Ylitarkastaja Marketta Vuola, Ruokaosasto
Ylitarkastaja Niina Riissanen, Luonnonvaraosasto

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016)

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa yleisesti, että maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) muutosesityksen tavoite on oikeansuuntainen. Tavoitteena on hallitusohjelman linjausten mukaisesti kaavoituksen ja rakentamisen lupaprosessien sujuvoittaminen ja normien purku. On tarpeellista vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä. Tavoitteisiin nähden maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin toteaa, että lakiesityksessä varsinaiset kaavoituksen ja rakentamisen muun ohjauksen helpottamista koskevat muutokset ovat osittain vähäisiä niin ministeriön hallinnonalan kuin yleensäkin maaseudun kehittämisen näkökulmasta.

Kuten lausuntovaiheessa toimme esiin, Suomi on maaseutumaisten alueiden suurvalta. Harvaan asuttua maaseutua on kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan 68 % maapinta-alasta. Rakennetun alueen määrä ja taajama-aste on muihin Euroopan maihin verrattuna vähäinen. Joka maakunnassa ja kunnassa pääosa pinta-alasta on maa- ja metsätalousvaltaista maaseutua. Maaseutualueet ovat maan ruokahuollon, uusiutuvien luonnonvararesurssien ja niihin pohjautuvien moninaisten elinkeino- ja yritystoimintojen kannalta keskeisiä. Taajamarakentamisesta poiketen luonnonvarojen käyttöön, hoitoon ja jalostukseen liittyvä rakentamistarve on useimmiten sidoksissa tiettyyn alueeseen ja paikkaan.

Lakiesityksen tavoitteena on ollut helpottaa asema-kaava-alueiden ulkopuolista rakentamista. Tavoite on kannatettava, etenkin kun huomioidaan maaseutualueiden laajuus ja moninaisuus. On selvää, että harvaan asutulla maaseudulla edellyttämä rakentamisen ohjaus ja tavoitteet poikkeaa ydinmaaseudun tai kaupungin läheisen maaseudun alueista. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan näkökulmasta kaavoitusta ja rakentamisen ohjausta koskevat muutokset tässä lakiesityksessä ovat kuitenkin tavoitteisiin nähden vähäisiä.

Maa- ja metsätalousministeriö painottaa maankäyttö- ja rakennuslain perusteellisemman uudistamisen tarpeellisuutta. Maaseutualueiden erityispiirteitä ja monipuolisuutta tulisi ottaa paremmin huomioon kokonaisuudistuksessa kuin nyt käsittelyssä olevan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisessa. Kokonaisuudistuksen tarvetta vahvistaa myös käynnissä oleva maakuntauudistus ja sen mukanaan tuomat muutokset.

Yksityiskohtaiset perustelut ja lakiehdotus

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena 44 §

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa ns. kyläyleiskaavan säädössisällön korjaamista rakentamista mahdollistavaksi. Muutos selkeyttää ja lisää yleiskaavan käyttömahdollisuuksia erilaisilla kyläalueilla, vähentäen samalla suunnittelutarveratkaisuja joustavoittaen ja sujuvoittaen näin prosesseja. Eritoten maaseutuvaltai-

sissa kunnissa kyseinen ehdotus mahdollistaa asutuksen ja muiden toimintojen tarkoituksenmukaista sijoittamista ja laajentamista päätaajamien ulkopuolisille alueille.

Maaseudulla kaikkea rakentamista ei ole tarpeen eikä mahdollista ohjata kaavoituksella. Maa- ja metsätalous ja niiden liitännäiselinkeinot ovat esimerkiksi kaavoituksen ulkopuolista toimintaa. Näitä ohjataan alan säädöksillä.

Ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset 73 §

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että pykälään ehdotettu momentin 2 lisäys on kannatettava. Esityksen mukaan momentin 3 edellytys ranta-alueilla jätettävästä riittävästä yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta ei sovellettaisi olemassa olevilla kyläalueilla. Muutos on oikeansuuntainen, mahdollistaen ranta-alueilla sijaitsevien kyläalueiden kehittämisen ja suunnittelun kylärakenteen kannalta järkevästi.

Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella 137 § ja 137 a §

Tarpeellisen rakentamisen edistäminen erilaisilla menettelyillä on kannatettavaa. Kyseisen 137 § muutokset ja täsmennykset tekevät kuitenkin esityksestä menettelyllisesti raskaan ja jättää sijaa tulkinnallisuuksille. Esitetyssä muodossaan se entisestään kasvattaisi nykyistä suunnittelutarvealueelle rakentamisen sijoittamisen monivaiheista arviointi- ja lupamenettelyä. Alueellisen suunnitteluratkaisun sisältö ja siihen liittyvä menettely jäävät esityksessä joiltain osin liian avoimiksi.

Palvelujen saavutettavuus kriteeriä, jonka perusteella uuden rakentamisen sijoittamisedellytyksiä voitaisiin harkita ja ohjata, on syytä tarkentaa. Maaseutualueilla palvelukonseptit muuttuvat koko ajan ja mikäli lähipalveluita on saatavilla, ne voivat olla julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tarjoamia, esimerkiksi liikkuvia palveluita.

Maa- ja metsätalousministeriö ehdotti lausuntovaiheessa 2-momentin sanamuodon muuttamista seuraavasti”…. *olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan elinkeinoharjoittamista varten tarvittavan rakennuksen*”.

Pykälä 137 a § esityksen tavoite on kannatettava. Esitys muistuttaa rakennuslain aikana käytössä ollutta alueellista poikkeuslupaa. Maa- ja metsätalousministeriö on lausuntovaiheessa esittänyt, että 10 vuoden voimassaoloajan uusiminen tulisi olla mahdollista kunnan päätöksellä.

ELY-keskusten tehtävien ja valitusoikeuden rajaaminen 18, 66, 192 ja 193 §

Maa- ja metsätalousministeriö suhtautuu varauksella järjestelyyn, jossa lailla säädettäisiin yhden aluehallinnon osapuolen valvontaroolista kuntaan nähden valtakunnallisissa ja merkittävissä maakunnallisissa asioissa. Käynnissä oleva maakuntauudistus ja sen mukanaan tuomat muutokset niin organisaatioihin kuin tehtäviin tulisi huomioida kokonaisvaltaisemmin näiden pykälien yhteydessä. Miten esimerkiksi pykälät sopivat siihen tilanteeseen, jolloin maakunnat vastaavat kokonaisvaltaisesti kaavoituksesta ja ELY-keskukset ovat lakkautettu.

Rajoittamattoman valitusoikeuden poistuminen yhdeltä viranomaiselta on tasapuolista, samoin valitusoikeuden rajaaminen kunkin viranomaisen toimialaan kuuluviin asioihin on perusteltua.

Maisematyölupa 128 §

Maisematyölupaa koskevan esityksen johdosta maisematyölupaa ei enää tarvittaisi metsän hakkuisiin yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla eikä ranta-asemakaava alueilla, ellei kaavassa niin määrättäisi. Maa- ja metsätalousministeriö pitää esitystä hyvänä. Esitys helpottaa metsien hoitoa ja käyttöä, vähentää päällekkäistä sääntelyä ja yritysten hallinnollista taakkaa. Muutos ei koske voimassa olevia kaavoja, joten muutoksen vaikutukset näkyvät hitaasti. Muutoksen jälkeen jää edelleen alueita, joilla tulee hakea maisematyölupaa ja joilla sovelletaan metsälakia. Tällaisia alueita ovat muun muassa yleiskaavojen virkistyskäyttöön osoitetut alueet, jos kaavassa on niin määrätty sekä asemakaavojen maa- ja metsätalousvaltaiset alueet. Metsälailla edistetään metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä, eli metsien hoitoa ja käyttöä ei ole tarkoituksenmukaista ohjata kaavalla.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa on täsmennetty, mitä maa- ja metsätalousvaltaisilla alueilla tarkoitetaan ja että esityksessä on todettu, ettei M-alkuisille alueille olisi mahdollista sisällyttää sellaisia rasteri-, kohde- tai viivamerkintöjä, joihin kohdistuisi maisematyölupavelvoite. Maa- ja metsätalousministeriö pitää myös hyvänä, että hallituksen esitykseen perusteluihin on kirjattu, että ehdotettu muutos koskisi metsän hakkuuta ja siihen liittyviä metsätaloustoimenpiteitä. Tällöin maisematyölupaa ei tarvittaisi esimerkiksi metsänuudistamiseen liittyvään maanmuokkaukseen. Kirjaukset yhtenäistävät kaavoittajien toimintatapoja.

Maisematyöluvan poistaminen voi johtaa siihen, että metsänkäsittelyä tai peltoviljelyä alettaisiin ohjata kaavamääräyksillä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole suoranaisesti säädetty maanomistajalle velvoitetta ottaa kaava huomioon suunnitellessaan ja toteuttaessaan maankäyttöön liittyviä toimenpiteitä. Alkuperäisen lain perusteluissa on todettu, että: ”Ehdollinen rakentamisrajoitus olisi suojelumääräyksen ohella ainoa yleiskaavasta johtuva automaattinen suoranainen maanomistajaan kohdistuva oikeusvaikutus.” Lain maanomistajalle tuomia velvoitteita ei pidä laajentaa alkuperäisestä tarkoituksesta. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että kaavamääräyksillä tehtävän rajoittamisen sijaista tulisi pyrkiä sopimaan maanomistajan kanssa alueeseen kohdistuvien arvojen säilyttämisestä ja/tai lisäämisestä, sekä maanomistajan saamasta korvauksesta esimerkiksi maisema- ja/tai virkistysarvokaupalla.

Lopuksi

Lakiesityksen useat pykälät liittyvät omaisuuden suojaan. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan mm. omaisuudensuojan rajoitukset täytyy säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla.

Lakiesityksen perusteluissa mainitaan ehdotuksen mm. joustavoittavan maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista samoin kuin maisemantyöluvan poistamisen todetaan helpottavan metsien hoitoa ja käyttöä maa- ja metsätalousvaltaiseksi osoitetuilta alueilta. Lakiesitys ei esitetyssä muodossa toisi juurikaan mainittuja parannuksia tai helpotuksia omaisuudensuojan näkökulmasta.

Maankäyttö- ja rakennuslakia on muutettu monta kertaan. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain perusteellinen uudistaminen pitäisi käynnistää pikaisesti. Uudistuksessa huomioita tulisi kiinnittää muun muassa erityisesti omaisuuden suojan toteutumiseen.