

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsiksi / Kuopion kaupunki

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsiksi. Lausunto pyydetään antamaan viimeistään 11.7.2025. Yleisenä huomiona lausuntomenettelystä on todettava jälleen kerran huono lausuntoajankohta. Lausuntoajassa ei ole huomioitu lomakautta eikä myöskään keväällä pidettyjen kuntavaalien vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon.

Yleiset huomiot lakiesityksestä

On valitettavaa, että lakiluonnos ei tuo parannusta kaavoituksen nykyisiin pullonkauluihin. Esitetyt muutokset ovat pieniä ja pääasiassa nykyisiä prosesseja entisestään hidastavia. Kaikki esitetyt muutokset ovat sellaisia, että ne olisi voitu tehdä maankäyttö- ja rakennuslakiin, ilman että selkeää lakia pilkotaan tarpeettoman pieniin osiin. Esitetyt muutokset eivät pääsääntöisesti kehitä maankäytön suunnittelua kokonaisuutena, vaan keskittyvät yksittäisiin seikkoihin, jotka tuovat ylimääräistä työtä eivätkä kevennä prosesseja.

Tehokas maankäytön suunnittelu on keskeisessä osassa sekä kuntatalouden että valtion talouden kestävä pohjan rakentamisessa. Hyvä ja tarkoituksenmukainen kaupunkirakenne edistää elinkeinoelämän toimintaa, ja hyvä elinympäristö laskee terveydenhuollon kustannuksia. Lakiesityksessä on kuitenkin keskitytty toimivan yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden ja toimivan prosessin sijasta yksittäisten toimijoiden yksityisen edun edistämiseen suhteessa yleiseen etuun ja vastaavasti lisätty kunnille tulevia kustannuksia.

Määrätietoinen ja pitkäjänteinen yhdyskuntarakenteen kehittäminen on paras keino tuottaa kestävä yhdyskuntarakennetta ja kasvattaa alueen elinvoimaa. Tähän liittyen lainsäädännön perustana pitäisi olla malli johdonmukaisesta, selkeästä ja sujuvasta maankäytön suunnittelun prosessista. Nyt tällaista ei ole tai ainakaan sellainen ei välity lakiesityksestä.

Kaavaprosessin sujuvoittamiseksi lainsäädäntöä ei pitäisi sitoa vanhentuneisiin käytäntöihin esimerkiksi viestinnässä. Lakiesitys jättää myös jossain määrin auki vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavan. Voimassa olevassa alueidenkäyttölain 191 §:ssä määrätään, että *”Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnonympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.”* Vastaavaa muotoilua ei löydy lakiesityksestä. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana vaikutuksiltaan vähäisiä asemakaavoja on tuotettu vähän johtuen lain tiukasta määritelmästä. Vaikutuksiltaan vähäisen asemakaavan määritelmää olisi perusteltua tarkentaa lakiesityksestä, jotta siitä tuli käyttökelpoinen osa maankäytön suunnittelun keinovalikoimaa.

Tämän lausunnon lisäksi Kuopion kaupunki yhtyy kuntaliiton lausunnossaan esittämiin näkemyksiin.

Pykäläkohtaiset huomiot

9 § Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueen merkitys on laskenut rakentamislain myötä, sillä rakentamislain 46 § 1) mukaan sijoittamisen edellytyksenä suunnittelutarvealueella on, että rakentaminen *"ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista;"*. Lakiesityksen yhteydessä em. rakentamislain pykälä on esitetty muutettavan muotoon: *" 1) ei olennaisesti vaikeuta alueidenkäyttölain 79 §:n 1 momentissa tarkoitetun tietoverkossa pidetyn tiedon mukaisesti vireillä olevan tai lähiaikoina vireille tulevan yleis- tai asemakaavan laatimista;"*

Rakentamislain mukaan suunnittelutarvealueen merkitys on näin ollen sidottu vireillä olevan kaavan laatimiseen. Kyseinen rakentamislain määräys heikentää suunnittelutarvealueen osoittamista osana yleiskaavaa, koska vasta laaditun yleiskaavan alueelle maankäyttö on ratkaistu, mutta rakentamislain perusteella uudella yleiskaavalla ei ole juurikaan vaikutusta suunnittelutarvealueelle, ellei rakentaminen aiheuta haittaa rakentamislain 45 §:n mukaisesti yleiskaavan määräyksen toteuttamiselle.

Esimerkiksi yleiskaavassa voi olla määritelty asumiselle tarkoitettu reservialue, jolloin asuinrakennuksen sijoittaminen ei lähtökohtaisesti aiheuta haittaa yleiskaavan määräyksen toteutumiselle. Asuinrakennuksen sijoittaminen voi kuitenkin vaikeuttaa esimerkiksi tulevan katuverkoston suunnittelua, jos asuinrakennus sijoitetaan väärään paikkaan. Lakiesitys ei yhdessä rakennuslain kanssa huomioi tällaista rakentamista, minkä vuoksi maankäyttö- ja rakennuslaissa oli erillinen suunnittelutarveratkaisu omana lupaprosessinaan. Hallitsematon rakentaminen aiheuttaa haittaa maankäytösuunnittelulle ja lisää kustannuksia. Yleiskaavan aikajänteellä 10 vuotta on myös liian lyhyt aika suunnittelutarvealueelle.

33 § Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Rakennuskiellot eivät tällä hetkellä koske luvanvarattomia rakennuskohteita, jotka eivät edellytä lupaa, koska rakentamislainsäädännön kiellon vaikutukset on sidottu luvan myöntämiseen. Alueidenkäyttölaissa kielto tulisi pystyä asettamaan koskemaan kaikkia rakentamistoimenpiteitä edellyttivät ne rakentamislupaa tai eivät.

Myös pienillä rakennuskohteilla voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia, joita rakennuskiellolla pyritään ehkäisemään. Rakennuskohteita voidaan sijoittaa esimerkiksi suunnittelulle tielinjaukselle tai arvokkaaseen kulttuuriympäristöön, joka on pantu rakennuskieltoon, jotta paremmin kulttuuriympäristön arvot huomioiva kaava voidaan laatia.

36 § Yleiskaavan selostus

Olisi tavoiteltava sellaista tilannetta, jossa myös kaavaselostus olisi myös juridinen asiakirja kaavakartan ohella. Varsinkin yleiskaavoissa on yleensä tarpeen kuvata tavoitetilaa sekä ratkaisun tarkoituksena. Selostuksessa avattuja kaavan ratkaisuja ja tarkoituksena ei pitäisi voida ohittaa oikeudellisessa harkinnassa.

38 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Voimassa oleva alueidenkäyttölain 42 § määrää, että *"Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi."* ja luonnoksessa puolestaan *"Yleiskaava on ohjeena laadittaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueidenkäytön järjestämiseksi."* Muutoksen perusteella vaikuttaisi, että yleiskaavan oikeusvaikutukset eivät enää kohdistuisi asemakaavan muutoksiin, vaikka lain perustelujen osalta vaikuttaisi, että ohjaisvaikutus säilyisi. Pykälän sanamuotoja olisi syytä tarkentaa tältä osin.

40 § Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena

Pykälässä on voimassa olevaan lakiin nähden lisätty mahdollisuus laskuttaa yksityisen maanomistajan tai -haltijan aloitteesta laaditun yleiskaavan kustannukset hakijalta. Esitys on hyvä ja edistää esimerkiksi lomarakentamisen ohjaamisen mahdollisuuksia.

Lain valmistelussa tulisi kuitenkin huomioida myös tilanteet, joissa kaikki alueen maanomistajat eivät ole hakijoita. Lakiesityksessä jää epäselväksi voidaanko tällaisissa tapauksissa kustannukset laskuttaa myös muilta hyödynsaajilta, esimerkiksi sellaisilta maanomistajilta, jotka hyötyvät kaavasta uusien rakennuspaikkojen muodossa. Yleiskaavarajaukset valitaan tarkoituksenmukaisen maankäytönsuunnittelun näkökulmasta, jolloin kaava-alue voi sisältää myös muiden maanomistajien omistuksessa olevia maa-alueita.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisen yhteiskäsittelyn parantaminen on lähtökohtaisesti hyvä muutos ja edistää nykyaikaisen maankäytönsuunnittelun tarpeita. Esitetty muutos on kuitenkin sellainen, että sen hyödyllisyys on kyseenalainen. Nykymenettelyssä asema- ja yleiskaavoja on laadittu yhtäikaa, mutta päätöskäsittelyssä on huolehdittu, että yleiskaava on hyväksytty päätösasiana ennen asemakaavaa. Lakiesitys viittaa, että yleiskaava ja asemakaava pitäisi hyväksyä samassa päätöspykälässä. Tällaisessa hyväksymismenettelyssä mahdollinen valitus koskisi kumpaakin kaavaa, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

Laissa ei ole esitetty muita asema- ja yleiskaavan samanaikaista laatimista helpottavia säännöksiä, vaikka niille olisi tarvetta. Asemakaavan sisältövaatimuksissa on todettu, että jos asemakaava laaditaan yleiskaavasta poiketen, asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään. Laissa ei ole erillisiä määräyksiä koskien tilanteita, joissa asema- ja yleiskaava laadittaisiin yhteiskäsittelynä, jolloin myös vireillä olevassa asemakaavassa on selvítettävä samat asiat kuin vireillä olevassa yleiskaavassa. Esitetty muutos ei näin ollen nopeuta tai helpota kaavojen yhteislaadintaa.

Yhteisen hyväksymismenettelyn sijaan olisi parempi, että lakia vietäisiin suuntaan, jossa asemakaava voisi pohjautua selvityksissään ja perusteluissaan vireillä olevaan yleiskaavaan. Yleiskaavat ovat lähtökohtaisempi laajempia kokonaisuuksia eikä asemakaavaprosessia ole yleensä tarkoituksenmukaista venyttää vastaamaan yleiskaavan laadintaan varsinkin tilanteissa, joissa asemakaava koskee vain osaa yleiskaava-alueesta.

45 § Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset ja yleiskaavaa koskevien säännösten soveltaminen yhteiseen yleiskaavaan

Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset ovat huolestuttavia kaavahierarkian kannalta, koska yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset syrjäyttävät maakuntakaavan ohjaisvaikutukset. Jos kunnat päätyvät laatimaan yhteisen yleiskaavan maakuntakaavasta poiketen on vaarana, että kaavalla voidaan aiheuttaa haittaa muille alueen kunnille esimerkiksi mahdollistamalla kaupan suuryksiköitä maakuntakaavasta poiketen. Kuntien välisen yleiskaavan laatimisessa tulisi edellyttää, että kaavan laadinta ei saa aiheuttaa haittaa maakunnallisille maankäytön ratkaisuille.

Lakiesitys jättää myös epäselväksi kuntien välisen yleiskaavan oikeusvaikutuksen suhteessa tuulivoimayleiskaavaan. Lakiesityksen 68 §:ssä säädetään, että *”Jos tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, tuulivoimala on sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 40 tai 73 §:ssä tarkoitetussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista.”* Laki jättää epäselväksi voidaanko edellä mainittu etäisyysmääräys sivuuttaa kuntien välisessä yleiskaavassa. Mainittakoon samalla, että tuulivoimarakentamisen kaavoituksen tulee perustua tapauskohtaisiin vaikutuksiin eikä lakipykälään kirjattuihin keinotekoisiiin etäisyysmääräyksiin.

49 § Kiellot asemakaavaa laadittaessa

Asemakaavan laatimista varten asetettu rakennuskielto pitää pystyä kohdistamaan kaikkiin rakennuskohteisiin, mukaan lukien sellaisiin, jotka eivät edellytä rakentamislupaa. Rakentamislain vaikutukset eivät ole vielä täysin selvenneet, mutta on mahdollista, että lakimuutos johtaa tarpeeseen tarkastella uudestaan luvanvarattomien rakennuskohteiden ohjaamista. Esimerkiksi pienillä tuulivoimaloilla voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia kulttuurihistoriallisesti arvokkailla alueilla eikä ennen rakentamislakia hyväksytyissä asemakaavoissa ole lähtökohtaisesti ohjattu tämänkaltaisia rakenteita. Rakentamislain epäselvät pykälät ovat jättäneet myös tulkinnallisen aukon, että voidaanko RakL 42 §:n ulkopuolisilta rakennuskohteilta edellyttää rakentamislupaa missään tilanteissa. Jotta alueen arvojen säilyminen voidaan varmistaa asemakaavan laatimisen ajan, tulee rakennuskielto pystyä kohdistamaan myös rakennuskohteisiin, jotka eivät edellytä lupaa.

Rakennuskiellon keston rajaaminen enintään kuuteen vuoteen on lyhytnäköistä. Pitkä rakennuskielto voi olla tarpeen esimerkiksi laajoissa infrahankkeissa, joissa halutaan turvata maanpohjan säilyminen rakentamattomana.

51 § asemakaavan pohjakartta

Esityksen pykälä vastaa voimassa olevan lain muotoa. Riittävän pohjakartan yksityiskohtaisuutta ja tarkkuutta pitäisi kuitenkin täsmentää erillisellä asetuksella tai palauttamalla julkishallinnon suosituksen käyttöön, sillä pohjakarttoihin ei ole tällä hetkellä selkeää kansallista standardia.

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Tuulivoimarakentamista lakiesitys on monelta osin ongelmallinen. Lähtökohtaisesti laissa ei tulisi olla sitovia etäisyysmääräyksiä maankäytönsuunnittelullisiin asioihin. Etäisyysmääräys on myös ongelmallinen kuntalaisten tasapuolisen kohtelun näkökulmasta, koska etäisyys on myös riippuvainen siitä, onko kyseessä vaikutuksiltaan maakunnallinen tuulivoimala-alue vai paikallinen.

Lakiesityksessä on myös ohjattu maakuntakaavoitusta ottamaan kantaa vain maakunnallisiin sekä valtakunnallisiin asioihin. Lakiesitys jättää avoimeksi, kuinka suuri tuulivoimala-alue on sellainen, että se tulee osoittaa maakuntakaavassa. Lain valmistelussa tulee välttää muotoiluja, joiden tulkinta on mahdollista vasta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun kautta.

Pykälässä on mahdollistettu vähimmäisetäisyysmääräyksestä luopuminen, joka koskee myös tulevia maanomistajia. Maankäytön suunnittelussa ei ole aikaisemmin ollut suostumukseen perustuvaa säätelyä eikä sellaista tule tuoda osaksi lainsäädäntöä. Maankäytön suunnittelun ei tule perustua menettelyyn, jossa yksittäinen asuinkiinteistö voi estää kunnan kannalta tärkeän hankkeen. Menettelystä tekee erityisen haasteellisen rakentamislain uudistus, jossa kunnan keinoja ohjata ns. kuivan maan rakennuspaikkoja taajaman ulkopuolisilla alueilla on heikennetty.

Suostumus sitoo myös kiinteistön myöhempää omistajaa ja maanvuokraoikeuden haltijaa. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten suostumus on tarkoitus säilyttää. Luonteeltaan suostumus rasittaa kiinteistöä, mutta kiinteistörekisteriin ei ole mahdollista sisällyttää nykyisin nojalla suostumuksen kaltaista tietoa.

Suostumus sisältää myös riskin epämääräisiin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. On mahdollista, että lakiesitys johtaisi tilanteisiin, joissa tuulivoimatoimija A lupaa maksaa suostumuksen antajalle summan X kaavan voimaantulon jälkeen, mutta vetäytyykin hankkeesta suostumusten saannin jälkeen. Tällöin tuulivoimatoimija B voisi jatkaa kaavoitusta, koska maanomistajat ovat jo antaneet suostumuksen, jota ei voi vetää pois. Todettakoon myös, että suostumukseen perustuva menettely luo otollisen maaperän maanomistajiin kohdistuville epäasiallisille painostuskeinoille.

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiesityksessä on tuotu uutena arviointivelvollisuus kaavan todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista rakentamisen kustannuksiin. Kirjaus itsessään ei ole erityisen vaativa, mutta lisää kaavojen selvitystaakkaa ja tuo riskin selvitysten riittävyydestä.

Vaikutusten selvittämisessä olisi toivottavaa lisätä vastuuviranomaisille velvollisuus ilmoittaa tarvittavista selvityksistä hyvissä ajoin. Tarvittavien selvitysten tulisi olla myös oikein suhteutettu. Valituskäsittelyissä perustelut kohdistuvat usein riittämättömiin selvityksiin, minkä lisäksi viranomaisilla on taipumuksia pyytää lisäselvityksiä kaavaehdotusvaiheessa, vaikka kaava-aluetta ei olisi laajennettu. Lainsäädännön kehittäminen juuri selvitysvellisuuden osalta olisi keskeinen tapa nopeuttaa kaavaprosesseja ja vähentää valmisteluun palauttamista hallinto-oikeusasteessa.

80 § Kaavan vireilletulosta ilmoittaminen ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Termistä "osallistumis- ja arviointisuunnitelma" tulisi luopua. Se on hyvin byrokraattinen ja lyhenee puhekielessä "oassiksi", mikä tekee asian maallikoiden näkökulmasta vaikeaselkoisemmaksi. Lisäksi käytetty termi ohjaa sellaiseen virheelliseen mielikuvaan, että kaavoituksessa olennaisinta olisi osallistuminen ja vaikutusten arviointi. Asianmukaisempaa olisi puhua esimerkiksi "kaavoituksen työsuunnitelmasta", joihin sisältyy tavoitteet, lähtökohdat sekä prosessin kuvaus vaiheineen, aikatauluineen, osallistumisineen ja arvioitavine vaikutuksineen.

83 § Kaavaehdotuksen tiedoksianto ja 84 § Kaavaehdotuksesta ilmoittaminen toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille

Lainkohdan 83 §:n mukainen esitys ei ole tarkoituksen mukainen. Hallintolain 62 a §:n mukaan tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Lisäksi 84 §:n mukaan ulkopaikkakuntalaiselle maanomistajalle ilmoitus on lähetettävä vähintään viikkoa ennen kaavaehdotuksen nähtäville asettamista. Lakiesitys tarkoittaa, että ehdotusvaiheen nähtävilläoloaika kasvaa 30 vuorokaudesta 37+7 vuorokauteen, mikä poikkeaa muista nähtävilläoloajoista ja aiheuttaa menettelyvirheen vaaran. Lakimuutoksen tavoitteena on kaavoituksen nopeuttaminen, mutta esitetty muutos päinvastoin hidastaa prosessia. Aineistot ovat nykyisin nähtävillä yleisessä tietoverkossa, eikä nähtävilläoloajan pidentämiselle ole perusteluja.

Lakiesityksessä ei ole myöskään kehitetty kuulemisen tapoja, vaan on pitäydytty perinteisessä kirjepostissa, joka aiheuttaa kunnalle lisätyötä ja kustannuksia eikä kuitenkaan takaa viestin perille menoa. Kun tavoitteena on rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöönotto, tulisi myös kuulemisessa siirtyä sähköisiin menetelmiin, jotka mahdollistavat kirjepostia huomattavasti tehokkaamman viestinnän.

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Maanomistajilla on jo nykyisellään oikeus tehdä kunnalle aloite muun lainsäädännön kautta ja hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman tarpeetonta viivytystä. Esitetty neljän kuukauden aikaraja on liian lyhyt, ja menettely lisää tarpeetonta byrokratiaa ja siten kokonaisuutena kuormittaa kaavoitusviranomaisia entistä enemmän. Neljän kuukauden takaraja on perusteeton myös siinä mielessä, että kunta saattaa olla laatimassa esimerkiksi luontoselvitystä, jonka tulokset ovat ratkaisevia alueen maankäytön kannalta.

91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Esitetty pykälä on luonteeltaan pääasiassa tarpeeton, koska ns. hankekaavoitusta on voinut tehdä jo nykyisellään. Mikäli pykälä nähdään kuitenkin tarpeelliseksi, tulee sen sisältöä kehittää tarkoituksenmukaisemmaksi.

Ensimmäisen momentin mukaan kaavaehdotuksen laatiminen voidaan luovuttaa maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Rajaaminen kaavaehdotukseen on omituinen sanamuoto, koska yleensä laaditaan myös osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä valmisteluaineisto. Laki jatkaa samaa epämääräistä muotoilua, mikä on ollut myös voimassa olevassa laissa koskien ranta-asemakaavoitusta. Sanamuodon tuli mahdollistaa eri

aineistokokonaisuuksien antaminen hakijan laadittavaksi, koska voi olla tarkoituksenmukaista, että kunta vastaa esimerkiksi kaavakartan laatimisesta.

Ensimmäinen momentti rajaa ehdotuksen laatimisen maanomistajan omistamalle alueelle. Muotoilun perusteella hakija ei voi laatia aineistoa koskemaan esimerkiksi kaupungin omistamia katualueita tai muiden maanomistajien alueita. Lain mukaan kaava-alueen tulee olla tarkoituksenmukainen ja, vaikka kyseessä olisikin esimerkiksi keskusta-alueella oleva yksittäinen kerrostalotontti, voi myös tällainen kaava vaatia katualueen mukaan ottamista. Lakiehdotus ei mahdollista, että hakija tuottaa kaava-aineiston myös kaavamuutokseen tarvittavalle katualueelle.

Ensimmäisessä momentissa todetaan, että laatimisesta pitää päättää monijäsenisessä toimielimessä. Toimivalta pitäisi pystyä delegoimaan viranhaltijalle, koska toimivallan delegoiminen lähtökohtaisesti nopeuttaa prosesseja.

Myös 2 mom. on tarpeetonta käsitellä monijäsenisessä toimielimisessä, eikä lakiehdotus huomioi mahdollisuutta poistaa valmistelu-oikeus. Lakiesitys ei saa vaarantaa tai heikentää kunnan kaavoitusmonopolia.

Pykälän 3 ja 4 momenteissa on myös tarpeettomia huomioita. Esimerkiksi neuvottelemisen on itsestään selvyys, ja lain mukaan kunta vastaa vuorovaikutuksesta. Lain tulee toimia lakina eikä prosessikuvauksena.

103 § Määräys suunnitteluvetoisuuden toteuttamiseksi

Ensimmäisessä momentin määräys määräajasta, jonka puitteissa kaava on hyväksyttävä, on ongelmallinen, koska se kävelee kunnallisdemokratian yli. Keskustelua herättävissä tapauksissa on mahdollista, että kaavaratkaisu ei saa hyväksyntää toimielimessä, mutta takaraja pakottaisi hyväksymään kaavan, vaikka sillä ei olisi yleistä hyväksyntää. Kaavan ajantasaisuudesta päättää lisäksi kunta. Voiko ympäristöministeriö pykälän perusteella kävellä kunnallisen itsehallinnon yli?

114 § Valitus-oikeus asemakaavan hyväksymisestä koskevasta päätöksestä

Lähtökohtaisesti on hyvä edistää kaavaprosessien sujuvuutta, ja lainsäädännön kehittäminen tähän suuntaan on hyvä asia. Lakiesitys on kuitenkin monelta osin ongelmallinen. Asemakaavan valitus-oikeuden sitominen yleiskaavan ohjaisvaikutukseen on hyvin lavea käsite. Yleiskaavan ohjausvaikutus ei tarkoita, että yleiskaavaa tulisi noudattaa sellaisenaan, vaan yleispiirteisempää maankäyttösuunnitelmaa voidaan täsmentää yksityiskohtaisemmassa suunnitellussa. Ohjaisvaikutusta arvioitaessa on merkittävää, että ohjaavan kaavan keskeiset tavoitteet tai ratkaisut eivät saa vaarantua. Näin ollen valitus-oikeuden rajaaminen on todella suurta suhteutettuna voimassa olevaan lainsäädäntöön. On myös mahdollista, että esitys johtaa ns. strategisten yleiskaavan laatimiseen tarkempien osayleiskaavojen kustannuksella valitus-oikeuden rajaamiseksi. Lähtökohtaisesti yleiskaavan suunnittelun tason pitäisi olla riippuvainen suunnittelun tarpeesta.

Lakiesityksessä on myös todettu, että kun asemakaava laaditaan yleiskaavan ohjaisvaikutuksen mukaisesti, niin valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muotoilu jättää epäselväksi kenellä valitusoikeus todellisuudessa on, eikä esitys todennäköisesti vähennä valitusten määrää, vaan tuo uutena asiana ratkaistavaksi, onko valituksetekijä oikeutettu tekemään valituksen. Jos asemakaava laaditaan esimerkiksi yksittäiselle keskustan kerrostalotontille ovatko naapuritontit oikeutettuja tekemään valituksen? Lähtökohtaisesti, jos kaava ei muuta tilannetta naapuritonteilla niin kaavalla ei ole vaikutuksia oikeuteen tai velvollisuuteen. Jäljelle jäävät lähinnä kaupunkikuvalliset, näkymiin ja valaistusolosuhteisiin liittyvät vaikutukset, jolloin herää kysymys, onko kehittyvällä kaupunkialueella kaupunkiympäristön muuttuminen sellainen välitön etu, joka antaa valitusoikeuden?

Lakiesityksessä on myös rajattu yhdistysten valitusoikeutta, jos yhdistys ei ole tehnyt 83 §:n 2 mom. tarkoitettu muistutusta. Lakiesitystä olisi hyvä kehittää suuntaan, jossa valitusoikeuden edellytyksenä olisi aina muistutuksen jättäminen.

Liitelaki: Laki alueidenkäyttölain muuttamisesta / laki kaavojen toteuttamisesta

101 a § Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

Lakiesityksessä on lisätty maanomistajan oikeus saada kunnalta korvaus maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle. Lakiesitys sisältää implisiittisesti oletettaman, että maanomistaja on oikeutettu tiettyyn metsätalouden tuottoon riippumatta kyseisen alueen luontoarvoista, ja jos tätä oikeutta rajoitetaan luonnonsuojelullisista syistä, kunnan veronmaksajat joutuvat korvaamaan laskennallisen tulonmenetyksen. Tästä korvausvelvollisuudesta tulee ehdottomasti luopua, sillä se aiheuttaa kunnille perusteettomia ja kohtuuttomia kustannuksia, ja ohjaa verotuloja perusteettomasti yksityisille maanomistajille.

Kunnalla on alueidenkäyttölain mukaan velvollisuus huomioida luontoarvot, eivätkä kaavojen suojelumerkinnot ole harkinnanvaraisia. Yleis- ja asemakaavoissa ei lähtökohtaisesti osoiteta luonnonsuojelualueita yksityisten maanomistajien maille, ellei tämä ole maanomistajan toive tai suojelualue ole jo perustettu. Sen sijaan kaavoissa osoitetaan usein merkintöjä, jotka kertovat, että alueella on erityisiä luontoarvoja, esimerkiksi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka. Kyseisten merkintöjen ei tule aiheuttaa kunnalle lisäkustannuksia, koska valtion valvontaviranomainen, ELY-keskus, edellyttää kyseisiä merkintöjä. Alueen käytön rajoitus ei tule tällöin kaavasta vaan muusta lainsäädännöstä, koska esimerkiksi liito-oravan tapauksessa kyseessä on direktiivilaji.

Lakiesitys on myös kohtuuton kunnalle, koska kunta on määritelty korvausvelvolliseksi maankuntakaavan suojelumääräyksen tapauksessa. Samaan aikaan lainsäädäntöä on viety suuntaan, jossa maakuntakaavassa huomioidaan valtakunnalliset sekä maakunnalliset tavoitteet. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miksi kunta on korvausvelvollinen valtakunnallisesta tai maakunnallisesti suojelumääräyksestä maakuntakaavassa.

Luontokato on yksi aikamme suurimpia uhkia, joka koskee meitä kaikkia. Lakiesityksen korvausvelvollisuus heikentää kuntien halukkuutta edistää luonnon monimuotoisuutta kaavoituksessa. Mikäli kunnille syntyy taloudellinen korvausvelvollisuus suojelumääräyksistä, se johtaa siihen, että luonnonmonimuotoisuuden edistäminen jää taka-alalle maankäytön suunnittelussa. Ilmastonmuutokseen hillitsemisen ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen ei tulisi jäädä pelkästään kuntien vastattavaksi ja maksettavaksi.

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jari Kyllönen, apulaiskaupunginjohtaja

Valmistelijat:

Ilkka Laine, kaupunkisuunnittelujohtaja

Juho Palviainen, va. yleiskaavapäällikkö

Roope Ruhanen, kaavasuunnittelija

Kuopion kaupunki

PL 228 (Tulliportinkatu 31)

70101 Kuopio

Puhelin: 017 182 111

www.kuopio.fi

Y-tunnus: 0171450-7