

Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen

Tonttitarjontatyöryhmän mietintö

Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen

Tonttitarjontatyöryhmän mietintö

Helsinki 2006

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 1 | 2006
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
<http://www.ymparisto.fi> > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2006

ISBN 952-11-2191-2 (nid.)
ISBN 952-11-2192-0 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Hallitus päätti budjettiriihen yhteydessä elokuussa 2005 mm. toimenpiteistä tonttitarjonnan lisäämiseksi. Näitä toimenpiteitä olivat korotetun kiinteistöveron käyttöönotto rakentamattomilla tonteilla, maankäyttö- ja rakennuslain säännösten selvittäminen kuntien kaavoitusvelvollisuuden ja kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamisen osalta, hallinto-oikeuksien resurssien lisääminen ja hallinto-oikeuksien päätösten maksuperusteiden tarkistamisen selvittäminen, Valtion asuntorahaston kunnallistekniikka-avustusten jakoperusteiden tarkistaminen sekä valtion maaomaisuuden osoittaminen asuntotuotantoon.

Ympäristöministeriö asetti 8. päivänä syyskuuta 2005 työryhmän selvittämään maankäyttö- ja rakennuslain muutostarpeita tonttitarjonnan lisäämiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä asuntojen hintatason kohtuullistamiseksi ja arvioida erityisesti kuntien kaavoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen täsmentämisen tarvetta sekä selvittää mahdollisuudet muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava-asioissa ja rakentamisen lupa-asioissa asuntotonttien riittävän kaavoituksen edistämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Lauri Tarasti korkeimmas-ta hallinto-oikeudesta ja jäseniksi ylijohtaja Pekka Kangas ympäristöministeriöstä, yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, kehittämisjohtaja Markku Tahvanainen ympäristöministeriöstä ja vanhempi budjettisihteeri Päivi Valkama valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteereiksi määrättiin hallitusneuvos Helena Korhonen, rakennusneuvos Matti Vatilo ja hallitusneuvos Klaus Frösén, kaikki ympäristöministeriöstä.

Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 15.9.2005–31.12.2005. Työryhmän pyynnöstä sen määräaika pidennettiin 28.11.2005 vuoden 2006 helmikuun loppuun.

Työryhmä otti nimekseen Tonttitarjontatyöryhmä.

Työryhmä on kokoontunut kaikkiaan 15 kertaa.

Työryhmä perehtyi aiheeseensa tutustumalla uusimpiin asiasta tehtyihin selvi-tyksiin.

Työryhmä tutustui korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen käsittelyaikoja koskeviin tilastoihin 1.1.2005–9.9.2005, eräisiin kaavaprosessien kuvauksiin, vertailevaan tiivistelmään pohjoismaiden kaavoitusta koskevan lainsäädännön valitusoikeudesta ja -perusteista sekä Helsingin seudun kuntien yhteistyösopimukseen. Työryhmä on saanut käyttöönsä tietoja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan tonttivarantoa koskevasta RAMAVA-aineistosta.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallbergia, Turun hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvallia, hallitussihteeri Jyrki Hurmerantaa ympäristöministeriöstä, maankäyttöinsinööri Matti Holopaista Suomen Kuntaliitosta, rahoitusylitarkastaja Timo Tähtistä ympäristöministeriöstä, tutkija Elias Oikarista Turun kauppakorkeakoulusta, toimitusjohtaja Terho Saloa ja johtaja Ensio Hakkarista Rakennusteollisuus RT ry:stä sekä johtava lakimies Helena Kinnusta RAKLI ry:stä.

Työryhmä piti 14.12.2005 kuulemistilaisuuden, jossa olivat kuultavina edustajat Helsingin kaupungista, Espoon kaupungista, Vantaan kaupungista, Sipoon kunnasta, Tuusulan kunnasta, Järvenpään kaupungista, Mäntsälän kunnasta, Pornaisten kunnasta, Hyvinkään kaupungista, Nurmijärven kunnasta, Vihdin kunnasta, Turun

kaupungista ja Tampereen kaupungista, Suomen Kuntaliitosta, sisäasiainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Valtion asuntorahasto ARA:sta, Uudenmaan ympäristökeskuksesta, Pohjois-Savon ympäristökeskuksesta, Helsingin hallinto-oikeudesta, Oulun hallinto-oikeudesta, Helsingin seudun kauppakamarista, Rakennusteollisuus RT ry:stä, Suomen Kiinteistöliitto ry:stä, RAKLI ry:stä, ASRA ry:stä, Asuntosäätiöstä, Sato-rakennuttajat Oy:stä, VVO Rakennuttaja Oy:stä, Asukasliitto ry:stä, Vuokralaisten keskusliitto ry:stä, Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry:stä, Rakennusinsinöörit- ja arkkitehdit RIA ry:stä, Rakennusmestarit ja -insinöörit AMK RKL ry:stä, Suomen Kotiseutuliitosta, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:stä ja Helka ry:stä.

Työryhmälle on toimitettu lukuisia kansalaisaloitteita ja ryhmäkannanottoja työryhmän tehtäviin liittyvissä asioissa.

Työryhmä paneutui tonttien saatavuuteen ja hintakehitykseen sekä näihin vaikuttaviin syihin. Tonttien tarjonnan ja tonttihintojen vaikutus asuntojen hintoihin ei nykyisessä tilanteessa ole kovin yksiselitteinen. Ilmeistä kuitenkin on, että asunnon hankinnan edulliset rahoitusmahdollisuudet ovat nostaneet voimakkaasti asuntojen kysyntää. Työryhmän tehtävänä ei kuitenkaan ollut tehdä ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla pyritään vaikuttamaan asuntojen kysyntään ja sen kautta tasapainottamaan markkinoita.

Työryhmässä on ollut esillä selvitysten, kuulemisten ja kansalaisaloitteiden pohjalta myös mahdollisuuksia lisätä tonttien tarjontaa erilaisin verotuksellisin toimin, muun muassa myyntivoiton verotuksen tilapäisillä helpotuksilla. Tämän kaltaista toimenpiteistä on aikaisempia kokemuksia ja niillä on ollut markkinatilanteita tasapainottavia vaikutuksia. Työryhmän tehtäviin ei kuitenkaan kuulunut tehdä talous- tai veropoliittisia toimenpide-ehdotuksia, joilla pyrittäisiin vaikuttamaan rakennusmaan ja asuntojen hintakehitykseen eikä ehdotusten tekemistä valtion maiden luovuttamisesta asuntotuotantoon ja siihen liitettävistä ehdoista.

Työryhmä esittää, että maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin lisättäisiin riittävän asuntotuotannon edellytysten edistäminen. Asemakaavan laatimista ja ajan tasalla pitämistä koskevaan kunnan veloitteeseen lisättäisiin asuntotuotannon tarpeen näkökulma osaksi kunnan kehityksen edellytyksiä. Lisäksi kunnan tulisi vuotuisen kaavoituskatsauksen yhteydessä asuntojen kysyntätilanteen sitä edellyttäessä arvioida asumiseen varattujen tonttien riittävyyttä. Tavoitteena on kiinnittää kuntien huomiota maapolitiikan tehokkaaseen hoitamiseen.

Työryhmä katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä viranomaisten päätöksestä valittamisesta kaavoitusta ja rakentamista koskevissa asioissa voidaan tarkistaa asioiden käsittelyn jouduttamiseksi. Tässä tarkoituksessa työryhmä esittää kaksinkertaisen valittamisen estämiseksi, että asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei enää saisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siltä osin kuin asia on jo ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Niin ikään hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saisi hakea muutosta, jos asia on jo ratkaistu asemakaavassa. Työryhmä esittää valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista rakennuslupaa, toimenpidelupaa sekä katusuunnitelmaa koskevissa ratkaisuisissa, joissa valituksen kohteena ollut viranomaisen ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu. Tällöin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saataisiin valittaa vain korkeimman hallinto-oikeuden myönnettyä valitusluvan.

Työryhmä esittää kunnan jäsenen valitusoikeutta rajattavaksi vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa. Muilta osin valitusoikeus säilyisi ennallaan.

Valitusmenettelyn lykkäävän vaikutuksen haittojen vähentämiseksi työryhmä esittää, että muutoksenhakuviranomaisen olisi yhteiskunnallisesti tärkeissä asioissa kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio valituksen vaatimasta käsittelyajasta. Työryhmä ehdottaa tässä tarkoituksessa myös, että rakennuslupamenettely voitaisiin panna vireille ja lupa voitaisiin myöntää, vaikka asemakaavasta olisi valitettu. Rakentamista ei saisi kuitenkaan aloittaa ennen asemakaavan lainvoimaiseksi tuloa. Tätä edesauttaa myös työryhmän ehdottama tarkistus päätöksen tiedoksiantomenettelyyn. Työryhmä katsoo, että asioiden käsittelyn pitkittymistä valitusten johdosta voitaisiin vähentää, jos muutoksenhakuviranomainen voisi selvissä tapauksissa kunnan suostumuksella tehdä vähäisiä tarkistuksia yleis- tai asemakaavaan.

Lisäksi työryhmä esittää, että kehittämisalueeksi voitaisiin nimetä myös useamman kunnan alueelle ulottuva kohde. Kaavoitusmenettelyä voitaisiin myös hioa paremmaksi väljentämällä asetuksen säännöksiä kaavojen valmisteluun liittyvästä viranomaismenettelystä sekä joustavoittamalla osallisten kuulemista vähäisissä asemakaavoissa

Työryhmä korostaa kunnan hyvän maapolitiikan merkitystä tasapainoiselle tonttitarjonnalle. Kunnilla on käytettävissä monipuolisia keinoja maapolitiikan harjoittamisessa, mutta halukkuus niiden käyttämisen on eri kunnissa erilainen. Alueiden käytön suunnittelu ja maapolitiikka ei voi olla irrallaan kunnan muusta toiminnasta, vaan niiden tavoitteet joudutaan sopeuttamaan kunnan mahdollisuuksiin tuottaa kuntalaisille vaadittavat peruspalvelut.

Saatuaan tehtävänsä valmiiksi työryhmä luovuttaa ympäristöministeriölle hallituksen esityksen muotoon laaditun yksimielisen ehdotuksensa maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Sen liitteenä on luonnos maankäyttö- ja rakennusasetuksen kolmen pykälän muuttamisesta.

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2006

Lauri Tarasti

Pekka Kangas

Ritva Laine

Arja Manner

Markku Tahvanainen

Päivi Valkama

Helena Korhonen

Matti Vatiilo

Klaus Frösén

TILL MILJÖMINISTERIET

I samband med budgetmanglingen i augusti 2005 beslöt regeringen bl.a. om åtgärder för att öka på tomtutbudet. Åtgärderna var ibruktagandet av en förhöjd fastighets-skatt på obebyggda tomter, en utredning av markanvändnings- och bygglagens stadganden i anslutning till kommunernas planläggningsskyldighet och begränsningen av överlappande besvärsmöjligheter, en ökning av förvaltningsdomstolarnas resurser och en utredning av möjligheterna att granska avgiftsgrunderna för besluten från förvaltningsdomstolarna, en granskning av utdelningsgrunderna för kommunalteknikerstöden från Statens bostadsfond samt en allokering av statlig markegendom för bostadsproduktion.

Miljöministeriet tillsatte den 8 september 2005 en arbetsgrupp för att utreda hurdana ändringar som borde göras i markanvändnings- och bygglagen för att öka på tomtutbudet.

Arbetsgruppen hade i uppdrag att utreda markanvändnings- och bygglagens stadganden i avsikt att göra bostädernas prisnivå skäligare. Vidare omfattade uppgiften en bedömning av behovet att precisera stadgandet om kommunernas planläggningsskyldighet. Därtill skulle arbetsgruppen utreda möjligheterna till att ändra markanvändnings- och bygglagen för att begränsa överlappande besvärsmöjligheter till domstolen i detaljplaneärenden och tillståndsärenden i anslutning till byggande i avsikt att främja en tillräcklig planläggning av bostadstomter.

Till ordförande för arbetsgruppen kallades förvaltningsrådet Lauri Tarasti från högsta förvaltningsdomstolen och till medlemmar överdirektören Pekka Kangas från miljöministeriet, överarkitekt Ritva Laine från Finlands Kommunförbund, lagstiftningsrådet Arja Manner från justitieministeriet, utvecklingsdirektör Markku Tahvanainen från miljöministeriet och äldre budgetsekreterare Päivi Valkama från finansministeriet. Till sekreterare för arbetsgruppen förordnades regeringsrådet Helena Korhonen, byggnadsrådet Matti Vatiilo och regeringsrådet Klaus Frösén, samtliga från miljöministeriet.

Arbetsgruppens mandatperiod förordnades till 15.9.2005–31.12.2005. På arbetsgruppens begäran förlängdes 28.11.2005 fristen för arbetet till slutet av februari 2006.

Arbetsgruppen tog namnet Tomtutbudsarbetsgruppen.

Arbetsgruppen sammanträdde sammanlagt 15 gånger.

För att sätta sig in i temat har arbetsgruppen stiftat bekantskap med de nyaste utredningarna i saken. Arbetsgruppen gick igenom statistiken 1.1.2005–9.9.2005 för behandlingstiderna för målen vid högsta förvaltningsdomstolen, vissa beskrivningar av planprocessen, en komparativ sammanfattning över besvärsrätten och besvärsgrunderna i den nordiska planläggningslagstiftningen samt samarbetsavtalet för kommunerna i Helsingforsregionen. Arbetsgruppen har haft tillgång till uppgifter över tomtutbudet ur RAMAVA-materialet hos Huvudstadsregionens samarbetsdelegation.

I egenskap av sakkunniga har arbetsgruppen hört presidenten för högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, överdomare för Åbo förvaltningsdomstol Hannu Renvall, regeringssekreterare Jyrki Hurmeranta från miljöministeriet, markanvändningsingenjör Matti Holopainen från Finlands Kommunförbund, finansieringsöverinspektör Timo Tähtinen från miljöministeriet, forskare Elias Oikarinen från Åbo handelshögskola, verkställande direktören Terho Salo och direktör Ensio Hakkarainen från Rakennusteollisuus RT ry samt chefsjuristen Helena Kinnunen från RAKLI ry.

Arbetsgruppen anordnade 14.12.2005 en tillställning där man hörde representanterna för Helsingfors stad, Esbo stad, Vanda stad, Sibbo kommun, Tusby kommun, Träskända stad, Mäntsälä kommun, Borgnäs kommun, Hyvinge stad, Nurmijärvi kommun, Vihtis kommun, Åbo stad och Tammerfors stad, Finlands kommunförbund, inrikesministeriet, miljöministeriet, Statens bostadsfond ARA, Nylands miljöcentral, Norra Savolax miljöcentral, Helsingfors förvaltningsdomstol, Uleåborgs förvaltningsdomstol, Helsingfors-regionens handelskammare, Rakennusteollisuus RT ry, Finlands Fastighetsförbund rf, RAKLI ry, ASRA ry, Asuntosäätiö, Sato-rakennuttajat Oy, VVO Rakennuttajat Oy, Asukasliitto ry, Vuokralaisten keskusliitto ry, Finlands Arkitektförbund SAFA ry, Byggnadsingenjörer och -arkitekter i Finland r.f. (RIA), Byggmästarna och -ingenjörerna YH RKL rf, Finlands Hembygdsförbund, Finlands naturskyddsförbund r.f. och Helka ry.

Det har levererats en rad medborgarinitiativ och ställningstaganden till arbetsgruppen i anknytning till dess uppgifter.

Arbetsgruppen fördjupade sig i tillgången av tomter, prisutvecklingen och orsakerna bakom dessa. Inverkningarna av tomtutbudet och tomtpriserna på bostadspriserna i den nuvarande situationen är inte entydig. Uppenbart är i varje fall att de förmånliga finansieringsmöjligheterna för anskaffning av bostad har kraftigt ökat på efterfrågan av bostäder. Det har inte hört till arbetsgruppens uppgift att föreslå åtgärder för att inverka på efterfrågan av bostäder och till att därigenom stabilisera marknaden.

Frågan om möjligheterna att öka på tomtutbudet genom olika fiskala åtgärder, bl.a. genom tillfälliga skattelättnader för överlåtelsevinster har även varit uppe i arbetsgruppen med anledning av olika utredningar, framlagda synpunkter och medborgarinitiativtaganden. Det existerar tidigare erfarenheter över denna typ av åtgärder och de har haft balanserande inverkningar på marknadssituationen. Det har dock inte hört till arbetsgruppens uppgifter att framställa förslag till finans- eller skattpolitiska åtgärder, som skulle vara avsedda för att inverka på prisutvecklingen för byggnadsmark eller bostäder eller att framställa förslag över överlåtande av statens mark till bostadsproduktion och därtill anknytande villkor.

Arbetsgruppen föreslår att man till målen för planeringen av områdesanvändningen i markanvändnings- och bygglagen tillfogar en målsättning om att befrämja förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion. Till kommunens skyldigheter att uppgöra detaljplan och att hålla den uppdaterad skulle man tillfoga behoven för bostadsproduktionen som en aspekt som bör beaktas då man bedömer den detaljplanering som föranleds av kommunens utveckling. Därtill borde kommunen i den årliga planläggningsöversikten, när efterfrågan på bostäder det förutsätter, bedöma huruvida det finns tillräckligt med tomter reserverade för boende. Målsättningen är att fästa kommunernas uppmärksamhet vid en effektiv skötsel av markpolitiken.

Arbetsgruppen anser att man kan se över markanvändnings- och bygglagens stadganden om besvär över myndighetsbeslut gällande planläggning och byggande för att snabba upp handläggningen av ärenden. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen i avsikt att hindra överlappande besvär att det inte skulle vara möjligt att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut gällande godkännande av detaljplan vid högsta förvaltningsdomstolen till den del saken redan avgjorts i en generalplan med rättsverkningar. På motsvarande sätt skulle ändring inte få sökas i förvaltningsdomstolens beslut i ärenden gällande bygglov och gatuplan om saken redan avgjorts i detaljplanen. Vidare föreslår arbetsgruppen att man inför ett besvärstillståndssystem

gällande avgöranden om bygglov, åtgärdsstillstånd och gatuplan där det beslut besväret gäller inte ändrats i förvaltningsdomstolen. I dessa situationer skulle besvär till högsta förvaltningsdomstolen vara möjliga enbart då högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Arbetsgruppen föreslår en begränsning av kommunmedlemmars besvär rätt i detaljplaneändringar som till sina verkningar är ringa. Till övriga delar skulle besvär rätten kvarstå.

I avsikt att minska på de skadliga uppskjutande verkningarna av besvärsförfarandet föreslår arbetsgruppen att domstolen, i ärenden av särskild samhälls betydelse, på kommunens begäran borde framlägga en uppskattning över handläggningstiden för besväret. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen även att bygglovsförfarandet kunde anhängiggöras och tillståndet beviljas, trots besvär över detaljplanen. Byggandet skulle dock inte få inledas förrän detaljplanen vunnit laga kraft. Syftet skulle även underlättas av den granskning av delgivningsförfarandet av beslut som arbetsgruppen föreslår. Arbetsgruppen anser att den utdragna handläggningstiden till följd av besvär kunde förebyggas genom att domstolen i entydiga fall med kommunens samtycke kunde göra ringa granskningar i general- eller detaljplanen.

Vidare föreslår arbetsgruppen att man till utvecklingsområde även kunde utse ett objekt som utsträcker sig på flera kommuners område. Planläggningsförfarandet kunde finslipas mot det bättre genom att göra stadgandena om myndighetsförfarandet i anslutning till planberedningen mer dynamiskt och genom att göra hörandet av intressenterna mer flexibelt i detaljplaner med ringa inverknings.

Arbetsgruppen anser att en god markpolitik hos kommunen är av stor betydelse för ett balanserat tomtutbud. Mångsidiga instrument för utövandet av markpolitik står till kommunernas förfogande, men viljan att utnyttja dessa varierar kommunerna emellan. Planeringen av områdesanvändningen och markpolitiken kan inte vara åtskild från kommunens övriga verksamhet, utan målsättningarna för dessa måste anpassas till kommunens möjligheter att producera de tjänster åt kommunmedlemmarna som krävs.

Arbetsgruppen har fått sitt förslag färdigställt och överlåter arbetsgruppen därmed sitt enhälliga förslag över ändringen av markanvändnings- och bygglagen utarbetat i form av en regeringsproposition till miljöministeriet. Som en bilaga till förslaget ingår ett utkast till ändringen av tre paragrafer i markanvändnings- och byggförordningen.

Helsingfors den 28 februari 2006

Lauri Tarasti

Pekka Kangas

Ritva Laine

Arja Manner

Markku Tahvanainen

Päivi Valkama

Helena Korhonen

Matti Vatiilo

Klaus Frösén

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle.....	3
Till miljöministeriet	6
Esityksen pääasiallinen sisältö.....	10
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	11
Yleisperustelut	12
1 Johdanto.....	12
2 Nykytila ja sen arviointi	14
2.1 Rakennusmaan ja asuntojen tarjonta ja hinnanmuodostus	14
2.2 Kaavoitetun tonttimaan riittävyys ja kysyntä	15
2.3 Kaavoituksen määrä, kesto ja resurssit	17
2.4 Osallistumisen ja viranomaisneuvottelujen vaikutus kaavaprosessin sujuvuuteen	19
2.5 Kaavoja ja lupia koskevien valitusten määrä ja vaikutukset kaavoituksen keston	21
2.6 Yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakoa koskevat järjestelyt maankäyttö- ja rakennuslaissa	24
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	26
3.1 Tonttitarjonnan turvaaminen asuntotuotannon tarpeisiin	26
3.2 Kehittämälakesääntöjen käytön kehittäminen	27
3.3 Kaavaprosessin joustavoittaminen	28
3.4 Muutoksenhausta aiheutuvan viiveen vähentäminen	28
4 Esityksen vaikutukset	33
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	33
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	33
4.3 Ympäristövaikutukset.....	34
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	34
5 Asian valmistelu	35
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	35
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	36
Yksityiskohtaiset perustelut	37
1 Lakiehdotuksen perustelut	37
1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	37
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset	44
3 Voimaantulo ja siirtymäsäännös	45
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	46
Lakiehdotus	48
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	48
Liitteet:	
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (rinnakkaisteksti).....	51
Valtioneuvoston asetus maankäyttö- rakennusasetuksen muuttamisesta.....	56
Kuvailulehdet.....	58

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan kaavoituksen tavoitteita koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöstä tarkistettavaksi siten, että tavoitteissa korostettaisiin riittävän asuntotuotannon edellytysten edistämistä. Asemakaavan laatimisen ja ajan tasalla pitämisen tarvetta koskevaan säännökseen lisättäisiin asuntotuotannon tarve otettavaksi huomioon osana kunnan kehityksen edellyttämää asemakaavoitusta. Lisäksi kunnan tulisi vuotuisen kaavoituskatsauksen yhteydessä asuntojen kysyntätilanteen sitä edellyttäessä arvioida asumiseen varattujen tonttien riittävyttä.

Kaava- ja lupa-asioiden käsittelyn jouduttamiseksi esitetään tarkistettavaksi lain säännöksiä valittamisesta näissä asioissa. Esityksen mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei enää saisi hakea muutosta, jos asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Niin ikään hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saisi hakea muutosta, jos asia on jo ratkaistu asemakaavassa. Lisäksi rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa ratkaisuisissa, joissa valituksen kohteena ollut ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu, saataisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain sen myönnettyä asiassa valitusluvan. Esityksessä ehdotetaan myös kunnan jäsenten valitusoikeutta rajattavaksi vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa niihin, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valitusmenettelyn kaavojen toteuttamista lykkäävän vaikutuksen haittojen vähentämiseksi ehdotetaan, että muutoksenhakutuomioistuimen olisi kunnan pyynnöstä merkittävässä asemakaava-asioissa ilmoitettava arvio valituksen vaatimasta käsittelyajasta. Samassa tarkoituksessa ehdotetaan, että rakennuslupamenettely voitaisiin panna vireille ja lupa voitaisiin myöntää, vaikka asemakaava ei vielä olisi lainvoimainen. Rakentamista ei saisi kuitenkaan aloittaa ennen asemakaavan lainvoimaiseksi tuloa. Muutoksenhakuviranomainen voisi selvissä tapauksissa kunnan suostumuksella tehdä vähäisiä tarkistuksia yleis- tai asemakaavaan. Esitykseen sisältyy myös ehdotus hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiantomenettelyn tarkistamisesta.

Lisäksi ehdotetaan, että kehittämisalueeksi voitaisiin nimetä myös useamman kunnan alueelle ulottuva alue. Rajoitus, jonka mukaan kehittämisalueelle voidaan suunnata vain asunto- tai elinkeinopoliittisia tukitoimia, ehdotetaan poistettavaksi.

Kaavoitusmenettelyyn liittyvien pakollisten viranomaisneuvottelujen määrää ehdotetaan vähennettäväksi. Maankäyttö- ja rakennusasetusta on lain lisäksi tarkoitus muuttaa lisäämällä harkintaa viranomaisneuvottelujen käymisessä ja väljentämällä neuvottelujen ajankohtaa. Myös osallistumismenettelyn suhteuttamisesta paremmin kaavan merkittävyyteen helpottamalla sitä vähäisten kaavojen osalta on tarkoitus ottaa säännös asetukseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan päivästä kuuta 200X.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslås en revidering av markanvändnings- och bygglagens stadgande om planläggningens målsättningar så att man i målsättningarna framhäver främjandet av förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion. Stadgandet om behovet att utarbeta och uppdatera detaljplan skulle kompletteras med bostadsproduktionens behov som en aspekt som skall beaktas då man bedömer den detaljplanläggning som föranleds av kommunens utveckling. Därtill borde kommunen i den årliga planläggningsöversikten, när efterfrågan på bostäder det förutsätter, bedöma huruvida det finns tillräckligt med tomter reserverade för boende.

I avsikt att snabba upp handläggningen av plane- och tillståndsärenden föreslås en revidering av lagens stadganden om besvär i dessa ärendegrupper. Enligt propositionen skulle det inte vara möjligt att anföra besvär över de avgöranden av förvaltningsdomstolen som gäller godkännande av detaljplan om saken redan har avgjorts i en lagakraftvunnen generalplan med rättsverkningar. På motsvarande sätt skulle ändring inte få sökas i förvaltningsdomstolens beslut i ärenden gällande bygglov och gatuplan om saken redan avgjorts i detaljplanen. Vidare skulle det vara möjligt att anföra besvär till högsta förvaltningsdomstolen endast i de fall då högsta förvaltningsdomstolen beviljat besvärstillstånd i de avgöranden gällande bygglov, åtgärdstillstånd och gatuplan där det beslut besväret gäller inte ändrats i förvaltningsdomstolen. I propositionen föreslås en begränsning av kommunmedlemmars besvärsmätt till de vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Begränsningen skulle gälla detaljplaneändringar som till sina verkningar är ringa.

I avsikt att minska på de skadliga uppskjutande verkningarna av besvärsförfarandet föreslås att domstolen i detaljplaneärenden av särskild samhällelig betydelse på kommunens begäran borde framlägga en uppskattning över handläggningstiden för besväret. I samma syfte föreslås även att bygglovsförfarandet kunde anhängiggöras och tillståndet beviljas, trots att detaljplanen inte vunnit laga kraft. Byggandet skulle dock inte få inledas innan detaljplanen vunnit laga kraft. Domstolen kunde även i entydiga fall med kommunens samtycke göra ringa granskningar i general- eller detaljplanen. I propositionen ingår även ett förslag till revidering av delgivningsförfarandet av förvaltningsdomstolens beslut.

Vidare föreslås att man till utvecklingsområde även kunde utse ett objekt som utsträcker sig på flera kommuners område. Begränsningen om att man till utvecklingsområden enbart kan rikta bostads- eller näringspolitiska stödåtgärder föreslås att avlägsnas.

Antalet obligatoriska myndighetsförhandlingar i anslutning till planläggningsförfarandet föreslås att minskas. Avsikten är även att ändra på markanvändnings- och byggförordningen genom att öka på prövningssmarginalen vad gäller utförande av myndighetsförhandlingar och tidtabellen för förhandlingarna. Avsikten är även att ta in ett stadgande för att bättre balansera deltagandeförfarandena i förhållande till intressena bakom planen och lindra på förfarandekraven i fråga om planer med ringa inverkningsområden.

Lagen avses träda ikraft den 200X.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallitus käsitteli budjettiriihessään 24 päivänä elokuuta 2005 kasvukeskusten asuntojen korkeaan hintatasoon liittyviä kysymyksiä ja päätti toimenpiteistä tilanteen korjaamiseksi. Sen mukaisesti ympäristöministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ehdotuksia maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Toimeksianto koski kaavoituksen sujuvuutta ja kuntien kaavoitusvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentämisen tarvetta ja mahdollisuutta muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asema-kaava- ja rakentamisen lupa-asioissa. Hallituksen esitys pohjautuu työryhmän tekemiin ehdotuksiin.

Kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön ja rakentamisen ohjaamisesta alueellaan. Maankäytön olosuhteet ja kehitysnäkymät vaihtelevat ja vaikuttavat siihen, miten kunnat tätä tehtävää hoitavat. Asumiskustannukset ovat kalleimmat kasvukeskuksissa, joissa haasteena on riittävän tonttitarjonnan turvaaminen ja palvelujen järjestäminen kasvavalle asukasmäärälle. Kaikissa kunnissa laadukas elinympäristö ja riittävä, erilaistuvia asumistarpeita vastaava asuntokanta ovat tärkeitä kunnan elinvoimaa tukevia tekijöitä.

Tonttikysyntään vastaaminen Suomen eniten kasvavilla kaupunkiseuduilla ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Kuntien taloustilanteen kiristyminen samalla kun asukasmäärän kasvu on jatkunut tasaisena tai jopa kiihtyvänä on johtanut ongelmiin. Keskeisimpänä ongelmana kasvuun vastaamisessa on palveluiden, kuten päiväkotien ja koulujen rakentaminen ja ylläpito sekä kunnallistekniikan toteuttaminen uusille alueille. Kaavoituksella ja tonttitarjonnalla on voitu vaikuttaa väestönkasvuun kunnan talouden kantokykyä vastaavaksi.

Kunta voi vaikuttaa tehokkaalla maapolitiikalla eli rakennusmaan hankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvillä toimillaan riittävän tonttitarjonnan turvaamiseen yhdyskuntarakenteen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Riittävällä maavarannolla kunta voi varmistaa, että kaavoitettavaa maata on riittävästi ja se saadaan käyttöön silloin, kun sitä tarvitaan. Samalla sillä voi olla myös maan hintatasoa vakauttava vaikutus. Kaavojen toteutumiseen kunta voi vaikuttaa säätelemällä omistamiensa tonttien luovutusta tai varmistamalla muun muassa sopimuksin yksityisen tonttimaan käyttöön saamista.

Lainsäädäntö tarjoaa kunnalle monipuoliset ja tehokkaat keinot huolehtia maapoliittisista tehtävistä. Vapaaehtoisen maanhankinnan lisäksi kunnalla on mahdollisuus käyttää riittävän maavarannon turvaamisessa etuosto-oikeutta ja maan lunastamista. Se voi edistää kaavojen toteuttamista mm. rakentamiskehotuksin ja sopia yksityisen maanomistajan kanssa erityisesti kaavamuutostilanteissa kaavan toteuttamiskustannusten ja hyötyjen jakamisesta maankäyttösopimuksella. Kunnat ovat kuitenkin käyt-

täneet perinteisiä maapoliittisia keinoja rajoitetusti. Niiden aktiivisemmalla käyttöön ottamisella olisi myönteinen vaikutus tonttitarjontaan ja sitä kautta vähitellen myös asuntojen hintatason kohtuullistumiseen.

Kaavoituksella kunta toteuttaa kehittämisstrategiaansa ja luo edellytyksiä kysyntää vastaavalle asuntotuotannolle sekä asuntoalueiden toimivuudelle ja viihtyisyydelle.

Kaavoituksen sujuvuuteen ja prosessien ennakoitavuuden parantamiseen on tarpeen kiinnittää huomiota. Kuntaliiton vuonna 2004 tekemässä kyselyssä tonttituotantoon liittyviä kitkatekijöitä olivat kaavoituksen ristiriidat, kaavoitusresurssien vähyys, kunnallistekniikan rahoituksen puute ja kaavavalitusten hidas käsittely. Jos vaikutuksiltaan vähäisten kaavamuutosten ja lupakäsittelyjen prosesseja saataisiin yksinkertaistetuksi, kaavoitusresurssien käyttöä voitaisiin ohjata vaativimpien kaavahankkeiden hyväksi. Valitusten käsittelyaikojen ennakoitavuuden parantaminen puolestaan tehostaisi kaavojen toteuttamisen ja rakentamisen resurssien käyttöä.

Kaavoituksen sujuvuus ja riittävä tonttitarjonta luovat edellytyksiä asuntojen tarjonnalle. Kasvuseuduilla asuntojen hintatasoon vaikuttavat merkittävästi asuntojen kysyntään liittyvät seikat, kuten kotitalouksien tulot ja tulo-odotukset, asuntokuntien määrän kasvu, tarve asumistason parantamiseen sekä rahoitusmarkkinat. Nykyisessä tilanteessa rahoituksen saatavuus ja alhaiset lainakorot ovat kuitenkin asuntojen hintatasoon voimakkaimmin vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi reaalikoron yhden prosenttiyksikön nousun on arvioitu laskevan asuntojen reaalihintoja pääkaupunkiseudulla pitkällä aikavälillä 4–5 prosenttia¹.

Tämä esitys kohdistuu sitä valmistelleen työryhmän toimeksiannon mukaisesti kysymyksiin, jotka liittyvät yhteiskunnan mahdollisuuksiin parantaa asuntojen tarjonnan edellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain keinoin.

Ympäristöministeriö on eduskunnan edellyttämällä tavalla seurannut 1.1.2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön toimivuutta. Toimivuuden seurannan toinen vaihe toteutettiin vuosina 2004–2005 ja kokemukset ja arviot on julkaistu Suomen ympäristö-sarjassa (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Suomen ympäristö 781, 2005). Arvion mukaan lainsäädäntö on pääsääntöisesti toiminut lakia säädettäessä asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

¹ Lähde: tutkija Elias Oikarinen, Turun kauppakorkeakoulu.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1

Rakennusmaan ja asuntojen tarjonta ja hinnanmuodostus

Asuntojen ja asuntotonttien hinta määräytyy markkinapohjaisesti kysynnän ja tarjonnan pohjalta. Kysynnän muutokset ovat tyypillisesti luonteeltaan nopeita. Koska asuntojen tarjonnan lisääminen on hidas prosessi, kysynnän muutokset heijastuvat asuntojen ja tonttien hintojen muutoksina. Hintatason palautuminen muutosten jälkeen pitkän aikavälin tasapainoon on myös hidas prosessi, poikkeuksena tilanteet, joissa toimintaympäristön muutokset ovat huomattavia.

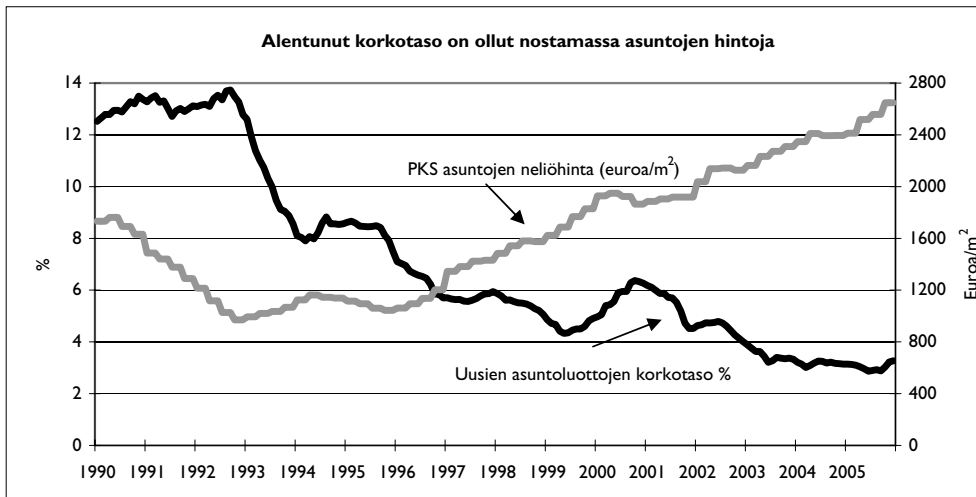
Kotitalouksien kysyntä on tärkein niin asuntojen kuin tonttien hintatasoa määrittävä tekijä. Asuntojen tarjonta riippuu olemassa olevasta asuntokannasta sekä asuntorakentamisesta, joka puolestaan on riippuvainen paitsi tonttien myös rakentamisen resurssien saatavuudesta (työ, rakennusaineet, yrittäjäyys, tonttitarjonta) sekä rakentamisen kannattavuudesta (kustannukset, kysyntä, kilpailutilanne, asuntokannan hintataso).

Viimeisen 10 vuoden aikana ovat kerrostaloasuntojen hinnat yli kaksinkertaistuneet ja omakotitonttien hinnat kolminkertaistuneet Helsingin seudulla. Tämä on johtunut ennen muuta kasvaneesta asuntokysynnästä. Keskeiset tekijät ovat olleet kotitalouksien hyvä taloudellinen tilanne ja luottamus tulevaisuuteen, asuntorahoituksen kustannusten aleneminen sekä rahoituksen saatavuuden parantuminen ja seudun asuntokuntien määrän lisääntyminen. Nämä tekijät ovat luonteeltaan myönteisiä ja heijastelevat Helsingin seudun taloudellista elinvoimaa.

Hintojen nopea nousu ja korkeaksi kohonnut hintataso ovat ongelma nimenomaan ensiasunnon ostajille, jotka eivät hintojen noususta ole hyötynet. Hyöty viimeisten 10 vuoden korkotason alenemisesta on suurelta osin huvennut hintojen nousuun. Seurauksena etenkin ensiasuntoa ostavien kotitalouksien lainarasitus on noussut ja riskit ovat kasvaneet, sillä tyypilliset laina-ajat ovat viimeisen 10 vuoden aikana nousseet 15 vuodesta 25 vuoteen ja keskimääräinen lainan määrä on yli kaksinkertaistunut. Rahoitusmarkkinoiden syveneminen eruroon siirtymisen myötä on toisaalta vähentänyt rahoitusriskejä.

Pääkaupunkiseudun asuntoneliön reaalihintana on hieman yli kaksinkertaistunut vuodesta 1993, jolloin asuntojen hinnat olivat alimmillaan. Vastaavasti asuntolainojen reaalin korkotasoa on pudonnut vuonna 1993 olleesta 8 %:sta nykyiseen noin 2 %:iin.

Asuntorakentamisen määrä on noussut lisääntyneen kysynnän seurauksena. Lama-aikana 1990-luvun alkuvuosina valtion tukema asuntotuotanto ylläpiti noin 9 500 asunnon vuosituotantoa Helsingin seudulla. Vuoden 1995 taantuma alensi asuntorakentamisen määrän vuonna 1996 noin 6 000 asuntoon. 1996 alkanut hintojen nousu ja valtion tukitoimenpiteet ovat nostaneet tuotantomääriä tästä, niin että huipputaso,



11 500 asuntoa, saavutettiin vuonna 2001. Tämän jälkeen tuotanto on ollut 10 000–11 000 asunnon luokkaa. Tästä pääkaupunkiseudun osuus on ollut noin 8 000 asuntoa ja kehyskuntien runsaat 2 000 asuntoa.

Jotta asuntorakentaminen voisi nykyistä paremmin vastata asuntokysyntään tulevaisuudessa ja mahdollistaa kohtuuhintaisen asumisen kasvavilla kaupunkiseudulla, kaikkia asuntorakentamisen rajoitteita pitäisi pyrkiä poistamaan. Tonttitarjonta on yksi mahdollisista rajoitteista ja siihen vaikuttaminen on selkeästi julkisen vallan vastuulla.

Tonttimaan tarjonta ei ole pelkästään asumisen hintaan liittyvä asia, vaan vaikuttaa keskeisesti myös kasvavien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyteen ja työssäkäyntialueen kokoon. Jos kysyntää vastaavaa asuntotarjontaa ei ole kotitalouden ensisijaisella toivealueella, asuntojen ostaminen siirtyy matkallisesti kauemmas parhaasta vaihtoehdosta. Tällöin seudun rakenne hajautuu ja kotitalouksien arjen hoitaminen vaikeutuu työmatkojen ja muiden matkojen pidentyessä.

2.2

Kaavoitetun tonttimaan riittävyys ja kysyntä

Kaavoituksella kunta voi varmistaa yhdyskuntarakenteensa kehittämisperiaatteet, edellytykset elinympäristön hyvälle laadulle ja säädellä asuntotuotannon määrää, sijoittumista ja rakennetta. Tonttien rakentamisen edellytyksenä kaavoituksen jälkeen on vielä se, että ne ovat yhdyskuntatekniikaltaan käyttöön otettavissa ja rakentamisen myötä alueelle tulevat asukkaat saavat tarvitsemansa palvelut.

Kaavoitetun tonttimaan riittävyyteen suhteessa kysyntään vaikuttavat tonttien lukumäärä ja niissä oleva rakennusoikeus sekä tonttien laatu, sijainti, saatavuus ja rakentamiskelpoisuus. Kaikkiin näihin kunta voi vaikuttaa maankäyttöpolitiikallaan, jonka keskeisiä välineitä ovat maapolitiikka ja kaavoitus. Maapolitiikka sisältää sekä maanhankintaan että kaavojen toteuttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Kaavoituksessa yleiskaava luo edellytyksiä kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja sitä palvelemaan maanhankintaan. Asemakaavalla kunta ohjaa asuntotuotannon rakennetta.

Tonttikysyntään vastaaminen edellyttää, että kaavoitettavissa olevaa maata on riittävästi saatavilla. Kunnan kannalta pitkäjänteinen ja oikein ajoitettu maanhankinta onkin hyvin hoidetun maapolitiikan perusta. Riittävän kaavoittamattoman, ns. raakamaavarannon ylläpitäminen voi tapahtua nykyisen lainsäädännön puitteissa vapaaehtoisten kauppojen, kunnan etuosto-oikeuden käyttämisen tai maan lunasta-

misen avulla. Maankäyttösopimukset ovat keino edistää yksityisomistuksessa olevan maan käyttöön saamista erityisesti kaavamuutos- ja täydennyskaavoitustilanteissa. Kunnalla on myös eräissä tilanteissa mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta rakentamattomien tai vajaasti rakennettujen tonttien käyttöön saamiseksi.

Kunnat hankkivat rakennusmaata pääasiassa vapaaehtoisin kaupoin. Kuntien raakamaan hankinnat ovat vuodesta 2000 vuoteen 2004 vähentyneet noin 2000 hehtaaria noin 1000 hehtaariin vuodessa. Tosin vuoden 2000 määrään on vaikuttanut tuolloin vuoden alkupuolella voimassa ollut myyntivoiton verohelpotus myytäessä kunnalle maata. Maankäyttösopimusten käyttö on sen sijaan lisääntynyt, varsinkin 1.7.2003 voimaan tulleen kaavoituskorvausta ja kaavoitussopimusten tekemistä koskeneiden säännösten (222/2003) voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi vuonna 2004 tehtiin 29 kunnassa yhteensä 116 sopimusta ja niihin sisältyi rakennusoikeutta yli 1 milj. kerrosneliometriä.

Etuoikeutta käyttäen hankittiin vuosina 2000–2004 noin 5 % ostetuista maa-alueista. Raakamaan lunastusmahdollisuuksiin kunnat turvautuvat melko harvoin ja myös kuntakohtaiset erot sen käytössä ovat huomattavat. Kaavan toteuttamista edistävästä toimenpiteistä rakentamiskehotuksia käytettiin 2000–2004 **vain kuudessa** kunnassa yhteensä 220 tontin osalta.

Asemakaavoitetun tonttimaan riittävyys arviointi on vaikeaa erityisesti silloin, kun merkittävä osa siitä on yksityisomistuksessa eikä kaavoitukseen ole liittynyt tonttien käyttöön saamista edistäviä sopimuksia. Voidaan kuitenkin arvioida, että tarvitaan vähintään **4–5 vuoden asuntotuotantarvetta vastaava määrä turvaamaan** riittävä tonttitarjonta, kun otetaan huomioon kaavoitusprosessin keston ennakkointiin liittyvät epävarmuustekijät, kaavojen toteuttamiseen kuluva aika ja asuntokysynnän mahdolliset muutokset.

Tonttitarjonnan niukkuus ja kalleus on ongelma erityisesti Helsingin seudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Sipoo ja Vihti). YTV:n selvitysten mukaan pääkaupunkiseudun kaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) yleiskaavoissa uusia asuntotuotantomahdollisuuksia on osoitettu yhteensä noin 19 miljoonaa kerrosneliometriä, josta hieman yli puolet sijoittuu kerrostaloalueille. Yleiskaavojen tuotantomahdollisuuksista vajaa kolmannes eli 6 milj. k-m² on jo asemakaavoitettuja. Noin 4 milj. k-m² sijaitsee yksityisten omistamilla pientaloalueilla, joiden toteutumiseen ajoittumiseen liittyy tästä syystä epävarmuustekijöitä. Uudenmaan liiton mukaan kehysalueen kunnissa on asemakaavoitettua tonttivarantoa noin 3 milj. k-m². Asuntotuotantarpeeksi Helsingin seudulla lasketaan 10 000 asunnon tuotantoon perustuen noin 1 milj. k-m² vuodessa, joten määrällisesti tilanne on tyydyttävä, edellyttäen että yleiskaavassa osoitetut varannot saadaan asemakaavoitetuksi ja markkinoille. Käytännössä tilanne on huonompi, koska tonttivaranto ei välttämättä sijaitse kysynnän kannalta kilpailukykyisesti ja osa tonteista ei tule hintojen nousua odottaessa markkinoille.

Hallituksen budjettiriihen yhteydessä päätettiin myös kiinteistöveron nostamisesta 1 prosenttiyksiköllä rakentamattomilla rakennuspaikoilla edellä mainituissa Helsingin seudun kunnissa sekä Hyvinkään kaupungissa ja Mäntsälän ja Pornaisten kunnissa. Tämä kiinteistöverolain muutos tuli voimaan 1.1.2006 (1131/2005). Laki ei koskenut saman omistajan omistamaa, asuttuun rakennuspaikkaan rajoittuvaa toista tonttia. Muutos edistää kaavoitettujen tonttien saamista käyttöön.

Kaavoituksen määrä, kesto ja resurssit

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kunnan roolia kaavoituksessa. Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Ellei kunta huolehdi tarpeellisten kaavojen laatimisesta ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kaavaa koskeva päätös on tehtävä.

Eryteisesti suurten kaupunkiseutujen alueella on noussut esiin kasvukuntien tonttituotantoon liittyviä ongelmia. Osaltaan nämä ongelmat on liittyvät kaavoituksen, erityisesti asemakaavoituksen määrään ja keston sekä kuntien kaavoitusresurssien vähyyteen.

Kaavoituksen määrä

Yleiskaavoilla ohjataan kuntien yhdyskuntarakennetta ja yleispiirteistä maankäyttöä. Yleiskaavoitus yhdessä kunnan maapolitiikan kanssa luo pohjan asemakaavoitukselle ja sen jatkuvuudelle. Kunnissa on voimassa yli tuhat yleiskaavaa, jotka kattavat yhteensä noin 17 % Manner-Suomen pinta-alasta (tilanne 31.12.2004). Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen on hyväksytty vuosittain noin 120 yleiskaavaa, joista suurin osa on oikeusvaikutteisia. Merkittävä osa niistä on rantaosayleiskaavoja, mutta yleiskaavoituksen painopiste on siirtymässä taajamien kaavoitukseen. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on vahvistettu kaksi. Viiden kunnan yhteisen yleiskaavan laadinta on vireillä.

Kasvavien kaupunkiseutujen yleiskaavoitus on viime aikoina lisääntynyt voimakkaasti. Esimerkiksi Oulun seudulla yleiskaavoitus kattaa kaikki kaupunkiseudun kunnat. Yleiskaavoitus on vilkasta myös Helsingin seudulla. Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien vireillä olevien yleiskaavojen myötä asuntotuotannon edellytykset alueella paranevat huomattavasti.

Asemakaavoja laaditaan alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Asemakaavoitetun² alueen kokonaispinta-ala on noin 400 000 hehtaaria (tilanne 31.12.2004). Eniten asemakaava-alueita on Uudellamaalla ja suurten kaupunkiseutujen kunnissa. Vuonna 2004 kunnat hyväksyivät yhteensä 1300 asemakaavaa, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on yli 11700 hehtaaria.³

Uutta asuntokerrosalaa kaavoitettiin noin kolme miljoonaa kerrosneliometriä. Asemakaavoituksen määrä (rakennuslain mukaiset rakennuskaavat mukaan lukien) on ollut vuodesta 1998 alkaen vuosittain suurin piirtein samalla tasolla.

Asemakaavoituksen seurantatietojen mukaan Helsingin seudulla on laadittu vuonna 2004 yhteensä 217 asemakaavaa, joiden pinta-ala on noin 1500 hehtaaria. Uutta asuinkerrosalaa näissä kaavoissa on osoitettu yhteensä 890 000 kerrosneliometriä. Kaavoitetun uuden asuinkerrosalan määrä lienee todellisuudessa noin miljoona kerrosneliometriä, sillä seurantatiedoista puuttuu noin 15 % hyväksytyistä asemakaavoista. Tämä vastaa likimain vuotuista Helsingin seudun asuntotuotannon tarvetta.

² Asemakaavat ilman ranta-asemakaavoja.

³ Pinta-alatiedoista puuttuu Pirkanmaan ympäristökeskuksen alueen kuntien sekä eräiden muiden kuntien tietoja.

Kaavoituksen kesto ja sen ennakoitavuus

Asemakaavoitusprosessien ajallinen kesto eri kuntien välillä ja sisällä vaihtelee. Erojen taustoista ei ole kuitenkaan riittävästi tietoa. Kuntaliiton tutkimuksen mukaan asemakaavaprosessin kesto eräissä kasvuseutujen kunnissa oli vuosina 2000–2001 hieman alle kaksi vuotta. Tutkimus koski asuntotuotannon kannalta tärkeitä asema-kaavoja.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan vuonna 2004 kaikkien hyväksytyjen asemakaavojen prosessin keston mediaani oli 9 kuukautta ja keskiarvo 12 kuukautta. Kunta- ja kaavakohtainen vaihtelu on varsin suurta. Kymmenen suurimman kaupungin joukossa kaavoituksen keston mediaani vaihteli neljästä kuukaudesta noin kahteen vuoteen. Käsittelyajaksi on laskettu kaavan vireille tulosta ilmoittamispäivämäärän ja hyväksymispäivämäärän välinen aika. Kaavoituksen vireille tulo voidaan eri kunnissa ajoittaa eri tavoin, mikä saattaa jossain määrin vaikuttaa kaavojen laskennallisiin käsittelyaikoihin, samoin kaavoitettavien alueiden laajuus.

Maankäyttö- ja rakennuslain vuosina 2004–2005 toteutetun toimivuuden arvioinnin yhteydessä on tullut esiin, että kaavoitusprosessin kesto on aiempaa vaikeampi ennakoida. Tämän on katsottu johtuvan mm. lisääntyneestä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta, selvitysten ja vaikutusarvioiden lisääntymisestä ja valitusten pidentyneistä käsittelyajoista.

Kaavoituksen keston vaikuttavat monenlaiset kaavan sisältöön ja laadintaprosessiin liittyvät tekijät sekä kaavan hallinnollinen käsittely kunnassa. Vaativissa kaavahankkeissa selvitykset, vaikutusten arviointi, osallistuminen ja viranomaisyhteistyö ovat olennainen osa suunnittelutyötä, jolloin eri prosesseja sujuvoittamalla voidaan vain rajallisesti vaikuttaa kaavoituksen keston.

Asuntotuotannon näkökulmasta on ratkaisevaa, että vuosittain valmistuu riittävä määrä asemakaavoja, jotka yhdessä olemassa olevan kaavavarannon kanssa muodostavat sijainniltaan ja laadultaan monipuolisen, kysyntää vastaavan potentiaalisen tonttitarjonnan. Asemakaavoituksen jatkuvuus vähentää riippuvuutta yksittäisen asemakaavahankkeen mahdollisesta viivästymisestä.

Kaavoituksen resurssit

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan yhteydessä on havaittu, että kuntien omat kaavoitusresurssit ovat vuoden 2000 jälkeen olleet hienoisessa nousussa. Kaavoitusresurssit ovat kuitenkin edelleen 1990-luvun alun tason alapuolella. Kuntaliiton selvitysten mukaan kuntien kaavoituksen henkilöresurssit vähenivät 1990-luvun alusta vuoteen 2001 noin 10 %. Pienten ja keskisuurten kuntien kaavoitusresurssit heikkenivät suhteessa suuriin kuntiin. Vuoteen 2004 mennessä henkilöresurssit ovat nousseet noin 2 % vuoden 2000 tilanteesta, eniten 20 000–50 000 asukkaan kunnissa. Kuntaliiton arvion mukaan kuntien kaavoituksen henkilöresurssit ovat nyt sellaisella tasolla, että niiden merkittävä lisääntyminen on erittäin epätodennäköistä. Konsulttien käyttö sen sijaan näyttää olevan hieman lisääntymään päin.

Kaavoitusresurssien tulevaan kehitykseen vaikuttavat myös nykyisen henkilöstön ikärakenne, eläköityminen ja julkisen sektorin mahdollisuudet rekrytoida työvoimaa tulevaisuudessa. Alalle koulututtavien kaavoittajien ja muiden asiantuntijoiden riittävyys vaikuttaa myös siihen, missä määrin konsulttitoimistot voivat palkata kaavoittajia. Kuntarakenteen mahdollisesti tulevat muutokset heijastuvat myös kaavoitustoimeen ja sen resursseihin. Tämän muutoksen vaikutuksia ei tilanteen avoimuuden vuoksi ole mahdollista ennakoida.

Kunnan kaavoitusorganisaation resurssien lisäksi kaavoituksen sujuvuuteen vaikuttavat myös siihen viranomaisyhteistyön kautta osallistuvien tahojen resurssit. Esimerkiksi valtionhallinnon, kuten alueellisten ympäristökeskusten, tiehallinnon

ja museoviranomaisten asiantuntijat tuovat panoksensa kaavoitukseen. Myös tämän henkilöstön riittävyys jatkossa on tärkeää sekä kaavoituksen sujuvuuden että laadun takia.

2.4

Osallistumisen ja viranomaisneuvottelujen vaikutus kaavaprosessin sujuvuuteen

Kaavaprosessin sujuvuuteen vaikuttaa osaltaan tapa, jolla osallistuminen ja viranomaisten yhteistyö järjestetään. Osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyjä kehittämällä on mahdollista parantaa kaavaprosessien ennustettavuutta sekä resurssien ja aikataulujen hallintaa. Keskeistä on osallistumisen oikea suhteuttaminen kaavan vaatimuksiin ja toimivan vuorovaikutuksen aikaan saaminen, jolloin voidaan välttää ristiriitojen kärjistyminen konflikteiksi. Viranomaisten yhteistyössä oleellista on viranomaisneuvottelujen toimivuus, jolloin kunta saa oikeaan aikaan tietoonsa valtion viranomaisten tavoitteet ja käsitykset tarvittavista selvityksistä eikä neuvottelumennettely muodostu liian raskaaksi.

Osallistumisen sovittaminen kaavoituksen sujuvuuden vaatimuksiin

Kansalaisten tiedonsaannin parantaminen ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen on yksi maankäyttö- ja rakennuslain keskeisistä tavoitteista. Kaavoituksen alkamisesta tiedotetaan osallisille (*vireille tulosta ilmoittaminen*). Osallistumismenettelyt suunnitellaan kaavakohtaisesti ja ne esitetään *osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa*. Tarkoituksena on avata kaavaprosessi julkiseksi varhaisessa vaiheessa niin, että osallisilla on mahdollisuus keskustella kaavan tavoitteista ja ratkaisuperiaatteista.

Maankäyttö- ja rakennuslain osallistumista koskevat säännökset ovat joustavia. Ne antavat kunnalle harkintavaltaa tavassa, jolla osallistuminen järjestetään. Periaatteenä on, että osallistuminen järjestetään kaavan tarkoituksen ja merkityksen mukaan. Alueeltaan laajoissa tai vaikutuksiltaan merkittävissä ja useita osallisia koskevissa kaavoissa on käytettävä monipuolisia osallistumisen ja vuorovaikutuksen tapoja. Merkitykseltään ja vaikutuksiltaan vähäisissä kaavoissa osallistumismenettely voi olla hyvinkin yksinkertainen. Tämä oli todettu jo hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998).

Merkitykseltään vähäisessä asemakaavamuutoksessa, jossa on vain vähän osallisia, vireilletulosta ilmoittaminen voidaan jo nykyisen lain mukaan yhdistää MRA 30 §:ssä tarkoitettuun tilaisuuteen esittää mielipide. Lisäksi on katsottu, että tällaisessa tapauksessa, jossa kaavalla ei ole yleistä merkitystä, tilaisuudesta mielipiteen esittämiseen ei ole tarpeen ilmoittaa sanomalehdessä, vaan ilmoittamiseen voidaan käyttää esimerkiksi kirjettä.

Kunnat eivät aina ole onnistuneet kaikin osin käyttämään hyväkseen mahdollisuutta suhteuttaa osallistumisen järjestämisen laajuus kaavan merkitykseen. Tämä on osaltaan johtunut siitä, että säännökset ovat tulkinnanvaraisia. Pienissä, vaikutuksiltaan vähäisissä kaavahankkeissa osallistuminen on saatettu järjestää tarpeettomankin raskaalla tavalla, kun on pyritty varmistamaan menettelyn lainmukaisuus. Tämä on sitonut kaavoituksen voimavaroja. Laaja-alaisten, vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen valmistelussa ei ole aina voitu riittävästi panostaa osallistumisen monipuolisuuteen ja vuorovaikutuksen laatuun.

Lain toimivuuden seurannan yhteydessä keväällä 2005 tehtiin valtakunnallinen kysely kansalaisjärjestöille. Kyselyn mukaan tiedonsaanti kaavoituksesta ja mahdollisuudet osallistua ovat lisääntyneet merkittävästi. Osalliset kokevat kuitenkin yhä vaikutusmahdollisuudet puutteellisiksi. Tämä liittyy ennen muuta tilanteisiin, joissa eri toimijoiden tavoitteet ovat ristiriitaisia ja joissa syntyy konflikteja.

Viranomaisten yhteistyöhön liittyvät kehittämistarpeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien päätösvaltaa ja vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa. Valtion valvontaa kaavoituksessa kevennettiin poistamalla kuntien kaavojen alistusmenettely⁴. Valtion viranomaisten tehtävät kuntien kaavoituksen ohjauksessa painottuvat nyt valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen turvaamiseen, neuvotteluyhteistyöhön sekä neuvontaan ja asiantuntija-avun antamiseen. Keskeinen asema kaavojen ennako-ohjauksessa on kunnan ja valtion viranomaisten välisillä viranomaisneuvotteluilla.

Viranomaisneuvottelu järjestetään laadittaessa kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka on muutoin maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisten toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittävä. Neuvottelun tarkoituksena on selvittää kaavan laadintaan liittyvät valtakunnalliset ja muut keskeiset tavoitteet. (MRL 66 §) Tavoitteena on, että kunta ja valtion viranomaiset neuvottelevat kaavan laatimiseen liittyvistä kysymyksistä ja että kunta saa tietoonsa valtion viranomaisten näkemykset kaavan tavoitteista sekä siihen liittyvistä selvitystarpeista riittävän aikaisessa suunnittelu- vaiheessa.

Yleiskaavasta järjestetään viranomaisneuvottelut kahdessa vaiheessa: kaavoitukseen ryhdyttäessä (aloitusvaiheen neuvottelu) ja kaavaehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä (ehdotusvaiheen neuvottelu) (MRA 18 §). Asemakaavaa laadittaessa ehdotusvaiheen neuvottelu järjestetään vain tarvittaessa (MRA 26 §). Ehdotusvaiheen neuvottelua on pidetty tarpeellisenä esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisilla on ristiriitaisia näkemyksiä asemakaavan sisältöön tai toteuttamisvelvollisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Viranomaisneuvotteluja järjestettiin vuonna 2005 noin 750. Määrä on vähentynyt vuodesta 2004 noin 18 % ja on samalla tasolla kuin vuonna 2003. Vuodesta 2002 viranomaisneuvottelujen määrä on laskenut noin neljänneksellä. Viranomaisneuvotteluja on järjestetty seuraavasti:

vuosi	2002	2003	2004	2005
lkm	1033	760	895	754

Alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmille tehdyn kyselyn mukaan viranomaisneuvottelujen toimivuuteen on oltu suhteellisen tyytyväisiä. Ne ovat täyttäneet perustehtävänsä välittää suunnitteluun valtakunnallisia ja seudullisia tavoitteita. Valtaosa (79 %) kyselyyn vastanneista katsoi, että viranomaisneuvotteluissa oli selvitetty onnistuneesti valtakunnalliset, seudulliset ja muut keskeiset alueidenkäyttötavoitteet. Ne olivat myös tuottaneet lisäarvoa suunnitteluun. Tätä mieltä oli peräti 87 % vastaajista. Tästä huolimatta viranomaisneuvotteluissa on nähty myös ongelmia ja kehittämistarvetta. Muun muassa osa vastaajista näki puutteita viranomaisten osallistumisessa neuvotteluihin.

Seurannassa on tullut ongelmana esiin, että kaavoituksen aloitusvaiheen viranomaisneuvotteluissa ei aina ole ollut edellytyksiä ottaa kantaa kaikkiin suunnittelun kannalta oleellisiin kysymyksiin mm. tarvittaviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Ehdotusvaiheen neuvottelu saattaa puolestaan olla liian myöhäinen ajankohta erilaisten näkemysten yhteen sovittamiseen. Tilannetta on paikattu järjestämällä muita kaavaneuvotteluita, mikä on tehnyt neuvottelumenettelystä tarpeettoman raskaan. Epävarmuus kulloinkin selvityksille asetettavista vaatimuksista on myös tuonut ennakoimattomuutta kaavoitusprosesseihin ja hankaloittanut resurssien ja aikataulujen

⁴ Alustusmenettelyssä kuntien yleiskaavat ja olennaiset asemakaavat tuli alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi.

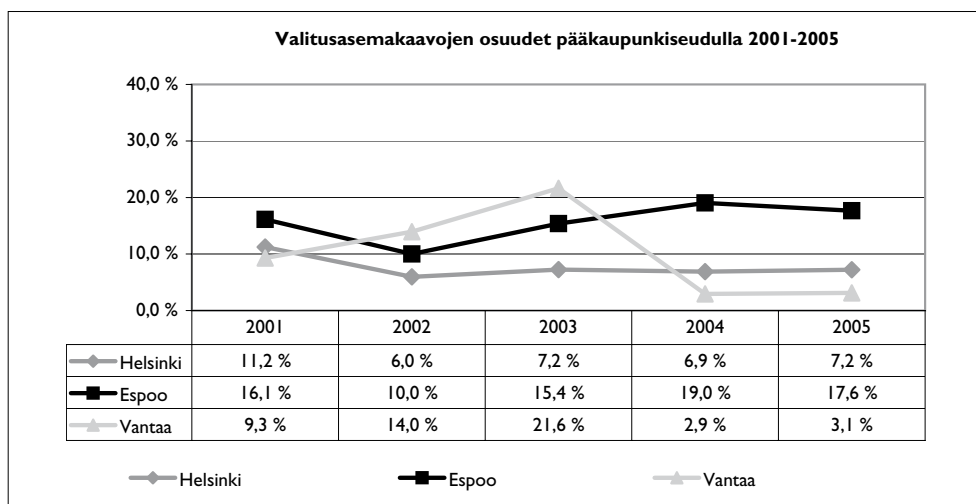
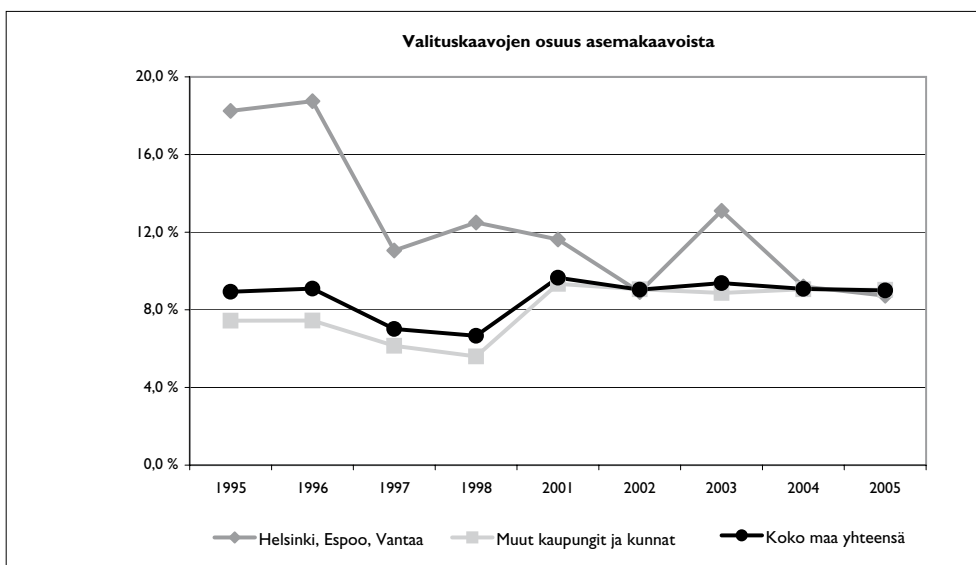
hallintaa. Kehittämisen tarvetta on katsottu olevan myös viranomaisneuvottelujen kynnyksen määrittelyssä sekä viranomaisneuvottelujen ja muiden kaavaneuvottelujen työnjaon selkiyttämisessä.

2.5

Kaavoja ja lupia koskevien valitusten määrä ja vaikutukset kaavoituksen keston

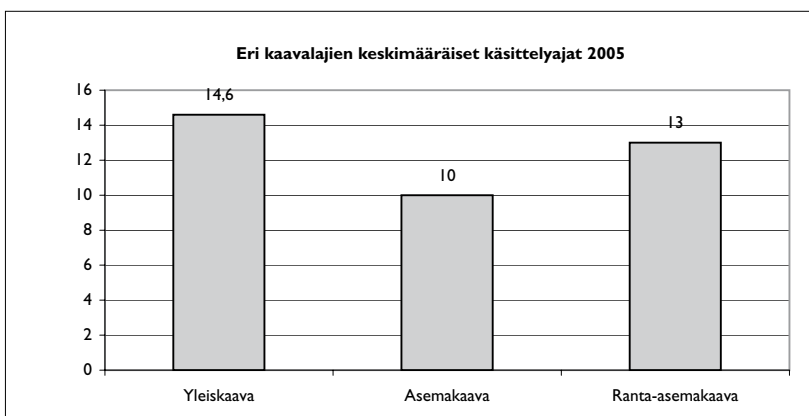
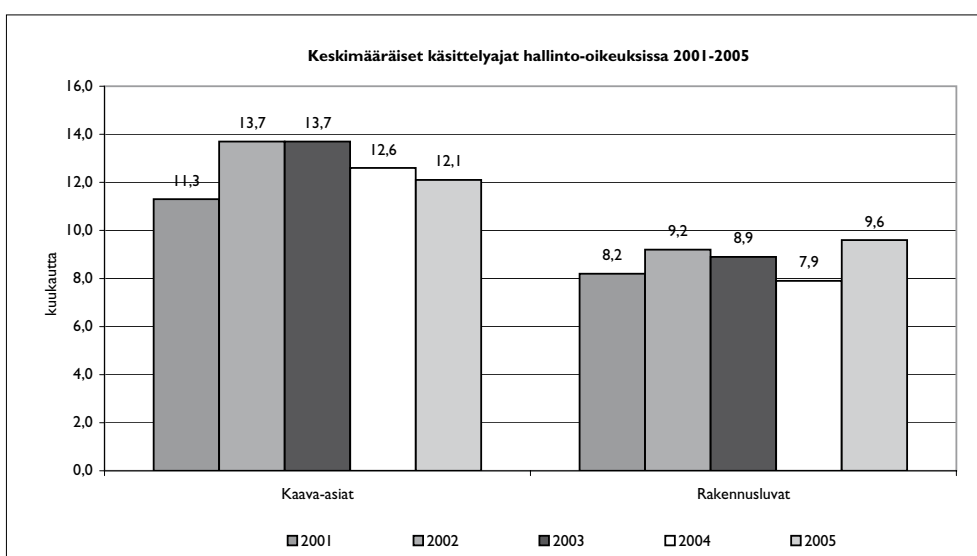
Asemakaavoista valittaminen

Kunnan kaavapäätöksistä on mahdollista tehdä valitus ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnissa hyväksytään vuosittain noin 1300 asemakaavaa tai niiden muutosta. Näistä noin 9 prosentista valitetaan. Valituskaavojen suhteellinen osuus on säilynyt likimain samalla tasolla kuin se oli jo rakennuslain aikana. Pääkaupunkiseudulla valituskaavojen osuus on jopa laskenut, mutta muualla maassa osuus on noussut hieman, noin 1–2 prosenttiyksikköä.



Pääkaupunkiseudun suurimmissa kaupungeissa valitusasemakaavojen osuus on maankäyttö- ja rakennuslain aikana vaihdellut Espoossa ja Vantaalla kun taas Helsingissä kehitys on ollut tasaisempi.

Kaavavalitusten käsittely pidentää niiden kaavojen valmistumista, joista valitus on tehty. Hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain noin 100–120 valitusasemakaavaa. Hallinto-oikeuksien kaavavalitusten käsittelyajat pitenevät vuodesta 2000 vuoteen 2003 11,3 kuukaudesta 13,7 kuukauteen. Vuosina 2004 ja 2005 käsittelyajat ovat laskeneet noin 12 kuukauteen. Asemakaavavalitukset on kuitenkin voitu käsitellä keskimäärin muita kaavoja nopeammin, noin 10 kuukaudessa. Eri hallinto-oikeuksien välillä on käsittelyajoissa kuitenkin melko suuria eroja, lyhimmästä 5,4 kuukaudesta pisimmillään 14,8 kuukauteen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdään jatkovalitus noin 30–40 prosentista hallinto-oikeuden käsittelyssä olleista asemakaavoista. Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavavalitusten käsittelyaika oli vuonna 2005 keskimäärin noin 9 kuukautta.



Jos kaavavalitus käsitellään molemmissa tuomioistuimissa, valituksen vaikutus kaavan käsittelyn keston voi olla 1,5 vuodesta noin 2 vuoteen. Jos jatkovalitusta ei tehdä, valitus pidentää kestoja noin 10 kuukaudella. Tämän pidentävän vaikutuksen merkitystä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että yli 90 % asemakaavoista ei ole valitusten kohteena. Toisaalta valitukset saattavat kohdistua suurempiin ja kuntien kannalta tärkeisiin kaavaratkaisuihin, niin että valitusten kaavan voimaantuloa viivästyttävä vaikutus voi joissakin kunnissa aiheuttaa ongelmia esim. asuntotuotannossa. Hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja tulisi voida lyhentää. Käytännössä mahdollisuuksia ei ole viittä kuukautta lyhyempään asiaratkaisun sisältävän asian käsittelyyn.

Suomessa maankäytön suunnittelussa käytössä oleva laaja valitusoikeus mahdollistaa valitusten käyttämisen myös siinä tarkoituksessa, että pyritään lykkäämään kaavan toteuttamista tuonemmaksi. On myös esitetty, että joskus kaavavalituksissa ei olisikaan kysymys oikeusturvan hakemisesta, vaan halusta jatkaa poliittisessa prosessissa jo kertaalleen ratkaistua kiistelyä kaavasta. Tällaisten valitusten tai tässä tarkoituksessa tehtyjen valitusten määrästä ei ole tehty selvityksiä eikä niiden erottelu kirjallisen aineiston perusteella ole mahdollistakaan.

Kaavoitusratkaisuja tehdään kunnissa sekä yleiskaavatasolla että asemakaavoituksessa. Tavoitteena laissa on ollut, että yleiskaavoituksella voitaisiin nopeuttaa asemakaavoitusta, kun tärkeät suuret kysymykset on ratkaistu jo yleiskaavassa. Tätä tavoitetta ei saavuteta kuitenkaan silloin, jos yleiskaavassa jo ratkaistut kysymykset riitautetaan uudelleen asemakaavatasolla. Nykyinen lainsäädäntö ei estä tällaista kaksinkertaista valittamista.

Lupa-asioista valittaminen

Rakennuslupia ja toimenpidelupia koskevia päätöksiä tehdään vuosittain kunnissa runsaasti, rakennuslupia noin 65 000. Tähän määrään nähden rakennusluvista tehdään valituksia hallinto-oikeuksiin vuosittain vähän, noin 240, mikä on vain 0,4 % tehdyistä päätöksistä. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat rakennuslupavalitusten osalta ovat olleet lyhyemmät kuin kaavavalitusten, ne ovat koko maankäyttö- ja rakennuslain ajan olleet selvästi alle vuoden ja liikkuneet 7–9 kuukauden välillä. Vuonna 2005 käsittelyaika oli 9,6 kuukautta, joten se on aikaisemmista vuosista hie-man pidentynyt.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdään jatkovalituksia rakennuslupa-asioissa vuosittain noin 80–100, joten rakennusluvissakin noin joka kolmas valitusasia käsitellään kahdessa tuomioistuinasteessa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat myös rakennuslupien osalta ovat alle vuoden, noin 9 kuukautta. Yhteensä kahdessa tuomioistuimessa käsitellyn rakennuslupan lainvoimaisuus voi siten viipyä noin 1,5 vuotta. Jos jatkovalitusta ei tehdä, viipyminen kestää noin 9 kuukautta.

Rakennuslupien osalta on kuitenkin huomattava, että varsinaista valitusta hallinto-oikeudelle edeltää kunnan sisäinen oikaisuvaatimusmenettely niissä tapauksissa, joissa luvan ratkaiseminen on delegoitu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta viranhaltijalle. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Myös tämä kunnan sisäinen käsittely merkitsee osaltaan luvan lainvoimaisuuden viivästymistä. Oikaisuvaatimusten käsittelyn viemästä ajasta ei ole tarkempaa tietoa.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakoa koskevat järjestelyt maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa useita tapoja, joilla kunta voi rahoittaa tonttituotantoa ja sen edellyttämiä yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Aktiivinen maapolitiikka ja kunnan riittävä raakamaan (asemakaavoittamaton maa) hankinta luovat hyvät edellytykset kunnan järjestelmälliselle kaavoitukselle ja kaavojen toteuttamiselle. Kaavoitettaessa kunnan maata siinä syntyvät hyödyt tulevat täysimääräisesti kunnan hyväksi.

Luovuttaessaan tontit rakennettaviksi joko vuokra- tai omistusoikeudella kunta voi markkinahintojen salliessa sisällyttää tonttien luovutushintaan raakamaan, kaavoituksen, kiinteistöjen muodostamisen, kunnallistekniikan suunnittelun ja rakentamisen kustannukset. Kunta saa tällöin nämä kustannukset katetuksi kohtuullisessa ajassa tonttien luovutuksen yhteydessä. Kuntien raakamaan hankinta perustuu käytännössä useimmiten vapaaehtoiisiin kaappoihin. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää useita lunastusperusteita, joiden nojalla kunta voi tarvittaessa saada ympäristöministeriöltä luvan yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan alueen lunastamiseen, jos vapaaehtoisin keinoin ei päästä sopimukseen alueen hankkimisesta kunnan omistukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 1.7.2003 voimaan tulleella muutoksella kunnille luotiin paremmat edellytykset ylläpitää riittävää tonttitarjontaa kohtuuhintaisen asuntuotannon ja muun rakentamisen turvaamiseksi ilman, että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat esteenä. Lain uudella 12 a -luvulla saatiin aikaan järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat osaltaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Ensisijaisesti kustannuksiin osallistumisesta on sovittava kunnan ja maanomistajien kesken tehtävin maankäyttösopimuksin. Toissijaisesti kunnalla on mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset kehittämiskorvauksena niiltä maanomistajilta, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä ja joiden kanssa kustannusten korvaamisesta ei ole päästy sopimukseen.

Lain uuden 12 a -luvun on havaittu lisänneen maanomistajien sopimushalukkuutta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Sopimusten määrä lisääntyi merkittävästi vuonna 2004. Uudistus on lisännyt myös maanomistajien halukkuutta maan myyntiin kunnalle. Kehittämiskorvauksia ei toistaiseksi ole kuitenkaan määrätty. Tämä johtuu siitä, että maanomistajien kanssa on tehty maankäyttösopimuksia, jolloin kehittämiskorvaussäännösten soveltamiseen ei ole ollut tarvetta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvun säännösten mukaan kunta voi nimetä erityisiä kehittämisalueita, joilla kunnan ja maanomistajien yhteistoiminta ja alueen joustavat toteutumistavat korostuvat. Kunta voi määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta kehittämisalueeksi. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu alue, jonka uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä myös rakentamaton alue, milloin sen rakentaminen on asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä tarpeen ja sen toteuttaminen maanomistuksen pirstoutuneisuudesta tai muusta vastavasta syystä edellyttää kehittämistoimenpiteitä (110 §).

Kehittämisalueilla voidaan päättää sovellettavaksi erityisjärjestelyjä. Muun muassa alueen toteuttamisvastuu voidaan kadunpidon ja muiden yleisten alueiden osalta osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi. Samoin kunnalla on oikeus periä maanomistajan saamaan hyötyyn suhteutettu kohtuullinen ke-

hittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin.

Kehittämisalueita koskevan sääntelyn oltua nyt voimassa jo kuusi vuotta ei kokemuksia toteuttamisasteelle edenneistä kehittämisalueista ole vielä juurikaan kertynyt. Tähän on vaikuttanut toisaalta maankäytösopimusten aikaisempaa runsaampi käyttö maankäyttö- ja rakennuslain uuden 12 a -luvun ansiosta ja toisaalta kehittämisalueluomenettelyn soveltamisen varsin tiukat edellytykset erityisesti rakentamattomilla alueilla, lain mahdollistamat niukat erityisjärjestelyt kehittämisalueilla sekä osaltaan myös siihen liittyvän kehittämismaksun tulkinnanvarainen sääntely laissa. Myöskään valtion viranomaiset eivät ole tulleet mukaan erityisten asunto- tai elinkeinopoliittisten tukitoimien suuntaamiseen suunnitellulle kehittämisalueelle, joten säännösten merkitys on jäänyt vähäiseksi.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1

Tonttitarjonnan turvaaminen asuntotuotannon tarpeisiin

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on kunnille säädetty velvollisuus asemakaavojen laatimiseen ja niiden pitämiseen ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää (51 §). Säännöksestä ilmenee kunnan kaavoitusmonopolin ajatus siitä, että kunta itse harkitsee, milloin, mihin tarkoitukseen ja missä määrin asemakaavoja on tarpeen laatia tai muuttaa niitä. Toisaalta säännös edellyttää kunnan hoitavan kaavoitustaan niin, että kehityksen edellytyksiin voidaan vastata.

Asuntotuotannon kannalta on tärkeitä asemakaavoitettujen tonttien riittävä saatavuus tarvitsijoiden käyttöön. Koska kaavoitettua tonttimaata puuttuu, pientalotuotannosta esimerkiksi pääkaupunkiseudun kehyskunnissa huomattava osa tapahtuu asemakaava-alueiden ulkopuolella yksittäistapauksellisen kunnan harkinnan perusteella.

Kuntien pakottaminen kysynnän edellyttämään asemakaavoitukseen ottamatta huomioon kuntien erilaisia edellytyksiä ja palveluvelvoitteita olisi ristiriidassa perustuslaissa säädetyn kuntien itsehallinnon kanssa. Se poistaisi kunnilta mahdollisuuden taloutensa itsenäiseen hoitamiseen ja saattaisi pakottaa veroäyrin nostamiseen kuntalaisten kannalta sietämättömän korkeaksi.

Selvityksessä kunnan maapolitiikan ja keinojen vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista (Suomen ympäristö 786, 2005, Tapio Takalo-Eskola) on todettu, että kunnan edun mukaista olisi laatia maapoliittinen ohjelma, jossa kunta linjaa maankäytön ja kaavojen toteuttamisen keskeiset periaatteet. Osassa kuntia tällainen ohjelma onkin laadittu, osassa ei, mutta joka tapauksessa niissä kunnissa, joissa asuntotuotannolla on kunnan kehitykselle merkitystä, tulisi tonttimaan saatavuuteen kiinnittää huomiota. Kunnan tulisi vuosittain harkita, millaisin kunnan maapoliittisin toimin riittävää tonttitarjontaa voidaan ylläpitää. Esityksessä ehdotetaan alueiden käytön suunnittelua ja asemakaavan laatimistarvetta koskevaa säännöstä täydennettäväksi asuntotuotannon edellytyksien turvaamista koskevalla vaatimuksella sekä vuosittaiseen kaavoituskatsaukseen liitettäväksi kysynnän sitä edellyttäessä arviointi asumiseen varattujen tonttien riittävydestä. Säännöksellä halutaan korostaa kunnan maapoliittisten toimien säännöllisen harkitsemisen ja toteuttamisen merkittävyyttä.

Tonttien tarjontaan tulisi vaikuttaa etenkin pääkaupunkiseudulla, jossa niiden riittävyys kysyntään nähden on puutteellinen. Pääkaupunkiseudulla on meneillään parhaillaan laaja yhteistyön vapaaehtoinen lisääminen, jossa yhteydessä maankäytön ja asumisen järjestäminen muodostaa merkittävän yhteistyökohteen. Helsingin seudun kuntien yhteistyösopimuksessa vuonna 2005 on perustettu maankäytön, asumisen ja liikenteen neuvottelukunta valmistamaan muun muassa asumisen strategiaa seudulla.

Edellä lausutun perusteella ehdotetaan lain 51 §:ssä olevaa kunnan velvoitetta asemakaavan laatimiseen selvennettäväksi ja täydennettäväksi siten, että korostetaan asuntotuotannon tarpeen huomioon ottamista kehityksen edellytysten arvioinnissa. Tämän arvioinnin kuitenkin tekee edelleen kunta. Tonttitarjonnan riittävydestä voidaan käydä keskustelua kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä vuosittain lain 8 §:n mukaisesti käytävissä kehittämiskeskusteluissa.

Kaavoitusosoikeus säilytetään kunnalla

Hallituksen esityksen perustana olevan työryhmän kuulemisen yhteydessä ehdotettiin riittävän tonttitarjonnan varmistamiseksi sitä, että yksityiselle maanomistajalle annettaisiin oikeus laatia maalleen asemakaavaehdotus, jonka kunta sitten käsittelee. Ehdotuksissa viitattiin maankäyttö- ja rakennuslaissa olevaan maanomistajan oikeuteen laatia ehdotus ranta-asemakaavaksi neuvoteltuaan asiasta ensin kunnan kanssa.

Asemakaavassa osoitetaan alueita yhdyskuntarakentamisen, asumisen, liike- ja toimistorakentamisen sekä teollisuuden tarpeisiin, minkä lisäksi on osoitettava alueita myös mm. virkistykseen ja palveluihin. Kunta vastaa uusille asuntoalueille tulevien asukkaiden vaatimista palveluista, minkä ohella alueen toteuttamisesta aiheutuu kunnalle kustannuksia. Kunnalla on jo nykyisin mahdollisuus antaa kaavan laadintatehtävät ulkopuoliselle, vaikkapa alueen maanomistajalle. Jos sen sijaan säädettäisiin jonkinlaisesta oikeudesta yksityiselle saada laatimansa kaava hyväksytyksi, merkitsisi se perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon rajoittamista.

Kunnan näkemys siitä, milloin ja minne asuntotuotantoa tulisi asemakaavoittaa, voi poiketa merkittävästi maanomistajan näkemyksestä alueensa käyttöönotosta sekä käyttötavasta. Vaikka yleiskaavoitus osoittaisi alueiden yleispiirteisen maankäytön, niiden käyttöönoton vaiheistus on kunnan kannalta käyttötarkoituksen ohella tärkeää. Maanomistajien lukuisten asemakaava-ehdotusten ohjaus ja käsittely söisi kuntien kaavoitusresursseja, jotka on ensi sijassa käytettävä kunnan kaavoitusohjelman mukaisten kaavojen laatimiseen ja niiden käsittelyn nopeuttamiseen. Maanomistajien aseman vahvistaminen esitetyllä tavalla voisi johtaa myös yhdyskuntarakenteen taloudellisuuden heikkenemiseen kaavoitettavien alueiden mahdollisesti sirpalemaisesta sijainnista johtuen ja samalla se vaikeuttaisi kuntien palvelujen järjestämistä.

Edellä mainituin perustein hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty ehdotusta maanomistajien oikeudesta asemakaavan laatimiseen maalleen.

3.2

Kehittämisaluesäännösten käytön kehittäminen

Niin kauan kuin kehittämisalueilla voidaan periä kehittämismaksuja varsin väljin perustein, ei kehittämisalueita koskevan säännösten soveltamisalaa voida olennaisesti laajentaa.

Kuntien yhteistyömahdollisuuksien lisäämiseksi ehdotetaan kuitenkin, että kunnat voisivat tarvittaessa perustaa myös yhteisiä kehittämisalueita uusien alueiden rakentamisen tai alueiden uudistamisen tarpeiden suuntautuessa yli kuntien hallinnollisten rajojen.

Valtion tukitoimien kohdentamista kehittämisalueille edistetään ja koordinoidaan ehdotettavalla uudella kunnan ja valtion viranomaisten neuvottelumenettelyllä. Neuvottelu ehdotetaan pidettäväksi niissä tapauksissa, joissa kunta aikoo esittää kehittämisalueella käytettäväksi valtion erityisten tukitoimien kohdistamista alueelle erikseen sovittavalla tavalla. Valtion mahdollisten tukitoimien rajoittaminen asunto- ja elinkeinopoliittisiin toimiin kuten nykyisissä ei ole tarpeen.

Kaavaprosessin joustavoittaminen

Kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välillä käydään vuosittain noin 700–800 viranomaisneuvottelua. Neuvotteluihin kutsutaan myös ne muut viranomaiset, joiden toimialaa kaava saattaa koskea. Lain 66 §:ssä on säädetty niistä kriteereistä, joiden perusteella harkitaan viranomaisneuvottelun tarvetta. Kehittämisen tarvetta on katsottu olevan viranomaisneuvottelujen kynnyksen määrittelyssä niin, että ne kohdentuisivat kaikkien osapuolten kannalta oikealle tasolle. Ongelmaksi on nousut myös se, että kaikki tarpeelliset valtion sektoriviranomaiset ja maakuntien liitot eivät ole neuvottelujen lukumäärän, etäisyyksien ja käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa aina voineet osallistua viranomaisneuvotteluihin, mikä on heikentänyt neuvottelujärjestelmän toimivuutta.

Lain 66 §:ää esitetään tarkistettavaksi niin, että viranomaisneuvottelut voidaan kohdentaa nykyistä selkeämmin kaikkein merkittävimpiin kaavoihin ja vähentää niiden määrää. Tällä tavoin pyritään varmistamaan eri osapuolten mahdollisuus riittävästi paneutua neuvotteluihin ja myös osallistua niihin. Säännöksen tarkistaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä voitaisi tarpeen mukaan pitää muita neuvotteluja valmisteltavista kaavoista.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksella on säädetty siitä, missä vaiheessa viranomaisneuvottelut tulee järjestää samoin kuin siitä, onko kaavasta järjestettävä yksi vai kaksi neuvottelua. Kaavoituksen joustavammaksi järjestämiseksi asetuksen muutoksella on tarkoitus väljentää aloitusvaiheen viranomaisneuvottelun järjestämisen ajankohtaa sekä mahdollistaa harkinta toisen neuvottelun järjestämisen tarpeesta myös yleiskaavojen osalta. Lisäksi asetuksella on tarkoitus selventää viranomaisneuvottelujen tarkoitusta ja asioita, jotka viranomaisten tulisi tuoda esille neuvotteluissa. Samoin on tarkoitus säätää asetuksella siitä, että viranomaisten tulisi tuoda esiin käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tutkimusten ja selvitysten oikea-aikainen tekeminen nopeuttaa kaavoitusta.

Asetuksella on vielä tarkoitus mahdollistaa vireilletulosta ilmoittamisen ja valmisteluvaiheen kuulemisen yhdistäminen vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa.

Tämän hallituksen esityksen liitteenä on luonnos maankäyttö- ja rakennusasetuksen muuttamiseksi, josta asetustason suunnitellut ehdotukset ilmenevät.

Lain 66 §:ään esitetään otettavaksi myös säännös viranomaisneuvottelujen järjestämistä koskevasta asetuksenantovaltuudesta.

Muutoksenhausta aiheutuvan viiveen vähentäminen

Valitusten viivästyttävään vaikutukseen voidaan ensisijaisesti vaikuttaa nopeuttamalla valitusten käsittelyä hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallitus on iltakoulussaan 10.3.2004 hyväksynyt joukon toimenpiteitä, joilla pyritään nopeuttamaan yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden valitusten käsittelyä. Näitä toimia olivat mm. hallinto-oikeuksien resurssien lisääminen kahdella tuomariilla, niiden virkarakenteen kehittäminen sekä ratkaisukokoonpanojen keventäminen. Lisäksi kaavoituksen osalta päätettiin menettelyn kehittämisestä sekä valituslupajärjestelmän käyttömahdollisuuksien selvittämistä asioissa, joihin se soveltuu, esimerkiksi rakennuslupa-asioissa. Näiden toimien toteutumista seurataan oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Jo nyt on kuitenkin nähtävissä, että pelkästään näillä toimilla valitusten käsittelyaikoja ei saada merkittävästi lyhenemään kaikissa hallin-

to-oikeuksissa. Tosin yhdessä hallinto-oikeudessa käsittelyajat lähenevät jo lyhintä mahdollista käsittelyaikaa. Käytännössä lyhin mahdollinen käsittelyaika lausuntopyyntöihin ja vastineisiin kuluva aika huomioon ottaen lienee noin 5 kuukautta.

Asemakaavavalitusten käsittelyä voidaan nopeuttaa periaatteessa kolmella tavalla: valituslupajärjestelmällä, rajoittamalla valittamista samoista seikoista usealla kaavatasolla tai rajoittamalla valitusoikeutta. Näiden keinojen käyttämisessä on kuitenkin merkittäviä rajoituksia.

Valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen lupa-asioihin ja katusuunnitelmaan

Valituslupajärjestelmä on korkeimmassa hallinto-oikeudessa nykyisin käytössä vain muutamissa asiaryhmissä kuten veroasioissa, ulkomaalaisasioissa ja toimeentulotukiasioissa. Kunnallisvalitusasioissa valituslupaa ei ole käytössä.

Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa on pohdittu useissa valitusten käsittelyn nopeuttamista käsitelleissä toimielimissä. Oikeusministeriön asettama Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa -työryhmä esitti mietinnössään (Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2004:1), ettei valituslupajärjestelmä sovellu yhteiskunnan tai alueiden käytön kannalta merkittäviin asioihin. Näillä asioilla on liittymiä perusoikeuksiin ja ne ovat muutoinkin merkittäviä asioita sekä yleisesti arvioituna että yksityisten asianosaisten ja kunnan jäsenten kannalta. Valituslupajärjestelmää voidaan sen sijaan harkita sellaisissa merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, joita on määrällisesti paljon ja joissa tapaukset ovat usein samankaltaisia. Tällaisia asioita voisivat ilmeisesti olla esimerkiksi rakennuslupa-asiat. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto parantaisi myös korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia käsitellä muita asioita – esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita – **nykyistä nopeammin**.

Ympäristöministeriön laajassa arviointiraportissa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta (Suomen ympäristö 781, 2005) lausuttiin johtopäätöksissä, että ympäristöministeriö selvittää mahdollisuudet valituslupamenettelyn käyttöönottamiseen jatkovalituksissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin sen mahdollisesti voitaisiin katsoa soveltuvan. Tämä selvitys sisältyy tutkimukseen Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisut 2001–2005 **valituslupajärjestelmään siirtymisen näkökulmasta** (Ympäristöministeriön moniste 163, 2005, Susanna Wähä). Sen johtopäätöksissä todettiin, että valituslupajärjestelmään siirtyminen asemakaava-asioissa näyttäisi tutkitun aineiston perusteella soveltuvan heikosti tähän asiaryhmään.

Valituslupajärjestelmä keventäisi korkeimman hallinto-oikeuden kokonaistyötaakkaa ja jossain määrin nopeuttaisi asiain keskimääräistä käsittelyä. Hallinto-oikeuden päätös valitusluvanvaraisissa asioissa tulisi myös heti lainvoimaiseksi ja täytäntöönpanokelpoiseksi, ellei korkein hallinto-oikeus määräisi täytäntöönpanokieltoa.

Hallituksen esityksessä on näistä lähtökohdista käsin päädytty ehdottamaan, että valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevissa asioissa.

Esityksessä ehdotetaan valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista sellaisissa tilanteissa, joissa hallinto-oikeus ei ole valituksen johdosta muuttanut hallintoviranomaisen päätöstä tai sen määräyksiä tai ehtoja. Asiassa on siten samanlainen hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden ratkaisu. Ehdotukset eivät tämän vuoksi olennaisesti vaikuttaisi oikeusturvaan. Jos hallinto-oikeus osaksikaan muuttaa päätöstä tai sen määräyksiä tai ehtoja, jatkovalitus olisi mahdollinen ilman valituslupaa. Valituslupajärjestelmä merkitsee sitä, että korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan niissä tilanteissa, joista on säädetty hallintolainkäyttölain 13 §:ssä.

Valituslupa on 1.10.2005 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin nojalla myönnettävä, jos

- lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi (*ennakkopäätösperuste*);
- asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe (*virheperuste*) tai
- siihen on muu painava syy (*painavan syyn peruste*).

Valituslupa voidaan siten saada muun muassa taloudellisesti merkittävässä asioissa tai asioissa, joissa hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyys edellyttää linjaratkaisua korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Samasta asiasta valittamisen rajoittaminen

Samasta asiasta valittamisen rajoittaminen soveltuu asemakaavoituksessa käytettäväksi, sillä asemakaavoitus perustuu yhä enenevässä määrin oikeusvaikutteisiin yleiskaavoihin. Suomen perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vuoksi ensi asteen valitusta hallinto-oikeuteen ei voida rajoittaa, eikä ole syytäkään.

Sen sijaan esitetään rajoitettavaksi jatkovalituksen tekemistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asemakaavavaiheessa siltä osin kuin asia on jo ratkaistu yleiskaavatasolla. Tällä säännöksellä ei kavenneta oikeusturvaa, koska jo yleiskaavaa laadittaessa on ollut mahdollisuus mielipiteen esittämiseen ja oikeus muutoksenhakuun on yleiskaavan osalta turvattu, myös jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ensi asteen muutoksenhaku asemakaavasta hallinto-oikeuteen säilyy nykyisen laajuisena. Edelleen olisi myös mahdollista tehdä jatkovalitus sellaisista asioista, joita ei yleiskaavatasolla ole ratkaistu.

Kunnassa ratkaistaan runsaasti sellaisia lupia ja hyväksytään muita suunnitelmia, kuten katusuunnitelma, jotka perustuvat asemakaavoitukseen. Asemakaavoitus antaa perusteen ja raamit näiden lupien sekä suunnitelmien hyväksymiselle.

Rakennuslupiin ja katusuunnitelman hyväksymiseen ehdotetaan otettavaksi samanlainen rajoitus muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä kuin asemakaavojen osalta on edellä esitetty. Tämä merkitsee sitä, että niistä seikoista, jotka on ratkaistu asemakaavassa, ei saisi enää tehdä jatkovalitusta. Oikeusturvan ei myöskään tältä osin voida katsoa vaarantuvan, sillä näistä seikoista on voinut esittää mielipiteen ja tarvittaessa hakea muutosta asemakaavan yhteydessä aina korkeinta hallinto-oikeutta myöten. Jos lupa sijoittuu alueelle, jolla ei ole asemakaavaa tai riidanalaista seikkaa ei ole asemakaavassa ratkaistu, vastaavaa rajoitusta ei olisi.

Tätä valitusoikeuden rajoitusta ei voida eikä ole tarpeen ottaa toimenpidelupiin, sillä asetuksen 62 §:n 2 momentin (437/2005) mukaan toimenpidelupaa ei ole tarpeen, jos toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan.

Valitusoikeuden rajoittaminen vaikutukseltaan vähäisistä asemakaavan muutoksista

Valitusoikeus kaavoista on varsin laaja. Kunnan jäsenten ohella valitusoikeus on alueellisella ympäristökeskuksella sekä sellaisilla muilla viranomaisilla, joiden toimialaa kaava koskee, maakunnan liitolla ja naapurikunnalla, jos kaavan vaikutukset ulottuvat sen alueelle. Lisäksi valitusoikeus on alueellisilla ja paikallisilla järjestöillä toimialallaan ja toimialueellaan. Kunnan jäsenyyden perusteella valitusoikeus on kunnan asukkailla, kunnassa maata omistavilla ja kunnassa rekisteröidyillä yhteisöillä.

Nykyisin asemakaavoituksessa tehdään paljon asemakaavan muutoksia, joilla on merkitystä pääasiassa saman korttelin tonttien omistajille ja asukkaille sekä aivan lähiympäristölle. Sen vuoksi esitetään valitusoikeutta tällaisista asemakaavan muu-

toksista rajoitettavaksi niihin kunnan jäseniin, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muihin kuntalaisiin ulotettu valitusoikeus ei näissä tapauksissa ole tarpeen. Viranomaisten sekä järjestöjen valitusoikeus säilyy muuttamattomana. Valituslajina olisi edelleen kunnallisvalitus, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että valitus voi kohdistua vain laillisuuskysymyksiin. Tällä tavoin tehdyn valitusoikeuden rajoituksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain että Århusin sopimuksen vaatimukset.

Merkittävien asemakaavavalitusten käsittelyaikojen ennakoinnin parantaminen

Valitusten käsittelystä on voimassa olevassa laissa säädetty, että yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Valituksen käsittelystä aiheutuvaa viivettäkin suurempi ongelma kiireellisimpien kaavojen toteuttamisessa on se, etteivät toteuttajat pysty ennakoimaan valituskäsittelyn viemää aikaa. Tämän vuoksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan sekä hallinto-oikeuksilla että korkeimmalle hallinto-oikeudella on velvollisuus ilmoittaa kunnalle sen pyynnöstä arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva valitus ratkaistaan. Jos arvioitu aika osoittautuu myöhemmin jostakin syystä **virheelliseksi, on oikeuden ilmoitettava** tästä kunnalle. Säännöksellä pyritään parantamaan valituksen käsittelyaikojen ennakoitavuutta.

Vähäisen tarkistuksen tekeminen kaavaan valituksen käsittelyn yhteydessä

Kaavavalitusta käsiteltäessä on joissakin tapauksissa käynyt ilmi, että kaavaan olisi tarpeen tehdä vähäinen tarkistus, jolla voitaisiin ottaa huomioon valituksessa esitettyjä seikkoja tai korjata valituksen käsittelyn yhteydessä havaittu ilmeinen virhe kaavassa. Tämä ei voimassa olevien säännösten mukaan ole mahdollista. Hallinto-oikeus voi korjata vain kirjoitusvirheitä, muttei puuttua itse kaavan sisältöön. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus voisivat tehdä kaavaan myös vähäisen tarkistuksen kunnan sekä niiden suositumuksella, joita tarkistus koskee. Tällä tavoin voidaan joissakin tapauksissa välttää kaavan palauttaminen kuntaan uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksiantotavan muuttaminen

Hallinto-oikeuden päätös kaava-asiaa koskevassa valitusasiassa esitetään annettavaksi julkipanon jälkeen. Säännöksen tarkoituksena on poistaa se epävarmuus, joka nykyisin voi syntyä, jos hallinto-oikeuden päätöstä ei saada viivytyksettä tiedoksi valituksen tehneille osoitetietojen puuttumisen tai muun syyn takia ja päätöksen lainvoimaisuus tästä syystä lykkääntyy. Valitusaika alkaa kaikkien osalta päätöksen julkipanosta.

Rakennusluvan käsittelyn mahdollistaminen asemakaavaa koskevasta muutoksenhausta huolimatta

Rakennuslupa voidaan pääsääntöisesti myöntää vasta, kun mahdollisen valituksen kohteena oleva asemakaava on lainvoimainen ja tullut voimaan. Rakennusluvasta on tällöin naapureilla ja muilla, joiden etua tai oikeutta lupa-asia koskee, oikeus tehdä valitus. Siten valitukset asemakaavasta ja mahdolliset valitukset rakennusluvasta käsitellään peräkkäin ja viivästyttävä vaikutus voi olla pitkä. Sen vuoksi esitetään

mahdolliseksi rakennusluvan myöntäminen, vaikka asemakaava ei vielä ole lainvoimainen, kunhan rakennusluvassa määrätään, että rakentamista ei saa aloittaa ennen kuin asemakaava on tullut voimaan. Tämä merkitsee sitä, että valitusten käsittely kaavasta ja rakennusluvasta voivat olla käsitellyssä samanaikaisesti, jolloin käsittelyaika kokonaisuudessaan lyhenee kyseessä olevan hankkeen osalta.

Muita esillä olleita ehdotuksia valitusjärjestelmän muutoksiksi

Kaavojen sekä lupien hankkeita viivästyttävän vaikutuksen estämiseksi tämän esityksen pohjana olleen työryhmän eri osapuolten kuulemisessa tuli esille useita ehdotuksia, jotka koskivat mm. valituslupajärjestelmän laajamittaista käyttöönottoa, valittamisen määrään vaikuttamista oikeudenkäyntimaksua korottamalla tai velvoittamalla valituksensa hävinnyt osapuoli korvaamaan kunnan tai toisen osapuolen kuluja nykyistä enemmän tai korvaamaan hankkeen viivästyttämisestä johtuneita kustannuksia.

Valitusoikeuteen puuttumista rajoittavat perustuslain turvaamat perusoikeudet, kansalaisten oikeus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, omistusoikeuden suoja, perustuslaissa säädetty laillinen oikeudenkäyntijärjestys ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Valitusten hankkeita viivästyttävästä vaikutuksesta puhuttaessa on otettava huomioon, että asemakaavoista vain vajaa joka kymmenes tulee valituksen kohteeksi. Näistä noin joka kolmannessa valitusta jatketaan vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rakennusluvissa valitusten suhteellinen osuus vuosittain myönnettyjen yli 60 000 luvasta on vielä vähäisempi, vain noin 0,3 %. Kuitenkin se hanke tai ne hankkeet, jotka kaavan tai luvan yhteydessä tulevat valituksen kohteeksi, ovat kunnalle ja rakennushanketta aikovalle äärimmäisen tärkeitä.

Osa esitetyistä keinoista, oikeudenkäyntimaksujen korotukset ja valituksen yhteydessä määrättävät korvaukset perustuvat muutakin kuin kaavoitusta ja rakentamista koskeviin hallintolainkäytön säännöksiin. Näiden säännösten muuttaminen on harkittava osana tätä kokonaisuutta. Toisaalta maksuja tai korvausta koskevia säännöksiä ei voida esittää muutettavaksi tavalla, jotka käytännössä poistaisivat perusoikeuksien käytön kansalaisilta, joilla ei enää valituskustannusten noustua olisi siihen taloudellisia mahdollisuuksia. Tässä hallituksen esityksessä ei oteta kantaa oikeudenkäyntimaksuihin. Asia on erikseen selvitettävänä oikeusministeriössä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen mukaiset toimet antavat mahdollisuuden nopeuttaa ja parantaa asunto-tonttien saatavuutta. Tämä vaikuttaisi välillisesti asuntojen hintoihin alentavasti tai nousua hidastavasti. Yksinomaan maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä muuttamalla ei voida kuitenkaan odottaa ratkaisevia muutoksia asuntojen hintakehitykseen.

Esityksen ehdotukset kaava- ja lupa-asioiden valitusten nopeuttamisesta ja tuomioistuinten päätösten antamisajankohdan paremmasta ennakkoinnista parantavat rakennusliikkeiden, rakennuttajien, kunnan ja muiden toteuttajien mahdollisuuksia toimintansa nykyistä parempaan suunnitteluun ja toteuttamistoimien ajoittamiseen. Tämä luo edellytyksiä resurssien järkevälle käytölle.

Valtiontaloudellisia vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla olisi siinä tilanteessa, jos valtion viranomaiset osoittaisivat kehittämisalueille erityisiä tukitoimia. Siihen liittyvät päätökset tehtäisiin kuitenkin tapauskohtaisesti.

4.2

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotus joustavoittaa kaavoituksen viranomaisneuvotteluihin osallistuvien kuntien sekä valtion viranomaisten toimintaa. Neuvottelujen määrä vähenee ja niiden järjestämisen ajankohta voidaan valita nykyistä vapaammin. Tämä säästää paitsi kuntien, myös valtion viranomaisten resursseja, koska neuvottelut voidaan pitää niiden tuloksellisuuden kannalta parhaimpana ajankohtana.

Ehdotus ei merkittävästi vaikuta hallinto-oikeuksien toimintaan, koska ehdotetut muutokset koskevat pääasiassa jatkovalitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuksien kaavavalitusten päätösten antaminen kuitenkin helpottuu, kun päätökset annetaan julkipanon jälkeen ja päätösten asianosaisten tietoon saattaminen ei edellytä erityistiedoksiantoa. Kunnille annettava arvio yhteiskunnallisesti merkittävien kaavojen päätöksen antamisajankohdasta on hallinto-oikeuksille uusi tehtävä. Niitä kaavoja, joista tämä arvio tulisi annettavaksi, ei kuitenkaan ole kovin paljon.

Ehdotus vähentää korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevia valituksia siirtämällä osan asioista valituslupajärjestelmän piiriin. Valituslupiin annettavien ratkaisujen, ainakin kielteisten, tekeminen säästää korkeimman hallinto-oikeuden resursseja. Myös ehdotetut kaksi valituskieltoa, kiello valittaa asemakaavan yhteydessä jo yleiskaavassa ratkaistuista asioista ja kiello valittaa rakennusluvan yhteydessä asemakaavassa ratkaistuista asioista voivat vähentää korkeimman hallinto-oikeuden työtä tällaisten valitusasioiden käsittelyssä. On kuitenkin huomattava, että kaavavalitukset

tai rakennuslupavalitukset harvoin kohdistuvat vain niihin kysymyksiin, jotka on jo ratkaistu yleis- tai asemakaavassa.

Kaavoituskatsauksen yhteydessä tehtävä arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä laajentaa jonkin verran kaavoituskatsauksen sisältöä ja sitä kautta kunnan kaavoitusviranomaisten tehtäviä. Toisaalta arvioon liitettävät tiedot ovat sellaisia, joita kunnassa tarvitaan joka tapauksessa kaavoitusohjelman ja maapoliittisten toimien suunnittelua varten.

Jos kunta aikoo päättää kehittämialueesta, säännös neuvotteluvollisuudesta edistää kunnan ja valtion viranomaisten yhteistoimintaa valtion tukitoimenpiteiden suuntaamisessa.

4.3

Ympäristövaikutukset

Hallituksen esityksellä ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esitysehdoituksilla kuitenkin pyritään tukemaan järkevän ja taloudellisen yhdyskuntarakenteen aikaan saamista ja sitä kautta kestävää kehitystä.

4.4

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotus edellyttää huomion kiinnittämistä nykyistä enemmän kunnan asuntotuotannon tarpeisiin ja asuntotonttien riittävyteen. Säännökset eivät kuitenkaan kavena kunnan oman päätösvaltaa kehityksen edellyttämän kaavoituksen harkinnassa. Kuntalaiset saavat kaavoituskatsauksen kautta paremmin tietoa tonttitarjonnasta ja sen kehitysnäkymistä.

Ehdotukset parantavat myös kunnan, rakentajien, tontin ja asunnon ostajien asemaa, koska valitusprosessin päättymisen ajankohta pystytään nykyistä paremmin ennakoimaan.

Vaikka ehdotuksella valitusoikeutta eräissä tilanteissa rajoitetaan, ehdotus ei kuitenkaan merkitse kenenkään oikeusturvan olennaista supistumista.

Muutoksenhakua hallinto-oikeuteen ei, lukuun ottamatta vähäisiä asemakaavan muutoksia, nykytilanteeseen verrattuna rajoitettaisi. Rajoitukset koskisivat vain mahdollisuutta jatkovalitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kun valitusperusteiden supistaminen koskee asioita, jotka on jo ratkaistu oikeusvaikutteisilla yleis- tai asemakaavoilla, sillä ei supisteta oikeusturvaa. Valituslupajärjestelmä rakennuslupa-, ja toimenpidelupa- ja katusuunnitelma-asioissa on rajoitettu tilanteisiin, joissa hallinto-oikeus on pysyttänyt hallintoviranomaisen päätöksen sellaisenaan. Tällaisessa tilanteessa on olemassa sekä hallintoviranomaisen että hallinto-oikeuden samansisältöinen ratkaisu asiasta. Jos hallinto-oikeus muuttaa tai kumooa hallintoviranomaisen päätöksen, valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista ilman valituslupajärjestelmää. Vähäisten asemakaavanmuutosten osalta valitusoikeutta ei olisi enää kaikilla kuntalaisilla. Tällaisissa kaavoissa ei esiinnykään juuri muiden kuin kaava-alueen asukkaiden tai sen maanomistajien tekemiä valituksia.

Näin rajattu puuttuminen valitusperusteisiin ja valitusoikeuteen eivät supista oikeusturvaa kaavoituksessa tai rakentamisessa sillä tavoin, että perustuslain takaama mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon ei toteutuisi.

5 Asian valmistelu

5.1

Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ympäristöministeriö asetti 8.9.2005 työryhmän selvittämään maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä asuntojen hintatason kohtuullistamiseksi ja arvioimaan kuntien kaavoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen täsmentämisen tarvetta sekä selvittämään mahdollisuudet muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi asemakaava- ja rakennuslupasioissa. Työryhmä, joka otti nimekseen Tonttitarjontatyöryhmä, jätti ehdotuksensa ministeriölle 14. maaliskuuta 2006.

Tonttitarjontatyöryhmä selvitti työnsä pohjaksi asuntotonttien saatavuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Työryhmä piti tärkeänä tarkastella myös asuntojen hinnan muodostusta ja tonttitarjonnan vaikutusta siihen nykyisessä tilanteessa. Työryhmä kiinnitti huomiota myös siihen miten kaavoitus- ja lupaprosessit ja niihin liittyvät oikeussuojakeinot vaikuttavat tonttien saamiseen käyttöön ja tonteille suunniteltujen hankkeiden aloittamiseen.

Työryhmä perehtyi aiheeseensa tutustumalla uusimpiin asiasta tehtyihin selviytyksiin. Näitä ovat olleet Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, arvio laista saaduista kokemuksista, Suomen ympäristö 781, 2005; Elina Erkkilä: Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-asioissa 1.1.2000–30.6.2003; Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 5/2004; Tuija Arola: Tonttituotannon ongelmat kunnissa, Suomen Kuntaliitto, 2001; Ritva Laine: Tonttituotannon ongelmat kunnissa 2, Suomen Kuntaliitto, 2004; Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa, oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1; Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa, Seurantatyöryhmän raportti, oikeusministeriö työryhmämuistio 2005:12; Olavi Syrjänen: Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa, Rakennustieto Oy 2005; Jukarainen–Sahla: Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003; Kari Kuusiniemi: Selvitys maankäyttö- ja rakennuslain oikaisukehotusjärjestelmän kehittämisestä, Ympäristöministeriön moniste 165, 2006; Susanna Vähä: Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisut 2001–2005 valituslupajärjestelmään siirtymisen näkökulmasta, Ympäristöministeriön moniste 163, 2005; Susanna Ijäs: oikeustieteellinen Pro gradu -tutkielma Kehittämisaalueet kaavoituksen toteuttamisen uutena välineenä sekä Pääkaupunkiseudun maankäytön ja asumisen visio 2050, Pääkaupunkiseudun maankäytön ja asumisen yhteistyöryhmän keskeneräinen luonnos.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina Korkeimman Hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallbergia, Turun hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvallia, hallitussihteeri Jyrki Hurmerantaa ympäristöministeriöstä, maankäyttöinsinööri Matti Hollopaista Suomen Kuntaliitosta, rahoitusylitarkastaja Timo Tähtistä ympäristöministeriöstä, tutkija Elias Oikarista Turun kaupunkorkeakoulusta, toimitusjohtaja Terho

Saloa ja johtaja Ensio Hakkarainen Rakennusteollisuus RT ry:stä sekä johtava lakimies Helena Kinnusta Rakli ry:stä,

Ennen esityksen tekemistä työryhmä järjesti kuulemistilaisuuden, johon kutsuttiin edustaja Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Hyvinkään Järvenpään, Jyväskylän, Oulun, Turun, Tampereen ja Kuopion kaupungeista sekä Sipoon, Tuusulan, Mäntsälän, Pornaisten, Nurmijärven ja Vihdin kunnasta, Suomen Kuntaliitosta, sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Valtion asuntorahasto ARA:sta, Uudenmaan ympäristökeskuksesta, Helsingin ja Oulun hallinto-oikeudesta, korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Helsingin seudun kauppakamarista, Rakennusteollisuus RT ry:stä, Suomen Kiinteistöliitto ry:stä, RAKLI ry:stä, Asuntokiinteistö- ja rakennustajaliitto ASRA ry:stä, Asuntosäätiöstä, Sato-Yhtymä Oy:stä, VVO Rakennuttaja Oy:stä, YH-YHTYMÄ Oy:stä, Asukasliitto ry:stä, Vuokralaisten keskusliitto ry:stä, Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry:stä, Rakennusinsinöörit- ja arkkitehdit RIA ry:stä, Rakennusmestarit ja -insinöörit AMK RKL ry:stä, Rakennustarkastusyhdistys RTY: ry:stä, Suomen Kotiseutuliitosta, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:stä, Natur och Miljö rf:stä sekä Helsingin kaupunginosayhdistysten liitto HELKA ry:stä.

Lisäksi tonttityöryhmän käyttöön on toimitettu kirjallisesti eri tahojen, muun muassa joidenkin kuntien näkemyksiä ja kannanottoja. Niin ikään tonttityöryhmä on vastaanottanut joukon kansalaisaloitteita.

5.2

Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ympäristöministeriö pyysi lausunnot Tonttitarjontatyöryhmän ehdotuksesta seuraavilta tahoilta:

.....
.....
.....

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ...

Lausuntojen pohjalta tonttitarjontatyöryhmän ehdotusta tarkistettiin muun muassa....

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1

Maankäyttö- ja rakennuslaki

5 §. *Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet.* Ne keskeiset tavoitteet, joita alueiden käytön suunnittelulla pyritään edistämään on lueteltu pykälän 1 momentin 1–11 kohdassa. Näihin tavoitteisiin esitetään lisättäväksi uusi 2a -kohta, jonka mukaan riittävän asuntotuotannon edellytykset olisi otettava huomioon kaikessa alueidenkäytön suunnittelussa. Tarkoituksena on tuoda suunnittelun tavoitteisiin riittävän asuntotuotannon turvaamisen näkökulma. Vastaava näkökulma on jo yleis- ja asemakaavojen oikeudellisissa sisältövaatimuksissa. Säännöksellä pyritään turvaamaan asuntotuotannon edellytysten huomioon ottaminen yhtenä alueidenkäytön suunnittelun tehtävänä.

7 §. *Kaavoituskatsaus.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että kaavoituskatsauksen yhteydessä on kysynnän sitä edellyttäessä arvioitava asumiseen varattujen tonttien riittävyttä. Säännös velvoittaa tällaisen arvioinnin ottamisen kaavoituskatsaukseen silloin, kun asuntotonttien kysyntä on voimakasta. Lähinnä tällainen tilanne on väestöltään kasvavissa kunnissa, joissa paine asuntorakentamiseen on voimakas.

Kaavoituskatsaus on osa kaavoitusta koskevaa tiedottamista ja tulevien toimien kertomista ennalta kuntalaisille ja osallisille. Katsauksessa selostetaan sellaiset päätökset ja muut toimenpiteet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen kuten valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet sekä päätökset ja sopimukset, jotka liittyvät alueen kaavoitukseen tai kaavojen toteuttamiseen. Kaavoituskatsaus jaetaan kunnassa usein kaikkiin talouksiin ja siitä tiedotetaan myös sähköisesti.

Kaavoituskatsauksen yhteyteen sopii edellä kerrotun sisällön ja laajan tiedottamisen vuoksi otettavaksi kunnan arvio asuntotuotantoon varattujen tonttien riittävydestä. Sen avulla kuntalaiset voivat arvioida kaavoituksen riittävyttä tonttitarjontaan. Säännöksellä tavoitellaan sitä, että kunnissa säännöllisesti kiinnitettäisiin huomiota hyvään maapolitiikan hoitamiseen. Riittävyydellä on suora kytkentä sekä tulevan kaavoituksen että mahdollisesti jo olemassa olevien kaavojen toteuttamismahdollisuuksien edistämisen tarpeeseen.

51 §. *Asemakaavan laatimistarve.* Voimassa olevan säännöksen mukaan asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on tarpeen, kun kunnan kehitys ja maankäytön ohjaus-tarve sitä edellyttää. Kehityksen edellytyksiä ja siitä johtuvaa tarvetta arvioi kunta itse sille kuuluvan kaavoitusmonopolin puitteissa. Kaavoitus on kuitenkin suhteutettava kunnille kuuluvaan velvollisuuteen palvelujen järjestämiseen kunnan asukkaiden tarpeisiin, mikä on riippuvainen kuntien taloudellisista voimavaroista.

Säännöksessä ehdotetaan korostettavaksi asuntotuotannon tarpeita kaavoituksessa yhtenä kunnan kehityksen tärkeänä osatekijänä. Tällöinkin ensi kädessä kunta harkitsee kaavoituksen tarvetta, mutta harkinnassa on otettava nykyistä selkeämmin huomioon riittävän asuntotuotannon turvaaminen.

66 § *Viranomaisneuvottelu.* Pykälän 2 momentissa on säädetään siitä, missä tapauksissa yleis- ja asemakaavoista tulee järjestää viranomaisneuvottelu. Säännöksen mukaan neuvottelu on pidettävä kaavoista, jotka ovat merkittäviä maankäytön, luonnon-arvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisten toteuttamisvelvollisuuden kannalta. Asetuksessa on tarkemmat säännökset siitä, missä vaiheessa viranomaisneuvotteluja tulee järjestää.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maankäytön sijasta arviointiperusteena käytettäisiin kaavan yhdyskuntarakenteellisia vaikutuksia. Muut arviointiperusteet säilyisivät ennallaan. Lisäksi hieman korotettaisiin viranomaisneuvottelujen järjestämisen kynnyksiä. Neuvottelu olisi tarpeen, kun kaava on säännöksessä olevien kriteerien kannalta erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Muutoksella pyritään kohdentamaan viranomaisneuvottelut todella merkittäviin kaavoihin. Valtion toteuttamisvelvoitteen osalta neuvottelujen järjestämistarve on tarkoitus säilyttää entisellään sanonnan vähäisestä muuttamisesta huolimatta.

Asetuksen muutoksella on tarkoitus väljentää aloitusvaiheen viranomaisneuvottelujen järjestämisen ajankohtaa ja antaa mahdollisuus harkita toisen neuvottelun tarvetta yleiskaavan osalta samoin kuin asemakaavoituksessa.

110 §. *Kehittämisaalueet.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kehittämisaalueeseen voisi kuulua alueita kahden tai useammankin kunnan hallinnollisesta alueesta. Tarkoituksena on näin edistää kuntien yhteistoimintaa alueiden kehittämisessä. Varsinkin pääkaupunkiseudulla tämä on käytännössä tarpeen uuden tai uudistettavan alueen ulottuessa yli kuntarajan.

111 §. *Päätös nimeämisestä.* Päätettäessä kuntien yhteisestä kehittämisaalueesta noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä lain 47 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Yhteisen kehittämisaalueen nimeäminen voisi olla tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien yhteisen toimielimen tehtävänä. Toimielimeen sovellettaisiin mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään kunnasta.

Lain 112 §:n 5 -kohdan ehdotettavan, jäljempänä selostetun, säännöksen mukaan kehittämisaalueelle voidaan suunnata erityisiä tukitoimia sen mukaan kuin valtion asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan. Mahdollisten tukien selvittämiseksi ja eri viranomaisten toimenpiteiden koordinoimiseksi ehdotetaan, että ennen kehittämisaalueen nimeämistä kunnan ja asianomaisten valtion viranomaisten välillä tulee järjestää asiaa koskeva neuvottelu, mikäli kunta esittää alueelle suunnattavaksi mainittuja tukitoimia. Tällaisia valtion viranomaisia ovat esimerkiksi asuntorahasto (ARA) tai alueelliset työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset).

112 §. *Erityisjärjestelyt kehittämisaalueilla.* Säännöksen 5) kohdan mukaan kehittämisaalueelle suunnataan erityisiä asunto- tai elinkeinopoliittisia toimia sen mukaan kuin valtion asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan. Valtion erityiset toimet,

joita alueelle suunnataan, voivat olla muutkin kuin säännöksessä nykyisin mainitut. Esimerkiksi valtion tuki kunnan palveluinvestointeihin voi olla tällainen muu tuki. Säännöstä väljennetään tämän mukaisesti.

Edellä 111 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kunnan ja valtion asianomaisen viranomaisen välisestä neuvottelusta, jos kunta aikoo soveltaa 5) kohtaa kehittämisalueella. Tämä neuvottelu pidettäisiin ennen kehittämisalueesta päättämistä ja sen yhteydessä keskusteltaisiin, mitä valtion tukitoimia alueelle olisi mahdollista suunnata.

188 §. *Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä.* Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävaksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on 2 momentin nojalla käsiteltävä kiireellisenä. Asemakaavavalitukset on käsitelty hallinto-oikeuksissa vuonna 2005 keskimäärin noin 10 kuukaudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 9 kuukaudessa. Näitä käsittelyaikoja on mahdollista jonkin verran nopeuttaa, mutta tarvittavien lausuntojen ja selvitysten vuoksi alle viiden kuukauden on erittäin vaikeaa päästä.

Valitusajakaakin tärkeämpää on rakennusalalla usein tieto siitä, milloin asemakaava on lainvoimainen, mistä paljolti riippuu rakentamisen aikataulu. Urakkasopimuksissa on tavallisesti asetettu rakentamiselle tiukka määräaika sopimussakkoineen, minkä vuoksi rakentamiseen on voitava ryhtyä heti, kun se on mahdollista. Sen arviointi on kuitenkin vaikeaa, koska valitusten käsittely voi vaihdella tapauksesta riippuen 0,5–1,5 vuoden välillä. **Rakennusliikkeen tulisi pitää työvoima, koneet ja materiaalit valmiina koko tuon ajan nopeaa aloittamista silmällä pitäen.** Tästä puolestaan aiheutuu monenlaista käytännön hankaluutta ja kustannuksia etenkin suuremmissa hankkeissa.

Näistä syistä pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että valituksen koskiessa asuntorakentamisen kannalta tai muutoin merkittävaksi katsottavaa asemakaavaa hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden olisi kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Arvio tehtäisiin yksilöllisesti päätökseen kohdistuvien valitusten määrän ja sisällön sekä tarvittavien lausuntojen ja mahdollisten lisäselvitysten tarpeen perusteella.

Jotta arvioinnista ei tulisi valitusten käsittelyä hidastavaa työmäärää, oikeus sen pyytämiseen rajoitettaisiin kuntaan, jolla on edellytykset arvioida asemakaavan yhteiskunnallista merkittävyyttä. Kunnan asiana olisi välittää tieto rakennuttajille ja muille asiasta kiinnostuneille.

Ilmoitus käsittelyajasta ei olisi lainkäyttö-, vaan hallintoasia. Tuomioistuinten tulisi työjärjestyksessään tai muutoin päättää, miten ilmoitus annetaan. Päättämiseen olisi tarkoituksenmukaista osallistua myös niiden, joilla tuomioistuimessa on mahdollista huolehtia ilmoitetun ajan noudattamisesta. Vaikka ilmoitettu arvio ei olisi sinällään sitova, voidaan kuitenkin olettaa, että tuomioistuin tekisi parhaansa noudattaakseen sitä. Esimerkiksi vahingonkorvausvastuuta ilmoituksesta poikkeava käsittelyaika ei kuitenkaan synnyttäisi.

Arvion antamisen jälkeen voi ilmaantua uusia seikkoja, jotka viivästyttävät valituksen käsittelyä, kuten uusien tietojen aiheuttama lisäselvityksen tarve. Tällaisessa poikkeustapauksessa tuomioistuimen tulisi ilmoittaa kunnalle, että arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa. Samalla tuomioistuimen tulisi ilmoittaa uusi arvio.

Pykälän uuteen 6 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jolla rajoitetaan jatkovalituksen tekemistä asemakaavan yhteydessä sellaisesta asiasta, joka on jo ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Säännös tarkoittaisi sitä, että kaikilla valitukseen oikeutetuilla olisi mahdollisuus valittaa kunnan hyväksymispäätöksestä hallinto-oikeuteen ilman valituskohteiden rajoitusta. Sen sijaan hallinto-oikeuden päätöksestä ei enää voisi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen niistä asioista, jotka on ratkaistu jo yleiskaavassa. Muilla perusteilla jatkovalituksen teke-

minen olisi edelleen mahdollista. Säännöksen tavoitteena on estää kaksinkertainen valittaminen asioista, jotka on jo ratkaistu ylempienasteisessa kaavassa.

Yleiskaavassa ja asemakaavassa ratkaistaan niiden tarkkuustaso huomioon ottaen erilaisia asioita. Yleiskaavassa ratkaistaan esimerkiksi alueen pääasiallinen käyttötarkoitus, pääliikenneväylät ja keskeiset viheralueet. Yleiskaavan ratkaisut tarkentuvat asemakaavassa, jossa osoitetaan rakennuskorttelit, katuverkko, virkistys- ja muut alueet sekä rakentamisen määrä ja tapa sekä käyttötarkoitus yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi yleiskaavassa asuntoalueeksi osoitetulle alueelle laaditusta asemakaavasta ei saisi valittaa sillä perusteella, että alueelle kaavoitetaan asumista, sen sijaan valitus voi kohdistua asuntorakentamisen tehokkuuteen, rakennusten tarkkaan sijoitukseen, kerroslukuun, katujen tai lähipuistojen sijoitukseen, joita ei ole lopullisesti ratkaistu yleiskaavassa.

Säännöksen soveltamisala eri kaavatasojen erilaisten tehtävien vuoksi ei olisi kovin laaja, mutta se antaisi viestin siitä, että kunnan ja muiden osapuolten on voitava luottaa yleiskaavassa tehtyihin ratkaisuihin eikä niitä enää voisi uudelleen riitauttaa. Säännös korostaisi myös kuntalaisille ja muille osallisille tarvetta tutustua ja vaikuttaa yleiskaavan ratkaisuihin. Kun yleiskaavavaiheessa kuntalaisten ja muiden osallisten valitusoikeus on olemassa, nyt esitetty jatkovalitusmahdollisuuden rajoittaminen ei vaarantaisi tällaisten osallisten oikeusturvaa. Alueelle myöhemmin muuttaneiden tai maanomistajiksi tulleiden osalta säännös korostaisi yleiskaavaan tutustumisen tärkeyttä arvioitaessa alueen ominaisuuksia ja tulevia maankäytön muutoksia.

190 §. Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä. Pykälässä säädetään muutoksenhausta muissa kuin kaavoitusta, rakennusjärjestystä ja kehittämisaluetta koskevissa asioissa. Näitä päätöksiä ovat muun muassa kaikki lupa-asiat. Määrältään suurimmat ryhmät ovat kunnissa ratkaistavat rakennuslupa- ja toimenpidelupa-asiat.

Suuri osa rakennusluvista ja toimenpideluvista haetaan jo asemakaavoitetuille alueille. Katusuunnitelma laaditaan aina asemakaava-alueelle. Asemakaava antaa rakennussuunnittelulle ja katusuunnittelulle tarpeellisiksi katsotut kaupunkikuvalliset, määrälliset sekä ympäristölliset reunaehdot. Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennusluvut useissa tapauksissa perustuvat joko kunnan suunnittelutarveratkaisuun tai ranta-alueella yleiskaavaan tai poikkeamispäätökseen. Nämä päätökset ovat esikaavallista harkintaa ja antavat samantyyppisen ohjauksen rakennussuunnittelulle kuin kaavassa. Jos rakennusluvan perusteena ei ole kaavaa tai edellä kerrottua kaavallista harkintaa, se sijoittuu harvaan rakennetulle maaseutualueelle eikä kysymys ole merkittävästä rakentamisesta. Näissä asiaryhmissä voidaan muutoksenhakua rajoittaa niin, että jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollinen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälään ehdotetaan tämän mukaisesti lisättäväksi uusi toinen ja kolmas momentti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valitusluvan käyttöön ottamisesta valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmä koskisi muutoksenhakua sellaiseen päätökseen rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevissa asioissa, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä tai sen ehtoja. Tarkoituksena on, että milloin asia on ratkaistu hallintoviranomaisessa ja hallinto-oikeudessa samalla tavalla, jatkovalitus olisi mahdollinen vain korkeimman hallinto-oikeuden myöntäessä valitusluvan. Asian ratkaiseminen samalla tavalla tarkoittaisi päätöstä, sen määräyksiä ja ehtoja, mutta ei perusteluja tai muuta varsinaisen lupapäätöksen asiasisältöön kuulumatonta. Hallinto-oikeuden päätös tulisi tällaisessa asiassa välittömästi täytäntöönpanokelpoiseksi, ellei korkein hallinto-oikeus erikseen kieltäisi täytäntöönpanoa.

Tämä tarkoittaisi esimerkiksi tilannetta, jossa myönnetystä rakennusluvasta valittaneen naapurin valitus on hallinto-oikeudessa hylätty ja rakennuslupa pysytetty sellaisenaan. Sama olisi tilanne, jos rakennuslupahakemus on kunnassa hylätty ja

luvan hakijan valitus on hallinto-oikeudessa hylätty ja kunnan viranomaisen hylkäävä päätös on pysytetty.

Järjestelmä ei vaarantaisi oikeusturvaa, koska valitusoikeus hallinto-oikeuteen säilyisi. Sitä ennen kunnassa olisi käytettävissä kunnan sisäinen oikaisuvaatimusmenettely, jos lupapäätöksen on tehnyt viranhaltija. Kaikilla valitusoikeuden omaavilla olisi myös mahdollisuus pyytää valituslupaa. Valitusluvan myöntämisen perusteista on säädetty hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa (698/2005), jonka mukaan valituslupa on myönnettävä muun muassa, milloin se on lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksessa tärkeää (niin sanottu ennakkopäätösperuste) tai milloin siihen on olemassa muu painava syy.

Uudessa 3 momentissa säädettäisiin valituskielto sellaisesta rakennuslupaa ja katusuunnitelmaa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä tai sen kohdasta, joka asiallisesti on ratkaistu jo asemakaavassa. Näissä tapauksissa oikeussuojakeinot ovat olleet käytettävissä kertaalleen jo kaavoitusta koskevan päätöksenteon yhteydessä. Säännös vahvistaa myös luottamusta kaavassa tehtyjen ratkaisujen pysyvyyteen.

Lisäyksen johdosta nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyisivät uudeksi 4 ja 5 momentiksi.

191 §. *Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.* Valitusoikeudesta säädetään 191 §:ssä. Valitusoikeus on kaikilla kunnan jäsenillä, säännöksessä luetelluilla viranomaisilla sekä pykälän 2 momentissa mainituilla yhteisöillä. Yleiskaavojen ja sellaisten asemakaavojen, joilla on merkitystä laajemmalti kunnan asukkaille, tämä varsin laaja valitusoikeus on perusteltu. Uusien asemakaavojen ja laaja-alaisten asemakaavan muutosten ohella kunnissa laaditaan runsaasti suppeita asemakaavan muutoksia, jotka vaikuttavat lähinnä muutoksen kohteena olevan alueen asukkaihin ja maanomistajiin. Kuitenkin valitusoikeus näiden kaavojen osalta on yhtä laaja kuin laajoista asemakaavoista ja yleiskaavoista.

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena oli vähentää poikkeamispäätöksillä tehtäviä ratkaisuja ja siirtää niitä ratkaistavaksi asemakaavan muutoksina, jolloin kuuleminen, vaikutusten arviointi sekä demokraattinen päätöksenteko toteutuisivat paremmin. Vaikutukseltaan vähäisten asemakaavan muutosten osalta voidaan oikeusturvan vaarantumatta rajoittaa valitusoikeus tällaisista kaavoista niihin, joiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen kaavanmuutos välittömästi vaikuttaa.

Vaikutukseltaan vähäisenä asemakaavan muutoksena voitaisiin pitää muutosta, jolla ei ole yleistä merkitystä kuntalaisten kannalta ja jonka vaikutukset kohdistuvat kyseisen kaavan vaikutusalueelle. Tällainen voi olla esimerkiksi kaava, jolla muutetaan korttelin sisäisiä järjestelyjä ja joka vaikuttaa vain saman tai naapurikorttelin maanomistajiin tai asukkaisiin. Muutosta ei voida pitää vaikutuksiltaan vähäisenä, jos sillä muutetaan virkistysalueen tai rakennuskorttelin pääasiallista käyttötarkoitusta, nostetaan rakennusoikeutta tai rakennusten korkeutta tavalla, joka vaikuttaa ympäristöön, taikka vaarannetaan ympäristön kannalta merkittävien arvojen säilymistä, esimerkiksi poistetaan rakennusten suojelua koskeva kaavamääräys.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa on jo kaavaehdotuksen nähtäville asettamisessa erotettu vaikutukseltaan vähäiset asemakaavan muutokset muista asemakaavoista tai niiden muutoksista siten, että ne on pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan, kun muiden osalta aika on vähintään 30 päivää (27 §:n 1 mom.). Siten kunnilla on jo kaavan valmistelun yhteydessä syntynyt käsitys siitä, mitä kaavanmuutosta on pidettävä vaikutukseltaan vähäisenä.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan pykälään lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa rajoitettaisiin valitusoikeutta vaikutukseltaan vähäisistä asemakaavan muutoksista niihin, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tällaisina valitukseen oikeutettuina pidettäisiin sellaisia, paitsi maata omistavia tai hallitsevia, tämän alueen asukkaita tai toimivia yrityksiä, jos kaava vaikuttaa heihin.

Myös viranomaisilla ja paikallisilla ja alueellisilla järjestöillä toimialallaan olisi valitusoikeus. Tämä näkyisi viittauksena pykälän 1 ja 2 momenttiin, joissa säädetään viranomaisten ja alueellisten tai paikallisten yhteisöjen valitusoikeudesta.

Pykälän nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi.

198 §. *Eräiden päätösten tiedoksi antaminen.* Voimassa olevassa pykälässä sellaiset hallintopäätökset, joiden täytäntöönpano edellyttää korostetusti valitusajan samanaikaista alkamista ja päättymistä, on velvoitettu antamaan julkipanon jälkeen. Tällöin julkipanolla ilmoitetaan etukäteen päätöksen antamishetki. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu, jolloin valitusaika alkaa ja päättyy kaikkien osalta samanaikaisesti.

Nykyisessä 2 momentissa ei ole mainittu hallinto-oikeuden päätöksiä kaavavalituksesta sellaisiksi, jotka annettaisiin julkipanon jälkeen. Siten päätökset annetaan tiedoksi asianomaisille saantitodistuksin, jolloin päätöksen lainvoimaisuus saattaa viivästyä tiedoksi antamisen hankaluuksien vuoksi huomattavasti. Tiedoksi antaminen esimerkiksi ulkomailla asuvalle voi olla maiden eri käytäntöjen vuoksi hankalaa. Valitusaika silloin, kun valituksia on useita, päättyy vasta valitusajan kuluttua viimeisestä tiedoksisaannista. Kunnan on myös hankala saada tietoonsa, milloin hallinto-oikeuden päätös on tullut lainvoimaiseksi ja kaava voitaisiin kuuluttaa voimaan.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan edellä mainituista syistä säädettäväksi, että hallinto-oikeuden kaavavalituksia koskeva päätös annetaan julkipanon jälkeen. Päätöksen antaminen julkipanon jälkeen selkeyttää ja nopeuttaa tiedoksiantoa.

201a §. *Rakennusluvan käsittelyminen lainvoimaa vailla olevan asemakaavan perusteella.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 201a §. Pykälässä säädettäisiin, että asemakaavaa koskevan valituksen estämättä rakennuslupamenettely voitaisiin panna vireille. Se voitaisiin ehdotuksen mukaan tehdä sitten kun valitusaika kaavaa koskevasta päätöksestä on kulunut umpeen ja tiedetään, miltä osin kaavapäätöksestä on valitettu. Tämä voisi nopeuttaa tonttien saamista rakennuskäyttöön ja vähentäisi mahdollisuuksia viivytystä rakentamisen aloittamista valittamisella. Mikäli lupa-asia ratkaistaisiin ja lupa myönnettäisiin ennen kuin asemakaava on saanut lainvoiman, rakentamista ei kuitenkaan saisi aloittaa ennen kaavan lainvoimaiseksi tuloa. Tästä tulisi olla maininta rakennuslupaa koskevassa päätöksessä.

Jos rakennuslupa on myönnetty, ennen kuin asemakaava on lainvoimainen, ei rakennustöiden aloittamista tällöin voisi perustaa myöskään lain 144 §:n nojalla myönnettävään aloittamisoikeuteen, vaan työt voidaan aloittaa vasta, kun asemakaava on lainvoimainen. Siinä tapauksessa, että rakennuslupa ei vielä ole lainvoimainen asemakaavan tullessa voimaan, edellytyksenä työhön ryhtymiselle on joko rakennusluvan lainvoimaisuus tai saatu aloittamisoikeus..

203 §. *Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset.* Pääsääntöisesti tuomioistuimet eivät voi puuttua niiden tutkittavana oleviin kaavapäätöksiin, vaan päätös joko pysytetään sellaisenaan, kumotaan tai palautetaan uudelleen valmisteltavaksi. Voimassa olevan säännöksen mukaan muutoksenhakuviranomainen voi kuitenkin tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Tällaiset korjaukset voivat olla hyvin vähäisiä, teknisluontoisia korjauksia. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös muutoksenhakuviranomaisen mahdollisuudesta tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia kunnan tai maakuntahallituksen suostumuksella, jos siihen suostuvat myös ne, joiden etuun tai oikeuteen asia vaikuttaa.

Kaavassa saattaa olla pieniä asiallisia puutteita ja virheellisyyksiä, joiden johdosta valitusviranomainen joutuu palauttamaan kaavan uuteen valtuustokäsittelyyn. Tästä aiheutuu haitallista viivästyä kaavan lainvoimaiseksi tulemiseen. Säännöksellä

pyritään nopeuttamaan kaavakäsittelyä. Muutoksenhakuviranomainen voi kuulla niitä, joiden etuun tai oikeuteen vähäinen tarkistus vaikuttaa ja saatuaan heidän sekä kunnan tai maakuntahallituksen suostumuksen, ratkaista kaava-asian ja tehdä samalla kaavaan vähäisen tarkistuksen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtävien muutosten ohella on tarkoitus muuttaa maankäyttö- ja rakennusasetusta siten, kuin tarkemmin on yleisperustelujen kohdassa 3.3 esitetty. Luonnos asetuksen muuttamiseksi on tämän esityksen liitteenä.

3 Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Lainmuutokset on tarkoitus saattaa voimaan muutama kuukausi sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Muutaman kuukauden aika vahvistamisesta ja voimaantumiseen tarvitaan siihen, että kunnat voivat varautua muuttuneisiin säännöksiin ja niiden aiheuttamiin toimiin, muun muassa päätösten valitusosoitusten uusimiseen. Myös asetukseen tulevat muutokset, jotka on tarkoitus saattaa voimaan samanaikaisesti lain kanssa, edellyttävät muutoksiin riittävää varautumisaikaa.

Lakiin esitetään otettavaksi siirtymäsäännös, jonka mukaan uutta lakia sovellettaisiin jo hallinnossa tai tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin. Näin saataisiin valitusten lykkäävää vaikutusta lieventävät toimintatavat ja lupien myöntäminen heti voimaan. Sen sijaan valitusoikeuden muutoksia koskevat säännöksiä esitetään sovellettavaksi vasta niihin päätöksiin, jotka kunnassa tehdään asemakaava- tai rakennus- tai toimenpidelupa-asiassa taikka katusuunnitelma-asiassa. Päätösten valitusoikeuteen ei voida tehdä muutoksia kesken valitusprosessin jo hallintotuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa selkeyden ja oikeusturvan vuoksi.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotuksella on liittymäkohtia kuntien itsehallintoon, oikeusturvaan, omaisuuden suojaan ja kansalaisten perusoikeuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Hallituksen esityksellä ei puututa perustuslain turvaamaan kuntien itsehallintoon. Asemakaavan laatimisvelvollisuutta koskevassa säännöksessä korostetaan asumisen tarpeiden huomioon ottamista harkittaessa kunnan kehityksen edellyttämää kaavan laatimistarvetta. Toisaalta ehdotettu muutos ottaa huomioon perustuslaissa samoin säädetyn julkisen vallan velvollisuuden edistää jokaisen oikeutta asumiseen.

Esityksessä ehdotetaan vähäisessä määrin rajoitettavaksi oikeutta muutoksenhaakuun asemakaava-asioissa, rakennuslupa- ja katusuunnitelma-asioissa. Muutoksenhakua yhteen riippumattomaan tuomioistuimeen ei lainkaan rajoiteta. Rajoitukset koskevat vain atkomuutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosehdotusten tavoitteena on rajoittaa kaksinkertaista valittamista samassa asiassa ja vähentää valitusten asemakaavojen ja hankkeiden toteuttamista viivästyttävää vaikutusta.

Asemakaavaa koskevat ehdotukset merkitsevät sitä, että jatkovalitusta ei saisi tehdä siltä osin kuin asia on jo ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Vastavasti rakennusluvasta ei saisi tehdä jatkovalitusta siltä osin kuin asia on ratkaistu asemakaavassa. Kun sekä yleiskaavaan että asemakaavaan on kuulunut valmistelun aikainen osallisten kuuleminen sekä hyväksymispäätöksestä muutoksenhakuoikeus, ei näissä kaavoissa lainvoimaisesti ratkaistujen asioiden riitauttaminen uudelleen kaavoituksessa, rakennusluvassa taikka katusuunnitelmassa ole oikeusturvan kannalta tarpeen. Ehdotus ei siten rajoita oikeutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon taikka omaisuuden suojaan. On huomattava, että rajoituksessa kysymys on nimenomaan niistä seikoista, jotka on ratkaistu mainituilla kaavoilla. Jos mainitut kaavat eivät ole ottaneet kantaa asemakaavassa, rakennusluvassa tai katusuunnitelmassa tarkemmin määriteltäviin ja ratkaistaviin asioihin, muutoksenhakua tältä osin ei rajoiteta. Muutoksenhaun rajoittaminen ehdotetulla tavalla on asiallisesti vähäistä.

Ehdotuksen mukaan vaikutukseltaan vähäisistä asemakaavan muutoksista saisivat valituksen tehdä vain ne, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kaavanmuutos voisi vaikuttaa, sekä sen lisäksi viranomaiset ja paikalliset yhteisöt toimialansa ja toimialueensa puitteissa. Säännösehdotus rajoittaisi siten vain niiden kunnan jäsenten (kunnan asukkaiden tai kunnassa rekisteröityjen yhteisöjen tai kunnassa maata omistavien) valitusoikeutta, joiden etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen vähäinen asemakaavanmuutos ei välittömästi vaikuttaisi. Ehdotus turvaa kansalaisten perusoikeuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, sillä valitukseen oikeutettuja olisivat juuri ne, joiden elinympäristöön asemakaavan muutos vaikuttaa. Samoin se turvaisi omaisuuden suojan, koska niillä maanomistajilla tai -haltijoilla, joiden omaisuutta kaava koskisi, säilyisi valitusoikeus. Kun myös paikallisilla järjestöillä olisi valitusoikeus näistä vähäisistäkin asemakaavan muutoksista toimialansa ja toimialueensa puitteissa, säännösehdotus turvaa myös Århusin sopimuksen asettamat vaatimukset järjestöjen valitusoikeuden osalta.

Rakennus- ja toimenpidelupien sekä katusuunnitelmien osalta oikeutta jatkomuutoksenhakuun rajoitettaisiin valituslupaan perustuen siten, että hallinto-oikeuden päätöksistä, joilla on pysytetty hallintoviranomaisen päätös sellaisenaan, ei saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi naapurin valitus myönteisestä rakennusluvasta tai hakijan valitus eväystä rakennusluvasta, joissa valitus on hylätty hallinto-oikeudessa. Rakennus- ja toimenpidelupiin sisältyy jo kunnan sisäinen oikaisuvaatimusmenettely viranhaltijalle delegoiduissa päätöksissä ennen hallinto-oikeuteen valittamista. Jos hallinto-oikeus muuttaisi kunnan viranomaisen päätöstä tai sen määräyksiä tai ehtoja, jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi edelleen mahdollinen ilman valituslupaakin.

Valituslupan käytön yleisenä tavoitteena on vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa sitä edeltäviä muutoksenhakekeinoja voidaan pitää riittävinä oikeusturvan kannalta. Perustuslakivaliokunta on useissa lausumissaan (muun muassa PeVL 37/2005 vp) katsonut, että valituslupajärjestelmä voidaan ottaa käyttöön asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakekeinoja voidaan pitää riittävinä. Tällaisina asioina on mainittu esimerkiksi asiat, joilla on vähän taloudellista merkitystä, jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut.

Korkeinta hallinto-oikeutta edeltävää valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ja oikaisuvaatimusmenettelyä, voidaan pitää riittävänä rakennuslupien ja toimenpidelupien osalta. Katusuunnitelmiin ei pääsääntöisesti liity kunnan sisäistä oikaisuvaatimusmenettelyä, koska niitä harvoin on delegoitu viranhaltijalle. Katusuunnitelmat perustuvat kuitenkin aina asemakaavoihin, jotka asettavat niille oikeudellisesti sitovat rajat ja joihin kaavoihin on liittynyt muutoksenhakuoikeus. Rakennuslupa-asioilla saattaa olla huomattavaa taloudellista merkitystä, mutta oikeudellisesti niiden käsittely on yksinkertaisempaa kuin asemakaava-asioiden. Oikeuskäytäntö hallinto-oikeuksissa rakennuslupien osalta on vakiintunutta, sillä rakennuslupavalitukset kuuluivat hallinto-oikeuksien käsiteltäviin asioihin jo rakennuslain aikana. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulo ei merkittävästi muuttanut rakennuslupamenettelyä tai luvan oikeudellisia edellytyksiä.

Näissä olosuhteissa valituslupajärjestelmän osittainen käyttöönotto edellä kerrotulla tavalla siinä esitetyissä asiaryhmissä täyttää perustuslain vaatimukset sekä omistuksensuojan, elinympäristöön vaikuttamisen oikeuden sekä oikeusturvan kannalta.

Hallitus katsoo, että laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta voidaan säätää tavallisen lain säätämisympäristössä. Hallitus esittää kuitenkin, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lakiehdotus

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan helmikuun 5 päivänä 1999 annetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 7 §:n 1 momentti, 51 §, 66 §:n 2 mom., 110 §:n 1 momentti, 111 §:n 1 ja 3 momentti, 112 §, 188 §:n 2 mom., 198 §:n 2 momentti ja 203 § sekä
lisätään 5 §:n 1 momenttiin uusi 2a) kohta, 66 §:ään uusi 5 mom., 188 §:ään uusi 6 mom., 190 §:ään uudet 3 ja 4 mom., jolloin entinen 3 mom. siirtyy 5 momentiksi, 191 §:ään uusi 3 mom., jolloin entinen 3 mom. siirtyy 4 momentiksi, ja uusi 201 a § seuraavasti:

5 §

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

2 a) riittävään asuntotuotannon edellytyksiä;

7 §

Kaavoituskatsaus

Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (kaavoituskatsaus). Siinä selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. Kaavoituskatsauksen yhteydessä on kysynnän sitä edellyttäessä arvioitava asumiseen varattujen tonttien riittävyttä.

51 §

Asemakaavan laatimistarve

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

66 §

Viranomaisneuvottelu

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävää taikka valtion viranomaisen toteutamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Viranomaisneuvottelusta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

110 §

Kehittämisalueet

Kunta tai kunnat voivat määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta tai kunnista kehittämisalueeksi.

111 §

Päätös nimeämisestä

Päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä voidaan tehdä yleis- tai asemakaavan laatimista tai muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä taikka oikeusvaikutteisesta yleiskaavassa tai asemakaavassa. Päätös kehittämisalueesta voidaan tehdä myös erillisenä, milloin kaavan laatiminen tai muuttaminen ei alueen kehittämiseksi ole tarpeen. Päätettäessä kuntien yhteisestä kehittämisalueesta noudatetaan soveltuvin osin, mitä 47 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta.

Päätöksestä tai kaavasta tulee ilmetä, mitä 112 §:n erityisjärjestelyjä kehittämisalueella sovelletaan ja perusteet niiden soveltamiselle. Jos kunnalla tai kunnilla on tarkoitus esittää suunnattavaksi alueelle 112 §:n 1 momentin 5) kohdassa tarkoitettuja valtion erityisiä tukitoimia, on ennen päätöksen tekemistä pidettävä kunnan tai kuntien sekä asianomaisten valtion viranomaisten välillä asiaa koskeva neuvottelu.

112 §

Erityisjärjestelyt kehittämisalueilla

Kehittämisalueilla voidaan sen esitettäväksi, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, päättää sovellettaviksi seuraavia erityisjärjestelyjä:

1) alueen toteuttamisvastuu 84 ja 90 §:ssä tarkoitetuilta osin osoitetaan alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;

2) asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehdään alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely, siten kuin siitä erikseen säädetään, milloin jakamiseen

tämän lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä;

3) kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalla erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin;

4) kunnalla on etuosto-oikeus etuostolain (608/1977) 5 §:n 1 momentissa asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä

5) alueelle suunnataan erityisiä (poist.) tukitoimia sen mukaan kuin valtion asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.

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

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Hallinto-oikeuden sellaiseen päätökseen rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevissa asioissa, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisten päätöstä taikka sen määräyksiä tai ehtoja, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu asemakaavassa.

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Poiketen siitä, mitä valitusoikeudesta kuntalain 92 §:ssä säädetään, vaikutukseen vähäisestä asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muutoin tällaisen asemakaavan muutoksen valitusoikeudesta on voimassa, mitä edellä tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään.

198 §

Eräiden päätösten tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeuden päätös 188 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiasa sekä kunnan viranomaisen, alueellisen ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätös 171 §:ssä tarkoitetussa poikkeamista koskevassa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Asianomaisen ministeriön 31 § 1 momentissa, 33 §:n 3 momentissa, 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä sekä alueellisen ympäristökeskuksen 38 §:n 2 momentissa ja 179 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.

201 a §

Rakennusluvan käsitteleminen lainvoimaa vailla olevan asemakaavan perusteella

Rakennuslupa voidaan valitusajan umpeen kuluttua myöntää lainvoimaa vailla olevan, hyväksytyin asemakaavan perusteella. Rakennusluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin asemakaava on tullut voimaan.

203 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset

Muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. Muutoksenhakuviranomainen voi kunnan suostumuksella tehdä yleis- tai asemakaavaan myös vähäisiä tarkistuksia kunnan suostumuksella, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 . Hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa sovelletaan tämän lain säännöksiä. Lain 188, 190 ja 191 pykälien säännöksiä sovelletaan kuitenkin lain voimaan tulon jälkeen kunnassa tehtävien päätösten muutoksenhakuun.

Helsingissä päivänä kuuta 200

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ympäristöministeri Jan-Erik Enestam

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan helmikuun 5 päivänä 1999 annetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 7 §:n 1 momentti, 51 §, 66 §:n 2 mom., 110 §:n 1 momentti, 111 §:n 1 ja 3 momentti, 112 §, 188 §:n 2 mom., 198 §:n 2 momentti ja 203 § sekä

lisätään 5 §:n 1 momenttiin uusi 2a) kohta, 66 §:ään uusi 5 mom., 188 §:ään uusi 6 mom., 190 §:ään uudet 3 ja 4 mom., jolloin entinen 3 mom. siirtyy 5 momentiksi, 191 §:ään uusi 3 mom., jolloin entinen 3 mom. siirtyy 4 momentiksi, ja uusi 201 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

2 a) riittävään asuntotuotannon edellytyksiä;

7 §

7 §

Kaavoituskatsaus

Kaavoituskatsaus

Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (*kaavoituskatsaus*). Siinä selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen.

Kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (*kaavoituskatsaus*). Siinä selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä sellaiset päätökset ja muut toimet, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen. *Kaavoituskatsauksen yhteydessä on kysynnän sitä edellyttäessä arvioitava asumiseen varattujen tonttien riittävyttä.*

51 §

51 §

*Asemakaavan laatimistarve**Asemakaavan laatimistarve*

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, *erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka* maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

66 §

66 §

*Viranomaisneuvottelu**Viranomaisneuvottelu*

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on *maankäytön*, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta *merkittävä*, on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on *yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten*, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta *erityisen merkittävä taikka* valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta *tärkeä*, on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen. Alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi.

Viranomaisneuvottelusta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

110 §

110 §

*Kehittämisalueet**Kehittämisalueet*

Kunta voi määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta kehittämisalueeksi.

Kunta *tai kunnat* voivat määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta *tai kunnista* kehittämisalueeksi.

111 §

111 §

*Päätös nimeämisestä**Päätös nimeämisestä*

Päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä voidaan tehdä yleis- tai asemakaavan laatimista tai muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä taikka oikeusvaikutteisesta yleiskaavassa tai asemakaavassa. Päätös kehittämisalueesta voidaan tehdä myös erillisenä, milloin kaavan laatiminen tai muuttaminen ei alueen kehittämiseksi ole tarpeen.

Päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä voidaan tehdä yleis- tai asemakaavan laatimista tai muuttamista koskevan päätöksen yhteydessä taikka oikeusvaikutteisesta yleiskaavassa tai asemakaavassa. Päätös kehittämisalueesta voidaan tehdä myös erillisenä, milloin kaavan laatiminen tai muuttaminen ei alueen kehittämiseksi ole tarpeen. *Päätettäessä kuntien yhteisestä kehittämisalueesta nou-*

datetaan soveltuvin osin, mitä 47 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kuntien yhteisestä yleiskaavasta.

 Päätöksestä tai kaavasta tulee ilmetä, mitä 112 §:n erityisjärjestelyjä kehittämisalueella sovelletaan ja perusteet niiden soveltamiselle. Jos kunnalla tai kunnilla on tarkoitus esittää suunnattavaksi alueelle 112 §:n 1 momentin 5) kohdassa tarkoitettuja valtion erityisiä tukitoimia, on ennen päätöksen tekemistä pidettävä kunnan tai kuntien sekä asianomaisten valtion viranomaisten välillä asiaa koskeva neuvottelu.

112 §

Erityisjärjestelyt kehittämisalueilla

Kehittämisalueilla voidaan sen esitettäväksi, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, päättää sovellettaviksi seuraavia erityisjärjestelyjä:

1) alueen toteuttamisvastuu 84 ja 90 §:ssä tarkoitetuilta osin osoitetaan alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;

2) asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehdään alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely, siten kuin siitä erikseen säädetään, milloin jakamiseen tämän lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä;

3) kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalla erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin;

4) kunnalla on etuosto-oikeus etuostolain (608/1977) 5 §:n 1 momentissa asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä

5) alueelle suunnataan erityisiä *asunto- tai elinkeinopolitiittisia* tukitoimia sen mukaan kuin valtion asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.

112 §

Erityisjärjestelyt kehittämisalueilla

Kehittämisalueilla voidaan sen esitettäväksi, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, päättää sovellettaviksi seuraavia erityisjärjestelyjä:

1) alueen toteuttamisvastuu 84 ja 90 §:ssä tarkoitetuilta osin osoitetaan alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;

2) asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehdään alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely, siten kuin siitä erikseen säädetään, milloin jakamiseen tämän lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä;

3) kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalla erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin;

4) kunnalla on etuosto-oikeus etuostolain (608/1977) 5 §:n 1 momentissa asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä

5) alueelle suunnataan erityisiä (poist.) tukitoimia sen mukaan kuin valtion asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

188 §

Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä

Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. *Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle.*

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

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Hallinto-oikeuden sellaiseen päätökseen rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevissa asioissa, jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisten päätöstä taikka sen määräyksiä tai ehtoja, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallinto-oikeuden päätökseen rakennuslupaa tai katusuunnitelmaa koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu asemakaavassa.

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

191 §

Valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Poiketen siitä, mitä valitusoikeudesta kuntalain 92 §:ssä säädetään, vaikutukseltaan vähäisestä asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muutoin tällaisen asemakaavan muutoksen valitusoikeudesta on voimassa, mitä edellä tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään.

198 §

Eräiden päätösten tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiassa sekä kunnan viranomaisen, alueellisen ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätös 171 §:ssä tarkoitettussa poikkeamista koskevassa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Asianomaisen ministeriön 31 § 1 momentissa, 33 §:n 3 momentissa, 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä sekä alueellisen ympäristökeskuksen 38 §:n 2 momentissa ja 179 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.

198 §

Eräiden päätösten tiedoksi antaminen

Hallinto-oikeuden päätös 188 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Hallinto-oikeuden ja kunnan viranomaisen päätös lupa-asiassa sekä kunnan viranomaisen, alueellisen ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätös 171 §:ssä tarkoitettussa poikkeamista koskevassa asiassa annetaan julkipanon jälkeen. Asianomaisen ministeriön 31 § 1 momentissa, 33 §:n 3 momentissa, 177 §:n 1 momentissa ja 178 §:ssä sekä alueellisen ympäristökeskuksen 38 §:n 2 momentissa ja 179 §:ssä tarkoitettu päätös annetaan samoin julkipanon jälkeen.

201 a §

Rakennusluvan käsitteleminen lainvoimaa vailla olevan asemakaavan perusteella

Rakennuslupa voidaan valitusajan umpeen kuluttua myöntää lainvoimaa vailla olevan, hyväksytyin asemakaavan perusteella. Rakennusluvassa on tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin asemakaava on tullut voimaan.

203 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät korjaukset

Muutoksenhakuviranomaisen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia.

203 §

Muutoksenhaun yhteydessä kaavaan ja rakennusjärjestykseen tehtävät muutokset

Muutoksenhakuviranomaisen voi tehdä kaavaan ja rakennusjärjestykseen oikaisunluonteisia korjauksia. *Muutoksenhakuviranomaisen voi kunnan suostumuksella tehdä yleis- tai asemakaavaan myös vähäisiä tarkistuksia kunnan suostumuksella, jos tarkistuksilla ei ole vaikutusta muiden kuin siihen suostuneiden etuun tai oikeuteen.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 . Hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa sovelletaan tämän lain säännöksiä. Lain 188, 190 ja 191 pykälien säännöksiä sovelletaan kuitenkin lain voimaan tulon jälkeen kunnassa tehtävien päätösten muutoksenhakuun.

Valtioneuvoston asetus
maankäyttö- ja rakennusasetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty ympäristöministeriön esittelystä,

muutetaan 10 päivänä syyskuuta 1999 annetun maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 18 §:n 1 momentti ja 26 §:n 1 momentti sekä

lisätään 18 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, jolloin entiset 2–4 momentit siirtyvät 4–6 momenteiksi, 26 §:ään uusi 2 ja 3 momentti, jolloin entiset 2–4 momentit siirtyvät 4–6 momenteiksi ja 30 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

18 §

Viranomaisneuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään *kaavoitukseen ryhdyttäessä sekä sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu.*

26 §

Viranomaisneuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään *kaavoitukseen ryhdyttäessä sekä tarvittaessa sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu.*

18 §

Viranomaisneuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään *kaavaa valmisteltaessa ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen sekä tarvittaessa sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja lausunnot on saatu.*

Viranomaisneuvottelun tarkoituksena on tuoda esille mahdolliset valtakunnalliset ja tärkeät seudulliset alueidenkäyttötavoitteet ja muut keskeiset tavoitteet, valtion toteutamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset tutkimuksista ja selvityksistä.

Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

26 §

Viranomaisneuvottelu

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään *kaavaa valmisteltaessa ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen sekä tarvittaessa sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja lausunnot on saatu.*

Viranomaisneuvottelun tarkoituksena on tuoda esille mahdolliset valtakunnalliset ja tärkeät seudulliset alueidenkäyttötavoitteet

ja muut keskeiset tavoitteet, valtion toteutamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset tutkimuksista ja selvityksistä.

Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

30 §

Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa

30 §

Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa

Vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta valmisteltaessa vireille tulosta ilmoittaminen ja tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen voidaan tehdä samanaikaisesti. Ilmoittaminen sanomalehdessä ei ole tarpeen.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 200

Asetuksen voimaan tullessa vireillä olevia kaavoja valmisteltaessa noudatetaan tämän asetuksen säännöksiä niihin menettelyihin, jotka tehdään tämän asetuksen voimaan tulon jälkeen.

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö	<i>Julkaisu-aika</i> Maaliskuu 2006		
<i>Tekijä(t)</i>	Tonttitarjontatyöryhmä			
<i>Julkaisun nimi</i>	Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen Tonttitarjontatyöryhmän mietintö			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 1/2006			
<i>Julkaisun tema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriö asetti 8. päivänä syyskuuta 2005 työryhmän selvittämään maankäyttö- ja rakennuslain muutostarpeita tonttitarjonnan lisäämiseksi. Erityisesti tuli tarkastella kuntien kaavoitusvelvollisuutta sekä mahdollisuuksia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi.</p> <p>Työryhmä on valmistellut ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.</p> <p>Työryhmä esittää asuntotuotannon tarpeen näkökulmaa korostettavaksi sekä alueidenkäytön tavoitteita että asemakaavan laatimisen tarvetta koskevissa säännöksissä. Lisäksi esitetään kaavoituskatsaukseen liitettäväksi arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä. Kaavoituksen prosessia esitetään joustavoitettavaksi vähentämällä lakimääräisiä viranomaisneuvotteluja ja väljentämällä niiden pitämisen ajankohtaa.</p> <p>Asetukseen tehtävillä muutoksilla ehdotetaan vielä kuulemismenettelyä vähäisissä asemakaavanmuutoksissa yksinkertaistettavaksi.</p> <p>Kaksinkertaista valittamista samasta asiasta esitetään rajoitettavaksi niin, että asemakaavan yhteydessä ei saa jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdä enää siltä osin kuin asia on ratkaistu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja rakennusluvan yhteydessä siltä osin kuin asia on ratkaistu asemakaavassa. Valitusoikeutta esitetään supistettavaksi vaikutukseltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa niin, että kuntalaisten sijasta valitukseen oikeutettuja olisivat ne, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kaava välittömästi vaikuttaa.</p> <p>Valituslupajärjestelmä esitetään otettavaksi käyttöön rakennuslupa- ja katusuunnitelma-asioissa silloin, kun hallinto-oikeus ei ole muuttanut hallintoviranomaisen valituksen kohteena ollutta päätöstä.</p> <p>Valitusasiassa ratkaisujankohdan ennakoitavuuden parantamiseksi esitetään, että tuomioistuimien antaisi kunnan pyynnöstä merkittävässä asemakaava-asioissa arvion päätöksen antamisen ajasta.</p>			
<i>Asiasanat</i>	asemakaava, kaavoitusvelvollisuus, asuntotuotanto, valitusoikeus, rakennuslupa, viranomaisneuvottelu			
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 952-11-2191-2 (nid.)	ISBN 952-11-2192-0 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	<i>Sivuja</i> 60	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis. alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/jakaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2006			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet	Datum	Mars 2006
Författare	Tomtutbudsarbetsgruppen		
Publikations titel	Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen • Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (Befrämjandet av förutsättningarna för tomtutbud • Tomtutbudsarbetsgruppens betänkande)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter I/2006		
Publikationens tema			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>Miljöministeriet tillsatte den 8. september 2005 en arbetsgrupp för att utreda hurudana ändringar som borde göras i markanvändnings- och bygglagen för att öka på tomtutbudet. Arbetsgruppen hade i uppgift att i synnerhet granska kommunernas planläggningskyldighet och möjligheterna till att förebygga upprepade besvär.</p> <p>Arbetsgruppen har utarbetat sitt förslag till formen av en regeringsproposition.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att bostadsproduktionens behov skulle framhåvas såväl i stadgandet om områdesanvändningens målsättningar som i stadgandena gällande behovet att uppgöra detaljplan. Därtill föreslås att man i planläggningsöversikten skall inkludera en bedömning av huruvida mängden av tomter reserverade för boende är tillräcklig. För att göra planläggningsprocessen smidigare föreslås en nedskärning i mängden lagstadgade myndighetsförhandlingar och en flexiblere tidtabell för dessa.</p> <p>Därtill föreslås förordningen att ändras för att få till stånd en förenkling av förfarandet vid hörande i samband med detaljplaneändringar av ringa karaktär.</p> <p>För att förebygga upprepade besvär i samma sak, föreslås att det inte är möjligt att anföra besvär till högsta förvaltningsdomstolen till den del saken redan har avgjorts i en generalplan med rättsverkningar och i fråga om bygglov till den del saken har avgjorts i detaljplan. I propositionen föreslås en begränsning, i fråga om detaljplaneändringar som till sina verkningar är ringa, så att besvärshöjningen i stället för kommunmedlemmar tillfaller de vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.</p> <p>Ett besvärstillståndssystem föreslås för mål gällande bygglov eller gatuplan, för fall där det beslut besväret gäller inte ändrats i förvaltningsdomstolen.</p> <p>I avsikt att förbättra förutsebarheten av tidpunkten för avgörandet föreslås att domstolen i ärenden av samhällig betydelse på kommunens begäran borde framlägga en uppskattning över handläggningstiden för besväret.</p>		
Nyckelord	detaljplan, planläggningskyldighet, bostadsproduktion, besvärshöjning, bygglov, myndighetssamråd		
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 952-11-2191-2 (hft.)	ISBN 952-11-2192-0 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)
	Sidantal 60	Språk finska	ISSN 1796-170X (online)
			Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	Miljöministeriet		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006		

Ympäristöministeriö asetti 8.9.2005 työryhmän selvittämään maan-
käyttö- ja rakennuslain muutostarpeita tonttitarjonnan lisäämiseksi.
Hallituksen budjettiriihen linjausten mukaisesti tuli erityisesti tarkastella
kuntien kaavoitusvelvollisuutta sekä mahdollisuuksia kaksinkertaisten
valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi.

Raportissa on esitetty helmikuun lopussa 2006 tehtävänsä päättäneen
työryhmän ehdotukset hallituksen esityksen muodossa. Ehdotukset koske-
vat asuntotuotantarvetta kaavoituksen lähtökohtana, kaavoitusprosessia
sekä muutoksenhakua.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 952-11-2191-2 (nid.)

ISBN 952-11-2192-0 (PDF)

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkokj.)