

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Sisällys

Aluksi	2
MRL:n haasteet	2
Lain valmistelun jatkosta	3
Teemakohtaiset kommentit YM:n lakiluonnoksesta	4
Lain yleiset tavoitteet	4
Ilmastonmuutoksen hillintä	5
Viherrakenne	6
Saamelaisten oikeudet	6
Digitalisaatio	7
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä	7
Maakuntakaava	7
Kaupunkiseutusuunnitelma	8
Yleiskaava	8
Asemakaava	10
Osallistuminen ja vuorovaikutus	11
ELY-keskusten tehtävä	11
Vaikutustenarviot	12
Rakentamisen sääntely	12
Rakentamislupa	12
Rakennuksen vähähiilisyys	13
Rakennuksen elinkaariodotukset ja kiertotalous	13
Vastuusääntely	13
Erityisharkinta-alueet ja sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueilla	14
Kaavojen toteuttaminen	14
Maapolitiikka	14
Lunastamisen edellytykset	16
Haitankorvaukset	17
Yleisten alueiden toteuttaminen	18

Hulevesisääntely	19
Maisematyöluja	19
Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen	20
Valitusoikeudet	21
Siirtymäsäännökset	22
Pykäläkohtaiset muutosehdotukset ja perustelut	22
Liitännäislait	24

MTK ry. kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä asiassa ja toteaa asiasta seuraavaa:

Aluksi

Kaavoitus- ja rakentamislaki ohjaa alueidenkäytön suunnittelua ja luo pohjan alueiden elinvoimalle sekä kuntalaisten hyvinvoinnille. Kaikki suunnittelu tehdään aina jonkun omistamalle maalle. Suunnittelulla luodaan oikeuksia ja rajoituksia maaomaisuuden käytölle, joten maanomistajien kannalta kyseessä on yksi merkittävimmistä omaisuuden suojaan eri tavoilla vaikuttavista laeista. KRL asettaa tavoitteet ja työvälit, joita maakunnat ja kunnat itsehallintonsa turvin soveltavat alueillaan. Maakuntien ja kuntien itsehallinto edellyttää, että kunnille ja maakunnille annettavista tehtävistä säädetään selvästi ja tarkkarajaisesti lailla. Tarvittaessa lailla voidaan tehtäviä ottaa myös pois.

MTK pitää valitettavana, että lain syvin olemus on valmistelussa hämärtynyt. Enää ei tiedetä, onko kaavan perimmäinen tarkoitus yhteensovittaa erilaisia alueidenkäyttötarpeita vai ennemminkin asettaa reunaehdot alueidenkäytölle. Lisäksi vaikeat ympäristöpoliittiset kysymykset ja muut sellaiset asiat, joita ei muulla lainsäädännöllä ohjata, alistettaisiin yhä tiukemmin kaavoituksella ratkaistaviksi. Kaavoituksesta on tullut työväline, jolla pyritään ohjaamaan liiallisesti kaikkea ja samalla tuottamaan kaikki mahdollinen ympäristötieto. Monet periaatteet ja pykälät on kirjoitettu rakentamistoimintaa ajatellen. Niiden soveltaminen muuhun maankäyttöön ja kaavoilla ohjailtuun toimintaan on hyvin arvaamatonta. Kaava on kuitenkin juridinen asiakirja, jossa ei pidä hämärtää viranomaisvastuita eikä varsinkaan luoda kaavamerkinnöillä kokonaan uusia vastuita. Alueidenkäytön suunnittelun peruslähtökohta on valmistelussa hämärtynyt entisestään eikä kokonaiskuva lain ulottuvuuksista ole hallinnassa.

MRL:n haasteet

MRL:n voimaantulosta lähtien kaavoituksesta on tullut jatkuvasti yhä vahvempi ympäristöpolitiikan toteuttamisen väline. Ympäristöpolitiikan tekeminen ei kuitenkaan kuulu maakuntien eikä kuntien lailla säädettyyn tehtävänalaan. Näin ollen nämä kysymykset eivät myöskään kuulu itsehallinnon alaan eivätkä kaavoituksella ratkaistaviksi. KRL:n ehdotuksessa ympäristöpolitiikan roolia oltaisiin yhä kasvattamassa kaavoituksessa, mutta viranomaisten tehtäviä ei oltaisi samalla selkiyttämässä. MTK näkee tämän laillisuusperiaatteen sekä perustuslain kannalta ongelmallisena.

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. Näiden erottelu on erittäin haastavaa myös kunnan poliittisille päättäjille, jotka ovat vastuussa MRL:n mukaisesta päätöksenteosta. MTK on huolissaan siitä, että KRL ei ole tuomassa selkeyttä tähän järjestelmään. Samaan aikaan alueidenkäytön suunnittelu on jatkuvasti monipuolistunut ja tarve tunnistaa maanomistajan oikeudet ja velvollisuudet on näin ollen huomattavasti kasvanut. Eri suunnittelutasojen ja niiden sisältöjen oikeusvaikutusten vaihtelevuus on omiaan lisäämään alueidenkäytön suunnittelun epämääräisyyttä ja heikentämään ymmärrettävyyttä kansalaisten keskuudessa.

Toinen MRL:n merkittävimmistä haasteista liittyy siihen, milloin kaavamääräyksiä on noudatettava. Kaavat ovat täynnä informaatiota: niissä esitetään paljon kuntien tahtotiloja ja toiveita alueidenkäytöstä, ja niissä annetaan myös paljon suoraan maanomistajia velvoittavia määräyksiä. Kaavamääräyksestä ei kuitenkaan välttämättä ilmene, millaisesta tilanteesta on kyse. Kaavamääräysten tulkinnassa tulisi hahmottaa kaavoittajan perimmäinen tarkoitus sekä määräyksen oikeudellinen sitovuus. On mahdollista, että kaavamääräyksen rikkomisesta tulee rikosoikeudellinen seuraamus. Ihmisten oikeusturvan kannalta lainsäädäntö ei ole riittävän tarkkarajaista ja selkeää.

Kaavamerkinnät ja määräykset elävät ajassa: jatkuvasti luodaan uusia sisältöjä, jotka yleisesti ottaen kohdistuvat metsäalueille. Esimerkiksi viherrakenteita on kaavoitettu jo useiden vuosien ajan, vaikka käsite oltaisiin nyt ensimmäistä kertaa tuomassa lakiin. Avohakkuukiellot ovat tulleet osaksi kaavoitusta, ja myöskin erilaisia toteuttamisvastuita on pyritty tuomaan kaavoituksen kautta maanomistajille esimerkiksi kosteikkojen toteuttamisvelvoitteiden osalta. Kaavamääräykset ovat erittäin epätäsmällisiä, jolloin usein jää epäselväksi, onko kyseessä toive vai velvoittava määräys alueen käytöstä. Kaavamääräyksiä tulkinnan haasteet on todettu ELY-keskuksissa, metsäkeskuksessa, kunnissa, maakunnissa ja maanomistajien keskuudessa. MTK pitää tilannetta kestäättömänä. Tästä syystä MTK onkin valmistelussa nostanut esiin ilmeisen tarpeen sille, että kaavamääräykset ja merkinnät saatetaan yhteismitallisiksi koko Suomessa. Tämä voidaan toteuttaa säätämällä niistä sitovasti asetuksella.

Lain valmistelun jatkosta

Kaavoituksella vaikutetaan merkittävästi yksittäisten ihmisten mahdollisuuksiin päättää omaisuutensa käytöstä. Nykyisen järjestelmän oikeusturvaongelmat on valmistelussa tunnistettu. Nykylain nojalla a) maanomistajaa ei ole velvollisuutta kuulla suoraan kaavoituksen eri vaiheissa; b) mikäli kaavoituksella rajoitetaan maaomaisuuden käyttöä, maanomistaja ei saa perusteltua päätöstä omaisuutensa käytönrajoituksista; c) kaavoitusratkaisusta ei ole mahdollista valittaa muutoin kuin laillisuusperusteella, tarkoituksenmukaisuusvalituksia ei tutkita; d) maanomistajan on erittäin vaikea saada menetyksiään korvatuiksi, mikäli kaava tosiasiallisesti rajoittaa omaisuuden käyttöä.

KRL-esityksessä on pyritty näitä oikeusturvaongelmia korjaamaan ja osa esitetyistä muutoksista esimerkiksi osallistumiseen, tiedottamiseen ja korvauksiin liittyen olisi saatettava mahdollisimman nopeasti voimaan. Maanomistajat tarvitsevat toimivan ja oikeusturvan takaavan lainsäädännön.

Kokonaisuus edellyttää kuitenkin merkittävien muutoksien tekemistä ennen kuin laki on valmis eduskunnan käsittelyyn.

MTK pitää välttämättömänä, että lausuntopalautteen jatkotyöstöä varten perustetaan uusi työryhmä, jossa keskeiset lain soveltajatahot, kuten maanomistajat sekä elinkeinoelämä ovat tasapainoisesti edustettuna yhdessä kuntien ja maakuntien edustajien kanssa.

Teemakohtaiset kommentit YM:n lakiluonnoksesta

Lain yleiset tavoitteet

KRL:n keskeisiksi tavoitteiksi on asetettu muun muassa ilmastonmuutoksen hillitseminen sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen torjuminen. Suomi on kansainvälisesti sitoutunut päästövähennystavoitteisiin sekä luontokadon pysäyttämiseen. Lakiin esitetäänkin uutta ja pakollista viherrakennesuunnittelua kaikille suunnittelutasoille. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, mitä tällä suunnittelulla tavoitellaan. MTK haluaa painokkaasti 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.

Kaavoituksella voi olla rooli edellä mainittujen globaaleiden ympäristöhaasteiden ratkaisemisessa, mutta tällä hetkellä tuo rooli on täysin epäselvä. Tämä tilanne jättää kunnat erittäin haasteelliseen asemaan erilaisten tavoitteiden yhteensovittajana. On todettava, että ympäristöpoliittisen sääntelyn osalta ehdotukset eivät ole lainsäädäntövalmiita.

Valmisteltavana olevan luonnonsuojelulain uudistuksen osalta on tunnistettu erityisesti kaksi kohtaa, joissa on ilmeinen yhteys kaavoituksen käyttämiseen luonnonsuojelun välineenä. Toinen koskee kunnan yleistä luonnonsuojelun edistämistehtävää ja toinen uhanalaisten luontotyyppien/lajien huomioimista päätöksenteossa. Vaikka luonnonsuojelulakia koskevissa luonnosteksteissä ei suoraan sanota, että asiat olisi ratkaistava kaavoituksessa, perusteluissa tähän viitataan – tai ainakaan sellaista tulkintamahdollisuutta ei selvästi rajata pois. MTK näkee useita ongelmia tässä kokonaisuudessa.

- Ensinnäkin valtio on siirtämässä luonnonsuojelullisia velvoitteita kuntien harteille ilman takeita lopputulosten vaikuttavuudesta. Kaavoituksen kautta toteutettu suojelu ei toistaiseksi näy tilastoinnissa eikä kansainvälisissä rekistereissä eikä kaavan kautta tehtävien toimenpiteiden vaikuttavuutta ole muutoinkaan helppo mitata.
- Toiseksi kaavoittaminen on aina erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista. Luonnonsuojelulaki puolestaan ei tätä ole. Mikäli tietty kohde on luonnonsuojelulain nojalla suojeltu eikä poikkeamisedellytyksiä ole, suojelu pysyy. Luonnonsuojelulaki ei siis samalla tavalla tunne arvottomista erilaisten intressien välillä.
- Kolmanneksi rahoituspohjaa ei ole rakennettu kaavoituksen tueksi. Suomessa on toimivat vapaaehtoisen suojelun rahoitusmekanismit METSO- ja Helmi-ohjelmille, joiden kehittämiseen on satsattu paljon. Nämä rahoitusmekanismit eivät koske kaavoitusta.

- Neljänneksi rahoitusmekanismien puuttuessa lopputuloksena tulisi olemaan yhä useammin se, että poikkeamispäätöksiä jouduttaisiin myöntämään vastoin kaavan tarkoitusta. Tämä taas loisi täysin kestävämmän byrokraattisen oravanpyörän, jossa ensin selvitetään ja kaavoitetaan ja sitten haetaan poikkeamislupa maanomistajan laskuun.

MTK näkee, että kunnat olisivat käytännössä mahdottoman tehtävän äärellä, mikäli tätä sekavaa kokonaisuutta tulkittaisiin siten, että uhanalaiset luontotyypit ja lajit on turvattava kaavoituksen kautta.

MTK haluaa tuoda esimerkkinä esille valmistellun soidensuojelun täydennysohjelman kohteet. Ohjelman valmistelu keskeytettiin ja päätettiin edistää vapaaehtoista soidensuojelua erityisesti Helmi-ohjelman avulla. Kyseiset kohteet on kuitenkin inventoitu, vaikka niistä ei luonnonsuojelulain mukaista suojeluohjelmaa koskaan tullutkaan. Kohteita on alettu kaavoittaa sekä maakuntakaavoihin että yleiskaavoihin erilaisin suojelumerkinnöin. Vapaaehtoisesta lähestymistavasta onkin siirrytty kaavoituksen kautta pakkosuojeluun. Menettely ei ole hyväksyttävää.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi erillinen pykälä ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Pykälässä mainittaisiin erikseen, että kaavoituksessa on varmistettava ekologisten yhteyksien säilyminen. Lakiteknisesti esitetty pykälä on erittäin haastava. Sama asia todettaisiin täten KRL:n alkupykälissä yleisvelvoittavana, VAT:issa huomioonotettavana asiana ja lisäksi kaavojen vaikutusten selvittämistä koskevassa luettelossa. Ympäristölainsäädännön monimutkaistuessa lakien soveltamisalaa koskevat pykälät korostuvat laintulkinnassa. Koska kaavoista voidaan valittaa vain laillisuusperusteella, tulisi tästä pykälästä uusi valitusperuste kaikilla kaavatasoilla.

Pykälän ehdotettu sanamuoto on ehdoton: ”on edistettävä” ja ”on varmistettava”. Käytännössä esimerkiksi ekologisten yhteyksien säilyminen olisi lain sanamuodon mukaan varmistettava jokaisessa kaava- ja rakentamishankkeessa. MTK ei pidä tällaista vaatimusta käytännössä toteuttamiskelpoisena. MTK esittää, että lain sanamuoto muutetaan vähemmän velvoittavaksi ja että vaatimus ekologisten yhteyksien säilymisestä poistetaan kokonaan. Mikäli ekologisten yhteyksien määritelmää tämän jälkeen vielä tarvitaan muualla laissa, tulisi määritelmästä käydä suoraan ilmi, että alueilla sovelletaan metsälakia eikä ekologinen yhteys edellytä nykykäytössä maankäytön rajoituksia.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen ovat kuitenkin erittäin tärkeitä tavoitteita myös KRL:lle. Esimerkiksi liikennejärjestelyt, rakentamisen ohjaaminen, maankäytön pirstaloiminen, energiatehokkuus, materiaalivalinnat ja rakentamisen sääntely ovat asioita, joita hyvässä suunnittelussa ei voida sivuuttaa. Sen sijaan kysymykset hiilinieluista tai -varastoista taikka maaperän hiilipäästöistä tai hiilensidontakyvystä ovat asioita, joita ei voida kaavoituksella ratkaista. Lainsäätäjän tulee tehdä selväksi ne tavoitteet, joita on mahdollista ja sallittua käsitellä kaavoituksessa. Myös tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavat mahdolliset ja sallitut toimenpiteet, joita kaavoituksessa voidaan hyödyntää, on kuvattava selvästi. Tässäkin työssä kaavamääräyksien yhteismitallisuus on välttämätöntä.

Lakiehdotuksessa ei määritellä, miten ilmastonmuutos tulisi huomioida esimerkiksi metsien käsittelyssä kaavoituksen näkökulmasta. Nämä ovat erittäin merkittäviä kysymyksiä yksittäisille

maanomistajille, elinkeinonharjoittajille, kuntien taloudelle sekä metsäsektorille. MTK:n näkemyksen mukaan metsien käsittelyn ohjaaminen kaavoituksella tulee selkeästi kieltää laissa. MTK ei voi hyväksyä sitä, että suunnittelua ollaan uudistuksessa ohjaamassa sellaiseen suuntaan, että kaavoitus olisi nykyistäkin vahvempi ympäristöpolitiikan väline ilman, että tavoitteet ja toimenpiteet olisivat jatkossa millään tavalla ennakoitavia, vaikuttavia tavoitteisiinsa nähden tai tarkkarajaisia. Metsänomistajan kannalta tilanne on kestävä, jos kaavoituksella voidaan käytännössä kirjoittaa uusiksi niin hyvän metsänhoidon suositukset kuin metsälakikin. 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. Sääntelyn tarve ja tavoitela tulee tuoda selkeästi esille. Viherrakenteeseen liittyvää sääntelykokonaisuutta on käytännössä mahdotonta kommentoida, koska ei ole tiedossa, mitä sillä tavoitellaan. Jos tavoite olisi selvä, olisi ehdottomasti helpompi etsiä hyväksyttävä ja toimiva ratkaisu tähän tavoitteeseen pääsemiseen.

MTK näkee ilmeisen tarpeen viherrakenteen suunnittelulle tiiviisti rakennetuilla alueilla ja niiden lähellä. Muilla alueilla tilanne on kuitenkin erilainen. Suomi on suuri ja metsäinen maa. 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.

MTK:n näkemyksen 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. Lakiin voidaan tarvittaessa selkeyttää millaisilla erityisillä syillä viherrakenne voitaisiin kaavoittaa rakentamattomalla alueella, kuten metsät, pelto- ja vesistöalueella. Tällaiset erityiset syyt tulisi ilmetä tyhjentävästi laista.

MTK esittää, että viherrakenne poistetaan maakuntakaavoista pakollisena ja oikeusvaikutteisena kokonaan. Maakuntatason suunnitteluksi riittää oikeusvaikutukseton suunnittelutaso sen lisäksi, että määritelmä ohjaa suunnittelua oikeisiin asioihin.

Viherrakenteen osalta on myös erittäin tärkeää, että laissa on määritelmät siitä, miten viherrakenteen voi katkaista. Uutta lainsäädäntöä tehtäessä ei voida jättää pelkästään kuntien harkinnan tai tuomioistuinten toimivallan alle kysymyksiä siitä, mitä uudistuksilla tavoitellaan. Voiko viheryhteyden katkaista tuulivoimaosayleiskaava, metsäautotie, hajarakentaminen tai esimerkiksi maa-ainesten otto? Käytännössä kaavoituksen merkitys erilaisten hankkeiden luvituksessa on kasvanut. Kaavoituksen sattumanvaraisuutta tulee tasoittaa selkeillä reunaehdoilla.

Saamelaisten oikeudet

MTK pitää tarpeellisena, että ehdotettuja sanamuotoja ja perusteluita saamelaisten oikeuksista täsmennetään. Tulkinvaraisuuteen ja vaikutusten ennakoimattomuuteen liittyviä riskejä on

merkittävästi pienennettävä. Toistaiseksi on epäselvää, miten ehdotetut pykälät vaikuttaisivat esimerkiksi muuhun elinkeinotoimintaan tai maanomistajien oikeuksiin päättää omaisuutensa käytöstä. Saamelaisten erityisoikeudet ulotettaisiin saamelaisten kotiseutualueen lisäksi myös muille alueille, joilla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueeseen. MTK pitää tärkeänä, että saamelaisten oikeudet laissa tunnustetaan, mutta samalla on pidettävä huoli muiden perusoikeuksien toteutumisesta.

Digitalisaatio

Digitalisaation tavoitteet ovat ehdottoman tarpeellisia toteuttaa. Kaavojen koneluettavuus ja ylipäättään saatavuus on jäänyt ajassa jälkeen. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee pystyä jo siirtymään aikaan, jossa kansalaiset voivat asettaa hakuvahteja tiettyjä alueita tai kiinteistötunnuksia koskevien suunnitelmien varalle. Digitalisaatiolle täytyy kuitenkin olla rahoituspohja kunnossa. Lisäksi digitalisaation tulee palvella myös viranhaltijoita keventäen heidän työtaakkaansa.

Digitalisaatioon tulee kytkeä vahvasti koneluettavat ja yhteismitalliset kaavamerkinnot ja -määräykset. Tietojärjestelmät olisi syytä rakentaa koneluettaville kaavamerkinnoille- ja määräyksille, jotka on asetuksella annettu. Näin kaikkien uusien kaavamerkintätapojen käyttökelpoisuutta ja tarpeellisuutta päästään arvioimaan laajemmin mahdollisten asetusmuutosten yhteydessä.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmien osalta on kuitenkin tarkasti pohdittava tietojen keräämisen merkitystä, tiedon omistajuutta, salassa pidettävien henkilötietojen suhdetta julkisiin tietoihin sekä sitä, kenellä ja miksi on oikeus kerätä ja käyttää tietoja. Lisäksi kansallisen turvallisuuden kannalta on pohdittava, ovatko tiedot sellaisia, että niiden on turvallista olla yhdessä paikassa kaikkien saatavilla.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Maakuntakaava

Maakuntakaavoituksen kehittäminen yleispiirteisemmäksi on kannatettava kehityssuunta. Maakuntakaavojen sisällöt ovat monin paikoin liian pienipiirteisiä ja maakuntakaavan mittasuhteisiin sopimattomia, minkä lisäksi ne menevät usein myös kuntien itsehallinnon piiriin kuuluviin yksityiskohtiin.

MTK sinänsä kannattaa ajatusta siitä, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia karsittaisiin ja siirryttäisiin lähemmäs Ruotsin mallia. Sen sijaan oikeusvaikutusten riippuvuus kaavan sisällöstä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Esimerkiksi aluerakenteen määritelmään mahtuu lopulta paljon asioita, joiden osalta tulkinta oikeusvaikutuksista ei välttämättä ole selkeä. MTK katsoo, että maakuntakaavan tulisi olla strateginen ja vain erityisistä syistä oikeusvaikutteinen. Maakuntakaavan suunnittelua tavoitteineen ja tarpeineen tulisi tehdä yhdessä kuntien kanssa lainsäädännön ulkopuolella. Yhteistyössä kuntien kanssa maakuntakaavaan voitaisiin suoraan ottaa määräykset siitä, mitkä merkinnät ovat oikeusvaikutteisia ja mitkä eivät. Esimerkiksi aluerakenteen

osalta, jossa tämä tulkintaepäselvyys erityisesti tulisi olemaan. Näillä tarkennuksilla aluerakenne ja liikenneverkko ovat pääosin kannatettavia, mutta viherrakenne ei, kuten edellä on esitetty.

Maakuntakaavan laadullisten vaatimusten osalta MTK toteaa, että luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamisen osalta lainvalmistelussa on vielä paljon yhteensovittavaa ja tarkennettavaa. KRL:ssa esitetään, että luonnonsuojelulaki ei olisi enää ohjeena maakuntakaavoja laadittaessa. MTK pitää hyvänä kehityksenä, että olemassa olevat suojelualueet tulee kaavakartoille suoraan tietoaineistosta, eikä näitä alueita enää yhteensoviteta muiden alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Muutos lainsäädännön logiikassa kuitenkin ohjaisi suojelua nimenomaan alueille, jossa ei ole luonnonsuojelulain mukaan mitään suojeltavaa. Esityksen perusteluissa on todettu nimenomainen tarkoitus laajentaa suojelualueverkostoa, minkä lisäksi on tarkoitus asettaa myös viherrakennealueita koskevia alueidenkäytön rajoituksia. Perusteluissa on myös todettu, että uusien viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevien kaavojen laadullisten vaatimusten arvioidaan heikentävän maanomistajien mahdollisuuksia hyödyntää omistamaansa aluettaan taloudellisesti. Kaavoituksen soveltuminen näiden tärkeiden tavoitteiden turvaamiseksi on täysin sattumanvaraista ja ennalta-arvaamatonta, eikä MTK voi esitettyä mallia hyväksyä.

MTK haluaa muistuttaa, että maakuntakaavoissa on jo nyt esitetty sellaisia suojelualueita, joita ei ole pystytty toteuttamaan esimerkiksi siitä syystä, että kohteilla ei ole ollut riittäviä suojeluarvoja. Tällaisen tilanteen ei pitäisi päästä syntymään koska tilanne on perustuslain vastainen.

Kaupunkiseutusunnitelma

Kaupunkiseutusunnitelman osalta MTK näkee uhkakuvana, että kasvavien kaupunkiseutujen maankäytön ongelmat ja ohjaustarve jyrää kehyskuntien omat itsenäiset tarpeet. Tämä saattaa tulla erityisesti esille sellaisessa tilanteessa, jossa on yksi iso kaupunki ja monta pientä kehyskuntaa. Kaupunkiseutujen maankäytön ohjaukseen on usein liittynyt kehyskuntien kannalta haitallista tai vähintään sellaista kehitystä, joka ei ole yksittäisen kehyskunnan kehittymistä edistänyt mm. hajarakentamiseen on tullut tiukentuvia ehtoja, joita ei muuten olisi tullut tai kunnassa haluttu.

E erityisen suurena uhkana on se, että pieniä kuntia tai varsinkaan näiden kuntien maanomistajien näkemystä kuunnellaan kaupunkiseutusunnittelussa aivan viimeiseksi, jos lainkaan.

MTK haluaa myös kiinnittää huomion siihen, että kaupunkiseutusunnitelma olisi erittäin raskas prosessi ja toisi yhden uuden suunnittelutason alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Järjestelmän ymmärrettävyyden ja sujuvan suunnittelun näkökulmasta MTK ei kannata kaupunkiseutusunnitelmaa.

Yleiskaava

Maaseutualueet ja tiheimmin asetut seudut ovat keskenään hyvin erilaisessa asemassa alueidenkäytön suunnittelussa, mutta silti niitä ohjaavat samat alueidenkäytön suunnittelun säännökset. Lain valmistelussa oli mukana yhden kuntakaavan malli, joka olisi mahdollisesti palvellut maaseutukuntia. Se koettiin kuitenkin kaupunkiympäristöön soveltumattomaksi. MTK:n

näkemyksen mukaan yhden kuntakaavan mallin valmistelua olisi pitänyt jatkaa ja jalostaa pidemmälle.

Yleiskaavan osalta esitetyt muutokset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti kannatettavia. Ehdotukset yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä, yleiskaavan ja asemakaavan suhteen joustavoittamisesta sekä yleiskaavan käyttöalan laajentaminen suoraan rakentamista ohjaavana työkaluna ovat kannatettavia sujuvoittamisen välineitä. Yhteiskäsittelyt ovat omiaan sekavoittamaan prosesseja kansalaisten näkökulmasta, joten yhteiskäsittelyissä tulee kiinnittää erityistä huomiota selkeään viestintään ja kuulemisprosesseihin. Lisäksi asemakaavan kumoamisen osalta MTK edellyttää konkreettisia menettelyjä ja ohjeita menetettyjen rakennuspaikkojen korvaamisesta.

Yleiskaavan laatimisen ajaksi määrättävien rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoaikaa lyhennettäisiin nykyisestä 15 vuodesta 10 vuoteen, mikä ilmentäisi loogisesti kaavoituksen sujuvaa etenemistä ja parantaisi maanomistajien asemaa. MTK kannattaa tätä ehdotusta. Kieltojen jaksottamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. MTK esittää, että rakennuskieltoalueella sijaitsevat kiinteistöt vapautetaan kiinteistöverosta, mikä estäisi rakennuskieltojen pitkittymistä maanomistajien kannalta epäoikeudenmukaisella tavalla, ainakin rakennettujen kiinteistöjen osalta.

Tuulivoimayleiskaavan ja siihen liittyvien säännösten rajaamista pelkästään tuulivoimaan ei voida enää pitää tarkoituksenmukaisena. Vastaavaa menettelyä pitäisi pystyä käyttämään myös muunlaisten hankkeiden toteuttamisessa, esimerkkinä mainittakoon biotaloushanke tai aurinkovoima. Lisäksi näiden hankekaavojen osallistamista tulisi tehostaa velvoittamalla hanketoimija pitämään yleisötilaisuus hankkeen alussa alueen kaikille maanomistajille.

Yleiskaavan päätösvallan siirtämisen mahdollistamista kunnanhallitukselle tai lautakunnalle MTK ei kannata. Yleiskaavoissa tehdään käytännössä hyvin merkittäviä poliittisiakin linjauksia alueiden tulevaisuudesta, joten valtuusto on oikea taho kaavoista päättämään.

Yleiskaavan suojelumääräysten osalta on perusteluissa pyritty selkiyttämään suojelumääräysten käyttöä yleiskaavoissa. Perusteluissa mainitaan, että suojelumääräyksillä voidaan rakentamisen lisäksi rajoittaa muun muassa metsän käsittelyä, ojitusta ja muuta maisemaa tai luonnonolosuhteita muuttavaa toimintaa sekä rakennusten purkamista. Yleiskaavat ovat jo nyt metsien käytön kannalta kaikista merkittävimpiä sekä ongelmallisimpia kaavoja. MTK ei voi hyväksyä sitä, että olemassa olevia haasteita metsänkäytön rajoituksille tai niistä aiheutuville käytännön ongelmille, ei uudistuksessa ole pyritty riittävästi korjaamaan.

Esitettyä ojituskieltoa MTK tulkitsee siten, että esimerkiksi suoympäristöihin tai niiden läheisyyteen voitaisiin kaavalla asettaa ojituskielto siitakin huolimatta, että vesilain mukaan ojittaminen olisi sallittua tai että siihen voitaisiin myöntää vesilain tarkoittama lupa. Tämä olisi jälleen uusi instrumentti, jonka käyttämisestä aiheutuvien menetysten korvaaminen olisi uusienkin korvauspykälien valossa epäselvää. Ympäristölainsäädäntö menettää merkityksensä, mikäli kaavamääräyksillä voidaan sivuuttaa olemassa oleva lainsäädäntö ja selviin säännöksiin perustuva ennakoitavuus. MTK vaatii, että tämän tyyppisten käytönrajoitusten asettaminen kaavoituksessa estetään lainsäädännöllä. Ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla, ei kaavoilla.

Asemakaava

Kunnan jäsenen oikeus tehdä kaava-aloite on tärkeää kirjata lakiin esitetystä muodosta. Viranomaisten päätösten käsittelyaikojen ennakoitavuus on tärkeää kansalaisille ja yrityksille. Käsittelyajoista olisi tarpeen säätää sitovammin muidenkin kuin aloitteiden käsittelyn osalta. Alueidenkäytön ja rakennusluvituksen prosesseissa olisi huomioitava asiakaslähtöisyys nykyistä paremmin. MTK esittää, että lakiin tuodaan erillinen pykälä siitä, että tulkinnanvaraisissa tai epäselvissä tilanteissa kaavaa tulkitaan maanomistajan tai luvanhakijan eduksi. Pykälä konkretisoisi perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Lain valmistelussa on ollut esillä pykäläehdotuksia siitä, että kunta voisi tekemällään päätöksellä antaa yksityiselle toimijalle oikeuden valmistella asemakaava. Lakiin kirjattavaksi ehdotettava kunnan mahdollisuus antaa suunnitteluoikeus yksityiselle taholle ei heikentäisi kuntien kaavamonomolia, sillä yksityisen toteuttama suunnitelma toteutettaisiin ja päätettäisiin aivan samalla tavalla kunnan toimesta kuin kunnan itse tekemä suunnitelma. Asemakaavaehdotuksen laatimisoikeus on maanomistajalla jo olemassa Ahvenanmaan maakunnassa ja esimerkiksi Norjassa. Kumppanuuskaavoitusmalli on lisäksi jo käytössä monissa kunnissa. Hyvän hallinnon ja ajantasaisen lainsäädännön laatimisen vuoksi asemakaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa on perusteltua ottaa uudistettavana olevaan lakiin. Tämä mahdollistaa osaltaan sujuvamman kaavoituksen, mikä lisää maakäytön tuottavuutta ja tuloksellisuutta, kunnan verotuloja ja elinvoimaa ilman kunnalle tulevia lisäkustannuksia.

Edellä kuvatun oikeuden käyttämisen voisi myös kytkeä suoraan kunnan asemakaavan laatimistarpeeseen ja asemakaavan ajantasaisuuden arviointiin. Nykyään tilanne on se, että kunnan on pidettävä kaavat ajan tasalla sekä kaavoitettava kunnan kehityksen edellyttämällä tavalla. Käytännössä ei ole kuitenkaan olemassa mitään keinoa, jolla mahdolliseen laiminlyöntiin voitaisiin puuttua esimerkiksi silloin, jos kunnan resurssit eivät riitä täyttämään tätä lain vaatimusta.

Asemakaavan laatimisen ajaksi määrättävä rakennuskielto olisi voimassa aina kaksi vuotta kerrallaan. Erikseen laissa rajoitettaisiin, että asemakaavan laajentamisen osalta kieltoa ei saisi jatkaa 8 vuotta pidemmäksi ajaksi. MTK pitää epäselvänä, voisiko uusilla asemakaava-alueilla rakennuskielto olla jaksotettuna määräämättömän ajan. Tämä ei tietenkään ole hyväksyttävää ja lain sanamuotoa tulee tältä osin täsmentää. Rakennuskiellon tulee aina olla väliaikainen. Mikäli kaavaa ei saada aikaiseksi, rakennuskiellonkin tulee poistua. Maanomistajille olisi oikeudenmukaista, että siltä ajalta, kun rakennuskielto on päällä, tulisi kiellon kohteena olevat kiinteistöt vapauttaa kiinteistöverosta.

Asemakaavassa voidaan enintään kolmen vuoden ajaksi kieltää uuden rakennuksen rakentaminen, jos se kaavan toteuttamisen ajoittamiseksi on tarpeen. Kunta saa erityisestä syystä pidentää kieltoaikaa enintään kolme vuotta kerrallaan. Tämä vastaa nykyistä sääntelyä. Valmistelussa ei ole tullut ilmi, onko tätä lainkohtaa sovellettu ja onko se edes tarpeen. Omaisuudensuojan kannalta ei ole ongelmallista, jos asemakaava-alueelle voitaisiin asettaa määräämättömän pitkä toteutuskielto.

Asemakaavan ajantasaisuuden arvioinnin yhteydessä tehtävä tarkastelu rakennusten purkamisen osalta vaikuttaa ylimitoitettulta. Mikäli rakennus ei ole suojeltu kaavan tai lain nojalla, vaikuttaa kohtuuttomalta, että rakennuksen omistajan tulisi odottaa kaavan päivitystä saadakseen purkamisluvan rakennukselle. Mikäli asemakaava todettaisiin vanhentuneeksi, tulisi ehdotetun mukaisesti alueelle suoraan lain nojalla rakennuskielto, joka estäisi sekä rakentamisen että purkamisen. Ilmeisesti edes poikkeamisluvalla ei tästä voitaisi poiketa. Kaavahan voidaan todeta

vanhentuneeksi myös muiden seikkojen osalta kuin po. rakennuksen osalta. MTK pitää kaavojen ajantasaisuuden arviointia sinänsä hyvänä asiana, mutta arvioinnista seuraavat toimenpiteet eivät saa koitua maanomistajien vahingoksi, vaan päinvastoin sen tulisi laukaista maanomistajalle oikeuden valmistella kaavan muuttamista ajantasaiseksi.

Osallistuminen ja vuorovaikutus

MTK kannattaa osallistamiseen ja vuorovaikutukseen esitettyjä muutoksia ja pitää niitä osittain jopa välttämättöminä. Varhaisen vaikuttamisen merkitys on tunnistettu ja sitä on ehdotuksessa tehostettu. Myös tietojärjestelmien mahdollistama avoimuus ja läpinäkyvyys ovat tarvittavia uudistuksia. Tietojärjestelmien tulisi myös mahdollistaa monien uudistuksessa esillä olevien asioiden automatisointi, jotta esimerkiksi tiedottamista koskevat muutokset eivät kuormittaisi liiaksi kunnan viranhaltijoita.

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. Monta kertaa kaavan edellyttämää tavoitteiden yhteensovittamista ei ole päästy näin ollen tekemään ollenkaan. Pahimmissa tapauksissa – joita valitettavasti tapahtuu jatkuvasti – kaavaan jää täysin virheellisiä määräyksiä sen takia, että maanomistaja ei ole pystynyt tiedonpuutteen takia virheitä tarpeeksi ajoissa tuomaan esille.

Omaisuuksien suojaan kuuluu ehdottomasti se, että mikäli yksityisen omaisuudelle suunnitellaan rajoitteita, tulee omistajan olla näistä suunnitelmista täysin tietoinen. Lisäksi hänellä on oltava mahdollisuus vaikuttaa omaisuuttaan koskevaan päätöksentekoon. Asian tulisi olla päivän selvä jo nykyisessä MRL:ssä.

ELY-keskusten tehtävä

Kaavoitustehtävä on erittäin haasteellinen ja monitahoinen vastuutehtävä, joka on annettu maakunnille ja kunnille tällä hetkellä jokseenkin vapaan itsehallinnon kautta toteutettavaksi. Poliitiikan ja juridiikan rajapintojen ollessa epäselvät koetaan, että jonkun valtion viranomaisen tulisi valvoa kaavojen lainmukaisuutta. Tällä hetkellä ELY-keskukset toimivat käytännössä neuvoo-antavina viranomaisina. Neuvoo annetaan kehittämiskeskustelujen kautta. Näihin keskusteluihin esitetään uudistuksia, jotka ovat MTK:n mielestä kannatettavia. Lakiin esitetään myöskin palautettavaksi ELY-keskuksille kaavoituksen valvontatehtävä. Tätä MTK ei kannata.

Perustilanne, jonka vuoksi ELY-keskusten valvontatehtävää supistettiin vuonna 2017, on yhä olemassa. Oikeastaan on havaittavissa, että vasta nyt - vuosien kuluttua - kunnat alkavat luottamaan omaan harkintakykyynsä ja osaamiseensa asioissa. Useissa kunnissa on pyydetty ELY-keskusten ulkopuolelta asiantuntijoita avaamaan luottamushenkilöille sekä viranhaltijoille niitä laillisia rajoja, joissa liikkumavaraa on. Selvästi tiedontarvetta on paljon.

MTK haluaa lisäksi huomauttaa, että ELY-keskuksella on yleisen ympäristöedun edunvalvontatehtävä sekä suojeluviranomaisen tehtävä. Nämä yhdessä luovat sellaisen kaksoisroolin, että ELY-keskus ei voi toimia puolueettomana kaavoitusta valvovana viranomaisena. Tätä korostaa se, että lähtökohtaisesti kaavoitustoimea on ELY-keskuksissa hoidettu y-

vastuualueella, missä myös hoidetaan yleistä ympäristöedun edunvalvontatehtävää. Näin ollen elinkeino- ja liikennepuoli eivät tule tasapainoisesti huomioiduksi.

MTK esittää tähänkin tilanteeseen ratkaisuksi yhteismitallisia kaavamerkintöjä- ja määräyksiä. Kun kaavamerkinnät ja -määräykset sekä niiden oikeusvaikutukset on laissa tai muussa normissa määritelty, valvonnan tarve vähenisi, jos kaavoituksen tehtäväala olisi tarkemmin rajattu.

Vaikutustenarviot

Vaikutustenarviointiin esitetyt muutokset ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Elinkeinoelämään kohdistuvien selvitysten laajentaminen on välttämätöntä. Nykyinen sääntely on ollut epä-määräistä eikä se ole johtanut esimerkiksi tarvittavien metsätalousvaikutusten arvioimiseen kaavoituksen tueksi. Ilmastaselvitysten laajuus ja kohdentaminen on sen sijaan vielä epäselvää ja kaipaavaa tarkentamista. Lainsäädännöllä ei tulisi vaatia sellaisia selvityksiä, joiden tekemiseen ei ole työvälineitä tai tarvittavaa tietotaitoa. Mikäli ilmastotoimet, jotka soveltuvat kaavoituksella ratkaistavaksi, olisi avattu lainsäädännössä, olisi selvityksetkin mahdollista kohdentaa oikein.

MTK esittää, että selvitysten kohdentamisessa otettaisiin lisäksi huomioon kohtuullisuus maanomistajien kannalta. KRL:ssa edellytetään jokaisella suunnittelutasolla sitä, että maanomistajia on kohdeltava kohtuullisesti. Käytännössä oikeuskäytännössäkin on todettu, että mikäli kohtuullisuusarviointia ei ole tehty, ei voida suoraan todeta, että kohtuullisuusedellytys täyttyy. Näin ollen asian merkitystä olisi syytä korostaa myös lain tasolla.

Kaavan vaikutusten selvittämistä kuvaavassa pykälässä tulisi myös tuoda esille se, että kaavan sisältö määräytyy erilaisten vaikutusten yhteensovittamisesta.

Rakentamisen sääntely

Rakentamislupa

Esitetty rakentamisluvan lupakynnyksen nousu on kannatettava. Sen sijaan kaksivaiheinen rakentamislupamalli vaikuttaa toistaiseksi haastavalta. MTK näkee, että esimerkiksi eläinsuojien osalta sijainninhjauslupa voisi tulla sovellettavaksi ennen teknisen luvan hakemista. Tämän menettelytavan valitessaan luvanhakija kuitenkin alistaisi asiansa kahdelle valitusprosessille. Tällöin koko rakentamishankkeen kulut saattaisivat kasvaa huomattavasti.

Esitys jättää tulkintaepävarmuutta siihen, missä tilanteissa pelkkä tekninen lupaus riittää. Luvanhakijan kannalta on käytännössä jo nyt haastavaa, että lupaviranomaisen harkinnassa oleva lupainstrumenttiin liittyvä päätös ei ole valituskelpoinen päätös. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa päädytään helposti luvittamaan niin sanotusti raskaimman kautta, ja tästä muodostuu jatkuvasti tiukentuvaa tulkintakäytäntöä. Raskaampi lupainstrumentti taas alistaa prosessin laajemmalle valittajajoukolle. Lisäksi raskaampi lupainstrumentti saattaa nostaa lupakustannuksia jopa kymmenkertaisiksi. Tässäkin yhteydessä olisi tarpeen todeta, että epäselvissä tilanteissa tulisi tulkinta tehdä luvanhakijamyönteisesti.

Hankkeeseen ryhtyvän täytyy pystyä ennakoimaan sitä, edellyttääkö hanke viranomaisen lupaa vai ei. Erityisesti korjausrakentamisen luvittamista tulee MTK:n mielestä

selkeyttää nyt esitetystä. Käytännössä esitettyjen sanamuotojen mukaan olisi mahdollista tulkita lähes kaikenlainen korjausrakentaminen luvanvaraiseksi. Korjausrakentamisessa tarvitaan ennen kaikkea kannusteita, ei raskaita lupamaksuja.

MTK pitää hyvänä asiana, että kuntien rakennusjärjestysten merkitys korostuisi uudistuksen myötä.

Rakennuksen vähähiilisyys

MTK pitää rakennusten vähähiilisyystavoitteita välttämättöminä, jotta päästöjä saadaan alas. Vähähiilisyyden laskentamenetelmää voi kuitenkin pitää tällä hetkellä enemmän poliittisena kuin faktatietoon perustuvana. Lisäksi ilmastaselvityksen tekijän ja rakennusvalvonnan pätevyys tällaisten uusien ja vaikeiden arvioiden laatimisessa ja tulkinassa arveluttaa.

MTK pitää tärkeänä, että valitut toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia, vaikuttavia sekä ennen kaikkea toteuttamiskelpoisia luvanhakijan kustannusten, selvitysten tekijöiden osaamisen ja saatavuuden sekä viranhaltijoiden sujuvan työn kannalta.

Rakennuksen elinkaariodotukset ja kiertotalous

Suuri osa pienempiin rakennushankkeisiin ryhtyvistä on kotitalouksia, joiden mahdollisuudet ja osaaminen laatia arvioita rakennus- tai purkuhankkeessa syntyvien purkumateriaalien, maa-ainesten ja vaarallisten jätteiden määristä ovat rajalliset. Tätä ei näy otetun lakiehdotuksessa huomioon. MTK esittää, että velvoite rakennus- ja purkumateriaaliselvityksestä tulisi koskea ainoastaan jätelain (646/2011) 121 §:n tarkoittamia toiminnanharjoittajia, jotka jätteen haltijoina ovat velvoitettuja laatimaan siirtoasiakirjan. Tällöin velvoite kohdistuisi ainoastaan ammattimaisiin toiminnanharjoittajiin ja tilastoinnin laatu parantuisi huomattavasti.

Vastuusäntely

MTK ei ole vakuuttunut vakuussäntelyn laajentamisen olevan tehokkain ja parhain ohjausväline asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Esitettyjen rakentamista ohjaavien muutosten kokonaisvaikutus rakentamisen kustannuksiin sekä kustannusten noususta johtuvat seuraukset pitäisi pystyä jollain tasolla arvioimaan. Finanssialan näkemys sekä vakuussäntelyyn sekä muutoinkin kokonaisuudistukseen on selvitettävä. MTK ei ole ollut rakentamisen ohjaamisen jaostossa edustettuna, joten tiedossamme ei ole minkälaisia muita, kuin lainsäädännöllisiä ohjauskeinoja laadukkaamman rakentamisen saavuttamiseksi on mietitty.

Erytyisharkinta-alueet ja sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueilla

Sijoittamisluvan edellytykset asemakaava-alueella sekä asemakaava-alueen ulkopuolella ovat MTK:n näkemyksen mukaan perusteltuja ja kannatettavia.

Nykyistä suunnittelutarvealuetta ei kuitenkaan esitetä juurikaan muutettavaksi. Käytännössä tilanteet, joissa suunnittelutarvealuetta käytetään lain hengen vastaisesti rakentamisen estämisen välineenä, eivät ole muuttumassa esitettyjen uudistusten valossa. Esimerkiksi ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi tavanomaista lupamenettelyä laajemman harkinnan edellyttäminen on mahdollistanut sen, että joillain alueilla voidaan todeta olevan ns. ikuinen rakennuskielto päällä. Lain perusteluissa tätä asiaa on kuvattu hyvin ja pyritty palauttamaan erityisharkinta-alueiden rooli nimenomaan suunnittelun ja harkinnan turvaamisen välineeksi, eikä rakentamisen estämisen välineeksi. Koska perusteluilla ei kuitenkaan voida säätää, jää nykytilanteessa havaittujen epäkohtien korjaaminen vaillinaiseksi.

Erytyisharkinta-alueen sijoittamisluvan edellytykset ovat pääosin kannatettavia uudistuksia nykytilaan nähden. Lupaharkinta oltaisiin muuttamassa oikeusharkinnasta tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. MRL:n mukaisessa suunnittelutarveharkinnassa lienee vallinnut kahdenlaista käsitystä oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä. Luvanmyöntämisedellytykset ovat käytännössä niin tulkinnanvaraiset, että vaikka lain kirjaimen mukaan kyseessä onkin oikeusharkinta, on lain soveltaminen käytännössä ollut usein lähempänä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tältä osin tilanne uudistuksen myötä selkiytyisi. Lain perusteluissa on kuvattu lainsäätäjän tahtotilaa siitä, että kuntalaisten yhdenvertaisuus ei voisi olla vallitseva kriteeri sellaisessa tilanteessa, jossa rakennuspaikka olisi hankkeelle soveltuva ja kunta puoltaisi sijoittamisluvan myöntämistä. MTK pitää tätä linjausta loogisena ja toivottavana. Yhdenvertaisuus ei ole koskaan yksiselitteinen kysymys, joten sen ei tulisi olla ensisijainen tarkastelukohde.

Sen sijaan 212 §:n 2 momentin osalta MTK ei kannata tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kyseinen momentti uusittiin ns. KARALUSU-valmistelun aikana. Maatilojen heikko kannattavuus ja haastavat toimintaedellytykset edellyttivät 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. MTK:n näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisuusharkinta johtaisi siihen, että taajamien läheisyydessä sijaitsevat tilat eivät saisi mahdollisuuksia kehittyä. MTK vaatii, 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.*

Kaavojen toteuttaminen

Maapolitiikka

Kuntien nykyisin harjoittama maapolitiikka edellyttää muutoksia lainsäädäntöön ja siten käytäntöön. Nykykäytännöissä on piirteitä, jotka mahdollistavat sen, että maanomistajat maksavat

henkilökohtaisella omaisuudellaan kaikkien kuntalaisten hyödyksi tulevia asioita. MTK ei voi tätä hyväksyä.

Lain valmistelun aikana kävi ilmi, miten huonosti maapolitiikassa on pystytty seuraamaan toteutuneita kustannuksia ja vertaamaan niitä perittyihin maksuihin. Maapolitiikan avoimuuden lisääminen toteuttaa hallitusohjelman kirjausta kuntien maapolitiikan vahvistamisesta. On tärkeää varmistaa, että maankäyttömaksut ovat ennakoitavia, kohtuullisia ja perusteiltaan selviä ja että ne vastaavat todellisia kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Maapolitiisilla ohjelmilla vaikutetaan merkittävästi maanomistajien asemaan. Ohjelmista ei voi valittaa, koska ne ovat vasta asian valmisteluun liittyviä asiakirjoja. Avoimuus ja vuorovaikutus ohjelmien laadinnassa on erittäin tärkeää, jotta kansanvalta aidosti tapahtuu kunnissa ja jotta maapolitiikan hyväksyttävyyttä ja ymmärrettävyyttä lisäntyvät. Raportointivelvollisuus varmasti lisää kuntien resurssitarpeita, mutta ainoastaan tuotetun tiedon valossa voidaan kunnissa realistisesti ja avoimesti pohtia maapolitiikan suuntaviivoja ja niiden mahdollisia muutostarpeita. MTK pitää ehdotuksia maapolitiikan läpinäkyvyyden parantamisesta ja seurannasta välttämättöminä.

Kunnan maapolitiikan osalta esitetään hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimuksien kirjaamista KRL:iin. MTK pitää tätä tarpeellisenä lisänä ja muistutuksena kunnan viranhaltijoille, vaikka periaatteet ovatkin jo olemassa kuntalaissa ja hallintolaissa. Maanomistajat kokevat neuvottelut julkista valtaa vastaan joskus epäasiallisina ja avoimuuden kannalta vajavaisina. Joskus tasapuolista neuvotteluasemaa on jouduttu edellyttämään lautakuntien erillisissä päätöksissä.

Maapoliittisissa ohjelmissa voitaisiin nykyistä tarkemmin ottaa kantaa myös kaavojen sisältöihin liittyviin periaatteisiin, valmistelun laadullisiin ulottuvuuksiin sekä muihinkin kunnan käytössä oleviin toteuttamisvälineisiin kuin kaavoihin. Esimerkiksi sopimuskäytäntöjen edistäminen maanomistajien kanssa olisi asia, josta pitäisi olla suuntaviivat luotuna laajasti ja läpinäkyvästi. Sopimukseen perustuvia toimintamalleja nimittäin liittyy muuhunkin kuin perinteisenä tunnettuun maapolitiikkaan. Esimerkkeinä mainittakoon virkistysarvokauppasopimukset, virkistysreitit sopimukset, maisema-arvokauppasopimukset, METSO-sopimukset (miten kunta suhtautuu vapaaehtoisten suojelusopimusten kaavoittamiseen ylipäättäen) jne. MTK esittää, että maapoliittisen ohjelman sisällön osalta lähdetään muodostamaan ohjeistusta. Oikeuskäytännön mukaisesti¹ kunta ei saa maanomistusperusteella kieltäytyä yksityisen maanomistajan maiden kaavoittamisesta. Tulisi laajemmin pohtia sitä, miltä osin on laillista todeta maapoliittisessa ohjelmassa, että ensimmäisiä asemakaavoja laaditaan vain kunnan omistamalle maalle ilman tarkastelua maankäytön ohjaustarpeesta. MTK esittää lakiin kirjattavaksi, että kunnan on kaavoituksessa ja maapolitiikan harjoittamisessa kohdeltava omistamaansa maata ja muiden omistamaa maata yhdenvertaisesti.

Kustannusvastuun syntymisen rajaa esitetään laskettavaksi 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliömetriin. Lisäksi rajaa esitetään laajennettavaksi asemakaava-alueista myös yleiskaava-alueille. Asemakaavoitettavan maan arvonnoususta maanomistajalta perittävän korvauksen enimmäismäärää esitetään nostettavan 60 prosentista 70 prosenttiin. MTK ei voi hyväksyä esitettyjä muutoksia.

On muistettava, että kustannusvastuun syntymisen raja sekä asemakaavan arvonnousun leikkaamisen enimmäismäärä on alun perin säädetty suojaamaan heikommassa asemassa olevaa maanomistajaa julkista valtaa vastaan. Kaavamonopolin haltijana sekä maapolitiikan harjoittajana kunta käyttää julkista valtaa yksityisten maanomistajien kanssa toimiessaan. Koska MRL:ssä

¹ KHO 2015:95

sopimusvapaus on rajaton, on käytännössä esiintynyt tilanteita, joissa lain turvaama minimisuoja maanomistajalle ei ole toteutunut. On tärkeää, että sopimusvapautta rajoitetaan siten, että heikomman osapuolen vähimmäissuoja toteutuu.

500 kerrosneliön rajaa on aiemmin puolustettu sillä, että kenenkään omakotirakentajien ei tarvitsisi osallistua kustannusten kattamiseen. Tänä päivänä 500 kerrosneliötä ei ole enää omakotitalon mittari, mutta toisaalta 250 kerrosneliötä saattaa maaseudulla jäädä omakotitalossa pieneksi. Lain sanamuoto on lähtenyt siitä, että maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli maanomistajan saama hyöty kaavasta katsotaan merkittäväksi. Täydennysrakentamisen osalta yhdyskuntarakentamisen kustannusten periminen ei vastaa todellisia kustannuksia, koska yhdyskuntarakenne on jo olemassa, kun täydennysrakentamiseen ryhdytään. Kustannusvastaavuuden tulee toteutua tässäkin, tai muuten voidaan ajatella kyseessä olevan pikemmin vero.

Arvonnoususta maanomistajalta perittävän korvauksen enimmäismäärän nostaminen olisi omiaan heikentämään rakennushankkeiden kannusteita, kun arvonnoususta jäisi kiinteistöä kehittäville taholle alimmillaan vain 30 prosenttia.

On syytä muistuttaa, että näitä rajoja nostettiin viimeksi vuonna 2002. Silloinen eduskunnan ympäristövaliokunta mietinnössään (22/2002 vp) edellytti, että lain soveltajia ohjeistetaan mm. siitä, että kyseessä on enimmäiskorvaus ja kunnat voivat soveltaa myös pienempiä osuuksia.² Kuntaliitto ja ympäristöministeriö laativatkin vuonna 2009 ohjeistuksen, mutta se henkii jotain aivan muuta kuin mitä ympäristövaliokunta edellytti.³ Kyseisessä ohjeessa (erit. s.12-14) tuodaan esille kuinka paljon kunnalta ”jäisi saamatta maanmyyntituloja, jos se kaavoittaisi yksityisen maita”. MTK haluaa tällä muistuttaa, että maanomistajaa heikompana osapuolena suojaavat elementit voidaan myös vesittää, mikäli kunta päättää harjoittaa ns. aggressiivista maapolitiikkaa.

MTK pitää kustannusvastuusta vapautumista rajaa pienemmiltä hankkeilta välttämättömänä, jotta sopimuksin ei voida ohittaa lainsäätäjän tahtotilaa. Niin ikään katualueiden ilmaisluovutusvelvollisuudesta luopuminen on katsottava välttämättömäksi, jotta sääntely olisi perustuslainmukaista.

Lunastamisen edellytykset

Kuntien pakkolunastukset ovat ottaneet sellaisen suunnan, joka ei kaikissa tapauksissa ole yleisesti hyväksyttävä eikä ihmisten oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuskäsityksen mukainen. Edellä mainittu Kuntaliiton ja ympäristöministeriön opas valottaa hyvin tilannetta, jossa kunnilla on laillinen oikeus pakkolunastaa ihmisten omaisuutta voitontavoittelun turvaamiseksi.

Maaseudun tulevaisuuden teettämän selvityksen⁴ mukaan yli puolet suomalaisista rajoittaisi kuntien oikeutta pakkolunastaa yksityisten maita kaavoituksen tarpeisiin. Eniten pakkolunastuksen pelossa elävät kasvavien kaupunkiseutujen läheisyydessä maitaan omistavat

² [Trip \(eduskunta.fi\)](http://trip.eduskunta.fi)

³ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2009/1294-maapoliittiset-toimintatavat-ja-kuntatalous-tietoa-kuntapaattajille>.

⁴ MT 10.1.2021 [MT-kysely: Yli puolet suomalaisista haluaa rajoittaa kuntien oikeutta pakkolunastaa yksityisten maita – vasemmistopuolueiden kannattajat nihkeimpiä - Poliitiikka - Maaseudun Tulevaisuus](#)

maanviljelijät. Suomessa ei lainsäädännöllä ole pystytty kovinkaan tehokkaasti turvaamaan ruuantuotantorauhaa. Sen lisäksi, että maatalous on taloudellisessa ahdingossa, moni viljelijä joutuu pelkäämään, että maat piakkoin pakkolunastetaan. Kaavoituksen näkökulmasta moni maatala ”sijaitsee väärässä paikassa”. Ruuantuotanto on paikkaan sidottua, eikä sijaintia voida muuttaa. Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja eivät ole riittävällä tasolla, mikäli olemassa olevien tilojen toimintaedellytykset voidaan kaavoituksella pyyhkäistä pois maanomistajan tahtotilan vastaisesti.

Esimerkiksi Ranskassa ruuantuotanto on turvattu siten, että pelloille ei saada suunnitella muuta maankäyttöä. Suomessa pitäisi siirtyä malliin, jossa vastoin maanomistajan tahtoa pelloille ei voida suunnitella muuta maankäyttöä. Lisäksi pakkolunastusten osalta kuntien tulisi kirjoittaa antamansa lupaukset kaavaan sisään, ikään kuin itseään velvoittaviksi. Monta kertaa maanomistajille vannotaan, että pakkolunastustoimiin ei ryhdytä, mutta kunta ei lopulta ole itse sidottu näihin lupauksiinsa. MTK esittää, että lakiin kirjataan velvollisuus ilmoittaa kaavassa ne alueet, joissa pakkolunastamismenettely voisi olla mahdollinen. Näin ollen olisi ainakin vähintään kaavamutoksen asia muuttaa mielipidettä kunnassa.

Laissa tulisi lisäksi olla myös ehdottomia esteitä lunastuslupan myöntämiselle. Tällainen olisi esimerkiksi tilanne, jossa maanomistaja pystyy itse teknistaloudellisesti toteuttamaan hankkeen, jota varten lunastamista ollaan toteuttamassa. Pakkolunastuksen ei tulisi olla mahdollista, jos tavoiteltu hanke toteutuu olennaisilta osin samanlaisena ilmankin pakkolunastusta.

Muilta osin lunastuslupaan liittyvät esitetyn muutokset ovat pääosin kannatettavia. Lunastettavalle aiheutuvien lunastuslupaan liittyvien kustannusten ohjaaminen lunastajan maksettavaksi on oikeusturvan kannalta välttämätöntä.

Haitankorvaukset

Haitankorvauspykälien uudistaminen on välttämätöntä maanomistajien oikeusturvan takaamiseksi. Nykylainsäädäntö mahdollistaa sen, että viranomainen voi valita kaavoituksen erilaisten tavoitteiden toteuttamistavaksi sillä perusteella, että korvauksia ei tarvitse maksaa. Tällaista viranomaisten edun tavoittelun mahdollistavaa järjestelmää ei oikeusvaltiossa voi olla. Monille kunnille on tullut yllätyksenä, että nykyisenkin lain mukaan korvausvelvollisuus saattaa hyvinkin syntyä. Tämä kertoo siitä, että kaavoituksen reunaehdoista ei tunnusteta riittävällä tavalla eli lainsäädäntö ei ole näiltä osin riittävän selkeää ja tarkkarajaista.

Nyt esitetyt muutokset ovat oikeasuuntaisia, mutta riittämättömiä. Pelkällä korvausuudistuksella MTK ei voi hyväksyä sitä, että maankäytön suunnittelu muuttuisi viherrakennesuunnitteluksi ja kaavoituksesta tulisi nykyistä vahvempi ympäristöpolitiikan toteuttamisväline. Monissa yhteyksissä on todettu, että poikkeamislupien myöntäminen tulee jatkossa lisääntymään, jotta korvausvelvollisuuksilta vältyttäisiin. Tällöin myös kaavan alkuperäinen tarkoitus jäisi toteutumatta. Tilanne osoittaa sen, että kaavoitus ei ole oikeasuhtainen eikä järkevä työväline rakentamistoiminnan ulkopuolisten tavoitteiden toteuttamiseen.

Ehdotetun korvausprosessin logiikka vastaa muuta lainsäädäntöä, eikä MTK:lla ole siihen huomautettavaa. On erittäin tärkeää, että kielteiset poikkeamislupapäätökset tai maisematyöluvut olisivat jatkossa hakijalle maksuttomia. MTK kuitenkin kantaa huolta siitä, että yhä useampi poikkeamislupa joudutaan myöntämään, jotta korvausvelvollisuudelta vältyttäisiin. Lisäksi, kuten historia on osoittanut, tullaan näkemään mitä luovempia yrityksiä kiertää korvausvelvollisuus ja

lainsäätäjän tahtotila. Tämä on käytännössä estettävissä vain tekemällä kaavamääräyksistä yhteismitallisia, kuten edellä on esitetty. Näin ollen kaavamääräyksiä ei voida muuttaa yksipuolisesti julkisen tahon etua tavoitellen maanomistajien ja omaisuudensuojan kustannuksella. Esimerkkinä mainittakoon potentiaalisten METSO-kohteiden merkitseminen kaavaan ilman suojelumääräystä (esimerkki on todellinen). Mikäli kaavamääräyksellä tosiasiallisesti karkotetaan ostajat kohteilta, joilla ei ole suojelustatusta eikä välttämättä suojeluarvoakaan, ei ketään taideta voida osoittaa korvausvelvolliseksi.

MTK katsoo, että haitankorvauspykälän yksinkertaistaminen kuitenkin todennäköisesti johtaisi suunnitteluun, jossa erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista tehtäisiin nykyistä laajemmin. Metsäkorvauspykälässä esitetty euromääräinen sietämisvelvollisuuden raja on erittäin tervetullut, vaikkakin MTK pitää 3 000 euron rajaa monelle metsänomistajalle liian korkeana. Pykälässä on pyritty yhdenmukaistamaan eri lakien korvauskynnyksiä ja tämä sama raja esiintyykin metsälain 11 §:ssä. On kuitenkin huomattava, että metsälain puolella korvauskynnys ei tietävästi ole koskaan ylittynyt, koska siellä suojeltavat kohteet ovat niin pienialaisia, ettei korvauskynnys käytännössä ylity. Kaavoituksen puolella tilanne on huomattavasti toinen.

Korvauskynnysten yhdenmukaistamisen osalta voitaneen todeta, että järjestelmämme on erittäin epäselvä. Eri laeissa on erilaisia sanallisia ja euromääräisiä korvauskynnyksiä. KRL:iin esitetään kahta eri korvauskynnystä. Metsälaissa kynnys on vähäistä suurempi haitta (euromääräisesti alle 3000 €). Luonnonsuojelulaissa kynnys on merkityksellinen haitta, joka sanamuodoltaan on vähäistä suurempaa haittaa korkeampi, mutta kuitenkin tulkintakäytännön mukaan jopa alle 2000 €. Muissa laeissa on muita kynnyksiä ja raja-arvoja. MTK on pitkään esittänyt korvauskäytäntöjen yhdenmukaistamista ja siksi se esittää nytkin, että pikkuhiljaa siirryttäisiin euromääräisiin sietämisvelvoitteisiin, jotka ovat selkeämmin tulkittavissa ja ennakoitavissa kuin epämääräiset sanalliset määreet.

Kunnan velvollisuus pitää luetteloa maksetuista haitankorvauksista lisää avoimuutta ja samalla tuottaa hyödyllistä tietoa siitä, minkälaiset asiat ovat lopulta korvattavia ja mitkä eivät.

MTK ihmettelee sitä, että rakennusperinnön suojelemisesta on lakiin otettu useita mainintoja siitä, miten korvausvelvollisuus jakautuu kunnan, valtion ja muun julkisyhteisön kesken. Vastaavaa selvyttä ei lain tasolla tuoda esiin muiden suojelukohteiden osalta.

Yleisten alueiden toteuttaminen

Yleisten alueiden toteuttamiseen liittyvät pykäläehdotukset ovat ongelmallisia. MTK yhtyy Rakennusteollisuuden näkemykseen siitä, että ne ovat liiallisesti kuntia yksityisten kustannuksella suosivia. Kunnille annettaisiin lakiehdotuksen mukaan mahdollisuus maanomistajilta perimiensä maksujen jälkeen lykätä yleisten alueiden toteuttamista erittäin pitkään tai jopa jättää tietyissä tilanteissa yleiset alueet kokonaan toteuttamatta. Kunta saisi periaatteessa loputtomiin lykätä yleisen alueen toteuttamista taloudelliseen tilanteeseensa tai aiheutuviin kustannuksiin vedoten, vaikka yleisen alueen toteuttamistarve olisi ilmeinen.

Lisäksi kiinteistönomistajan oikeuksien kannalta hyvin ongelmallinen olisi kunnan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia käsittelevän pykäläehdotuksen peräti 15 vuoden taannehtiva kustannusvastuu, joka voitaisiin langettaa kiinteistönomistajalle jo aikaisemmin toteutetusta yhdyskuntarakentamisesta. MTK:n on vaikea hahmottaa kustannusvastaavuuden

periaatetta tässä asiassa. Myös avoimen raportoinnin oikeellisuus on vaikeasti hahmotettava, mikäli kustannusrakenne saattaa hankkeissa muuttua vielä 15 vuoden jälkeenkin.

MTK:n näkemyksen mukaan ehdotetun kaltaiseen sääntelytapaan liittyy merkittäviä lainsäädäntötekniisiä ja perustuslaillisia ongelmia. MTK pitää tärkeänä, että kaikki kustannuksiin ja arvonnousun leikkaamiseen liittyvät kysymykset selvitetään vielä huolellisesti hallituksen esityksen jatkovalmistelussa sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Hulevesisääntely

MTK:n kokemuksen mukaan hulevesisääntelyssä on ollut ongelmia, joita nyt esitetystä uudistuksessa pyritään korjaamaan. Hulevesisääntely on johtanut joissain tapauksissa täysin kohtuuttomiin lopputuloksiin ja kohtuuttomiin maksuihin. Esitys selkeyttää sääntelyä ja ohjaa hulevesisääntelyä tarkemmin kohteeseensa. Vesihuoltopuolella on huomattu, että mustavalkoinen pakkoliittyminen ei ole toimiva ratkaisu, vaan järjestelmät tarvitsevat joustoa sekä kohtuullisuusarviointia. MTK pitää esitettyjä muutoksia kannatettavina.

Maisematyölupa

Maisematyöluvan osalta ei esitetä juurikaan muutoksia nykyiseen lakiin nähden. On kuitenkin tarpeen nostaa esille, että maisematyölupa ei nykyään vastaa sille annettua nimeä. Maisematyölupaa vaaditaan usein esimerkiksi luonnonsuojelullisessa tarkoituksessa. Nimi on siis harhaanjohtava, ja epäselvää oikeustilaa tulisi ylipäätään selkiyttää. MTK esittää, että maisematyöluvan roolia täsmennetään merkittävästi nykyisestä.

Vaikka maisematyöluvan myöntäminen on oikeusharkintaa, käytännössä luvan myöntämisen edellytyksiä kytketään muihin syihin kuin kaavasta johtuviin rajoitteisiin tai muihin määräyksiin taikka kaavan tueksi tehtyihin selvityksiin. Maisematyölupien käyttäminen on muuttunut hyvin sattumanvaraiseksi. Vähäiset toimenpiteet eivät vaadi maisematyölupaa, mutta laki ei ota kantaa siihen, miten vähäisyyttä on tulkittava. Maisematyölupa myönnetään yhä useammin ehdollisena esimerkiksi siten, että avohakkuut on kielletty tai että rantaan on jätettävä tietyn metrimäärän levyinen suojavaoikeus. Maisematyölupien myöntämisestä on tullut lain vastaisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ei ole kenenkään etu, että lupien käsittelystä on alkanut tulla sattumanvaraista. Maisematyölupiin liittyviä kysymyksiä on poikkeuksellisen laajasti käsitelty Metsät- ja kaavoitus -hankkeessa. MTK pitää valitettavana, että laajan selvittelytyön tuloksia ja epäkohtia ei olla selkeyttämässä lainsäädännössä ollenkaan.

Ongelmalliseksi on koettu myös se, että maisematyölupien käsittelijällä ei välttämättä ole metsäalan osaamista. MTK vaatii, että KRL:n kelpoisuusvaatimukseen lisätään kelpoisuusvaatimukset maisematyölupien käsittelijöille.

Laissa säädetään, että lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. MTK vaatii, 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.

Lisäksi MTK vaatii, että valittajien joukkoa maisematyölupien osalta pienennetään nykyisestä. KRL:ssa esitetään valitusoikeuden laajentamista ELY-keskuksille sekä muille viranomaisille. Pitäisi olla riittävää, että valittajajoukko kaavan osalta on laaja. Sen sijaan kaavan perusteella käsiteltävä maisematyölupa tulisi alistaa vain naapureiden sekä niiden, kenen oikeutta asia koskee, valituksille. Näiltä osin MTK viittaa yhdenmukaisuuteen rakennusluvan kanssa.

Koska nykyinen MRL esitetään kumottavaksi, on siirtymäsäännöksissä esitetty, että maisematyölupien osalta ennen vuotta 2017 eduskunnassa hyväksyttyä KARALUSU-uudistusta tehtyjen yleiskaavojen osalta maisematyölupavaatimus puiden kaadon osalta lakkaa viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. MTK esittää, että vaatimus lakkaa heti KRL:n voimaantulosta. MTK huomauttaa, että lainmuutoksesta on jo aikaa, joten kunnilla on ollut mahdollisuus päivittää yleiskaavat vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Viiden vuoden siirtymäsäännös ei muuta tilannetta mitenkään. Jos kunta ehtii siihen mennessä päivittää yleiskaavat, maisematyölupaa puiden kaadon osalta ei kuitenkaan voida M-alkuisille alueille asettaa.

Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen

KRL 295§ vastaisi käytännössä MRL:n 161§:ää. MTK on esittänyt pykälän uudistamiseksi useita tarpeita, jotka ovat valmistelusta unohtuneet. Ensinnäkin kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätös pakkosijoituslupien osalta ilman korvauskysymysten käsittelyä on meidän pakkotoimioikeudessamme kummajainen. Isoin osa näistä päätöksistä liittyy pien- ja keskijännitteisen jakeluverkon sekä vesi- ja viemäriinjojen rakentamiseen tilanteissa, joissa maanomistaja ja toiminnanharjoittaja eivät pääse sopimukseen asiasta. Vesi- ja viemäriinjojen osalta kunta on usein sekä luvan hakija että luvan myöntäjä.

Ongelmallista näissä ratkaisuissa on se, että päätösten laatu on erittäin puutteellista ja vaihtelevaa. Tämän ovat useat toiminnanharjoittajat huomanneet. Tämä johtuu siitä, että näitä tapauksia tulee kuntiin niin vähän, että osaamista ei ole päässyt kertymään. Esimerkiksi maanomistajien kuuleminen unohtuu helposti. Monta kertaa lupaa haetaan, vaikka sopimukseen ei ole edes yritetty päästä. Pahimmissa tapauksissa maanomistajan maille tulee kaivinkoneen kuljettaja kädessään lainvoimainen kunnan myöntämä pakkosijoituslupa ilman, että maanomistaja on kuullut koko hankkeesta tai asian käsittelystä mitään. Ei ole kenenkään etu, että virheellisiä päätöksiä lähdetään kumoamaan hallinto-oikeudessa ja palauttamaan kuntiin.

Niissäkin tapauksissa, kun sopimukseen on pyritty, ei maanomistaja saa rakennusvalvontaviranomaiselta sellaista ratkaisua, jossa olisi otettu kantaa niihin kysymyksiin, miksi sopimus alun perin jäi allekirjoittamatta. Pakkosijoituslupa on mallia -lupa myönnetään tai ei myönnetä-. Eri reittivaihtoehtoja ei välttämättä tutkita eikä luvan antamiseen liity mitään lupamääräyksiä. Lisäksi on ongelmallista, että korvauskysymystä ei ratkaista automaattisesti, vaan maanomistajan on itsensä osattava hakea korvaustoimitusta maanmittauslaitoksesta.

MTK haluaa muistuttaa, että telekaapeleiden puolella on erillinen maininta siitä, että valokuitu merkitään kiinteistötietojärjestelmään, mikäli asia ratkaistaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimesta (Laki sähköisen viestinnän palveluista 238§). MRL/KRL puolella tätä vaatimusta ei ole esitetty. Lainsäädäntö ei ole yhdenmukaista. Valokuidun merkitseminen yksittäisten kiinteistöjen osalta kiinteistötietojärjestelmään on erikoista, mutta vielä erikoisempaa on se, että maan sisällä kulkevia sähkökaapeleita ei merkitä luotettavasti. Traficomin velvollisuus on ylläpitää johtojen sijaintitietopalvelua, mutta MTK:n käsityksen mukaan sellaista ei vielä ole. Koko järjestelmä on puutteellinen ja uhkaa ihmisten turvallisuutta. KRL:n yksi pykälä on vain pieni osa tätä kokonaisuutta, mutta edellyttää huolellista valmistelua sekkin.

Vähimmäisvaatimuksena MTK toteaa, että lakiin tuodaan suorat viittaukset maanomistajien kuulemisesta, annetaan mahdollisuus lupamääräysten antamiseen ja luodaan reitti sille, että 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. Sujuvat, selvät ja toimivat muutoksenhaku- ja valitusprosessit turvaavat kaikkien osapuolten pääsyä oikeuksiinsa ja eri intressien asianmukaista tasapainottamista. Valitusoikeusjärjestelmän tulee kuitenkin olla selkeä. Nyt esitetty kaksivaiheinen rakennuslupa ja siihen liittyvät valitusoikeudet eivät vaikuta selkeältä kokonaisuudelta.

MTK esittää, että valitusoikeus rajataan asemakaavatasolla ja rakentamisluvan ja maisematyöluvan kohdalla vain asianosaisiin eli niihin, joiden oikeutta hanke koskee. Lisäksi olisi tarpeen, että valitusoikeuden saaminen edellyttäisi muistutuksen tekemistä valmisteluajankautena. Tämä olisi perusteltua, koska jos osallistumisoikeutta ei käytetä, ei valituksen perusteena olevia asioita pystytä välttämättä huomioimaan asian valmistelussa. Valittamisesta aiheutuu aina huomattava määrä kustannuksia. On huomattava, että hallintovalitusten osalta luvanhakijalla ei ole mitään mahdollisuuksia saada esimerkiksi oikeusturvavakuutuksesta kulujaan katetuksi, vaikka tilanteessa olisi selvää, että kyseessä on ns. kiusantekovalitus.

Voimassa olevassa laissa vaikutukseltaan vähäisiä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksia koskeva valitusoikeus on rajattu asianosaisiin. Nyt esitetään, että tämä rajaus poistettaisiin. MTK:n näkemyksen mukaan voimassa olevan säännöksen rajaus siitä, että vain asianosaiset saavat valittaa vaikutukseltaan vähäisistä kaavoista, on ehdottoman tarpeellinen eikä sitä tule missään tapauksessa poistaa.

Rakentamisluvasta valittamiseen oikeutettujen piiriä laajennettaisiin pykäläehdotuksen myötä merkittävästi: Valitusoikeutta laajennettaisiin naapurikunnan, museoviranomaisen, ELY-keskuksen ja rekisteröidyn yhteisön kohdalla. Tämä ei ole MTK:n mielestä perusteltua eikä tarpeellista.

ELY-keskusten valitusoikeutta ei tule laajentaa sijoittamislupiin erityishankinta-alueilla eikä maisematyölupiin. Mikäli sijoittamisluvissa erityishankinta-alueilla siirrytään tarkoituksenmukaisuushankintaan, ei valitusoikeuden laajentaminen ole perusteltua.

Museoviranomaisten valitusoikeuksia lisättäisiin lakiehdotuksen mukaan rakentamislupien, toteuttamislupien sekä purkamislupien kohdalla. Esimerkiksi toteuttamislupien kohdalla valitusoikeutta laajennettaisiin joko kaavan tai lain nojalla suojeltujen rakennusten osalta. Jos rakennus on suojeltu kaavan tai lain nojalla, lienee silloin ilman tätä valitusoikeuden laajentamistakin selvää, millaisia korjaus- tai muutostoimenpiteitä rakennuksessa saa tai ei saa tehdä. Valitusoikeuden laajentaminen saattaisi pahimmillaan hidastaa tai estää suojeltujen rakennusten kunnossapidon ja käytön kannalta välttämättömiä korjaushankkeita, jos näistä tehdyt valitukset lisääntyisivät. Tämä ei liene lainsäätäjän tahdon eikä lain tavoitteiden mukaista. Lain tulisi nimenomaan mahdollistaa myös suojeltujen rakennusten korjaaminen järkevästi.

Edellä todetun perusteella MTK esittää, että valitusoikeuksia ei laajenneta museoviranomaisen, ELY-keskuksen ja rekisteröidyn yhteisön osalta. Lisääntyneet valitukset uhkaisivat merkittävästi hidastaa rakennuslupien käsittelyprosesseja ja sitä kautta viivästyttää hankkeiden käynnistymistä.

Valitusoikeutettujen joukon laajentaminen ei varsinaisesti edistä hankkeiden sujuvuutta. Valituksista aiheutuvat ylimääräiset kustannukset saattavat myös vesittää koko hankkeen. Viranomaisten tulisi voida valittaa toistensa päätöksistä vain erityisestä syystä. Mikäli valitusoikeuksia laajennettaisiin, tulisi samalla tarkastella sitä, että hallinnolliset valitusprosessit pitäisi olla mahdollisia saada oikeusturvavakuutusten piiriin.

Siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen mukaan kaava, joka on ollut ehdotuksena julkisesti nähtävillä tai hyväksytty, mutta ei ole vielä tullut voimaan ennen kaavoitus- ja rakentamislain voimaantuloa, käsitellään ja ratkaistaan uuden lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Sitä vastoin ne vireillä olevat kaavat, jotka eivät ole vielä ehtineet olla julkisesti ehdotuksena nähtävillä, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uuden lain säännösten mukaisesti.

Nykyisen MRL:n nojalla vahvistetut uudet kaavat kuitenkin olisivat alisteisia muille siirtymäsäännöksille, esimerkiksi maakuntakaavojen osalta oikeusvaikutukset lakkaisivat viiden vuoden kuluttua lain voimaan tulosta. Siirtymäsäännöksissä olisi tarpeen huomioida, että ne koskevat erityisesti menettelysäännöksiä, eivät kaavan sisältöjä. Sisällöt olisi tarpeen muuttaa vastaamaan uutta lainsäädäntöä kaavojen pysyvyyden turvaamiseksi.

Koska KRL:lla kumottaisiin MRL, tulisi erikseen säädettäväksi maisematyöluvan käyttämistä koskeva siirtymäsäännös. Koska vanha laki kumoutuisi kokonaan, poistuisivat ennen vuotta 2017 voimaantulleissa yleiskaavoissa asetetut maisematyöluvut puidenkaatoon maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla. MTK haluaa huomauttaa, että kyseinen rajausmuutos tehtiin lakiin jo vuonna 2017. Kunnilla on ollut jo useampi vuosi aikaa muuttaa yleiskaavat vastaamaan muuttunutta lainsäädäntöä. Mikäli näin ei ole vielä tehty, ei tälle asialle tarvitse myöntää viiden vuoden siirtymäaikaa, vaan nämä nykyllä lainsäädännön vastaiset määräykset voidaan kumota yhtä hyvin välittömästi lain voimaan tullessa.

Siirtymäsäännöksissä olisi tarpeen pohtia myös uusien vaatimusten vaikutusta tulevassa suunnittelussa. Esimerkiksi suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien jo olemassa olevien laitosten kohtelu myöhemmässä suunnittelussa on herättänyt huolta siitä, miten sääntelyn muutos vaikuttaa laitosten toimintaedellytyksiin jatkossa. Samaa huolta on esitetty saamelaispykälien vaikutuksesta olemassa oleviin toimintoihin.

Pykäläkohtaiset muutosehdotukset ja perustelut

Sen lisäksi, mitä MTK on edellä lausunut, alla on esitetty eräitä täsmennettyjä ehdotuksia. MTK:n uudet pykäläehdotukset esitetään *kursiivilla*.

3 § määritelmät

3) Viherrakenteella pääosin kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Erityisestä syystä viherrakenne voidaan kaavoittaa rakentamattomalla alueella, kuten metsät, pelto- ja vesistöalueet.

7) ekologisilla yhteyksillä vaihtelevan levyisiä metsävyöhykkeitä tai metsä-pelto –ketjuja ja muita pääosin rakentamattomia maa- ja vesialueita, joiden kautta eliöt voivat siirtyä alueelta toiselle tai joiden kautta voidaan varmistaa suotuisien elinalueiden saavutettavuus epäsuotuisien alueiden poikki. Ekologisen yhteyden määrittelemällä alueella noudatetaan metsälakia.

x § UUSI PYKÄLÄ: Viherrakenne

Erityisiä syitä miksi viherrakenne voidaan kaavoittaa muualla kuin kaupungeissa tai kaupunkiseuduilla ovat:

Tähän tyhjentävä luettelo asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Jos 1 mom. mukaisesti viherrakenne on muualla kuin kaupungissa tai kaupunkiseudulla, rakentaminen rakenteen poikki on kuitenkin sallittua tärkeän yksityisen tai yleisen edun sitä edellyttäessä. Tällöin tulee huomioida, ettei aiheuteta tarpeetonta haittaa sille syyllä, jota varten viherrakenne on kaavoitettu.

Laissa tulisi täten määritellyksi tarkasti, mitä viherrakenteella tarkoitetaan, mitä sillä tavoitellaan sekä se oikeusvaikutus, joka viherrakenteella maankäytölle on.

x§ UUSI PYKÄLÄ tai ajatuksellisesti sisällytetty pykäliin 23, 30 ja 40

Kaavamerkintöjen ja niihin liittyvien määräysten tulee olla oikeudellisesti selkeitä sekä toteuttamiskelpoisia. Kaavamääräyksillä ei ohjata metsien käsittelyä. Kaavamääräyksistä- ja merkinnöistä säädetään asetuksella.

Perusteluissa olisi sitten hyvä pohtia sitä, että mikä on esimerkiksi toteuttamiskelpoisuus tilanteessa, jossa maanomistaja vastustaa toteuttamista asiassa, jossa muun lainsäädännön nojalla maanomistajan suostumus vaadittaisiin.

5 § Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Alueidenkäytön suunnittelussa edistetään ilmastonmuutokseen hillintää päästöjen vähentämiseksi:

1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria;

2) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle;

3) luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle.

Kaavoituksessa ja rakentamisessa varaudutaan lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta on muutoin varmistettava.

Perusteluissa tuodaan luettelomaisesti esille, mitä asioita kyseiset kohdat 1-3) tarkoittavat painottaen erityisesti päästöjen minimointia.

x § UUSI PYKÄLÄ (49§:n jälkeen) Asemakaavaehdotuksen laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Kunta voi antaa erillisellä päätöksellä asemakaavan laatimista ja muuttamista koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle, jos alue on yleiskaavassa

osoitettu yhdyskuntarakentamiseen ja kaavaehdotuksen laatimiselle on olemassa maankäytöllinen tarve. Kunta ohjaa kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja reunaehdoja. Kunta voi palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun, jos kaavaehdotus ei täytä sille asetettuja tavoitteita ja reunaehdoja tai laissa säädettyjä vaatimuksia. Kunnan ja maanomistajan kesken on järjestettävä kaavaehdotusta koskeva neuvottelu ennen kaavan laatimiseen ryhtymistä ja ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville. Maanomistajan on toimitettava kunnalle x §:n mukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma ennen kaavan laatimiseen ryhtymistä. Kunta voi palauttaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman täydennettäväksi, jos se ei täytä x §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä on huolehdittava x luvun mukaisesti. Kunnalla on oikeus periä maanomistajalta kaavan käsittelystä sekä osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.”

Kunnan on annettava edellä mainittu päätös, mikäli kunta ei perustellusti ole pystynyt täyttämään 36 § mukaista velvollisuuttaan tai 48 § nojalla asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin vaikutukset täyttyvät.

48§ Uusi momentti, jossa luodaan edellytykset sille, milloin asemakaavan vanhentuminen voi laukaista yksityisen oikeuden laatia asemakaavaehdotus.

Liitännäislait

Ulkoilulain osalta MTK toteaa, että kaavan ei tulisi korvata ulkoilureittisuunnitelmaa ja tämä kohta tulisi ulkoilulaista poistaa kokonaan. Kaavavalmistelun yhteydessä ei lähtökohtaisesti ole samalla tavalla selvitetty reitin tarpeita, käyttömahdollisuuksia, vetovoimatekijöitä ja muita vaihtoehtoja, kuin mitä laadukkaassa reittisuunnitelmassa tehdään.

Maa-aineslain esitetyn 3 §:ssä mainitun muutoksen osalta MTK toteaa, ettei kannata tässä yhteydessä aineiden ottamisen rajoitusten laajentamista myös maakuntakaavaan. Esitetyn mukaisesti maakuntakaavan oikeusvaikutteisella osalla olisi jatkossa vaikutuksia lupaharkintaan. Kohta on uusi ja sen voidaan katsoa rajoittavan maa-ainesten ottoa joissain tilanteissa. Muutosta ei ole riittävästi perusteltu eikä maakuntakaavan merkitystä lupaharkinnassa ole avattu.

Helsingissä 1.12.2021

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Leena Kristeri
lakimies