

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

5 §: Lisätyt tavoitteet ilmastonmuutoksen hillinnästä, siihen sopeutumisesta sekä kansallisen turvallisuuden edistämisestä ovat tarpeellisia. Samoja lisättyjä tavoitteita löytyy yleisesti kaikilta kaavatasoilta, mitä voidaan pitää hyvänä. Onko näiden tuomaa lisäselvitysten vaadetta ja kunnille lisääntyviä kustannuksia

huomioitu? Voisi olla myös syytä harkita (kasvihuonekaasu)päästöjen vähentämisen/hillitsemisen/minimoinnin mainitsemista sanallisesti jossain lain pykälässä, nykyisellään se esiintyy vain esityksen perusteluissa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

13 § ja 14 §: Uudet vastuut ja niiden jakolinjat näyttäytyvät kaavoituksen kokonaisvaltaisen luonteen näkökulmasta hieman keinotekoisilta. Todellisuudessa vaikutuksiltaan maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioiminen sekä alueidenkäytön toimivuus ja kestävyys voivat olla hyvinkin päällekkäisiä. Viitaten 11 §:n mukaiseen tarpeeseen käydä yhteistyökeskustelut lupa- ja valvontaviraston kanssa, elinvoimakas vaikuttaisi hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla olevan jopa soveltuvampi taho yhteistyön kehittämisen ja toiminnan edistämisen näkökulmista.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 §: Maakuntakaava laaditaan jatkossa yleispiirteisemmällä tasolla. Siihen ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen tai useamman kunnan alueidenkäytön yhteensovittaminen. Tämä johtuu maakuntakaavan rajaamisesta entistä enemmän maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin. Tämä tuo lisää vastuuta, mutta myös

mahdollisuuksia, kuntien yleiskaavoitukseen ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Muutos sopii yhteen 45 §:n mukaiseen kuntien yhteisen yleiskaavan roolin vahvistamiseen.

23 §: Ilmastomuutosta, luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvoja koskeva sisältövaatimus ei saa lisätä kunnan korvausvelvollisuutta suhteessa lain kaavojen toteuttamisesta 101 a §:ään

27 §: 3 momentti koskien sitä, että yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia maakuntakaavasta poiketen, on hyvä ja tarpeellinen, koska maakuntakaava vanhenee nopeasti kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämistä koskevien tavoitteiden osalta. Maakuntakaava ei saa estää kuntien strategista kehittämistä nopeasti muuttuvassa maailmassa. Esim. datakeskukset ja aurinkovoimalat tulevat nopealla aikataululla, eikä maakuntakaava ennätä näiden kiireisiin.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

31 §: Yleiskaava säilyy monipuolisena suunnittelutasona, mikä on hyvä.

33 §: Yleiskaavan yhteydessä säädettävä rakennuskielto lyhenee, mutta tämä ei ole ongelma.

34 §: Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskeva sisältövaatimus ei saa lisätä kunnan korvausvelvollisuutta.

38 §: Asemakaavan laatiminen yleiskaavasta poiketen helpottuu. Tämä on tarpeellinen muutos. Maailman nopea muuttuminen ajaa helposti tilanteisiin, joissa yleiskaava vanhenee suunniteltua nopeammin. Hyvin laaja-alaisia ja sisällöltään monipuolisia yleiskaavoja laadittaessa ei myöskään ole aina mahdollista yhtä tarkasti huomioida kaikkia alueita ja niiden käyttötarkoituksia, minkä johdosta asemakaavoitukseen tultaessa tulisi olla enemmän joustoa.

41 §: Yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely tuo lisää tarvittavaa joustoa, kun 38 §:n mukaisesti kynnys pelkän asemakaavan laatimiseksi yleiskaavasta poiketen on liian korkea.

44 §: Kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymispäätös voidaan antaa myös kuntien valtuustojen tehtäväksi määräajan sisällä. Lisäys on hyvä, sillä se antaa kunnille yhden vaihtoehdon lisää asian järjestämiseksi. Käytännössä eri valtuustojen päätöksentekojen synkronointi, yksimielisyyden takaaminen sekä tiedottamisen ja muutoksenhaun järjestäminen voivat olla usean eri päätöksen skenaariossa hieman haasteellisia.

45 §: Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutus vahvistuu. Muutos sopii hyvin kaavan tarkoitukseen, eli alueidenkäytöllisten ratkaisujen tarkentamiseen tultaessa maakuntakaavan tasolta esimerkiksi maakunnan keskuskaupungin ympäristöön. Muutos sopii yhteen jatkossa yleispiirteisemmän maakuntakaavoituksen kanssa. Muutos vastaa myös käytännön kokemuksia kuntien yhteisen yleiskaavan merkityksestä myös kuntakohtaisten yleiskaavojen ohjaamisessa.

127 §: Pykälän mukaisesti Joensuun seudulle nyt laadinnassa oleva kuntien yhteinen yleiskaava ei saa 45 §:n 1 momentin tuomaa oikeusvaikutusta maakuntakaavaan nähden. Täten oikeusvaikutus tulisi vasta sitten, kun kaavaa kenties 20 vuoden päästä uudelleen päivitetäisiin. Muista 126 §:n mukaisista kaavojen siirtymäsäännöksistä poikkeaminen ei ole perusteltua. Kuntien yhteistä yleiskaavaa koskeva 127 § tulisi poistaa. Jos siirtymäsäännöstä ei muuteta, joutuu kunta lopettamaan vireillä olevan kuntien yhteisen yleiskaavan ja laittamaan kaavan uudestaan vireille, jotta yleiskaava saa 45 §:n 1 momentin mukaisen oikeusvaikutuksen maakuntakaavaan nähden.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

49 §: Asemakaavan laadinnan ajaksi annettavaa rakennuskiellon enimmäisaikaa on lyhennetty.

50 §: Pykälässä tuodaan nykytilanteesta poiketen joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräilyn järjestäminen. Nämä ovat jo nykyisellään esim. yleiskaavan

sisältövaatimuksissa. Muutos on kestävämmän kaupunkisuunnittelun näkökulmasta tarpeellinen. Hulevesien hallintaa ei ole tässä mainittu, toisin kuin muiden kaavatasojen kohdalla, mutta kenties maininta tulviin varautumisesta riittää. Pykälässä ei ole mainintaa ilmastonmuutoksen hillinnästä tai luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä/parantamisesta. Asemakaavan sisältövaatimukset eivät saa lisätä kunnan korvausvelvollisuutta.

59 §: Rakennuskohdetta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Tulisi korostaa, että tämä koskee myös luvasta vapautettua rakentamista. Asemakaavan toteuttamisen ajoittamiseksi annettavan rakennuskiellon kesto on rajattu. Muutos vaikuttaa hyväksyttävältä.

60 §: Selkeyden vuoksi pykälässä olisi syytä säilyttää myös nykyisen lain mukaisesti maininta kaavan muutoksesta, ettei synny väärinkäsityksiä korvausten perimisestä.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

65 §: Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva sääntely kevenee maakuntakaavaan ehdotettujen muutosten myötä.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 §: Pykälän 1 momenttia on nähtävästi muutettu niin, että merkittäväkin maiseman muutos voisi olla sallittavissa, jos se ei ole ”haitallista”. Muutos tuo osaltaan tarpeellista paikallista harkinnanvaraisuutta ja joustoa tuulivoimaloiden maisemavaikutusten käsittelyyn ja kaavoissa huomioimiseen. Joissain tapauksissa merkittävästikin maisemaa muuttavat tuulivoimalat voivat kuitenkin soveltua maisemaan, esimerkiksi niiden sijoituessa teollisten toimintojen tai

tehtaiden jo entuudestaan hallitsemiin maisemiin. Toki vaikutusten haitallisuuden arviointi tulisi olla ennustettavaa ja tasapuolista. Tätä arviointia pystynee tekemään vuorovaikutuksessa viranomaisen ja asukkaiden kanssa.

Pykälän 2 ja 3 momentit ovat uusia ja hieman ongelmallisia. 2 momentin metrimääräinen etäisyysvaatimus vaikuttaa kankealta, eikä vastaavia tarkkoja numeerisia arvoja laista muuten löydy. Tämä muodostaa selvän poikkeaman. Vaatimuksen noudattaminen vaikuttaa kohtuuttomalta esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa muuten hyvin voimaloille soveltuvalla alueella osuu yksikin tällainen asuin- tai lomarakennus. Lisäys on myös ongelmallinen siksi, että maakuntakaavan merkitystä ollaan muuttamassa yleispiirteisemmäksi, jolloin pienempiä voimala-alueita ei käytännössä maakuntakaavassa osoiteta. Juuri pienempiä, ja täten vaikutuksiltaan vähäisempiä, voimaloita haluttaneen osoittaa myös lähemmäs asutusta, jolloin tämä etäisyysvaatimus voi muodostua

kategorisesti esteeksi. Myös teknologinen kehitys voi vähentää tuulivoimaloiden mahdollisia vaikutuksia. Tämän takia mitään tarkkoja määriä ei kannattaisi lakiin kirjata.

3 momentin mukainen suostumus ja kerran saadun suostumuksen ehdottomuus vaikuttavat menettelyinä hieman vieraalta ja kenties yksittäisen maanomistajan oikeusturvan kannalta ongelmallisena (esim. suostumuksen antaneen kiinteistön omistajanvaihdon tilanteessa).

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

70 §: Lisäys aurinkovoimaloiden yleiskaavoittamisesta on tervetullut. Kaavatasona tämä soveltunee pääosin hyvin aurinkovoimaloiden luvittamiseen. Olisi kuitenkin tarpeellista jättää mahdollisuus ratkoa vaikutuksiltaan vähäisiä voimalahankkeita esimerkiksi rakentamislain mukaisten erillisen sijoittamisluvan tai rakentamisluvankin yhteydessä (voisi soveltaa esim. rakentamislain mukaisia sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella).

71 §: Vaatimukset ovat pääosin loogisia, mutta ”merkittävässä määrin metsämaalle” on varmasti asia, jonka eri tahot näkevät eri tavoin. Tämä kaipaisi selvennystä tai ohjeistuksia. Pykälän 4 kohdan mukainen ”mahdollisuus” järjestää sähkönsiirto on terminä melko väljä. Joskus sähkönsiirto voi tapahtua pitkänkin matkan takaa, ja sähkönsiirron järjestäminen voi aiheuttaa vaikutuksia esim. ympäristöön tai yhdyskuntatekniikan järjestämiselle. Olisiko tätä kohtaa

tarpeen jotenkin tarkemmin määritellä?

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

73 §: Pykälästä on poistettu nykyisen lain 72 §:n 5 momentin mukaiset suunnittelutarvetta koskevat poikkeukset. Tästä ei löydy mainintaa tai perusteluja hallituksen esityksestä.

75 §: Pykälään tehdyt tarkennukset ja täydennykset ovat perusteltuja.

77 §: Jatkossa yleiskaavan ranta-alueelle laatimisesta perittävä kustannus voi olla enemmänkin kuin vanhan lain mukainen puolet. Muutos on hyvä

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 §: Asemakaavan yhteydessä on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Tämä osaltaan lisää kaavoituksen selvitysten määrää.

79 §: Jatkossa ei tarvitsisi enää olla varsinaista kaavoituskatsausta, vaan esim. netissä oleva ajantasainen tieto vireillä olevista kaavoista riittää. Muutos on

tervetullut. Kunnat voivat halutessaan laatia kaavahankkeista erilaisia tiedotuslehtiä tai vastaavia omien tarpeidensa mukaisella tavalla ja aikataululla.

86 §: Metsäkeskuksen lisääminen osalliseksi neuvotteluihin voidaan nähdä olevan tietyissä tilanteissa tarpeellinen.

Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä

90 ja 91 §: Pykälien tuomat muutokset yksityisen maanomistajan asema- ja yleiskaavojen laatimisaloitteisiin ja kaavan laatimiseen mahdollisuuksiin ovat

ongelmallista. Aikaisempi käytäntö on ollut näiltä osin toimivaa. Kaavoituksen käynnistämistä koskevat päätökset sekä maanomistajan pyynnöt laatia kaava omistamalleen alueelle tulisi ehdotetun mukaisesti ratkaista jatkossa kunnan monijäsenisessä toimielimessä. Tämä siirtää kaavoituksen käynnistämistä

koskevan tarkoituksenmukaisuusharkinnan poliittiselle päätöksenteolle ja vaikuttamiselle. Kyseessä on merkittävä muutos, sillä aikaisemmin asia on ollut kuntien viranomaisten ja asiantuntijoiden harkinnassa. Muutos vaikuttaisi negatiivisesti kunnan harjoittamaan systemaattiseen ja pitkäjänteiseen alueidenkäytön suunnitteluun sekä maanhankintaan. Nämä ovat pitkälti perustuneet siihen toimintatapaan, että kunta kaavoittaa ensisijaisesti hankkimiaan ja omistamiaan maita, jota edeltää maiden hankinnan strateginen suunnittelu. Uusi menettely johtaa mahdollisesti reaktiivisempaan ja pirstaleisempaan kaavoitukseen. Pahimmillaan ehdotetut muutokset voivat murentaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän pohjaa. Ehdotettujen muutosten vaikutukset järjestelmän kokonaisuuteen tulisi esityksessä arvioida. Muutokset lisääisivät joka tapauksessa hallinnollista kuormaa lisääntyvien toimielinkäsittelyjen takia. Tähän liittyy myös vahvasti, mitä yhdyskuntakehittämislaissa tullaan säätämään maankäyttösopimuksista ja -korvauksista, eivätkä nämä ole vielä selvillä.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

114 §: Yleiskaavan mukaisesti laadittavia asemakaavoja koskevan valitusoikeuden rajaaminen vain asianosaisiin on merkittävä muutos. Myös yhteisöjen valitusoikeus rajattaisiin pääsääntöisesti koskemaan vain niitä tapauksia, joissa he ovat jättäneet muistutuksen kaavaehdotuksesta. Edellä mainittujen muutosten tavoitteina on ilmeisesti sujuvoittaa kaavoitusta kaventamalla valitusmahdollisuuksia. Kaavoituksen sujuvoittamisen tavoite on ymmärrettävä, mutta käytännössä tämä tarkoittanee hallintotuomioistuimille lisätyötä asianosaisuuden arviointiin. Esimerkiksi kysymys siitä, että onko asemakaava laadittu yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, voi olla melko tulkinnanvarainen. Asia on myös kuntalaisten vaikuttamisen näkökulmasta hieman ongelmallinen, sillä se vaatisi lisääntyntä valvutuneisuutta jo yleiskaavoituksen vaiheessa. Käytännön kokemuksen perusteella voi todeta, että yleensä asukkaat aktivoituvat vasta siinä vaiheessa, kun hanke lähenee konkretiaa, eli asemakaava- tai toteuttamisvaihetta. Yleiskaavan ratkaisut voi sen yleispiirteisyyden, monimutkaisuuden ja maantieteellisen laajuuden takia mennä yksittäisissä tapauksissa helposti ohi. Valitusmahdollisuuksien kaventuminen yleiskaavaratkaisuihin pohjautuen vaikuttaa ongelmalliselta. Myös yhdistysten muistutuksen jättämiseen pitkälti perustuva valitusoikeus on

hieman erikoinen. Muistutuksen sisällöllä ei esityksen mukaisesti olisi merkitystä valitusperusteiden näkökulmasta. Asia mistä yhteisö on muistuttanut voisi olla täysin eri kuin mihin valitus lopulta kohdistuisi. Sinänsä on kannatettavaa pyrkiä lisäämään ja aikaistamaan asianosaisten, niin kuntalaisten kuin yhteisöjen, vaikuttamista ja osallistumista kaavoitusprosesseihin sekä vähentää aivan loppumetreillä tulevia valituksia. On syytä kuitenkin pohtia, toteutuuko tämä tavoite tarkoituksenmukaisella tavalla säädetyssä pykälässä.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset

115 § ja 116 §: Kuuluttamisen tarpeen poistaminen voimaantulosta on perusteltu muutos.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

127 §: Pykälän mukaisesti Joensuun seudulle nyt laadinnassa oleva kuntien yhteinen yleiskaava ei saa 45 §:n 1 momentin tuomaa oikeusvaikutusta maakuntakaavaan nähden. Täten oikeusvaikutus tulisi vasta sitten, kun kaavaa kenties 20 vuoden päästä uudelleen päivitetäisiin. Muista 126 §:n mukaisista kaavojen siirtymäsäännöksistä poikkeaminen ei ole perusteltua. Kuntien yhteistä yleiskaavaa koskeva 127 § tulisi poistaa. Jos siirtymäsäännöstä ei muuteta, joutuu kunta lopettamaan vireillä olevan kuntien yhteisen yleiskaavan ja laittamaan kaavan uudestaan vireille, jotta yleiskaava saa 45 §:n 1 momentin mukaisen oikeusvaikutuksen maakuntakaavaan nähden.

Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislaki)

101 a §: Kyseinen uusi pykälä vaikuttaa ongelmalliselta. Hallituksen esityksessä olisi tarpeen arvioida sitä, mitä muutoksia tämä tuo kaavojen laadintaan. Nostaako tämä esimerkiksi olennaisesti kynnystä

osoittaa alueita virkistyskäyttöön, tai muuten rajoittaa maankäyttöä tai metsätaloutta esim. maiseman tai luonnon monimuotoisuuden arvoihin liittyen? Kunnilla tulisi säilyä mahdollisuus kaavoin ohjata ja turvata myös sellaisia luonnon, ympäristön tai maiseman arvoja, jotka eivät suoraan aina johda pykälän esittämällä tavalla suojelualueen muodostamiseen tai liity siinä lueteltujen alueiden ja elinympäristöjen kohteisiin. Millaisia luonnon monimuotoisuutta koskevia suojelumääräyksiä voidaan osoittaa maa- ja metsätalousalueille ilman että niistä aiheutuu kunnalle korvausvelvollisuutta? Metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskeva korvausvelvollisuus ei voi olla ainoastaan kunnan vastuulla. Pykälää tulee vähintään muuttaa niin, että korvausvelvollisuus poistetaan maakuntakaavan osalta. Kunnalla ei ole määräysvaltaa maakuntakaavan laadintaan, joten se ei voi kaavaa laadittaessa arvioida luonnonarvojen ja korvauksesta aiheutuvien kustannusten suhdetta

102 §: Toteutuessaan edellinen pykälä lisännee kuntien ja hallintotuomioistuinten työmäärää lisääntyneiden poikkeamislupien käsittelyjen myötä.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46 §: Rakentamislaisissa oleva viittaus kaavoituskatsauksen mukaiseen yleis- tai asemakaavan laatimiseen on jo nykyisellään ongelmallinen, eikä ehdotettu

muutos tietoverkossa oleviin tai lähiaikoina vireille tuleviin kaavoihin muuta tilannetta. Vain vireillä oleviin tai lähiaikoina vireille tuleviin kaavoihin viittaaminen ei vastaa kunnan pitkän aikavälin maankäyttöä koskevia suunnitelmia, joiden osalta on tärkeä turvata riittävä suunnitteluvara tiukemman

rakentamisen luvituksen kautta. Pykälän 2 momentin mukaisesti vähintään kymmenen hehtaarin aurinkovoimalan pitäminen merkittävänä rakentamisena ei ole tarkoituksenmukaista. Onko laissa tarpeen ylipäättään antaa mitään yksiselitteistä hehtaarimäärää? Tämän tulisi olla enemmän tapauskohtaisesti

kunnan arvioitavissa, sillä aurinkovoimalan koon sijasta usein merkitsevämpää on sen sijoittuminen ja esimerkiksi alueen mahdolliset maisemalliset, ympäristön tai luonnon arvot. Entisiä suunnittelutarveratkaisuja on myönnetty kokoluokaltaan paljon suuremmillekin aurinkovoimaloille, jos niiden sijainti on

ollut siihen hyvin soveltuva. Voimaloille soveltuvia paikkoja tullaan varmaan jatkossakin etsimään läheltä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta, sillä

niiden sijoittaminen huomattavasti syrjäisemmille alueille ei ole teknistaloudellisesta näkökulmasta kannattavaa. Ketterämpien lupamenettelyjen tulisi säilyä lakiin ehdotettujen aurinkovoimaosayleiskaavojen rinnallakin.

Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.

Luonnoksesta alueidenkäyttöasetukseksi lausutaan kiireellisen lausuntoaikataulun takia seuraavalla lausuntokierroksella.

Hämäläinen Patrik
Joensuun kaupunki - Kaupunginhallitus