

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Maaseutupolitiikan neuvosto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi (VN/279/2018).

Yleisiä huomioita:

Kaavoitus ja rakentamislainsilla (entinen maankäyttö- ja rakentamislaki, lausunnossa jäljempänä KRL) on merkittäviä ohjausvaikutuksia maaseutualueiden kehittämiseen. Nykymuodossaan laki ei huomioi riittävällä tavalla maaseutualueiden maankäytön tulevaisuutta, kansalaisten muuttuneita asumismielityksiä, lisääntyvää monipaikkaisuutta (kts. esim. Lehtonen ym. 2020), maaseutualueiden monipuolistuvaa elinkeinotoimintaa, elinkeinoharjoittamisen mahdollisuuksia maaseutualueilla tai maanomistajien oikeusturvaa (esim. liittyen esitystä kehittämiskorvauksen muuttamista toteuttamismaksuksi). Maaseutupolitiikan neuvosto (jäljempänä MANE) näkee, että kokonaisuudistus tulisi laaja-alaisemmin huomioida maaseutualueiden elinvoimaan liittyviä asioita, ml. vakituinen ja vapaa-ajan asuminen ja elinkeinotoiminnan kehittäminen siten, että hallinnollinen taakka, kustannukset ja prosessien kestot ovat kohtuullisia niin yksilöille kuin yrityksille.

MANE korostaa, että maaseuduille tulee olla mahdollista rakentaa uutta sekä vaalia perinteistä rakentamistapaa ja kulttuuriperintöä. Suunnittelun lähtökohtana tulee olla erilaisten asumistoiveiden, maaseudun yritysten tarpeiden, ympäristöarvojen sekä erilaisten toimintaympäristöjen tarjoamien mahdollisuuksien huomioiminen. Myös haja-asutusalueille kohdistuviin asumistoiveisiin tulee pystyä vastaamaan joustavilla ja ennakoitavissa olevilla kaavoitus- ja lupakäytännöillä.

Lakiluonnos sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat yhteisvaikutuksiltaan sekä kunnille että yrityksille ja asukkaille nykyistä raskaampia tai uusia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvitysvelvoitteiden laajentumista sekä henkilöressurssien lisäämisen tarpeen ainakin kaavoituksen, maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen tehtäviin kunnissa, tietojärjestelmäinvestointeja sekä konsulttipalveluiden hankkimista. MANE huomauttaa, että maaseutualueilla on nyt jo suuria haasteita osaavan henkilöstön saatavuuden suhteen rakennetun ympäristön toimialalla.

MANE katsoo, että kokonaisuudistuksessa olisi arvioitava laaja-alaisesti maaseutuvaikutuksia (jäljempänä MVA), jolloin tarkasteluun tulee maaseutualueisiin (etenkin asumiseen ja rakentamiseen, liikkumiseen, elinkeinotoimintaan, oikeusturvaan) kohdistuvien vaikutusten arviointi. Esityksen luvussa 4.2.2.2 tuodaan esiin vaikutukset yrityksiin. Arviointi ei tunnista ja ota huomioon mikro- ja pk-yrityksiin kohdistuva vaikutuksia riittävästi. Esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia aluekehitykseen lainkaan (ks. säädösehdotusten vaikutusten arviointi: aluekehitysvaikutukset <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>). Taloudellisten vaikutusten osalta ei arviointia ole tehty kunnille osoitettujen uusien tehtävien osalta. Tällä on merkitystä varsinkin pienille kunnille. Lisäksi olisi tehtävä kokonaistarkastelu kaavoitus- ja rakentamislain, luonnonsuojelulain, kaivoslain vaikutuksista erilaisiin alueisiin. Lisäksi on kokonaistarkasteluun otettava myös tietolaki.

Edellä mainittujen sekä lausunnossa myöhemmin esiin nostettujen asioiden osalta MANE näkee, että esitysluonnos on palautettava valmisteluun.

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

Lakiuudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta. On tärkeä tarkistaa, että esitysluonnos tosiasiallisesti edistää tätä tavoitetta sekä hallituksen tavoitteita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien tukemisesta.

MANE pitää hyvänä kulttuuriperintökohteiden, maailmanperintökohteiden ja saamelaisten oikeuksien huomioiminen. Uudella sääntelyllä tulee huomioida myös mahdollisuudet kohteiden matkailulliseen hyödyntämiseen.

ELY-keskuksen tehtäviä muutettiin kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen liittyvän muutoksen (230/2017) yhteydessä (jäljempänä KARALUSU). Ohjaustehtävä poistettiin ja valvontatehtävä supistettiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. KRL esitysluonnos (§ 10) palauttaisi ELY-keskuksen tehtäviä suurelta osin. MANE ei näe tarvetta muutokselle. MANE huomauttaa, että vuoden 2017 muutoksesta on kulunut

vähän aikaa ja, että käynnissä on selvitys maaseudun alueidenkäytön tulevaisuudesta ja kyläyleiskaavoituksen toimivuudesta. Selvityksen tuloksia tulisi odottaa ja sisällyttää kokonaisuudistukseen. Lisäksi tulee tarkistaa muutoksen vaikutuksia kuntien itsehallintoon.

KRL aiheuttaa kunnille lisätehtäviä, jotka edellyttävät oikeanlaista lisäresursointia. MANE muistuttaa, että taloudellisten vaikutusten osalta tulee arvioida kunnille osoitettujen tehtävien vaikutukset, jolla on merkitystä varsinkin pienille kunnille. Esitys sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat etenkin pienten kuntien kannalta raskaampia menettelyitä, prosessien hidastumista, selvityselvoitteiden laajentumista sekä lisäresursoinnin tarpeen. Pienillä kunnilla ei ole useinkaan muita teknisiä asiantuntijoita kuin tekninen johtaja ja rakennustarkastaja. Esitys sisältää myös ehdotuksia, jotka sääntelyn selkeyttämisen asemesta aiheuttaisivat epäselvyyttä lain soveltamisessa ja jotka tulisivat esille vasta asetuksen puolelta. Kaavoitukseen liittyvien lisäselvoitteiden tulo aiheuttaa resurssien uudelleen järjestämistarpeita.

Jo tällä hetkellä on maaseutualueilla pulaa osaavasta työvoimasta, mikä on otettava huomioon. Erilaisia mahdollisuuksia selvitetään tällä hetkellä harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän työn puitteissa. Osaavan työvoiman saatavuuden parantamiseksi maaseutualueilla on panostettava kansallisella tasolla.

MANE näkee, että kokonaisuudistuksessa tulisi riittävällä tavalla huomioida kunnille aiheutuvaa muutostaakkaa ja kustannusrasitetta. Kuntakentän ollessa suuren muutoksen edessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen myötä, tulisi pidättäytyä uusien merkittävien toiminnallisten muutosten tai lisärasitteiden säätämisestä kunnille. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on kuntien näkökulmasta edelleen varsin toimiva ja toimintaa voidaan kehittää myös sen pohjalta. KRL:n jatkovalmistelussa tulisi arvioida eri lakiuudistuksia (mm. lunastuslaki, luonnonsuojelulaki, digitalisaation lakihankkeet, ilmastolaki) ja niiden vaikutuksia kokonaisuutena. Liittyen digitalisaation edistämistavoitetta, tulee tiedonkulku ja seurantajärjestelmä palvella myös kuntia ja kansalaisia.

KRL rajaa nyky muodossa kuntien itsehallintoa sekä maakuntien roolia kaavoituksen ja rakentamisen suunnittelussa. On tärkeää, että maanomistajille, paikallisyhteisöille, kunnille, maakunnille ja eduskunnalle varataan mahdollisuus vaikuttaa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. MANE korostaa maanomistajien oikeusturvaa. MANE huomauttaa, että tavoitteiden valmistelussa tulee toteuttaa laaja-alainen MVA:n. Tämän tulee kirjata lakiin velvoittavana toimenpiteenä. Viherrakennesääntelyyn liittynee huomattavia vaikutuksia maanomistajien mahdollisuuksiin hyödyntää omistamaansa aluetta taloudellisesti. Liittyen viherrakennesääntelyä tulee MVA toteuttaa ennen esityksen antamista eduskunnalle. Nykymuodossa KRL:ssä oleva viherrakennesääntely yhdessä luonnonsuojelulain ehdotuksen kanssa merkitsisi, että kaavoitusta käytettäisiin luonnonsuojelun välineenä ja, että maanomistajan oikeutta saada korvausta ja ylipäänsä hänen oikeusturvaansa heikennettäisiin. Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa 2021-2027 todetaan ja MANE korostaa, että ”monimuotoisuuden turvaamiseksi tarvitaan perinteisen luonnonsuojelun lisäksi vapaaehtoisuuteen perustuvia toimintamalleja. Luonnonarvokaupan tapaiset markkinaehtoiset mallit voivat olla yhtenä ratkaisuna. Näiden lisäksi tarvitaan myös

ekosysteemipalveluja koskevien palvelumallien (esim. virkistysarvokauppa ja hiilinielukauppa) kehittämistä tukemaan maa- ja metsätalouden kannattavuutta”. On tärkeää, että ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojelun ja luonnon hyödyntämisen välille löydetään tasapaino, joka myös turvaa luonnon elinvoiman vahvistamisen.

Maakuntakaavan roolia muuta suunnittelua ohjaavana kaavana rajoitetaan esityksen nykymuodossa. Tämä on esitysluonnoksessa oleva alueiden käytön suunnittelujärjestelmään liittyvä merkittävin muutos. Rajoituksia on syytä tarkistaa ja muuttaa suhteessa lakiin alueiden kehittämisestä. Nykymuodossa KRL esitysluonnos rajoittaa maakuntien aluekehittämistehtävien toteuttamista, mikä ei ole lain tavoitteisiin nähden toivottavaa.

On tärkeää, että maakuntatasolla säilyy menettely, jolla voidaan sovittaa yhteen vihreää siirtymää tukevat uusiutuvan energiatuotannon, enenevän kaivostoiminnan sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttöön tarpeet sekä elinkeinotoiminnan tarpeet alueellisesti. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten muuttumista mm. energiatuotannon osalta vaikuttaa esimerkiksi tuulivoimaloiden suunnitteluun (myös merituulivoimaloiden osalta). Liittymä tuulivoiman kaavoitus- ja lupaprosessia on kaavoitusta kuitenkin syytä joustavoittaa, huomioiden esimerkiksi merituulivoiman osalta päällekkäisiä prosesseja ja vaatimuksia. Tärkeää on huomioida maanomistajien oikeusturva.

MANE korostaa, että väestökeskusten ulkopuolelle sijoittuu yhteiskunnalle tärkeitä toimintoja, joilla on sekä alueellista että valtakunnallista merkitystä. Näiden yhteensovittaminen muihin maankäyttötarpeisiin, niiden selvittäminen ja suunnitteleminen yhdessä kuntien kanssa, on jatkossakin tärkeää. Kyseessä on yleiskaavoituksen ulkopuolella olevia alueita. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten muuttaminen tulee ehdottomasti tarkistaa tältä osin.

KRL painottaa yleiskaavoituksen merkitystä, mikä on kannatettavaa. Mutta esitysluonnos ei huomioi riittäväällä tavalla yleiskaavan mahdollisuuksia maaseutualueiden alueidenkäytön kehittämiseen. Koronapandemia on muuttanut ihmisten asumismielityksiä. Ennusteiden mukaan muuttoliike suuntautuu edelleen suuriin kaupunkeihin, mutta koronapandemia on lyhyellä aikavälillä vaikuttanut myönteisesti maallemuuttoon. Vuoden 2020 lopussa kaupungistuminen eteni Suomessa pääasiassa vain Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Useissa maakunnissa (esim. Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu, Etelä-Savo, Satakunta, Ahvenanmaa) harvaan asutun maaseudun kunnat olivat muuttovoittoisia (lähde: O. Lehtonen 10.2.2021, kts. myös Lehtonen ja Kotavaara 2021). Tutkimusten mukaan lähes miljoona suomalaista on pohtinut vakavasti maaseudulle muuttoa jo ennen koronaa (Maaseutubarometri 2020, Kantar TNS Agri 2019, kts. myös Lehtonen ym. 2020). MANE korostaa, että yleiskaavan mahdollisuuksia on edistettävä siten, että maaseutualueiden kylien alueidenkäyttöä pystytään kehittämään joustavasti ja paikalliset tarpeet ja mahdollisuudet huomioiden. Tarpeellisia alueita maaseutu-asumisen kehittämiseksi on pystyttävä osoittamaan yleiskaavassa.

KRL esitysluonnoksen mukaan yleiskaava ja asemakaava käsiteltäisiin yhdessä ja hyväksyttäisiin samalla päätöksellä, mikä sujuvoittaa prosessia. Kyseinen ehdotus on kannatettava.

KRL esitysluonnoksen mukaan yleiskaava soveltuisi tuulivoimarakentamisen ohjaukseen sellaisilla maa- ja vesialueilla, jotka sijaitsevat riittävän etäällä asutuksesta ja siihen rinnasteisesta tai muusta erityispiirteestä omaavasta maankäytöstä. MANE huomauttaa, että maanomistajien oikeusturva on varmistettava myös tässä asiassa. Lisäksi olisi tärkeää koordinoita uusiutuvan energian tuotantoa alueellisesti, maakuntakaavan puitteissa.

Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen liittyvät muutokset (230/2017) ns. KARALUSU – paketti on mahdollistanut sujuvan rakentamisen maaseutualueilla. On tärkeää, että KRL-uudistus ei aiheuta kielteisiä vaikutuksia maaseudun alueidenkäytön tulevaisuudelle, maaseutualueiden kylien maankäytön kehittämiseen tai joustavan kaavoituksen ja rakentamisen toteuttamiseen maaseutualueilla. Tärkeä kysymys on, miten sovitetaan yhteen nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain § 44 kyläyleiskaavaa koskevan oppaan päivitys, joka on vireillä, lausunnolla olevan KRL-esityksen kanssa. On tärkeää, että uudistus mahdollistaa kyläyleiskaavojen tekemisen yleiskaavan alla.

Maaseutumaisilla alueilla, joihin ei kohdistu rakentamispainetta, tulisi yleiskaavaa (tai kunnan rakennusjärjestystä) pystyä hyödyntämään rakentamisen sijoittamiseksi. Rantarakentamiseen kohdistuu tulevaisuudessa lisää painetta. Esitys siitä, että maanomistajalla olisi oikeus ranta- asemakaavan laatimiseen lähtökohtaisesti rantarakentamisen järjestämiseksi voisi harkita laajennettavaksi niin, että pykälässä (§ 55) mainitaan lisäksi matkailu.

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

Kaavoitus- ja rakennuslain tulee mahdollistaa ja käytännössä purkaa maallemuuton esteitä, joista yksi on emätilatarkastelu. Lakiin ei nyky muodossa olisi tulossa muutoksia tähän tarkasteluun, joka voi estää tarpeellisen rakennusluvan saamista maaseutualueella. Lohkomainen tarkastelu kokonaistarkastelun sijaan ei ole tarkoituksenmukainen lain tavoitteisiin nähden. MANE korostaa tarvetta siirtyä ns. emätilatarkastelusta kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, jossa mahdollistetaan rakentaminen maaseutualueille.

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

KRL esitysluonnos edellyttää kunnilta lisäresursointia ja osaamista (mm. tietomallipohjaisuus, kaksi tasoinen rakennusvalvonta, vähähiilisyysarviointi ym.), mikä aiheuttaa muutospaineita sekä kustannusrasitetta. Esitysluonnos edellyttää lisäksi hallintosääntöjen ja rakennusjärjestelyiden uusimista. MANE korostaa tarvetta arvioida taloudellisia vaikutuksia kunnille osoitettujen uusien tehtävien osalta erityisesti pienten kuntien näkökulmasta. Lisäksi MANE huomauttaa, että esitys aiheuttaa lisäkustannuksia myös yksityishenkilöille ja yrityksille eri selvitysvaatimusten osalta (esim. ilmastaselvitys, rakennus- ja purkumateriaaliselvitys ja tietojen päivitys valtakunnalliseen rakennus- ja purkumateriaalirekisteriin), mikä voi asettaa ihmisiä ja yrityksiä eriarvoiseen asemaan sekä edelleen hankaloittaa rakentamisen prosessia.

MANE huomauttaa laaja-alaisesta ongelmasta osaavan työvoima saatavuuteen liittyen.

Lakiluonnoksessa maankäytön ja rakentamisen digitalisaatiolle asetetut tavoitteet ja tunnistetut kehittämiskohteet ovat kannatettavia. Tavoite rakenteellisesti ja sisällöllisesti valtakunnallisesti yhtenäisestä, ajantasaisesta ja standardoidusta tiedosta, joka on sähköisesti hyödynnettävissä näiden tietojen käyttäjien tietojärjestelmissä ja päätöksenteossa on hyvä. MANE muistuttaa, että esimerkiksi yhteydet muihin digitaalisiin prosesseihin sekä niitä koskevaan sääntelyyn tulee vielä tarkistaa. Epäselväksi jää myös yhteys valmisteltavaan lakiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. MANE huomauttaa lisäksi, että esitysluonnos pitää jo sisällään tietojensaanti- ja tietojenluovutusosoikeuksiin liittyviä säännöksiä, joiden vaikutukset tulisi myös pystyä arvioimaan.

Tavoitteiden saavuttamista varten tarvittaneen kunnille ja erityisesti pienille maaseutukunnille suunnattua kehittämisrahoitusta esim. yhteiskehittämishankkeisiin.

MANE näkee, että rakennus- ja toimenpideluvan yhdistäminen on kannatettava esitys, joka sujuvoittaa prosessia. On kuitenkin tärkeää, että toimenpidelupamenettely ei muutu raskaammaksi.

KRL:ssä siirryttäisiin loma-asuntojen käyttötarkoituksimuutoksissa käyttämään samoja kriteerejä kuin muukin käyttötarkoitukseen liittyvä olennainen muutos. Mökkibarometri 2021 –tutkimus osoittaa, että yhä useampi suomalainen viettää yhä enemmän aikaa vapaa-ajan asunnolla ja, että vapaa-ajan asunnon varustetaso on edelleen kehittynyt. MANE korostaa, että maallemuuton esteitä tulee purkaa ja maallemuuttoa mahdollistaa. Esitys ei saa vaikeuttaa maallemuuttoa ja esim. vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksimuutosta vakituisiksi asunnoiksi. Päätökset tulee voida tehdä paikallisesti.

KRL esitysluonnos lisää kunnan harkintavaltaa, kun arvioitavana on sijoittamisluvan edellytys erityisharkinta-alueella. Tämä on kannatettava esitys.

Lausunto hyväksytty maaseutupolitiikan neuvoston kokouksessa 7.12.2021.

Maaseutupolitiikan neuvoston puolesta,

Antonia Husberg, vt. pääsihteeri

Kysymyksiä lausunnonantajille

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

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen.

Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

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

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

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?

-

Husberg Antonia
Maaseutupolitiikan neuvosto