

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

1/3

Asia: HE 139/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

MTK kiittää mahdollisuudesta lausua rakentamislain muuttamisesta.

Aluksi

MTK on tyytyväinen siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus supistui merkittävästi. Uudistus ei ollut mielestämme menossa oikeaan suuntaan. Valmistelun loppumetreillä tehty päätös jakaa iso laki kahdeksi laiksi on osoittautunut haastavaksi toteuttaa ja tämä myös näkyy hallituksen esityksessä. Esityksessä on epäjohtamismukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia. MTK on erittäin huolissaan soveltamiskäytännön vaikeudesta ja valitusprosesseista, joita muutos väistämättä aiheuttaa.

46§ Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Sijoittamisen edellytysten kytkeminen kaavoituskatsaukseen on erittäin onnistunut muutos viimeisen lausuntokierroksen jälkeen. MTK kannattaa tätä lämpimästi, koska muutos poistaa käytännössä lainsäädännössä olleen rakenteellisen ongelman pysyväisluontoisten rakentamisrajoitusten käyttömahdollisuudesta.

Sen sijaan 46 §:n 2.mom on ongelmallinen. Olemassa olevan lain sanamuoto muutetaan tässä luettelomaiseksi ja samalla tullaan muuttaneeksi kunnan nykyinen oikeusharkintaan perustuva lupaharkinta tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Tilanne on erikoinen, koska kohdan perusteluissa todetaan, että suunnittelutarveratkaisusta poikkeamisen ei ole tarkoitus uudistuksessa muuttua. Myös lausuntopalautteen osalta annetaan ymmärtää, että uudistuksessa ei ole tarkoitus siirtyä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Eduskunnan ympäristövaliokunta teki erittäin perusteellista työtä vuonna 2017, kun tämä kyseinen lainkohta luotiin.¹ Ympäristövaliokunnan ehdotus äänestettiin lain sanamuodoksi. Jotta ympäristövaliokunnan tarkkaan määrittelemä sisältö ei nyt vesity, tulee sanamuoto kunta *voi myöntää*, muuttaa sanamuodoksi kunnan *on myönnettävä*.

76§ Lupamääräykset

Lupamääräyksiä koskevaa lainkohtaa esitetään täsmennettäväksi nykyisestä. Perustelujen mukaan säännöksellä olisi erityistä merkitystä maisematyö- ja purkamisluvan osalta. Maisematyöluvan osalta (54§) esitetään nykyisen lain tapaan, että lupa on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Olisi tarpeen täsmentää, että lupamääräysten tulee täydentää tätä 54§:n mukaista vaatimusta. Tällä hetkellä lupamääräyksiä annetaan myös muista syistä ja viranomaisen toimivalta jää luvanhakijan kannalta liian epäselväksi.

¹ YmVM 2/2017 vp HE 251/2016 vp

Lupamääräysten suhdetta 131§:n mukaisiin sijoittamislupiin olisi myös täsmennettävä. Käytännössä sijoittamislupiin ei ole katsottu tähän asti voitavan sisällyttää lupamääräyksiä, eikä nyt esitetty tuo muutosta tähän tulkintaan. MTK:n näkemyksen mukaan lupamääräyksiä voi kuitenkin olla tarpeen sisällyttää myös sijoittamislupiin.

79§ Lupa- ja valvontamaksu

Lainsäädäntö ei takaa luvanhakijalle juurikaan oikeusturvaa lupamaksujen kohtuullistamisen osalta. Käytännön elämässä haasteelliset tilanteet liittyvät esimerkiksi marjanviljelytoiminnassa tarvittaviin kasvatustunneleihin, jotka muistuttavat rakentamistavaltaan enemmän telttää kuin rakennusta. Näiltä on joissain paikoissa edellytetty rakennuslupaa ja taksoituksen mukaan pinta-alaan perustuvia ja siksi kohtuuttoman suuriksi muodostuvia lupamaksuja. Lisäksi maatalouden muidenkin rakennuksien pinta-alat ovat suuria. Lupamaksun tulisi selkeämmin perustua luvan myöntämiseen käytettyyn työaikaan, eikä pinta-aloihin.

131§ Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen

Sietovelvoitteen kynnystä ollaan nyt muuttamassa (nykyisin: *tarpeeton haitta kiinteistölle*; jatkossa: *huomattava haitta kiinteistön käytölle*). Perusteluissa tätä muutosta ei avata laisinkaan. Jää epäselväksi, miten muutoksen on tarkoitus vaikuttaa haitan kynnyksen arviointiin. Sijoittamislupien tarve on lisääntynyt viime aikoina, joten asialla on merkitystä. Sopimushalukkuus on vähentynyt, koska maanomistajan asemaa ei ole onnistuttu lainsäädännöllä kohentamaan, vaikka maankäytön muutokset ovat kasvaneet merkittävästi. Haitan kynnyksen muuttaminen on omiaan lisäämään sopimushaluttomuutta, mikäli jää epäselväksi, onko lainsäädännön muutoksen tavoite parantaa vai heikentää maanomistajan asemaa. Vihreän siirtymän edellyttämät ennennäkemättömät määrät maankäyttöhankkeita eivät anna sijaa maanomistajan aseman heikentämiselle.

On kuitenkin hyvä, että tämän lainkohdan perusteluissa on avattu eri rakentamisvaihtoehtojen punninnan tarvetta kunnan rakennusvalvontaviranomaisessa. Käytännössä osaaminen tämän tyyppiin, kuitenkin harvinaisiin, sijoittamislupien käsittelyihin on ohutta kunnissa ja niiden laadukkaaseen tekemiseen tarvitaan tukea.

192§ Luonnonsuojelulain rajoituksesta johtuva korvaus

Luonnonsuojelulain rajoituksesta johtuva korvaussäätely on puutteellista, koska ehdotuksessa on huomioitu vain Natura 2000 -verkostosta aiheutuvat rajoitteet. Luonnonsuojelulaissa on myös lukuisia muita säännöksiä, jotka voivat vaikuttaa rakentamisluvan myöntämiseen. Luonnonsuojelulaista johtuvien rajoitusten korvausvelvollisuutta rakentamislain yhteydessä on arvioitava nyt erityisen huolellisesti, koska eduskunnan käsittelyssä olevassa luonnonsuojelulain uudistuksessa näiden kahden lain rajapintojen yhteensovittaminen on myös korvauskysymyksissä kokonaan sivuutettu. Kummankaan lain perusteluissa ei ole käyty läpi luonnonsuojelulain eri säännösten vaikutuksia rakentamisluvan myöntämiseen, aiheutuviin rajoitteisiin ja niiden korvattavuuteen. Perustuslakivaliokunta on aiemminkin todennut², ettei vastuuta ympäristöstä koskeva perusoikeus perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. 192 §:n otsikko kuitenkin antaa ymmärtää, että tällä lainkohdalla olisi kaikki mahdolliset, rakentamislain asiayhteyteen liittyvät luonnonsuojelulaista johtuvat korvaustilanteet perustuslainmukaisesti arvioitu ja määritelty, vaikka näin ei nyt ole.

² (PeVL 38/1998 vp)

Alueidenkäyttölain siirtymäsäännökset

Nyt esitetään, että ennen 1 päivää toukokuuta 2017 voimaan tulleiden yleiskaavojen alueella sovelletaan puiden kaatamiseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä kunnes yleiskaava on muutettu, enintään kuitenkin viiden vuoden ajan tämän lain voimaantulosta. MTK:n näkemyksen mukaan lakimuutos on ollut voimassa jo 5 vuotta. Erillistä siirtymäsäännöstä tältä osin ei tarvita, vaan lain voimaantulolla voidaan suoraan maisematyölupavelvoitteesta vanhojen kaavojen osalta luopua.

Lopuksi

Jatkovalmistelun osalta MTK haluaa kiinnittää valiokunnan huomion siihen, että kaavoituksesta on ajan saatossa muodostunut hyvin voimakas ympäristöpolitiikan väline, jonka sisältö ei ole eduskunnan käsissä. Kaavoituskäytäntöön ilmaantuu jatkuvasti uusia megatrendejä, joiden vaikutukset alueidenkäyttöön ja maanomistajille ovat epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea metsäisille alueille. Uusia sisältöjä luodaan maakunnissa ja kunnissa ilman, että asioista on yhteisesti valtakunnan tasolla sovittu. Järjestelmä mahdollistaa tämän, koska kaikki kaavamerkinnät ja määräykset ovat sallittuja. Rakentamis- ja toimenpiderajoituksia on arvioitu³ perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kautta aivan erilaisella kaavoituspolitiikan aikakaudella, kuin missä elämme tänä päivänä. Tässä HE:ssä haitankorvauksia uudistetaan rakentamisrajoitusten osalta. Maanomistajalle aiheutuvat käytönrajoitukset esimerkiksi metsätaloudelle jäävät kuitenkin tässä uudistuksessa tarkastelematta. Tilannetta tulee pikaisesti ja perusteellisesti uudelleenarvioida.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Alueellisten itsehallintoalueiden tehtävistä säädetään lailla (PL 121§). Lisäksi ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lailla (PL 80§). MTK pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sitä, että kaavoituksella toteutetaan alueellista ympäristöpolitiikkaa, vaikka ympäristöpolitiikan tekeminen ei ole alueellisten itsehallintoalueiden lakisääteinen tehtävä. Kaavoituksella puututaan merkittäväällä tavalla maanomistajien oikeuksiin ja nykyään jopa velvollisuuksiin ilman, että vaatimukset perustuvat lakiin. Kaava, joka on hallintopäätös, voi käytännössä sisältää myös viranomaisia ja kansalaisia velvoittavia lainvastaisia määräyksiä. Valtiosääntöoikeudellisesti olisi tarkoituksenmukaista, että kaava olisi luonteeltaan säädös, jossa lainvastaista kaavamääräystä ei saisi viranomaisessa soveltaa.

Edellä esiintuomiini epäkohtiin ja epävarmuuksiin viitaten MTK jättää ympäristövaliokunnan harkintaan, onko esitys rakentamislainsäädäntöksi laadultaan sellainen, että se on hyväksyttävissä. Monet epäselvät asiat edellyttävät tulkintakäytäntöjen muodostamista viranomaisessa. Jotta tulkintakäytännöt olisivat yhdenmukaisia, tulemme tarvitsemaan ennakkopäätöksiä. On syytä muistaa, että hallintoasiat eivät ole oikeusturvavakuutuksesta korvattavia. Luvanhakijat joutuvat maksajiksi tulkintakäytäntöjen saattamisesta, mikäli lain sanamuodot jättävät epäselvyyttä lainsäätäjän tahdosta.

Helsingissä 27.10.2022

Leena Kristeri
Johtava juristi

³ PeVL 38/1998 vp s. 4–6.