



203 §

VRK/23/00.04.02/2023

VARKAUDEN KAUPUNGIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE UUDEKSI ALUEIDENKÄYTTÖLAIKSI

Kaavoittaja Laura Backman, 044 743 6550
Paikkatietosuunnittelija Petri Kapanen, 0400 742 008

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja valmisteilla olevasta alueidenkäyttölain luonnoksesta. Lausuntopyyntö perustuu hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan uuden alueidenkäyttölain säätämistä. Samalla nykyinen laki muutettaisiin siten, että kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut kumottaisiin, ja lain nimi muutettaisiin muotoon laki kaavojen toteuttamisesta.

Lainvalmistelussa esitetään, että alueidenkäytön suunnittelun kolmiportainen järjestelmä sekä kuntien keskeinen rooli kaavoituksessa säilytetään. Lausunto on pyydetty toimittamaan jäsennehtynä lain lukujen mukaisesti lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelun kautta.

Merkittävimpiä muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön ovat muun muassa:

- maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen,
- kuntien yhteisen yleiskaavan aseman vahvistaminen,
- maanomistajan aloiteoikeuden laajentaminen,
- yleiskaavatasoinen ohjaus aurinkovoimarakentamiseen,
- tuulivoiman vähimmäisetaisyyden säätäminen asutuksesta,
- asema- ja yleiskaavan yhteiskäsittely, sekä
- muutoksenhakuoikeuden rajaaminen ja yhteisöjen muistutusvelvoite valituksen tekemiseksi.

Kaupungin näkemyksen mukaan lain tavoitteet suunnittelun sujuvoittamisesta ovat monelta osin kannatettavia. Kuitenkin useat ehdotetut säännökset sisältävät elementtejä, jotka saattavat rajoittaa kuntien mahdollisuuksia ohjata maankäyttöä tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi lakiluonnoksen yksityiskohdissa on havaittu epäselvyyksiä ja puutteita, joiden vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi alueidenkäytön suunnittelun tai yhteiskunnallisen vaikutuksen näkökulmasta.

Asian valmistelun tausta

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä -asetus (895/1999) tulivat voimaan vuoden 2000 alussa. Lainsäädäntöön on sen jälkeen tehty useita muutoksia, vaikka monet lain alkuperäisistä tavoitteista ovat yhä ajankohtaisia.

Lain kokonaisuudistus käynnistettiin keväällä 2018, mutta se keskeytyi, ja eduskunnan käsiteltäväksi eteni vain rakentamista koskeva osuus. Kaavoitusta, alueidenkäyttöä, maapolitiikkaa ja kaavojen toteuttamista koskevat säännökset jäivät edelleen osaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Eduskunta hyväksyi uuden rakentamislain 1.3.2023, ja se tuli voimaan 1.1.2025. Samalla maankäyttö- ja rakennuslain nimike muuttui alueidenkäyttölaiksi.



Luonnos hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölainsiksi on oheismateriaalina. Lausuntoesitys on esityslistan liitteenä.

Kaupunginjohtaja:

Varkauden kaupunginhallitus päättää antaa liitteenä esitetyn lausunnon ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsiksi.

Päätös:

Varkauden kaupunginhallitus päätti antaa liitteenä esitetyn lausunnon ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsiksi.

LAUSUNTO ALUEIDENKÄYTTÖLAINLUONNOKSESTA

Lausuntoaika osuu valtuustokauden vaihtumiseen ja luottamuselinten kesätaukoon, mikä vaikeuttaa riittävää perehtymistä ja heikentää osallisuuden toteutumista. Koska kyseessä on merkittävä lakiesitys, asetettua aikataulua voidaan pitää kohtuuttomana.

Lakiluonnoksessa esitetyt kaavajärjestelmän ja -prosessin joustot ovat periaatteessa tervetulleita, mutta samaan aikaan sääntely lisää kunnille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollisia velvoitteita. Esimerkiksi selvitys- ja osallistamisvelvollisuudet kasvavat merkittävästi. Lakiesityksessä on useita pykäläiä, jotka lisäävät tai laajentavat kuntien työkuormaa. Erityisesti valtionhallinnon hajautettu ja osin päällekkäinen ohjaus sekä yksityisten toimijoiden roolin vahvistaminen voivat kaventaa kuntien strategista liikkumavaraa. Tämä heikentää mahdollisuuksia huomioida paikalliset erityispiirteet ja toteuttaa omaehtoista kehittämistä.

Alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön pilkkominen useaksi erillislainsiksi vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja lain tulkintaa. Useat nyt ehdotetut muutokset olisi voitu toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain sisällä ilman, että alueidenkäyttöä ohjaava lainsäädäntö pirstotaan.

Rakenneuudistus ei myöskään onnistu selkeyttämään maankäytön ja rakentamisen välistä suhdetta. Päinvastoin se hämärtää kokonaisuuden hallintaa. Käytännössä kaavoitus ja rakentaminen ovat kunnissa tiiviisti sidoksissa toisiinsa, ja lainsäädännön keinotekoinen erottaminen vaikeuttaa suunnittelu- ja lupaprosessien yhteensovittamista. Tämä korostuu erityisesti asemakaavoituksen ja rakentamisen sääntelyn rajapinnassa, jossa jatkuva vuoropuhelu rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välillä on välttämätöntä esimerkiksi rakennusten sijoittelussa ja kaupunkikuvan ohjauksessa. Nyt tämä yhteys on lainsäädäntötasolla katkaistu, mikä lisää tulkinnanvaraisuutta, ristiriitoja ja hallinnollista työtä kunnissa.

Lakiluonnoksen kokonaisvaikutuksena on kuntien työmäärän kasvu, säädösten tulkinnan vaikeutuminen, menettelyvirheiden lisääntyminen ja prosessien pitkittyminen. Ehdotettujen säädösten yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi.

Lakiluonnos kasvattaa kunnille asetettuja suunnittelu-, selvitys- ja osallistamisvelvoitteita tilanteessa, jossa koko maassa vallitsee vakava pula pätevistä kaavoittajista ja kaavoituksen asiantuntijoista. Useat selvitykset (mm. Kuntaliitto 2023, YM:n Maankäytön osaamistarveselvitys 2022) osoittavat, että erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa rekrytointivaikeudet ovat pitkäaikaisia ja jatkuvia. Osaajapula koskee niin yleis- ja asemakaavoitusta kuin asiantuntijatyötä esimerkiksi ilmastovaikutusten arvioinnissa ja digitaalisessa mallintamisessa.

Lain toimeenpanossa ei ole otettu riittävästi huomioon kuntien tosiasiallisia edellytyksiä. Vaikka kunnilla olisi tahtoa kehittää suunnittelua, pätevää henkilöstöä ei välttämättä ole saatavilla. Tämä pakottaa kunnat joko hidastamaan kaavoitusta tai ulkoistamaan tehtäviä, mikä ei aina ole kustannustehokasta eikä edistä paikallista suunnitteluosaamista.

YLEISET SÄÄNNÖKSET (LUKU 1, 1 §-11 §)

Hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitusprosesseja, mutta tästä huolimatta lakiesityksessä on ristiriitaisesti useita säännöksiä, jotka johtavat päinvastaiseen lopputulokseen.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden huomioiminen on perusteltua tuoda selkeästi esiin myös alueidenkäyttöä koskevassa lainsäädännössä (6 §).

Vuosittaisen kehittämiskeskustelun muuttaminen vähintään kahden vuoden välein järjestettäväksi yhteistyökeskusteluksi (10 §) on kannatettava muutos, joka korostaa valtion viranomaisen roolin siirtymistä kaavoitusta ohjaavasta ja valvovasta tahosta kohti kuntia tukevaa ja yhteistyöhön perustuvaa toimijaa.

MAAKUNTAKAAVA (LUKU 4, 21 §-30 §)

Keskeisimmät ehdotettavat muutokset alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvat maakuntakaavaan. Esimerkiksi maakuntakaavan ohjausvaikutusta kevennetään siten, että sen määräykset tulisi jatkossa "ottaa huomioon".

Maakuntakaavan tarkoitus on lain (21 §) mukaan aiempaa selkeämmin rajattu koskemaan maakunnan alueidenkäytön periaatteita sekä sellaisia valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä kysymyksiä, jotka ovat tarpeen maakunnan kehittämisen kannalta. Yksittäisten kuntien rajat ylittävät kysymykset tai kuntien yhdyskuntarakenne eivät enää olisi maakunnallisen suunnittelun kohteena, mikä antaa entistä enemmän tilaa kunnalliselle päätöksenteolle.

Lisäksi maakuntakaavaa laadittaessa olisi jatkossa selvitettävä, kenen vastuulle kaavan toteuttaminen ja siihen liittyvät toimenpiteet kuuluvat (23 §). Tämä parantaisi edellytyksiä sille, että kaavassa esitetyt toimenpiteet saavat vastuullisen ja toteuttamiskelpoisen toteuttajan.

YLEISKAAVA (LUKU 5, 31 §-45 §)

Yleiskaava on oikea väline yhdyskuntien vähäpäästöisyyden, liikenneolojen ja virkistysarvojen linjaamisessa. Lisäksi on hyvä, että yleiskaava toimii edelleen joustavana ohjaustyökaluna (40 §) rakentamislupien myöntämisen suhteen. Myös eri kaavatasojen yhteiskäsittely (41 §) on tervetullut uudistus.

ASEMAKAAVA (LUKU 6, 46 §-63 §)

Sisältövaatimusten täydentäminen sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumisella on perusteltua. On kuitenkin epä johdonmukaista, että hulevesien hallinnan vaatimus sisältyy yleiskaavan sisältövaatimuksiin, mutta puuttuu asemakaavan sisältövaatimuksista, vaikka hulevesien hallinta määritellään pääosin asemakaavassa. Kokonaisuutena sisältövaatimusten ei tule lisätä kunnan korvausvelvoitteita.

Asemakaavan tulee perustua maastoa kuvaavaan pohjakarttaan (51 §), mikä mahdollistaa tarvittavien kohteiden ominaisuustietojen hyödyntämisen kaavan laadinnassa. Tämä jo voimassa oleva vaatimus on perusteltu, sillä ilmakuvat ja laserkeilausaineistot eivät mahdollista rekisterikohteiden yksilöintiä eikä niiden tietojen siirtoa kaavoitukseen. Lisäksi kaavoitusmittauksen valvojalta edellytetään maanmittauksen tutkintoa (52 §), mikä takaa pohjakartan geometriatietojen ja rekisteritietojen luotettavan yhdistämisen kaavoituksen käyttöön.

Ajantasa- asemakaavaa koskeva sääntely (63 §) velvoittaa kuntaa ylläpitämään yhdistelmää kaikista voimassa olevista asemakaavoista. Määritelmä mahdollistaa toteutuksen joko karttaesityksenä tai tietomallimuodossa, mikä tukee ajantasaisen ja hyödynnettävän kaavatiedon hallintaa.

TUULIVOIMALARAKENTAMISTA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄDÖKSET (LUKU 8, 67 §-69 §)

Tuulivoimarakentamista koskevassa yleiskaavassa asetettu vaatimus, jonka mukaan tuulivoimalan tulee sijaita vähintään kahdeksan kertaa sen kokonaiskorkeuden etäisyydellä asuinrakennuksista tai rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista, voi muodostua kohtuuttomaksi rajoitteeksi päästöttömän energian toteuttamisen kannalta.

KAVOITUSMENETTELY JA VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN KAAVAA LAADITTAESSA (LUKU 11, 78 §-89 §)

Lakiluonnoksen 83 §:ssä esitetty hallintolain mukainen tiedoksiantomenettely kaavaehdotuksen nähtäville asettamisessa poikkeaa muista kaavaprosessin vaiheista, mikä lisää riskiä menettelyvirheisiin ja sekaannuksiin. Menettelyn tulisi olla yhtenäinen koko kaavaprosessin ajan, ja kunnille tulisi sallia digitalisaation hyödyntäminen perinteisen kirjepostin sijaan. Kirjepostista määrääminen on erityisesti ristiriidassa sen kanssa, että sanomalehtikuulutuksista ollaan luopumassa.

84 §:ssä säädetään, että kaavaehdotuksen ja tiettyjen yleiskaavojen nähtäville asettamisesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kaavoitettavan alueen maanomistajalle ja haltijalle, joiden kotikunta ei kuulu kaavoitettavaan alueeseen. Tämä menettely asettaa eri kunnissa asuvat maanomistajat eriarvoiseen asemaan.

Rakentamisen kustannusvaikutusten arviointivelvoite (78 §) lisääsi asemakaavaprosessin raskautta ja epävarmuutta. Kustannusten arviointi kaavoitusvaiheessa on vaikeaa ja voi johtaa epätarkkoihin tuloksiin, lisäten hallinnollista kuormitusta ja hidastaen kaavojen laatimista.

Kaavoituskatsauksen korvaaminen verkossa ylläpidettävällä ajantasaisella aineistolla on kannatettava muutos. Lisäksi mahdollisuus liittää osallistumis- ja arviointisuunnitelma (80 §) sekä järjestää mielipiteiden esittäminen kaavaprosessin alkuvaiheessa (81 §) tukee tarkoituksenmukaista ja joustavaa vuorovaikutusta kaavan merkittävyyden mukaan.

ASEMAKAAVAN JA YLEISKAAVAN LAATIMISALOITE JA ASEMAKAAVAN JA YLEISKAAVAN LAATIMINEN YHTEISTYÖSSÄ MAANOMISTAJAN KANSSA (LUKU 12, 90 §-91 §)

Lakiluonnoksessa esitetään maanomistajille oikeutta asema- ja yleiskaava-aloitteen tekemiseen, jonka kunnan olisi käsiteltävä monijäsenisessä toimielimessä neljän kuukauden kuluessa (90 §). Ehdotus voi lisätä prosessin demokraattisuutta, mutta samalla myös hallinnollista byrokratiaa. Neljän kuukauden määräaika ei aina mahdollista aloitteiden huolellista valmistelua, mikä voi johtaa perusteltujenkin aloitteiden hylkäämiseen selvitysten puuttuessa.

Nykyinen lainsäädäntö ja käytäntö aloitteiden käsittelyssä on ollut toimiva. Maanomistajilla on jo mahdollisuus tehdä aloitteita ja osallistua kaavatyöhön yhteistyössä kunnan kanssa. Lisäsääntely ei ole tarpeen, eikä se saa rajoittaa kunnan kaavamonopolia tai päätösvaltaa vireilletulosta ja kaavoituksen etenemisestä.

PAKKOKEINOT JA SEURAAMUKSET (LUKU 16, 103 §-105 §)

Lakiesityksen 105 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa lain nojalla velvollisuutensa laiminlyöneen tahon oikaisemaan laiminlyöntinsä uhkasakon tai teettämisen avulla. Sen sijaan 103 §:ssä säädetään, että mikäli kunta laiminlyö kaavan laatimisen tai ajan tasalla pitämisen, on Ympäristöministeriö toimivaltainen määräämään kunnan korjaamaan puutteet.

Jottei näiden pykälien toimivaltuuksien välillä synny tulkinnallista ristiriitaa, niin 105 §:n osalta toimivallan jakoa tulisi selkeyttää ja täsmentää.

KAAVAN JA MUUN PÄÄTÖKSENTIEDOKSIANTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET (LUKU 17, 106 §-109 §)

Lakiesityksen 107 §:ssä säädetty päätöksen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on tarkoituksenmukainen ja tehokas tapa antaa päätös tiedoksi asianosaisille.

MUUTOKSENHAKU (LUKU 18, 110 §-114 §)

Lakiesitys kaventaisi asemakaavojen muutoksenhakuoikeutta (114 §) siten, että jatkossa valitusoikeus olisi vain asianosaisilla silloin, kun asemakaava noudattaa yleiskaavan ohjausvaikutusta. Varkauden kaupunki pitää lähtökohtaisesti myönteisenä sitä, että valitusoikeutta rajataan, koska se voi sujuvoittaa kaavaprosesseja ja vähentää perusteettomia valituksia.

Valitusoikeuden kaventamisen ohella tulisi huolehtia tuomioistuinten riittävästä resursseista, jotta valitusten käsittely olisi tehokasta.

ERINÄISET SÄÄNNÖKSET (LUKU 20, 119 §-124 §)

Muutoksenhakuviranomainen voi tehdä kaavaan oikaisuluonteisia korjauksia (119 §), mutta lakiesityksessä ei ole tarkemmin määritelty, kuinka laajoja nämä korjaukset voivat olla tai milloin kaava tulee käsitellä uudelleen kaavaprosessin mukaisesti.

On tärkeää, että lakiin on kirjattu (121 §) kaavoituksesta vastaavan viranomaisen tai tämän määräämän oikeus kulkea toisen alueella sekä tehdä siellä tarvittavia tarkastuksia, tutkimuksia ja mittauksia niihin liittyvine merkintöineen. Tämä selkeyttää viranomaisen oikeuksia toimia toisen alueella.

Verohallinto velvoitetaan lakiesityksessä luovuttamaan kunnalle tietoja ilman salassapitosäännösten estettä (123 §), jotta kunta voi hoitaa lakiesityksen mukaiset tehtävänsä. Tämä mahdollistaa ajantasaisen tiedonsaannin, mikä nykyisen lainsäädännön mukaan on Verohallinnon hallussa olevien tietojen osalta ollut rajattua kunnan viranomaiskäytössä.

KOMMENTIT ALUEIDENKÄYTTÖLAIN MUUTTAMISESTA (KAAVOJEN TOTEUTTAMISLAKI)

Liitelakiin (101 a §) esitetty korvaus metsätalouden rajoituksista on kunnille kohtuuton, sillä se estäisi luonnon monimuotoisuutta turvaavien kaavojen laatimisen ilman merkittävää korvausvelvollisuutta. Korvausvelvollisuus, joka perustuisi suojelumääräysten aiheuttamaan taloudelliseen menetykseen, on epäselvä sekä maksun ajoituksen että suuruuden osalta. Jos korvauksista säädetään, niiden rahoitus tulisi kuulua valtiolle, ei kunnille. Maakuntakaavojen suojelumääräyksistä ei tule säätää kunnille korvausvastuuta, koska kunnat eivät hyväksy maakuntakaavoja.

16.6.2025 Varkauden kaupunginhallitus