

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

SOA pitää perusteltuna lakiin ehdotettua 8 §:ää, jolla säädettäisiin yhteistyövelvoitteesta eräillä kaupunkiseuduilla. Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset ovat osoittaneet tarpeen ja hyödyn kaupunkiseutujen sisäisestä yhteistyöstä sekä yhteistyöstä kaupunkiseutujen ja valtion välillä. MAL-sopimukset ja niihin liittyvä yhteistyö ja suunnittelu ovat merkittävä kaupunkisuunnitteluun vaikuttava instituutio, jolla ei nykyisellään ole selkeää säännöspohjaa. Jotta MAL-neuvottelut ovat aidosti neuvottelut, SOA pitää perusteltuna, ettei MAL-sopimuksia itsessään kirjata velvoitteena lakiin, vaan ne jätetään sopimuksenvapauden piiriin, mutta sen sijaan veloitetaan MAL-sopimuksiinkin kuuluvaan yhteistyöhön.

SOA pitää myös perusteltuna, että ehdotetussa pykälässä valtio veloitetaan osallistumaan yhteistyöhön. MAL-sopimusten keskeistä ydintä ovat olleet yhtäältä valtion osallistuminen liikennehankkeiden kustannuksiin vastineena kuntien kaavoituksen kiihdyttämisestä sekä valtion tukeman asuntotuotannon jakaminen seudun kuntien kesken segregaaation ehkäisemiseksi. Sopimuksilla siis jaetaan kaupungistumisen kustannuksia suurimmilla kaupunkiseuduilla valtion ja kuntien kesken sekä hallitaan seudullista asukasrakennetta. Nimenomaan valtio on typistänyt omilla linjauksillaan MAL-sopimusten merkitystä rajaamalla valtion tukeman asuntotuotannon kiintiöt sopimusten ulkopuolelle ja supistamalla valtion osallistumista liikennehankkeisiin. Siksi on perusteltua velvoittaa valtio vähintäänkin yhteistyöhön mukaan, ettei jouduteta kehitystä, jossa MAL-sopimusmenettely typistyy vain seudun kuntien keskinäiseksi sopimukseksi.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

SOA kannattaa lämpimästi ehdotusta yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä. Tilatarpeiden muutos ja suurimpien kasvukeskusten kasvu ovat kiihtyneet, eikä yleiskaavoitus välttämättä pysy perässä, jos yleiskaava uudistetaan harvoin ja se sääntelee alueiden käyttötarkoituksia liian yksityiskohtaisesti. Jos tarpeelliseksi koettu muutos edellyttää ensiksi yleiskaavan ja sitten asemakaavan muuttamista, prosessi kestää kohtuuttoman pitkään. Tällöin saatetaan turvautua erilaisiin poikkeusmenettelyihin, jotka rapauttavat hierarkkisen suunnittelujärjestelmän luotettavuutta. Yleiskaavan ja asemakaavan muuttaminen samanaikaisesti nopeuttaisi prosessia.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Pykälässä 46 säädetään asemakaavan tarkoituksesta. Pykälän ensimmäinen momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 50 §:n ensimmäistä momenttia. Alueidenkäyttölain muutoksen tavoitteena on edistää kaavoituksen sujuvuutta hallitusohjelman mukaisesti. Hallitusohjelmassa sujuvoittamisen keinona mainitaan sääntelyn uudistamisen lisäksi normien purkaminen. Keskeinen osa rakentamista kuormittavasta normitaakasta kertyy tarpeettoman yksityiskohtaisesta asemakaavoituksesta. Asemakaavoituksella ohjataan ulkoisvaikutuksia tuottavien asioiden lisäksi yksityiskohtaisesti esimerkiksi julkisivujen rakentamistapaa, asuinrakennusten huoneistojakaumaa ja yhteistiloja – jopa saunan sijaintia rakennuksen sisällä. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta arvioineessa selvityksessä (Suomen ympäristö 1/2014) kiinnitetään huomiota asemakaavojen tarpeettomaan yksityiskohtaisuuteen, mutta todetaan sääntelyn mahdollistavan myös joustavan asemakaavoituksen. Tarpeeton yksityiskohtaisuus voi kieliä kunnan sisäisistä työnjako-ongelmista, jolloin kaavoitus hivuttautuu rakennussuunnittelun ja -valvonnan tontille. SOA esittää, että alueidenkäyttölain 46 §:n esitöissä pyritään ohjaamaan pois tarpeettomasta yksityiskohtaisuudesta ja ohjataan kaavoitusta keskittymään rakentamisen yksityiskohtien sijaan maankäyttöön ja ulkoisvaikutuksiin. Vaihtoehtoisesti tarpeettoman yksityiskohtaisia asemakaavamääräyksiä voitaisiin ohjata välttämään pykälässä 58.

Pykälässä 60 säädettäisiin asemakaavan laatimisesta perittävistä korvauksista. Kunta voisi periä asemakaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisinä, jos kaava on yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta. Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 59 §:ää. Alueidenkäyttölakiin esitetään uusia säännöksiä maanomistajan aloiteoikeudesta ja asema- tai yleiskaavan laatimisesta maanomistajan kanssa. Jos asemakaava laaditaan yhteistyössä maanomistajan kanssa, merkittävä osa laatimisen kustannuksista on maanomistajan kustantamia. SOA näkee tarpeelliseksi huomioida kumppanuuskaavoituksen kustannusjako myös lain 60 §:ssä.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Asemakaavoituksen yhteydessä laadittujen selvitysten määrä on kasvanut merkittävästi ja on muodostunut keskeiseksi asemakaavoitusta hidastavaksi ja vaikeuttavaksi tekijäksi. Ongelma korostuu hankekaavoituksessa, jossa yksittäistä rakennushanketta kohden edellytettyjen selvitysten määrä kasvaa huomattavaksi kustannus- ja viivästystekijäksi. Muutos on tapahtunut merkittävilta osin oikeuskäytännön kautta, kun kaavoja on hylätty puutteellisten selvitysten takia, eikä säädösteitse. Samalla väite selvitysten puutteellisuudesta on muodostunut yleiseksi valitusperusteeksi, vaikka valituksen taustalla olisi muitakin intressejä kuin riittävästä tietopohjasta huolehtiminen. SOA esittää, että alueidenkäyttölain valmistelun yhteydessä ja hallitusohjelman sujuvoittamistavoitteen hengessä selvitetään keinoja keventää asemakaavoituksen selvitystaakkaa.

Edellä mainitusta huolimatta SOA kannattaa, että asemakaavaa laadittaessa olisi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Ottaen huomioon, miten yksityiskohtaisesti kaavojen vaikutusta meluun, liikenteeseen, tuulisuuteen, rakennusperintöön, hulevesiin, luontoarvoihin ja viherympäristöön selvitetään, kustannusvaikutuksia arvioidaan hämmentävän vähän. Usein ainoat kustannusvaikutuksiin liittyvät selvitykset koskevatkin kunnalle kunnallistekniikasta ja liikenneinfrastrukturalta kertyviä kustannuksia. Tämä synnyttää epätasapainon kaavoista päättävillä vaaleilla valituille päättäjäille tarjottavaan valmisteluinformaatioon, mikä voi osaltaan madaltaa kynnystä lisätä kustannuksia nostavia määräyksiä kaavoihin.

SOA kuitenkin korostaa, että kustannusvaikutusten arvioinnissa toteutustapa on oleellinen. 78 §:n kolmannen momentin esitoissa todetaan, että kustannukset olisi arvioitava yleisellä tasolla, eli tarkkoja hinta-arvioita ei tarvitsisi esittää. Jottei kustannusvaikutusten selvittäminen tuottaisi kohtuuttoman suurta lisäselvitystaakkaa, olisi tärkeä voida käyttää ja toistaa kertaalleen tuotettuja aineistoja, esimerkiksi yleisimpien kaavamääräysten kustannusvaikutuksista. Näiden laatiminen kertaalleen tarkempana toisi päättäjien tietouteen myös erilaisten vaihtoehtojen kustannuksia, mikä parantaisi päättäjien mahdollisuuksia vertailla vaihtoehtoisia ratkaisuja.

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

SOA pitää uusia säännöksiä asema- tai yleiskaavan laatimisaloitteesta ja asema- tai yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa erittäin perusteltuina ja tarpeellisina. Säädökset selkiyttävät alati yleistyvän hankekaavoituksen pelisääntöjä ja lisäävät läpinäkyvyyttä siitä, miten ja minkälaiset hankkeet edistyvät. Tämä vahvistaa vaaleilla valittujen päättäjien vaikutusmahdollisuuksia.

Siksi SOA pitää erittäin tärkeänä, että päätös laatimisaloitteesta tai kaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa päätetään nimenomaan kunnan monijäsenisessä toimielimessä. Tällöin hankkeet nousevat herkemmin julkiseen keskusteluun ja poliittisen vastuun piiriin; äänestäjät voivat nähdä läpinäkyvästi minkälaiset ja minkälaisin perustein hankkeet kotikunnassa joko etenevät tai tyssäävät ja kenen kannattamina tai vastustamina.

Lakiluonnoksen 90 §:n toisen momentin mukaan kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa. SOA pitää aikarajaa perusteltuna ja tarpeellisena. SOA myös huomauttaa, ettei neljän kuukauden takarajaa voi mitenkään pitää kohtuuttomana, kun kyse on aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä, ei vielä itse kaavan laatimisesta. Aloitteen tekijän kannalta aikaraja on tärkeä. Aloitteen tekijän on voitava kohtuullisessa ajassa saada tieto, onko hänen aloitteellaan etenemisen mahdollisuuksia, sillä maanomistajalla voi olla itsellään sitova aikataulu hankkeen taustalla. Esimerkiksi edessä hämmöttävää perusparannusta ennen voi selvittää aloitteen kautta, olisiko kunta suopea täydennysrakentamiselle samassa yhteydessä. Mikäli vastauksen saaminen viipyy, aloitteen tekijä ei voi ryhtyä suunnittelemaan tulevaa korjaushankettaan.

SOA kiinnittää huomiota, ettei lakiluonnoksen 91 §:ään esitetä aikarajaa. Ennen kuin maanomistaja voi tehdä kunnalle pyynnön kaavan laatimisesta yhteistyössä, on maanomistajan jo pitänyt tehdä huomattavasti selvittely- ja valmistelutyötä. Ehdotettu kaavamuutos voi yhtä lailla liittyä hankkeeseen, jossa maanomistajalla on pakottava aikataulu. SOA pitää kohtuuttomana, jollei tällöin kunnalta voi saada vastausta pyyntöön ilman aiheutonta viivytystä. SOA esittää, että 91 §:ään kirjataan takaraja kunnan vastauksella samalla tapaa kuin 90 §:ssä.

Laatimisaloitteen tai pyynnön asema- tai yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä voi tehdä maanomistaja tai tämän valtuuttamana vuokraoikeuden haltija. Kunnat ovat Suomessa keskeisiä maanomistajia. Esimerkiksi Helsingin kaupungin alasta huomattavan osan omistaa kaupunki ja uudessa rakentamisessa kaupungin vuokratontit ovat vakio. Lakiluonnoksen 90 ja 91 §:ssä kunnan vastauksesta päättää monijäseninen toimielin, mikä on perusteltua. Jos maanomistajana on kuitenkin kunta, vaatimus monijäsenisen toimielimen päätöksestä uhkaa vesittyä. Vuokraoikeuden haltijan olisi ensiksi kysyttävä maan omistavalta kunnalta lupaa tehdä aloite tai pyyntö kaavan laatimiseen yhteistyössä. Lakiluonnoksessa ei tarkenneta, minkälaisella prosessilla tämä lupa annettaisiin tai hylättäisiin. Siten luvan voisi lähtökohtaisesti hylätä tai hyväksyä viranhaltijapäätöksellä, eikä hylkäyksen tapauksessa pyyntö tai aloite koskaan pääsisi monijäsenisen toimielimen käsittelyyn.

SOA esittää, että lakiin tarkennetaan, että vuokraoikeuden haltijalla on suoraan ja ilman maanomistajan lupaa oikeus saada aloite tai pyyntö kunnan monijäsenisen toimielimen käsittelyyn silloin, kun maanomistajana on sama kunta, missä kiinteistö sijaitsee.

Koemmentit 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

Valitusmahdollisuus kaavoista on yhtäältä oikeusturvan kannalta välttämättömyys, mutta tarpeettomat valitukset viivästyttävät kohtuuttomasti kaavojen lainvoimaisuutta ja siitä riippuvaisia rakennushankkeita. Siksi SOA lähtökohtaisesti kannattaa kaikkia toimenpiteitä, joilla tarpeettomia valituksia saadaan karsituksi ja valitusten käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa lyhyemmiksi.

SOA lähtökohtaisesti kannattaa ehdotusta, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin. SOA kuitenkin huomauttaa, että asiaa selvitettiin Sipilän hallituksen aikana (ympäristöministeriön raportteja 10/2016). Selvityksessä hallintovalitukseen siirtymisessä nähtiin riski, että asianosaisuuden selvittely pidentää käsittelyaikoja. Riski huomioidaan lakiluonnoksen osiossa vaikutukset viranomaisten toimintaan. SOA peräänkuuluttaa, että muutoksen yhteydessä olisi syytä selvittää keinoja, joilla vältetään käsittelyaikojen keston pidentyminen

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että yhdistysten valitusoikeuden ehtona olisi muistutuksen laatiminen kaavaehdotuksesta. Vaikutusten arvioissa tämänkin arvioidaan mahdollisesti pidentävän käsittelyaikoja, kun yhteisöjen valitusoikeus joudutaan ratkaisemaan tapauskohtaisesti. SOA näkee, että toisaalta käsittelyä voisi olla mahdollista nopeuttaa, sillä käytettävissä on jo muistutus ja kaavoituksesta vastaavan viranomaisen perusteltu vastaus siihen. SOA kehottaa selvittämään, miten muistutuksen ja siihen laaditun vastineen hyödyntämisellä voitaisiin ripeyttää valitusten käsittelyä.

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

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

-

Lehtoruusu Lauri
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry