

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

Hallinto-oikeus pitää kaavoitusjärjestelmään esitettäviä täsmennyksiä pääosin tarpeellisina. Esitysluonnos on selkeästi laadittu ja perustelut ovat jo tässä vaiheessa varsin kattavat.

Suunnittelutarvealuetta koskien kiinnitetään huomiota lisääntyvään viittaustarpeeseen alueidenkäyttölain ja rakentamislain välillä. Säännösten pilkkominen eri lakeihin ei ole lainsäädännön selkeyden kannalta hyvä kehitys.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Hallinto-oikeus pitää hyvinä maakuntakaavan tarkoitukseen ja sen ohjausvaikutukseen esitettäviä tarkennuksia. Lakiehdotuksen 27 §:n ja sitä koskevien perustelujen perusteella maakuntakaavalla ei vaikuttaisi olevan ohjausvaikutusta asemakaavan laadinnassa. Lakiehdotuksen 50 §:n perusteella maakuntakaava tulisi kuitenkin otettavaksi huomioon asemakaavaa laadittaessa siten kuin siitä edellä säädetään. Esitykseen sisältyy tältä osin ristiriitaisuutta, jonka vuoksi sitä olisi tarpeen tarkentaa. Maankuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan pykälän perusteluissa olisi selvytyksen vuoksi hyvä todeta myös esitysluonnoksen 45 §:ssä tarkoitetun kuntien yhteisen yleiskaavan vaikutus maakuntakaavan ohjausvaikutukseen.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Esitysluonnoksen 41 §:n 1 momentissa säädetään uutena säännöksenä asemakaavan ja yleiskaavan yhteiskäsittelystä. Kaavojen hyväksymispäätös olisi yhteinen. Hallinto-oikeus katsoo, kuten esitysluonnoksessakin on todettu, että säännös keventää ja ilmeisimmin nopeuttaakin kaavojen laatimista silloin, kun samalle alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Muutoksenhaun kannalta on kuitenkin mahdollisesti odotettavissa ennakoimattomia ongelmia esimerkiksi tilanteessa, jossa valitus on rajattu vain toiseen hyväksytyistä kaavoista. Vastaavasti pykälän 2 momentissa esitetty säännös, joka mahdollistaa voimassa olevan asemakaavan kumoamisen yleiskaavan hyväksymispäätöksellä, voi aiheuttaa ongelmia suhteessa kumottavan asemakaavan suojelumääräyksiin ja maanomistajan asemaan.

Hallinto-oikeus pitää hyvänä selkeytyksenä 42 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan yleiskaava olisi pääsäännön mukaan oikeusvaikutteinen.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Esitysluonnoksen 68 §:n 1 momentin 3 kohdan (tuulivoimarakentamisen maisemavaikutuksia koskeva sisältövaatimus) osalta hallinto-oikeus kiinnittää huomiota esitysluonnoksen perusteluissa merkittävän haitallisen maisemavaikutuksen tulkinnanvaraisuuteen. Perustelujen nojalla jää edelleen tulkinnanvaraiseksi, minkälainen muutos maisemakuvassa on säännöksessä tarkoitetulla tavalla merkittävästi haitallinen. Olisi myös syytä kuvata, minkälaista selvitystä maisema-arvoista tulisi esittää.

Hallinto-oikeus pitää muutoksenhaun näkökulmasta hyvänä esitysluonnoksen pykälän 2 momenttiin esitettyä säännöstä tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä asuinrakennuksista. Pykälän perustelujen osalta jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, miten maakuntakaavan yleispiirteisyys otettaisiin sijoittamisen tulkinnassa huomioon.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

Hallinto-oikeus pitää hyvänä, että esitysluonnoksen 90 §:ssä on selkeästi säädetty muutoksenhakukiellosta.

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 tiedoksiantoa koskevat säännökset

Esitysluonnokseen ei sisälly nimenomaista säännöstä hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta voimassa olevaa alueidenkäyttölain 198 §:ää vastaavasti. Esitysluonnos jättää siten avoimeksi, millä tavoin ja kenelle päätös on annettava tiedoksi ja mistä hallinto-oikeuden päätöksen valitusaikea alkaa. Tämä on ongelmallista erityisesti, koska esitysluonnos (113 §) ei enää sisällä voimassa olevan lain mukaista valituskieltoa tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut maakunta- tai yleiskaavan kokonaan tai osittain. Asiassa jää epäselväksi, kenellä on tuossa tilanteessa valitusoikeus.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, etteivät hallintolain tiedoksiantoa koskevat yleiset säännökset sovellu tilanteeseen, jossa jatkovalitusoikeus voi jatkossa olla tahoilla, jotka eivät välttämättä ole olleet osallisia kaavaa koskevassa oikeudenkäynnissä hallinto-oikeudessa. Mikäli tarkoituksena on, että tiedoksianto näissä tilanteissa edellyttää esimerkiksi hallintolain julkista kuulutusta, tästä olisi tarpeen selvyyden vuoksi erikseen säätää.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Hallinto-oikeus pitää ongelmallisena asemakaavaa koskevan muutoksenhakuoikeuden rajoittamista esitysluonnoksen 114 §:n 1 momentissa esitetyllä tavalla.

Esitysluonnoksen 114 §:n 1 momentin jälkimmäisen virkkeessä oleva ehdotus, jossa valitusoikeuden määrittely asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on sidoksissa siihen, onko asemakaava laadittu yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, on hyvin tulkinnanvarainen. Asemakaavavalituksissa on usein yhtenä keskeisenä aineellisena kysymyksenä ollut ratkaistavana juuri se, onko asemakaava yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukainen. Jo pelkkä valitusoikeuden määrittely edellyttää siten käytännössä yhtä laajaa tutkintaa kuin kaavavalituksen muu aineellinen ratkaiseminen. Tämän ei ainakaan voi katsoa sujuvoittavan ja nopeuttavan asemakaavavalitusten käsittelyä.

Mikäli asemakaavan katsotaan laaditun yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, valitusoikeus saman lainkohdan ensimmäisen virkkeen mukaan on vain asianosaisilla. Myös tämän lainkohta on hyvin tulkinnanvarainen. Asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallinto-oikeus toteaa, että asemakaava on kunnan maankäytön suunnitelma. Se kohdistuu pääsääntöisesti laajaan alueeseen eikä laissa ole säädöksiä, missä ajassa kaavaa on toteuttava. Tähän nähden hallintopäätöksen valitusoikeutta koskeva asianosaisuuskäsite, jonka edellytyksenä on päätöksen oikeusvaikutusten välittömyys, ei sellaisenaan sovellu kaava-asiaan. Asemakaava vaikuttaa maankäyttöön eri tavoin ja alueellisesti laajemmin kuin esimerkiksi asianosaisasioina pidettävät rakentamisen lupa-asiat, joihin haetaan muutosta hallintovalituksella.

Valitusoikeuden edellytysten tutkiminen on esimerkiksi tuulivoimaloiden poikkeamis- ja rakennuslupia koskevien valitusten käsittelystä saadun kokemuksen valossa työläitä ja aikaa vieviä. Toisaalta asunto-osakeyhtiön osakkaalla ei ole pääsääntöisesti katsottu olevan valitusoikeutta naapurikiinteistöä koskevissa lupa-asioissa. Asemakaavan osalta vastaava valitusoikeuden rajaaminen vain asunto-osakeyhtiön kiinteistön omistajana voisi johtaa valitusoikeuden turhan tiukkaan rajaamiseen. Jos valittaja katsotaan asianosaiseksi, jää epäselväksi, voiko valitus koskea koko kaava-aluetta vai vain sitä kaavan osaa, johon asianosaisuus perustuu.

Hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota yhteisöjen valitusoikeuden osalta pykälän 3 momentin 1 kohtaan, jossa edellytyksenä valitusoikeudelle on kaavaehdotuksen muuttuminen yhteisölle epäedullisempaan suuntaan. Lainkohtaa olisi syytä täsmentää niin, että siinä viitataan yhteisön valvottavana olevan yleisen edun kannalta epäedullisempaan suuntaan.

Esitysluonnoksen mukaiset kavennukset asemakaavan valitusoikeuteen eivät hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan nopeuta valitusten käsittelyä, vaan päinvastoin voi pahimmillaan johtaa useampaan käsittelykierrrokseen. Hallinto-oikeus katsoo, että valitusoikeuden määrittelyä tulisi harkita vielä uudelleen.

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

Hallinto-oikeus kiinnittää huomioita siihen, että luvun otsikko ei näytä vastaavan luvun sisältöä, sillä luvussa säädetään ainoastaan päätösten voimaantulosta. Päätösten tiedoksiannosta säädetään edeltävästi luvussa 17.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Esitysluonnoksen 124 § vastaa sinänsä voimassa olevaa alueidenkäyttölain säännöstä. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kaavaa hyväksyttäessä on noudatettava luonnonsuojelulain 5 luvun Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten lisäksi muutoinkin, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, jotta kaava täyttää luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen. Lainsäädännön selkeyden kannalta olisi perusteltua, että sekä kaavan laatimisen ja hyväksymisen että muiden viranomaispäätösten osalta säädettäisiin suhteesta luonnonsuojelulakiin samalla tavoin yleisellä viittauksella luonnonsuojelulakiin ja sen nojalla säädettyyn.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Hallinto-oikeus esittää säädettäväksi erikseen myös lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovellettavasta laista, kun asiaa käsitellään muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuimissa. Lisäksi hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa ei ole viittausta rakennuslain aikaisiin kaavoihin, joten niiden voimassaolo jää epäselväksi.

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

Lainsäädännön voimaantulon yhteydessä lakien nimikkeisiin tulevat muutokset aiheuttavat epäselvyyttä lakiviittauksiin. Hallinto-oikeus esittää vielä harkittavaksi, olisiko uudelle alueidenkäyttölaille löydettävissä sellaista nimikettä, jolla epäselvyydet voitaisiin jatkossa välttää.

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.

-

Sorsimo Katja
Turun hallinto-oikeus