

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

Kuntien kannalta on kohtuutonta, että alueidenkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntoaika päättyy kuntien toimielinten kesätauon aikana, jonka vuoksi lausunnon valmistelu-aika jää erittäin lyhyeksi.

Lähtökohtaisesti lain tavoitteet ja pääosin esitetyt muutokset vastaavat hyvin tulevaisuuden oletettuihin tarpeisiin ja ovat siten lähtökohtaisesti varsin kannatettavia, kuten valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tehdyt täsmennykset koskien kansallista turvallisuutta, huoltovarmuutta, ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuutta.

Alueidenkäyttölakia tulee kuitenkin vielä työstää ennen sen hyväksymistä ja voimaantuloa. Hallituksen esityksessä tulisi ehdottomasti arvioida maankäyttö- ja rakennuslain jakamisen vaikutukset alueidenkäytön suunnittelun, kaavojen toteuttamisen ja rakentamisen ohjauksen sekä niitä koskevien kuntien tehtävien kokonaisuuteen. Hallituksen esityksestä tulisi käydä ilmi se, että alueidenkäytön suunnittelua, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta koskevista kuntien tehtävistä säädetään jatkossa vähintään neljässä, jopa viidessä eri laissa (voimassa olevat rakentamislaki ja laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, käsillä oleva uusi alueidenkäyttölaki ja vielä työryhmän valmistelussa olevat yhdyskuntakehittämislaki ja yhdyskuntarakentamislaki). Lakiluonnoksessa tulee tunnistaa huolellisesti eri lakien ja niiden mukaisten menettelyjen väliset kytkennät. Eri lakien väliset viittaukset ovat välttämättömiä yhtenäisen kaavoitusta, kaavan toteuttamista ja rakentamista koskeneen lakikokonaisuuden hajautuessa useisiin lakeihin. Tämä koskee sekä itse säännöksiä että niiden perusteluja. Eri lakien valmistelun edetessä eritahtisesti on vaikea arvioida lakien muodostamaa kokonaisuutta sekä niiden yhteisvaikutuksia.

Tuusulan kunta näkee, että lakiluonnos lisää kunnan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Vaikka lakiluonnoksessa esitetään joitakin kevennyksiä kaavajärjestelmään ja vuorovaikutusmenettelyihin, siinä valitettavasti asetetaan kuntien kaavoitukselle siinä määrin uusia tehtäviä, uusia sisällöllisiä vaatimuksia ja uusia hallinnollisia menettelyjä, että ne ylittävät ehdotetut kevennykset. Esimerkiksi maakuntakaavoituksen keventäminen siirtää seudullista selvitystarvetta kunnille. Myös varovaisuusperiaatteen tuominen lakiluonnokseen vaatimuksena selvittää ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset” tulee lisäämään selvitystarpeita.

Lisäksi niiltä osin, kun lailla luodaan kunnille uusia velvollisuuksia, valtion tulisi osallistua niistä aiheutuviin kustannuksiin. Tällaisia kustannuksia voi syntyä esimerkiksi ehdotetuista metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskevista korvauksista (101 a § laki alueidenkäyttölain muuttamisesta, lain nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamisesta) tai kunnan velvoitteesta laatia kaava valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi (104 §), etenkin valmistelun vaatimien selvitysten ja vaikutustenarvioinnin osalta.

Keskeinen tavoite kuntakaavoituksen sujuvoittamisesta ei tule ainakaan heti toteutumaan, sillä kestää jonkin aikaa ja vie merkittävästi resursseja ennen kuin uudet toimintamallit, lakien väliset kytkökset ja uusi oikeuskäytäntö muodostuvat.

Luku 1 Yleiset säännökset

Tuusula on ollut aktiivisesti mukana Helsingin seudun Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) - kehittämistyössä ja -sopimuksissa ja siten lakiin lisätty yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla (8 §), jossa kaupunkiseutuihin kuuluvien kuntien on tehtävä yhteistyötä alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista koskeissa seudullisissa asioissa, ei tuo merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen.

Laki edellyttää kaavan laatijalta suunnittelutehtävään soveltuvaa korkeakoulututkintoa ja tehtävän vaativuuden edellyttämää riittävää kokemusta (11 §, kaavan laatijan pätevyys). Täten tulee harkita samantyyppistä säädöstä kuin MRA 107 §:ssä on. Pykälä kumoutuu uuden rakentamisasetuksen voimaantultua. Myöskään alueidenkäyttöasetusluonnoksessa ei siirtymäsäännöstä ole kirjattu. MRA 107 §: Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään kaavan laatijalta vaadittavasta tutkinnosta, kaavan laatijana kokemustaan vastaavissa kaavoitustehtävissä voi toimia myös henkilö, jolla ennen tämän asetuksen voimaantuloa kaavoitustehtävistä hankkimansa kokemuksen perusteella on katsottava olevan tehtävään tarvittavat edellytykset.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan suojelumääräyksestä (metsänkäytön rajoittamisesta) ei saa tulla kunnalle korvausvelvoitetta (101 a § laki alueidenkäyttölain muuttamisesta, lain nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamisesta). Kunta katsoo, että mahdollinen korvausvelvollisuus tulee kohdentua sille taholle, joka rajoittamisesta päättää.

Maakuntakaavan tehtävien rajautuminen koskemaan vain valtakunnallisia ja maakunnallisia asioita ei tule johtaa siihen, että seudullinen selvitystarve kohdentuu kunnille.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kunta katsoo, että määräystä yleiskaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan (38 §) tulee tarkentaa etenkin koskien yleiskaavan vanhentumista (4 mom.). Määräyksessä sanotaan "Asemakaavan voi laatia poiketen yleiskaavasta, mikäli yleiskaava on vanhentunut.", mutta missään määräyksessä eikä asetuksessa avata miten vanhentuneisuus todetaan. Onko menettely kuten asemakaavan vanhentumisessa (Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi)?

Lisäksi kunta katsoo, että lain perusteluja tulee selkeyttää merkittävästi oikeusvaikutteisuuden osalta. 40 § perusteluissa sanotaan, että aina puhutaan oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta, ellei erikseen sanota, ettei yleiskaava ole tai tarvitse olla oikeusvaikutteinen. Onko koko laki kirjoitettu siltä pohjalta, että sana yleiskaava tarkoittaa aina oikeusvaikutteista yleiskaavaa?

Yleiskaavan selvitystarve ei saa laajentua kohtuuttomasti (jos selvitysten laatiminen vähenee maakuntakaavoituksessa, ja joudutaan varmuuden vuoksi tekemään enemmän selvityksiä tutkittaessa "todennäköisesti merkittävät vaikutukset"). Kunnan korvausvelvollisuus metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvien rajoitusten vuoksi ei saa laajentua. Säännöksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, milloin korvausvelvollisuus voisi syntyä.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Rakennuskielto voi kestää enintään kuusi vuotta aiemman kahdeksan vuoden sijasta (49 §). Maksimiaika, kuusi vuotta, koskee kaikkia kaavahankkeita myös kaavamuuotosalueella. Kunta katsoo, että ajan lyhentämisellä on kahtalaisia vaikutuksia, se parantaa yksityisen maanomistajan etua, mutta kunta joutuu priorisoimaan rakennuskiellossa olevan alueen, vaikka se ei erityisesti olisi kunnan strategian mukainen asemakaavatyö.

Se, että asemakaavan sisältövaatimuksiin (50 §) on lisätty puistojen ja muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden lisäksi "viheralueet" on hyvä ja tarpeellinen lisäys. Kuten on myös vaatimus varautua lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin. Tämä tulee toki lisäämään kaavojen valmisteluun tarvittavien selvitysten määrää ja edellyttämään suurempaa taloudellista ja ajankäytöllistä panosta

ja todennäköisesti pidentämään laadinnan edellyttämää aikaa. Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi tunnistaa, että varautuminen lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin voivat tarkoittaa kunnalle koituvien kustannusten kasvua lisääntyvien selvitysten lisäksi myös tulvariskien ja hulevesien hallinnan edellyttämien toimenpiteiden kautta. Tämä edellyttää tietoa siitä, miten hulevesien hallinnasta ja kaavan toteuttamisesta on tarkoitus säätää yhdyskuntakehittämisen- ja/tai yhdyskuntarakentamislainsäädännössä.

Kuulutuksen poistuminen kaavan voimaantulossa (115 §, kaavan voimaantulo) on hyvä asia. Hyväksyntäpäätöksen lainvoimaisuus toisi kaavan heti voimaan.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Se, että maakuntakaavoissa käsitellään vain maakunnallisesti merkittävää kauppaa (21 §), vaatii uusia tulkintoja siitä, miten maakunnallisen ja seudullisen kaupan raja määritellään jatkossa. Kuntasuunnitteluun tämä saattaa tuoda liikkumavaraa, joskin jatkossa kuntakaavoituksessa tulee arvioida seudulliset vaikutukset ja varata siihen riittävät resurssit. Tämä tekee myös seudullisen kokonaisuuden arvioinnin erittäin hankalaksi, sillä eri kuntien tekemien selvitysten yhteensovittaminen erilaisten lähtökohtien, aikajänteiden ja mitoitusperusteiden johdosta on erittäin haastavaa.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Se, että määräykset mahdollistavat yleiskaavan käytön aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena (70 §) on erittäin kannatettava muutos. Aurinkovoimasäännöksiä ja perusteluita niiden osalta tulee kuitenkin täsmentää. Perusteluissa ei riittävästi ja selkeästi avata käsitteen ”merkittävässä määrin” tulkintaa koskien kohtaa 2) aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle.

Rakentamislain 46 §:ään (sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella) lisättäisiin säädös, että yli 10 hehtaarin aurinkovoimalan rakentamiseen tarvitaan aina aurinkovoimayleiskaava tai asemakaava.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Varovaisuusperiaatteen tuominen lakiluonnokseen vaatimuksena selvittää ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset” tulee lisäämään kaavaratkaisujen selvitystarpeita. Selvitystaakkaa ei tule kasvattaa kohtuuttomasti ja kunta esittääkin ”todennäköisesti”-sanon poistamista lakiluonnoksesta (78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa).

Lisäksi 6 § (Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä) sekä 78 § (Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa) määrääksiä ja niiden perusteluja tulee tarkentaa. 78 § ei mainita kansallista turvallisuutta vaikka §6 perusteluissa edellytetään, että alueidenkäytön suunnittelussa on selvitettävä 78 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen. Herää kysymys, miten ja milloin 6 § otetaan huomioon kaavan vaikutusten arvioinnissa?

Kunta pitää hyvänä, että nykymuodossa olevasta kaavoituskatsauksesta luovutaan ja jatkossa kunnan on pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista kaavoista ja lähiaikoina vireille tulevista kaavoista, ellei kyse ole vähäisestä asemakaavamuutoksesta (79 § Tieto vireillä olevista kaavoista).

Asemakaavaehdotuksen ja 40, 67, 70 ja 73 §:ssä tarkoitetun yleiskaavan nähtäville asettamisesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan omistajalle ja kunnan tiedossa olevalle maan haltijalle, joiden kotikunta ei kuulu kaavoitettavaan alueeseen. (84 § Kaavaehdotuksesta ilmoittaminen toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille). Lain valmistelun yhteydessä tulee arvioida lain soveltamisen mahdollisuudet ja luotava kunnille edellytykset saada ulkopaikkakuntalaisten maaomistajien (myös perikuntien) osoitetiedot kohtuullisin resurssein. Tällä hetkellä osoitetiedon saanti on ollut haastavaa, eikä aina ole ollut mahdollista. Tilanne on parantunut Rakentamislain myötä, mutta se on edelleenkin työlästä.

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

Kunta katsoo, että kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä aloitteita kuntalain nojalla. Aloiteoikeudesta säätäminen alueidenkäyttölaissa on tarpeetonta.

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

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Mikäli kunnan tulee laatia määräajassa, uhkasakon uhalla, yleiskaava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteen vuoksi, tulee valtion osallistua kaavan laatimiskuluihin (104 §).

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

-

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännösten perusteluja (126 §) tulee tarkentaa tilanteessa, jossa kaava on asetettu nähtäville ennen lausunnoilla olevan alueidenkäyttölain voimaan tuloa, mutta joka laitetaan uudelleen nähtäville sen tultua voimaan.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain 46 §:ään (sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella) lisättäisiin säädös, että yli 10 hehtaarin aurinkovoimalan rakentamiseen tarvitaan aina aurinkovoimayleiskaava tai asemakaava. 10 hehtaarin raja ei ole yksiselitteinen. Kokoluokka on vaikutuksiltaan hyvin erilainen eri osissa Suomea. Perusteluja tulee selkeyttää vähintäänkin useiden hankkeiden yhteisvaikutusten ja laajentamisen osalta. Mikäli olevaa, alle 10 hehtaarin aurinkovoima-aluetta laajennetaan ja 10 hehtaaria ylittyy, tuleeko kaavoittamistarve, vaikka laajennus ei olisi merkittävä? Miten hallitaan palasissa, eri sijoittamisluvuin muodostuvaa kokonaisuutta ja milloin kaavan laatimiskynnys ylittyy? Voiko kaavalla rakentunutta voimalaitosta laajentaa alle 10 hehtaaria sijoittamisluvalla?

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

-

Lindström Henna
Tuusulan kunta - Kunnanhallitus