

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 102/2008 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 33/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- asuntonministeri Jan Vapaavuori, hallitusneuvos Auvo Haapanala, hallitusneuvos Helena Korhonen, rakennusneuvos Matti Vatiolo, ylisinööri Maarit Haakana, hallitussihteeri Kirsi Martinkauppi ja ylitarkastaja Katri Nuuja, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Mauri Valtonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- presidentti Pekka Hallberg, Korkein hallinto-oikeus
- apulaisjohtaja Timo Mattila, Kilpailuvirasto
- kehittämisjohtaja Olli Isotalo, Espoon kaupunki

- apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä, Helsingin kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Jukka Peltomäki, Vantaan kaupunki
- asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry
- tutkimusjohtaja Mauri Marttila, Suomen Kiinteistöliitto ry
- lakimies Ulla Hurmeranta ja energiainsinööri Kalevi Luoma, Suomen Kuntaliitto
- varatoimitusjohtaja Pekka Huttula, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- luonnonsuojelusihteeri Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- selvitysmies, oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti.

Lisäksi valiokunta on saanut seuraavien tahojen kirjalliset lausunnot:

- maa- ja metsätalousministeriö
- Keravan kaupunki
- Mäntsälän kunta
- Nurmijärven kunta
- Tuusulan kunta
- Uudenmaan liitto
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Maakaasuyhdistys
- Suomen Bioenergiayhdistys Finbio ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin muutoksia, joilla pyritään sujuvoittamaan kaavoitus- ja lupamenettelyjä ja parantamaan muutoinkin lain toimivuutta sekä osaltaan vaikuttamaan ilmastomuutoksen hillintään.

Asemakaavoitukseen ehdotetaan otettavaksi valituslupajärjestelmä, silloin kun asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetaan otettavaksi myös suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Poikkeamisjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi mahdollistamalla poikkeamisen alueellisena siten, että se koskee olemassa olevaa rakennuskantaa, sekä tarkistamalla toimivaltaa koskevaa säännöstä.

Vuorovaikutuksen edistämiseksi kunta velvoitettaisiin antamaan perusteltu vastaus kaavasta muistutuksen tehneelle ilman sen pyytämistä.

Kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuudesta on esityksen mukaan mahdollista määrätä asemakaavassa.

Pääkaupunkiseudun kaupungeille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus laatia yhteinen yleiskaava. Tähän oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan liitetään mahdollisuus vähentää valtion ohjausta luopumalla vuosittaisesta kehittämissuunnitelmasta, kaavoihin kohdistuvasta oikaisukehottus-

menettelystä sekä siirtämällä valtiolla oleva poikkeamistoimivalta kaupungeille.

Maaseudun kylien asuinrakentamista helpotettaisiin mahdollistamalla yleiskaavan käyttäminen rakentamisen ohjaamiseen. Rakennusluvan ja purkamisluvan välistä suhdetta selkeytetään ottamalla purkamisluvan edellytykset huomioon myös silloin, kun purkaminen sisältyy rakennuslupaan. Purkamisen sisältävästi rakennusluvasta ehdotetaan annettavaksi valitusoikeus alueelliselle ympäristökeskukselle.

Yksityisen maan sisällyttämistä kansallisen kaupunkipuiston alueeseen ehdotetaan helpotettavaksi. Puiston perustamisedellytyksiin ehdotetaan lisättäväksi luonnon monimuotoisuuden näkökulma. Puiston hoito- ja käyttösuunnitelman laatimismenettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi.

Kunnan rakennuslupamaksut ehdotetaan säädettäväksi suoraan ulosottokelpoisiksi.

Kadunnimien muuttamista ehdotetaan helpotettavaksi.

Lisäksi lakiin ehdotetaan muiden lakien muutoksista johtuvia ja eräitä teknisiä tarkistuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa, mutta viimeistään vuoden 2009 alusta lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

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

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin muutoksia, joiden tavoitteena on kaavoitus- ja lupamenettelyjen tekeminen sujuvammiksi ja lain toimivuuden parantaminen sekä vaikuttaminen osaltaan ilmastomuutoksen hil-

lintään. Valiokunta pitää näitä tavoitteita perusteltuina ja hyväksyttävänä.

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena
Lakiehdotuksen 44 §:llä laajennetaan yleiskaavan käyttömahdollisuuksia siten, että rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen voidaan selvittää yleiskaavassa ja tästä annetaan kaavassa erityinen määräys, jolloin suunnittelutarveratkaisua ei tarvita. Muutoksen tarkoituksena on helpottaa pienimuotoista rakentamista ky-
lissä, kun muutoin rakentamiseen tarvittaisiin

aina suunnittelutarveratkaisu. Muutos selkeyttää nykyistä lupamenettelyä ja edistää pienimuotoista asuntorakentamista kylien ja jo rakennettujen alueiden yhteyteen sekä vahvistaa maaseudun kylämuotoista asumista. Tässä suhteessa se on hyväksyttävä myös ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteiden kannalta ohjatessaan maaseutumaisillakin alueilla asutusta kyliin.

Kansallinen kaupunkipuisto

Ympäristövaliokunta pitää tärkeänä, että luonnon monimuotoisuus lisätään lakiehdotuksen 68 §:ssä esitetyllä tavalla kansallisen kaupunkipuiston perustamisen kriteeriksi. Luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen hidastamiseksi ja pysäyttämiseksi on tarpeen toteuttaa tavoitetta myös kaupunkiluonnon osalta. Suomessa vanhojen kaupunkien historialliselle taustalle ominaista luontoa on säilynyt yhä jopa suurimpien kaupunkien keskustoissa. Kansalliset kaupunkipuistot tukevat olemassa olevaa suojelualueverkostoa ja muodostavat merkittäviä ekologisia käytäviä kaupunkirakenteen sisältä sen ulkopuolisille alueille. Vireillä on myös suunnitelmia uusien kansallisten kaupunkipuistojen perustamiseksi. Uudessa luonnon monimuotoisuuden suojeluohjelmassa asetetaan tavoitteeksi täydentää kansallisten kaupunkipuistojen verkostoa, toteuttaa kaupunkiympäristöjen luonnonsuojelubiologinen tutkimus-, tiedotus- ja suunnitteluhanke vuosina 2008—2010, edistää luonnon monimuotoisuuden suojelulle tärkeiden alueiden säilyttämistä kaupunkiympäristöissä, kehittää kaupunkiympäristöjen suunnitteluperiaatteita ja -menetelmiä sekä luoda menetelmiä muutosten mittaamiseksi¹.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan tarkastellut lakiehdotuksen 68 §:ää perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta ja katsonut, että alueen sisällyttäminen kaupunkipuistoalueeseen vastoin omistajan suostumusta

ei ole kohtuutonta, koska alueelle ei voida myöskään antaa lain 70 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että ympäristövaliokunta vielä harkitsee ehdotetun 68 §:n 3 momentin selventämistä siltä osin kuin perusteluista ilmenee, että vastoin yksityisen omistajan tahtoa kansallisten kaupunkipuistojen alueisiin on tarkoitus sisällyttää vain rakennettuja kulttuuriympäristöjä, jotka on jo kaavalla suojeltu.

Ympäristövaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan omistajan suostumuksen vaatimusta on pidetty alueellisesti yhtenäisen kaupunkipuiston perustamista tarpeettomasti vaikeuttavana erityisesti niissä tilanteissa, joissa kaupunkipuistoon on perusteltua sisällyttää sellaisia rakennettuja kulttuuriympäristöjä, jotka on jo kaavalla suojeltu. Tällöin kaupunkipuiston perustamisella ei voida katsoa olevan sellaisia oikeudellisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät suostumusta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksellä on tarkoitettu kuitenkin muitakin kuin rakennettuja kaavalla suojeltuja ympäristöjä, jotka tulisi voida edellytysten täytyessä osoittaa puiston alueeseen kuuluviksi. Valiokunta katsoo siten, että pykälän selventäminen ei ole tarpeen, koska kysymys voi olla sekä rakennetusta että rakentamattomasta kulttuuriympäristöstä, jotka on kaavalla suojeltu. Valiokunta korostaa, että jatkossakaan kaupunkipuiston osaksi ei voida liittää ilman omistajan suostumusta aluetta, jolla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain mukaista säilyttävää kaavaa, jolla suojelu on jo toteutettu.

Pääkaupunkiseudun yleiskaava

Valiokunta katsoo, että velvoite ohjata pääkaupunkiseudun kuntia yhteistyöhön maankäytön suunnittelussa on sinänsä oikeasuuntainen. Myös ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi on tarpeen kehittää uusia keinoja maankäytön, asuminen ja liikenteen haasteiden yhteensovittamiseksi aikaisempaa paremmin. Lailla kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta on yhteistyöhön jo velvoitettu aikaisempaa tiukemmin, ja tämän suuntainen kehitys on edelleen tarpeen. Huomat-

¹ Luonnon puolesta — ihmisen hyväksi. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategia 2006—2016. Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön toimintaohjelma 2006—2016.

tava kuitenkin on sekin, että kaupunkien keskinäinen yhteistyö pääkaupunkiseudulla on syventynyt myös vapaaehtoisin menettelyin ja seudullinen näkökulma on otettu aikaisempaa paremmin huomioon niin yleiskaavatyössä kuin muusakin maankäytön suunnittelussa ja toteutuksessa. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla on uudet, yhteistyössä yhteensovitettut yleiskaavat, joista Helsingin ja Vantaan yleiskaavat ovat jo lainvoimaiset. Kestävien yhdyskuntarakenteiden aikaansaaminen on pitkällä tähtäimellä kuitenkin yhä merkityksellisempää ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarvittavien päästövähennysten toteuttamiseksi tulevaisuudessa.

Valiokunta korostaa, että pääkaupunkiseutu ymmärrettynä lakiehdotuksen tarkoittamana neljän kunnan, Espoon, Helsingin, Vantaan ja Kauniaisten muodostamana alueena ei pitkällä tähtäimellä muodosta riittävän laajaa yleiskaavalista suunnittelualueita siten, että suunnittelu tulisi kattavasti toteutetuksi. Lainmuutoksesta huolimatta maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiä tulee edelleen tarkastella ja suunnitella laajasti koko Helsingin seudun 14 kunnan alueella. Yhteinen yleiskaava ei siten ratkaise kaikkia keskeisiä suunnittelutarpeita.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistus hyväksyttiin 13.11.2008. Nämä sisältävät erityisesti Helsingin seudun erityiskysymysten osalta ilmastonmuutoksen hillintään, seudun yhteisen liikennejärjestelmän laatimiseen sekä joukkoliikenteeseen ja erityisesti raideliikenteeseen perustuvan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyviä merkittäviä uusia linjauksia ja reunaehdoja. Uudenmaan aluerakenteen ja liikenteen suunnittelu on sovitettava yhteen myös naapurimaakuntien maakuntatasoiseen suunnitteluun.

Yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset perustuvat lain 42 ja 43 §:ään, eikä niiltä osin ehdoteta mitään muutosta. Ainoa muutos on siten se, että nykyisin vapaaehtoisesta yhteisestä yleiskaavasta tulee pääkaupunkiseudun neljän kunnan osalta pakollinen. Pääkaupunkiseudun yhteinen yleiskaava voidaan laatia oikeusvaikutteiseksi tai oikeusvaikutuksettomaksi. Oikeusvaikutteisena yhteinen yleiskaava korvaisi siis

aiemmat kuntien hyväksymät yleiskaavat, mutta kaavaa hyväksyttäessä siihen voidaan sisällyttää määräys, jonka mukaan aiempia yleiskaavoja voidaan jättää voimaan.

Valiokunta korostaa, että kysymyksessä ei ole uusi kaavataso, vaan maakuntakaava ohjaa myös yhteisen yleiskaavan laadintaa, kuten normaalin yleiskaavan. Yhteinen yleiskaava voidaan laatia maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, kunhan se sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen. Yhteinen yleiskaava voi kuitenkin poiketa maakuntakaavasta kuntayleiskaavaa enemmän, kunhan se toteuttaa suurissa linjoissa maakuntakaavaa. Siltä osin kuin maakuntakaavasta poiketaan, tulee noudattaa maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevia 28 §:n säännöksiä.

Määräaikaan veloitteen täyttämiseksi ei ehdoteta, vaan säännös ilmaisee selkeän tavoitteen, johon tulee päästä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 47 §:n mukaan kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai muun kuntien yhteisen toimielimen tehtäväksi. Kuntayhtymästä ja kuntien muun yhteistoiminnan muodoista säädetään kuntalaissa (365/1995). Lain perusteluissa (HE 101/1008) sanotun pykälän kohdalla todetaan, että ehdotus ei tarkoita sitä, etteivät kunnat voisi edelleen, kuten tähänkin asti, laatia yhteistyössä myös yleiskaavoja, jotka käsitellään erikseen kunkin kunnan päätöksentekoaikoina. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymys pykälässä tarkoitettusta yhteisestä yleiskaavasta.

Esityksen käsittelyn yhteydessä on ilmennyt myös se lähtökohtainen käsitys, että pääkaupunkiseudun yleiskaava voidaan ja että se myös tulisi hyväksyä kaikissa kunnissa yhtäpitävin päätöksin siten, että erikseen sovitaan yhteisen kaavan voimaantulosta vasta sitten, kun päätökset ovat kaikkien kuntien osalta lainvoimaisia. Tämä käsitys on perustunut viitattuun 47 §:n kirjoitustapaan ("voivat antaa") ja lähtökohtaiseen kunnalliseen kaavoitusmonopoliin. Yhteisen yleiskaavan on myös katsottu, varsinkin pakollisena ja oikeusvaikutteisena, aiheuttavan epäsel-

vyyttä maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan väliseen suhteeseen sekä monimutkaistavan kaavaprosesseja ja sen pakollisuuteen on suhtauduttu myös kriittisesti.

Valiokunta korostaa, että pääkaupunkiseudun kunnat voivat edelleen laatia ja hyväksyä myös omia yleiskaavoja riippumatta mahdollisesta käynnissä olevasta yhteisen yleiskaavan laatimistyöstä tai jo vahvistetusta yhteisestä yleiskaavasta. Keskeistä on myös se, että kuntien tulee voida yhtäpitävin päätöksin päättää sekä yhteisen yleiskaavatyön laatimisen aloittamisesta että mahdollisen erillisen, kuntien yhteisen toimielimen rakenteesta sekä siitä, laaditaanko kaava oikeusvaikutteisena vai oikeusvaikutuksettomana.

Valiokunta korostaa lisäksi, että yhteistä yleiskaavaa koskeva päätösvalta on edelleen vahvasti kunnilla, sillä ne päättävät myös yhteistyön rajauksesta. Yhteinen yleiskaava on työvälineenä tarkoitettu monimuotoiseksi ja ratkomaan seudullisesti hyvinkin erilaisia ongelmia. Yhteinen yleiskaava voidaan joko rajata vain yhteen seudulliseen näkökulmaan, korvata sillä kuntien omat yleiskaavat kokonaan tai valita mikä tahansa muu ratkaisu näiden ääripäiden väliltä.

Kuntien omat yleiskaavat korvaava kuntien yhteinen yleiskaava laajamittaisesti toteutettuna tarvitsee käytännössä tuekseen yhteistyötä myös muilla sektoreilla ja yhteyden seudulliseen kehittämispolitiikkaan. Lähtökohtana tulee olla yhteistyön tavoitteiden muodostuminen seudun kuntien yhteisten arvojen ja tavoitteiden pohjalta. Erityisenä haasteena on yhteistyön organisointi ja menettelytapojen muodostaminen siten, että avoimuus ja vuorovaikutteisuus toteutuvat tavallisen yleiskaavayhteistyön tapaan. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että kuntalakiin perustuva kuntien yhteistoiminta on säännelty varsin avoimesti eli kunnat voivat sopia yhteisestä toimielimestä vapaasti. Valiokunta korostaa, että toimielimen kokoonpanossa tulee varmistua siitä, että se vastaa edustavuudeltaan voimasuhteita kunnissa. Päätösvallan antaminen erilliselle toimielimelle siirtää päätöksentekoa kauemmas kansalaisista,

jolloin erityistä huomiota on kiinnitettävä toimielimen eri kuntien valtuustoja vastaavaan suhteelliseen rakenteeseen. Siten on mahdollista, että päätöksentekomenettelyyn liittyvät epäselvyydet saattavat johtaa jopa pääkaupunkiseudun kuntien välisen yhteistyön hidastumiseen. Kuntien sitoutumisen varmistaminen on keskeisessä asemassa kaavoitustyön onnistumisessa.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää kaupunkiseutujen suunnittelutarpeiden korostuessa ja kuntarakenteen kehittyessä tarpeellisenä, että ympäristöministeriö arvioi mahdollisimman pian kaavajärjestelmän kehittämistarpeita. Yleiskaavallista yhteistyötä eri muodoissaan on toteutettu 1970-luvulta lähtien, mutta vasta maankäyttö- ja rakennuslailla tehtiin mahdolliseksi laatia yhteinen yleiskaava oikeusvaikutteisena. Nyt kun kuntien erilaisista yhteistä yleiskaavaa koskevista käytännöistä on saatu kokemuksia ja kuntarakenteet uudistuvat nopeasti, on tarpeen selvittää sääntelyn tarkentamistarpeita. Tässä yhteydessä on paikallaan tarkastella myös maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan suhdetta kuntien yleiskaavoituksen ohjaamisessa sekä yhteistä yleiskaavaa koskevan sääntelyn tarkistamistarpeita ja päätöksentekomenettelyn kehittämistä siten, että yhteinen yleiskaava voitaisiin hyväksyä myös kuntien erillisin päätöksin (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Asemakaavan esitystapa

Valiokunta pitää hyvänä ehdotettua muutosta lisätä 55 §:ään uusi 4 momentti, joka antaa käytökelpoisen tavan muuttaa asemakaavassa olevaa kadun nimeä ilman varsinaista asemakaavan muutosta. Valiokunta esittää momenttiin teknisiä muutoksia siten, että "kadun nimi" muutetaan muotoon "kadun ja muun yleisen alueen nimi" ja "kaupunginosan" muutetaan muotoon "kunnanosan".

Kaukolämpöön liittymisvelvollisuus

Lakiehdotuksen 57 a §:n mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittämiseksi kaukolämpöverkkoon, jos määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestäväen käytön, ilman tavoiteltavan laadun taikka asemakaavan

muiden tavoitteiden kannalta. Edellytyksenä on ehdotuksen 2 momentin mukaan, että kaukolämpöverkko on rakennuksen välittömässä läheisyydessä ja että kysymyksessä on uudisrakennus. Lisäksi pykälän soveltamisalaan ehdotetaan 3 momentin mukaan poikkeusta neljässä tapauksessa. Poikkeukset koskevat matalaenergiataloja, uusiutuvalla vähäpäästöisellä energialla lämmitettäviä taloja (aurinkoenergia, maalämpö, vähäpäästöiset biopolttoaineet), rakennuksen laajentamista tai korjausta sekä olemassa olevaan rakennukseen liittyvää talousrakennusta.

Valiokunta katsoo, että ehdotus mahdollisuudesta määrätä asemakaavassa kaukolämpöverkoon liittymisvelvollisuudesta on hyväksyttävissä ehdotetussa muodossa, jossa velvollisuus rajautuu koskemaan vain lain voimaantulon jälkeen valmistuvia uusia rakennuksia, jotka sijaitsevat kaukolämpöverkon välittömässä läheisyydessä. Olennaisia ovat myös pykälään sisältyvät poikkeukset, jotka koskevat esimerkiksi matalaenergiataloja ja talousrakennuksia.

Valiokunta toteaa, että kaavan tulee perustua riittäviin selvityksiin. Asemakaavaa laadittaessa tulee siten selvittää myös kaukolämpöverkoon liittymisvelvoitteeseen liittyvät näkökohdat. Edellytyksenä määräyksen antamiselle on, että määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestäväen käytön, tavoiteltavan ilman laadun tai kaavan muiden tavoitteiden kannalta. Asemakaavan laatimiseen liittyvät osallistumiskeinot antavat osallisille mahdollisuuden tuoda prosessin aikana mielipiteensä esiin myös liittymisvelvollisuutta koskevan määräyksen osalta. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä erityisesti tarvetta arvioida velvollisuutta paikallisissa olosuhteissa ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta. Kuntien tulisi omilla ilmastostrategioissaan arvioida mahdollisuuksia energian kestäväen käytön lisäämiseen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen myös kaukolämpöön liittymisvelvollisuuden keinoin. Kaukolämpöä voidaan tuottaa eri energianlähteitä käyttäen ja energianlähde voidaan myös tilanteen mukaan vaihtaa.

Valiokunta korostaa, että ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta tavoitteena tulee olla erityisesti sähkön ja lämmön yhteistuotantoon ja pääasiassa uusiutuvan energian käyttöön perustuva kaukolämpö. Sääntely ei myöskään sulje pois rakennuskohtaisia täydentäviä lämmitysjärjestelmiä (esimerkiksi maalämpö-, pilke-, pelletti-, haketakat ja -kattilat, aurinko- ja tuulienergia).

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei kuitenkaan tule säätää kaukolämmön tuottamisen edellytyksistä, vaan tämä on muun lainsäädännön asia. Huomion arvoista on myös se, että kaukolämpölaitoksista noin 95 % kuuluu päästökaupan piiriin, joka sinänsä ohjaa laitoksia mahdollisimman vähäpäästöiseen suuntaan. Valiokunta pitää tätä ohjausvaikutusta ja pääasiassa uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön perustuvaa kaukolämpöä lähtökohtana sääntelyn hyväksyttävyydelle ottaen huomioon myös Suomelle asetettava tavoite tuottaa uusiutuvalla energialla 38 prosenttia kulutetusta energiasta vuoteen 2020 mennessä. Valiokunta korostaakin, että uusiutuvan energian käyttöä kaukolämmön tuotannossa tulee edistää (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Valiokunta huomauttaa, että pykälän sisältämien poikkeusten laaja käyttäminen saattaa johtaa sääntelyn tavoitteen kannalta haitalliseen kehitykseen, mikäli poikkeusten oikeaa käyttötarkoitusta ei lainkaan voida valvoa. Esimerkiksi biopolttoainepoikkeus mahdollistaa poikkeuksen väärinkäyttämisen, koska biopolttoaine on mahdollista vaihtaa fossiiliseen polttoöljyyn. Lisäksi jotkut biopolttoaineet voivat tuottaa jopa enemmän päästöjä kuin fossiiliset. Valiokunta korostaakin poikkeusten käyttämisen seurannan tärkeyttä.

Valiokunta pitää pykälän hyväksymistä kuitenkin perusteltuna siihen liittyvistä edellä kuvatuista näkökohdista huolimatta siksi, että järjestelmä kokonaisuutena antaa mahdollisuuden yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja kokonaistehokkaan lämmitysjärjestelmän rakentamiseen ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Kunnilla tulee olla myös keinoja toteuttaa ilmastostrategioitaan. Esitys toteuttaa osaltaan tarkistettuja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden mu-

kaan alueidenkäytössä tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä². Valiokunta painottaa samalla, että kuntien velvollisuutena on myös seurata hintatason kohtuullisuutta. Valiokunta edellyttää, että pykälän toteuttamista ja kaukolämmön hintakehitystä seurataan paitsi kunnissa myös valtakunnan tasolla. Kaavoittajan ja lämmöntuottajien välisen yhteistyön tiivistäminen on yleisesti tarpeen.

Valituslupajärjestelmä

Lakiehdotuksen 188 ja 190 § tarkoittavat valituslupajärjestelmän laajentamista valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle hyväksytystä asemakaavasta. Valituslupa on ehdotuksen mukaan tarpeen silloin, kun valitus on jätetty tutkimatta tai valituksen kohteena ollut viranomaispäätöstä ei ole valituksen johdosta muutettu. Myös kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemät päätökset ja poikkeamispäätökset tulevat ehdotuksen mukaan valituslupajärjestelmän piiriin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 33/2008 vp) katsonut, että valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista ei kokonaisuutena arvioiden ole pidettävä perustuslain 21 §:n kannalta (oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa) ongelmallisena tämän kaltaisissa, ennakkolliseen oikeusturvaan painottuvissa yhteyksissä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että sääntely ei rajoita oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ei rajoiteta, vaan kysymyksessä on jatkovalitusoikeuden rajoittaminen. Arvioidessaan esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun ohella esityksen vaikutukseen käsittelyn joutuisuuden edistämiseen sekä suhteellisuusperiaat-

teeseen ja ennakkolliseen oikeusturvaan. Asemakaavavalituksia ei voida yleensä pitää merkitykseltään vähäisinä. Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että valituslupajärjestelmä koskee vain tapauksia, joissa viranomaisen päätöstä ei ole muutettu tai joissa valitus on jätetty tutkimatta. Aineelliselta kannalta painavaa merkitystä on myös sillä, että valituslupajärjestelmä koskee vain sellaisia asemakaavoja, jotka kokonaisuudessaan sijoittuvat oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle ja joiden maankäyttöä koskeviin yleisiin ratkaisuihin on ollut hyvät mahdollisuudet vaikuttaa jo ennen asemakaavan laatimista.

Valiokunta pitää lakiehdotuksen tarkoittamaa valituslupajärjestelmää hyväksyttävänä, koska esitys ei rajoita valitusoikeutta ensimmäiseen asteeseen eli hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteenkin valituslupa on tarpeen vain silloin, kun valitus on jätetty tutkimatta tai hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätökset ovat yhteneväiset. Merkittävimmät yleiset ratkaisut tehdään yleiskaavatasolla, ja asemakaavan tulee perustua yleiskaavaan. Yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista siten, että asemakaavan maankäytön perusratkaisu noudattaa yleiskaavaa. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä varhaisen osallistumisen huomattavaa asiallista merkitystä sekä toimivan vuorovaikutuksen potentiaalia vähentää myös valitusalttiutta yleensä. Yleiskaavaprosessi on siten yleensä tarjonnut osallisille ja kunnan jäsenille mahdollisuuden pyrkiä vaikuttamaan kaavan sisältöön, tehdä muistutuksia ja käyttää oikeus-suojakeinoja. Muutoksenhaun rajoittaminen on hyväksyttävissä silloin, kun oikeusturva alemmissa asteissa voidaan taata. Valituslupajärjestelmän vaikutusta on kuitenkin tarpeen seurata myös oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Lähes 10 vuotta voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain yksi keskeisimmistä tavoitteista oli suunnitteluprosessin kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Kaavoituksen vireille tulosta on ilmoitettava ja kaavoituksen sisällöstä, vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä on johdonmukaisesti, laajemmin ja riittävän aikaisessa vaiheessa keskusteltava varhai-

² Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 13.11.2008, kohta 4.3 erityistavoitteet.

sen vuorovaikutuksen periaatteen mukaisesti kaikkien osallisten kesken. Tämän tavoitteen toteutumisella on kokonaisuuden kannalta olennainen merkitys. Kaavoituksen avoimuus on lisääntynyt ja kansalaisten tiedonsaanti parantunut. Kuntien tarjoamiin osallistumismahdollisuuksiin on oltu yleisesti tyytyväisiä. Sen sijaan aiempaa laajempi tiedottaminen ja osallistumisen järjestäminen ovat vieneet voimavaroja kaavaratkaisun suunnittelusta ja tuoneet epävarmuutta kaavoitusprosessien resurssien ja aikataulujen hallintaan³.

Valiokunta katsoo, että valituslupajärjestelmällä ei välttämättä ole kokonaisuutena arvioiden merkittävää myönteistä vaikutusta kaavavalitusten käsittelyn kesto aikaan. Suuri merkitys asioiden joutuisan käsittelyn turvaamisessa on myös hallintotuomioistuinten kokonaistyömäärällä ja resursseilla. Valiokunta edellyttääkin, että ympäristöministeriö jatkaa valituslupajärjestelmän käyttöönoton vaikutusten ja kaavavalitusten käsittelyaikojen kehittymisen seuraamista. Tähän on tarvetta myös siksi, että edellinen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhaku koskeva raja on ollut voimassa vasta puolitoista vuotta ja siihen perustuvia ratkaisuja korkeimmasta hallinto-oikeudesta on niin vähän, että rajauksen vaikutusta kaavoituksen sujuvuuteen ei ole mahdollista vielä arvioida.

Valiokunta toteaa, että ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista huolellisesti. Muutoksenhakua koskevat selvitykset osoittavat osaltaan lain soveltamisen vakiintuneisuutta ja sekä kaavojen että niitä koskevien hallinto-oikeuksien päätösten hyvää tasoa. Esimerkiksi asemakaavapäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin vuosina 2003—2006 vain noin kymmenesosa, mikä kertoo, että valituksen kohteeksi joutuneet kuntien asemakaavat olivat hyvin suurelta osin sekä sisällöltään että menettelyiltään asianmukaisia⁴.

Valiokunta pitää tarpeellisenä käsillä olevan lakiehdotuksen ja edellisen osittaisuudistuksen jälkeen, että ympäristöministeriö seuraa valituslupajärjestelmän toimivuutta sekä vaikutusta kaavoituksen nopeuttamiseen ja oikeusturvan toteutumiseen (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 55 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotus

55 §

Asemakaavan esitystapa

Asemakaavassa määrätään kadun ja muun yleisen alueen nimi samoin kuin kunnanosan ja korttelien numerot. Kadun ja muun yleisen alueen nimi ja edellä mainitut numerotiedot voidaan muuttaa myös kunnan erillisellä päätöksellä siten kuin kuntalaissa säädetään kunnan päätöksenteosta. Erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen merkitsemisestä kaavaan säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää kaupunkiseutujen suunnittelu-

³ Suomen ympäristö 783; Wallin Sirkku ja Ristisuo Hanna, Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta 2005. Suomen ympäristö 781; Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista 2005.

⁴ Ympäristöministeriön raportteja 18/2006, Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001—2005, Susanna Wähä ja Ympäristöministeriön raportteja 9/2008, Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003—2006, Kimmo Malin.

tarpeiden korostuessa ja kuntarakenteen kehittyessä kaavajärjestelmän kehittämistarpeita liittyen maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan suhteeseen kuntien yleiskaavoituksen ohjaamisessa sekä yhteistä yleiskaavaa koskevan päätöksentekomenettelyn kehittämiseen siten, että yhteinen yleiskaava voitaisiin hyväksyä myös kuntien erillisin päätöksin.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus edistää uusiutuvan energian käyttöä kaukolämmön tuotannossa.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa valituslupajärjestelmän toimivuutta sekä vaikutusta kaavoituksen nopeutumiseen ja oikeusturvan toteutumiseen.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Rakel Hiltunen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Marko Asell /sd (osittain)
Christina Gestrin /r
Tanja Karpela /kesk (osittain)
Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Petteri Orpo /kok

Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Tarja Tallqvist /kd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Oras Tynkkynen /vihr
Pauliina Viitamies /sd
Henna Virkkunen /kok
vjäs. Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

VASTALAUSE

Perustelut

46 a §:n poistaminen. Ehdotin lakiesityksen 46 a §:n poistamista lakiesityksestä. Tässä säännöksessä pääkaupunkiseudun kaupungeille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus laatia yhteinen yleiskaava. Hallitus on valmistellut esityksensä vajavaisesti.

Yhteisen yleiskaavan suhdetta maakuntakaavaan, osa-maakuntakaavaan tai edelleen laadittaviin kuntakohtaisiin yleiskaavoihin ei ole selvitetty. Samalla valtion ohjausta vähennetään luopumalla vuosittaisesta kehittämiskeskustelusta, mitä ei voi pitää hyvänä mm. ajatellen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista.

Valiokunnalla ei jäänyt riittävää mahdollisuutta paneutua esityksen hyväksymisestä seuraaviin vaatimuksiin, kuten yhteisen toimielimen perustaminen pääkaupunkiseudun yleiskaavaan laatimiseksi.

Hyvän lainsäädännön vaatimus mielestäni edellyttää, että ensin selvitetään ja arvioidaan tarkemmin kuntien yhteiseen yleiskaavaan siirtymisen vaikutukset eri tahojen kannalta.

188 §:n 5 momentin ja 190 §:n 3 momentin pysyttäminen voimassa olevan lain sisältöisenä. Ehdotukset 188 §:n 5 momentiksi ja 190 §:n 3 momentiksi laajentavat valituslupajärjestelmää valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle hyväksytystä asemakaavasta. Valituslupa on ehdotuksen mukaan tarpeen silloin, kun valitus on jätetty hallinto-oikeudessa tutkimatta tai valituksen kohteena ollutta viranomaispäätöstä ei ole valituksen johdosta muutettu.

Ehdotin 188 §:n 5 momentin ja 190 §:n 3 momentin pysyttämistä nykyisessä muodossaan, koska mielestäni muutoksenhakuoikeutta hallinto-oikeuden päätöksistä, jotka koskevat muun muassa kaavaa ja rakennusjärjestystä, ei tulisi rajoittaa nykyisestä.

Muutosta perustellaan sillä, että se on tehty edistämään "kaavoituksen sujuvoittamista". Kuitenkin vain 3 prosenttia asemakaavoista, 60—80 tapausta vuodessa, tulee KHO:n käsittelyyn, joten valituslupajärjestelmän käyttöönotossa asemakaava-asioissa voi tuskin olla kysymys kaavoituksen nopeuttamisesta. Tämän on myös korkein hallinto-oikeus todennut lausunnossaan.

Ajatus, että valituslupajärjestelmä koskee kaikkia asemakaavoja, jotka kokonaisuudessaan sijoittuvat oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle, on epätasapainoinen. Yleiskaavan tarkoitus ja tarkkuustaso on aivan toinen kuin asemakaavan. Yleiskaavassa määritetään yleisellä tasolla erityisesti maankäyttö. Asemakaava sitä vastoin määrittää tärkeällä tavalla kaupunkirakennetta ja kaupunkikuvaa, jonka sisältö ei avaudu oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta.

Ympäristövaliokunnan mietinnössä mainittu kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa yleiskaavaan rajoittuu lähinnä maankäyttöä koskeviin ratkaisuihin. Yleiskaavavaiheessa ei ole mahdollista vaikuttaa lukuisiin vasta asemakaavassa esiin tuleviin kysymyksiin.

Valituslupajärjestelmään liittyy mahdollisesti taannehtivan lainsäädännön ongelma. Voimassa olevien oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatimisvaiheessa ei kansalaisilla ollut tietoa nyt käsittelyssä olevasta valitusoikeuden kaventamisesta. Taannehtiva lainsäädäntö ei kuulu suomalaisen lainsäädäntöön.

Valitusoikeusjärjestelmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei lyhentäisi valitusten käsittelyn kokonaisaikaa. Päinvastoin se toisi korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan "uuden elementin asioiden käsittelyyn KHO:ssa. Tämä lisäisi työvaiheita eikä vaikutus kokonaistyöaikaan olisi tavoitellun kaltainen" (presidentti Pekka Hallberg 16.9.2008).

Suomen Luonnonsuojeluliitto kritisoi selkeästi 188 ja 190 §:iin ehdotettua muutosta. On syytä kiinnittää huomiota valituslupajärjestel-

män soveltamistapaan, jossa hallinto-oikeuden päätös olisi toimeenpanokelpoinen, ellei KHO toisin määrää. Tämä voi esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden resurssivajeesta johtuen tehdä muutoksenhaun tyhjäksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan asemakaavavalituksia ei voida yleensä pitää merkitykseltään vähäisinä. Perustuslakivaliokunta toteaa valituslupajärjestelmän laajentuneen ilman ennakkosuunnitelmaa ja kokonaisarviointia. Valiokunnan mukaan "valituslupajärjestelmä hal-

lintolupa-asioissa on periaatteellisesti merkityksellinen rajoitus yksilöiden oikeusturvaan, koska hallintovalituksissa on vain kaksiportainen oikeusjärjestelmä" (PeVL 33/2008 vp).

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti (Vastalauseen muutosehdotukset):

Vastalauseen muutosehdotukset

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 5 päivänä helmikuuta 1999 annetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 137 §:n 3 momentti,

muutetaan 44 §, 60 §:n 4 momentti, 63 §:n 2 momentti, 65 §:n 2 momentti, 68 §:n 1 ja 3 momentti, 69 §, 70 §:n 1 ja 3 momentti, 83 §:n 3 ja 4 momentti, 91 g §:n 3 momentti, 136 §:n 2 momentti, 143 §:n 1 momentti, 171 §:n 2 momentin 2 kohta, 174 §:n 1 momentti, 188 §:n 5 momentti, 190 §:n 3 momentti sekä 202 ja 203 §, sellaisina kuin niistä ovat 63 §:n 2 momentti laissa 202/2005, 91 g §:n 3 momentti laissa 222/2003 sekä 188 §:n 5 momentti ja 190 §:n 3 momentti laissa 1441/2006, sekä

lisätään (poist.) 55 §:ään uusi 4 momentti, lakiin uusi 57 a §, 110 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1441/2006, uusi 4 momentti, 135 §:ään uusi 3 momentti, 145 §:ään uusi 4 momentti, 171 §:ään uusi 4 ja 5 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 6 momentiksi, 172 §:ään uusi 3 momentti, 174 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyy 3—5 momentiksi, ja 192 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

44 §
(Kuten YmVM)

46 a §
(Poist.)

55, 57 a, 60, 63, 65, 68—70, 83, 91 g, 110, 135,
136, 143, 145, 171, 172 ja 174 §
(Kuten YmVM)

188 §

*Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen
hyväksymispäätöksestä*

Asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Mitä

tässä momentissa säädetään, ei koske ranta-ase-
makaavaa.

— — — — —

190 §

*Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätök-
sestä*

— — — — —

(Poist.) Rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja
katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-

oikeuden päätökseen, jolla (*poist.*) ei ole muutet-
tu valituksen kohteena ollutta viranomaisten
pääöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain,
jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslu-
van.

— — — — —

192, 202 ja 203 §
(Kuten YmVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten YmVM)

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2008

Pentti Tiusanen /vas