

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Kiitämme mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. Esityksen päätavoitteita ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

Olemme tutustuneet lakiesitykseen. Yleisesti kommentoimme, että mielestämme esitys uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi on kokonaisuudessaan sekava ja maanomistajan asemaa heikentävä. Toteamme, että kaavoitus ei sovi ympäristöpolitiikan toteuttamisen välineeksi.

Kaavamääräykset: Kaavamääräykset ovat erittäin epätasällisiä, kaavamääräyksiä tulkinnan haasteet on todettu maanomistajien keskuudessa. Pidämme tilannetta kestäättömänä, tästä syystä kaavamääräykset ja merkinnät on saatettava yhteismitallisiksi koko Suomessa. Tämä voidaan toteuttaa säätämällä niistä sitovasti asetuksella.

Kaavalla eikä kaavamääräyksillä tule ohjata metsienkäyttöä. Metsien käyttöä ohjaa metsälaki, sekä muut lait tarvittavilta osin. Päällekkäistä ohjausta KRL taholta metsien käyttöön ei tarvita. Epäselvillä kaavamääräyksillä on vaikutuksia omaisuuden käyttöä rajoittavasti. Metsätalous on elinkeino, jonka toiminnanharjoittaminen tulee kaavoissa turvata.

Lain yleiset tavoitteet: Lakiesityksellä luodaan oikeuksia ja rajoituksia maaomaisuuden käytölle. Maanomistajien kannalta kyseessä on yksi merkittävimmistä omaisuuden suojaan eri tavoilla vaikuttavista laeista. Lain keskeisiksi tavoitteiksi on asetettu muun muassa ilmastonmuutoksen hillitseminen sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen torjuminen. Lakiin esitetäänkin uutta ja pakollista viherrakennesuunnittelua kaikille suunnittelutasoille. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä tällä suunnittelulla tavoitellaan. Haluamme tuoda esille sen, että valtio ei voi säilyttää kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisvastuuta maakunnille ja kunnille ilman, että näistä tehtävistä on selkeästi säädetty laissa, tavoitteet on riittävällä tasolla asetettu ja että tavoitteiden seuranta, raportointi ja rahoitus on järjestetty. Esitys viherrakenteen suhteen ei muodosta toimivaa ja oikeasuhtaista kokonaisuutta suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin, eritoten kun tavoitteita ei ole asetettu.

Huomionarvoista on, että erilaiset metsiä koskevat kaavamerkinnot vaikuttavat ratkaisevasti metsien vakuusarvoon. Kehittyvä maatalous toimialana tarvitsee vakuudeksi metsää ja tämä on kohtalonkysymys maataloille, joilla on tarve investointeihin.

Ilmastonmuutoksen hillintä:

Rakentamisen ohjaaminen, liikennejärjestelyt, energiatehokkuus, maankäytön pirstaloiminen yms. vaativat ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen tavoitteita ja toimenpiteitä, joita voidaan myös hyvällä suunnittelulla ja kaavoituksella edistää. Kaavoituksella ei kuitenkaan voida ratkaista hiilinieluja tai hiilivarastoja taikka maaperän hiilipäästöjä. Kaavamääräykset ovat usein rajoittavia, esim. metsienkäytön osalta. On tärkeää huomata, että rajoitteiden laajasta kirjosta ja epäselvistä määräyksistä ja vaikutuksista aiheutuu maanomistajille, elinkeinonharjoittajille, kuntien taloudelle ja metsäsektorille huomattavia haittoja ja menetyksiä. Kaavarajoituksilla on viime aikoina pyritty rajoittamaan metsien käyttöä enemmänkin ympäristöpoliittisista syistä. Metsien käytön ohjaaminen kaavoituksella tulisi ehdottomasti kieltää laissa. Metsien kaavoittaminen tulee olla sallittua vain tapauksissa, joissa maankäyttöä on tarpeen muuttaa metsästä muuhun tarkoitukseen.

Ekologiset yhteydet:

Ekologisten yhteyksien säilyminen olisi lain sanamuodon mukaan varmistettava jokaisessa kaava- ja rakentamishankkeessa. Ekologisilla yhteyksillä ei tule mitenkään rajoittaa maankäyttöä tai metsätaloutta. Esitämme, että lain sanamuoto muutetaan vähemmän velvoittavaksi ja vaatimus ekologisten yhteyksien säilymisestä poistetaan kokonaan.

Metsien kaavoittamisen tulisi olla sallittua ainoastaan tilanteissa, joissa maankäyttömuoto on tarpeen muuttaa metsätaloudesta joksikin toiseksi.

Viherrakenne:

Termi viherrakenne ollaan tuomassa ensimmäistä kertaa lakiin, joten siitä on säädettävä tarkkarajaisesti ja selkeästi. Viherrakenteeseen liittyvää sääntelykokonaisuutta on käytännössä mahdotonta kommentoida, koska ei ole tiedossa, mitä sillä tavoitellaan. Jos tavoite olisi selvä, olisi helpompi etsiä hyväksyttävä ja toimiva ratkaisu tähän tavoitteeseen pääsemiseen.

Näemme ilmeisen tarpeen viherrakenteen suunnittelulle tiiviisti rakennetuilla alueilla ja niiden lähialueilla. Muilla alueilla tilanne on kuitenkin erilainen. Harvaanasutuilla alueilla viherrakenteen riittävyys ja luontoalueiden kytkeytyneisyys ei muodosta ongelmaa. Viherrakenteiden kaavoittaminen maakuntakaavatasolla koko Suomeen ja uudelleen jokaisella tarkemmalla suunnittelutasolla ei ole tarpeellista, resurssitehokasta eikä myöskään ymmärrettävää nyt esitetyn esityksen valossa. Näkemyksemme mukaan viherrakenteen määritelmän ydinajatuksen tulee olla se, että viherrakenteella tarkoitetaan pääosin kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa kaupungeissa ja muualla tiheään rakennetussa ympäristössä. Maaseutualueilla ja metsissä ei ole tarvetta viherrakenteille. Esitämme, että viherrakenne poistetaan maakuntakaavoista pakollisena ja oikeusvaikutteisena kokonaan. Viherrakenteen osalta on myös erittäin tärkeää, että laissa on määritelmät siitä, miten viherrakenteen voi katkaista.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

Maakuntakaava:

Maakuntakaavoituksen kehittäminen yleispiirteisemmäksi on kannatettava kehityssuunta. Mielestämme maakuntakaavojen sisällöt ovat monin paikoin liian pienipiirteisiä ja maakuntakaavan mittasuhteisiin sopimattomia.

Maakuntakaavoissa tulee päästä eroon pienipiirteisyydestä. Vaikka usein maakuntakaavan selostuksessa todetaan kaavan olevan strateginen, niin kuitenkin kaavoissa on paljon pieniä yksityiskohtia, joiden taso ei vastaa maakuntakaavalle asetettuja tavoitteita. Tällaisia on ollut etenkin luo- ja s- merkinnöillä osoitettuja ympäristöarvojen tai suojeluarvojen kohdemerkintöjä. Kyseisillä alueilla on yleensä kaavamääräyksessä rajoituksia alueen käyttöön.

Viherrakenteen alueidenkäytön rajoituksilla on ajateltu laajennettavan suojelua muille kuin luonnonsuojelulaille suojeltaville alueille. Toteamme yksiselitteisesti, että tällaista suojelualueverkoston laajentamista ei tule kaavoituksella tehdä. Viherrakenne ja sen rajoitukset tulisivat heikentämään merkittävästi omaisuudensuojaa ja maanomistajan mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan taloudellisesti. Lisäksi se heikentää kuntien taloutta ja vähentää metsäsektorin kiinnostusta investoida maakuntiin ja siten rapauttaa aluetalouksia ja Suomen vientituloja. Toteamme, että tällaista oikeusvaikutteista viherrakennetta maakuntakaavoituksessa emme voi hyväksyä.

Pakollinen, oikeusvaikutteinen viherrakennesäätely maakunnissa uhkaa metsien vakuusominaisuuksia. Täysin sattumanvaraiset käytönrajoitukset vähentävät omaisuuden arvoa. Rahoituslaitosten näkökulmasta tämä aiheuttaa uudenlaista riskien arviointia metsien käyttämisessä vakuusarvona. Vakuusarvojen aleneminen, kuten edellä todettiin, heikentää maanomistajan mahdollisuutta saada tarvittavaa lainoitusta elinkeinonsa tai hankintojensa tueksi.

Yleiskaava:

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoaikaa lyhennettäisiin esityksessä nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen, mikä

edesauttaisi kaavoituksen sujuvaa etenemistä ja parantaisi maanomistajien asemaa. Kannatamme tätä ehdotusta.

Esitämme, että rakennuskieltoalueella sijaitsevat kiinteistöt vapautetaan kiinteistöverosta. Nykyisellään maaseudultakin kerättävä kiinteistövero käytetään kokonaan kuntien keskustaajamissa eli kyseessä on rahansiirto maaseudulta kaupunkeihin ja kuntakeskuksiin. Mikäli kaavoituksella aiheutetaan rakennuskieltoja maaseudulle, tulee silloin kiinteistöverosta samalla luopua.

Osallistaminen ja vuorovaikutus:

Kannatamme osallistamiseen ja vuorovaikutukseen esitettyjä muutoksia ja pidämme niitä välttämättöminä.

Uusi velvoite erityisestä tiedottamisesta maanomistajille on täysin välttämätön oikeusturvan takaamiseksi. Käytännössä nykyään tilanne on yleistiedoksiantojen vuoksi se, että maanomistajalla ei ole välttämättä tietoa kaavan asettamista maankäytön rajoituksista. Tämä koskee etenkin maanomistajille tärkeitä kaavan aloittamisesta tai valmisteluvaiheen tilanteesta ja vaikuttamismahdollisuuksista tiedottamista. Omaisuuden suojaan kuuluu, että mikäli yksityisen omaisuudelle suunnitellaan rajoitteita, tulee omistajan olla näistä suunnitelmista täysin tietoinen. Lisäksi hänellä on oltava mahdollisuus vaikuttaa omaisuuttaan koskevaan päätöksentekoon.

Erytysharkinta-alueet ja sijoittamisluvan edellytykset erityislupaharkinta-alueilla:

Erytysharkinta-alueen sijoittamisluvan edellytykset ovat pääosin kannatettavia uudistuksia nykytilaan nähden.

212 §:n 2 momentin osalta emme kannata tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Maatilojen heikko kannattavuus ja haastavat toimintaedellytykset edellyttävät tilojen kehittämisen mahdollistamista, myös sijainniltaan haastavissa paikoissa. Tämä tarve on yhä samanlaisena olemassa. Maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamiseen on oltava jatkossakin lupa suoraan lain nojalla, ilman erityisharkintaa. Tämä takaa mahdollisuuden taajamien läheisyydessä sijaitsevien maatilojen kehittymiseen. Vaadimme, että kyseinen momentti säilyy nykyisenlaisena ja poikkeamisten osalta oikeusharkinta säilyy jatkossakin.

2 momentin sanamuoto on siis muutettava seuraavaan muotoon: Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten estämättä sijoittamislupa on kuitenkin myönnettävä.

Lunastamisen edellytykset:

Kuntien pakkolunastukset nykyisellään eivät kaikissa tapauksissa ole maanomistajia kohtaan oikeudenmukaisia. Suomessa ei lainsäädännöllä ole pystytty kovinkaan tehokkaasti turvaamaan ruuantuotantorauhaa. Sen lisäksi, että maatalous on taloudellisessa ahdingossa, moni viljelijä joutuu pelkäämään, että maat pakkolunastetaan. Ruuantuotanto on paikkaan sidottua, eikä sijaintia voida muuttaa. Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja eivät ole riittävällä tasolla, mikäli olemassa olevien tilojen toimintaedellytykset voidaan kaavoituksella kumota maanomistajan tahtotilan vastaisesti. Edellytämme maanomistajan suostumusta alueiden ottamisesta muuhun käyttöön.

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Haitankorvaukset:

Jos kaavalla asetetaan rajoituksia, jotka vaikeuttavat tai estävät maanomistajan omaisuuden käyttöä, on nykyisen lain mukaisesti tehdyn kaavan perusteella käytännössä ollut vaikea saada korvauksia käytönrajoituksista. Haitankorvauspykälien uudistaminen on välttämätöntä maanomistajien oikeusturvan takaamiseksi. Nyt esitetyt muutokset ovat oikeasuuntaisia, mutta riittämättömiä. Toteamme, että pelkällä korvausuudistuksella emme voi hyväksyä sitä, että maankäytön suunnittelu muuttuisi viherrakennesuunnitteluksi ja kaavoituksesta tulisi nykyistä vahvempi ympäristöpolitiikan toteuttamisväline. Korvausvelvollisuuden kiertäminen voidaan estää tekemällä kaavamääräyksistä yhteismitallisia.

Ongelmalliseksi tämän tekee vielä se, että kaavasta valittaminen on rajattu vain laillisuusperustein eli kaavan valmistelu on tapahtunut virheellisesti. Jatkossa on ehdottomasti maanomistajalla oltava mahdollisuus valittaa myös tosiasiallisista kaavan vaikutuksista, kun ne vaikuttavat maanomistajan omaisuuden käyttöön haittaavasti.

Maisematyölupa:

Maisematyöluvun osalta ei esitetä juurikaan muutoksia nykyiseen lakiin nähden. Maisematyölupa terminä on harhaanjohtava, sen tarkoitus on nykyisellään usein luonnonsuojellinen. Esitämme, että maisematyölupa-termiä täsmennetään merkittävästi nykyisestä.

Maisematyöluvun myöntämisessä on hyvin pitkälle siirrytty tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Itse alkuperäinen maisematyövan määräytymisperuste ei olekaan aina oleellinen maisematyölupa menettelyssä. Lupa myönnetään usein ehdollisena, eikä tosiallisia menetyksiä olla korvaamassa. Esimerkiksi uudistushakkuun kieltö aiheuttaa merkittävät taloudelliset tappiot maanomistajalle.

Laissa säädetään, että lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuva. Vaadimme, että laista joko poistetaan tämä epämääräinen viittaus maisemakuvan turmelemiseen tai vähintään todetaan, että mikäli kaavasta tai luonnonsuojelulaista ei muuta johdu, metsälain mukaiset metsänhoitotoimenpiteet eivät voi olla maisemakuvan turmelemista.

Esitämme, että ennen vuotta 2017 tehdyissä kaavoissa maisematyölupavaatimus puiden kaadon osalta lakkaa heti lain siirtymäsäännöksissä esitetyn viiden vuoden siirtymäajan sijasta, kun KRL astuu voimaan.

Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen:

Valtaosa yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamispäätöksistä liittyy pien- ja keskijännitteisen jakeluverkon sekä vesi- ja viemärilinjojen rakentamiseen tilanteissa, joissa maanomistaja ja toiminnanharjoittaja eivät pääse sopimukseen asiasta. Varsin usein näissä tilanteissa maanomistajien kuuleminen on unohtunut kokonaan. Vaadimme, että lakiin kirjataan veloitteet maanomistajien kuulemisesta ja että mahdollisesta pakkosijoitusluvasta käynnistyy automaattisesti korvaustoimitus. Lisäksi maankäytön kysymyksissä tulee päätöksentekijöitä kouluttaa ja varmistaa päätösten laatu.

Valitusoikeudet:

Muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskeva sääntely on erittäin tärkeä kokonaisuus kaavoittamisen ja rakentamisen prosessien eri osapuolille. Valitusoikeusjärjestelmän tulee kuitenkin olla selkeä, nyt esitetty kaksivaiheinen rakennuslupa ja siihen liittyvät valitusoikeudet eivät vaikuta selkeältä kokonaisuudelta. Esitämme, että valitusoikeus rajataan asemakaavatasolla ja rakentamisluvan ja maisematyöluvan kohdalla vain asianosaisiin eli niihin, joiden oikeutta hanke koskee.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erytisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?**
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?**

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Dahlman Tuula
MTK-Kaakkois-Suomi ry