

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN MUUTTAMISESTA

Maaseudun maankäyttö ja infra -ryhmä kiittää lausuntopyynnöstä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Tarkastelemme lausunnossa hallituksen esitystä joko yleisesti maaseutualueiden tai tarvittaessa tarkemmin kaupunkien läheisen maaseudun, ydinmaaseudun sekä harvaan asutun maaseudun näkökulmista. Erilaiset maaseutualueet vaihtelevat paljon maankäytön ja rakentamisen tarpeen määrän sekä sisällön mukaan.

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

Kannatamme suuresti esitystä helpottaa § 44:n (ns. kyläyleiskaava) käyttöä maaseudun kyläalueilla. Eri maaseutualueilla rakentamispaine vaihtelee, ja kyläyleiskaava sopisi juuri sellaisille maaseutukyläalueille, joilla on pientä rakentamispainetta ja halua ohjata kehitystä. Ei ole myöskään järkevää lisätä asemakaavoitusta tällaisilla alueilla esimerkiksi kuntatalouden tai kaavoitusresurssien käytön kannalta.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia *suunnittelutarvealueisiin* liittyviin ohjeisiin tai käytäntöihin. Ne eivät tänä päivänä kuitenkaan vastaa kaikilla alueilla alkuperäistä tarkoitustaan, vaan suunnittelutarveratkaisuja käytetään myös alueilla, missä erityisiä suunnittelun tarpeita ei ole. **Lainsäädännöllä tai uudistetulla ohjeistuksella pitää varmistaa se, ettei suunnittelutarvealueisiin liittyvää työkalua käytetä ylimoitettusti "varmuuden vuoksi"** esimerkiksi koko kunnan alueella.

Kuntien kaavoitusresurssit vaihtelevat huomattavasti etenkin maaseutualueiden osalta. Esitämme, että eduskunta varaa määrärahan maaseutualueiden kaavoituksen edistämiseksi vrt.aluearkkitehtitoiminta.

Esityksen mukaan jatkossa yleiskaavalla myönnettävän rakennusluvan rakennus voisi olla muukin kuin enintään kaksikerroksinen asuinrakennus. Kannatamme ehdotusta. Tämä sujuvoittaa asumisen ja yrittäjyyden arkea maaseudulla.

Maantieteellisesti iso osa maaseudun rakentamisen ohjauksesta tapahtuu maakuntakaavalla. Luonnoksen muutos- ja kevennysehdotukset koskevat lähes yksinomaan kuntakaavoitettuja alueita. On huolehdittava, ettei esitetyt muutokset lisää pakollista tarvetta kaavoitukseen eri maaseutualueilla, erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Esitetyillä muutoksilla on yleiskaavoitusta aktivoiva vaikutus, yleiskaava muuttuisi paremmaksi kehittämisen välineeksi. Kuntien kaavoitusresurssit kuitenkin vaihtelevat huomattavasti etenkin kuntien maaseutualueiden osalta.

Tässä yhteydessä haluamme tuoda esille käytännön, joka ohjaa maankäyttöä, muttei ole kirjattu lakiin. Se on ns. emätilakäytäntö, jolla pyritään ranta-alueiden rakennuspaikkoja suunniteltaessa maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Tämä käytäntö ei kuitenkaan toimi, vaan olisi syytä muuttaa.

Emätilaperiaatetta sopii käytettäväksi taustaselvityksenä kun arvioidaan maanomistajien tasapuolista kohtelua ranta-alueilla. Emätilaperiaatetta pitäisi noudattaa vain silloin, kun se

katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi. Rajavuosisiluvuksi olisi syytä ottaa käyttöön vuosi 2000, jolloin nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki astui voimaan. Emätilatarkastelun täytyisi kuitenkin aina olla toissijaista ja olla käytössä edelleen vain ranta-alueilla. Ensisijaisesti tulisi tarkastella rakentamisen yleisten edellytysten täyttyminen ja maisemaan sopiva kylärakentaminen. Lisäksi tämä sama periaate pitäisi ulottaa koskemaan kyläkaavan lisäksi myös muuta suunnittelua ja rakennuslupaharkintaa.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevien yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset

Kannatamme esitystä, että jatkossa olisi mahdollista sallia täydentävää rakentamista ranta-alueilla. Kyläläiset ja kunnat tunnistavat itse, milloin alueella on luontevaa lisätä täydentävää rakentamista. Kyläalueilla kaavojen mitoituksen vapaampi tarkastelu on ehdottomasti sallittava.

Rakennusluvan myöntämisen edellytykset suunnittelutarvealueilla

Kannatamme luopumista ”haitallista yhdyskuntakehitystä”-termistä ja tarkentamalla sitä koskemaan rakentamisen sopivuutta yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen kannalta.

Emme kannata lainkaan 137 §:n tarkennusta ”sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta”. Sekä liikenne- että muiden palvelujen tuottaminen on lähivuodet ja -vuosikymmenet myllerryksessä, emmekä tällä hetkellä tiedä tulevaisuuden palvelujentuottamistavoista. Tällä on vaikutuksensa liikenneturvallisuuteen ja palvelujen saavutettavuuteen. Palvelu on myös käsitteenä vaikeasti määriteltävissä.

Esitystekstin mukaan suunnittelutarveratkaisuista tehdyistä päätöksistä n. 91 % prosenttia ovat olleet myönteisiä vuosina 2000–2014. Tilastot eivät kuitenkaan kerro sitä, kuinka moni jättää kokonaan anomatta lupaa rakentaa suunnittelutarvealueelle. Rakentamista suunnitellut ei välttämättä usko saavansa lupaa, viranomaisilta saamansa neuvonnan jälkeen.

Luonnostekstissä ehdotetaan: ”Maatilaan kuuluvan talousrakennuksen lisäksi myöskään muu maaseutuyritykseen kuuluva maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakennus ei edellyttäisi suunnittelutarveratkaisua. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.”

Kannatamme esitystä, mutta tuomme samalla esille huolestamme siitä, ettei esitys kerro paljoakaan uuden pykälän soveltamisesta käytännössä. Missä kulkee raja maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellisessa rakennuksessa? Voiko toiminta laajentua esimerkiksi maatilamatkailuun, luomuleipomoon, tilakohtaiseen biokaasulaitokseen? Lisäksi merkittävää rakentamista on syytä avata perusteluihin. Tätä uutta lain kohtaa on syytä tulkita hyvin laajasti, jotta luomme maaseudulle aidosti mahdollisuuksia kehittyä, maaseutuyrityksille mahdollisuuksia monipuolistaa liiketoimintaansa ja luoda uusia työpaikkoja sekä biotaloudelle kevennettyjä toimintaedellytyksiä.

Esitystekstissä tuodaan esille, että ”uutena menettelynä ehdotetaan kunnalle mahdollisuutta päättää alueellisesti rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta suunnittelutarvealueella. Tällainen kunnan päätös voisi koskea alueita, jotka oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on osoitettu kyläalueiksi tai muutoin rakentamiseen soveltuviksi alueiksi. Päätös voisi olla voimassa enintään kymmenen vuotta

kerrallaan. Alueellinen päätös ei kuitenkaan saisi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.”

Tämä on tärkeä parannus ja helpottaisi maaseuturakentamista. Kyläalueilla on tiet ovat usein yksityisteitä ja vesihuoltokin ratkaistu osuuskuntaperiaatteella. Asemakaava ja sen tuomat velvoitteet kunnalle on vieras elementti kylärakentamisessa. Kysymme myös, miksi esitys on rajattu koskemaan vain oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettuja kyläalueita tai muutoin rakentamiseen soveltuvia alueita? Prosessi on myös avaamatta, kuten tekeekö kunta ratkaisun ensimmäisen hakijan aloitteesta, omasta aktiivisuudestaan vai esimerkiksi kyläyhdistyksen aloitteesta. Edellyttääkö tämä jonkinlaista havainne- tai palstoitussuunnitelmaa? Maksaaako ratkaisu maanomistajalle kuitenkin jotain, jos rakentaminen toteutuu? Ihmettelemme vielä, miksi vahvistetun yleiskaavan omaava maaseutualue on vieläkin suunnittelutarvealuetta.

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Esityksessä ehdotetaan: ”yleiskaavan asemakaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen väljentämistä ja joustavoittamista tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Asemakaava olisi näissä tilanteissa mahdollista laatia perustellusta syystä ilman, että yleiskaava olisi kyseisellä alueella ohjeena asemakaavan laatimiselle. Edellytyksenä tälle menettelylle olisi kuitenkin, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon asemakaavaa laadittaessa.”

Kannatamme esitystä, vaikkakin se vaikuttaa vain osaan maaseutualueista. Arvioimme on, että maaseutukunnissa lienee suhteessa paljon vanhentuneita asema- ja/tai yleiskaavoja, joten tämä helpottaa kehitystyötä.

Vapaa-ajanasuinrakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen pysyvään asumiseen

Esityksen mukaan MRL:iin ehdotetaan lisättäväksi uusi 129 a §, jonka mukaan kunta voisi rakennusjärjestyksessä osoittaa alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellyttäisi poikkeamis päätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Kannatamme vahvasti ehdotusta. Kunnat pystyvät itse päättämään, mille alueille vakituinen asutus soveltuu, ja rakennusjärjestys on hyvä väline ohjaamiseen.

Samalla huomautamme, että 129 a §:ssä pykäläluonnoksessa käytetään termiä ”haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia”, vaikka ”haitallinen”-termistä haluaan eron muun muassa suunnittelutarvealueita koskevan pykälän yhteydessä.

Maisematyö lupa

Maisematyöluvan sisällyttäminen maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseen on normien purun osalta järkevää lainsäädännön kehittämistä. MRL:n uudistamiseen kirjoitetut lakiehdotukset ovat maaseutupolitiikan näkökulmasta oikeanlaiset. Lausuntomme kohdistuu 2.3 Nykytilan arviointiin, jossa on maaseutupoliittisesti ontuvaa arviointia.

Tällä hetkellä maisematyölupa on hidaste järkevälle taloudelliselle toiminnalle, joka siten heikentää elinkeinon kannattavuutta. Maisemalupakäytännön sujuvoittamisella on siksi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia.

Suomessa on edelleen voimassa ympäristölainsäädäntö, joka turvaa luonnon monimuotoisuuden. Siksi sivulle 24 kannattaa tehdä lisäys: ”Kunnilla on edelleen kuitenkin käytössä S-alueet, jotka sopivat M-alueita paremmin kunnan omaehtoisen luonnonsuojelun tarpeisiin.”

Toisaalta maisematyölupien ja kaavojen noudattaminen voi aiheuttaa tilanteita, joissa hakkuiden yhteydessä ei tähdätä kauniiseen maisemaan, vaan kaavamääräysten kaavamaiseen noudattamiseen esim. suojavyöhykkeiden osalta.

Luonnoksessa s. 26 todetaan, että ”maisematyöluvan rajaus poistaisi kunnalta yhden maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen keinon vaikuttaa yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden käyttöön. Rajaus myös supistaisi kunnan keinoja turvata yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisiin alueisiin liittyviä maisema-arvoja. Metsän hakkuun mahdollisen lisääntyminen huomaisivat myös taajamien lähimetsien virkistyskäyttäjät.”

Kuntien yhtenä tehtävänä on huolehtia riittävästä alueista kuntalaisten virkistäytymiselle. Maaseutupoliittisesti on erittäin omituista, että kunnat ovat säilyttäneet maankäyttö- ja rakennuslain perusteella virkistykseen tarvittavien alueiden tarjonnan muille korvauksetta. Maaseutupoliittisesti on 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. Yllä olevaan tekstiinkin tulee lisätä viimeiseksi virkkeeksi: ”Kunnilla on edelleen kuitenkin käytössä V- ja S-alueet, joita sopivat M-alueita paremmin virkistykseen ja maisema-arvojen vaalimiseen.”

”Esityksessä ehdotetaan myös muun muassa, että maisematyölupa poistettaisiin yleiskaavojen maa- ja metsätalous-valtaisilta alueilta. Kunta ei siten enää voisi määrätä maisematyölupaa koskemaan puiden kaatamista maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella. Muutoksella on merkitystä ympäristöperusoikeuden, omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Ehdotus ei kuitenkaan heikentäisi kyseisten perusoikeusäännösten toteutumista.”

Maaseutupoliittisesti on omituista, että maisematyölupa puiden kaatamiseen tarvitaan maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi osoitetulla alueella. Kaavoituksessa on silloin tapahtunut virhe. Yllä olevaan tekstiin tulee lisätä kolmanneksi virkkeeksi seuraava: ”Kunta voi kuitenkin määrätä tällaisen alueen V- tai S-alueeksi, jolle kunta voi edelleen määrätä maisematyöluvan.”

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooli ja tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa

Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää ehdotetaan rajattavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvoisivat jatkossa kuntien alueidenkäyttöä ja

rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisulla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia.

Hallitusohjelman tavoitteena on tehdä ELY-keskuksesta neuvoa-antava viranomaisen. Tähän rooliin ei valitusoikeus sovi. Valitusoikeus pitäisi rajata valtakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia omaaviin asioihin. Maakuntatason valvonta on maakuntien liittojen tehtävä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien väliset viranomaisneuvottelut

Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kuntien ohjaustehtävä ehdotetaan poistettavaksi. Yleis- ja asemakaavoja koskevien viranomaisneuvottelujen tarve ehdotetaan rajattavaksi siten, että neuvottelu olisi jatkossa pakollinen vain niiden kaavojen osalta, jotka koskevat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai jotka ovat valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeitä.

Kannatamme ehdotusta. On kuitenkin hyvä säilyttää jatkossakin mahdollisuus kuntien ja ELY:n välisiin neuvotteluihin kuntien sitä pyytäessä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa

Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitus-oikeus ehdotetaan rajattavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaa koskeviin asioihin kaavojen ja rakennusjärjestysten, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta. Purkamisluvissa valitusoikeus koskisi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia ja maisematyölupia koskeva valitusoikeus poistettaisiin.

ELY:n toimiala on melko laaja koskien elinkeinoja, liikennettä ja ympäristöä. Näistä ELY saisi jatkossakin valittaa tietyissä yhteyksissä. Tämä rajaus lieventää esityksen vaikutuksia verrattuna nykyhetkeen.

Vähittäiskaupan suuryksikkö, Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavan keskustatoimintojen alueelle, Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen sekä Asemakaavan kaupan laatua ja kokoa koskevat suunnittelumääräykset

Ehdotuksille ei ole muodostettavissa yksiselitteistä kantaa maaseudun näkökulmasta. Aihepiiri on erityisen tärkeä sellaiselle kaupunkien läheiselle maaseudulle, jossa on enemmän halua tai painetta saada vähittäiskauppatoimintaa oman kunnan alueelle.

Vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alarajan nostaminen 4 000 neliöön on hyvä ratkaisu ja antaa kuntien kaavoitukselle tarpeellista toimivaltaa sekä lisää kaupan alan kilpailua terveellä tavalla.

Lakiesitys estäisi kauemmas maaseudulle perustettavat suuryksikköhankeet saavutettavuuskriteerin vuoksi. Tämä on huono asia maaseudun talouden kannalta.

Tilaa vaativa (tiva) -kauppa tulisi säilyä kaavoittajien repertuaarissa jatkossakin, koska jatkossakaan keskustojen ulkopuolelle sijoitettavilla vähittäiskaupan suuryksikoillä ei saa olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen (MRL 71 b § kohta 1). Jotta suuryksiköitä voisi jatkossa kaavoittaa keskustan

ulkopuolelle ilman haitallisia vaikutuksia keskusta-alueisiin, olisi ne hyvä jatkossakin rajata tiva-kaupalle.

Asemakaavan laatiminen vaiheittain ja Asemakaavan hyväksyminen

Kannatamme esitystä, että asemakaavamuutoksen voisi laatia myös vaiheittain eli vain tiettyä asiakokonaisuutta tai asiakokonaisuuksia koskien.

Luonnos ehdottaa, asemakaavan hyväksymistä koskevaa päätösvaltaa olisi mahdollista siirtää johtosäännössä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle *myös vaikutukseltaan merkittävien* kaavojen osalta. Emme kannata ehdotusta, vaan mielestämme kaavat pitäisi pysyä valtuuston päätösvallassa. Luonnos ei perustele, miksi muutos on relevantti. Emme myöskään ymmärrä, kuinka tämä vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Kuntalaiset seuraavat enimmäkseen valtuuston asialistoja, joten siten kuntalaisetkin saisivat tietoa vaikutukseltaan merkittävän kaavan etenemisestä.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja sitä koskeva neuvottelu

Luonnos ehdottaa, että osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavojen osalta (63 §). Kannatamme esitystä ja toivomme sen laajentamista koskemaan myös vaikutukseltaan vähäisiä yleiskaavoja. Tämä laajennus helpottaisi monen maaseutukunnan toimintaa. Kunta päättäisi itse, mikä on vähäinen vaikutus.

Kannatamme pykälän 64 kumoamista, jossa säädetään neuvottelusta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta.

Aurinkopaneelien ja -keräimien asentamisen ja rakentamisen luvanvaraisuus

Esityksen mukaan ”kaupunkikuvaan tai ympäristöön merkittävästi vaikuttavan aurinkopaneelin tai -keräimen lisääminen maankäyttö- ja rakennuslain 126 a §:n luetteloon selkeyttäisi tilannetta, koska tällöin aurinkopaneelit ja -keräimet, joilla ei ole mainittua vaikutusta, voitaisiin asentaa ja rakentaa lähtökohtaisesti ilman lupaa.”

Pienimuotoinen oma energiantuotanto sopii erityisesti maaseudulle, jossa mm. kärsitään pisimmistä sähkökatkoista. Mutta kuinka esitys pitäisi tulkita maaseudun kannalta, koska siellä ei ole kaupunkikuva? Mikä on maaseudulla merkittävä vaikutus ympäristöön? Tarkoittaako esitys, että maaseudulla aurinkopaneelien tai -keräimien asentaminen on lähes vapaata vai erityisen säänneltyä?

Hallitusohjelma sitoutuu luomaan nykyistä selvästi laajemmat mahdollisuudet pienimuotoiselle piharakentamiselle. Nämä ehdotukset eivät vielä kunnolla toteuta tätä tavoitetta.

Maaseudun maankäyttö ja infrastruktuuri -ryhmän puolesta Vaasassa 31.8.2016

Heli Siirilä

Heli Siirilä