

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki**

### Lausunnonantajan lausunto

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

MTK-Varsinais-Suomi pitää myönteisenä, että lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa osallistumisen, vuorovaikutuksen ja tiedottamisen sääntelyä parannetaan sekä hyvän hallinnon edellytyksiä lisätään.

MTK-Varsinais-Suomi kritisoi kuitenkin, että lausuminen tästä kokonaisuudesta on vaikeaa, järjestelmä on sekava. Kaavoitus on ollut aikaisemmin pääasiassa alueiden käytön määrittämistä ja erilaisten intressien yhteensovittamista. Viime vuosina ovat erilaiset ympäristöarvot tulleet pääosaan. Lakiluonnoksessa ympäristöpolitiikan roolia oltaisiin yhä kasvattamassa kaavoituksessa, mutta viranomaisten tehtäviä ei oltaisi samalla selkiyttämässä. Sinänsä hyvää tarkoittavien asioiden korostaminen ja toimenpiteiden vaatiminen väärällä välineellä hämähäyttää viranomaisvastuita ja on omiaan herättämään voimakasta epäluuloa lain tavoitteita kohtaan.

Kunta- ja maakuntatason päätöksenteolla ei voi olla merkittävää ympäristöpoliittista roolia. Erilaiset suojelukysymykset tulee ratkaista valtakunnallisesti ja suoraan omalla lainsäädännöllä kuten luonnonsuojelulaille. Kaavamääräysten tulkinna tulisi hahmottaa kaavoittajan perimmäinen tarkoitus sekä määräyksen oikeudellinen sitovuus.

Jo nykyisen MRL:n yksi suurimmista haasteista on siinä, että järjestelmä on liian vaikeaselkoinen. Maanomistajien on vaikea tunnistaa kaavoituksen merkitystä omaisuudelleen. Lisäksi on hankalaa erottaa, mikä MRL:n soveltamisessa on juridiikkaa ja mikä politiikkaa. Kaavamääräykset ja -merkinnät on syytä vakioda sekä oikeusturvan että kaavojen digitalisointisyytä.

Metsien käsittelyn ohjaaminen tulee kieltää laissa. Metsälaki antaa riittävät mahdollisuudet yhteiskunnan vaikuttaa yksittäisen metsänomistajan päätöksessä olevaan oman metsänsä käsittelyyn

Maanomistajat tarvitsevat toimivan ja oikeusturvan takaavan lainsäädännön. Yksityistä maanomistusta ei saa lailla uhata. Esitetty lakikokonaisuus edellyttää merkittävien muutoksien tekemistä ennen kuin laki on valmis eduskunnan käsittelyyn.

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

MTK-Varsinais-Suomen mielestä kaavoituksella voidaan ratkaista hyvin rajallisesti maailmanlaajuisia ongelmia kuten luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä tai ilmastonmuutosta. Juurisytyt näihin ongelmiin ovat muualla kuin kaavoituksessa. Esimerkiksi uhanalaiset luontotyypit pitää suojella muulla kuin kaavalla.

Viherrakenteen määrittäminen on täysin turhaa suurimmassa osassa Suomea. Hyvin tiiviisti rakennetun kaupunkiseudun ongelmien ratkaisuksi mietittyä määräyksiä ei voi ulottaa sellaisille alueille, joilla viherrakenteita on muutenkin runsaasti ja rakentamisen alle ei jää merkittäviä alueita. Viherrakennesääntely kaikissa maakunnissa pakollisena ja oikeusvaikutteisena uhkaa metsien vakuusominaisuuksia. Täysin sattumanvaraiset käytönrajoitukset vähentävän omaisuuden arvoa ja rahoitusalan näkökulmasta metsiä uhkaavat sattumanvaraiset kaavamääräykset vaikuttavat suoraan siihen, kelpaako metsä jatkossa enää vakuudeksi. Tämä on kannattavuuskriisissä painivalle maataloudelle aivan kohtalon kysymys. Maatilat tarvitsevat metsiä investointien vakuudeksi.

Maatalouden toimintaedellytyksistä ei ole riittävästi lainvalmistelussa huolehdittu. Ruuantuotantorauha tulisi turvata myös alueidenkäytön suunnittelussa ja pelot tulee rauhoittaa pakkolunastuksilta. Maatalousyrittäjät tarvitsevat turvaa ja pysyvyyttä muutoinkin haastavassa toimintaympäristössä.

### Digitalisaatio ja alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Maakuntakaavat ovat perinteisesti olleet kaavoja, joihin on koottu kaikki maankäytöllinen tieto pienintä yksityiskohtaa myöden. Maakäytöllisen tiedon kokoamiselle on kuitenkin ollut selkeä tarve. Kaavojen digitalisointi ja kaavamerkintöjen yhteiset periaatteet ja merkinnät mahdollistavat tämän tiedon kokoamisen yhteen tietokantaan. Tämä mahdollistaa maakuntakaavojen kehittämisen strategisen suunnittelun suuntaan ja luo tilanteen, jossa maakuntakaava on vain erityisistä syistä ja erityisissä asioissa oikeusvaikutteinen.

MTK-Varsinais-Suomi pitää kaupunkisuunnitelmaa sinänsä perusteltuna mutta johtaako se raskaampaan hallintoon ja sitä kautta hidastaa kaavoitusta. Kaupunkisuunnittelu saattaa myös viedä huomion pois yksittäisten kuntien kehittämisestä erityisesti Turun kaltaisessa tilanteessa, jossa on yksi iso kaupunki ja monta pientä ns. kehyskuntaa.

### Yleiskaava, asemakaava ja erityisharkinta alueet

Rakennuskiellon enimmäiskestoajan rajaaminen on hyvin perusteltua. Enimmäisaika on kuitenkin käytännössä kuollut kirjain. Paljon nykyistä suurempaa huomiota tulisi kiinnittää erilaisten määräaikaisten ketjuttamisen estämiseen. Rakennuskiellon tms. ketjuttaminen pitäisi olla mahdollista vain erityisen painavalla perusteella. Muussa tapauksessa enimmäisajat menettävät merkityksensä. Näin on käynyt nykyisin suunnittelutarvealuuilla – niitä ei ole aikomustakaan kaavoittaa, kunhan pidetään ko. alue aluereservinä. Tätä lainsäätäjät ei tarkoittanut laatiessaan suunnittelutarvealuesäädöksiä.

Yleiskaavoilla ei tule metsienkäyttöä rajoittaa tai antaa metsänkäyttelyohjeita. Ympäristölainsäädäntö menettää merkityksensä, mikäli kaavamääräyksillä voidaan sivuuttaa olemassa oleva lainsäädäntö ja selviin säännöksiin perustuva ennakoitavuus. Tämän tyyppisten käytönrajoitusten asettaminen kaavoituksessa estetään lainsäädännöllä. Ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla, ei kaavoilla.

Palvelulupaus ja määräajat on syytä kirjoittaa velvoittavina lakiin.

### Ely-keskukset

ELYt eivät voi olla samanaikaisesti sekä suojeluviranomaisia että yleisen edun ympäristövalvoja. ELY-keskusten toimivaltuuksia ei tule laajentaa nykyisestä vuonna 2017 päätetystä. Toimivaltuuskysymyksiä silloisella rajaamisella on edelleen relevantit perustelut.

### Maapolitiikka

Kunnat päättäneet omia maapoliittisia ohjelmia. Niiden tarkoitus on ollut sinänsä hyvä – tuoda kunnan maapolitiikan linjat näkyviksi. Maanomistajille nämä ovat näyttäytyneet kunnan linjauksina maksattaa maanomistajilla kuntatalouden käyttömenoja. Tätä käsitystä vahvistaa kuntien oikeuskäytännön vastainen linja kaavoittaa vain omistamiaan maita. Kaavamonopolista onkin tullut rahantekoväline kunnille. Tämä on jatkossa syytä estää, sillä julkista valtaa käyttävänä ja kaavamonopolin haltiana kunnalla on suuri kiusaus käyttää asemaansa väärin. Silloin ei maanomistajien oikeusturva toteudu.

Maanomistajien kuuleminen onkin ollut olematonta ja jäänyt yksittäisten kunnanvaltuutettujen varaan. Hyvän hallinnon vaatimuksien kirjaamisen edellyttäminen on kannatettava asia.

Toteuttamismaksun osallistumiskynnyksen alentaminen 500 kerrosneliöstä 250:een ei ole perusteltavissa. Asemakaavoitettavan maan arvonnoususta maanomistajalta perittävän korvauksen enimmäismäärää esitetään nostettavan 60 prosentista 70 prosenttiin. MTK-Varsinais-Suomi ei hyväksy esitettyjä muutoksia.

Muutosten suunnan pitäisi olla täysin toinen. Ylärajaa pitäisi alentaa sillä perusteella, että kuntien itsensä rakentama infra toteutetaan varsin tehottomasti verrattuna yksityisiin toimijoihin. Ylärajan nostolla kunta maksattaisi oman tehottomuutensa maanomistajalla. Todellisten toteuttamiskustannusten seuraaminen onkin välttämätöntä kuten lakiehdotuksessa esitetään. Kunnalle syntyviä kustannuksia tulee myös verrata vastaaviin yksityis- tai konsortiohankkeisiin, jotta voidaan varmistua kustannustehokkaasta toiminnasta. Omaan tehottomuuttaan ei voi maksattaa maanomistajilla.

### Lunastamisen edellytykset

Kunnan oikeus pakkolunastaa maata tavoitellakseen omaa taloudellista voittoa ei vastaa yleistä oikeuskäsitystä eikä kohtuullisuutta. Kiusaus maapoliittiseen keinotteluun on monesti liian suuri, kun kuntatalous on vaikeuksissa.

Lunastusmahdollisuus voitontavoittelumielessä tulee estää tarkentamalla lunastuksen edellytyksiä ja lisäämällä ehdottomia esteitä lunastusluvan myöntämiseen. Tällainen voisi olla se, että maanomistaja pystyy itse toteuttamaan ko. hankkeen.

Haitankorvaukset ja maisematyölupa sekä yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen

MTK-Varsinais-Suomi katsoo, että maanomistajan oman omaisuuden käyttöön liittyvät luparatkaisut tulee olla maksuttomia. Tämä korostuu erityisesti kielteisissä päätöksissä.

Erilaisista maankäytön rajoitteista maksettavat korvaukset pitää olla oikeudenmukaisia ja kohtuullisia. Kaavoituksella tai muulla ei voi luoda sellaista tilannetta, joka estää maanomistajan oman omaisuuden taloudellisen hyödyntämisen mutta jättää aiheutuneen haitan korvaamatta. Omintakeiset ja luovat kaavamerkinnot ja -määräykset ovat tyypillisimmillään tällaisia. Yhdenmukaistamalla nämä voidaan suuri osa ongelmista välttää.

Maisematyölupia vaaditaan ja niitä myönnetään hyvin sattumanvaraisesti ja kirjavasti sekä usein ehdollisena. Maisematyöluvan myöntäminen on yhä useammin tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaikka se on lain vastaista. Maisematyöluvan roolia on syytä täsmentää ja valitusmahdollisten joukkoa rajata.

Yhdyskuntateknisten laitteiden pakkosijoituslupakäytäntö on todella kirjavaa. Isojen kaupunkien infra-rakentajat ovat tottuneet pääosin toimimaan yhteiskunnan omistamalla alueella. Maanomistajien kanssa harvoin neuvotellaan reittivalinnoista tms. aidosti. Korvauskysymys jää usein hoitamatta ja vaatii maanomistajan omaa aktiivisuutta. Korvaukset on hoidettava maanomistajille automaattisesti ja mm. reittivalinnoista on neuvoteltava ajoissa maanomistajien kanssa.

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

Rakennuslupa

Kaksivaiheinen säätely kuulostaa ensi vaiheessa hyvin perustellulta uudistukselta. Esimerkiksi kotieläinrakennuksen sijoittamisessa tulee usein kiistaa lähialueen kanssa. Harva haluaa kotieläinrakennusta vaikutuspiiriinsä. Kaksivaiheinen rakennuslupa ei saa johtaa valitusmahdollisuuksien kaksinkertaistamiseen. Toisen lupavaiheen valittamisoikeutta tulisikin rajoittaa vain tekniseen tarkastukseen lisäarvoa tuoville tai toimintaa valvoville tahoille.

## **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 (kerrosneliömetriä)**

500 (nykylaki)

**Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

Muu [selvästi alle 60 %]

**Erityisharkinta-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?**

-

**Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa 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?**

Kunta- ja maakuntatason päätöksenteolla ei voi olla merkittävää ympäristöpoliittista roolia. Erilaiset suojelukysymykset tulee ratkaista valtakunnallisesti ja suoraan omalla lainsäädännöllä kuten luonnonsuojelulailla. Kaavamääräysten tulkinnassa tulisi hahmottaa kaavoittajan perimmäinen tarkoitus sekä määräyksen oikeudellinen sitovuus. Suojelutoimien vaatiminen kaavoituksen avulla hämäärittää viranomaisvastuita ja on omiaan herättämään voimakasta epäluuloa lain tavoitteita kohtaan.

Launto-Tiuttu Aino  
MTK-Varsinais-Suomi