

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

Yhteenvedo lausunnosta:

Mäntsälän kunta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä alueidenkäyttölaki.

Mäntsälän kunta toteaa, että maankäytön suunnittelua tulevaisuudessa merkittävästi ohjaavan HE-luonnoksen lausuntoaika päättyy toimielinten kesätauon aikana. Lausuntoaika on täten erittäin lyhyt toimielinten kesäkuun kokouksiin nähden. Lausuntojen valmistelu-aika on ollut vielä lyhyempi. Kyseessä on merkittävä laki, minkä vuoksi on pidettävä kohtuuttomana, että lausuntoaika päättyy toimielinten kesätauon aikana.

Mäntsälän kunnan lausunto mukailee pitkälti Kuntaliiton tekemää esitystä (13.6.2025), jossa kootusti kuntien kannalta keskeisiä nostoja HE-luonnoksesta.

Lakiluonnoksessa on hallitusohjelman mukaisesti esitetty kaavajärjestelmään joustoja ja kaavoitusprosessiin joustoja, joita voidaan pitää pääsääntöisesti tervetulleina. Kuitenkin lakiluonnos sisältää sellaista uutta yksityiskohtaista säätelyä, joka lisää kunnalle koituvia kustannuksia ja hallinnollisia velvoitteita ollen hallitusohjelman norminpurkutavoitteiden vastaisia. Esimerkiksi selvitystaakka kasvaa entisestään.

Esitykseen sisältyy yli 20 todennäköisesti kuntien työkuormaa lisäävää tai laajentavaa pykälää. Lakiesityksen myötä herää huoli kunnan itsehallinnollisen toimijuuden kaventumisesta. Erityisesti valtionhallinnon eri tahojen hajautettu ja päällekkäinen vaikuttaminen sekä yksityisten toimijoiden roolin vahvistuminen voivat kaventaa kuntien strategista liikkumavaraa ja heikentää mahdollisuuksia huomioida paikalliset erityispiirteet sekä toteuttaa omaehtoista kehittämistä.

Valtionhallinnon tahojen hajauttaminen, päällekkäinen vaikuttaminen ja yksityisten toimijoiden roolin vahvistaminen uhkaavat kaventaa kunnan strategista liikkumavaraa ja heikentää mahdollisuuksia paikalliset erityispiirteet ja omaehtoisuuden huomioivaan kehittämiseen.

Alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön pilkkominen neljäksi erillislaki tekee lain tulkinnasta vaikeaa. Jo pelkän lausunnon laatiminen on hankalaa, kun eri lakien pykälä tulee verrata ja arvioida suhteessa toisiinsa, eikä prosessit todennäköisesti sujuvoidu, kun laki on pirstottu erillislaeiksi. Lisähuomiona, että kaikkia lakeja ja pykälä vielä edes ole olemassa. Esitys oli vaikeaselkoisesti laadittu.

Laissa tehdyt esitykset olisi voitu tehdä maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) ilman, että alueidenkäyttöä ohjaava lainsäädäntö pilkotaan ilman kunnollista yhteisvaikutusten arviointia. Vakiintuneiden käytäntöjen ja oikeusasteissa koetellun lainsäädännön muuttaminen on riski. Lain tulkinnat tullaan testaamaan nyt uudelleen oikeusasteiden kautta, mikä luo epävakautta muutenkin haastavassa rakentamisen tilanteessa.

Edellisistä seuraavista yhteisvaikutuksista kunnissa työmäärä lisääntyy, lain tulkinta vaikeutuu, menettelyvirheiden määrä kasvanee ja prosessit voivat venyä

Uusien säädösten yhteisvaikutukset keskenään ja suhteessa muihin uusiin lakeihin on arvioimatta. Vaikutuksia julkiseen talouteen ja viranomaistoimintaan olisi selvitettävä tarkemmin.

Mäntsälän kunta kannattaa alueidenkäytön sääntelyn kehittämistä ja kaavoituksen sujuvoittamista.

Kuitenkin

- Lakiluonnos ei sujuvoita alueidenkäytön suunnittelua, vaan lisää päällekkäisiä prosesseja, epäselvyyksiä ja hallinnollista taakkaa.
- Kuntien selvitystarpeet lisääntyvät
- Kuntien itsehallintoa ja vakiintuneita käytäntöjä on kunnioitettava – kaavamonopolia ei saa heikentää.
- Korvausveloitteet ovat kunnille kohtuuttomia.
- Esitys vaatii muutoksia ja selkeyttämistä ennen hyväksymistä.

- Tarvitaan selkeämpi, kuntien omia käytäntöjä kunnioittava ratkaisu, joka ei lisää työtaakkaa ja korvausvelvoitteita kunnissa.

Kommentit pykäläkohtaisesti seuraavassa:

1 § Lain yleinen tavoite

Alueidenkäyttölakiin sellaisenaan siirretty maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite kestävästä kehityksestä, osallisuudesta ja vuorovaikutuksesta, suunnittelun laadusta, asiantuntemuksesta ja avoimesta tiedottamisesta on hyvä ja edelleen ajankohtainen.

Vastaava kattava tavoite tulisi kirjata myös yhdyskuntakehittämislakiin, yhdyskuntarakentamislakiin ja rakentamislakiin, koska niillä ohjataan samaa kokonaisuutta suunnittelusta toteutukseen.

3 § Vaikutukset muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon

Säännös on erittäin tärkeä ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain jakautuminen eri lakeihin (ks. yleiset huomiot lausunnon alussa) sekä ympäristöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön laajuus muutoinkin. Perusteluissa voisi avata tämän lainsäädännön kokonaisuutta ja vähintäänkin mainita rakentamislain sekä tulevat yhdyskuntarakentamislain ja yhdyskuntakehittämislain. Perusteluissa voisi korostaa myös suunnittelun ensisijaisuuden periaatetta, kuten alueidenkäytön suunnittelun asemaa rakentamisen ohjauksessa.

5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin lisätty ilmastonmuutos ja kansallinen turvallisuus, mikä on kannatettavaa huolimatta siitä, että ne lisännevät kaavoituksen selvityskuormaa.

6 § Kansallinen turvallisuus

Perusteluissa huoltovarmuuteen lisätty ulottuvuuksina kriittinen infrastruktuuri, sähköverkot, vesi- ja jätehuollon kehittäminen ja turvaaminen sekä elintarvikejakelu. Tulisi vielä harkita kriittisen infrastruktuurin lisäämistä itse lakitekstiin esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden, kuten kriittisen infrastruktuurin, tarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.”

Säännöksen perusteluissa tulisi myös kiinnittää huomiota kansalliseen turvallisuuteen liittyvää kriittistä infrastruktuuria koskevien kaava-asiakirjojen tiedonhallintaan ja julkisuuteen. Tulisi kansallisesti määritellä, mitkä kriittisen infran kohteet ja mitkä asiakirjat jätetään julkaisematta. Huomioitavaa on, että kaavoilla mahdollistetaan myös kriittisen infran rakentamista ja ne sisältävät

näin ollen kriittisen infran toimintoihin liittyviä merkintöjä ja asiakirjoja. Uuden lainsäädännön mukaan kaavat tuotetaan koneluettavina tietomalleina. Kaavoitusprosessiin liittyy aina myös julkiset nähtäville panot, jotka tulee toteuttaa osin rajattuina.

7 § Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

Säännöksessä voisi täsmentää virkistysalueen käsitettä siten, että kysymys on nimenomaisesti yleiseen käyttöön tarkoitetuista kaavassa osoitetuista virkistysalueista. Täsmennys selventäisi eroa muihin rakentamattomiin alueisiin, joita käytetään esimerkiksi ulkoiluun jokamiehen oikeuden nojalla.

9 § Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealuetta koskevaan säännökseen on nostettu rakentamisen tiivistyminen yhdeksi tavanomaista laajemman lupaharkinnan perusteeksi. Samalla säännöksestä on poistettu siihen nykyisin sisältyvä vapaa-alueiden järjestäminen, mikä on valitettavaa. Säännöksen perusteluissa tarve vapaa-alueiden järjestämiseen on mainittu yhtenä tiivistymisen seurauksena. Yhtä lailla tiivistymisen seurausta ovat yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisedellytysten heikkeneminen. Tulisi vielä harkita vapaa-alueiden järjestämisen nostamista taikaisin itse säännökseen yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisedellytysten rinnalle.

9 § 2 momentin kohdalla perusteluissa mainitaan esimerkkeinä vaikutustensa vuoksi laajempaa harkintaa edellyttävinä hankkeina ”tehokkaampi” asuinrakentaminen kuten rivitalot ja kerrostalot sekä ”laajemmat ja vaikutuksiltaan merkittävämmät” työpaikka- ja palvelurakennukset. Esimerkit vastaavat omaksuttua hallintokäytäntöä ja siten selkeyttävät säännöksen tulkintaa.

10 § Yhteistyökeskustelu

Vuosittain järjestettävän kehittämiskeskustelun muuttaminen vähintään kerran kahdessa vuodessa järjestettäväksi yhteistyökeskusteluksi on kannatettava muutos korostaen hyvällä tavalla valtion viranomaisen roolin muutosta kuntien kaavoitusta ”ohjaavasta ja valvovasta” viranomaisesta yhteistyötä tekeväksi ja kuntia tukevaksi toimijaksi.

11 § Kaavan laatijan pätevyys

Lakiluonnoksen mukaan kaavan laatijalla olisi oltava suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus. Säännöksen perusteluissa tulee selventää, että vaatimus koskisi myös yksityisen maanomistajan tilaamia kaavoitustehtäviä, kuten 75 §:n mukaisia ranta-asemakaavoja sekä 91 §:n mukaisia maanomistajan ja kunnan yhteistyössä tehtäviä asemakaavoja ja yleiskaavoja. Tulisi myös harkita pätevyyttä koskevan vaatimuksen lisäämistä edellytykseksi 75 §:n ja 91 §:n mukaisiin menettelyihin.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

13 § Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi on määritelty kunnan alueidenkäytön suunnittelun tukeminen. Tämä on kannatettava ilmaisu, joka korostaa rakentavaa yhteistyötä kunnan ja valtion viranomaisen välillä. Aiemmin ehdotettu ”ohjaus” olisi merkinnyt paluuta vuoden 2017 lakiuudistusta edeltävään aikaan.

14 § Elinvoimakeskuksen tehtävät

Elinvoimakeskuksen rooli osana alueidenkäyttölakia on logiikaltaan heikko ja epäselvä. Kuntien näkökulmasta on tärkeää, ettei tiedonkulusta ja kanssakäymisestä kuntien ja valtion viranomaisen kesken muodostuisi kuntien kannalta päällekkäistä, monimutkaista ja voimavaroja tarpeettomasti kuluttavaa.

16 § Kunnan tehtävät

Säännöksen 2 momenttiin nostettaisiin nykyisin asetuksessa mainittu seurantatehtävä. Tämän siirron myötä tulisi arvioida, tuoko tehtävän siirtäminen asetuksesta lakiin kunnille lisää vastuuta ja kustannuksia. Mikäli tämä velvoite luo kunnille kustannuksia, tulisi valtion rahoitusperiaatteen mukaisesti kattaa nämä kustannukset.

Olisi myös suotavaa, että perusteluissa avattaisiin, mitä seurantavelvoite käytännössä tarkoittaisi, kun puhutaan muun muassa kulttuuri- ja luonnonympäristön tilaa ja kehitystä koskevasta seurannasta. Riskinä on, että säännös luo päällekkäisiä tehtäviä esimerkiksi ympäristöhallinnon tai museoviranomaisten tehtävien kanssa. Lisäksi jää epäselväksi, mihin kaikkiin järjestelmiin kuntien tulisi tätä mahdollista tietoa tuottaa. Lisäksi ks. lausunnon alkuun kirjatut yleiset huomiot.

17 § Suomen ympäristökeskuksen tehtävät

Säännöksessä tai sen perusteluissa tulisi viitata myös niihin tehtäviin, joita Suomen ympäristökeskuksella on rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun nojalla.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

On hyvä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus määritellään lain tasolla.

Lakiluonnos jättää valtioneuvostolle kuitenkin paljon liikkumavaraa päättää tavoitteiden sisällöstä, jolloin tavoitteiden vaikutusta kuntien kaavoitukseen on vaikea arvioida. Tavoitteiden pitäisi joka tapauksessa olla muotoilultaan sellaisia, että ne antavat maakunnille ja kunnille mahdollisuuden soveltaa tavoitteita joustavasti seudullisista ja paikallisista lähtökohdista. Tämän periaatteen voisi kirjata säännöksen perusteluihin.

19 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu ja niistä päättäminen

Lakiluonnoksessa kuntien asemaa lausunnonantajana on vahvistettu nykytilaan nähden. Tulisi kuitenkin säätää selvästi, että kaikilta kunnilta ja maakunnan liitoilta on aina pyydettävä lausunto tavoitteiden valmistelun yhteydessä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ala on laaja, joten on vaikea kuvitella sellaista tavoitekokonaisuutta, jotka eivät koskettaisi kaikkia kuntia tai maakuntia.

Tavoitteisiin mahdollisesti liittyvien valtakunnallisten hankkeiden vaikutusten arvioinnit tulisi toteuttaa valtion toimesta, eikä arviointia tulisi säilyttää kuntien kaavoitukseen.

20 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset

Säännöksen otsikko korostaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksia alueidenkäytön suunnitteluun ja valtion viranomaisten toimintaan. Sisältö vastaisi kuitenkin lakiluonnoksen perustelujen mukaan voimassa olevan alueidenkäyttölain 25 §:ää tavoitteiden toteuttamisesta ja huomioon ottamisesta. Perusteluissa tulisi vielä nimenomaisesti mainita, ettei tavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen velvoitetta ole tarkoitus ”oikeusvaikutus” - käsitteen käyttöönotosta huolimatta tiukentaa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen liittyvää säännösluonnosta (104 §) valtion pakkokeinoimivallasta kommentoidaan jäljempänä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 § Maakuntakaavan tarkoitus

Maakuntakaavan tarkoitus on aiempaa selkeämmin kohdistettu maakunnan alueidenkäytön periaatteisiin ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisiin, merkitykseltään valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin.

Yksittäisten kuntien rajat ylittävät kysymykset tai kuntien yhdyskuntarakenne eivät enää olisi maakunnallisen suunnittelun kohteena, mikä antaa entistä enemmän tilaa kunnalliselle päätöksenteolle.

23 § Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Sisältövaatimusten täydentäminen ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta ei saisi kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa tai lisätä kunnan korvausvelvoitteita esimerkiksi metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvan rajoituksen vuoksi (ks. tarkemmin kommentit kohdassa laki alueidenkäyttölain muuttamisesta/ kaavojen toteuttamisesta 101 a §)

Säännöksen perusteluissa tulisi konkretisoida, mitä luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden vaaliminen tarkoittaisi maakuntakaavoituksessa. Esimerkiksi, riittäisikö alueen osoittaminen maa- ja

metsätalouteen jo sellaisenaan - maa- ja metsätaloutta koskeva sääntely huomioon ottaen - täyttämään luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen.

26 § Maakuntakaavamääräykset

On hyvä, että aiemmin ehdotetusta maakuntakaavan suojelumääräysten ulottamisesta yksittäisiin rakennuksiin on luovuttu. Yksittäiseen rakennuskohteeseen liittyvä määräys olisi mm. vastoin maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja rakennussuojelun vakiintunutta työnjakoa alueidenkäyttölain ja rakennusperinnön suojelusta annetun lain välillä. Suojelumääräysten käyttöä maakuntakaavoituksessa tulisi avata lakiluonnoksen perusteluissa esitettyä tarkemmin. Tämä on tarpeen erityisesti ehdotetun metsänkäytön rajoitusten korvaamista koskevan säännöksen vuoksi. Esimerkiksi, voidaanko tai olisiko syytä kohdistaa maa- ja metsätalousalueille suojelumääräyksiä luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen toteuttamiseksi ja missä tapauksessa se voisi johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen? Voisiko korvausvelvollisuus syntyä pelkästään maakuntakaavan suojelumääräyksen nojalla vai syntyisikö se mahdollisesti myöhemmin maakuntakaavaa noudattavan yleis- tai asemakaavan perusteella?

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskeva pykäläluonnos on kehittynyt valmistelun aikana yksinkertaisempaan ja selkeämpään suuntaan. Uusi momentti siitä, että yleiskaava voidaan tietyin edellytyksin laatia maakuntakaavasta poiketen, on hyvä ja tarpeellinen. Säännös antaa kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet sovittaa yhteen maakunnalliset ja paikalliset tavoitteet kuntakaavoituksessa.

28 § Maakuntakaavan rakentamisrajoitus

Maakuntakaavan rakentamisrajoitus kohdistuisi nykysääntelyn mukaisesti vain tiettyihin maakuntakaavassa osoitettuihin alueisiin (virkistykseen ja suojelun, liikenteen ja teknisen huollon verkostojen sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarpeisiin osoitetut alueet). Säännöksen perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi avata rakentamisrajoituksen vaikutus rakentamistoimintaan ja kunnan/maakunnan/valtion korvausvelvollisuuteen huolimatta siitä, että näistä vaikutuksista ja velvollisuuksista säädetään rakentamislaisissa.

30 § Maan lunastaminen

Säännöksessä viitataan voimassa olevaan lakiin. Jää avoimeksi, aiotaanko lain 132/1999 pykälää 99 §:ää muuttaa yhdyskuntakehittämislakia valmisteltaessa, jolloin lopullisesta muodostuvasta kokonaisuudesta ei ole tietoa. Näin ollen on huolestuttavaa, että maakuntakaavaa alueidenkäyttölain mukaan laadittaessa ei ole tietoa esimerkiksi siitä, millaisia lunastusvelvollisuuksia siitä seuraa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

31 § Yleiskaavan tarkoitus

Kuntien erilaisten maankäyttöön liittyvien kehittämis- ja ohjaustarpeiden vuoksi on hyvä, että yleiskaava säilyy jatkossakin joustavana välineenä.

32 § Yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

Lakiluonnoksessa on ehdotettu muutosta, jonka mukaan voimassa olevaan lakiin verrattuna yleiskaavan laatimista ja ajan tasalla pitämistä täsmennettäisiin viittaamalla kunnan kehitykseen ja alueidenkäytön ohjaustarpeeseen. Perustelujen mukaan laatimistarve ilmaistaisiin edelleen joustavasti, koska eri kuntien olosuhteet vaihtelevat suuresti.

Toisaalta perusteluissa mainitaan myös, että yleiskaavan laatimiskynnys voi ylittyä valtakunnallisten alueidenkäyttöä koskevien intressien vuoksi. Yhdessä ehdotetun valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevan suunnitteluvuorokauden ja siihen liitetyn määräajan ja uhkasakon (104 §) voi syntyä tilanne, jossa kunnan kaavoitusmonopoli syrjäytyy valtakunnallisen intressin vuoksi. Tällaisessa tapauksessa valtion tulisi osallistua yleiskaavoituksen kustannuksiin. Ks. kommentit myös 104 §:n yhteydessä.

Kaavan hyväksymiseen liittyen säännöksen perusteluissa on syytä korostaa, että kunta kantaa vastuun yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja sen lainmukaisuudesta myös silloin, kun yleiskaava tehdään maanomistajan aloitteesta ja/tai yhteistyössä maanomistajan kanssa (ehdotetut 90 ja 91 §).

33 § Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Voimassa olevan lain mukaan yleiskaavan laatimisen ajaksi annettavan rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen kesto voi olla enintään 15 vuotta (3 x 5 vuotta). Käsillä olevassa lakiluonnoksessa rajoituksen kestoksi on rajattu enintään 8 vuotta (5+3 vuotta), mikä voi osoittautua liian lyhyeksi ajaksi vaativassa yleiskaavatyössä. Kaavoituksen venyminen ei välttämättä johdu kunnan omasta toiminnasta, vaan venyminen voi johtua vaikeista olosuhteista, laajasta selvitystarpeesta, valtion viranomaisten vaatimuksista tai vuorovaikutuksen haasteista.

34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset

Sisältövaatimusten täydentäminen luonnon monimuotoisuutta, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnanhulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiä koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta ei saisi kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa.

Sisältövaatimusten, kuten luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskevien vaatimusten täyttäminen ei saa myöskään johtaa nykyistä laajempaan kunnan korvausvelvollisuuteen esimerkiksi metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvan rajoituksen vuoksi (ks. tarkemmin kommentit kohdassa laki alueidenkäyttölain muuttamisesta/kaavojen toteuttamisesta 101 a §).

Säännöksen perusteluissa tulisi konkretisoida, mitä muuta kuin luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden osoittamista luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden vaaliminen tarkoittaisi yleiskaavoituksessa. Esimerkiksi, riittäisikö alueen osoittaminen maa- ja metsätalouteen jo sellaisenaan - maa- ja metsätaloutta koskeva sääntely huomioon ottaen - täyttämään luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen?

37 § Yleiskaavamääräykset

Suojelumääräysten käyttöä yleiskaavoituksessa tulisi avata lakiluonnoksen perusteluissa esitettyä tarkemmin. Tämä on tarpeen erityisesti ehdotetun metsänkäytön rajoitusten korvaamista koskevan säännöksen vuoksi. Esimerkiksi, millaisia suojelumääräyksiä olisi tarpeen tai mahdollista osoittaa maa- ja metsätalousalueille luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen toteuttamiseksi ja missä tapauksessa se voisi johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen?

38 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Mahdollisuutta laatia asemakaava yleiskaavasta poiketen on laajennettu, mikä voi nopeuttaa kuntakaavoitusta tilanteessa, jossa yleiskaavamuutos ei toisi lisäarvoa.

39 § Yleiskaavan rakentamis- ja toimenpiderajoitukset

Säännöksen perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi avata yleiskaavan ns. ehdollisen rakentamisrajoituksen vaikutusta rakentamistoimintaan ja kunnan/maakunnan/valtion korvausvelvollisuuteen huolimatta siitä, että näistä vaikutuksista ja velvollisuuksista säädetään rakentamislaisissa. Lisäksi tulisi selventää, millaista lunastus- ja korvaussääntelyä rakentamislakiin siirretyn ns. ehdollisen rakentamisrajoituksen yhteydessä sovelletaan.

31.12.2024 saakka voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 4 momentin säännös lunastus- ja korvausvelvollisuudesta koski sekä 1 momentin mukaista ns. ehdollista rakentamisrajoitusta (josta nyt säädetään rakentamislain 50 §:ssä) että 2 momentin mukaista rakentamisrajoitusta ja toimenpiderajoitusta (joista nyt säädetään alueidenkäyttölain 43 §:ssä).

Mäntsälän kunta yhtyy kuntaliiton lausumaan ehdotukseen, että rakentamislain 50 §:ää täydennettäisiin alueidenkäyttölain säätämisen yhteydessä seuraavasti: ”Rakentamisrajoituksesta johtuvasta lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädetään kaavojen toteuttamisesta annetun lain 101 §:ssä.”

Jää kuitenkin avoimeksi, aiotaanko alueidenkäyttölain/kaavojen toteuttamisesta annetun lain (132/1999) 101 §:ää muuttaa yhdyskuntakehittämislakia valmisteltaessa, jolloin lopullisesta muodostuvasta kokonaisuudesta ei ole tietoa. Näin ollen on huolestuttavaa, että yleiskaavaa alueidenkäyttölain mukaan laadittaessa ei ole tietoa esimerkiksi siitä, millaisia lunastus- ja korvausvelvollisuuksia siitä seuraa.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Uusi säännös yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä lisää kunnan mahdollisuuksia edistää kunnan kannalta tärkeiden hankkeiden etenemistä. Etuna poikkeamismenettelyyn nähden on, että yleiskaava saadaan pidettyä ajantasaisena. Yleiskaavallinen kokonaisuus ei rapautuisi, koska yleiskaavan on joka tapauksessa täytettävä yleiskaavalle laissa asetetut sisältövaatimukset.

Lakiehdotuksen mukaan yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voitaisiin myös samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta. Tämä helpottaisi menettelyjä tilanteissa, joissa alueidenkäytön ohjaustarpeeseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviin velvoitteisiin nähden asemakaavatasoista suunnittelua voidaan pitää tarpeettomana ja se voitaisiin korvata yleiskaavatasoisella suunnittelulla.

43 § Kuntien yhteinen yleiskaava

Kunnat voivat voimassa olevan lain mukaan laatia yhteisen yleiskaavan ja tämä mahdollisuus on hyvä säilyttää, etenkin kun maakuntakaavan tarkoituksena on entistä selkeämmin keskittyä maakunnallisiin ja valtakunnallisiin kysymyksiin. Yhteinen yleiskaava voisi siten olla hyödyllinen suunnitteluväline etenkin kaupunkiseuduilla ja joissain tapauksissa myös muualla kuntien raja-alueilla.

44 § Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

On hyvä, että kunnat voisivat jatkossa hyväksyä yhteisen yleiskaavan myös omissa valtuustoissaan. Kuntien tulisi käytännössä olla yksimielisiä kaavan sisällöstä, sillä kuntien olisi ehdotetun säännöksen mukaan hyväksyttävä kaava kolmen kuukauden kuluessa ensimmäisestä hyväksymispäätöksestä, tai kaikki päätökset raukeavat.

Ehdotettu säännös määräajasta ja päätösten raukeamisesta on tarpeettoman tiukka. Kolme kuukauden määräaika voi osoittautua liian tiukaksi esimerkiksi lomakausien vuoksi tai valtuustokausien vaihtuessa. Kunnille tulisi antaa itse mahdollisuus sopia päätöksenteon aikataulusta tapauskohtaisesti kuitenkin niin, että lakiin kirjattaisiin takarajaksi kuusi kuukautta.

Lisäksi tulisi antaa mahdollisuus siihen, että jos esimerkiksi vain yksi monesta jättää kaavan hyväksymättä, kaava voisi kuitenkin tulla voimaan muiden alueella, mikäli voimaan tuleva osuus muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Vastaavasti tulisi olla mahdollista, että kunta hyväksyy yleiskaavan vain tietyiltä osin.

45 § Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset ja yleiskaavaa koskevien säännösten soveltaminen yhteiseen yleiskaavaan

Kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntien omaa yleiskaavoitusta maakuntakaavan sijaan, mikä antaa kunnille mahdollisuuden yhteistyössä sovittaa maakuntakaavan ratkaisut seudullisiin

tarpeisiin. Etenkin siinä tapauksessa, että yhteinen yleiskaava käsittäisi laajan alueen, siinä esitettyä ratkaisua voi olla tarpeen tarkentaa kunnan omassa yleiskaavassa asemakaavoituksen pohjaksi.

Muilta osin yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan, mitä yleiskaavasta säädetään. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että maakuntakaava on otettava huomioon yhteistä yleiskaavaa laadittaessa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida yhteys rakentamislakiin. Rakentamislain valmistelun yhteydessä ei ole arvioitu esimerkiksi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan taikka poikkeamis- ja purkamislupasääntelyn vaikutuksia asemakaavan toteutumisen kannalta.

49 § Kiellot asemakaavaa laadittaessa

Tulisi vielä selvittää, onko enimmillään kuuden vuoden mittainen kaavan laadinnan aikainen rakennuskielto riittävä vaativissa, esimerkiksi arvokkaita rakennettuja ympäristöjä koskevissa asemakaavoissa. Voimassa olevassa laissa rakennuskiellon enimmäispituus on kahdeksan vuotta.

50 § Asemakaavan sisältövaatimukset

Asemakaavan sisältövaatimukset säilyisivät joitakin täydennyksiä lukuun ottamatta pääosin ennallaan. Täydennyksistä huolimatta sisältövaatimukset kokonaisuutena eivät saisi lisätä selvitystaakkaa eivätkä kunnan korvausvelvoitteita (esim. ehdotettu korvaus metsänkäytön rajoituksesta).

Liikenteen järjestämistä koskeva vaatimus kohdennettaisiin voimassa olevasta laista poiketen erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen edellytysten järjestämiseen. Perusteluissa voisi liikenteen järjestämisen yhteydessä lisäksi korostaa varautumista uusiin ja kehittyviin kulkumuotoihin, kuten sähköpotkulautoihin, kevyisiin sähköajoneuvoihin ja autonomisiin kuljetusroboteihin. Näiden liikkumistapojen yleistymisen edellyttää uusia ratkaisuja, kuten pysäköintialueita, kulkureittejä tai turvallisuusratkaisuja, jotka voidaan suunnitella ja toteuttaa asemakaavatasolla.

Sisältövaatimusten täydentäminen sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista koskevilla seikoilla on perusteltua. Lisäksi olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimukseen lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimukseen.

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi tunnistaa, että varautuminen lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin voivat tarkoittaa kunnalle koituvien kustannusten kasvua lisääntyvien selvitysten sekä tulvariskien ja hulevesien hallinnan edellyttämien toimenpiteiden kautta.

Tämä edellyttää tietoa siitä, miten hulevesien hallinnasta ja kaavan toteuttamisesta on tarkoitus säätää yhdyskuntakehittämisen- ja/tai yhdyskuntarakentamislainsäädännössä.

Yhdyskuntarakentamislain valmistelussa on ollut esillä yleisten alueiden suunnittelun lähtökohtia koskeva pykäläluonnos, jonka mukaan: "Yleisen alueen aluerajaus osoitetaan asemakaavassa.

Aluerajauksen tulee olla riittävän suuri, jotta kaikki alueelle suunnitellut toiminnot mahtuvat sinne. Asemakaavasta saa kuitenkin poiketa vähäisessä määrin, jos poikkeaminen on tarpeen [yhdyskuntarakentamislain] 1 §:ssä säädettyjen vaatimusten ja tavoitteiden vuoksi.”

Yhdyskuntarakentamislaisissa ei voida esittää asemakaavan sisältöä koskevia vaatimuksia. Jos edellä mainitun kaltaisia vaatimuksia halutaan antaa, niiden paikka on alueidenkäyttölaissa asemakaavan sisältövaatimusten yhteydessä.

Lisäksi poikkeaminen vaikuttaisi myös muihin asemakaavan toteuttamisen edellytyksiin, kuten yleisiin alueisiin rajautuvien tonttien käyttömahdollisuuksiin.

Poikkeamiselle tulisi siten säätää rakentamislain 57 §:ää vastaava edellytys siitä, että poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle.

Uuden 50 § 5 momentin mukaan tuulivoima- tai aurinkovoimarakentamista koskevaa asemakaavaa laadittaessa on noudatettava, mitä 68 §:ssä ja 71 §:ssä säädetään tuulivoima- tai aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista.

Vaatus tekee asemakaavan käytöstä tuulivoimarakentamisessa käytännössä mahdottoman, koska tuulivoimaa suunnittelu asemakaavalla tulee kyseeseen lähinnä taajaman reuna-alueilla tai taajamarakenteen sisällä, jolloin etäisyysvaatimusta on hyvinkin vaikea täyttää. Vaatus ei kuitenkaan välttämättä estäisi tuulivoiman rakentamista taajama-alueille, koska rakentamislain 57 § mahdollistaa poikkeamisluvan myöntämisen tuulivoiman rakentamiseksi asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle alueelle.

54 § Yleinen alue, katualue ja liikennealue

Säännös vastaa nykyainsäädäntöä. Perusteluissa tulisi selventää kytkentä tulevaan yhdyskuntarakentamislakiin ja sen valmisteluun.

59 § Asemakaavan oikeusvaikutukset

Säännös vastaisi muotoilultaan voimassa olevaa alueidenkäyttölain 58 §:ää. Perusteluissa tulisi avata säännöksen suhde rakentamislain mukaiseen lupamenettelyyn. Tulisi mm. korostaa, että 59 § 1 momentti: ”rakentamiskohdetta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa” koskee sekä luvanvaraista että luvasta vapautettua rakentamista. Tällaiset, eri lakien väliset viittaukset ja perustelut ovat välttämättömiä yhtenäisen kaavoitusta, kaavan toteuttamista ja rakentamista koskeneen lakikokonaisuuden hajautuessa useisiin lakeihin.

Koska esimerkiksi maisematyölupaa koskevat säännökset on siirretty rakentamislakiin, on epäselvää, mitä säännöksen maininta ”muiden ympäristön muutostoimenpiteiden kohdalla asemakaava olisi otettava huomioon siten kuin jäljempänä säädetään” tarkoittaa. Sinänsä asemakaavalla voisi olla myös muuta kuin rakentamista koskevia toimenpiteitä koskevia suoria oikeusvaikutuksia, joista voitaisiin tässä kohtaa selkeällä tavalla säätää.

Asemakaavan toteuttamisen ajoittamiseksi annettavan rakennuskiellon enimmäiskesto ei tulisi rajoittaa, sillä toteuttaminen voi kytkeytyä muun kuin kunnan toimenpiteeseen, esimerkiksi raideyhteyden tai meluesteen rakentamiseen.

60 § Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus

Kaavan laatimisesta perittäviä korvauksia koskeva sääntely tulisi koota yhteen pykälään (ks. yleiset kommentit 1. luvun yhteydessä). Vähintäänkin 60 §:n perusteluissa tulisi selventää, että säännös koskee muun ohessa 75 §:n tarkoittamia ranta-asemakaavoja ja 91 §:n tarkoittamia yhteistyömenettelyssä laadittavia asemakaavoja.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

65 § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisessa painotetaan edelleen niiden sijoittamista maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueelle, mikä on kuntien keskusta-alueiden kehityksen ja elinvoimaisuuden kannalta erittäin tärkeä asia.

Pyrkimys keventää vähittäiskaupan suuryksiköjä koskevaa sääntelyä mm. rajaamalla ohjaus maakunnallisesti merkittävään kauppaan on kannatettavaa, samoin kuin luopuminen kaupan mitoituksen määrittelystä maakuntakaavassa. Perusteluissa tulisi esitettyä konkreettisemmin selventää sitä, milloin vähittäiskaupalla katsottaisiin olevan maakunnallista merkitystä (erotuksena seudullisesta vähittäiskaupasta, jonka sijaintia ei enää ohjattaisi).

Sisältövaatimuksista poistettaisiin vielä työryhmävaiheessa mukana olleet vaatimukset palvelujen saavutettavuudesta joukkoliikenteellä, kävellen ja pyöräillen, asiointimatkojen kohtuullisesta pituudesta sekä liikenteestä aiheutuvien haitallisten pitämisestä mahdollisimman vähäisinä. Perusteluissa tulisi korostaa, että muutoksesta huolimatta vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavassa kaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset, joissa hieman eri sanamuodoin kiinnitetään huomiota liikenteen kestävään järjestämiseen, alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen (myös asukkaiden kannalta) ja palvelujen saavutettavuuteen.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimuksen 2 momentissa esitetty etäisyysvaatimus ja sen kirjaukset voivat aiheuttaa puhtaan energian siirtymän kannalta huomattavia hidasteita perustuen etäisyyteen tarkoituksen ja tavoitteen sijasta. Ohjeellisena arvona on positiivista, että luonnoksessa on otettu kantaa tuulivoimaloiden ja asutuksen väliseen etäisyyteen.

Pykälän 3 momentissa esitettyssä suostumusmenettelyssä ei ole huomioitu riittävässä määrin maanomistajien ja maanvuokraoikeuden haltijoiden lukumäärää suhteessa kirjallisen suostumuksen työmäärään tai hankkeiden suunnittelun estämiseen.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

70 § Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena

Aurinkovoimarakentamiseen laadittava ajankohtainen lainsäädäntö on toivottavaa ja kannatettavaa selkeyttämään nykyisiä määräyksiä ja niiden tulkintoja.

Puhtaan siirtymän sujuvoittamisen osalta selvennystä tarvitaan kuitenkin osoittamaan, milloin yksittäinen aurinkovoimalahanke voidaan toteuttaa rakentamislain mukaisella sijoittamisluvalla ja milloin kaavoituksen menettelyillä. Tähänastinen lainsäädäntö on ollut epäselvää ja alueidenkäyttölaissa tähän tulisi saada selvyys valtakunnan tasolla.

Aurinkovoimarakentamisen sijoittumiseen on aiheellista saada selvyyttä. Perusteluissa olisi tarpeellista myös kuvata yleiskaavan tarpeellisuutta suhteessa rakentamislain mukaiseen sijoittamislupamenettelyyn (eli missä tilanteissa hankkeiden toteuttamiseksi tarvittaisiin yleiskaavaa – tai jopa maakuntakaavaa - ja milloin sijoittamislupamenettelyä voitaisiin pitää riittävänä)

71 § Aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Esityksessä todetaan, ettei aurinkovoimarakentamista saisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle tai ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille. Tämä on kannatettava linjaus. Kuitenkin säädöksessä tulisi konkreettisemmin avata, mitä ”ei osoiteta merkittävästi metsämaalle” tarkoittaa. Minkä suhteen merkittävyyttä arvioidaan: hankekohtaisesti, kunta- tai maakuntakohtaisesti vai jopa valtakunnallisesti?

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ranta-alueita koskeva sääntely säilyy pääpiirteittäin nykyisenlaisena.

73 § Suunnittelutarve ranta-alueella

Ranta-alueiden suunnittelutarpeen sisältöön on toivottavaa saada tarkempia määritelmiä yhdessä rakentamislain kanssa. Erityisesti ranta-alueen ja rantavyöhykkeen mitoitus vaikuttavat jäävän hallinto-oikeuksien linjausten varaisiksi, missä etäisyydet joudutaan arvioimaan mahdollisesti maanomistajien yhdenvertaista kohtelua vaarantaen. Perusteluissa tulisi selventää, että rannan suunnittelutarve koskee myös lupakynnyksen alle jääviä rakentamiskohteita, ellei kysymys ole 3 momentin tarkoittamasta, erikseen suunnittelutarpeen ulkopuolelle rajatusta rakentamisesta.

75 § Maanomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asemakaavaehdotuksen laatimiseen

Maanomistajan ranta-asemakaavan laadintaan liittyvien menettelyjen kirjaaminen lakiin on perusteltua ja selkeyttää nykyisin mukaista tilannetta.

76 § Yhteiskäyttöalueet ja yleiset alueet

Yhteiskäyttöalueiden ja yleisten alueiden toteuttamista ja ylläpitoa koskevan nykysääntely jakautuisi lakiluonnoksen mukaan alueidenkäyttölakiin ja kaavojen toteuttamista koskevaan lakiin. Kokonaisuus säilyisi kuitenkin nykysääntelyn mukaisena. Perusteluissa olisi syytä avata tämän kokonaisuuden sisältö ja kuvata, onko yhdyskuntakehittämislain valmistelussa tullut esille tarpeita tämän sääntelykokonaisuuden muuttamiseksi.

77 § Yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus ranta-alueella

Selkeyden vuoksi kaavan laatimisesta perittäviä korvauksia koskevan sääntelyn kokoaminen olisi parasta olla yhdessä pykälässä (ks. yleiset kommentit 1. luvun yhteydessä). On joka tapauksessa hyvä, että ranta-alueita koskevan yleiskaavan kustannukset voitaisiin jatkossa periä kokonaisuudessaan maanomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Asemakaavaa laadittaessa on muun ohessa arvioitava todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Vaikka arviointi perustelujen mukaan tulisi tehdä vain yleisellä tasolla, se lisää kaavoituksen entuudestaan raskasta selvitystaakkaa. Mikä olisi se taso, johon vaikutuksen merkittävyttä verrataan?

79 § Tieto vireillä olevista kaavoista

Kaavoituskatsauksen korvaaminen verkossa ylläpidettävällä aineistolla vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista on kannatettavaa – aineisto voidaan pitää jatkuvasti ajan tasalla eikä erillistä tiettyyn ajankohtaan sidottua julkaisua ei tarvita.

81 § Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa

Mahdollisuus liittää vireille tulosta ilmoittamiseen sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelma (80 §) että tilaisuus mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa (81 §) parantaa mahdollisuuksia järjestää vuorovaikutus kaavan tavoitteiden ja merkityksen mukaisella tavalla ja on siten kannatettavaa. Muutos voi lisätä muutosten tarvetta ehdotusvaiheessa. Osallisen mahdollisuus

vaikuttaa ei kuitenkaan vähenisi, sillä velvoite asettaa muutettu kaavaehdotus uudelleen nähtäville säilyisi.

83 § Kaavaehdotuksen tiedoksianto

Pykäläluonnos (84 §), jonka mukaan kaavaehdotus annettaisiin tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolaissa (62 a §) säädetään, ei ole tarkoituksenmukainen. Ehdotettu menettely poikkeaa kaavoituksen muihin vaiheisiin liittyvästä tiedottamisesta, joissa noudatetaan kuntalain mukaista menettelyä. Tällainen erilainen hallintolain mukainen menettely yhdessä prosessivaiheessa saattaisi olla omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja menettelyvirheiden mahdollisuutta kaavoituksessa.

Mahdollinen ratkaisu olisi, että myös kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta voitaisiin ilmoittaa siten kuin kuntalain 108 §:ssä säädetään.

84 § Kaavaehdotuksesta ilmoittaminen toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja –haltijoille

Asemakaavaehdotuksesta ja suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan ehdotuksesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kaava-alueen ulkopaikkakuntalaisille maanomistajille ja –haltijoille (vastaa nykykäytäntöä). Työryhmä ehdotti tästä ilmoittamisesta luopumista, mikä olisi sujuvoittanut kaavoitusta.

86 § Viranomaisneuvottelu yleiskaavasta ja asemakaavasta

Viranomaisneuvotteluihin olisi kutsuttava myös Suomen metsäkeskus, jos kaavassa käsitellään sen toimialaan liittyvä valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita. Perusteluissa tulisi avata, millaiset konkreettiset asiat kaavaa laadittaessa voisivat koskea Suomen metsäkeskuksen toimialaa ja milloin nämä asiat olisivat valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä.

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

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Lakiluonnoksen mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan ja ns. suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteista monijäsenisessä toimielimessään neljän kuukauden määräajassa.

Kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä aloitteita kuntalain nojalla. Aloiteoikeudesta säättäminen alueidenkäyttölaissa on tarpeetonta.

Jos asemakaavoja ja suoraan rakentamislupaan oikeuttavia yleiskaavoja koskevasta aloiteoikeudesta kuitenkin säädetään, kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimielimestä ja neljän kuukauden määräajasta on poistettava.

Vuoden 2020 kuntalakimuutos nosti selvyyden vuoksi nimenomaisesti myös maanomistajat kuntalaisaloitteen piiriin aiempaa selkeämmin ja poisti 6 kk:n käsittelyajan yhdenvertaisuuden nimissä tietyn kannatuksen saaneilta kuntalaisaloitteilta. Kunnan muiden jäsenten ja maanomistajien aloitteiden erottelu aloitteiden käsittelyssä poikkeaa kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

Maanomistajien intressi yleiskaavoituksessa liittyy nimenomaisesti suoraan rakentamista ohjaaviin yleiskaavoihin. Muu yleiskaavoitus liittyy kunnan pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun ja sillä on merkittäviä kuntataloudellisia vaikutuksia. Yleiskaavan luonne huomioon ottaen sen muuttaminen esimerkiksi yhden maanomistajan tarpeiden vuoksi ei ole perusteltua.

Pykäläluonnosten mukainen Ilmaisu ”kunnan on päätettävä” merkitsee jo itsessään kuntalaki huomioon ottaen, että päätöksentekijänä on kunnanvaltuusto, ellei kunta hallintosäännössään muuta päättä. Kunnan hallintosäännöstä päättää kuntalain 14 §:n mukaan aina kunnanvaltuusto. Kunnan päätöksenteosta säättäminen erityislaissa kuntalakia tarkemmin rajoittaa edustukselliseen poliittiseen päätöksentekoon perustuvaa itsehallintoa.

Määräaika koskeva säännös on myös tarpeeton tarpeeton. Hallintolain 23 § velvoittaa asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Ehdotettu 4 kk:n määräaika yhdessä aloitteiden suuren määrän kanssa voi johtaa tilanteeseen, jossa aloitteiden tutkimiseen perusteellisesti ei ole riittävästi aikaa. Määräaika koskeva maininta on poistettava tai toissijaisesti pidennettävä kuuteen kuukauteen, mikä mahdollistaisi aloitteiden laadukkaan käsittelyn.

91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai ns. suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteista ja kaavan laadintapyyntöistä monijäsenisessä toimielimessään.

Asemakaavojen ja suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavojen laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa on mahdollista jo voimassa olevan lain nojalla eikä esitetyn kaltaista erityissääntelyä tarvita. Yksityiskohtaisten menettelytapojen säättäminen voi johtaa siihen, että muista toimivista menettelyistä joudutaan tasapuolisen kohtelun nimissä luopumaan.

Jos yhteistyömenettelystä kuitenkin säädetään, kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimielimestä on poistettava. Lisäksi on turvattava kunnan mahdollisuus keskeyttää kaavoitus perustellusta syystä.

Pykäläluonnosten mukainen Ilmaisu ”kunnan on päätettävä” merkitsee jo itsessään kuntalaki huomioon ottaen, että päätöksentekijänä on kunnanvaltuusto, ellei kunta hallintosäännössään muuta päättä. Kunnan hallintosäännöstä päättää kuntalain 14 §:n mukaan aina kunnanvaltuusto. Kunnan päätöksenteosta säättäminen erityislaissa kuntalakia tarkemmin rajoittaa edustukselliseen poliittiseen päätöksentekoon perustuvaa itsehallintoa.

Jokaisen, kunnan kannalta vähämerkityksisenkin kaavanlaadintapyyntöä käsittely monijäsenisessä toimielimessä kuormittaa hallintoa, lisää kustannuksia (mm. kokouspalkkiot ja hallintomenettelyjen

vaatima työaika) ja hidastaa päätöksentekoa. Osa yhteistyöpyynnöistä on ongelmattomia ja niitä on mahdollista edistää sujuvasti viranhaltijapäätöksin.

Mahdollisuus palauttaa kaava valmisteluun tai keskeyttää valmistelu kokonaan perustellusta syystä on kunnan kaavamonopolin toteutumisen kannalta olennaisen tärkeää. Perusteltu syy voi liittyä esimerkiksi kunnan strategisten linjauksiin, kaavan laadinnan aikaiseen vuorovaikutukseen tai olosuhteissa tapahtuneisiin muutoksiin. Keskeyttämisen sitominen prosessin alussa asetettuihin tavoitteisiin olisi ongelmallista muun muassa sen vuoksi, että tavoitteet voivat prosessin aikana muuttua esimerkiksi kuntalaisten, viranomaisten tai muiden osallisten kannanottojen vuoksi tai siksi, että kunnan alueidenkäyttöä koskeva tahtotila muuttuu.

Neuvotteluista säätäminen yhteistyön yhteydessä on tarpeetonta normittamista, josta hallituskin haluaa eroon.

Kaavan laatiminen kunnan ja maanomistajan yhteistyössä kytkeytyy olennaisella tavalla siihen, mitä yhdyskuntakehittämislaissa tullaan säätämään maankäyttösopimuksista ja -korvauksista. On valitettavaa, jos alueidenkäyttöä päätettäessä ei ole tietoa siitä, mitä yhdyskuntakehittämislaissa tullaan säätämään.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

103 § Ympäristöministeriön määräys suunnitteluvelvoitteen toteuttamiseksi

Pykälän nykyinen muotoilu, jonka mukaan "ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava", voi antaa virheellisen kuvan siitä, että kunta olisi velvoitettu hyväksymään kaava tietyllä sisällöllä. Väärinkäsitysten välttämiseksi tulisi pysyä nykyisin ilmaisussa "määräajan, jonka kuluessa päätös on tehtävä" tai vaihtoehtoisesti täydentää ilmaisu muotoon "määräajan, jonka kuluessa kaavaa koskeva päätös on tehtävä."

104 § Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi

Yleisperusteluissa (s. 12) selostetaan, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamismekanismit ristiriitatilanteissa eivät ole erityisen tehokkaita. Perusteluista syntyvän kuvan mukaan toteuttamiseen liittyvää valtion roolia halutaan vahvistaa, jotta valtiolla olisi vaikutusvaltaa maakunta- ja kuntatasolla tehtäviin maankäyttöratkaisuihin valtion aseman heikennyttä maakuntakaavojen vahvistamisen menettelystä luopumisen ja ELY-keskusten

valvontatehtävän supistumisen myötä. Pelkona on, että valtakunnalliset intressit voivat jäädä vaille riittävää huomiota.

Nyt ehdotettu muotoilu tarkoittaisi perustelujen mukaan, että valtioneuvosto yleistunnossaan voisi päätöksellään edellyttää tietynlaista kaavaratkaisua, joka kunnan olisi määräajassa valmisteltava ja hyväksyttävä. Lakiluonnoksen sanamuoto merkitsisi voimassa olevaan alueidenkäyttölain 178 §:ään verrattuna merkittävää muutosta valtion puuttumisvaltaan kunnan ja maakunnan liiton kaavoitusta koskevaan päätösvaltaan. Ehdotus on ristiriidassa kunnan kaavoitusmonopolin ja kunnallisen itsehallinnon kanssa. Sanamuotoilu voisi korkeintaan olla nykyistä alueidenkäyttöä lain 178 §:ää vastaava ("... voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle tähän liittyviä alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä").

Lisäksi tilanteet voivat olla myös käytännössä haastavia esimerkiksi, jos kunnalla ei olisi resursseja toteuttaa määräystä annetussa määräajassa. Lisäksi huomion arvoista on myös se, että valtakunnallisiin tavoitteisiin voi liittyä valtion viranomaisten intressejä tai selvitystarpeita, joiden takia kaavoitukseen voi kuluja arvioitua pidempi aika.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

109 § Rakennuskieltoa, rakentamisrajoitusta ja toimenpiderajoitusta koskevan päätöksen tiedoksianto

On hyvä, että rakennuskiellon tiedoksiantoa koskeva säännös on jatkossa selkeä.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Valtion viranomaisen (ELY-keskus) oikaisukehotusmenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi, mikä on hyvä ehdotus.

112 § Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Perusteluissa olisi tarpeen selventää, että kunnan olisi mahdollista hakea muutosta 103 §:ssä ja 104 §:ssä tarkoitettuihin ympäristöministeriön ja valtioneuvoston päätöksiin.

114 § Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Lakiluonnoksen 114 §:n mukaan asemakaavojen osalta muutoksenhakuoikeutta rajattaisiin nykyisestä siten, että "yleiskaavan mukaisista" asemakaavoista valitusoikeutta ei olisi jatkossa enää kunnan jäsenillä. Lisäksi järjestöjen valitusoikeuden edellytykseksi säädettäisiin muistutuksen tekeminen kaavaehdotusvaiheessa. Ehdotusta on perusteltu kaavoituksen sujuvoittamisella.

On sinänsä hyväksyttävää ja tarpeellista, että pyritään etsimään kaavoitusta ja siihen liittyvää muutoksenhakua kokonaisuutena sujuvoittavia ja nopeuttavia keinoja. Myös kuntien intressissä ovat nopeammat kokonaisprosessit kaavoituksessa.

Valitusoikeuden rajaamiseen liittyy kuitenkin ongelmia, jotka eri selvitysten mukaan vähentävät rajaamisen merkitystä valitusten käsittelyssä. Kaavoitusprosessin kokonaiskestoa voitaisiin lyhentää myös

- panostamalla kunnissa osallistamiseen ja konfliktiherkkien kaavojen tunnistamiseen
- laajentamalla laissa mahdollisuutta päättää kaavan voimaantulosta ennen kaavan lainvoimaisuutta (valitusten ratkaisua)
- parantamalla resursseja ja kehittämällä toimintatapoja hallintotuomioistuimissa.

Tuomioistuinkäsittely hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi viedä useamman vuoden, mikä pidentää kaavoitusprosessin kokonaiskestoa olennaisesti ja on useassa tapauksessa kohtuuttoman pitkä aika odottaa kaavan lainvoimaisuutta.

Aiemmassa asemakaavoitusta koskevassa selvityksessä (Mäkinen 2019) on todettu, että muutoksenhakuoikeuden rajaamisella asemakaavoituksessa asianosaisiin ei todennäköisesti olisi käytännössä suurta vaikutusta valitusten määrään.

Muutoksenhakuoikeuden rajaamiseen liittyy aina välttämättä myös tulkinnanvaraisuutta, mikä lisänee hallintotuomioistuinten tutkimistaakkaa ja voi pidentää muutoksenhakuprosessin kestoa. Ehdotetussa 114 §:ssä tulkinnanvaraisuutta liittyyisi ensinnäkin siihen, keitä on pidettävä kaava-asian asianosaisina.

Kaavoihin liittyvää osallistamista ja konfliktialttiutta koskevassa keskustelussa korostetaan avoimen ja vuorovaikutteisen kaavoitusprosessin merkitystä kaavoituksen hyväksyttävyyden parantamisessa. Kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen sen alusta alkaen vaikuttaa siihen, kuinka laajasti kuntalaiset kokevat tarvetta hakea muutosta kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen.

Kaavoituksella, ml. asemakaavoituksella, nähdään lisäksi olevan erityinen kytkös kunnan itsehallintoon. Kunnan jäsenen oikeus kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun liittyy kunnallishallinnon lainalaisuuden valvontaan, minkä vuoksi kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta on pidettävä tärkeänä elementtinä kunnallisessa itsehallinnossa. Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus kytkeytyy myös kysymys kunnan jäsenen mahdollisuudesta vaikuttaa ympäritöllisiin kysymyksiin (Häkkänen 2024).

Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeudella on keskeinen merkitys osana kunnallista itsehallintoa, joka tunnustetaan perustuslain 121 §:ssä. Kunnallisasioissa kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus on vahva pääsääntö, josta säädetään kuntalain 137 §:ssä (ks. Ympäristöministeriö 2019, s. 26–28).

Toinen tulkinnanvaraisuutta aiheuttava kohta on “yleiskaavan mukaisuus”. Muutoksenhakuoikeuden rajaamista koskeva ehdotus sisältää ajatuksen, että kaavoituksen aiemmassa vaiheessa (yleiskaavoituksessa) on ollut mahdollista osallistua. Yleiskaavan yleispiirteisyyden puitteissa voidaan kuitenkin tehdä useammanlaisia asemakaavaratkaisuja, jolloin osalliset eivät pelkän yleiskaavan perusteella voi tietää, millainen ympäristöstä lopulta muotoutuu.

Onkin toivottavaa, että säännöksen jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota säännöksen luettavuuteen ja perustelujen selkeyteen. On tärkeää, ettei lakimuutoksella vastoin sen tavoitetta lisätä hallinto-oikeuksien työtaakkaa tavalla, joka johtaa muutoksenhakuajkojen pidentymiseen kokonaisuutena.

Tulisi myös harkita siirtymäsäännöstä, jonka mukaan säännöstä sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen hyväksyttävien yleiskaavojen mukaisia asemakaavoja. Kuntalaisilla olisi näin mahdollisuus vaikuttaa tulevien asemakaavojen sisältöön yleiskaavaprosessin aikana.

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

115 § Kaavan voimaantulo

Pykäläluonnoksen mukaan kaavat tulisivat nykyistä poiketen voimaan välittömästi sen jälkeen, kun tulevat lainvoimaisiksi. Kunnan on kuitenkin edelleen tiedotettava kaavan voimaantulosta, joten kunnan työmäärä ei muutoksesta vähene.

Tulisi vielä harkita, tulisiko säilyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä vastaavasti kunnan mahdollisuus määrittää kaavan voimaantuloajankohta. Esimerkiksi pitkä muutoksenhakuprosessi on voinut johtaa siihen, että kaava ei enää vastaa tarkoitustaan.

116 § Rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen voimaantulo

Lain käytännön soveltamisen selkeyttämiseksi säännöksen 2 momentin osalta voisi olla tarpeelliset selventää perusteluissa, mitä tarkoitetaan ilmaisulla "... tulevat kuitenkin voimaan kaavan hyväksymistä koskevalla päätöksellä". Tarkoitetaanko välitöntä voimaantuloa, kun päätös on toimielimessä tehty vai edellytetäänkö pöytäkirjan tarkastamista ja/tai kuntalain 140 §:n mukaista päätöksen tiedoksiantoa, jotka voivat tapahtua hieman myöhemmin kuin itse asian päättäminen kokouksessa.

117 § Määräys kaavan täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta

Sen sijaan, että maakuntakaavojen täytäntöönpanomahdollisuutta rajataan, tulisi yleiskaavojen ja asemakaavojen täytäntöönpanomahdollisuuksia laajentaa poistamalla nykyisessä säännöksessä oleva rajoitus "siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan." Tämän rajoituksen poistaminen mahdollistaisi paremmin tapauskohtaisen harkinnan kaavojen täytäntöönpanossa (eli mahdollistaisi täytäntöönpanon mm. jos ilmeisen menestymiskelvoton valitus). Muutoksenhakuviranomainen voisi aina kieltää päätöksen täytäntöönpanon, mikäli siihen ilmenisi perusteltu tarve.

Säännöksessä säädettäisiin päätöksestä tiedottamisesta. Säännöksen perusteluista voisi lisäksi ilmetä, miten täytäntöönpanoa koskeva päätös annetaan tiedoksi ja miten se tulee voimaan.

118 § Määräys rakennuskiellon, rakentamisrajoituksen ja toimenpiderajoituksen täytäntöönpanosta ennen päätöksen lainvoimaisuutta

Säännöksessä säädettäisiin päätöksestä tiedottamisesta. Säännöksen perusteluista voisi lisäksi ilmetä, miten täytäntöönpanoa koskeva päätös annetaan tiedoksi ja miten se tulee voimaan.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46 § Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Sijoittamisen edellytysten arviointi on oikeusharkintaa, joka vaikuttaa luvan hakijan oikeusturvaan. Tulisi vielä arvioida, onko tällaisia edellytyksiä tarkoituksenmukaista punnita tiedottamisen välineeksi tarkoitettuun kaavoituskatsaukseen tai sen tilalle ehdotettuun tietoverkossa ylläpidettävään tietoaaineistoon vireillä olevista tai vireille tulevista kaavoista, vai olisiko parempi viitata kunnassa hyväksyttyihin kaavoituksen tavoitteisiin.

Ehdotus 46 § 1 momentin 1) kohdan muotoiluksi: ”ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituksen tavoitteiden toteutumista”. Perusteluissa voitaisiin avata, että kaavoituksen tavoitteet voisivat ilmetä esimerkiksi kuntastrategiasta, kaavoitusohjelmasta tai muista kunnan päättämistä maankäytön linjauksista.

46 § 3 momentin mukaan vähintään 10 hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa pidettäisiin sellaisena merkittävänä rakentamisena, joka edellyttää asemakaavan laatimista.

Mäntsälän kunta katsoo, että kiinteä ja melko matala kaavoituskynnys rajoittaisi olennaisella tavalla kunnan kaavoitusmonopoliin kuuluvaa harkintavaltaa. Jää myös epäselväksi, voiko alueidenkäyttölaissa ehdotettu suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava korvata mainitun asemakaavan. Tulisi myös harkita kirjauksen poistamista kokonaan, ja jättää asia tapauskohtaisen harkinnan varaan.

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

-

Gummerus Vesa
Mäntsälän kunta - kunnanhallitus 23.6.2025 § 127