

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle, jossa todetaan alueidenkäyttölaki -esityksen pääasiallinen sisältö, tuodaan esille, että alueidenkäyttölain uudistamisella on tavoitteena yksinkertaistaa kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä. Tämä tavoite ei toteudu nyt lausuntokierroksella olevan alueidenkäyttölakiluonnoksen myötä; lakiluonnoksen myötä kunnille aiheutuvat uudet selvitys-, vaikutusarviointitehtävät sekä hallintotehtävät tulevat hidastamaan ja monimutkaistamaan kaavaprosesseja. Kuntien kannalta selkeää lisätyötä, kaavoituksen kustannusten kasvamista ja kaavaprosessien

monimutkaistumista sekä hidastumista aiheuttavat seuraavat lakiluonnoskohdat: 34 §, 50 §, 68 §, 78 §, 90 §, osin 91 §, 101 a §, Rakentamislain muutos 46 § sekä siirtymäsäännös 128 §.

Lausunto-osuudet luvuittain:

Luku 1. Yleiset säännökset (9 §, 10 §)

Suunnittelutarvealue-säännökseen (AKL 9 §) tulisi lisätä tuulivoimaloiden melualueet sekä voimaloiden kaatumisriskialueet, joiden alueilla loma-asumisen ja vakituisen asumisen rakentamiselle muodostuu rajoitteita. Kyseisellä suunnittelutarvealueella vakituisten asuntojen ja loma-asuntojen lupamenettely tulisi edellyttää sijoittamislupamenettelyä.

Samalla yleiskaavoja koskeva enintään 10 vuoden voimassaoloaika alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi ei tulisi koskea tuulivoimaosayleiskaavoitusta.

Suomessa toteutuneissa tuulivoimaosayleiskaavoissa voimaloiden melualueet tai kaatumisriskialueet ovat voineet ulottua myös yleiskaava-alueiden ulkopuolelle tai esim. naapurikuntien alueille ja lisäksi tuulivoimaloita on rakennettu Suomessa pelkästään

suunnittelutarveratkaisupäätösten kautta. Toteutuneiden tuulivoimapuistojen melualueen rakentamista ei siten ohjata kattavasti yleiskaavan avulla eikä rakennusvalvonnan lupamenettelyihin ole riittäviä työkaluja ilman sijoittamislupamenettelyä suunnittelutarvealueilla.

Vuosittain järjestettävän kunnan ja ELY-keskuksen välisen kehittämiskeskustelun

muuttaminen vähintään kerran kahdessa vuodessa järjestettäväksi yhteistyökeskusteluksi (kunnan ja Lupa- ja valvontaviraston kesken) korostaa valtion viranomaisen roolin muutosta kuntien kaavoitusta ”ohjaavasta ja valvovasta” viranomaisesta yhteistyötä tekeväksi ja kuntia tukevaksi toimijaksi.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Lupa- ja valvontavirasto sekä elinvoimakeskus ovat uusia virastoja, joiden osalta on vaikea arvioida miten ne tulevat vaikuttamaan kuntien toimintaan. Kuntien kannalta myönteisenä nähdään Lupa- ja valvontaviraston tehtävä, jonka mukaisesti Lupa- ja valvontaviraston tulee tukea kuntien alueidenkäytön suunnittelua.

Kuntien kannalta jää vielä epäselväksi, mitä ”osallistuminen” Elinvoimakeskuksen alueidenkäytön toimivuuden ja kestävyys edistämistehtävissä käytännössä tarkoittaa erityisesti muualla kuin ALK-luonnoksen 8 §:n mukaisilla kaupunkiseuduilla.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Alueidenkäyttölain 21 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen. Tämä perusteluna todetaan maakuntakaavan tehtävän rajaamisesta maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin.

Maakuntakaavoitukseen esitetyt muutokset ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia ja kaavatason merkityksen selkeyttäminen ja täsmäntäminen on hyvä asia. On kuitenkin huomioitava, että maakuntakaavassa tulee edelleen voida käsitellä seudullisesti merkittäviä asioita ja alueita sekä kuntien maankäyttöä siltä osin, kun maankäytön ratkaisulla on selvästi kuntarajat ylittäviä vaikutuksia sekä aluevaraustarpeita. Näistä voidaan mainita tuulivoiman, kaupan suuryksiköiden, väylästä, kunnallistekniikan, sähköverkkojen, laajojen luontoesiintymien (hyödyntämisen) ja suurten elinkeinohankkeiden aiheuttamat vaikutukset, jotka usein ulottuvat laajemmalle, maakunta- ja/tai kuntarajat ylittävälle alueelle. Maakuntakaavassa tulisi voida esim. esittää edelleen seudullisesti merkittävät tuulivoima-alueet, koska pelkkien maakunnallisesti merkittävien tuulivoima-alueiden osoittaminen tarkoittanee vain muutamien hyvin suurten tuulivoima-alueiden

osoittamista tv-alueina. Tällä on vaikutusta voimassa olevan maakuntakaavan seudulliset tuulivoima-alueiden toteuttamisedellytyksiin, koska ne jäisivät ratkaistavaksi kuntakaavoituksessa. Tätä kautta alueidenkäyttölain sisältämä uusi kahdeksankertaisen voimalakorkeuden etäisyysvaatimus (68 §) tulisi koskemaan tulevaisuudessa myös näitä tuulivoima-alueita. Lain valmistelussa tulee huomioida, että

maakuntakaavassa selvitetty ja esitetty selkeät linjaukset antavat selkänöjää kuntakaavoitukseen estämättä kuitenkaan kuntien omaa toimivaltaa maankäytön suunnittelussa.

Maakuntakaavoituksen yhteydessä laadittavat ylikunnalliset selvitykset palvelevat maakunnan kuntia sekä ovat hyödynnettävissä myös kuntakaavoituksessa. Siten on tärkeää, että edelleen maakuntakaavoituksessa laaditaan selvityksiä ja vaikutusarviointeja myös niistä yhdyskuntarakenteen tarpeista, jotka ovat ylikunnallisia. Maaseutukunnissa ei laadita yhteisiä yleiskaavoja, joilla ylikunnallisia yhdyskuntarakenteen periaatteita tarkasteltaisiin.

Lakiluonnoksessa on mahdollistettu poikkeaminen maakuntakaavasta yleiskaavaa laadittaessa, tai asemakaavasta, jos yleiskaavaa ei ole (27§). Tämä säännös on myönteinen kuntien kannalta ja mahdollistaa entistä paremmin maakuntakaavan ratkaisujen täsmentämisen kuntakaavoituksessa.

Maakuntakaavoituksen sisältövaatimuksia ja/ tai maakuntakaavamääräyksiä (AKL 23§, 26 §) tulee muuttaa tai täydentää metsätalousalueille osoitettavien suojelualueiden ja -määräysten osalta. Maakuntakaavassa metsätalousalueille tulisi voida esittää enintään sellaisia suojelualueita-, -kohteita ja -määräyksiä, jotka ovat joko valtion korvauspiiriin kuuluvia (esim. luonnonsuojelualueet) tai metsälain kautta osoitettavia.

Maakuntakaavoissa metsätalousalueille osoitetuista suojelualueista, -kohteista ja määräyksistä johtuvia korvausvelvoitteita ei saa velvoittaa kuntien maksettavaksi.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Luku 5. Yleiskaavoitus (34 §, 40 §, 41 §)

Kaavojen sisältövaatimusten täydentäminen esimerkiksi ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta saattaa myös kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa. Kunnissa kaavaprosessit ovat hidastuneet, kaavahankkeiden laadintakustannukset ovat kasvaneet sekä hallintotyömäärät lisääntyneet jatkuvasti kasvavien selvitys- ja vaikutusarviointivelvoitteiden takia. Ammattitaitoisia, kokeneita kaavoittajia ei ole riittävästi Suomessa; vaikutusarviointien laadinnat ovat usein vaativia asiantuntijatehtäviä, joita kunnan joutuvat myös tapauskohtaisesti ostamaan asiantuntijakonsulteilta. Selvitystaakka hidastaa kaavaprosessien etenemistä.

Yleiskaavan sisältövaatimusten mukaisesti yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomioita kohdan 2 mukaisesti ”olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin hyödyntämiseen”. Tämän sisältövaatimuksen soveltaminen on osin ristiriidassa sen vaatimuksen kanssa, että esim. asemakaava-alueille tulee jättää riittävästi viheralueita ja puustoisia alueita. AKL 50 §:n mukaisesti ”Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja, viheralueita tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaavassa on varauduttava lisääntyviin sään

ääri-ilmiöihin ja tulviin.” Maaseutukuntien isot tonttikoot mahdollistavat paremmin hulevesien hallinnan tonttien sekä korttelien alueilla kuin hyvin pienet tonttikoot. Riittävän suuret tonttikoot mahdollistavat myös istutettavien tai puustoisena säilytettävien tonttiosien osoittamisen (viilentävä, varjostava vaikutus). Riittävien viheralueiden osoittaminen korttelialueiden välille edellyttää myös yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin laajentamis- ja muuttamismahdollisuuksia. Yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ei tulisi siten olla päätavoitteena sään ääri-ilmiöiden hallinnassa. Säännöskohtaa tulisi muuttaa esim. yhdyskuntarakenteen hyödyntämisestä sen kehittämiseen:

2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin kehittämiseen sään ääri-ilmiöiden hallinnan mahdollistamiseksi;

ALK-luonnoksen 40 §:n mukaisesti yleiskaavan laadinnan kustannusvelvoite selkeytyy, mikäli yleiskaava tai yleiskaavan muutos laaditaan maanomistajan aloitteesta ja maanomistajan eduksi. MRL 44 §:n verraten AKL-luonnoksen 40 §:n 2. momentin sisältö on hyvä, tärkeä sekä selkeyttävä täydennys yleiskaavojen laadintakustannusvastuun osalta.

AKL-luonnos 41 §:n mukainen mahdollisuus päivittää yleis- ja asemakaavaa samassa prosessissa voi tietyissä tilanteissa lyhentää kaavoitusprosessin kokonaiskestoa (vireille tulosta kaavojen voimaantumiseen). Pykälän mukaisesti ”Yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voidaan samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta.” Tämä voi helpottaa ja nopeuttaa esim. vanhentuneiden ranta-asemakaavojen kumoamista, mikäli maanomistaja käynnistää ranta-asemakaavan kumoamisen ja sitoutuu myös tarvittaviin kustannuksiin samanaikaisesti, kun kunta laatii yleiskaavaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Luku 6. Asemakaava

Kaavojen sisältövaatimusten täydentäminen esimerkiksi ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta saattaa myös kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa. Kunnissa kaavaproessit ovat hidastuneet, kaavahankkeiden laadintakustannukset ovat kasvaneet sekä hallintotyömäärät lisääntyneet jatkuvasti kasvavien selvitys- ja vaikutusarviointivelvoitteiden takia.

Asemakaava-alueilla ei tulisi edellyttää laajaa selvitystaakkaa, mikäli asemakaava on yleiskaavaa noudattava ja yleiskaavan laadintavaiheessa on jo laadittu selvityksiä ja vaikutusarviointeja.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Luku 7. Vähittäiskaupan suuryksiköt (64 § - 66 §)

Laista poistettaisiin säännös, jonka mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueenulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Laista poistettaisiin samalla myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan

suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa ei olisi myöskään enää esitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Tältä osin lakimuutos on kuntien kaavoitusta selkeyttävä.

AKL-luonnoksen 64 §:n mukaisesti ”Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön”.

Voimassa olevassa alueidenkäyttölaissa määrätään: ”Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.”

Myymäläkeskittymää koskeva lisäys tulee poistaa lakikohdasta tai sen määrittäminen tulisi päivittää; kyseinen myymäläkeskittymän käsite on aiemmin sisältynyt MRL:n 71 d §:n säännökseen ja on nyt siirretty osaksi vähittäiskaupan suuryksikkökäsitettä.

Kunnille tulee mahdollistaa laajasti kaupan kehittämistä koskeva kaavoitusoikeus ja -monopoli. Lakiperustelujen mukaisesti ”Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös sellaiseen myymäläkeskittymään, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Vähittäiskaupan myymäläkeskittymä on useasta erillisestä ja toisistaan lähietäisyydellä olevasta myymälästä muodostuva toiminnallisesti yhtenäinen kaupan aluekokonaisuus, jossa yksittäisten myymälöiden koko ei ylitä 4000 kerrosneliömetriä.” Myymäläkeskittymän määrittelyssä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan usealla erillisellä myymälällä ja lähietäisyydellä? Säännös ei saisi rajoittaa ja vaikeuttaa kuntien liike- ja kauppakorttelien kehittämistä asemakaavoituksella, mikäli toisiaan lähelle sijoittuvat myymälät lasketaan yhtenä kokonaisuutena.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Luku 8. Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset (AKL 68 §)

AKL-luonnoksen 68 §:n tuulivoimaloiden kiinteä etäisyysvaatimus (8 kertaa voimalankorkeus) merkittävästi vähentää tai estää jatkossa niiden tuulivoimapuistojen yleiskaavoituksen, jotka eivät sijoitu maakuntakaavassa esitetyille tv-alueille. Lakikohdan etäisyysvaatimus sekä suostumusmenettely ohjaavat tuulivoimaosayleiskaavahankkeita hyvin harvaanasuilla erämaa-alueille sekä suurten, instituutionaalisten maanomistajien alueille.

Säännöksen myötä maakuntakaavan tv-alueiden painoarvo ja vaikutus maakunnallisiin hiilineutraalitavoitteisiin muuttuu (kun tv-alueiden ulkopuolisen tuulivoiman kaavoitusmahdollisuus estyy tai vähenee merkittävästi). Säännöksen myötä maakuntakaavojen tv-aluerajausviivan merkitys myös muuttuu.

Lakiperusteluissa todetaan seuraavasti: ”Tilanteessa, jossa osa tuulivoimayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloista ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, vähimmäisetäisyyttä olisi noudatettava niiden tuulivoimaloiden osalta, jotka olisivat maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolella. Tuulivoimaloiden sijoittumisen tulkinnassa suhteessa maakuntakaavaan olisi kuitenkin aina huomioitava maakuntakaavan yleispiirteisyys (s.121).” Nykyinen oikeuskäytäntö (esim. KHO: 2023:57) on tulkinnut tv-aluerajauksia yleispiirteisinä rajauksina sekä mahdollistanut voimaloiden sijoittamisen myös tv-alueiden ulkopuolelle. Siten AKL 68 §:n säännöksen sisältövaatimus poikkeaa jo voimassa olevien maakuntakaavojen laadintavaiheessa esille tuoduista maakuntakaavojen oikeusvaikutuksista (esim. Keski-Suomen maakuntakaavan 2040 selostuksen sivu 88).

Säännöksen myötä myös jo laadittujen tuulivoimaosayleiskaavojen muuttaminen vaikeutuu ja mahdollisesti vanhat tuulivoimapuistot poistuvat käytöstä, kun voimaloiden uusimisen tarve konkretisoituu, koska säännöksen etäisyysvaatimukset tulevat huomioitavaksi kaavamuuostoen laadinnassa. Siten on mahdollista, että jo toiminnassa olevia tuulivoimapuistoja ei enää uudisteta nykyisten voimaloiden toiminnan päättyessä.

Voimalatekniikan kehittyessä myös mahdollisten uudentyyppisten hiljaisempien (ja mahdollisesti lavattomien) voimaloiden käyttömahdollisuus rajoittuu merkittävästi.

Voimalakorkeuteen sidotussa 8 x vähimmäisetäisyydessä huomioidaan myös kaavoissa osoitetut, rakentamattomat rakennuspaikat (rantayleiskaavat, ranta-asemakaavat, asemakaavat). Tällä on merkittävä tuulivoimayleiskaavoitusta estävä vaikutus, koska esim. Keski-Suomessa on laadittu kattavasti rantaosayleiskaavoja kuntien vesistöalueille ja myös ranta-asemakaavoja on lukumääräisesti paljon; kaavoitettuja lampia sekä järviä sijoittuu huomattavia määriä ns. haja-asutusalueille sekä erämaaille metsäalueille. Kaavoitettuja ranta-alueita sijoittuu myös maakuntakaavoissa seudullisesti merkittäväksi osoitetuille tv-alueille.

Voimalamäärien vähentyminen vaikuttaa suoraan investointien kannattavuuteen sekä sähköverkkoon liittymisen mahdollisuuksiin ja osaltaan estänee hankkeiden toteuttamismahdollisuuksia.

Suostumusmenettely on jätetty lakiluonnoksessa kunnan vastuulle, mutta suostumukselle ei ole säädetty määrämuotoa.

Kaavaprosessiin liittyvässä lainsäädännössä tunnistetaan maankäyttösopimukset (asemakaavoituksen osalta), mutta ei maanomistajien ja yhtiöiden välisten yksityisoikeudellisten sopimusten sisältöjen käsittelyä. Suostumusmenettelyn todetaan olevan kuitenkin kunnan vastuulla, vaikka kunta ei voi olla sopimusosapuolena kuin omistamallaan maa-alueilla. Säännöksen osalta jää

epäselväksi minkälainen suostumus katsotaan riittäväksi kirjalliseksi suostumukseksi. Suostumusmenettely on hidas prosessi sekä juridisesti haasteellinen kunnan vastattavaksi; esim. tulisiko kunnan varmistaa tavalla tai toisella että maanomistaja on suostumusasian ymmärtänyt ja on myös oikeuskelpoinen sekä oikeustoimikelpoinen (suostumus on sitova ja sitoo myös tulevia omistajia). Maankäytön suunnittelussa tulisi tarkastella hankkeen vaikutuksia eikä esim. sopimusosapuolen oikeustoimikelpoisuutta.

Miten suostumusmenettelyn säännökseen liittyen tulee huomioitavaksi jo voimassa olevat maanvuokrasopimukset, mikäli niiden laatimisvaiheessa ei ole maanomistaja voinut huomioida 68 §:n suostumusmenettelyn sitovuutta?

AKL-luonnoksen 68 §:n 8x-voimalakorkeuteen sidottu etäisyysrajoitus, suostumusmenettely sekä maisemavaikutuksia koskeva uusi säännös tulevat vaikuttamaan laajasti tuulivoima-alan investointimahdollisuuksiin Suomessa. Tuulivoimainvestointien estyminen tai väheneminen vaikuttaa samalla Suomen koko energiantuotantoon sekä hiilineutraaliuteen liittyviin tavoitteisiin. Suomen ja maakuntien hiilineutraalitavoitteet eivät enää voi nojata tuulivoimarakentamiseen, mikä tulisi huomioida säännöksen vaikutusarvioinnissa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Luku 9. Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säädökset (70 §-72 §)

Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisen perusteena (ALK-luonnos 70 §, 71 §, 72 §) on myönteinen lakiuudistus, koska MRL:n voimassa olleessa on tarvittu yleiskaavoituksen lisäksi suunnittelutarveratkaisupäätös. AKL 70 §:n säännöksen ”joustavoittava” hyöty voi toteutua kuitenkin vain, mikäli myös sijoittamisluvalla suunnittelutarvealueella on vielä mahdollista ratkaista hankkeen vaikutusten salliessa laajojakin

aurinkovoima-alueita (esim. mikäli hanke ei edellytä YVA-menettelyä) eikä vain enintään alle 10 hehtaarin alueita (ks. sijoittamislupa suunnittelutarvealueella -rakentamislakimuutos 46 §). Lakimuutoksilla ei saa aiheuttaa merkittävästi kasvavaa yleiskaavojen tai asemakaavojen laadintatarvetta aurinkovoima-alueita koskien.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Luku 10. Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset (77 §)

AKL-luonnoksen 77 §:ssä säädetään yleiskaavan laatimisesta perittävästä korvauksesta ranta-alueella. Jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, kunta voisi periä yleiskaavan laatimiskustannukset maanomistajilta heidän kaavasta saamansa

hyödyn suhteessa. Kunta hyväksyisi kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan ja -ajan. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 76 §:ää muutoin, mutta enää ei säädettäisi voimassa olevan lain tapaan siitä, että kunta voisi periä ainoastaan puolet laatimiskustannuksista. Säännösmuutos, jonka mukaisesti kuntien on mahdollista periä kustannukset kokonaisuudessaan, on myönteinen.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Luku 11. Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (78 §, 79 §, 81 §)

AKL-luonnoksen 78 §:ssä säädetään, että asemakaavaa laadittaessa tulisi arvioida todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Lakikohta aiheuttaa jälleen uutta kaavaprosessiin sisältyvää selvitys- ja vaikutusarviointityötä ja edellyttäisi kaavoituksen henkilöstöltä myös rakentamisen ammattiosaamisen ja kustannusarviolaadinnan taitoja, vaikka säännöksen perusteluissa ei edellytetä tarkkoja hinta-arvioita esitettävän. Kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida, ellei ole rakentamiseen liittyvää ammattiosaamista ja tietoja eri rakennusteknisten ratkaisujen vaikutuksista sekä rakentamisen tämänhetkistä kustannustasosta. Säännöksen voimaantulo aiheuttaisi todennäköisesti kunnille edelleen lisääntyviä asiantuntijakonsulttien ostopalvelukuluja.

AKL-luonnoksen 81 §:n säännös mahdollistaa sekä yleis- että asemakaavojen vireilletulosta ilmoittamisen ja laadintavaiheen kuulemisen samanaikaisesti, mikä parantaa mahdollisuuksia järjestää vuorovaikutus kaavan tavoitteiden ja merkityksen mukaisella tavalla sekä nopeuttaa ja sujuvoittaa kaavaprosesseja. Samalla kaavaprosessiin liittyvä kuntien osallistamisen hoitamisen hallintotyömäärä vähenee.

AKL-luonnoksen 79 §:n mukainen kaavoituskatsauksen korvaaminen verkossa ylläpidettävällä aineistolla vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista on kannatettavaa. Kuntalaisten sekä osallisten kannalta on selkeämpää, että tiedot vireillä ja laadinnassa olevista tai valmisteluun tulevista kaavahankkeista löytyvät kuntien verkkosivuilta.

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

Luku 12. Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa (AKL 90 §, 91§)

Alueidenkäyttölakiluonnoksen uusi kaavan laatimisaloitesäännös (AKL 90 §) on kuntien hallintotyötä lisäävä sekä tarpeeton. Maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä kaavoitusta koskevia aloitteita

ja tehdä yhteistyötä kunnan kanssa kaavan laadinnassa. Toimivia käytäntöjä ei pidä vaikeuttaa lisäsääntelyllä. Pääsääntöisesti kaavoitusaloitteet keskeytyvät maanomistajan taholta, kun maanomistajalle selviää kaavoitustyön kustannusvastuut. Ne kaavoitusaloitteet, jotka ovat realistisia ja joiden kustannusvastuisiin maanomistajat sitoutuvat, käsitellään sekä etenevät jo nykyisin kaavoitussopimusmenettelyjen kautta.

Säännöksen mukaan kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Monijäsenisellä toimielimellä tarkoitettaisiin kuntalain 30 §:n mukaisia kunnan toimielimiä. Tämä säännös aiheuttaa jälleen kunnille hallintovalmistelujen lisääntymistä sekä edellyttää kokousten järjestämisiä.

Alueidenkäyttölain 90 § tulisi poistaa kokonaisuudessaan tai säännöstä tulisi voida noudattaa hyvin joustavasti, kunnan oman hallintomenettelytavan mahdollistavana (käsittelyaika joustava sekä hallintosäännössä voitaisiin ratkaista toimielin tai viranhaltija, joka käsittelee aloitteet).

Lakikohtaan 91 § sisältyvä mahdollisuus antaa kaavaehdotuksen laadinta maanomistajalle ja toisaalta kaavaehdotuksen laadintaan liittyvä kunnan ohjausvelvollisuus ja keskeytyspäättöosoikeus voivat aiheuttaa ristiriitaisia tulkintoja käytännössä sekä sitä kautta kuorimittaa kunnan hallintotyömäärää. Kumppanuuskaavoitus on jo nykyään mahdollista esim. kaavoituksen käynnistämissopimuksen laadinnan kautta. Erityisesti yleiskaavojen laadintaoikeus tulisi säilyä kunnilla; maanomistaja voisi sitä vastoin kilpailuttaa ja palkata kaavanlaatijan, jonka työtä kunta ohjaa.

Koementit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

18 Luku. Muutoksenhaku (111 §, 114 §)

AKL-luonnoksen 111 §:n mukaisesti uusiutuvan energiantuotannon tai ydinvoiman kannalta merkittäviä kaavoja koskevia valituksia tulee käsitellä kiireellisenä. Pykälän mukaan uusiutuvan energiantuotannon tai ydinvoiman kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus,

67 §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus sekä 70 §:ssä tarkoitettua aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja rakentamislain mukaisia lupa-asioita koskeviin valituksiin. Säännöksellä ei olisi vaikutusta esimerkiksi hallintopakon käyttöä koskevien asioiden käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Tämä säännös nopeuttaa kaavojen lainvoimaiseksi tulemistä ja voimaantulon kuuluttamista ja on myönteinen kuntien kannalta.

Valitusoikeus asemakaavan hyväksymisestä koskevasta päätöksestä muuttuu ja tarkentuu (AKL-luonnos 114 §) ja yhdistysten ja yhteisöjen osalta valitusoikeutta rajataan. Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta rajataan silloin kun valitetaan asemakaavasta, joka ei poikkea yleiskaavasta. Kuntien kannalta valitusoikeuden tarkentuminen voi nopeuttaa asemakaavojen lainvoimaiseksi saattamista

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa j voimaantuloa koskevat säännökset

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

21 Luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

Siirtymäsäännöstä koskien vireillä olevia kaavoja tulee muuttaa. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että kaavat, joiden osalta valmisteluvaiheen kuulemisesta on tiedotettu, noudattavat tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä (eli uutta alueidenkäyttölakia ei noudateta). Kaavahankkeissa, joiden laadinnan yhteydessä on myös YVA-menettelyä toteutettu samanaikaisesti, YVA-selostuksen perusteltu päätelmä saadaan käyttöön pääsääntöisesti kaavaluonnosaineiston nähtävillä olon jälkeen. Siten siirtymäsäännös ei tulisi koskea vasta kaavaehdotusvaihetta.

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

Lausunto koskien alueidenkäyttölain (kaavojen toteuttamislaki) muuttamista (101 a §)

Alueidenkäyttölaista aikanaan kaavojen toteuttamista koskevaan lakiin siirtyvässä pykälässä 101 a säädettäisiin maanomistajan oikeudesta saada maakunta-

, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Alueidenkäyttölaissa on eri kaavatasoille määrätty sisältövaatimukset, joiden mukaan luonnon monimuotoisuutta ja luontoarvoja tulee vaalia. Sisältövaatimusten täyttämiseksi kaavoihin on usein tarpeellista antaa mm. puuston käsittelyä koskevia määräyksiä. Lakiluonnoksen § 101 a asettaa haasteen kaavojen sisältövaatimusten täyttämiseksi, koska todennäköisesti osa kaava-alueiden luontoarvokohdetietoista esitetään jatkossa vain kaavaselostuksissa tai kaavakartalla vain informatiivisena tietona. Suojelumääräyksiin osoitettaisiin vain luonnonsuojelualueet ja luonnonsuojelulain 111 §:n mukaisesti kohteet sekä metsälain 10 § mukaiset kohteet. Muut metsätalousalueiden luontoarvoja koskevat kaavatiedot jäävät informatiivisiksi ilman metsänkayttöä rajoittavia suojelumääräyksiä.

Kunnilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia AKL 101 a §:n mukaisten korvausten maksamiseen tai hallinnollista resurssia korvausmenettelyjen hoitamiseen ja siten alueidenkäyttölain 101 a §:n säännös tulee poistaa tai muuttaa merkittävästi sisällöllisesti. Mahdollinen korvausmenettelyyn liittyvä valmistelu sekä kaava-aineistojen arviointi korvausriskien osalta aiheuttaisi kunnille lisää hallinnollista työtä. Lakikohta aiheuttaa myös lisääntyvien valitusprosessien kautta oikeuskäsittelyihin käytettävän hallintotyön määrää.

Mikäli AKL-luonnoksen 101 a §:n tulisi voimaan, se vaikuttaisi sekä yleis- ja asemakaavakarttojen sisältöön automaattisesti, koska kunnilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia korvausten maksamiseen. Säännöksen myötä osa kaava-alueiden luontoarvokohdetietoista esitetäisiin jatkossa vain kaavaselostuksissa tai vain enintään kaavakartalla informatiivisena tietona; eli säännös johtanee siihen, että vain luonnonsuojelualueet ja luonnonsuojelulain 111 §:n mukaisesti kohteet sekä metsälain 10 § mukaiset kohteet (joiden alueilla sovelletaan myös metsälakia *) osoitetaan kaavakartoilla suojelumääräyksiin ja muut metsätalousalueiden luontoarvoja koskevat kaavatiedot jäävät informatiivisiksi ilman metsänkayttöä rajoittavia suojelumääräyksiä.

*Esim. yleiskaavojen M- ja V-alkuiset alueet, asemakaavojen M-alkuiset alueet ovat alueita, joilla metsälakia sovelletaan.

Alueidenkäyttölain laadinnassa tulisi huomioida, että eri kaavatyypin sisältövaatimuksia myös muutetaan vastaavasti metsätalousalueita koskien eli tarkennetaan mitä luonnonympäristön erityisiä arvoja ei saa hävittää (esim. määräys koskee metsätalousalueilla vain muodostettavia tai olemassa olevia luonnonsuojelualueita, LSL:n 111 §:n alueita ja Metsälain 10 §:n kohteita, joissa metsälakia voidaan soveltaa).

Lisäksi tulisi varmistaa, että AKL:n 101 a §:n metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskeva kunnan korvausvelvoite ei koskisi ranta-asemakaavoitusta, koska ranta-asemakaavoitus on pääsääntöisesti maanomistajan aloitteesta käynnistettävä kaavatyypin. AKL:n 101 a §:n metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskeva kunnan korvausvelvoite ei saisi myöskään koskea maakuntakaavoja, koska kunnat eivät ole maakuntakaavojen laatijatahoja. Korvausvelvoite tulee poistaa maakuntakaavan yleispiirteisyyden johdosta.

Lakikohdan osalta olisi lisäksi tarpeen tarkentaa metsäkiinteistön ja metsätalouden harjoittamisen määritelmiä.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Lausunto koskien lakia rakentamislain muuttamisesta

RakL 46 §:n säännöksellä heikennetään merkittävästi kuntien mahdollisuutta ratkaista aurinkovoima-alueiden toteuttamista sijoittamislupamenettelyllä suunnittelutarvealueilla, koska kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Lakiperustelun mukaisesti (sivu 150): ”Pykälän 2 momentin mukaan pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena pidettäisiin aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Säännös olisi uusi. Säännös tarkoittaisi sitä, että pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoinen aurinkovoimala ei voisi täyttää pykälän mukaisia sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella,

vaan tämänkokoisen aurinkovoimalan rakentaminen edellyttäisi aina joko asemakaavan tai alueidenkäyttölain 9 luvussa tarkoitetun aurinkovoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimista. Myös mainittua hehtaarirajaa pienemmän aurinkovoimalan rakentaminen voisi edellyttää asemakaavan tai aurinkovoimayleiskaavan laatimista, jos sillä olisi pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, jo aurinkovoimala sijaitisi luonnon kannalta herkällä alueella.”

Lakikohdan 10 ha rajausta tulee poistaa; lakisääteisesti ei tulisi määritellä, minkäkokoinen aurinkovoimala-alue on merkittävää rakentamista. Merkittävyys tulisi ratkaista vaikutusarvioinnin kautta. Sijoittamisluvalla suunnittelutarvealueelle tulisi voida ratkaista suurempia aurinkovoima-alueita kuin vain enintään 10 hehtaarin voimalakokonaisuudet. Enintään kaavoitusvelvollisuus voitaisiin sitoa YVA-menettelyä edellyttäviin hankkeisiin. Kaavoitusvelvollisuus hidastaa ja vaikeuttaa aurinkovoima-alueiden kehittämistä. Pinta-alaperusteinen merkittävyyden rajausta tulisi poistaa lakisäännöksestä. Sijoittamislupamenettelyssä suunnittelutarvealueella tulee arvioitavaksi selvitysten ja vaikutusarvointien kautta sekä YVA-menettelyn tarveharkinnan kautta mahdollinen alueen kaavoitustarve.

RakL 46 §:n säännöstä tulisi lisäksi tarkentaa siten, että maaseutuyrityksen liitännäiselinkeinojen rakentaminen ei tarkoita loma-asuntojen ja matkailupalveluasuntojen rakentamista. Asuinrakentamisen osalta on suunnittelutarvealueilla tarpeen laajempi lupaharkinta; määräyskohta aiheuttaa epäselvyyttä myös ranta-alueita koskien.

Loma-asuntojen sekä matkailupalvelualueiden rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti yhdyskuntateknisiä verkostoja ja liikenneväylien toteuttamista sekä palvelujen saavutettavuutta, joita suunnittelutarvealueella on tarpeen tarkastella sijoittamisluvan kautta.

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

-

Humppi Ulla-Maija
Saarijärven kaupunki ja 8 aluearkkitehtikuntaa - Saarijärven
kaupunginhallitus