

Ympäristöministeriö
Kirjaamo
PL 35
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

LAUSUNTO

1/8

Dnro 124/2016

31.8.2016

Viite: Luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (YM019:00/2015)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry. esittää pyydettyinä lausuntonaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta seuraavaa:

Luonnoksen hallituksen esitykseksi on valmistellut työryhmä, jonka tehtävänä oli toteuttaa kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen tähtäävät toimenpiteet pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Työryhmän tavoitteena oli turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen.

Nyt lausunnolla olevan esityksen keskeisenä sisältönä on ELY-keskusten roolin muuttaminen ohjaavasta konsultoivaksi sekä valvonta- ja valitusoikeuden rajaaminen merkittäviin maakunnallisiin ja valtakunnallisiin asioihin, yleiskaavaan perustuvan rakentamisen mahdollistaminen kylissä ja pikku taajamissa nykyistä laajemmin ilman suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa, asemakaavan laatimisen mahdollistaminen ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta vanhentuneen yleiskaavan alueilla sekä asemakaavamuutoksen vaiheittaisen laatimisen mahdollistaminen yleiskaavan ja maakuntakaavan tapaan. Iso uudistus on myös vähittäiskaupan suuryksiköiden uusi sääntely. Näiden lisäksi maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista joustavoitetaan, aurinkopaneelleille ja -keräimille vaaditaan toimenpidelupa vain kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavissa paikoissa ja vapaa-ajan asunnon voi muuttaa pysyväksi asunnoksi ilman poikkeamispäätöstä ja suunnittelutarveratkaisua.

MTK:n näkemyksen mukaan esitetyt muutokset vahvistavat kuntien päätösvaltaa huomattavasti. Tämä on tarkoituksenmukaista kuntien maankäytön linjausten tekemisessä alueiden erityispiirteet, elinvoimaisuus ja asumisviihtyvyys huomioiden. MTK kannattaa nyt esitettyjä muutoksia lämpimästi alla esitetyt lisäykset ja tarkennukset huomioon ottaen. MTK oli valmistelevassa työryhmässä mukana. Työryhmän tiiviin aikataulun vuoksi moni asia jäi kokonaan käsittelyn ulkopuolelle. MTK pyrkii tässä lausunnossa tuomaan myös näitä puutteita esille jatkokäsittelyä varten.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät ja rooli (18 §, 66 §)

Työryhmän tehtävänä oli muun muassa muuttaa ELY-keskusten rooli kaavoitus- ja rakentamisasioissa konsultoivaksi sekä rajoittaa niiden valitusoikeutta kaavapäätöksissä. Lisäksi tehtävänä oli helpottaa hajarakentamista muun muassa suunnittelutarvesäännöksiä lieventämällä.

Lakiluonnoksen mukaan ELY-keskuksen valvontaroolia rajoitettaisiin jatkossa siten, että se koskisi vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. MTK:n näkemyksen mukaan ELY-keskuksen valvontarooli tulee rajata vain valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, jotka valtioneuvosto vahvistaa. Vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat ovat käsitteinä epäselviä ja omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia. Ottaen lisäksi huomioon, että maakunnan liitoilla on jo valitusoikeus kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevista päätöksistä, ei ELY-keskuksen toimivaltaa tule ulottaa myös maakunnallisiin asioihin. Maakunnallisille intresseille ei tarvita kaksinkertaista viranomaisvalvontaa – valtion viranomaisena ELY-keskuksen tulee keskittyä vain valtakunnallisten intressien valvomiseen.

Luonnoksen tavoite on, että ELY-keskusten toimivallan ”lentokorkeus” muuttuisi olennaisesti koskemaan ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Esitys ei kuitenkaan ole tässä tavoitteessaan johdonmukainen. Vaikka ELY-keskusten viranomaisneuvotteluista osittain ollaan luopumassa ja kytkemässä neuvotteluvollisuus tähän uuteen toimivaltaan, säilyisi 72.4 §:n mukaan kunnalla velvollisuus kuulla ELY-keskusta ranta-alueiden suunnittelutarvepakosta luovuttaessa. Lisäksi 133.3.§:ssä säilyy ELY-keskuksen lausuntovelvollisuus luonnonsuojelualueelle rakennettaessa. 173.4 §:n mukaan kunnan on pyydettävä lausunto ELY-keskuksesta ennen poikkeamisluvan ja suunnittelutarveratkaisun myöntämistä. Lisäksi 195 § säilyisi ennallaan, eli ELY-keskuksilla säilyisi mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus kaavasta aivan millä perusteella tahansa. Toimivalta näissä lainkohdissa ei siis ole sidottu tähän ELY-keskuksen uuteen toimivaltaan. Lainsäädännön loogisuuden ja johdonmukaisuuden nimissä ELY-keskuksen roolin tulisi olla läpi lainsäädännön saman sisältöinen.

Kiellot yleiskaavaa laadittaessa (38 §)

Kaavoituksen prosesseja on tarkoitus lyhentää. Onko rakennuskielto 5+5+5 vuodeksi yhä tarpeen? Viranomaisneuvotteluista luovutaan osittain ja kaavoihin liittyviä selvitysvelvollisuuksia on jo karsittu. Kunnan tehtävä on kaavoittaa kehityksen mukaan. Elinkeinotoiminta pysähtyy 15 vuodessa, mikä voi olla puolet yrittäjän ammattuurasta. Hallitusohjelman tavoitteena on asettaa viranomaiskäsitteilylle kaavoituksessa määräajat. Tätä tavoitetta ei ole nyt esitettyssä luonnoksessa pystytty toteuttamaan. Rakennuskiellon pituuden rajaaminen 5+5 vuodeksi olisi kuitenkin sekä käytännössä riittävä aika (viimeistä 5 vuoden jatkoaikaa on ilmeisesti käytetty äärimmäisen harvoin) että vahva viesti siitä, että prosessit nopeutuvat. Rakennuskieltoajan lyhentäminen edustaisi myös sitä palvelulupausta, joka työryhmältä jäi antamatta siitä huolimatta, että se kuului työryhmän tehtäviin.

Mahdollisuus asemakaavoittaa ilmeisen vanhentuneen yleiskaavan vastaisesti (42 §)

MTK kannattaa tätä uutta työkalua sujuvoittamaan kaavoitusta. Perusteluissa kuitenkin mainitaan sana *viheryhteys*. Sana esiintyy nyt ensimmäistä kertaa ”laintasolla” ja vahvistaa käsitystä siitä, että yleiskaavoissa on ylipäättään tarpeen mennä maankäytön muutoksien suunnittelun ulkopuolelle eli sinne vihreille metsäalueille. MTK esittää, että sana poistetaan lain esitöistä. Ympäristöministeriössä on käynnistymässä kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittämiseen liittyvä KAMMI-hanke. Tässä työssä on tarkoitus lähitulevaisuudessa käydä kaikki kaavamääräykset läpi. Viheryhteyden rooli ja merkitys kaavoituksessa pitää selvittää tässä hankkeessa, eikä sitä siksi tässä yhteydessä ole asiallista nostaa lain perusteluihin.

Kyläkaava (44 §)

Luonnoksessa esitetyillä muutoksilla kyläkaavasta saadaan hyvin joustava ja käyttökelpoinen työkalu kuntiin.

Kuitenkin rakentamisen helpottaminen yleiskaavan avulla on omiaan lisäämään kaavoituspainetta alueilla, missä yleiskaavaa ei ole. Onkin huolehdittava siitä, etteivät esitetyt muutokset lisää tarvetta kaavoitukseen eri maaseutualueilla, erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Lain perusteluihin onkin tuotava vahvasti esille sama ajatus, joka on kirjattuna nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esitykseen 101/1998: *muutoksilla ei ole tarkoitus puuttua perinteiseen hajarakentamisoikeuteen.*

Muutokset 44 §:ään ja 73 §:ään ovat omiaan luomaan aivan uudenlaisen suunnittelukulttuurin kyläalueille. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat menossa kokonaan uusiksi. Ympäristöministeriössä on valmisteltu aluerakenteen ja liikenteen kehityskuva Suomeen vuoteen 2050 saakka, jonka suuntaista kehitystä on tarpeen tuoda käytännön elämään. Rakennuspaikkojen mitoituseriaatteen ovat syntyneet kaavoituskäytännössä ja niitä ovat täsmentäneet hallinto- ja oikeuskäytäntö. Lailla ei ole määritelty yhtenäisiä mitoituseriaatteita ja kukin kunta saa määritellä mitoitukset omista alueiden kehittämistavoitteista lähtien. Tasapuolisen koh-

telun vaatimus on kuitenkin oikeuskäytännössä saanut varsin keskeisen aseman luvan hylkäämisperusteena, vaikka hylkäävän päätöksen tulisi perustua ympäristöstä ja kaavojen sisältövaatimuksista johdettaviin syihin, eikä pelkästään maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukseen. Jo tästä syystä on erityisen tärkeää, että rakennuspaikkamäärän mitoitusperiaatteet käydään systemaattisesti läpi.

Nyt onkin erittäin tärkeää tuoda lain perusteluihin linjaus siitä, kuinka emätilatarkastelu tuodaan tälle vuositu-
hannelle. Tällä hetkellä emätilaperiaatetta sovelletaan hyvin erilaisilla tavoilla ja erilaisissa tilanteissa. Vaikka periaatteen tarkoitus on maanomistajien tasapuolinen kohtelu, ei sen nykysoveltaminen suinkaan aina johda tasapuoliseen eikä tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Periaatteen soveltamiseen tarvitaankin kattavat askelmerkit. Emätilaperiaate sopii käytettäväksi taustaselvityksenä, kun arvioidaan maanomistajien tasapuo-
lista kohtelua ranta-alueilla. Emätilaperiaatetta pitäisi noudattaa vain silloin, kun se katsottaisiin tarkoituksen-
mukaiseksi. Rajavuosisiluvuksi olisi syytä ottaa käyttöön vuosi 2000, jolloin nykyinen maankäyttö- ja rakennus-
laki astui voimaan. Emätilatarkastelun täytyisi kuitenkin aina olla toissijaista ja olla käytössä edelleen vain ran-
ta-alueilla. Ensisijaisesti tulisi tarkastella rakentamisen yleisten edellytysten täytyminen ja maisemaan sopiva
rakentaminen. Myös rantaviivan laskentasäännöt täytyy päivittää.

Esitetyn 44 §:n käyttömahdollisuus poistuu, mikäli alueella maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan
laatimista. Yksityiskohtaisemman kaavan tarve johtaa käytännössä rakennuskieltoon ilman takeita siitä, että
kunnalla on mahdollisuuksia tai aikeita ryhtyä asemakaavoittamaan aluetta. Tämän ongelman poistamiseksi
lakiin tarvittaisiin aikajänne, joka turvaisi alueen kehittymisen, esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön rakentamisen lähiajan ohjaustarve edellyttää
asemakaavan laatimista.*

Kevennetty kaavamenettely (63 §)

Esityksen mukaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvittaisi vaikutukseltaan vähäiseen asemakaavan
muutokseen. MTK kannattaa tällaista kevennettyä kaavamenettelyä, vaikkakin 62 §:n mukaisella tavalla on
syytä varmistaa, että ne, ketä muutokset koskevat, saavat riittävällä ja luotettavalla tavalla tiedon ja mahdolli-
suuden olla mukana kevennetyssäkin kaavaprosessissa. Kevennetyn kaavaprosessin täytyy joka tapaukses-
sa turvata osallistumismahdollisuuden, vuorovaikutteisuuden sekä avoimen tiedottamisen periaatteiden toteu-
tuminen.

MTK:n näkemyksen mukaan kevennettyä kaavamenettelyä pitäisi kunnan tarpeiden mukaan voida käyttää
myös vähäisiin yleiskaavan muutoksiin. Kunta voisi itse harkita, milloin kyseessä on sellainen vähäinen muu-
tos, johon lainkohta soveltuu. Tämä kevennetyn kaavamenettelyn toimialan laajennus mahdollistaisi olemassa
olevien yleiskaavojen muuttamisen vastaamaan nyt esitettyjä lainsäädännön uudistuksia. Kevennettyä kaa-
vamenettelyä voitaisiin käyttää muun muassa yksittäisen kyläkaavan laatimisessa ja maisematyölupavaati-
muksien muuttamisessa voimassa olevan lain mukaisiksi.

Viranomaisneuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta (64 §)

Viranomaisneuvottelusta OASista luovutaan. Huomionarvoista on, että maanomistajalta myös poistuu mah-
dollisuus vaatia ylimääräistä neuvonpitoa kaavan laatimisesta. Käytännössä tätä mahdollisuutta on kuitenkin
käytetty äärimmäisen harvoin. MTK kannattaa ehdotusta.

Ranta-alueet (73 §)

Esitetty muutos liittyy 44 § mukaiseen kyläkaavaan ja sen tavoite on mahdollistaa tarkoituksenmukaisen yh-
dyskuntarakenteen kehittyminen rannoilla. Kokonaisuutta ajatellen ranta-alueita koskevat erityiset säännökset
olisi pitänyt käydä kokonaisvaltaisesti läpi, kuten MTK eriävissä mielipiteessään myös esitti. Esitetty muutos
kuitenkin mahdollistaa hyvin uuden tyyppisen suunnittelun rannoilla, kun mitoitusäännöksiä ei tarvitse sovel-
taa. Tässä kokonaisuudessa on lain tulokinnalla ja ohjeistuksella merkittävä rooli. Hyvää uudistusta ei saa ve-
sittää käytännön toiminnassa. Muutoksen soveltaminen käytännössä edellyttääkin tarkempia askelmerkkejä,
kuten on kuvattu tämän lausunnon kohdassa Kyläkaava (44 §).

Toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet (126a §)

Hallitusohjelman mukaan pienimuotoiselle piharakentamiselle olisi pitänyt luoda nykyistä selvästi laajemmat mahdollisuudet. Tämä tavoite ei ole täytynyt. MTK:n käsityksen mukaan Suomessa on kansainvälisessä vertailussa erityisen tiukat vaatimukset pienimuotoiselle piharakentamiselle. Pienimuotoinen piharakentaminen on todella byrokraattista ja hakijalle kallista. Sääntely ei ole tasapainossa siitä saatuihin hyötyihin nähden. Päinvastoin naapureiden liiallinen suojele lainsäädännöllä on todennäköisesti omiaan lisäämään naapureiden välisiä riitoja, ennemmin kuin vähentämään niitä. Esityksessä ei tuoda esille mahdollisuuksia lupaprosessin helpottamiseksi vähäisen rakentamisen osalta. MTK olisi toivonut kunnianhimoisempia otteita tämän tavoitteen toteuttamiseksi. Ympäristöministeriössä on menossa työ rakentamista koskevien asetusten uudistamiseksi vuoteen 2018 mennessä. Tässä työssä on syytä kyseenalaistaa rakennusmääräysten tarkoituksenmukaisuus rakenteeltaan yksinkertaisten ja vähäisten rakennusten osalta.

Aurinkopaneelien ja -keräimien lisääminen toimenpideluvanvaraisten toimenpiteiden listaan sekä sujuvoittaa että hankaloittaa toimimista. Nyt alueilla, missä toimenpidelupaa ei ole vaadittu, sitä joudutaan vaatimaan. Toisaalta alueella, jossa lupia on vaadittu, luparajat mahdollisesti selkiytyvät.

Maisematyöluva (128 §)

MTK:n näkemyksen mukaan maisematyöluvan käyttömahdollisuus pitää poistaa kaikilta niiltä alueilta, joilla metsälaki on voimassa. Vain tällä tavalla vältymme päällekkäiseltä sääntelyltä. Esitykseen verrattuna tämä tarkoittaisi sitä, että maisematyöluvaa ei voisi edellyttää asemakaavan M-alueilla eikä yleiskaavan V-alueilla. MTK ehdottaakin, että lainkohta muutetaan seuraavaan muotoon:

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa (toimenpiderajoitus):

- 1) asemakaava-alueella;
- 2) ranta-asemakaava-alueella, jos ranta-asemakaavassa niin määrätään;
- 3) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään; eikä
- 4) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske alueita, joilla metsän hoitamiseen ja käyttämiseen sovelletaan metsälain (1093/1996) 2 §:n mukaan metsälakia, eikä pelto-, laidun-, niitty- ja vastavilla maataloustuotannon alueilla.

Joka tapauksessa lain perusteluissa epäselväksi jää, voisiko kunta asettaa rajoitteita metsänkäsittelyyn ilman maisematyöluvaa esimerkiksi kaavamääräysten muodossa. Tällöin tarvittaisiin mahdollisesti poikkeamislupa kaavan määräyksistä. MTK vaatii lain perusteluihin seuraavan täsmennyksen:

Metsänkäsittelyä koskevat kaavamääräykset voivat olla ainoastaan informatiivisia. Maisematyöluvan poistuminen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta tarkoittaa sitä, että kaavalla ei ole oikeusvaikutuksia metsän käsittelyyn. Metsänhoitoa ja -käsittelyä ohjaa vain metsälaki.

Samaan asiaan liittyen luonnoksen sivulla 4 esitetään, että "Yleiskaavan M- ja V-alkuisilla alueilla on rinnakkain voimassa sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat kaavat merkintöineen sekä metsälaki. Tällaisten alueiden omistajien on noudatettava sekä kaavamääräyksiä että metsälakia." MTK vaatii tätä viimeistä lausetta poistettavaksi. Kun maankäyttö- ja rakennuslaki on säädetty, on lain perusteluissa mainittu, että "ehdollinen rakentamisrajoitus olisi suojelemääräyksen ohella ainoa yleiskaavasta johtuva automaattinen suoranainen maanomistajaan kohdistuva oikeusvaikutus." Perustuslaillisen omaisuuden suojan kannalta on katastrofaalista, että kaavoituksesta on pyritty muokkaamaan sellainen työkalu, jolla erinäistä suojelema yksittäisten mailla voidaan toteuttaa ilman toimivaa korvausmekanismia.

Kuntien yhtenä tehtävänä on huolehtia riittävästä alueista kuntalaisten virkistytymiselle. Maaseutupoliittisesti on asiantonta, että kunnat ovat säilyttäneet maankäyttö- ja rakennuslain perusteella virkistykseen tarvittavien alueiden tarjonnan muille korvauksetta. Onkin erittäin tärkeää, että kunnat hankkisivat riittävästi maa-alueita virkistyskäyttöön. Toisaalta maaseudun uudenlaisen palvelutuotannon osalta olisi tärkeää lisätä kunnan ja metsänomistajien välistä sopimuksellisuutta, jossa kunta ostaisi kuntalaisille tarkoitettuja virkistyspalveluja metsänomistajilta.

Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella (137 §)

Hallitusohjelmassa luvattiin rakentamismahdollisuuksien lisäämistä haja-asutusalueilla. Nyt esitetyt rakentamismahdollisuuksien lisäämiset kohdistuvat kaava-alueille ja edellyttävät kunnan myötävaikutusta. Prosessit siis osittain kevenevät, mutta kysymys siitä "saako omalle maalle rakentaa?" ei valitettavasti saa tässä uudistuksessa uudenlaista vastausta.

Suunnittelutarvealueelle rakentamisessa on kyse lähes yksinomaan yksittäisistä omakotirakentajista. On suhteetonta, minkälainen säädösviidakko ja lupanormisto tarvitaan yksittäisen omakotitalon rakentamiseen. Luontainen rakentamisen kysyntä suuntautuu keskuksiin ja taajamiin. Koko 137 § on täysin ylimitoitettu sen soveltamisalaan nähden.

Esityksessä mainitaan, että ehdotettujen muutosten ei ole tarkoitus muuttaa oikeuskäytäntöä. MTK ei ymmärrä sellaista lainsäädännön muutosta, jolla ei ole tarkoitukseen muuttamista. Käytännössä nämä 137 §:n mukaiset rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella ovat juuri niitä asioita, jotka romuttavat omaisuuden suojaa, perusrakentamisoikeutta ja oikeutta valita asuinpaikkansa. Nämä esitetyt muutokset ovat siis kosmeettisia, niin kuin esityksessäkin todetaan.

Nyky muodossaan ja nyt esitetyssä muodossa rakentamisen estäminen suunnittelutarvealueella on todella vaivatonta. Rakentamisen estäminen taitaakin olla syy siihen, että suunnittelutarvealueita usein ylimitoitetaan alueille, joilla ei oikeaa suunnittelutarvetta olekaan. Suunnittelutarpeen pitäisi päinvastoin kertoa siitä, että alueella on kysyntää ja rakennuspainetta, eikä siitä, että suunnittelutarvealueelle ei mitään saa rakentaa. Lainsäätäjän tehtävänä pitää olla huolehtia siitä, että lakia sovelletaan sen tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä päivänä suunnittelutarvealue sääntöä ei aina sovelleta siinä tarkoituksessa, mihin se on säädetty.

MTK:n näkemyksen mukaan vähimmäisvaatimuksena tälle lain kohdalle on lupakynnyksen laskeminen, vaikka lainsäädännössä pitäisi pystyä selvästi yksinkertaisempiin käsitteisiin, kuin mitä nyt esitetään. Yksinkertaisimmillaan lupakynnystä madallettaisiin sillä, että lakiin lisätään määreitä siitä, että rakentaminen ei saa aiheuttaa *merkittävää* haittaa laissa mainituille asioille.

Esitettyä sanamuotoa palvelujen saavutettavuudesta on tarkennettava. Asemakaavoittamattomilla alueilla ei kunnalla ole velvollisuuksia huolehtia esimerkiksi liikenneväylien rakentamisesta ja vesihuollon järjestämisestä. Palvelujen saavutettavuus myös liittyy nyt esitettyihin muutoksiin koskien kaupan sääntelyä.

Luonnoksen 2.momentissa on esitetty poikkeus suunnittelutarpeesta olevaan maatalaan kuuluvan maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamiseen. Rakentaminen ei kuitenkaan saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

MTK kannattaa tätä poikkeusta lämpimästi. Maatalous on ahdingossa ja joka päivä suomalaisia tiloja lopettaa toimintansa kokonaan. On äärimmäisen tärkeää, että maatalouselinkeinoille tarjotaan mahdollisuuksia kehityä. Perinteinen maatalous ei välttämättä enää kannata, joten ovia on avattava myös yrittäjyyden laajentamismahdollisuuksille. MTK ehdottaa, että lakiteksti muotoiltaisiin seuraavasti:

...saa rakentaa... ... jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan elinkeinonharjoittamista varten tarvittavan rakennuksen.

Perusteluihin onkin syytä saada lisää konkretiaa siihen, mitä rakennuksia tällä poikkeuksella tarkoitetaan sekä siihen, mitä vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen voisi olla. Muutoin joudumme tuomioistuimista hakemaan tulkintoja tämän tärkeän uudistuksen soveltamiseen. Pykälää ei pidä tulkita suppeasti, vaan sillä on mahdollistettava maatalojen kehittyminen myös perinteisestä maataloudesta uudenajan toimintoihin, biotalouteen, matkailuun, kiertotalouteen, lähiruokaan, tuotantosuunnan muutoksiin jne. Merkittävän rakentamisen kynnys täytyy myös avata lain perusteluissa. Maatilarakentamisessa puhutaan helposti hyvinkin kookkaista rakennelmista. MTK ehdottaa lain perusteluiksi seuraavaa:

Jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvia elinkeinonharjoittamista varten tarvittavia rakennuksia olisivat esimerkiksi maataloustoiminnassa käytetyt erilaiset tuotanto- ja varastorakennukset, matkailuun liittyvät rakennukset, eläinsuojat, metsätaloudessa käytettävien koneiden konesuojat sekä puutavaran jalostukseen ja varastointiin tarvittavat rakennukset. Pykälän muutoksella

on tarkoitus edistää maaseutuyritysten kehittymismahdollisuuksia, eikä lainkohtaa tule tulkita suppeasti. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Merkittävää rakentamista voisi olla tilalla olemassa olevan rakennuspinta-alan kolminkertaistuminen tai määrältään sitä suurempi rakentaminen. Merkittävää rakentamista voisi olla myös toiminnan laajentaminen kokonaan uutta ympäristölupaa edellyttävään toimintaan.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu (137a §)

Lain valmistelussa tarkasteltiin mahdollisuutta luopua kokonaan suunnittelutarveratkaisusta. Lopputuloksena esitettiin alueellinen suunnittelutarveratkaisu. Tehokkaimmin suunnittelutarvealueiden sääntelyn keventämiseen oltaisiin puututtu harkitsemalla suunnittelun tarvetta tehokkaammin. On huomionarvoista, että lähtöasetelma suunnittelutarpeesta kokonaan luopumisesta, muuttui siihen, että osoitettu suunnittelutarve voidaan tarvittaessa kuitata alueellisella suunnittelutarveratkaisulla. Ikään kuin myönnetään se, että kyseisellä alueella suunnittelutarvetta ei ehkä alun perinkään olisi ollut. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu esitetään ainoastaan myönteisessä mielessä. Ehdotus ei tunne kielteistä alueellista suunnittelutarveratkaisua, jossa siis todettaisiin, että alue ei sovellu rakentamiseen. Lakimuutos ei kai kuitenkaan estäisi tällaisen ratkaisun tekemistä, vaikka lähtökohtaisesti on nähtävä, että kielteinen alueellinen ratkaisu ei täyttäisi luvanhakijan kannalta oikeusturvan edellytyksiä.

MTK pitää kuitenkin alueellista suunnittelutarveratkaisua myönteisenä uutena työkaluna kuntien keinovalikoimaan. Ratkaisun käytännön toteutus on kuitenkin jäänyt esityksestä hieman vajavaiseksi. Kuka sen laittaisi vireille ja olisiko se maanomistajalle maksullinen? Minkälainen kuulemis- ja valitusprosessi tähän ratkaisuun liittyisi?

191§, 192§, 193§ Valitusoikeudet

Luonnoksen mukaan ELY-keskusten valitusoikeus säilyy sen toimialan puitteissa. Lain perusteluissa toimiala on kytketty esitettyyn 18 §:n mukaisiin ELY-keskuksen tehtäviin. ELY-keskusten toimiala kuitenkin tosiasiallisesti on säädetty laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. ELY-laissa toimiala on hyvin paljon laajempi, kuin nyt esitetyt ELY-keskusten maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset tehtävät. Asiallisesti ELY-keskusten valitusoikeudet tulisikin rajata, toimialan sijasta, ELY-keskuksille 18 §:ssä asetettuihin tehtäviin.

Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksiin on erikseen otettu maininta maisematyölupaan liittyvien muutosten voimaantulosta. Siirtymäsäännöstä voisi pitää tarpeettomana, koska asiantila olisi sama myös ilman erillistä mainintaa. Lainsäädännön muutoksilla ei voida muuttaa lainvoimaisten kaavojen sisältöjä.

Siirtymäsäännöksissä olisi ennemminkin syytä tuoda esille ELY-keskusten roolin muutos. Valitusoikeuden osalta uusi toimivalta astunee voimaan tapauksissa, jotka eivät ole vielä vireillä. Vireillä olevissa kaavahankkeissa taas, uusi rooli astunee voimaan heti.

Esityksen suhde perustuslakiin

Lakiluonnokseen keskeisimmin liittyvät perusoikeudet on esitetty hyvin suppeasti. Perustuslain 20 § mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Nykykäytännön valossa voidaan esittää, että vastuuta ympäristöstä on perustuslain vastaisesti säilytetty liikaa, jopa yksinomaan maanomistajille. Maisematyöluvan rajoittaminen parantaa tämän perusoikeuden toteutumista. Mikäli luonnokseen lisätään toteamus siitä, että kaavoituksella ei yksityiselle maanomistajalle voida asettaa velvoitteita turvata, hoitaa tai ylläpitää alueita yleisen käytön tarpeisiin, turvaa tämä myös perustuslain 6 § mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Hallitus on hallitusohjelmassaan luvannut parantaa omaisuuden suojaa. Siksi perustuslain 15 §:lle onkin annettava erityistä painoarvoa tässä uudistuksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain tulkinnat eivät kaikissa tilanteissa tarjoa maanomistajalle edes perustuslain takaamaa minimisuojausta omaisuudelle. Mikään ei kuitenkaan estä lainsäätäjää suojaamasta omaisuutta tätä minimitasoa paremmin. Oleellista onkin todeta tässä esityk-

sessä, että muutoksilla ei ole tarkoitus puuttua hajarakentamisoikeuteen, kuten edellä on esitetty. Tämä vahvistaisi käsitystä siitä, että muutoksilla ei ole tarkoitus luoda uudenlaisia kaavoituspaineita niille alueille, joissa kaavaohjaaminen ei ole välttämätöntä.

Emätilaperiaatteen soveltamiskäytännön tuominen mukaan esitykseen vahvistaisi myös lain suhdetta yhdenvertaisuuden vaatimukseen. Lain suhde perustuslakiin on olennainen osa lainsäädäntötyötä. Lainsäätäjän näkökulmasta pitäisi olla ongelmallista, jos esimerkiksi rakentamiseen liittyvän luvan hylkäämistä perustellaan perustuslain säännöksellä, eikä ympäristöstä tai kaavan sisältövaatimuksista johdettavilla syillä eli niillä syillä ja tavoitteilla, jotka ovat aiheuttaneet sääntelyn tarpeen. Lain suhde perustuslakiin onkin selvitettävä lainsäädäntövaiheessa, ei siinä vaiheessa, kun lakia sovelletaan.

On syytä huomioida myös perustuslain 80 §, jonka mukaan ihmisen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädetty lailla. Suomen lainsäädäntö ei tunne sellaisia normeja, joilla yksityiselle maanomistajalle voitaisiin asettaa velvoitteita hoitaa metsiä, pitää peltoja viljeltyinä tai pitää muitakaan rakentamisen ulkopuolisia alueita esimerkiksi maisemallisesti tietyssä kunnossa. Myöskään maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädöksiä tämänkaltaisesta toiminnasta. Tässä lausunnossa aiemmin esitetty näkemys yleiskaavamääräysten suorista oikeusvaiikutuksista maanomistajaan onkin korjattava vastaamaan lainsäädäntöä ja ennen kaikkea perustuslakia.

Lopuksi

Edellä esitetyillä täsmennyksillä MTK toivottaa lakimuutokset lämpimästi tervetulleiksi. Oleellisinta lainsäädäntötyössä on lopputulos. Hallitusohjelman kantava teema maankäytön suunnittelussa on tuoda valtaa ja vastuuta lähemmäs kansalaisia ja kuntia. Tämän täytyy näkyä myös käytännössä. MTK pitääkin erittäin tärkeänä sitä, miten muutokset otetaan kunnissa ja ELY-keskuksissa vastaan ja minkälaista koulutusta ja ohjemateriaalia muutoksista valmistellaan.

On syytä palauttaa mieliin maankäyttö- ja rakennuslain perimmäinen tehtävä: *lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.* Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana kaavoitus on monissa yhteyksissä saanut tarpeettoman negatiivisen leiman. Kaavoituksellahan pitäisi päinvastoin olla elinvoimaa, hyvää elinympäristöä, kasvua ja kehittämistä tuovia positiivisia vaikutuksia. Negatiivinen suhtautuminen on MTK:n näkemyksen mukaan johtunut siitä, että kuntalaisia ei ole onnistuttu osallistamaan prosesseihin riittävästi ja toisaalta, kuntalaiset ovat kokeneet, että heidän perustuslaillisia oikeuksiaan on riistetty kaavoituksen myötä. Nyt esitetyillä muutoksilla on merkittävät mahdollisuudet vaikuttaa epäkohtiin.

ELY-keskusten muuttuessa neuvoo-antaviksi, on kaavoitus entistä enemmän kuntien vastuulla. Kuntapäätäjät ja kuntalaiset ovat esittäneet MTK:lle kritiikkiä siitä, että kaavaluonnokset tulevat heidän eteensä vasta siinä vaiheessa, kun ne ovat viimeistä nuijan kopautusta vailla. Mistä siis johtuu, että se kaikkein oleellisin vaihe - kaavoitusprosessin käynnistyminen, kaavan tavoitteiden asettaminen ja kaava-alueen rajaaminen - ovat menneet oleellisilta osallisilta ohi? Tähän on nyt kiinnitettävä erityistä huomiota kunnissa ja lainsäätäjän taholta. Maankäytön suunnittelun täytyy tapahtua alhaalta ylöspäin, ei ylhäältä alaspäin: kuntalaisia ja kuntapäätäjiä osallistaen. Kuulemisessa ja tiedottamisessa mennään usein sen taakse, että lain asettamat minivaatimukset on täytetty asettamalla kaavaehdotus kunnan ilmoitustaululle nähtäväksi. Näin meneteltäessä ei ole sisäistetty maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitusta osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta ja jokaisen osallisen tuomasta lisäarvosta itse hankkeelle.

Jotta päästäisiin pois esimerkiksi kaavasuojelesta, pitäisi ajattelun kääntyä juurikin tästä ylhäältä alaspäin ohjautuvasta kaavoituksesta toisin päin. Kunnan pitäisi osoittaa tarve erilaisille maankäyttömuodoille. Esimerkiksi virkistysaluetarpeelle. Tällöin maanomistajat voisivat tarjota alueitaan kunnan virkistyskäyttöön. Näin myös maanomistajat saataisiin osallistettua alueenkäytön järjestämiseen.

Maisematyöluvan rajaaminen pois M-alkuisilta alueilta yleiskaavassa on hieno päänavaus juuri siihen suuntaan, että annamme valtaa ja vastuuta kuntalaisille itselleen. Uudistus on vahva merkki siitä, että myös maisemansuojelussa, kuten muussakin suojelussa, ollaan lopullisesti siirtymässä vapaaehtoiseen suojelumekanismeihin, jotka ovat osoittautuneet äärimmäisen positiivisiksi keinoiksi. On aika julkisesti tunnustaa, että yksi-

tyisen maanomistajan velvollisuus ei ole kustantaa yhteiskunnan tarpeita, kuten virkistystä, polkuverkkoja, maisemaa jne.

Helsingissä 31 päivänä elokuuta 2016

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY



Antti Sahi
Toiminnanjohtaja



Leena Penttinen
Lakimies