan ja olemassa olevaan rakennuskantaan sijoituksen, koon, muodon, ulkomateriaalien ja väriyksen puolesta. Rakennuspaikalla rakennusten tulee muodostaa ympäristökuvaltaan sopusuhtainen kokonaisuus.

123 §

(Poist.)

123 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

123 b §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ennen rantakaavan tarpeelliseksi toteavan päätöksen antamista tulee niille, joiden etua tai oikeutta päätös voi koskea, varata tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Kuulemisessa noudatetaan 125 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä, jollei henkilökohtaista tiedoksiantoa asianosaisille pidetä sopivampana.

123 c §

(Kuten hallituksen esityksessä)

123 d §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Maanomistajalla on oikeus saada rantakaava viivytystä hyväksytyksi, jos se on laadittu tässä laissa säädettyllä tavalla eikä kysymys ole 4 §:ssä tarkoitettun taaja-asutuksen muodostamisesta. Rantakaavoitusta ja kaavan käsittelyä voidaan kuitenkin *kunnan tekemällä päätöksellä* lykätä, jos kunta on päättänyt tai päättää kyseistä ranta-aluetta koskevan oikeusvaikutteisen yleiskaavan laatimisesta. Tällöinkin edellä mainitun rantakaavan hyväksyminen on otettava käsiteltäväksi, jos yleiskaavaa ei ole hyväksytty viiden vuoden kuluessa rantakaavoituksen lykkäystä koskevan päätöksen tekemisestä.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

123 f §

(Kuten hallituksen esityksessä)

123 g § (uusi)

Yksityisistä teistä annetussa laissa säädetyn tietoinituksen sijasta pidetään rantakaava-alueella 123 e §:n 3 momentissa tarkoitettun toteuttamisen järjestämiseksi rantakaavatoimitus. Rantakaavan hyväksymistä koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että rantakaavatoimitus on pidettävä. Maanmittaustoimisto voi määrätä rantakaavatoimituksen pidettäväksi myös omasta aloitteestaan taikka yhteiskäyttöalueen omistajan, kunnan tai rantakunnan hakemuksesta.

Kunta on kutsuttava rantakaavatoimitukseen ja oikeutettu käyttämään siinä puhevaltaa.

124 a §

Kunta voi (poist.) yleiskaavan laatimisen tai muuttamisen ajaksi määrätä alueelle toimenpi-

dekiellon enintään viiden vuoden ajaksi. Kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi kunta voi *siltä osin, kuin yleiskaava on tarkoitus hyväksyä oikeusvaikutteisena*, pidentää kieltokaikaa enintään viidellä vuodella. Toimenpidekielto on myös voimassa alueella, jolle *kunta hyväksyessään oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai sen muutoksen on näin määrännyt*, kunnes hyväksymistä koskeva päätös on saanut lainvoiman.

126 §

Alueellinen ympäristökeskus voi kieltää oikeusvaikutteisen yleiskaavan taikka asema-, rakennus- tai rantakaavan voimaan saattamisen siltä osin kuin:

1) kaavassa syrjäytettäisiin 1 a §:ssä säädetty (poist.) valtakunnallinen maankäyttötavoite tai kaava ilmeisesti estäisi mainitun tavoitteen toteuttamisen;

2) kaava johtaisi seutukaavan keskeisten ratkaisuperiaatteiden syrjäytymiseen tai kaava merkitsisi *seudullisesti tärkeän maankäyttöratkaisun estymistä ja tämän johdosta seutukaavoituksesta vastaava kuntayhtymä on tehnyt esityksen kaavan voimaan saattamisen kieltämisestä*; (poist.)

3) kaavaratkaisu sijaintinsa, ympäröivän alueen maankäytön tai muiden vastaavien seikkojen johdosta ilmeisesti olisi toteutettuna vaaraksi niiden terveydelle tai turvallisuudelle, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin se vaikuttaisi; tai

4) kaavasta voi 56 tai 110 §:n nojalla aiheutua valtiolle *lunastusvelvollisuus, eikä asianomainen valtion viranomainen ole hyväksynyt ratkaisua tai on tehnyt esityksen tällaisen kaavan voimaan saattamisen kieltämisestä.*

Kaavan voimaan saattamisen kieltämistä koskeva päätös on viipymättä saatettava ympäristöministeriön käsiteltäväksi, jonka asiana on ratkaista, pysytetäänkö kiello kokonaan tai joltakin osalta tässä pykälässä säädetyn perusteiden voimassa. Alueella, jota kiello koskee, on voimassa rakennuskiello ja kiello ryhtyä 124 a §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin, joista ei saa myöntää poikkeusta. Kun kaavan voimaan saattamisen kieltämistä koskeva päätös on saanut lainvoiman, kaavan hyväksymistä koskeva kunnan päätös siltä osin sekä tässä pykälässä säädetty rakennus- ja toimenpidekiello raukeavat.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta (poist.) asema-, rakennus- tai rantakaavaan, jota laadittaessa ja hyväksyttäessä on otettu huomioon oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus.

Kaavan voimaan saattamisen kieltämisessä sovellettavasta menettelystä säädetään tarkemmin asetuksella.

127 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

132 §

Kunta voi erityisestä syystä, mikäli ratkaisu ei vaikeuta tässä laissa kaavoituksella asetettujen tavoitteiden tai kaavoituksen toteuttamista taikka maankäytön muuta järjestämistä yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen rakentamista koskevasta säännöksistä, määräyksistä kielloista ja muista rajoituksista.

Poikkeuslupaa käsiteltäessä on lisäksi otettava huomioon seuraavaa:

1) Taaja-asutusta koskevasta 5 §:n 1 momentin säännöksestä poikettaessa on huolehdittava, ettei rakentamisesta aiheudu (poist.) huomattavaa haittaa alueen kaavoitukselle tai yhdyskuntateknisen huollon järjestämiselle. Asiaa harkittaessa tulee lisäksi ottaa huomioon 6 §:n 1 momentin säännös sopimattoman taaja-asutuksen muodostamisesta.

2) Rantakaavoitusta koskevasta 123 §:n 1 momentin säännöksestä poikettaessa on huolehdittava siitä, että alueelle osoitetaan jäävän riittävästi yhtenäistä rakentamatonta ranta-aluetta eikä rakentaminen vaaranna maanomistajien tasapuolista kohtelua. Lisäksi on huolehdittava, ettei poikkeaminen haittaa ranta-alueen maankäytön järjestämistä yleiskaavoituksella tai rantakaavalla.

3) Kaavasta tai sen rakentamisrajoituksesta poikettaessa on huolehdittava, ettei poikkeaminen kaavan ratkaisuperiaatteet, kunnan jäsenten ja muiden vaikuttamismahdollisuudet sekä naapurien asema huomioon ottaen ole olennainen eikä vaaranna ympäristön tai rakennussuojelun kannalta merkittävien arvojen säilymistä. Olennaisena on kuitenkin aina pidettävä kaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämistä, jollei kysymys ole olemassa olevan rakennuksen vähäisestä lisärakentamisesta, kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen merkittävää muuttamista ja poikkeamista suojelua koskevasta kaavamääräyksestä.

(4 ja 5 mom. poist.)

Edellä 2 momentin 1 ja 2 kohdassa säädettyä poikkeusta ei (poist.) saa myöntää, jos se merkitsee alueen tavanomaisen maankäytön olennaista muuttumista tai poikkeuksessa tarkoitettua hankkeesta todennäköisesti aiheutuu merkittä-

viä haitallisia ympäristövaikutuksia. (3 mom. hallituksen esityksen 5 mom.)

Naapureita ja muita asianosaisia on kuultava poikkeuslupahakemuksen johdosta siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Poikkeuslupan hakija vastaa kuulemisesta kunnalle aiheutuvista kustannuksista, jotka voidaan periä hakijalta siinä järjestyksessä kuin julkisten saatavien perimisestä ulosottotoimin säädetään. (4 mom. hallituksen esityksen 6 mom.)

132 a §

(1 mom. poist.)

Rakennuslupan yhteydessä voidaan myöntää vähäinen poikkeus rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä ja rajoituksista sekä rakentamiselle asetetuista teknisistä ja näitä vastaavista vaatimuksista, jos näin edistetään ympäristöön sopeutuvaa rakentamista eikä poikkeaminen merkitse rakennussuunnittelua koskevien olennaisten vaatimusten syrjäytymistä tai vaikuta merkittävästi naapurien asemaan. (1 mom. hallituksen esityksen 2 mom.)

Rakennuslupa voidaan rakentamista koskevista säännöksistä ja määräyksistä poiketen myöntää (poist.) enintään viiden vuoden ajaksi sellaista tilapäistä rakennusta varten, joka sopeutuu alueen maankäyttöön ja ympäristöön eikä merkittävästi vaikuta naapurien asemaan. Tilapäisenä pidetään rakennusta, joka sen rakennustapa, käyttötarkoitus ja arvo huomioon ottaen on tarkoitettu olemaan paikallaan enintään viisi vuotta. (2 mom. hallituksen esityksen 3 mom.)

137 b §

Mitä (poist.) muussa laissa tai asetuksessa säädetään vahvistetusta asema-, rakennus- tai rantakaavasta, koskee vastaavasti kunnan hyväksymää mainittua kaavaa. Mitä muussa laissa tai asetuksessa säädetään vahvistetusta yleiskaavasta, koskee vastaavasti tämän lain mukaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

138 §

Tämän lain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten perusteella annettua rakennuslautakunnan päätöksestä sekä 132 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa, tonttijaon hyväksymistä ja kadun tai rakennuskaavien yleiseen käyttöön luovuttamista koskevasta päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen siten kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa säädetään (154/50). Valitusaika tonttijaon hy-

väksymistä koskevasta päätöksestä on kuitenkin 14 päivää päätöksen tiedoksi saamisesta. (Poist.)

Alueellisella ympäristökeskuksella on oikeus hakea muutosta kunnan 132 §:n (poist.) nojalla antamaan päätökseen sillä perusteella, että poikkeuksessa tarkoitettu hanke merkitsisi 1 a §:ssä säädetyn valtakunnallisen maankäyttötavoitteen syrjäytymistä tai sen toteuttamisen estymistä. Sama koskee mainittua kunnan päätöstä, jos poikkeuslupa on (poist.) myönnetty vastoin laissa sille säädettyjä edellytyksiä.

139 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kunnalla ja seutukaavoituksesta vastaavalla kuntayhtymällä on oikeus hakea muutosta ympäristöministeriön 126 §:ssä säädetyn päätöksen johdosta. Valitusoikeus on myös rantakaava-alueen maanomistajalla, mikäli mainittuun pykälään perustuva kielto koskee rantakaavaa, jossa ei ole kysymys 4 §:ssä tarkoitetun taaja-asutuksen muodostamisesta.

Kaavan hyväksymistä koskevasta kunnan päätöksestä tehty valitus voidaan ratkaista vasta, kun ympäristöministeriö on tehnyt 126 §:n 2 momentissa säädetyn ratkaisun kaavan voimaan saattamisen mahdollisesta kieltämisestä.

140 § (uusi)

Kunnan päätöksen tonttijaon hyväksymisestä katsotaan tulleen asianomaisen tietoon, kun päätös on asetettu kunnallislain mukaisesti yleisesti nähtäville. Mitä 1 momentissa säädetään, koskee 123 b §:n 3 momentissa ja 123 c §:n 2 momentissa säädettyä kunnan päätöstä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Kaut-

143 §

Jos asema-, (poist.) rakennus- tai rantakaavasta taikka asema- tai rakennuskaavan puuttumisesta aiheutuu huomattavaa haittaa maankäytön järjestämiselle kunnassa, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kaavan tai sen muutoksen hyväksymistä koskeva päätös on tehtävä. Sama koskee vastaavasti oikeusvaikutteista yleiskaavaa, rakennusjärjestystä ja tonttijakoa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jollei kunta 123 c §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ole ottanut rantakaavan laatimista tai muuttamista tehtäväkseen ja maanomistaja ei tämän vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää aluetta hyväkseen, ympäristöministeriön tulee velvoittaa kunta asetetussa enintään viiden vuoden pituisessa määräajassa laatimaan tai muuttamaan rantakaavan. Tämän edellytyksenä on, että esityksen tehnyt maanomistaja on suorittanut kunnalle etukäteen kaavan laatimiskustannukset taikka asettanut niistä riittävän vakuuden. Määräaikaa voidaan pidentää enintään kaksi vuotta kerrallaan. Kustannusten lopullisesta jaosta päätetään rantakaavan hyväksymistä koskevassa päätöksessä 123 d §:n 3 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan. Kustannukset etukäteen suorittanut maanomistaja voi kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen nojalla periä muilta suoritusvelvollisilta heille päätöksessä määrätyt osuudet. (uusi 4 mom.)

(7 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

to, Korva, Laakkonen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Renlund, Saario, Ukkola, Vähänäkki ja Ääri sekä varajäsenet Muttilainen ja Näsi.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys n:o 320 rakennuslain muuttamisesta on osoittautunut valiokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen mukaan lakitekni-

sesti erittäin huonosti valmistelluksi. Näiden tekni-

nisten puutteiden ohella lakiesitykseen sisältyy myös merkittäviä puutteita ja sellaisia linjavalin-

toja, jotka eivät ole allekirjoittaneiden hyväksyttävissä. Kiinnitämme seuraavassa huomiota lakiesityksen keskeisiin heikkouksiin.

Valtakunnalliset maankäyttötavoitteet eivät ehdotetulla tavalla voisi riittävästi toteutua. Ehdotetut valtakunnalliset maankäyttötavoitteet eivät olisi kaavoituksen sisältöön vaikuttavia oikeusohjeita. Valvonta olisi mahdollista vain valtion omien hankkeiden (valtakunnalliset tiehankkeet, luonnonsuojeluhankkeet ja maanpuolustus) osalta.

Yleiskaavasta on viime aikoina tehdyissä rakennuslain muutoksissa johdonmukaisesti pyritty luomaan kuntatason keskeinen kaavamuo- to, joka on myös keskeinen valtion valvottava kaavamuo- to. Yleiskaavalle asetetut vaatimukset on ehdotuksessa asetettu kuitenkin toissijaiseen asemaan, kun pääosaan vaatimuksista on vain ”kiinnitettävä huomiota”.

Kaavojen laillisuusvalvonta siirtyisi alistusmenettelyn poistuessa kokonaan kunnan asuk- kaille. Lopputulos olisi kansalaisten kannalta useastakin syystä kestävämpi. Kunnan asukas joutuisi valppaasti seuraamaan kunnan edesotta- muksia ja ajamaan tarvittaessa asiaansa oikeu- dessa vastapuolenaan kunta vahvoine asiantun- tijoineen.

Lääninoikeuksilta (joihin valitusten käsittely siirrettäisiin) puuttuisi kokonaan tarvittava yh- dyskuntien terveellisyteen, viihtyisyyteen ja ta- loudellisuuteen sekä rakennusten ja luonnon suojeluun liittyvä asiantuntemus. Nämä puutteet vielä korostuisivat lääninoikeuksien jutturuuh- kien vuoksi.

Ratkaisut jouduttaisiin lääninoikeuksissa te- kemään näin ollen pelkästään osapuolten esittä- män ja muun kirjallisen näytön perusteella. Tuo- mioistuin tutkisi asian vain niiltä osin kuin valit- taja on osannut sitä vaatia. Nykyisin tapahtuva perusteellisempi kaavan laillisuuden arviointi ei ehdotuksen mukaan enää olisi mahdollinen. Kun ympäristöoikeuskysymyksen on edelleen ratkai- sematta, on kaava- ja poikkeuslupa-asiat syytä säilyttää ensi asteessa asiantuntevan hallintovi- ranomaisen ratkaistavina asioina.

Ehdotuksen hyvin suurena puutteena on pi-

dettävä sitä, ettei siinä lainkaan ratkaista ranta- rakentamisen ohjaamiseen liittyviä ongelmia. Muutos merkitsisi päinvastoin huomattavaa hei- kennystä nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna. Ehdotuksesta olisi tullut poistaa ainakin seuraa- vat epäkohdat:

1. Muutos ei nykyisellään antaisi valtion vi- ranomaisille edes valittamalla mahdollisuutta puuttua ranta-alueiden kaavoituksessa ilmene- viin epäkohtiin. Kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti rantojen käyttö tulisi säätää valta- kunnalliseksi intressiksi, jonka turvaamiseen val- tiolla olisi mahdollisuus kunnallisten näkökoh- tien yli.

2. Muutos siirtäisi vallan poikkeuslupien myöntämiseen kunnille. Pahimmillaan tämä joh- taisi vapaiden rantojen nykyistäkin kiivaampaan rakentamiseen.

3. Kuntien kaavojen alistusmenettelyn poista- minen ja valtion erittäin rajattu puuttumismah- dollisuus vaarantaisi vahvistettuihin seutukaa- voihin merkittyjen suojelu- ja virkistysalue- varausten pysyvyyden. Kunnat voisivat poik- keuslupia helposti myöntämällä ja seutukaavan vastaisia kaavoja hyväksymällä tehdä tyhjäksi seutukaavoihin kirjatut suojelutavoitteet.

4. Rantakaavoitus olisi muutosehdotuksen mukaan nykyistäkin heikompi väline rantara- kentamisen ohjauksessa, koska rantakaava olisi ehdotuksen mukaan laadittava vain, mikäli se loma-asutuksen suunnittelun kannalta olisi tar- peen. Suunnittelutarpeen harkinnassa ei siten oli- si mitään sijaa esimerkiksi vapaan rannan tai suojeluintressin turvaamisella.

5. Mahdollistaessaan taajan rakentamisen suoraan yleiskaavan perusteella muutosehdotus ei lainkaan ottaisi huomioon rantojen käytön ohjauksen tarpeita. Pysyvän taajan asutuksen muodostaminen rannoille olisi mahdollista il- man rantojen suojelemiseen liittyvien periaattei- den huomioon ottamista.

Pelkästään edellä mainitut epäkohdat, puut- teet ja väärät linjavalinnat ovat siinä määrin mer- kityksellisiä, ettei lakiehdotusta saada pienin muutoksin hyväksyttävissä olevaksi. Näin ollen lakiehdotus tulisi hylätä.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 1995

Erkki Pulliainen
Tarja Kautto

Raila Aho
Kyllikki Muttilainen
Matti Vähänäkki

Pirkko Laakkonen
Lauri Metsämäki

II

Hallituksen esityksen lähtökohdat rakennuslain muuttamiseksi ovat aivan oikeat. Alistamismenettelystä kaavoituksessa tulisi luopua sekä vastuu ja toimivalta jakaa valtion ja kuntien välillä. Tässä kunnan itsenäinen asema on luonnollinen lähtökohta. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että kaavoituksessa on valtakunnallisia intressejä, jotka on otettava kaavoituksessa huomioon. Tämä edellyttää valtion valvontaa.

Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole läheskään ongelmattomia. Valiokunnan ehdottamat tarkistukset lakiehdotukseen ovat perustelut mutta eivät riittäviä. Yksi ehdotuksen vaikeimmista kohdista on valitusmenettely. Koska ehdotuksen mukaan alueelliset ympäristökeskukset toimivat neuvotteluosapuolena kaavoitusprosessissa, on täysin perusteltua, että sama taho ei ratko riitoja. Mutta samalla kun läänin-oikeuksista tulee valitusviranomaisia oikeusturva kärsii. Valitus voidaan tehdä ainoastaan laillisuusperustein, ja todistustaakka on valittajalla. Myös ympäristön näkökulmasta pelkkä laillisuusharkinta on ongelmallinen tilanteessa, jossa ympäristön suoja on lainsäädännössä heikko.

Edellä mainittujen ongelmien korjaamiseksi ympäristön asema tulisi täsmentää tarkemmin rakennuslain 1 §:ssä sekä kaavojen sisältömääräykset 28 ja 34 §:ssä. Lain 1 § toimii kaiken maankäytön tavoitenormina, ja sen tulisi tällaisena tarkemmin ilmaista kaavoitusprosessissa huomioon otettavat seikat. Sisältömääräyksiä tulisi samoin täydentää tarkoituksenmukaisuusharkinnasta luopumisen korvaamiseksi. Tämähän on nykyisen valitusmenettelyn mukaan mahdollista. Oikeusturvan vahvistamiseksi voitaisiin alueellisille ympäristökeskuksille antaa kaavojen sisällön laillisuuden valvontavalta, koska niille ehdotetaan vastaavaa toimivaltaa kuntien poikkeuslupapäätöksiin. Ehdotuksen mukaan tämä valvonta olisi yksittäisellä kansalaisella.

Lakiehdotus lähtee pitkälti yleiskaavoista, mikä onkin aivan oikein. Yleiskaavat tulisikin tämän vuoksi laatia yhä enemmän kuntien maankäyttöä ohjaaviksi. Ranta-alueilla ne ovat rantakaavoja paremmat, koska ne kohtelevat maanomistajia oikeudenmukaisemmin. Tämän lisäksi niiden tulisi aina olla lähikaavoituksen pohjana. Vaaraa poikkeuslupien lisääntymisestä ehdotetun lainmuutoksen myötä voitaisiin myös torjua yleiskaavoitusta lisäämällä. Tämän vuoksi ympäristövaliokunnan tulisi vakavasti harkita,

voitaisiinko 119 §:ää muuttaa kuntien yleiskaavojen laadintavelvollisuuden lisäämiseksi.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan lausunnon mukaisena, mutta siihen lisättäisiin seuraavat uudet 1 ja 34 § sekä

että 1 a, 28 ja 126 § hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1 §

Alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään, luonnonvarojen ja ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla, eri maankäytön tarpeet huomioon ottaen ja siten, että edistetään: edellytysten luomista turvalliselle, viihtyisälle ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävälle elin- ja toimintaympäristölle; tämän hetken ja tulevien sukupolvien kannalta hyviin elinoloihin tähtäävää yhteiskuntakehitystä; alueiden käytön ja yhdyskuntien kokonaistaloudellisuutta; rakennetun ympäristön kauneutta ja maamme kulttuuriarvojen vaalimista; luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä.

Lakia sovellettaessa on turvattava kansalaisten tiedonsaanti ja osallistuminen asioiden valmisteluun, suunnittelun vuorovaikutteisuus, käytetyn asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista.

1 a §

Kaavoituksessa ja maankäytön muussa järjestämisessä huomioon otettavia valtakunnallisia maankäyttötavoitteita ovat:

- 1) kokonaistaloudellinen ja tasapainoinen alue- ja yhdyskuntarakenne;
- 2) toimivat liikenteen, energiansiirron ja yhdyskuntateknisen huollon perusjärjestelyt;
- 3) kansallisten kulttuuri-, luonnon- ja maisema-arvojen vaaliminen;
- 4) valtakunnallisesti tärkeiden luonnon virkistysmahdollisuuksien turvaaminen; sekä
- 5) huolehtiminen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyvistä tarpeista.

(2—4 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

28 §

Yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja taloudellisuuteen, elinkeinotoiminnan ja eri väes-

töryhmien tarpeisiin, rakennetun ympäristön, kauniin maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen sekä ympäristöhaittojen välttämiseen ja vähentämiseen. Yleiskaavan tulee luoda edellytykset terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön toteuttamiseen. Kaavaa laadittaessa on myös kiinnitettävä huomiota liikenteen sekä yhdyskuntateknisen huollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Ranta-alueita koskevassa yleiskaavassa on lisäksi huolehdittava, että eri ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamattomaa ranta-alueita ja että huomioon otetaan myös luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistys sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet. Kaavaa laadittaessa on pidettävä silmällä maankäytön taloudellisuutta ja sitä, ettei kaavan toteuttamisesta aiheudu maanomistajille kohtuutonta haittaa.

34 §

Asemakaava on laadittava luonto, maasto, maaperä, rakennettu ympäristö ja muut paikalliset olosuhteet sekä ympäristön nykyisten ja tulevien käyttäjäryhmien tarpeet huomioon ottaen sillä tavoin, että alue tulee tarkoituksenmukaisesti käytetyksi sekä että hyvää rakennustapaa edistetään. Sen pitää tyydyttää terveellisuuden, turvallisuuden, liikenteen, viihtyisyyden, kauneuden, palvelujen saatavuuden ja sosiaalisen toimivuuden vaatimukset. Siinä on varattava tarpeelliset alueet niihin erilaisiin tarkoituksiin, joita kaupungin kehitys edellyttää.

Asemakaavaa laadittaessa on kulttuurihistoriallisesti arvokkaita ympäristöjä, kulttuurimuistomerkkejä, kauniita näköalajakoja ja muut kauneusarvot mahdollisuuksien mukaan suojeltava ja säilytettävä. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että näin muodostuva yhdyskuntarakennemuoto on sosiaalisesti toimiva, ekologisesti kestävä ja kustannuksiltaan kohtuullinen ja että lähiympäristö muodostaa mo-

nipuolisen elinympäristön. Lisäksi on asemakaavaa laadittaessa mikäli mahdollista otettava huomioon vallitsevat maanomistusolot sekä tarpeellista huomiota kiinnitettävä siihen, etteivät kustannukset asemakaavan toteuttamisesta muodostu liian rasittaviksi ja ettei yksityiselle maanomistajalle aseteta kohtuuttomia rajoituksia, jotka asemakaavalle asetettavia vaatimuksia olennaisesti syrjäyttämättä voidaan välttää.

3 mom. (nykyinen 2 mom.)

4 mom. (nykyinen 3 mom.)

126 §

Alueellinen ympäristökeskus voi kieltää oikeusvaikutteisen yleiskaavan taikka aseman, rakennus- tai rantakaavan voimaan saattamisen siltä osin kuin:

1) kaavassa syrjäytettäisiin 1 a §:ssä säädetty, valtakunnallinen maankäyttötavoite tai kaava ilmeisesti estäisi mainitun tavoitteen toteuttamisen;

2) kaava olennaisesti rikkoo sille laissa asetettuja sisältövaatimuksia;

3) kaava johtaisi seutukaavan keskeisten ratkaisuperiaatteiden syrjäytymiseen tai kaava merkitsisi seudullisesti tärkeän maankäyttöratkaisun estymistä ja tämän johdosta seutukaavoituksesta vastaava kuntayhtymä on tehnyt esityksen kaavan voimaan saattamisen kieltämisestä;

4) kaavaratkaisu sijaintinsa, ympäröivän alueen maankäytön tai muiden vastaavien seikkojen johdosta ilmeisesti olisi toteutettuna vaaraksi niiden terveydelle tai turvallisuudelle, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin se vaikuttaisi; tai

5) kaavasta voi 56 tai 110 §:n nojalla aiheutua valtiolle lunastusvelvollisuus, eikä asianomainen valtion viranomainen ole hyväksynyt ratkaisua tai on tehnyt esityksen tällaisen kaavan voimaan saattamisen kieltämisestä.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 1995

Boris Renlund

Tuulikki Ukkola