

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

MTK-Etelä-Pohjanmaa on tutustunut hallituksen esitykseen kaavoitus- ja rakentamislainsiksi ja siihen liittyviin valmisteluasiakirjoihin. Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto ja esitämme kunnioittaen seuraavaa:

Lausunnolla oleva lakiesitys heikentää maanomistajien oikeuksia ja lisää jo entisestään monimutkaista säätelyä. Lakiuudistuksen tavoitteena ollut kaavoituksen ja lupamenettelyn sujuvoittaminen on sivuutettu ja lakiesitys on muuttunut yksipuolisen ympäristöpolitiikan käsikassaraksi. Lakiesityksessä on valitettavan selvästi nähtävissä lakia valmistelleen ympäristöhallinnon voimakas politisoituminen, jonka seurauksena maanomistajien oikeusturva, perustuslain periaatteet ja hyvän hallinnon käytännöt on sivuutettu. Esitetystä muodosta lailla luodaan sekavaa ja ristiriitaista lainsäädäntöä, annetaan viranomaisille mahdollisuus epämääräisiin tulkintoihin ja heikennetään maanomistajien oikeusturvaa.

Monet lakiesityksessä esitetyt käsitteet ovat oikeusvaikutuksiltaan hyvin epämääräisiä. Näitä ovat mm. lakiesitykseen sisältyvät esitykset viherrakenteista, ekologisista yhteyksistä ja metsien käsittelystä. Käytännössä tämä johtaa päällekkäisyyteen tai ristiriitaan mm. ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain, lunastuslain ja metsälain kanssa. Lain ehdotukset suunnittelu- ja sopimusjärjestelmistä johtavat siihen, että maanomistajien on vaikea arvioida erilaisten kehittämishankkeiden kannattavuutta. Lakiesityksessä esitetään myös valitusoikeuksien laajentamista, mikä on perusteetonta ja heikentää maanomistajien oikeusturvaa entisestään.

MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että kaavoituksesta ei saa tehdä ympäristöpolitiikan välinettä. Ympäristöpolitiikan linjaukset eivät voi kuulua maakuntien tai kuntien lakisäätöihin tehtäviin. Ympäristöpolitiikka ei voi kuulua kaavoituksessa päätettäviin asioihin eikä myöskään maakuntien ja

kuntien itsehallinnon piiriin. Luonnonsuojeluun liittyvät tavoitteet ja niiden toteuttaminen lainsäädännössä tulee edelleenkin rajata nimenomaan ympäristönsuojelulla tehtäviksi. Silloin olisi myös edes jonkinlainen mahdollisuus turvata maanomistajien oikeuksia.

Kaavoituksella ei tule päättää ilmastokriteereistä, hiilen sidonnasta tai muusta vastaavasta. Erilaisten luontoarvojen, viherkäytävien tai vastaavien säilyttäminen tai edistäminen ei voi olla eri kaavoitustasojen tehtävä. Globaaleille ympäristöongelmille on monia syitä, mutta paikallisen kaavoituksen ratkaisumahdollisuudet ovat niihin rajalliset. Kaupungistuminen aiheuttaa monia ympäristöongelmia, mutta niiden ongelmien ratkaisuksi ei voi esittää laajoja määräyksiä kaupunkien ulkopuolelle. Viherrakenteen määrittäminen on perusteetonta suurimmassa osassa Suomea. Myöskään metsien käsittelyä koskevia asioita ei voi määrätä kaavoituksella. Näitä tehtäviä varten on metsälainsäädäntö.

Digitalisaatio ja alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Maakuntakaavoituksen yhteydessä on perusteisesti kerätty paljon tietoa alueen maankäytöstä ja mm. ympäristöasioista. Kaavoituksen merkinnät ja niiden tulkinta ei ole olleet yhteismitallisia. Lakiesityksen ehdotus kaavoitustietojen digitalisoimisesta on perusteltu, mutta edellyttää kaavamerkintöjen ja niiden oikeusvaikutusten yhdenmukaistamista. Digitalisaatio mahdollistaisi toiminnanharjoittajille nykyistä paremman tiedonsaannin.

MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat käytännössä olleet kaupunkilähtöistä keskittämispolitiikkaa. Tämä on johtanut haja-asutusalueiden ja maaseudun merkittävään heikentämiseen ja kurjistamiseen. Tämän kaltaisen keskittämispolitiikan ideologiset tavoitteet eivät saa olla osana kaavoituksen tavoitteita. Lausunnolla olevassa lakiesityksessä esitetty kaupunkisuunnitelma sisältää suuren riskin siihen, että maakunnan keskuskaupunki sanelee koko suurta aluetta koskevat maankäytön tavoitteet. Tällaisella menettelyllä voidaan kuristaa ympäröivän maaseudun uudet elinkeinomahdollisuudet olemattomiin ja erilaisilla kielloilla ja rajoituksilla rajoittaa myös perinteisen maa- ja metsätalouden harjoittamista. MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että maakuntatasolla kaavoituksen tulee olla mahdollistava ja suuria linjoja sisältävä. Kuntatasolla taas tunnetaan parhaiten paikalliset lähtökohdat ja kunnan alueen omat tarpeet.

Yleiskaava, asemakaava ja erityisharkinta-alueet

Lakiesityksessä on rajattu rakennuskiellon enimmäiskesto. Maanomistajien kannalta pitkäaikaiset kiellot ovat kohtuuttomia. Lakiesitys ei kuitenkaan rajaa riittävästi määräaikojen ketjuttamista. Pahimmillaan mm. suunnittelutarvealueilla / erityisharkinta-alueilla pidetään rakennuskieltoa yllä vuosikausia ilman että niitä on edes aikomustakaan kaavoittaa.

MTK-Etelä-Pohjanmaa korostaa, että kaavamerkinnöille- ja määräyksille tulee asettaa selkeät lainsäädännölliset rajat. Sekavat ja tulkinnanvaraiset kaavamerkinnät ovat jo nykytilanteessa johtaneet mm. metsien käytön rajoituksiin, ja lakiesityksen mukaiset uudet merkinnät pahentaisivat tilannetta entisestään. Maanomistajien oikeuksien näkökulmasta tarvittaisiin päinvastoin tilanteen selkiyttämistä. Kaavamerkinnöillä ei saa aiheuttaa myöskään ristiriitaa ja päällekkäisyyttä metsälain ja hyvän metsänhoidon suositusten kanssa. Myöskään metsien hiilensidonta ei kuulu kaavoituksen tehtäviin.

Maisematyöluvat aiheuttavat jo nykytilanteessa täysin sattumanvaraista tulkintaa. Lakiesitys johtaisi vielä entistä huonompaan tilanteeseen. Laki ei tunnista metsäalan pätevyysvaatimuksia maisematyölupien käsittelijöille. Viherrakentamisen, luontoarvojen yms. merkinnät uhkaavat myös metsien vakuusominaisuuksia. Täysin sattumanvaraiset käytönrajoitukset vähentävän omaisuuden arvoa ja rahoitusalan näkökannassa riski vakuusarvossa kasvaa liian suureksi. Pahimmillaan merkinnät estävät metsän talouskäytön kokonaan ilman lakiin perustuvia suojelupäätöksiä ja korvauksia.

Osallistuminen ja vuorovaikutus

Lakiesityksessä on myönteisiä kirjauksia maanomistajan tiedonsaantioikeuksista. Toisaalta lainsäädännön edellyttämät yleiset kuulutukset eivät välttämättä tavoita maanomistajaa. Tämä on ongelma erityisesti siinä tilanteessa, mikäli esim. yksittäinen luontoarvomerkintä tms aiheuttaa yksittäistä maanomistajaa koskevia merkittäviä rajoituksia. Tällöin maanomistajan tulisi saada tieto yksilöidysti, minkälaisia oikeusvaikutuksia kaavamerkinnällä on hänen oikeuteensa käyttää omaa maataan.

Nykytilanteessa valitusoikeudet ovat yhteiskunnassa erittäin laajat. Valitettavasti tämä on johtanut myös kiusantekoon erilaisissa kehittämishankkeissa, jolloin henkilöt, joita asia ei mitenkään koske, ovat kuitenkin saaneet hankaloitettua hankkeen etenemistä. Valitusoikeudet yksittäisissä hankkeissa on syytä rajata asianosaisiin.

Ely-keskukset

Lakiesityksessä esitetään ELY:jen toimivallan laajentamista merkittävästi. Tämä ei ole hyväksyttävää, sillä ELY:t eivät voi olla samanaikaisesti sekä suojeluviranomaisia että yleisen edun ympäristövalvoja. ELY-keskusten toimivaltuuksia ei tule laajentaa nykyisestä vuonna 2017 päätetystä. Toimivaltuuskysymyksen silloisella rajaamisella on edelleen käyttökelpoiset perustelut.

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

Maapolitiikka ja maksut

Lakiesityksessä esitetään ns. toteuttamismaksun osallistumiskynnyksen alentamista. Lisäksi rajaa esitetään laajennettavaksi asemakaava-alueista myös yleiskaava-alueille. Asemakaavoitettavan maan arvonnoususta maanomistajalta perittävän korvauksen enimmäismäärää esitetään nostettavan 60 prosentista 70 prosenttiin. MTK-Etelä-Pohjanmaa ei voi hyväksyä esitettyjä muutoksia. Maanomistajien kustannustaakan lisäämisen sijasta tulisi miettiä keinoja, miten julkisen sektorin toteuttamat kunnallistekniikan yms. rakentamishankkeet olisivat kustannustehokkaita.

MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että maanomistajan oman omaisuuden käyttöön liittyvien luparatkaisujen tulee olla maksuttomia. Tämä erityisesti silloin, jos tiukat kaavamerkinnot tai niiden tulkinta edellyttää poikkeuslupien tms. hankkimista. Ns. omavastuurajat / sietämisrajat omaisuuden käytön rajoittamisesta tulee yhdenmukaistaa ja nykyiset 2000-3000 euron sietämisrajat tulee laskea alemmaksi. Kaavoituksella ei tulisi aiheuttaa tilanteita, että kaava rajoittaa merkittävästi omaisuuden käyttöä, mutta aiheutunut haitta jää korvaamatta lainsäädännön vuoksi. Kaavoitusta ei ole perustuslain näkökulmasta oikein käyttää korvauksettomaan suojeluun.

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.

Lunastamisen edellytykset

Osa kunnista on käyttänyt oikeutta maan pakkolunastukseen keinona saada kunnalle tonttien myyntituloja. Kunnan lunastusmahdollisuus voitontavoittelumielessä tulee estää tarkentamalla lunastuksen edellytyksiä ja lisäämällä ehdottomia esteitä lunastusluvan myöntämiseen. Tällainen voisi olla se, että maanomistaja pystyy itse toteuttamaan ko. hankkeen.

Pakkolunastuksiin liittyy tällä hetkellä tuulivoima-alueiden siirtolinjoja koskeva erityisongelma. Tuulivoimaliiketoiminta on erittäin kannattavaa, mutta linjojen alle jäävät alueet, joita ei välttämättä oteta kaavoituksessa mitenkään huomioon, on mahdollista pakkolunastaa mitättömillä korvaustasoilla. Tältä osin on ryhdyttävä valmistelevaan lainsäädäntöön, jolla maanomistajan oikeudet turvataan sähkön siirtolinjoja rakennettaessa.

Yhdyskuntateknisten laitteiden pakkosijoituslupakäytäntö on todella kirjavaa. Tieto maanomistajalle esim. kuntien viemärihankkeista saattaa kulkea huonosti. Maanomistajien kanssa harvoin neuvotellaan reittivalinnoista tms aidosti. Korvauskysymys jää usein hoitamatta ja vaatii

maanomistajan omaa aktiivisuutta. Lakiesityksessä ei ole otettu riittävästi huomioon näitä julkisen rakentamisen aiheuttamia ongelmia maanomistajille.

Maatalouden harjoittamisen edellytyksiä ajatellen nopeasti laajenevat kaupungit ja niiden maankäyttö on suuri uhka. Nykytilanteessa peltoja (ja metsiä) otetaan jatkuvasti muuhun maankäyttöön ilman, että varmistetaan maa- ja metsätilojen elinkeinotoiminnan jatkaminen. Peltojen osalta tulee edellyttää maanomistajan suostumusta alueiden ottamisesta muuhun käyttöön. Peltojen pakkolunastusta ei tule sallia välineeksi kuntien tonttibisneksille.

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

Vähähiilisyys ja ilmastotavoitteet

Lakiesityksen rakentamista koskevissa kohdissa on tuotu esille vähähiilisyyden tavoitteet ja niiden toteuttaminen. Tällä hetkellä vähähiilisyyden laskentamenetelmät ovat valitettavasti lähinnä ideologisia eikä tieteeseen ja faktoihin perustuvia. Myöskään rakennusvalvonnan ja kaavoittajan osaaminen tämän tyyppisissä kysymyksissä ei ole riittävä. MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että nykytilanteessa kaavoitus- ja rakentamislaki ei ole oikea paikka toteuttaa kunnianhimoisia ilmastotavoitteita. Jos näitä tavoitteita faktapohjaisesti kuitenkin sisällytetään rakentamislainsäädäntöön, tärkeä on, että toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia, vaikuttavia sekä ennen kaikkea toteuttamiskelpoisia luvanhakijan kustannusten, selvitysten tekijöiden osaamisen ja saatavuuden sekä viranhaltijoiden sujuvan työn kannalta

Rakennusluvut ja kaavat

Maatalouden kannattavuus on tällä hetkellä hyvin heikko. Maatiloilla on pyritty sopeutumaan tilanteeseen investoimalla ajanmukaisiin ja ympäristöystävällisiin tuotantoratkaisuihin. Tämä on edellyttänyt maatiloilta mm. rakentamisinvestointeja; niin uudisrakentamista kuin olemassa olevan rakennuskannan korjaamista ja laajentamista. On tärkeää, ettei kaavoituksella, maankäytön rajoituksilla tai vaikeilla lupamenettelyillä estetä perusteltua maatalousrakentamista. Lakiesityksessä ei tältä osin kiinnitetä riittävää huomiota esim. erityisharkinta-alueiden rajoitusten ja rakentamislupien vaatimusten aiheuttamiin vaikeuksiin maatiloille.

Muutoksenhaku ja valitusoikeudet

Lakiesityksessä esitetään valitusoikeuksien laajentamista tietyissä tilanteissa. MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että valitusoikeusjärjestelmän tulee olla selkeä ja oikeudenmukainen. Nyt esitetty

kaksivaiheinen rakennuslupa ja siihen liittyvät valitusoikeudet eivät vaikuta selkeältä kokonaisuudelta. Lisäksi MTK-Etelä-Pohjanmaa katsoo, että valitusoikeus on syytä rajata asemakaavatasolla ja rakentamisluvan ja maisematyöluvan kohdalla vain asianosaisiin eli niihin, joiden oikeutta hanke koskee. Lisäksi olisi tarpeen, että valitusoikeuden saaminen edellyttäisi muistutuksen tekemistä valmisteluaikana.

Nykyisessä laissa vaikutukseltaan vähäisiä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksia koskeva valitusoikeus on rajattu asianosaisiin. Lausunnolla olevassa lakiesityksessä esitetään, että tämä rajausta poistettaisiin, mitä MTK-Etelä-Pohjanmaa ei voi hyväksyä.

MTK-Etelä-Pohjanmaa

Yrjö Ojaniemi

Toiminnanjohtaja

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 edistämismuutosta.

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.

Koko lakiesitys on syytä palauttaa valmisteluun. Silloin voidaan tarkastella kaikki ongelmakohdat uudestaan.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä)

500 (nykylaki)

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

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?

-

Ojaniemi Yrjö
MTK-Etelä-Pohjanmaa ry