

KIRJALLINEN KYSYMYS 320/2013 vp

Rakentaminen ja kaavoitus maaseudulla

Eduskunnan puhemiehelle

Maaseudulla rakentamisesta on tehty erittäin vaikeaa. Luvan saaminen asuinrakennuksen rakentamiseen on maaseutumaisilla alueilla usein kohtuuttoman hankalaa tai jopa mahdotonta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslain säännösten ohella koko Suomen kaavoittamista. Näissä tavoitteissa edellytetään, että koko Suomea kehitetään tasapainoisesti.

Jatkossa osayleiskaavat olisi voitava valmistella maankäyttö- ja rakennuslain muutetun säännöksen perusteella (44 §) oikeusvaikutteisina asuinrakennusten rakennuspaikkojen osalta taajamien ulkopuolella oleviin kyläkeskuksiin. Näin rakennuslupamenettely nopeutuisi ja alueen kehittämiseen tulisi varmuutta. Kaavoitus ilman suoraa rakennusoikeutta johtaa muuten siihen, että rakentajat hakeutuvat toisiin kuntiin.

Kunta ei tarvitse kolmenlaista kompetenssia valvoa rakentamista maaseudun kyliin: suunnittelutarveharkintaa (poikkeusmenettelyä), oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa ja rakentamisen lupamenettelyä. Kaksi toimivaltaa riittää.

Tällä hetkellä eräät ELY-keskukset ja kuntien virkamiehet tulkitsevat valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita monin eri tavoin. Osa viranomaisista ylittää oman toimivaltansa ja tekee päätöksillään politiikkaa välittämättä ohjeista. Joissakin tapauksissa rikotaan jopa perustuslaidisia oikeuksia ja vapauksia totalitaarisesti.

Maaseudun rakentamismääräykset eivät huomioi edessä olevaa biotaloutta, joka tulee 20—30 vuodessa tuottamaan hajautetun verkostomaisen yhdyskuntarakenteen. Maaseutumaisien aluei-

den väestön väheneminen ja jopa autioituminen on myös jätetty huomioita.

Tiivistä ja keskitettyä taajamarakentamista pidetään ihanteena ja ympäristöystävällisenä, kun samaan aikaan maaseudulla isollekin tontille rakentaminen voi olla kiellettyä.

Kyliin rakentamista halutaan tukea, jotta palvelut säilyisivät kylissä. Kylissä on olemassa valmis infra: koulut, tiet, sähköverkot ja useimpien myös vesihuolto. Koska alueilla asuu entuudestaan väkeä, ei kylien alueilla olevien teiden varsille rakentamisesta koidu kunnille merkittäviä uusia kustannuksia. Päivähoito maksaa saman, asuupa perhe kylässä tai taajamassa. Vesihuollon kulut maksaa asiakas.

Maaseudun rauhaan rakentavilla on varaa maksaa mukavuudestaan. Ei ole ELY-keskuksen tehtävä arvioida, kuinka suuri rakentamisen paine jollekin alueelle on, vaan tämä harkinta kuuluu ensisijaisesti asukkaiden itsehallintoa edustavalle kunnalle, jonka asukkaat veronmaksajina vastaavat myös kaavoituksen kunnalle tuomista kustannuksista.

Perinteisellä maaseutumaisella rakentamisella on paikkansa suomalaisessa yhteiskunnassa. Kodin rakentamisen maaseudulle asemakaava-alueiden ulkopuolelle pitää olla mahdollista myös siinä tapauksessa, ettei kodin yhteydessä harjoiteta maa- tai metsätaloutta.

Kylien ja maaseudun kaavoittaminen sekä rakentaminen vaativat erilaista otetta kuin kaupunkien omakotitaloalueilla. Pientalorakentaminen maaseudulla on kokoluokaltaan pientä verrattuna kasvukeskusten asuntotuotantoon.

Yhdyskuntarakenteen tiivistämisen velvoite ja tavoite eivät voi koskea kunnan koko laajaa aluetta, vaikka sen rajanaapurina yhdellä reunalta olisikin merkittävän kasvun kaupunki ja vaikka kunta luokiteltaisiin sen vuoksi kasvavaksi kaupunkialueeksi.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Voidaanko maaseudun kaavoituksen pääsäännöksi ottaa maankäyttö- ja ra-

kennuslain säännösten maaseutuystävällisellä tulkinnalla se, että osayleiskaavat valmistellaan oikeusvaikutteisina myös maaseudun kylien alueille kunnan asukkaiden itsehallintoa edustavien toimielinten suorittamalla harkinnalla ja

voidaanko koko kaavoitusprosessia näin keventää ja yhdenmukaistaa, kun suunnittelutarveharkinta rajoittuu vain asemakaava-alueiden läheisille lievealueille?

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2013

Mikko Alatalo /kesk

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitaneet asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Mikko Alatalon /kesk näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 320/2013 vp:

Voidaanko maaseudun kaavoituksen pääsäännöksi ottaa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten maaseutuystävällisellä tulkinnalla se, että osayleiskaavat valmistellaan oikeusvaikutteisina myös maaseudun kylien alueille kunnan asukkaiden itsehallintoa edustavien toimielinten suorittamalla harkinnalla ja

voidaanko koko kaavoitusprosessia näin keventää ja yhdenmukaistaa, kun suunnittelutarveharkinta rajoittuu vain asemakaava-alueiden läheisille lievealueille?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Maankäyttöä ja rakentamista ohjataan maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999, jäljempänä MRL). Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja kestäväälle kehitykselle. Laissa ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa kiinnitetään erityistä huomiota yhdyskuntarakenteeseen ja alueiden käytön taloudellisuuteen. Tämä korostuu kasvavilla kaupunkiseuduilla, missä halutaan tukea liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä. Nämä tavoitteet on tuotu esille myös hallitusohjelmassa.

Maankäytön ohjaamisen tarve ja yhdyskuntarakenteen hallinta korostuvat suurimpien kaupunkien taajamien lievealueilla. Tiiviisti rakennettujen alueiden ulkopuolella maankäytön ohjauksessa tuetaan erityisesti kylien kehittämistä, niiden elinvoimaisuuden ja palvelurakenteen turvaamista. Kylien kehittämiseen liittyen ympäristöministeriö julkaisikin viime vuonna kyläkaavoitusta käsittelevän oppaan.

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Yleiskaava voidaan laatia ja hyväksyä myös siten, ettei sillä koko yleiskaavan tai sen osan alueella ole MRL:n mukaisia oikeusvaikutuksia.

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan MRL 16 §:n mukaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemäriin rakentamiseen tai vapaa-alueiden järjestämiseen, tai aluetta, jolla rakentaminen ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Alue, joka täyttää nämä edellä luetellut ominaisuudet, on suoraan lain mukaan suunnittelutarvealue ilman erillistä viranomaisen päätöstä. Kunnalla on myös mahdollisuus osoittaa suunnittelutarvealueita kaavassa tai rakennusjärjestyksellä. Suunnittelutarvealueella myönnetään rakennuslupa, jos MRL 137 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Yleiskaava soveltuu hyvin maaseutumaiden alueiden suunnitteluun. Vuoden 2009 alusta voi-

maan tulleella muutoksella otettiin uutena sääntelymuotona käyttöön MRL 44 §:n mukainen kyläyleiskaava, jolla mahdollistettiin rakennusluvan myöntäminen suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan nojalla kyläalueilla, joilla rakentamisen paineet ovat vähäiset. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Yleiskaavaa voidaan käyttää rakentamisen ohjauksessa myös muilla kuin MRL 44 §:ssä tarkoitetuilla kyläalueilla. Tällöin yleiskaava antaa periaatteet yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen käsittelylle.

Kyläyleiskaavan käyttö rajattiin sellaisiin kyliin, joissa ei ole merkittävää rakentamisen painetta ja käyttötarkoitukseltaan enintään kaksiasuntoisiin asuinrakennuksiin. Näillä rajauksilla turvattiin se, että yleiskaavaa ei käytetä suoraan rakennuslupiin oikeuttavana suunnitteluvälineenä voimakkaan rakentamispaineen alueilla eikä sellaisilla taajamien lievealueilla, joilla rakentamisen määrä ja tehokkuus edellyttävät asemakaavan laatimista.

Kunta huolehtii alueellaan maankäytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Valtion ensisijaisena vaikutusmuotona laissa korostetaan ennakolta tapahtuvaa yh-

teistyötä ja neuvottelumenettelyjä. Näin ollen kunta päättää, mitä kaavoja se alueelleen laatii. Kunta myös päättää laatiiko se yleiskaavan oikeusvaikutuksettomana vai oikeusvaikutuksia omaavana. Kunta päättää myös kaavojen sisällöstä, muun muassa niihin sisältyvistä kaavamääräyksistä. Kunta voi sisällyttää yleiskaavaan määräyksen siitä, että kyseistä kaavaa tai sen osaa voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena, mikäli kyseessä on kyläalue, johon säännös soveltuu.

Rakennuslupien myöntäminen perustuu aina oikeusharkintaan maankäyttö- ja rakennuslain, voimassa olevien kaavojen ja paikallisen rakennusjärjestyksen mukaisesti eikä virkamiesten vapaaseen päätäntävaltaan. Kunnan rakennuslupaviranomaisen päätöksen laillisuus voidaan aina saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Hallitusohjelman mukaisesti ympäristöministeriön johdolla arvioidaan parhaillaan yli 13 vuotta voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Arviointi valmistuu kuluvan vuoden loppuun mennessä ja arvioinnin tuloksena määritellään lain uudistustarpeet. Arvioinnin yhteydessä tarkastellaan myös maaseudun kylien rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta ja säädösmuutostarpeita.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2013

Opetusministeri Krista Kiuru

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 320/2013 rd undertecknat av riksdagsledamot Mikko Alatalo /cent:

Kan kommunen gå in för att som huvudprincip för planläggningen på landsbygden iaktta en sådan landsbygdsvänlig tolkning av markanvändnings- och bygglagens bestämmelser, att det utarbetas delgeneralplaner med rättsverkningar även för byområden på landsbygden utifrån en prövning i organ som representerar kommuninvånarnas självstyrelse och

är det möjligt att på detta sätt underlätta och förenhetliga hela planlägningsprocessen, när prövningen av planeringsbehovet är begränsad att gälla endast detaljplaneområdenas angränsande randområden?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

All markanvändning och byggverksamhet styrs genom markanvändnings- och bygglagen (132/1999, nedan MarkByggL). Lagen har till syfte att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och en hållbar utveckling. Lagen samt de riksomfattande målen för områdesanvändningen fäster särskild uppmärksamhet vid samhällsstrukturen och en ekonomisk användning av områdena. Detta accentueras i växande stadsregioner, där man vill stödja ändamålsenliga trafikarrangemang och i synnerhet betingelserna för kollektivtrafik samt gång- cykel- och

mopedtrafik. Dessa målsättningar har också lyfts fram i regeringsprogrammet.

Behovet att styra markanvändningen och reglera samhällsstrukturen framhävs i randområdena till de största städernas bosättningscentra. Utanför tätbebyggda områden är styrningen av markanvändningen särskilt inriktad på att utveckla byarna och säkerställa deras livskraft och servicestruktur. I anknytning till strävandena att utveckla byarna har miljöministeriet i fjol publicerat en handbok som behandlar planläggningen av byområdena.

Generalplanen har till syfte att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen samt samordna funktionerna. I generalplanen anges principerna för den eftersträfvade utvecklingen och anvisas nödvändiga områden till grund för den detaljerade planläggningen och annan planering samt byggande och annan markanvändning. En generalplan kan också utarbetas och godkännas så att den på hela eller en del av det område som generalplanen omfattar inte har rättsverkningar enligt MarkByggL.

Med område i behov av planering avses enligt 16 § i MarkByggL ett område där det för att tillgodose behov i anslutning till användningen är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledningar eller avlopp eller att ordna friområden eller ett område, där byggande på grund av miljökonsekvensernas betydelse förutsätter mera omfattande prövning än sedvanligt tillståndsförfarande. Ett område som uppfyller de ovan uppräknade egenskaperna är direkt enligt lagen ett område i behov av planering utan särskilt beslut från myndigheternas sida. Kommunen har också möjlighet att anvisa områden i behov av planering i planen eller i byggnadsordningen. För ett område i behov av planering be-

viljas bygglov om förutsättningarna i 137 § i MarkByggL uppfylls.

Generalplan kan väl tillämpas för att planera områden av landsbygdskaraktär. Genom en ändring som trädde i kraft från början av 2009 infördes som en ny form av reglering generalplan för byområde enligt 44 § i MarkByggL. Härigenom blev det möjligt att bevilja bygglov direkt med stöd av en generalplan med rättsverkningar i ett byområde där det inte finns något större behov av byggande. En ytterligare förutsättning är att generalplanen styr byggandet och annan markanvändning på ifrågavarande område tillräckligt. Generalplanen kan utnyttjas för att reglera byggandet även på andra områden än sådana som avses i 44 § i MarkByggL. I så fall anger generalplanen principerna för behandlingen av enskilda lösningar på behovet av planläggning.

Användningen av generalplanen för ett byområde avgränsades att gälla sådana byområden, där det inte finns något stort behov av byggande och användningssyftet gäller bostadshus med högst två bostäder. Genom dessa avgränsningar gick det att säkerställa att generalplanen inte utnyttjas som ett planeringsverktyg som direkt berättigar till bygglov på områden där det finns ett starkt tryck på att bygga och inte heller på sådana randområden till tätorterna, där byggverksamhetens omfattning och exploateringsgraden förutsätter att en detaljplan utarbetas.

Kommunen har hand om planeringen av markanvändningen på sitt område samt styrningen och

övervakningen av byggverksamheten. Som den främsta formen av statligt inflytande betonas samarbete på förhand och samrådsförfarande. Det är således kommunen som beslutar vilka planer den utarbetar för sitt område. Kommunen beslutar också om den utarbetar en generalplan utan rättsverkningar eller så att den har rättsverkningar. Kommunen beslutar dessutom om planens innehåll, bl.a. vilka bestämmelser som ska ingå i planen. Kommunen kan ta in i generalplanen en bestämmelse om att ifrågavarande plan eller en del av den kan läggas som grund för att bevilja bygglov i det fall att det är fråga om ett byområde, som bestämmelsen kan tillämpas på.

Beviljandet av bygglov grundar alltid på en rättsprövning på basis av MarkByggL, gällande planer och den lokala byggnadsordningen och inte på tjänstemännens fria beslutanderätt. Lagligheten i den kommunala bygglovmyndighetens beslut kan alltid underkastas förvaltningsdomstolens prövning.

Enligt planen i regeringsprogrammet utförs för närvarande under miljöministeriets ledning en helhetsbedömning av hur MarkByggL, som varit i kraft i över 13 år, har fungerat. Denna bedömning ska bli klar till utgången av innevarande år och på basis av bedömningens resultat preciseras behoven att revidera lagstiftningen. I samband med bedömningen granskas också hur systemet för att styra byggverksamheten i byarna på landsbygden har fungerat och behoven att se över författningarna.

Helsingfors den 22 maj 2013

Undervisningsminister Krista Kiuru