

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

Oulun yliopiston kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto / kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle koskien uutta alueidenkäyttölakia.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

- 1 § Lain tavoite: Lain yleinen tavoite tulisi muotoilla siten, että se vastaa lakiehdotuksen keskeisten osa-alueiden sisältöä. Nykyinen muotoilu ylläpitää vaikutelmaa sääntelykokonaisuuden jatkuvuudesta, vaikka sääntelyn kohde on olennaisesti muuttunut – esimerkiksi rakentamisen ohjaus on siirretty erilliseen lakiin. Lisäksi pykälän toisessa momentissa korostettu osallistuminen ei vastaa enää lakiluonnoksen kokonaisrakennetta, joka useissa kohdin käytännössä kaventaa osallistumismahdollisuuksia aiempaan verrattuna.
- 5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet: Tämä on koko lain kannalta keskeisin pykälä, mutta sen muotoilu jää yleisluontoiseksi. Yksittäiset tavoitteet eivät konkretisoidu myöhemmässä lakitekstissä, eikä ole selvää, miten ne ohjaavat käytännön suunnitteluratkaisuja tai viranomaispäätöksiä. Kunkin momentin sisältöä tulisi tarvittaessa täsmentää valtioneuvoston asetuksella, jotta tavoitteiden soveltaminen olisi ennakoitavaa ja oikeusvarmaa.
- 6 § Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä: Pykälä on uusi lisäys, jolle ei löydy selkeää tukea muusta lakitekstistä eikä sen suhdetta muihin tavoitteisiin tai viranomaisvastuisiin ole täsmennetty. Koska viittaus kansalliseen turvallisuuteen voi oikeuttaa huomattavan voimakkaita rajoituksia osallistumiseen ja kaavoituksen avoimuuteen, säännöksen epämääräisyys muodostaa oikeudellisen riskin. On epäselvää, millä tavoin tämä uusi säännös poikkeaa puolustushallinnon nykyisestä tarpeesta tai millä tavoin nykyinen sääntely olisi ollut esteenä turvallisuuskriittiselle toiminnalle. Pykälää tulee tarkentaa, jotta se ei toimi perusteettomana avoimen suunnittelun ja osallisuuden rajoittajana.

- 8 § Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla: Pykälässä esitetty yhteistyövelvoite koskee nimettyjä seitsemää kuntaa sen sijaan, että se olisi selkeästi sidottu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tasoihin, kuten maakunta- tai yleiskaavoitukseen. Tämä horjuttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän johdonmukaisuutta ja hämärtää vastuunjakoja. Velvoitteen kytkeminen järjestelmän suunnittelutasoihin olisi oikeusvarmuuden ja hallinnollisen selkeyden kannalta välttämätöntä. Pykälä ei saa olla kiertotie MAL-sopimuksille, joiden demokraattista ja institutionaalista oikeutusta on tutkijoiden toimesta jo aiemmin arvosteltu.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

- Luku 2 – Viranomaisten tehtävät: Luvussa määritellään eri viranomaisten vastuut alueidenkäytön suunnittelussa, mutta sääntely jää yksipuoliseksi, koska se ei ota huomioon muita lain nojalla virallisesti prosessiin osallistuvia toimijoita. Lain johdonmukaisuuden ja käytännön soveltamisen kannalta olisi perusteltua täydentää lukua määrittelemällä myös muiden toimijoiden roolit ja tehtävät – erityisesti määrittelyä kaipaavat käsitteet kuten osallinen, kumppani, kaavoitusaloitteen tekijä tai muut lakiin kirjatuihin menettelyihin esiintyvät tahot.

Näiden toimijoiden aseman täsmentäminen tukisi osallistumisoikeuksien toteutumista, parantaisi valmistelun avoimuutta ja selkeyttäisi vastuunjakoja. Ilman näitä määritelmiä jää epäselväksi, millaisin oikeuksin ja velvoittein toimijat osallistuvat alueidenkäytön ohjaukseen – ja millä perusteilla heidän osallistumisensa voidaan huomioida tai ohittaa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

- Luku 3 – Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet: Luku säilyttää VAT-järjestelmän muodollisesti ennallaan, mutta ei selvennä sen suhdetta muuhun suunnittelujärjestelmään tai päätöksenteon ketjuun. Erityisesti tulisi harkita, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) liitettäisiin selkeästi lain 1 §:n 2 momentin osallistumista koskevaan sääntelyyn. Tällä hetkellä VAT-tavoitteet jäävät osallistumismenettelyjen ulkopuolelle, mikä ei ole perusteltua niiden merkittävä oikeudellinen ja poliittinen painoarvo huomioon ottaen.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

- Ehdotuksessa esitetään maakuntakaavaa koskevia muutoksia, jotka heikentävät maakuntakaavan ohjausvaikutusta. Maakuntakaavalla on kuitenkin erittäin tärkeä eri toimintoja yhteensovittava rooli etenkin kaupunkiseutujen ulkopuolisilla maaseutuvaltaisilla ja harvaan asutuilla alueilla.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

- 41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely mukainen uusi menettely, jossa yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä, vähentää osallisten osallistumismahdollisuuksia sekä eri kaavatasoilla tapahtuvan osallispalautteen ja vaikutusten arvioinnin kautta tapahtuvaa suunnitelmien laadun kehittämistä. Yhteiskäsittely on myös koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän perusteena olevan hierarkiaperiaatteen kanssa ristiriidassa.

- 43 §–45 § – Yhteinen yleiskaava: Yhteisen yleiskaavan sääntely elvyttää aiemman, liki vaille käytännön sovelluksia jääneen kaavamuodon ilman, että lakiluonnos tarjoaa uskottavaa perustelua sen käytön lisäämiselle. Lainvalmistelussa tulisi tarkemmin eritellä, millä tavoin tämä yhteistyömuoto eroaa nykyisistä yhteistoimintatavoista ja millaisia kannustimia sen käyttöönnotolle olisi.

Mahdollinen kytkentä 8 §:n mukaiseen MAL-rahoitukseen voisi muodostaa toimivan välineen sitoa seudullinen kaavoitus yhteen rahoitusohjauksen kanssa. Tämä voisi samalla hillitä alueidenkäytön järjestelmän ulkopuolella tuotettujen "villiä" kaavoitusta muistuttavien asiakirjojen (kuten kaupunkiseutukaava tai kaavarunko) käyttöä ilman oikeudellista pohjaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

- 47 § – Asemakaavan laatimistarve. Pykälän toinen momentti korostaa tarpeettomasti yksittäisiä erityistarpeita, kuten asuntotuotantoa ja elinkeinoelämän kilpailua, joiden asema lain kokonaisuudessa on jo muutoinkin vahvistunut. Asemakaavan laatimistarve tulisi säilyttää avoimempana ja mahdollistaa sen perusteleminen moninaisin kunnallisen kehityksen tavoittein. Valittu painotus saattaa kaventaa asemakaavan käyttöalaa muihin yhteiskunnallisesti merkittäviin tarkoituksiin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

- 64 § – Vähittäiskaupan suuryksikkö: Pykälässä esitetty suuryksikön kokorajan nostaminen 4 000 kerrosneliömetriin muuttaa sääntelyn logiikkaa tavalla, joka tukee hajautuneen yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja saattaa heikentää mahdollisuuksia yhdyskuntataloudellisesti kestävään kaupan ohjaukseen. Nykyinen sääntelymalli perustuu pinta-alaperusteiseen raja-arvoon, mutta olisi aiheellista pohtia, voisiko kaupan ohjauksen vaikuttavampi perusta löytyä muista tekijöistä – esimerkiksi palvelun saavutettavuudesta, liikennemäärästä tms. Pelkkä kerrosalamäärään perustuva määritelmä on yksinkertainen, mutta ei tähänkään mennessä ole ollut riittävä ohjaamaan kaupan sijoittumista suunnittelujärjestelmän yleisten kestävä kehitystä edistävien tavoitteiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

- Sääntelyn tarkentaminen nykyisestä lainsäädännöstä ei ole tarkoituksenmukaista. Alueidenkäyttölain tulee mahdollistaa erilaisten uusien energiateknologioiden käyttöönotto tapauskohtaiseen tarkasteluun perustuen, eikä laissa tule sitoutua tiettyihin nykyteknologian mukaisiin ratkaisuihin. Teknologinen kehitys on erittäin nopeaa. Hybridivoimalat, joissa yhdistyvät aurinko- ja tuulivoimalat sekä sähkövarastot, ovat yleistymässä lähivuosina. Lakimuutos sähkömarkkina- ja kaavoitustarvetta. Täten alueidenkäyttölakiehdotus, jossa nämä energiamuodot nähdään toisistaan erillisinä alueidenkäyttömuotoina, on jo ennalta vanhentunut.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

- Aurinkovoimarakentamista koskevien erityisten säännösten lisääminen ei ole tarkoituksenmukaista. Alueidenkäyttölain tulee mahdollistaa erilaisten uusien energiateknologioiden käyttöönotto tapauskohtaiseen tarkasteluun perustuen, eikä laissa tule sitoutua tiettyihin nykYTEknologian mukaisiin ratkaisuihin. Teknologinen kehitys on erittäin nopeaa. Hybridivoimalat, joissa yhdistyvät aurinko- ja tuulivoimalat sekä sähkövarastot, ovat yleistymässä lähivuosina. Lakimuutos sähkömarkkina-alueissa keväällä 2025 tulee jouduttamaan hybridivoimalahankkeita ja lisää niiden sijainninohjaus- ja kaavoitustarvetta. Täten alueidenkäyttölakiehdotus, jossa nämä energiamuodot nähdään toisistaan erillisinä alueidenkäyttömuotoina, on jo ennalta vanhentunut.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

- 73 §–77 § – Ranta-alueiden sääntely: Ranta-alueita koskevat säännökset muodostavat edelleen sääntelykokonaisuuden, jonka yksityiskohtaisuus on poikkeuksellisen suuri verrattuna muuhun kaavoituslainsäädäntöön. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, mutta sääntelyn merkitys on vaarassa murentua, koska Rakentamislain (2023/751) 57 § on tehnyt asemakaavasta poikkeamisen huomattavan helpoksi myös ranta-alueilla. Mikäli Rakentamislain sääntely säilyy ennallaan, tulisi ranta-asemakaavojen oikeusvaikutuksia ja loma-asumisen sääntelytarvetta arvioida uudelleen.

Erityisesti tulisi tarkastella, onko loma-asumisen käsitteellä enää tarkoituksenmukaista ja ohjaavaa käyttöä tilanteessa, jossa asumismuotojen rajat hämärtyvät ja monipaikkaisuus lisääntyy. Samalla olisi syytä arvioida mahdollisuuksia yhdistää ranta-alueiden sääntely nykyistä selkeämmin yleiskaavapohjaiseen suunnitteluun ja vähentää yksittäisten asemakaavojen ja maanomistajalähtöisten ehdotusten määrää, mikäli kaavoituksen kokonaisohjaus halutaan säilyttää kunnissa ja suunnittelujärjestelmän piirissä.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

- § 78 Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa uusi kolmas momentti, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin, on esitettyssä muodossa ongelmallinen. Monet rakentamisen kustannuksiin vaikuttavat asiat tarkentuvat vasta rakennuslupavaiheessa. Myös kaavojen pitkä toteutusaika haastaa rakentamisen kustannusvaikutusten realistista arviointia.

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

- 90 § ja 91 § Kaavoitusaloite ja kaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa: Pykälät voi nähdä eräänlaisena laajennuksena kuntalaisaloitteelle: ne tarjoavat maanomistajille uuden väylän vaikuttaa kaavoituksen käynnistymiseen ja osallistua valmisteluun. Tämä voi lisätä paikallistuntemuksen hyödyntämistä ja sujuvoittaa hankkeita. Samalla ehdotus kuitenkin siirtää merkittävää toimivaltaa kunnan ulkopuolelle ilman selkeää sääntelykehystä. Kaavan valmistelun

siirtäminen yksittäiselle maanomistajalle muistuttaa yksityistä kaavoitusta, mutta ilman tarkasti määriteltäviä ehtoja, vastuita tai valvontamekanismeja.

Keskeiset huomiot ehdotetusta isoista periaatteellisista muutoksista: 1) Valituskelvoton määräaika aloitteen käsittelyssä on poikkeuksellinen ja heikentää oikeusturvaa. 2) Kunnan ohjausvastuun sisältö jää avoimeksi, eikä yksityisen valmistelun laatua tai rajapintaa yleiseen etuun ole selkiytetty. 3) Pykälät eivät asetu luontevasti osaksi kaavahierarkiaa, mikä voi lisätä suunnittelun pirstaloitumista. 4) Osallistumis- ja vaikutusten arviointivelvoite jää käytännössä kunnalle, vaikka valmistelu voi siirtyä ulkopuolelle.

Pykälät vahvistavat suuntaa, jossa alueidenkäytön suunnittelu hajautuu ja sen neuvotteluperustaisuus korostuu. Ehdotusta tulisi tarkentaa siten, että kaavahierarkia, julkinen ohjausvastuu ja osallistumisoikeudet eivät heikenny. Menettely voisi tukea kokonaisvaltaista suunnittelua, mikäli se kytketään selkeästi kunnan strategiseen ohjaukseen ja esimerkiksi rahoitusvälineisiin kuten MAL-sopimuksiin.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Pykälät 96 §–99 § – Kansallinen kaupunkipuisto: Kansallista kaupunkipuistoa koskevat lainkohdat ovat periytyneet aiemmasta maankäyttö- ja rakennuslaista lähes muuttumattomana, ja säilyneet edelleen hieman irrallisena suhteessa muuhun kaavoitus- ja suojelulainsäädäntöön. Olisi perusteltua arvioida kansallisen kaupunkipuiston roolia osana kulttuuriympäristön suojelua, maailmanperintökohteita ja laissa mainittuja erityisiä suojeluarvoja sekä koota em. osatekijät samaan kokonaisuuteen.

Nykyinen sääntelymalli ei selvästi osoita, millaista lisäarvoa kansallinen kaupunkipuisto tuottaa suhteessa jo olemassa oleviin kaavaratkaisuihin, eikä sen yhteyttä muuhun suojelulainsäädäntöön ole systematisoitu. Käytännössä kansallinen kaupunkipuisto on riippuvainen kunnan omasta aktiivisuudesta ja sen hoitoa ohjaa hoito- ja käyttösuunnitelma, jonka oikeusvaikutus jää epäselväksi suhteessa kaavoitukseen ja lupa-asioihin.

Mikäli sääntely halutaan säilyttää, tulisi kansallisen kaupunkipuiston tehtävä ja normatiivinen suhde muihin suojelujärjestelmiin täsmentää. Erityisesti olisi syytä arvioida, voidaanko tämä järjestelmä yhdistää osaksi laajempaa kokonaisuutta, joka kattaa myös maailmanperintöalueet ja suojelukysymysten ohjauksen. Tämä voisi selkeyttää suojelujärjestelmän rakennetta ja vahvistaa kulttuuriympäristöä koskevan sääntelyn uskottavuutta.

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

114 § Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ehdotetaan, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeuden poistaminen mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäseniltä ei ole lain yleisen osallistumistavoitteen mukaista. Ehdotettu säännös poikkeaa kuntalain mukaisesta kunnallisvalitusta koskevasta pääsäännöstä, eikä siten tue eri lakien keskinäistä yhteensopivuutta.

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 toteuttamislaki)

- Emme kannata voimassa olevan lain 1§ muuttamista ehdotuksen mukaisesti, koska lain yleinen tavoite poikkeaisi tällöin alueidenkäyttölain 1§, jonka mukaan yleisenä tavoitteena luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle. Ei ole loogista, jos kaavojen toteuttamisen yleinen tavoite on tältä osin eri (toimiva elinympäristö) kuin alueidenkäyttölain yleinen tavoite (hyvä elinympäristö).

- 20 § muutosehdotusta koskien kunnan tehtäviä on kannatettava, jos vaatimus yli 6000 asukkaan kuntien kaavoittajasta, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys, sisältyy ehdotetulla tavalla uuden alueidenkäyttölain 16 § kolmanteen momenttiin.

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.

Nylund Päivi
Oulun yliopisto