

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 334/2014 vp).

Eduskunta-aloite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen:

— LA 34/2012 vp — Jari Lindström /ps: Laki maankäyttö- ja rakennuslain 182 ja 190 §:n muuttamisesta (13.9.2012)

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti talousvaliokunta on antanut asiasta lausunnon

(TaVL 49/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Jyrki Hurmeranta ja erityisasiantuntija Susanna Wähä, ympäristöministeriö
- tutkimuspäällikkö Ari Ahonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Kaupan Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKI-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakia muutettavaksi siten, että kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaa-

vojen vaikutusten arviointiin kaikilla kaavatasoilla sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskevaan säännökseen.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä puuttuu nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Erityisesti kaupan ja

asuntorakentamisen kilpailun edistämiseksi sekä riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kunnan on huolehdittava yhdyskuntien kehittämisen edellyttämästä maapolitiikan harjoittamisesta. Tavoitteena on edistää aktiivisen maapolitiikan harjoittamista kunnissa puuttumatta kuntien harkintavaltaan maapoliittisen keinovalikoiman käytössä.

Esityksen tavoitteena on lisäksi täsmentää ja selkiyttää kaavan laatimiseen liittyvää selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kohdentamista. Selvitykset ehdotetaan kohdennettaviksi kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin välttämällä päällekkäisten selvitysten tekemistä eri kaavataasoilla. Ehdotus tähtää kaavoituksen sujuvoittamiseen, resurssien käytön tehostamiseen sekä valitusten vähentämiseen.

Muutoksenhaussa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen hallintopakkoa koske-

vassa asiassa ehdotetaan otettavaksi käyttöön valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset uudistettiin 15 päivänä huhtikuuta 2011 voimaan tulleella lain muutoksella. Uudistuksella paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tulisi uudistuksen voimaantulosäännöksen mukaan 15 päivänä huhtikuuta 2015 vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn piiriin. Esityksessä ehdotetaan lain muutoksen voimaantuloaikaa pidennettäväksi kahdella vuodella 15 päivään huhtikuuta 2017.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Lakialoite

LA 34/2012 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan valituslupan käyttöönottamisesta säätämistä maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:ssä lain 182 §:ssä tarkoitettussa asiassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulman sisällyttämistä maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin sekä asemakaavan laatimisharkintaan. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:ssä säädettyihin kunnan tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi maapolitiikan harjoittaminen. Kunnan maapolitiikka määritellään uudessa 5 a §:ssä käsittämään kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita kannattavina korostaen aktiivisen maapolitiikan merkitystä kunnan strategisessa suunnittelussa. Maapolitiikka kuuluu kunnalle, ja maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää monipuolisesti keinoja maapolitiikan harjoittamiseen. Maapolitiikan harjoittamisen lisääminen kunnan tehtäviin ei siten ole muutos nykytilaan, vaan tavoitteena on korostaa ja selvittää maapolitiikan roolia yhtenä kunnan keskeisenä tehtävänä. Kunnan harjoittamalla maapolitiikalla on merkittävä vaikutus kunnan tonttituotantoon, kaavojen toteuttamiseen ja kuntatalouteen. Huomion kiinnittäminen aktiiviseen maapolitiikkaan on tärkeää, sillä tonttitarjonnan niukkuus on todettu yhdeksi keskeisimmistä syistä asumiskustannusten nousuun kasvukeskuksissa. Toisaalta aktiivinen maapolitiikka on tärkeää myös asukasmäärältään taantuvissa kunnissa kustannustehokkaan yhdyskuntarakentamisen edistämiseksi. Riittävän ja monipuolisen tonttituotannon ohella maapolitiikalla

voidaan vaikuttaa elinkeinonharjoittajien tasapuolisiin kilpailuolosuhteisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin sekä maakunta- ja yleiskaavojen sisältövaatimuksiin kuuluu elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä huolehtiminen. Epäselväksi on jäänyt, miten elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä huolehtiminen kattaa kilpailun edistämisen. Toimivan kilpailun kehittäminen ja kilpailuvaikutusten arviointi on siten tarpeen täsmentää laissa. Kilpailun toimivuuden edistämisen kannalta on olennaista, että kaavoituksella luodaan mahdollisuudet myös uusien liikeideoiden kehittämiseen ja edellytykset uusien toimijoiden alalle tulolle. Myös talousvaliokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita erittäin kannatettavina ja on lausunnossaan korostanut tarvetta uudelle säätelylle, sillä esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitysten mukaan kaavoitusjärjestelmällä on merkittävä vaikutus päivittäistavara-kaupan alalietulomahdollisuuksien vaikeuksiin. Ympäristövaliokunta pitää tärkeänä, että lainmuutoksen vaikutusten seuranta sisällytetään vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista ohjaavan säätelyn seurannan piiriin ja säätelyn vaikutuksia tarkastellaan yhdyskuntarakenteen tiivistämisen, palvelurakenteen kehittämisen ja ympäristötavoitteiden toteutumisen ohella myös kilpailuedellytysten tasapuolisuuden näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin muuttamista siten, että vaatimus kaavan perustamisesta riittäviin selvityksiin muutetaan viittaukseksi kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Valiokunta pitää muutosta menettelyä sujuvoittavana, sillä nykyinen sanamuoto on useissa tilanteissa johtanut liian yksityiskohtaisten selvitysten tekemiseen varmuuden vuoksi. Valiokunta pitää voimavarojen kustannustehokkaan käytön ja myös säätelyn tavoitteiden saavuttamisen kannalta kannatettavana, että huomio kiinnitetään kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin.

Ehdotuksen 9 §:n 2 momentissa luetellaan vaikutuksia eri osa-alueisiin, jotka on selvitettävä. Näitä ovat ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Ehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta katsoo, että vaikutukset kilpailunäkökohtiin kuuluvat mainittuihin muihin vaikutuksiin. Lainmuutosten tosiasiallisten vaikutusten jäädessä soveltamiskäytännön varaan valiokunta pitää tärkeänä, että kunnille tarjotaan päätöksenteon tueksi ohjeistusta ja parhaita käytäntöjä kaavojen laatimista palvelevien selvitysten kohdentamiseksi ja kilpailunäkökohtien huomioon ottamiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös valituslupamenettelyn ottamista käyttöön korkeimmassa hallinto-oikeudessa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen asettamista koskevassa asiassa. Valiokunta pitää hyvänä tätä muutosta, jonka tavoitteena on jouduttaa hallintopakon täytäntönpaanoa esimerkiksi tilanteissa, joissa rakennuksen omistaja tai haltija laiminlyö rakennuksen tai sen ympäristön kunnossapitovelvoitteensa tai kyse on luvattomasta rakentamisesta.

Kaupan suuryksiköiden sijoittamisen ohjaaminen lailla on hyvin perusteltua sekä sosiaalisten että ympäristönäkökohtien kannalta ja säätelyn voimaantulo on tärkeää. Hallituksen esityksessä ehdotetaan paljon tilaa vaativaa erikoiskauppaa koskevan voimassa olevan siirtymäsäännöksen pidentämistä kahdella vuodella. Ehdotuksen mukaan paljon tilaa vaativa erikoiskauppa tulee vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan säätelyn piiriin vasta 15.4.2017 alkaen. Valiokunta pitää siirtymäajan pidennystä kuitenkin tarpeellisenä, jotta kunnat ja maakuntien liitot saavat kohtuullisen ajan tarvittavien kaavamuutosten laatimiseen.

Lakialoite

Hallituksen esitys sisältää säännösehdotuksen, jolla lakialoitteessa ehdotetulla tavalla säädetään valituslupamenettelyn käyttöönottamisesta

korkeimmassa hallinto-oikeudessa maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentissa tarkoitettua velvoitteen asettamista koskevassa asiassa, joten valiokunta ehdottaa lakialoitteen hylkäämistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että lakialoite LA 34/2012 vp hylätään.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Rakel Hiltunen /sd
jäs. Antti Kaikkonen /kesk
Pauli Kiuru /kok
Jukka Kärnä /sd
Jari Lindström /ps
Tapani Mäkinen /kok

Martti Mölsä /ps
Sari Palm /kd
Raimo Piirainen /sd
Johanna Sumuvuori /vihr
Mirja Vehkaperä /kesk
Juha Väättäinen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.