

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta

449/03.00/2015

YLK 20.10.2015 § 104

Lisätiedot:

maankäyttöpäällikkö Marko Lassila, puh.(09) 5056 202
etunimi.sukunimi@kauniainen.fi

Ympäristöministeriö pyytää Kauniaisten kaupungin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta. Lausuntopyyntö ja hallituksen esitys eduskunnalle lakiluonnokseksi ovat **oheismateriaalina**.

Lausuntoa pyydetään 4.11.2015 mennessä. Lausuntopyyntöä kiireellisen aikataulun vuoksi ehdotetaan, että asia tarkistetaan kokouksessa.

Nykykäytäntö

Poikkeamistoimivallasta ja sen jaosta kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) välillä säädetään MRL 171 §:ssä. Kunta voi erityisesti syystä myöntää poikkeuksen MRL:ssä säädettyistä tai sen nojalla anetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Poikkeaminen on siten mahdollista MRL:n säännöksiä lisäksi myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) ja Suomen rakentamismääräyskokoelman säännöksistä, rakennusjärjestyksen määräyksistä sekä kaavoista ja niiden määräyksistä. Poikkeusta ei kuitenkaan voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä MRL 137 §:ssä säädettyistä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. Poikkeamisen ei ole katsottu olevan mahdollista myöskään menettelyvaatimusten eikä suunnittelijoiden tai työnjohtajien kelpoisuusvaatimusten kohdalla, koska pykälän 1 momentissa poikkeaminen kohdistetaan nimenomaan rakentamista tai muuta toimenpidettä koskeviin rajoituksiin.

Lähtökohtaisesti poikkeamistoimivalta kuuluu kunnalle. Toimivalta on kuitenkin ELY:llä silloin kun kyse on:

- uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ole olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta,
- vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta tai vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta,
- rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä tai
- poikkeamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 3 momentissa

tarkoitettusta asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskielosta.

Poikkeuksen myöntämiseen täytyy aina olla erityinen syy. Erityisiä syitä ei luetella laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan tapauskohtaisesti. Lisäksi poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä säädetään erikseen maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:ssä. Sen mukaan poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista tai rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Poikkeamisen ollessa kaavallista harkintaa, tulee sen edellytyksiä ja vaikutuksia arvioida aina myös MRL:n sisältövaatimusten kautta. Poikkeamis päätöksen tekemiseen liittyy aina oikeudellisen harkinnan lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota rajoittavat kuitenkin yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet kuten tarkoitussidonnaisuus, yhdenvertaisuus, objektiivisuus sekä suhteellisuus.

Lain kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta tavoitteena on ollut hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa ja lisätä asuntotuotannon kustannustehokkuutta. Ko. lain 3§ antaa Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan, Oulun, Turun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Kouvolan kunnille oikeuden myöntää poikkeus niissä tapauksissa, jotka MRL:n mukaan ovat ELY:n päätösvallassa.

Hallituksen esityksen sisältö ja perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi MRL:a siten, että ELY:lle nykyisin kuuluva poikkeamistoimivalta siirrettäisiin kokonaan kunnille. Alueellisen poikkeamisen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös asemakaava-alueella olemassa olevan liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Poikkeamisen edellytyksiin ei ehdoteta muutoksia, mutta ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että poikkeaminen ei saa vaarantaa rakennuksen turvallisuutta ja terveellisyyttä. Poikkeamisen edellytysten täsmentäminen saattaa tulla myöhemmin ajankohtaiseksi, kun saadaan tietoa siitä, miten poikkeamistoimivallan siirtäminen kokonaan kuntiin on käytännössä toiminut.

Esityksen tarkoituksena on edistää ELY:n sekä kuntien voimavarojen tarkoituksenmukaisempaa kohdentumista, selkeyttää poikkeamistoimivaltaa sekä helpottaa rakentamista nopeuttamalla ja yksinkertaistamalla poikkeamisasioiden käsittelyä.

Esityksessä ehdotetaan, että lain kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta 3 § kumotaan tarpeettomana.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.4.2016.

Lausunto luonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi poikkeamiskäytäntöjen osalta

Kunnat käyttävät Suomessa kaavallista harkintavaltaa, jolloin on tarkoituksenmukaista, että kunnat voivat päättää myös poikkeamispäätöksistä itsenäisesti. Kunnilla voidaanakin katsoa olevan paras asiantuntemus paikallisista oloista ja kunkin haettavan hankkeen tarkoituksenmukaisuudesta. Päätösvallan siirtämisellä poikkeamisasioissa kokonaan kunnille kevennetään byrokratiaa ja nopeutetaan lupaprosessia merkittävästi. Muutos on etenkin hakijoiden ja aikataulullisesti herkkien hankkeiden kannalta tervetullut uudistus.

Päätösvallan lisääntyminen edellyttää kunnilta annetun mahdollisuuden vastuullista käyttämistä. Etenkin haja-asutusalueiden ja suunnittelutarvealueiden lupakäytännöissä on tärkeää määritellä harkitut, tasapuoliset ja kuntien palveluvelvoitteet huomioivat periaatteet ja säännöt, joiden perusteella poikkeamisia myönnetään. Myös asemakaavoitetuilla alueilla esimerkiksi harkitsematon asuntojen lisääminen saattaa aiheuttaa hallitsematonta kehitystä ja muodostaa merkittäviä kustannuksia kunnille palveluvelvoitteiden konkretisoituessa. Päätöksiä tehtäessä onkin syytä muistaa, että yksittäisestä ratkaisusta muodostuu ennakkopäätös, joka voi kertautua epätoivotuin tuloksin.

Poikkeamispäätöksillä ei pidä myöskään syrjäyttää asemakaavoitusta, vaan poikkeamista tulee käyttää edelleen harkiten, koska kaavoituksessa edellytetyt selvitystarpeita tai vaikutusten arviointeja ei ole mahdollista tehdä poikkeamispäätöksien yhteydessä kokonaisvaikutusten kannalta riittävän kattavasti. Lisäksi yksittäisen poikkeamisen vaikutusta tulevaan kaavoitukseen on hankala arvioida ilman laajempaa kokonaissuunnitelmaa. Toisaalta vireillä olevaan ja keskeneräiseen kaavoitukseen perustuvat poikkeamiset vaikeuttavat huomattavasti kaavoitusta sekä vaikuttavat merkittävästi maankäyttösopimuskorvausten määrään ja siten aiheuttavat kunnille suuria taloudellisia menetyksiä.

Kunnissa poikkeamisista päättää joko yksittäinen viranhaltija tai luottamushenkilöistä muodostuva luottamuselin. Tästä syystä ELY:ä pidetään yleisesti kuntia objektiivisempänä ja luotettavampana viranomaisena, ja jonka päätöksien lainmukaisuuteen uskotaan kuntatasoa enemmän. Siten voidaan olettaa, että päätöksistä tehtyjen valitusten määrä tulee kasvamaan ratkaisujen siirtyessä kuntiin. Tämän vuoksi kuntien tulee varmistua siitä, että päätökset perustellaan edelleen MRL:n poikkeamisedellytysten ja hallintolain mukaisesti myös niissä tapauksissa, joissa poikkeamisvaltaa käyttävä taho muuttaa valmisteltua päätösehdotusta.

YTJ:

YLK ehdottaa KH:lle, että KH antaisi luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta esityslistalta ilmenevät lausunnon.

Lisäksi YLK ehdottaa, että KH tarkistaa asian kokouksessa.

Päätös:

Lautakunta päätti lisätä lausuntoon, että yleiskaava- ja rantarakentamisen asioissa poikkeamisen ratkaisuväliltä tulisi edelleen säilyttää ELY-keskuksella. Edelleen lautakunta päätti että tämä lisäys sekä lausuntoesityksen 1. lause lihavoidaan.

Lautakunta päätti yksimielisesti esittää KH:lle, että se antaisi luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta seuraavanlaisen lausunnon:

Lausunto luonnoksesta maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi poikkeamiskäytäntöjen osalta

Kunnat käyttävät Suomessa kaavallista harkintavaltaa, jolloin on tarkoituksenmukaista, että kunnat voivat päättää myös poikkeamispäätöksistä itsenäisesti. Kunnilla voidaanakin katsoa olevan paras asiantuntemus paikallisista oloista ja kunkin haettavan hankkeen tarkoituksenmukaisuudesta. Päätösvallan siirtämisellä poikkeamisasioissa kokonaan kunnille kevennetään byrokratiaa ja nopeutetaan lupaprosessia merkittävästi. Muutos on etenkin hakijoiden ja aikataulullisesti herkkien hankkeiden kannalta tervetullut uudistus.

Päätösvallan lisääntyminen edellyttää kunnilta annetun mahdollisuuden vastuullista käyttämistä. Etenkin haja-asutusalueiden ja suunnittelutarvealueiden lupakäytännöissä on tärkeää määritellä harkitut, tasapuoliset ja kuntien palveluvelvoitteet huomioivat periaatteet ja säännöt, joiden perusteella poikkeamisia myönnetään. Myös asemakaavoitetuilla alueilla esimerkiksi harkitsematon asuntojen lisääminen saattaa aiheuttaa hallitsematonta kehitystä ja muodostaa merkittäviä kustannuksia kunnille palveluvelvoitteiden konkretisoituessa. Päätöksiä tehtäessä onkin syytä muistaa, että yksittäisestä ratkaisusta muodostuu ennakkopäätös, joka voi kertautua epätoivotuin tuloksin.

Poikkeamispäätöksillä ei pidä myöskään syrjäyttää asemakaavoitusta, vaan poikkeamista tulee käyttää edelleen harkiten, koska kaavoituksessa edellytetyt selvitystarpeita tai vaikutusten arviointeja ei ole mahdollista tehdä poikkeamispäätöksien yhteydessä kokonaisvaikutusten kannalta riittävän kattavasti. Lisäksi yksittäisen poikkeamisen vaikutusta tulevaan kaavoitukseen on hankala arvioida ilman laajempaa kokonaissuunnitelmaa. Toisaalta vireillä olevaan ja keskeneräiseen kaavoitukseen perustuvat poikkeamiset vaikeuttavat huomattavasti kaavoitusta sekä vaikuttavat merkittävästi maankäyttösopimuskorvausten määrään ja siten aiheuttavat kunnille suuria taloudellisia menetyksiä.

Kunnissa poikkeamisista päättää joko yksittäinen viranhaltija tai luottamushenkilöistä muodostuva luottamuselin. Tästä syystä ELY:ä pidetään yleisesti kuntia objektiivisempänä ja luotettavampana viranomaisena, ja jonka päätöksiä lainmukaisuuteen uskotaan kuntatasoa enemmän. Siten voidaan olettaa, että päätöksistä tehtyjen valitusten määrä tulee kasvamaan ratkaisujen siirtyessä kuntiin. Tämän vuoksi kuntien tulee varmistua siitä, että päätökset perustellaan edelleen MRL:n poikkeamisedellytysten ja hal-

lintolain mukaisesti myös niissä tapauksissa, joissa poikkeamisvaltaa käyttävä taho muuttaa valmisteltua päätösehdotusta.

Valtakunnallisesti yhtenäisen ja tasapuolisen käytännön sekä vastuullisen yhdyskuntakehityksen turvaamiseksi Kauniaisten kaupunki esittää, että yleiskaava-alueita ja rantarakentamista käsittelevien poikkeamisten ratkaisulta tulisi edelleen säilyttää ELY-keskuksella.

Edelleen lautakunta ehdottaa, että KH tarkistaa asian kokouksessa.