



Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyöryhmä
Ympäristöministeriö

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN KOMMENTIT TYÖRYHMÄSSÄ ESILLÄ OLLEISIIN ALUEIDENKÄYTTÖÄ KOSKEVIIN SÄÄNNÖSEHDOTUKSIIN

Työryhmän edellisessä kokouksessa puheenjohtaja pyysi työryhmän jäseniä toimittamaan kirjallisesti kannanottonsa työryhmässä esillä olleisiin alueidenkäyttöä koskeviin pykäläluonnoksiin. Maa- ja metsätalousministeriön kommentit alla.

MMM:n kannalta ongelmallisin ehdotus liittyy maakuntakaavan sisältöön ja sen oikeusvaikutuksiin. Kun nyt kaikilla maakuntakaavamerkinnöillä on yksityiskohtaisempia kaavoja ohjaava vaikutus, ehdotuksessa on suunniteltu poistettavaksi oikeusvaikutus mm. kaavamerkinnöiltä, joilla luodaan edellytyksiä elinkeinotoiminnalle, luonnonvarojen käytölle ja energiantuotannolle. Uutena oikeusvaikutteisena asiana maakuntakaavoihin tulisi staattisuutta korostava ja museoiva viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet.

Alueidenkäyttöä koskevien säännösten valmistelussa on korostunut luonnon- ja monimuotoisuuden suojelu. Elinkeinojen harjoittamis- ja kehittämisedellytyksien huomioon ottaminen, erityisesti metsä- ja maatalouden osalta, on jäänyt toisarvoiseen asemaan. Useat ehdotuksista tulevat merkittävästi heikentämään metsätalouden harjoittamisedellytyksiä ja alentamaan metsäkiinteistöjen arvoa. Suunniteltu viherrakennesäätely tulisi merkitsemään sitä, että maakuntakaavan viherrakennemerkinnot tulisivat suurelta osin siirtymään yleiskaavoihin ja asemakaavoihin. Suunniteltu järjestely ei ole metsä- ja maatalouden elinkeinojen eikä maanomistajan oikeusaseman kannalta hyväksyttävä, koska kaavalla toteutettavasta metsätalouden rajoittamisesta ei ole koskaan maksettu maanomistajalle korvausta. Ehdotuksista voi vetää johtopäätöksen, että tavoitteena on välttää luonnonsuojelulakiin perustuva korvausten maksaminen ja valita suojelukeinoksi kaavoitus.

MMM katsoo, että luonnonsuojelu tulee toteuttaa ensisijaisesti luonnonsuojelulailla, jossa on maanomistajan kannalta kohtuullisesti toimiva korvausjärjestelmä. Uusia suojelualuumerkintöjä ei tule ottaa kaavoihin.

Alla pykäläkohtaiset kannanotot.

3 §. Määritelmät

Pykälän 1 momentin 5 ja 7 kohta:

5) *viherrakenteella* pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa, joka kattaa suojelu- ja virkistysalueiden lisäksi vesialueet sekä sellaiset metsätalous- ja peltoalueet, joilla on erityistä merkitystä

alueiden kytkeytyneisyyden kannalta sekä ekologisten yhteyksien, luonnon monimuotoisuuden, virkistykseen ja ilmastonmuutoksen näkökulmasta, ja johon liittyvät myös rakennetun ympäristön kasvulliset alueet;

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.

MMM toteaa, että 7 kohdan määritelmä on aivan liian laava. Kun määritelmään viitataan suoraan tai osana viherrakennesääntelyä myöhemmissä pykälissä ja niiden perusteluissa, määritelmästä seuraa se, että esim. maakuntakaavaan sisältyviä oikeusvaikutteisia viherrakennemerkintöjä/ määräyksiä ei rajoiteta millään tavalla. Viherrakenteen osalta on myös todettu, että siihen voi sisältyä ja oletettavasti sääntelyn toteutuessa sisältyykin paljon muita kuin suojelualueita ja että viherrakenteen alueille voidaan asettaa käyttöä koskevia rajoitteita. Käytännössä tällöin on kyse metsä- ja maatalousalueista, joille esim. metsätalousalueiden osalta asetettaneen uudistushakkuukieltoja tms., jotka alentavat alueen arvoa huomattavasti.

MMM katsoo, että kohdassa 5 mainittu ”näkökulma” on liian epämääräinen ilmaus säädöstekstissä. Muotoilu tulisi tarkentaa, esim. muotoon ”huomattavaa merkitystä [...] ekologisten yhteyksien ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi sekä virkistykseen ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistämiseksi. Lisäksi on todettava, että myös vesialueet voivat olla suojelu- tai virkistysalueita.

11 §. Maakuntakaavan sisältö

Maakuntakaavassa on esitettävä:

- 1) maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet;
- 2) valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet; sekä
- 3) maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet.

Maakuntakaavassa voidaan esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Maakuntakaavassa käsitellään 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja asioita siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeellista.

MMM toteaa, että maakuntakaavan sisältöä koskevaa sääntelyä on suunniteltu muutettavaksi siten, että 11 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa olisi esitettävä vain 1) maakunnan aluerakenteen kehittämisen periaatteet 2) valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon kehittämisen periaatteet sekä 3) maakunnan viherrakenne ja sen kehittämisen periaatteet. Vain edellä todetuilla seikoilla olisi oikeusvaikutus. Siis muilta kuin edellä mainituilta seikoilta poistuisi oikeusvaikutus. Tämä on MMM:lle mahdoton ehdotus. MMM:n näkemyksen mukaan viherrakenteeseen ei tule kytkeä oikeusvaikutuksia. Viherrakenteen määrittely yhdistettynä 14 §:n oikeusvaikutussääntelyyn merkitsee sitä, että mm. hyvin laajoja metsätalousalueita

voidaan osoittaa viherrakennealueiksi ja niille voidaan asettaa merkittäviä käytön rajoituksia, kuten uudistushakkuukieltoja. Sääntely yhdistettynä siihen, että käytön rajoittamisesta ei makseta maanomistajalle korvauksia, ei ole MMM:n kannalta hyväksyttävissä. MMM katsoo, että pykälää tulee muuttaa niin, että maakuntakaavaan tulee oikeusvaikutteisesti sisällyttää elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamiseen ja luonnonvarojen käyttöön liittyvät merkinnät. Lisäksi pykälän 1 momentin 3 kohta tulee muuttaa muotoon ”maakunnan viherrakenteen kehittämisen periaatteet”.

Maakuntakaavan ja yleiskaavan laadullisia vaikutuksia koskevat pykälät (12 ja 23)

Pykälissä mainitaan terminä luonnonarvot, joita ei ole määritelty. Ehdotetun 12 §:n perustelujen mukaan luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun keskeiset tavoitteet on määritelty luonnonsuojelulaissa. Luonnonarvoja ei kuitenkaan ole määritelty luonnonsuojelulaissa. MMM:n käsityksen mukaan ainoa luonnonarvon määritelmä sisältyy ympäristönsuojelulain 13 §:n perusteluihin: ”Luonnonarvoilla tarkoitettaisiin Suomen lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusselvityksissä uhanalaisiksi arvioituja lajeja ja luontotyyppejä”. MMM toteaa, että luonnonarvot tulisi määritellä yhdenmukaisesti edellä todetun määritelmän kanssa.

Termi luonnonarvot esiintyy myös muissa kuin edellä todetuissa pykälissä.

13 §. Maakuntakaavamääräykset

Maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa.

Jos jotakin aluetta on luonnonarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*).

MMM toteaa, että ensisijaisesti luonnonsuojelua tulee toteuttaa luonnonsuojelulailla. Kaavoihin ei tule ottaa uusia suojelumääräyksiä. Jos uusia suojelualuemääräyksiä maakuntakaavaan kuitenkin otetaan, niille on asetettava määräaika, jonka kuluessa alue on muodostettava luonnonsuojelulaissa tarkoitetuksi suojelualueeksi uhalla, että määräys raukeaa. Tällä hetkellä tilanne on se, että maakuntakaavoihin on suojelumerkinnällä merkitty alueita, joita ELY:t ovat aikanaan suunnitelleet suojeltaviksi. Kaavan vahvistamisen jälkeen suojelu on toteutettu suppeampana kuin kaavamerkinnät ovat, mutta kaavamerkinnät säilyvät, koska niiden poistaminen tai sopeuttaminen toteutettuun suojeluun edellyttää maakuntakaavan muuttamista.

Stilistisenä kommenttina MMM toteaa, että pykälän 1 momenttia olisi syytä tarkistaa muotoon ”sisällölle asetettavat *laadulliset* vaatimukset...”.

14 §. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Maakuntakaavassa esitetyt X §:n [*maakuntakaavan sisältö*] 1 momentissa tarkoitetut asiat ovat ohjeena laadittaessa yleiskaavaa sekä asemakaavaa alueella, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa.

Viranomaisten on suunnitellussaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaavassa esitetyt X §:n 1 momentissa tarkoitetut asiat huomioon ja varmistettava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavassa esitettyjen X:n 1 momentissa tarkoitettujen asioiden toteutumista.

Maakuntakaava ei ole yleiskaavan ja asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen laatimista ja muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

MMM toteaa, että 2 momenttia tulisi muuttaa niin, että siinä viitattaisiin vain maakuntakaavan sisältöpykälän (11 §) 1 momentin 1 ja 2 kohtaan, jolloin viherrakenteeseen ei liittyisi oikeusvaikutusta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä tulisi muuttaa niin, että oikeusvaikutus kytketään vähintään elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamiseen ja luonnonvarojen käyttöön liittyviin merkintöihin.

Stilistisenä kommenttina MMM toteaa, että 1 ja 2 momentissa oleva muotoilu ” X §:n 1 momentissa tarkoitetut asiat ovat..” olisi selvintä muuttaa muotoon ”X §:n 1 momentissa tarkoitetut *kehittämisen periaatteet* ovat..”. Samoin 2 momentin loppu olisi kielellisesti parempi muuttaa muotoon ”ettei toimenpiteillä vaikeuteta *maakuntakaavassa esitettyjen X:n 1 momentissa tarkoitettujen asioiden niiden* toteutumista.

24 §. Yleiskaavamääräykset

Ehdotettu 2 mom.

Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*).

MMM toteaa, että kaavoihin ei tule ottaa uusia suojelumääräyksiä. Jos uusia suojelu-alue määräyksiä yleiskaavaan kuitenkin otetaan, niille on asetettava määräaika, jonka kuluessa alue on muodostettava luonnonsuojelulaissa tarkoitetuksi suojelualueeksi uhalla, että määräys raukeaa.

41 §. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi

Ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentin mukaan:

Kunnan tulee seurata asemakaavan ajanmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneen asemakaavan uudistamiseksi. Asemakaavan ajanmukaisuus on arvioitava vähintään 10 vuoden välein.

Asemakaavan ajanmukaisuus tulee arvioida siten, että arvioitava alue muodostaa arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Asemakaavaa ei voi käyttää rakentamisluvan perusteena sellaisen rakentamisen rakentamiseen, jolla on alueiden käytön tai kaupunki- ja taajamakuvan kannalta olennaista merkitystä, jos 1 momentissa tarkoitettua arviointia ei ole tehty.

MMM toteaa, että vaikka säännös vastaa olennaisilta osiltaan voimassa olevaa lakia, se on vaikutuksiltaan kova. Asemakaava on olemassa ennen kaikkea alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten. Kiinteistö voi olla juuri ostettu rakentamistarkoitukseen, mutta kaavanmukaiseen rakentamiseen ei saisi lupaa. Tässä olisi selvintä asettaa kunnalle vain velvoite arvioida asemakaavan ajanmukaisuus määräajoin.

44 § Asemakaavaehdotuksen laatiminen yhteistyössä maaomistajan kanssa

Säännösluonnoksen mukaan kunta voisi erillisellä päätöksellä antaa asemakaavaehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle, jos alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen. Maanomistajalla ei kuitenkaan olisi oikeutta kaavaehdotuksen laatimiseen. MMM:n näkemyksen mukaan maanomistajalla tulisi tällainen oikeus olla ilman kunnan päätöstä suoraan lain nojalla, vaikka rajoitetunakin. Kunnalla säilyisi kuitenkin kaavoitusmonopoli, koska se voisi jättää kaavan hyväksymättä.

47 §. Erityisharkinta-alue

Ehdotetussa 3 momentissa alueen osoittamisesta erityisharkinta-alueeksi koskevan määräyksen voimassaoloaikaa pidennettäisiin 10 vuodesta 12 vuoteen. MMM ei pidä pidennystä perusteltuna.

49 §. Suunnittelutarve ranta-alueella

Ehdotetussa 1 momentissa rakennuskielto kaavoittamattomalla alueella laajennettaisiin rantavyöhykkeeltä laajemmalle ranta-alueelle. Muutokselle ei ole esitetty ymmärrettäviä perusteluja, minkä vuoksi MMM vastustaa esitystä.

Pykälään ei myöskään ole otettu voimassa olevan lain 72 §:n 4 momenttia vastaavaa säännöstä, jonka mukaan kunta voi ELY-keskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla 1 momentissa säädetty rajoitus ei ole voimassa sen johdosta, ettei alueella ole sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. MMM katsoo, että tällainen mahdollisuus tulisi pysyttää laissa.

Vilppu Talvitie

hallitusneuvos

maa- ja metsätalousministeriön edustaja työryhmässä

Tiedoksi

MMM/johto/Husu-Kallio ja Säkkinen

MMM/LVO/ Packalen, Kokkonen, Kaipainen, Riissanen

MMM/RO/Åström