



Ympäristöministeriö/maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyöryhmän sihteeristö

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HUOMIOT KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAKIESITYSTÄ KOSKEVAAN YMPÄRISTÖMINISTERIÖN EHDOTUSLUONNOKSEEN

Ympäristöministeriö asetti 24.4.2018 maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta varten parlamentaarisen seurantaryhmän sekä työryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän linjausten pohjalta ehdotus uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi. Kesäkuussa ympäristöministeriö kuitenkin ilmoitti, että se laittaa esitysehdotuksen lausunnonle ministeriön esityksenä. Työryhmän jäsenille varattiin mahdollisuus liittää lausuntomateriaaliin omat näkemyksensä esitysluonnoksesta. Oletettavasti työryhmä ei tule lausuntokierroksen jälkeen jatkamaan työtään, koska sen määräaika päättyy. Maa- ja metsätalousministeriön edustajana työryhmässä totean esitysluonnoksesta seuraavaa.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan valmistelussa on painotettu monimuotoisuusasioita muun muassa elinkeinon harjoittamisedellytysten ja maanomistajan oikeusturvan kustannuksella. Erityisesti tämä näkyy säännöksissä, jotka koskevat luonnon monimuotoisuutta kaavojen laadullisissa vaatimuksissa sekä uudessa viherrakennesääntelyssä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ministeriön kannalta ongelmallisia ovat erityisesti esitysluonnokseen sisällytetyt ehdotukset, jotka koskevat maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ja viherrakennesääntelyä, ELY-keskuksen valvontatehtävän laajenusta ja siihen liittyvää valitusoikeutta, kehittämiskorvaukseen esitettyjä muutoksia, maanomistajan oikeuksia kaavoituksessa ja saamelaiden oikeuksia koskevaa uutta sääntelyä.

Maakuntakaava

Esitysluonnoksen mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan poistettaisiin muilta kaavamerkinnöiltä kuin 1) maakunnan aluerakennetta 2) valtakunnallista ja maakunnallista liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä 3) maakunnan viherrakennetta koskevilta kehittämisperiaatteilta.

Toteutuessaan ehdotus merkitsisi maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan sitä, että maakuntatasolla ei olisi menettelyä, jolla sovitettaisiin yhteen elinkeinotoiminnan, luonnonvarojen kestävä käytön ja esimerkiksi kaivostoiminnan ja energiantuotannon tarpeet. Useissa tapauksissa kyse on toiminnasta, joka edellyttää laajoja pinta-aloja ja yhteensovittamista muiden maankäyttötarpeiden kanssa ja sijoituu alueille, jotka eivät ole yleiskaavoituksen piirissä. Maa- ja metsätalousministeriö ei

kannata ehdotettua maakuntakaavasääntelyä. Ministeriön näkemyksen mukaan elinkeinojen edistämiseen liittyviin kaavamerkintöihin tulisi kytkeä oikeusvaikutus.

Ehdotetuilla voimaantulo- ja siirtymäsäännöksillä voimassa olevan maakuntakaavan oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan sovellettaisiin viiden vuoden ajan. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ehdotus ei ole kannatettava. Voimassa olevat maakuntakaavat on laadittu oletuksella, että niiden oikeusvaikutukset ovat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisia. Toteutuessaan ehdotus lakkauttaisi siirtymäajan jälkeen huomattavan määrän elinkeinojen harjoittamiseksi kaavaan otettuja kaavamerkintöjä ja -määräyksiä.

Viherrakennesääntely

Viherrakennesääntely kytkeytyy vahvasti maakuntakaavasääntelyyn ja maakuntakaavan oikeusvaikutusten kautta muiden kaavojen tosiasiallisiin vaikutuksiin. Viherrakenteella tarkoitettaisiin esityksessä pääosin rakentamattomien ja kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa. Viherrakenteeseen kuuluisi suojelu- ja virkistysalueita sekä alueita, joihin liittyisi alueiden kytkeytyneisyyteen, ekologiin yhteyksiin, luonnon monimuotoisuuteen, virkistykseen tai ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä arvoja. Ekologisilla yhteyksillä tarkoitettaisiin esityksessä 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.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viherrakennetta koskeva sääntely olisi lainsäädännössä kokonaan uutta. Viherrakennesääntelyn merkittävin ongelma on sääntelyn epämääräisyys. Esimerkiksi maakuntakaavaan sisältyvien oikeusvaikutteisten viherrakennemerkitöiden laajuutta ei rajoiteta millään tavalla. Kuten esitysluonnoksen perusteluissakin on todettu, viherrakenteeseen olisi tarkoitus sisällyttää muitakin alueita kuin suojelualueita ja perusteluissa on todettu myös nimenomainen tarkoitus laajentaa suojelualueverkostoa, minkä lisäksi on tarkoitus asettaa myös viherrakennealueita koskevia alueidenkäytön rajoituksia. Esityksen perusteluissakin on todettu, että uusien viherrakenteen jatkuvuutta sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vaalimista koskevien kaavojen laadullisten vaatimusten arvioidaan heikentävän maanomistajien mahdollisuuksia hyödyntää omistamaansa aluettaan taloudellisesti. Käytännössä tällöin on kyse metsä- ja maatalousalueista, joille esim. metsätalousalueiden osalta asetettaneen uudistushakkuukieltoja tai muita rajoitteita, jotka rajoittavat alueen käyttöä ja alentavat alueen arvoa.

Ympäristöministeriössä on valmisteilla myös uusi luonnonsuojelulaki (LSL). Juuri lausuntokierroksella olleeseen LSL-esitykseen sisältyivät ehdotukset uhanalaisten luontotyyppien ja eliölajien huomioon ottamisesta MRL:ssa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL) koskeva ehdotus yhdessä LSL-ehdotuksen kanssa tulisivat merkitsemään vahvaa kaavasuojelua.

Maa- ja metsätalousministeriö vastustaa viherrakennesääntelyä ja toteaa, että viherrakenteeseen ei tule kytkeä oikeusvaikutuksia. Kaavoihin ei tule ottaa uusia suojelumääräyksiä eikä kaavaa tule käyttää luonnonsuojelun välineenä. Ministeriö toteaa, että luonnonsuojelu tulee toteuttaa ensisijaisesti luonnonsuojelulailla tekemällä suojeltavan

alueen rajauspäätöksiä. Näillä menettelyillä turvataan maanomistajan oikeus saada korvaus ja varmistetaan maanomistajan oikeusturva muutoinkin.

ELY-keskuksen tehtävät

ELY-keskuksen valvontatehtävää kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan laajennettavaksi. Ehdotetun KRL:n 10 §:n mukaan ELY-keskuksen olisi jatkossa valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan KRL:n säännöksiä. Ehdotusta ei ole juurikaan perusteltu, vaikka siihen liittyy merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä.

ELY-keskusten tehtäviä muutettiin 1.5.2017 lukien siten, että ohjaustehtävä poistettiin ja valvontatehtävää supistettiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Kun lakisääteiseen viranomaisen valvontatehtävään liittyy myös muutoksenhakuoikeus, ehdotus palauttaisi ELY-keskuksen tehtävät valvonnan ja muutoksenhaun osalta lähelle ennen vuoden 2017 lakimuutosta vallinnutta tilannetta. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että edellisestä muutoksesta on kulunut hyvin lyhyt aika, esitys on vastoin kunnallisen itsehallinnon periaatteita ja ennen kaikkea MRL-uudistuksen tavoitteita ”yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää” ja ”tukea kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia”. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan tavoitteena on ”edistää kaavaprosessin sujuvuutta” ja ”säilyttää kuntien kaavamonopoli ja kaavahierarkia.” Pyrkimys ELY-keskusten valvontavastuun kasvattamiseen ei tue uudistuksen yleisiä, suuria tavoitteita, vaan on suorastaan ristiriidassa niiden kanssa.

Toteuttamismaksu

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan lain mukainen yksipuolisesti määrätävä kehittämiskorvaus muutettaisiin toteuttamismaksuksi. Maanarvoon perustuvaa maksun ylärajaa ehdotetaan nostettavaksi 60 %:sta 70 %:in kiinteistön arvonnoususta. Asuntorakentamisen perusteella määräytyvää maksullisuuden alarajan kynnysarvoa ehdotetaan laskettavaksi nykyisestä 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliometriin. Perustelujen mukaan maksun perusteena olisivat edelleen ne kustannukset, joita yhdyskuntarakentaminen tietyllä asemakaava-alueella aiheuttaa kunnalle.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maanomistajaedustajan puuttuminen työryhmästä on poikkeuksellista, kun otetaan huomioon MRL:n ja ehdotettavan KRL:n merkitys maanomistajille. Ministeriön toteaa edelleen, että toteuttamismaksuvelvollisuuden kiristymiselle ei ole esityksessä esitetty vakuuttavia perusteluja. Päinvastoin perusteluissa todetaan, että kun julkisoikeudellisissa maksuissa ei ole edellytyksenä täysi kustannusvastaavuus, voidaan esityksessä ehdotettujen toteuttamismaksun ja hulevesimaksun arvioida täyttävän valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia maksuja koskevat vastikkeellisuuden ja kustannusvastaavuuden vaatimukset. Kun otetaan huomioon se, että asemakaavan hyväksyminen perustuu kunnan yksipuoliseen toimenpiteeseen, ehdotettua toteuttamismaksuvelvollisuuden kiristämistä on pidettävä kohtuuttomana.

Maanomistajan oikeudet kaavoituksessa

Maa- ja metsätalousministeriö on pettynyt siihen, että esitysehdotuksesta on poistettu säännös, joka olisi mahdollistanut maanomistajalle oikeuden asemakaavaehdotuksen

laatumiseen, vaikka uudistuksen esiselvityksessä tällaisen mahdollisuuden selvittäminen nostettiin esiin ja myös työryhmän työskentelyn aikana tällainen säännösehdotus oli mukana. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan maanomistajalla tulisi olla oikeus asemakaavaehdotuksen tekemiseen esimerkiksi silloin, jos alue on yleiskaavassa osoitettu yhdyskuntarakentamiseen. Ratkaisu täyttäisi hallitusohjelmakirjauksen, jonka mukaan kunnan kaavoitusmonipolia ei heikennetä. Kunnalla säilyisi kuitenkin kaavoitusmonopoli, koska se voisi aina jättää kaavan hyväksymättä.

Saamelaisten oikeudet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan saamelaisten oikeuksiin liittyvää huomioonottamisvelvoitetta ja heikentämiskieltoa. Ehdotetun KRL 8 §:n 1 momentin mukaan suunniteltaessa alueidenkäyttöä, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Kaavaa laadittaessa olisi siten pyrittävä löytämään ratkaisu, joka kaavan tavoitteet ja muut alueidenkäytön suunnittelua koskevat säännökset huomioon ottaen mahdollisimman hyvin tukee ja edistää saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien, perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumista. Pykälän 2 momentin mukaan kaavalla, joka sijoittuu tai jolla on vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueelle, ei saa vähäistä suuremmissa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Tällainen kaava olisi siis laadittava siten, että se ei heikennä vähäistä suuremmissa määrin saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia, perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Lisäksi lain 64 §:än ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kaavoitusmenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen järjestämisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan sekä mahdollisuuteen arvioida kaavasta niihin kohdistuvia vaikutuksia.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset tulee turvata, mutta erityisesti kaavoitusta koskeva heikentämiskielto on siihen täysin väärä väline. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset saamelaiskulttuuria koskevat heikentämiskielto (vesilaki, kaivoslaki ja ympäristönsuojelulaki) on tarkoitettu yksittäisen hankkeen tai toimenpiteen arviointiin, jossa vaikutukset ovat pistemäisiä ja jossa vaikutusten arviointi on kohtuullisin toimenpitein tehtävissä. Kaavoitus on alueiden käytön suunnittelua, jossa sovitaan yhteen erilaiset alueidenkäyttötarpeet, mukaan lukien saamelaiskulttuuriin kuuluvien elinkeinojen harjoittaminen. Kaikkea kaavoitusta koskeva heikentämiskielto ei ole toimiva eikä se ole maa- ja metsätalousministeriön hyväksyttävissä.

Koko Lapin maakunnan alue on kaavoitettu. Toisin kuin muualla Suomessa, Lapissa metsätalousalueet on osoitettu myös kaavoissa metsätaloudeksi. Heikentämiskielto avaisi kaavapäätöksen yhteydessä aina mahdollisuuden riitauttaa metsätaloudeksi, joka siis on lähtökohtaisesti muuhun käyttöön osoittamattoman alueen peruskäyttöä, koska saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan metsätalous aiheuttaa aina haittaa muun muassa porotaloudelle, vaikka poronhoitoa harjoitetaan lähtökohtaisesti yleiskäyttöoikeudella toisten omistamalla maalla. Samoin perustein myös esimerkiksi tien tekeminen, alueen osoittaminen kaavassa tuulivoimarakentamiseen tai matkailukäyttöön taikka maastoliikennereittiä varten olisivat kysymyksiä, jotka lähtökohtaisesti mahdollistaisivat kaavasta valittamisen.

Saamelaisten kotiseutualueesta yli 90 % on valtion maata ja se on Metsähallituksen hallinnassa. Kotiseutualueen valtion maasta 85 % on käytännössä talouskäytön ulkopuolelle (erämaalakiin perustuvat erämaa-alueet, luonnonsuojelualueet, erityisesti luontaistalouskäyttöön osoitetut alueet ja käyttörajoitusten ulkopuolella olevat jouto- ja kitumaat). Kotiseutualueella valtion omistamasta maasta 15 % on metsätalouskäytössä ja tästä pinta-alasta noin puolella on merkittäviä käytön rajoitteita.

Ehdotetun heikentämiskiellon kynnyks ”vähäistä suuremmassa määrin” herättää vahvan epäilyn siitä, että toteutuessaan säännöstä tulkittaisiin myös niin, että kaavan laatijan tulisi kyetä näyttämään, että kaava ei vähäistä suuremmassa määrin heikentäisi saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Tämä asettaisi kunnalle ja Lapin maakunnalle merkittäviä lisävelvoitteita ja saattaisi myös johtaa velvoitteeseen arvioida kumulatiivisia kulttuurivaikutuksia. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotus pidentäisi kaavaprosessien läpimenoa ja heikentäisi muiden kuin saamelaiskulttuuriin kuuluvien elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä kohtuuttomasti.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että heikentämiskiellon sijasta saamelaisten oikeuksia tulisi turvata esimerkiksi siten, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvaa kaavaa hyväksyttäessä on varmistettava saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset huolehtimalla saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.

Esitykseen sisältyvistä kannatettavista ehdotuksista

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että perusoikeussäätelyn näkökulmasta ilmeisen kyseenalaisen katujen ilmaisluovutusvelvollisuuden lakkauttaminen on kannatettava uudistus. Ministeriö toteaa myös, että rakentamista koskevaan sääntelyyn sisältyy lukuisia tarkoituksenmukaisia ehdotuksia ja erityisesti voidaan todeta, että ehdotus oletettavasti parantaisi puurakentamisen edellytyksiä.

Vilppu Talvitie

hallitusneuvos, maa- ja metsätalousministeriön edustaja maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyöryhmässä

Tiedoksi MMM/kansliapäällikkö Husu-Kallio
 MMM/johto/erityisavustajat Kimmo, Haapaniemi ja Säkkinen
 MMM/LVO
 MMM/RO
 MMM/TITU