

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

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten (AKL 7 §) osalta ”riittävä etäisyys” - sanamuotoa tulisi täsmentää ja tarkentaa. Perusteluissa todetaan, että riittävä etäisyys määritellään käytännössä tapauskohtaisesti, ottamatta kantaa siihen, miten riittävä etäisyys määritellään. Ehdotettu määritelmä voi johtaa tilanteisiin, joissa merkittävä määrä laitosten potentiaalisista sijoituspaikoista rajattaisiin pois tarpeettomasti.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Lupa- ja valvontaviraston tehtävää tukea kunnan alueidenkäytön suunnittelua (AKL 13 §) voidaan pitää hyvänä ja oikeansuuntaisena muutoksena. Sipoon kunta toisaalta katsoo, että Elinvoimakeskukseen rooli, tehtävä sekä suhde alueidenkäyttölakiin on hyvin epäselvä. Lisäksi Elinvoimakeskukseen ja Lupa- ja valvontaviraston suhde toisiinsa jää epäselväksi ja voi aiheuttaa ristiriitaisia intressejä kahden valtion viraston kesken.

Todettakoon, että kunnan näkökulmasta on keskeistä, että tiedonkulusta ja kanssakäymisestä valtion viranomaisten kanssa ei muodostu päällekkäistä, monimutkaista ja tarpeettomasti resursseja kuluttavaa työtä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Yleisesti on todettavissa, että maakuntakaavoitukseen liittyvät esitetyt muutokset selkeyttävät ja täsmentävät maakuntakaavan roolia suunnittelujärjestelmässä. Toisaalta siirtämällä seudulliset alueidenkäyttöratkaisut kuntien vastuulle voivat etenkin kuntarajoja koskevat ratkaisut jatkossa olla

haastavampia yhteensovittaa. Kaupan suuryksikköjä koskevat muutokset ovat oikeansuuntaisia, mutta lisäävät kuntien selvitysvastuita.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaavan sisältövaatimusten osalta tulisi hallituksen esityksestä – vähintään sisältövaatimusten perusteluista – käydä yksiselitteisesti ilmi, että kunta voi halutessaan laatia koko kunnan yleiskaavan tai osayleiskaavan kokonaan ilman rakentamisen mitoitusta alueelle, jota ei ole tarkoitettu asemakaavoitettavaksi. Yleiskaavan sisältövaatimusten tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ei voida katsoa estävän kuntaa laatimasta yleiskaavaa ilman mitoitusta myöskään pääkaupunkiseudulla. Esityksestä tulisi käydä ilmi, että jos kunta päättää laatia yleiskaavan ilman mitoitusta, sallituksi tulevan rakentamisen määrä määräytyy suoraan rakennusjärjestyksen sekä rakentamislain sijoittamisen edellytysten perusteella. Myöskään yleiskaavan mukaisen rakentamisen määrän selvittämismuutoksen vaikutuksesta ei tule johtaa veloitetta määrätä yleiskaavassa mitoituksesta.

Yleiskaavan sisältövaatimusten täydentäminen luonnon monimuotoisuuden vaalimisella lisää kunnan selvitystaakkaa merkittävästi. Luonnonympäristöön liittyvät selvitykset sitovat jo nykytilanteessa hyvin paljon aika- sekä talousresursseja kunnissa ja selvitysmäärän keventäminen olisi tärkeä kaavoitusta sujuvoittava toimenpide. Kuntien selvitystaakkaa ja korvausvelvoitteita ei tulisi lisätä nykytilanteeseen verrattuna.

Yleiskaavan sisältövaatimuksista tulee poistaa esitetty uusi edellytys, jonka mukaan kaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen järjestämiselle. Sen sijaan kaavojen sisältövaatimuksia koskevista yksityiskohtaisista perusteluista tulee nimenomaisesti todeta, että yleiskaava voidaan laatia yksityisautoiluun tukeutuvaksi.

Lakiesitysluonnoksen 40 §:llä ja sen perusteluilla pyritään ilmeisesti muuttamaan rakentamislain 46 §:n 1 momentin 2 kohdan sisältöä ja tiukentamaan rakentamislain mukaisia sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Tätä ei missään tapauksessa tule tehdä. Rakentamislain perustelulausumien mukaan rakentamislain 46 §:n 1 momentin 2 kohdan kynnnyksessä olisi kyse sellaisesta asemakaavan laatimistarpeesta, joka johtuu siitä, että alueidenkäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Näin ei rakentamislain 46 §:n perustelujen mukaan ole, vaan kyse on lähinnä yksittäisistä suurista hankkeista, kuten teollisuuslaitoksista ja kaupan suuryksilöistä, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista.

40 §:n 1 momentin sanamuoto tulee lisäksi muuttaa voimassa olevan lain 44 §:n mukaiseksi siltä osin, että yleiskaavaa voidaan käyttää suoraan rakentamislain 46 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Rakentamislain 46 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen tilanteen ei tule estää yleiskaavan käyttämistä rakentamislain perusteena, kuten se ei estä nykyisenkään alueidenkäyttölain mukaan.

Edelleen 40 §:stä tulisi poistaa vaatimus siitä, että määräys ei voi koskea aluetta, jolla alueidenkäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Tämä vaatimus käytännössä estää sen, että Sipoon kaltaisessa kunnassa, johon kohdistuu rakentamisen paine, osayleiskaavoja voitaisiin käyttää suoraan rakentamisluvan perusteena. Samaan aikaan on epärealistista, että kunta asemakaavoittaisi koko kunnan alueen.

Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa tulee nimenomaisesti todeta, ettei se, että alueidenkäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista, voi toimia rakentamislain 46 §:n mukaisen sijoittamisluvan epäämisen tai sijoittamisluvan edellytysten täyttymättä jättämisen perusteena (ks. PeVL 64/2022 vp) eikä tällainen ohjaustarve tarkoita rakentamislain 46 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista tilannetta. Ottaen huomioon rakentamislain perustelulausumat ja perustuslakivaliokunnan lausunnon, pientalojen rakentamisen sijoittamisluvilla suunnittelutarvealueella tulee olla mahdollista alueidenkäyttölain mukaisen asemakaavoituksen tarpeen ylityttyäkin.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Asemakaavan sisältövaatimuksista (AKL 40 §) tulee poistaa esitetty uusi edellytys, jonka mukaan kaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen järjestämiselle. Sen sijaan kaavojen sisältövaatimuksia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee nimenomaisesti todeta, että asemakaava voidaan laatia yksityisautoiluun tukeutuvaksi. Lakiehdotus voi johtaa tilanteisiin, joissa muutoin alueidenkäytönjärjestäminen edellyttäisi asemakaavoitusta mutta joukkoliikenteen järjestäminen alueelle ei ole realistista. Ottaen huomioon joukkoliikenteen toimintaedellytykset (varsinkin riittävä potentiaalinen käyttäjämäärä) vaatimus poissulkee laajojakin alueita asemakaavoituksen ulkopuolelle, vaikka asemakaavan laatiminen olisikin muutoin tarkoituksenmukaista.

Kuntien selvitystaakkaa ja korvausvelvoitteita ei tulisi lisätä nykytilanteeseen verrattuna sisältövaatimusten takia.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Sipoon kunta katsoo, että esitetyt muutokset koskien vähittäiskaupan suuryksiköitä (AKL 65 §, 66 §) ovat oikeansuuntaiset ottaen huomioon ehdotetut muutokset maakuntakaavoitukseen. Sipoon kunta kuitenkin korostaa, että muutos voi johtaa kuntien selvitystaakan lisääntymiseen, kun aiemmin maakuntaliittojen laatimia seudullisia ja maakunnallisia kauppaan liittyviä selvityksiä ei jatkossa olisi liittojen tarpeen laatia.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Sipoon kunta katsoo hyvänä, että lailla säädetään reunaehtoja aurinkovoimarakentamiselle ja tuodaan selkeyttä nykyiseen tulkinnanvaraiseen tilanteeseen. Sipoo puoltaa sisältövaatimusta siitä, että aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävästi metsämaalle, mutta tämän tarkoitusta tulisi avata lain perusteluissa. Lisäksi olisi syytä tarkentaa, mikäli tämä koskee ainoastaan yhden kaavan (yleis- tai asemakaavan) aluetta vai tulisiko määräystä soveltaa laajemminkin, esim. seudullisesti. Etenkin asemakaavoituksen kautta ratkottavissa hankkeissa kirjaus voi johtaa hankkeiden pilkkomiseen osiksi, jotta lain tarkoittama metsämaiden säilymisvaatimus täyttyisi lainvalmistelijan tarkoituksen vastaisesti.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Vaikutusten arvioinnin kriteerien (riittävyys, laajuus) täsmentäminen lainsäädännön kautta olisi keskeistä kaavoituksen sujuvoittamiseksi.

Lakiehdotukseen on lisätty nykyiseen alueidenkäyttölakiin sanamuoto ”todennäköisesti” merkittävät vaikutukset (AKL 78 §). Sanan ”todennäköisesti” lisäys on linjassa luonnonsuojelulain 35 § kanssa, jossa säädetään hankkeiden ja suunnitelmien arvioinnista. Kyseisessä pykälässä mainitaan todennäköisesti merkittävistä vaikutuksista liittyen Natura 2000 -verkoston alueisiin, ja todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia arvioitaessa noudatetaan varovaisuusperiaatetta eli ennalta varautumisen periaatetta. Luonnonsuojelulain 35 §:n tulkinta on vakiintunut. Hallituksen esitys sisältää tästä syystä riskin siitä, että AKL 78 §:ää aletaan soveltaa kuten LSL:ssa tarkoitettuja todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. Yhden sanan lisäys on tarpeeton, sisältää todennäköisen riskin, veisi vaikutusten arvioinnin entistä tarkemmalle tasolle ja lisäisi näin ollen turhaan kuntien selvitystarpeita. Lisäys ei sujuvoita kaavoitusta, ja lisää epävarmuutta. Lisäys tulee näin ollen poistaa pykälästä.

Sipoon kunta pitää hyvänä ja toivottuna lisäyksenä lakiin, että myös jo olemassa olevaa tietoa voidaan laajasti ja monipuolisesti hyödyntää ja että uusia selvityksiä ei ole tarpeen laatia, mikäli ajantasaista tietoa on jo valmiiksi saatavilla. Ehdotettu lisäys sujuvoittaa kaavoitusta verrattuna nykykäytäntöön, jossa monet pienetkin kaavalliset muutokset ovat edellyttäneet laajojakin uusia selvityksiä, vaikka saatavilla olevan ajantasaisen tiedon perusteella tämä ei olisi ollut tarpeellista.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Vaikka arviointi perustelujen mukaan tulisi tehdä vain yleisellä tasolla, lisää se kaavoituksen entuudestaankin raskasta selvitystaakkaa. Jää epäselväksi, mihin tasoon vaikutusten merkittävyyttä tulisi verrata. Sipoon kunta katsoo, että ympäristöministeriön tulisi laatia erilliset ohjeet kaavoituksen tueksi, millä tasolla ja miten kyseisiä vaikutuksia tulisi arvioida.

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

Sipoon kunta katsoo hyvänä, että laajasti käytössä oleva käytäntö säädetään lailla. On kuitenkin katsottava, että myös kyseinen lisäys tulee lisäämään kunnan vastuita ja kuormittaa vähäisiä resursseja entisestään. Sipoon kunta katsoo, että menettelyä tulisi pyrkiä sujuvoittamaan luopumalla edellytyksestä päättää aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessä (AKL 90§ sekä AKL 91§). Tällöin kunnat voisivat itse harkita, ottaen huomioon omat erityispiirteensä sekä tarpeensa, siitä miten ja kuka laatimisaloitteista päättää. Jotta kunnille myös jäisi riittävä päätösten valmistelu-aika, tulisi määräaika päätöksen tekemiseen pidentää. Liian lyhyt valmistelu-aika johtanee herkästi aloitteiden hylkäämiseen ajanpuutteen takia, vaikka riittävällä valmisteluajalla sama aloite olisikin kunnan intresseissä hyväksyä.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Esitetyn uhkasakon (AKL 104 §) pykälän sekä säännöskohtaisten perustelujen muotoilu antaa käsityksen, että kunnan kaavoitusmonopoliin ja itsehallintoon voitaisiin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen kautta puuttua määräämällä kunta tietynlaiseen kaavaratkaisuun. Olisi syytä pykäläkohtaisissa perusteluissa avata, minkä kaltaisista hankkeista voisi olla kyse ja näin ollen tarkentaa mitä perusteluissa esitetty ”on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää” voisi konkreettisesti tarkoittaa kuntien osalta.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Sipoon kunta pitää muutoksenhakuun ehdotettuja muutoksia hyvinä. Etenkin järjestöjen valitusoikeus voi edesauttaa sitä, että kaavanlaadinnan aikana asioihin on mahdollista puuttua ja tehdä mahdollisia muutoksia kaavaan. Toisaalta se, että valitusoikeus ei ole sidottu muistutuksen sisältöön voi johtaa siihen, että muistutuksia ja kannanottoja annetaan ”varmuuden vuoksi”, jotta valitusoikeus varmistetaan.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset

Sipoon kunta pitää esitettyjä muutoksia kuuluttamisen suhteen (AKL 115§, 116§) hyvinä ja kannatettavina ja katsoo, että ne vähentävät kuntien hallinnollista taakkaa.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei lausuttavaa.

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

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta 101 a § lisää kuntien korvausvelvoitteita entisestään sekä lisää selvitystarpeita. Ottaen huomioon ehdotetut muutokset kaavojen, etenkin yleiskaavojen, sisältövaatimukseen ehdotettu muutos voi johtaa tilanteisiin, joissa kunta ei ehdotetun korvausvelvoitteen takia voi laatia kaavaa – vaikka kunta toisaalta voi yksivaltaisesti kaavoitusmonopolinsa ansiosta määritellä, lain puitteissa, minne ja minkälaisia kaavoja laaditaan, ottaen myös huomioon mahdolliset tulevat korvausvelvoitteet. Maakuntakaavoituksen osalta kunnalla ei ole läheskään vastaavia itsemääräämismahdollisuuksia ja se, että kunta olisi korvausvastuussa maanomistajille maakuntakaavasta johtuvista metsätalouden harjoittamisen rajoituksista on kohtuutonta.

Mikäli metsätalouden harjoittamisen rajoituksia koskevasta korvauksesta on säädettävä, tulisi harkita kaavojen sisältövaatimusten tarkentamista siten, että kunta ei sisältövaatimusten takia joudu esittämään sellaisia suojelumääräyksiä, joissa ei olisi kyse luonnonsuojelulain mukaisesta suojelualueesta tai luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitetusta alueesta tai metsälain 10 §:n mukaisista kohteista. Tällöin kunta voisi oman harkinnan kautta määritellä, mikäli muista syistä katsoo tarpeelliseksi antaa metsätalouden harjoittamista rajoittavia määräyksiä omien tavoitteidensa ja harkintansa mukaisesti tiedostaen, että niistä syntyy korvausvelvollisuus, esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain 46 § ehdotetun muutoksen osalta tulisi kaavoituskatsauksen korvaavalle yleisessä tietoverkossa ylläpidettävälle tiedolle antaa selkokielen nimi, jotta viittaaminen pykälään olisi tulevaisuudessa lupapäätöksissä sujuvampaa.

Sipoo kunta katsoo, että Sipoon olosuhteet ja ominaispiirteet huomioiden on kymmenen hehtaarin asemakaavakynnys aurinkovoimaloiden suhteen kannatettava.

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

-

Kujanpää Jonas
Sipoon kunta