

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

1 § Lain yleinen tavoite

Lain tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävissä asioissa. Lakiluonnoksessa esitetyissä vuorovaikutusta koskeissa muutoksissa tiedottaminen on osoitettu keskitettäväksi pääosin kaupungin verkkosivuille. Sähköinen tiedottaminen on tehokas tiedotustapa, mutta siirtymässä tulisi huomioida eri kohderyhmien käyttämät mediat. Sanomalehti-ilmoitukset ovat esimerkiksi olleet tärkeä tietoväylä kaupungin päätöksistä kuuluttamiselle niille henkilöille, jotka eivät käytä juurikaan internetiä. Vuorovaikutusta koskevilla säännöksillä tiedottamista koskeva päätösvalta siirtyy enenevässä määrin kuntien päätösvaltaan ja vastuulle. Tämä tuo toisaalta joustavuutta toimintatapoihin, mutta riskinä on myös, että vaatimusten vähetessä tiedottaminen, ja sitä myöten osallistaminen, heikkenee paikoitellen.

5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin on lisätty ilmastonmuutos ja kansallinen turvallisuus, mikä on hyvä ja tärkeä asia, vaikka se tarkoittaa kaavoituksen selvityskuorman kasvua.

7 § Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

Säännöksessä olisi hyödyllistä yhdenmukaista tulkittamista varten täsmentää, mitä ”riittävän etäälle” -ilmaisulla tarkoitetaan.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

16 § Kunnan tehtävät

Pykälän toiseen momenttiin on tuotu nykyisin asetuksessa mainittu seurantatehtävä. Siirron myötä olisi tärkeä arvioida seurantatehtävistä koituvia vastuita ja kustannuksia kunnille. Lisäksi olisi hyödyllistä täsmentää, mitä seurantavelvoite käytännössä tarkoittaisi.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

On hyvä, että säännös mahdollistaa yleiskaavan laatimisen perustellusta syystä maakuntakaavasta poiketen. Tämä mahdollistaa sen, että kunta voi sovittaa entistä paremmin yhteen maakunnalliset ja paikalliset maankäytön tavoitteet.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Uusi säännös koskien yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittelyä on hyvä uudistus, mikä parantaa ja vahvistaa kunnan mahdollisuuksia tehdä kyseisiin kaavatasoihin yhtäaikaista muutoksia.

44 § Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

Kuntien mahdollisuus yhteisen yleiskaavan laatimiseen on hyödyllinen ja tärkeä, etenkin kun maakuntakaava tulee keskittymään entistä enemmän maakunnallisiin ja valtakunnallisiin aiheisiin. Säännöksen mukaan kuntien valtuustojen tulisi hyväksyä yhteinen yleiskaava kolmen kuukauden kuluessa ensimmäisestä hyväksymispäätöksestä, mikä on määräaika tiukka. Määräaika voi osoittautua erittäin tiukaksi etenkin lomakausien takia tai valtuustokausien vaihtuessa. Kunnilla tulisi olla mahdollisuus sopia tapauskohtaisesti päätöksenteon määräajasta. Laissa olisi tarpeen antaa myös mahdollisuus kaavan hyväksymisestä vain osalla yhteisen yleiskaavan alueesta, mikäli yksi kunnista jättäisi kaavan hyväksymästä tai se päättäisi hyväksyä sen vain tietyiltä osin. Edellytyksenä tulisi kuitenkin olla, että voimaan tuleva osuus muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

59 § Asemakaavan oikeusvaikutukset

Säännöksen perusteluissa olisi tärkeä korostaa, että ensimmäisessä momentissa mainitulla rakennuskohteella mainitaan sekä luvanvaraista että luvasta vapautettua rakentamista. Täsmennys lisäisi eri lakien välistä yhtenäisyyttä.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Säännöksessä esitetty etäisyysvaatimus tarkoittaisi monin paikoin Etelä-Suomessa sitä, että tuulivoimala-alueiden sijainnit tulisi osoittaa maakuntakaavoissa. Vaatimus vähimmäisetäisyydestä lisäisi tuulivoimarakentamisen byrokratiaa ja kaventaisi kuntien kaavoitusmonopolia, mikä olisi hallitusohjelman vastaista. Tuulivoimaloiden etäisyyksiä tulisi siis jatkossakin olla mahdollista arvioida kunnan päätäntävalta säilyttäen ja vaikutusten arviointiin perustuen.

Pykälän ensimmäisen momentin kolmannessa kohdassa säädettäisiin maisemavaikutuksista. Maisemavaikutusten arviointiin vaikuttaa monissa tapauksissa arvioijan subjektiivinen kokemus, minkä takia olisi hyödyllistä laatia objektiiviset kriteerit maisemavaikutusten arvioinnin selkeyttämistä varten.

Pykälän kolmannessa momentissa säädetään tuulivoimarakentamisen suostumusmenettelystä. Perusteluiden mukaan kunta vastaisi maanomistajien suostumuksista. Tämä menettely lisäisi huomattavasti kuntien hallinnollista taakkaa. Tuulivoimarakentaminen etäisyysvaatimuksineen koskettaisi erittäin laajoja alueita, joilta kunnan tulisi hanketoimijaa varten noutaa maanomistajien yhteystiedot sekä pyytää jokaisen maanomistajan suostumus hanketta varten. Suostumusten arkistointi jäisi myös kunnan vastuulle.

Suostumusmenettelyä koskevassa säännöksessä tulisi huomioida, miten tieto siirtyy maanomistajalta toiselle. Todennäköisesti selkein ja tarkoituksenmukaisin keino olisi kirjata suostumus rasitteena kiinteistörekisteriin, mikä myös lisäisi suostumusmenettelyä varten tehtävää työtä. Lisäksi suostumusmenettelyä koskevassa momentissa tulisi säätää, miten menettelyn vastuut jakautuisivat ja missä kaavaprosessin vaiheessa suostumukset tulisi olla annettuina.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

70 § Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena ja

71 § Aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Säännökset mahdollistaisivat entistä selkeämmin, että aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena voidaan käyttää yleiskaavaa. Aurinkovoimala-alueet voivat olla pinta-aloiltaan laajoja alueita, jolloin asemakaavan laatiminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Teollisen kokoluokan aurinkovoimaloiden yleiskaavoittaminen sen sijaan mahdollistaa laajojen alueiden suunnittelun yhtenäisenä kokonaisuutena. Luonnoksen 71 § vaikuttaa merkittävästi aurinkovoimarakentamisen mahdollistavan yleiskaavan sijoittumiseen, mikä rajoittaa kunnan päätösvaltaa ja kaavoitusmonopolin toteutumista.

71 §:n toisen kohdan mukaan aurinkovoimarakentamista ohjaavassa yleiskaavassa ei saisi osoittaa aurinkovoimarakentamista merkittävässä määrin metsämaalle. Perustelut metsien tärkeydestä hiiliavarastoina ovat perustellut, mutta tietyissä tapauksissa aurinkovoimarakentamisen strategiset alueet sijoittuvat metsämaalle. Esimerkiksi teollisen kokoluokan aurinkovoimalat ovat kannattavaa sijoittaa sähköinfrastruktuurin lähetyville ja mikäli sähköasemat on toteutettu metsäisille alueille, lain ei tulisi estää näiden alueiden kaavoittamista yleiskaavatasolla. Mikäli aurinkovoimarakentaminen joudutaan sijoittamaan metsämaalle, vaikutuksia arvioidaan selvitysten avulla ja niitä voidaan pienentää sekä ehkäistä kaavaratkaisuissa. Kohdassa olisi tärkeä myös tarkentaa, miten metsämaalle sijoittumisen merkittävyys määräytyy. Tarkoitetaanko merkittävyydellä hankekohtaista vai kunnallista, seudullista tai valtakunnallista mittakaavaa. Merkittävyyden tulkitsemista ei voida jättää oikeuskäytäntöjen ratkaistavaksi.

Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena tulisi koskea kaikkia aurinkovoimalaa varten rakennettavia rakenteita.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

73 § Suunnittelutarve ranta-alueella

Pykälän ensimmäisessä momentissa tulisi tarkentaa, että rannan suunnittelutarve koskee myös luvasta vapautettuja rakennuskohteita.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Pykälän kolmannen momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa tulisi arvioida kaavan merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Säännöksen perusteluissa on tarkennettu, mitä merkittävillä vaikutuksilla tarkoitetaan. Kaavoituksen yhteydessä on jo nykyisellään tehtävänä suuri määrä selvityksiä, jolloin tämän määräyksen lisääminen lisäisi kuntien selvitystaakkaa. Merkittävien vaikutusten määrittely on tärkeää, jotta voidaan varmistua kaavoja varten laadittavien selvitysten tarkoituksenmukaisuudesta.

79 § Tieto vireillä olevista kaavoista

Kaavoituskatsauksen korvaaminen verkossa ylläpidettävällä tiedolla vireillä olevista kaavoista on kannatettava. Uudistus sujuvoittaisi kuntien työtä.

80 § Kaavan vireilletulosta ilmoittaminen ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja

81 § Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa

Pykälistä on esitetty poistettavaksi velvoite julkaista ilmoitus vähintään yhdessä paikkakunnalla leviävässä sanomalehdessä. Tiedottamisen digitalisoituminen sujuvoittaa kaavoituksen työtä, mutta tiedottaminen muuttuu entistä keskitetyymmäksi. Sanomalehti-ilmoituksista luopuminen herättää huolen siitä, tavoittaako kaupungin verkkosivuilla julkaistavat ilmoitukset kaikki kaavan osalliset.

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

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Säännöksen mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Aloite tulisi käsitellä kunnan monijäsenisessä toimielimessä neljän kuukauden aikana. Aloiteoikeuden laajentaminen lisäisi kaavoitusprosessin demokraattisuutta, mutta se lisäisi myös kaavoittajien työmäärää. Esitetty aikaraja on todella lyhyt ja etenkin pienissä kunnissa tämä voisi aiheuttaa huomattavan resurssirasitteen. Haastavia ajankohtia määräajan suhteen olisivat etenkin loma-ajat ja valtuustokausien vaihdot. Nykyinen aloiteoikeuskäytäntö on ollut toimiva, mutta mikäli aloiteoikeutta laajennettaisiin, määräajan tulisi olla huomattavasti pidempi tai sen määrittämiselle tulisi antaa vapaus kunnille itselleen kuten myös päättäminen aloitteen ratkaisijasta. Määräaika voitaisiin korvata velvoittamalla kunta ratkaisemaan aloite hallintolain 23 §:n mukaisesti viivytyksettä sekä määrittelemään itse aloitteen käsittelyaika hallintolain 23 a §:n mukaisesti.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

103 § Määräys suunnitteluvuorituksen toteuttamiseksi

Pykälän ensimmäisessä momentissa on muotoiltu, että kunnan on hyväksyttävä asema- tai yleiskaava. Säännös ei kuitenkaan voi velvoittaa kuntaa hyväksymään kaavaa tietyn sisältöisenä kuntien itsehallintoperiaatteen nojalla. Väärinkäsitysten ehkäisemiseksi lause tulisi muotoilla siten, että kunnan olisi hyväksymisen sijaan tehtävä päätös.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

114 § Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Esitetyn säännöksen myötä osallisten muutoksenhakuoikeutta kavennettaisiin yleiskaavan mukaisten asemakaavojen hyväksymispäätösten osalta. Muutoksen myötä valitusoikeutta ei olisi enää kunnan jäsenillä, ainoastaan asianosaisilla. Muutoksenhaun sujuvoittaminen on kannatettavaa, mutta kyseinen raja voi lisätä tulkinnanvaraisuutta asianosaisten määrittelyyn. Lisäksi muutos rajoittaa kuntalaisten oikeuksia osallistua ja vaikuttaa kuntansa päätöksentekoon ja lisää painetta yleiskaavojen sisältöön. Yleiskaavoja laaditaan erilaisia tarkoituksia varten ja niiden mittakaava vaihtelee strategisesta tasosta yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Yleiskaavan perusteella voidaan tehdä monenlaisia asemakaavaratkaisuja, joita kaikkia ei pystytä etukäteen ennakoimaan. Tästä syystä osallisilla tulisi olla voimassa olevan lainsäädännön mukainen valitusoikeus eikä sitä tulisi kaventaa.

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

122 § Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Säännöksessä tulisi säätää myös kuntien oikeudesta saada lakisääteisten tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja maksutta. Tiedonsaantioikeuden tulisi kattaa myös salassa pidettävä tieto.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

126 § Vireillä olevia kaavoja koskeva siirtymäsäännös

Säännöksen mukaan niiden vireillä olevien kaavojen, joita ei ole asetettu ehdotuksena nähtäville ennen tämän lain voimaantuloa, laatimisen ja hyväksymisen suhteen noudatettaisiin tämän lain säännöksiä. Siirtymäsäännöksen vaikutusta tulisi arvioida uusiutuvan energian voimalaitosten rakentamisen mahdollistaviin kaavahankkeisiin. Mikäli laki tulisi voimaan esitetyn luonnoksen mukaisena, se asettaisi monet tuulivoimarakentamista ohjaavat osayleiskaavat riskiasemaan ja hidastaisi niiden kaavoitusprosessia. Valmisteilla olevat tuulivoimarakentamista ohjaavat yleiskaavaehdotukset saatettaisiin joutua keskeyttämään puuttuvien suostumusten takia, jolloin kaavoja varten laadittu valmisteluaineisto laajoine selvityksineen sekä käytettyine resursseineen menisivät hukkaan. Tuulivoimarakentamista ohjaavien yleiskaavojen lisäksi säännös hidastaisi myös aurinkovoimarakentamista ohjaavien yleiskaavojen toteuttamista, mikäli ne sijoittuisivat merkittävässä määrin metsämaalle ja niiden toteutus edellyttäisi asemakaavan laatimista. Tämän siirtymäsäännöksen osalta olisi tarpeen harkita uudelleen, mitä lakia tulisi soveltaa vireillä olevien kaavojen osalta ja missä vaiheessa vireillä olevien kaavojen tulisi olla. Lisäksi tulisi tarkastella, miten siirtymä järjestettäisiin siten, ettei merkittävien vireillä olevien uusiutuvan energiavoimalahankkeiden kaavan toteuttamista vaikeutettaisi kohtuuttomasti.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46 § Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Säännöksen sisältöä on ehdotettu luonnoksessa täsmennettäväksi siten, että vähintään kymmenen hehtaarin laajuinen aurinkovoimala edellyttäisi aina asemakaavan laatimista. Yksiselitteisen kokorajoitteen asettaminen on selkeä tapa määritellä, mikä on merkittävää rakentamista ja mikä ei. Teollisen kokoluokan aurinkovoimaloiden suhteen ei kuitenkaan aina ole käytännöllistä tai tarkoituksenmukaista laatia asemakaavaa. Aurinkovoimarakentamista voidaan ohjata yleiskaavoituksen kautta ja se on myös tarkoituksenmukaisempaa, kun käsitellään huomattavan laajoja alueita. Tämä säännös ja uuden alueidenkäyttölakiluonnoksen 71 § huomioiden metsämaalle sijoittuvat yli kymmenen hehtaarin aurinkovoimalat tulisi aina asemakaavoittaa. Metsämaata kaavoitettaessa rakentaminen tulee pääasiassa sovittaa maisema- ja luontoarvoihin sekä infrastruktuuriin. Tämä pystytään huomioimaan ja järjestämään yleiskaavatasolla, etenkin kun rakentamista ohjataan selvitysten perusteella ja huolellisesti laadittujen, rakentamisluvan edellytysten vaatimusten huomioivien kaavamääräysten avulla.

Haja-asutusalueille sijoittuvien teollisen kokoluokan aurinkovoimaloiden asemakaavoittamisen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa tulisi myös huomioida se, että metsämaat ovat yleisesti ottaen haja-asutusaluetta, joille ei ole laadittu pohjakarttoja. Asemakaavan pohjakartan tarkkuustasosta on säädetty alueidenkäyttölain 51 §:ssä sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 24 §:ssä. Haja-asutusalueille sijoittuvien teollisen kokoluokan aurinkovoimaloiden asemakaavoittaminen edellyttäisi tällöin pohjakarttojen laatimista, mikä vaatisi kunnalta huomattavia resursseja ja aikaa ennen kaavan piirtämisen aloittamista. Tämä myös hidastaisi kaavaprosessia. Mikäli lakiluonnoksen mukaisesti metsämaalle sijoittuvien teollisen kokoluokan aurinkovoimaloiden rakentamista tulisi ohjata asemakaavan avulla, asemakaavan esitystavan ja pohjakartan vaatimuksia tulisi tarkastella säännöksen perusteluissa nykyistä enemmän.

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

-

Puumala Annamaria
Huittisten kaupunki - kaavoitusinsinööri