

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsiksi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Yleistä

Alueidenkäyttöä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltiin viime hallituskaudella siinä onnistumatta. Suomen Yrittäjät oli mukana ministeriön johdolla tehtä-vässä valmistelussa ja lopputuloksen osalta katsoimme, etteivät laaditut säännösluonnokset olisi edistäneet elinkeinoelämän hankkeita ja Suomeen tehtäviä investointeja.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa on lukuisia kannatettavia kirjauksia kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittamiseksi ja investointien vauhdittamiseksi. Alueidenkäyttölain osalta hallitus on sitoutunut muun muassa sujuvoittamaan kaavaprosessia, uudelleentarkastelemaan valitusoikeuden rajaamista sekä säätämällä maanomistajan kaava-aloiteoikeudesta.

Alueidenkäyttölain valmistelua varten asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi alueidenkäyttölainsiksi hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikausi oli 10.11.2023–30.9.2024. SY oli edustettuna työryhmässä. Pidimme työryhmän esitystä kannatettavana ja investointeja vauhdittavana. Lisäksi kiitämme ministeriötä hyvästä ja osallistavasta lainvalmistelutyöstä.

Yleiset säännökset

Lakiin on kirjattu hallitusohjelman mukaisesti suurimpien kaupunkiseutujen MAL-sopimuskäytäntö. Pidämme kannatettavana, että menettely kirjataan lakiin ja näin edistetään menettelyn jatkumista valtion ja kuntien välisenä käytäntönä. MAL-sopimuskäytäntö on ollut hyvin toimiva menettely, joka on edistänyt liikennehankkeiden toteuttamista ja hyvien liikenneyhteyksien varren asuntorakentamista. Toimivat MAL-sopimukset tuovat työtä asuntorakentajille ja infrarakentajille, verotuloja valtiolle ja maankäyttömaksuja kuntiin.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Kannatamme ratkaisua, jonka mukaan lupa- ja valvontaviraston (LVV) rooli on kirjoitettu alueidenkäyttölakiluonnokseen termillä ”tukea” suhteessa kunnan alueidenkäytön suunnitteluun. Pidämme erittäin tärkeänä, että lupa- ja valvontaviraston rooli säilyy kuten aiemmin ELY-keskuksilla eli valvontatehtävät koskevat vain valtakunnallisesti ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Päämonisteri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on sitouduttu keventämään maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Esityksen mukaan maakuntakaavaan ei kuuluisi enää yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen, vaan tehtävä kuuluisi kuntatason tehtäviin. Lisäksi esityksen mukaan nykyisestä poiketen useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteensovittaminen ei enää kuuluisi maakuntakaavan tehtäväksi. Esitys on näiltä osin kannatettava.

Sen sijaan raskaan liikenteen taukopaikkojen sijoittamisedellytysten turvaamiseksi tarvitaan muutoksia alueidenkäyttölakiluonnokseen. Taukopaikat palvelevat raskasta liikennettä muun muassa mahdollistamalla kuljettajien lakisääteisten taukojen ja vuorokausilevon pitämisen. Lisäksi ne palvelevat kuljetusketjujen asiakkaita helpottamalla kuljetusten täsmäyttämistä oikea-aikaisesti kohteisiin kuten satamiin, tuotantolaitoksille, logistiikkakeskuksiin ja työmaille. Kattavalla taukopaikkaverkostolla voidaan parantaa kuljetusten tehokkuutta ja hyödyntää suurimman kaluston mitat ja massat mahdollisimman hyvin. Taukopaikkojen toteutukseen velvoittaa myös EU:n TEN-T-asetus.

Vuonna 2024 voimaantulleen EU:n AFIR-asetuksen mukaisesti on edistettävä vaihtoehtoihin käyttövoimiin siirtymistä mahdollistamalla riittävän kattava ja laaja vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri teillä, satamissa ja lentoasemilla. Raskaan tieliikenteen käyttövoimasiirtymä on vasta alkamassa. Se vaatii varautumista ja määrätietoista edistämistä sekä jakeluinfran toteuttamisen että käyttöönotettavan kaluston uudistamisen osalta. Uusien vähäpäästöisten fossiilittomien käyttövoimien kuljetuskalustoon voidaan yrityksissä investoida vasta, kun tavaraliikenteen tarpeisiin sopiva jakeluinfra sekä energian saatavuus on varmistettu.

Lakiluonnoksessa liikennejärjestelmän kestävyys ja vähäpäästöisyyden lisääminen on ollut peruseriaa ja tavaraliikenteelle se tarkoittaa vaihtoehtojen käyttövoimien jakeluinfra edellytysten varmistamista kaavoituksessa. Myös muu yleispiirteinen suunnittelu, kuten sähköverkkojen linjat, on osa latausinfra varmistamista. Varautuminen raskaan liikenteen tukopaikkoihin ja vaihtoehtojen käyttövoimien jakeluinfraan tulee sisällyttää luonnosta täsmällisemmin seuraaviin osioihin:

- Maakuntakaavan perustelut s. 88 (lisäsehdotus lihavoituna): ”Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin liikennejärjestelmän toimivuutta sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviä liikenteen ja teknisen huollon järjestelyjä koskevasta sisältövaatimuksesta. Näitä ovat esimerkiksi liikenteen ja liikkumisen sujuvuuteen, liikenneväylien ja -terminaalien toiminnan ja riittävien kehittämismahdollisuuksien turvaamiseen, matka- ja kuljetusketjujen toimivuuden parantamiseen, raskaan liikenteen tukopaikkoihin ja vaihtoehtojen käyttövoimien jakeluinfraan, kasvihuonekaasupäästöjen ja muiden liikenteen haitallisten ympäristö- ja terveysvaikutusten vähentämiseen tai liikenteen turvallisuuden parantamiseen liittyvät alueidenkäytön toimenpiteitä edellyttävät kehittämistarpeet.”
- Yleiskaavan sisältövaatimukset s.173, 34 § (lisäsehdotus lihavoituna): ”4) liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen, raskaan liikenteen vaihtoehtojen käyttövoimien jakeluinfra, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla”.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Voimassa olevan lain mukaan kunta voi määrätä rakennus- tai toimenpidekiellon yleiskaavan laadinnan vuoksi korkeintaan 15 vuodeksi. Lakiesityksessä vastaavat kiellot ja rajoitukset on lyhennetty korkeintaan 8 vuodeksi (33 §). Kannatamme enimmäisajan lyhentämistä esitetyllä tavalla.

Kannatamme, että pykälän sisältövaatimuksissa on huomioitu sään ääriilmiöiden ja tulvariskeihin varautumisen, elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja infrastruktuurin hyödyntäminen (34 §).

Esityksen 38 §:n mukaan asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia yleiskaavasta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Kannatamme myös tätä esitystä.

Kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) valmistelun yhteydessä selvitettiin mahdollisuutta muuttaa kaavoituksen suunnittelujärjestelmää yhdistämällä ase-makaava ja yleiskaava kuntakaavaksi. Kannatimme esitystä, mutta se ei edennyt selvitystä pidemmälle. Tästä syystä kannatamme, että lakiin kirjataan mahdollisuus yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä ja -prosessista (41 §). On perusteltua, että menettely on mahdollista sekä uusilla kaava-alueilla että kaavojen muutosalueilla.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Asemakaavan tarkoitusta koskeva 46 § vastaa voimassa olevaa lakia. Kannatamme Rakennusteollisuuden esitystä, jonka mukaan asemakaavan tarkoitusta täsmennetään seuraavilla lisäyksillä: ”Asemakaava ei saa olla liian yksityiskohtainen siten, että se rajoittaa kiinteistön omistajan tai haltijan mahdollisuutta toteuttaa rakentamishanke tarkoituksenmukaisella tavalla.” Kaavamääräyksillä tulee olla selkeä maankäytöllinen perusta ja niiden tulee rajautua maankäytöllisiin tarpeisiin. Yksityiskohtaisuus hidastaa kaavoittajan kaavoitustyötä ja johtaa siihen, että hankkeen toteuttaja joutuu hakemaan poikkeusluvan, jotta hanke voidaan toteuttaa.

47 pykäläehdotuksessa kunnan on laadittava asemakaava ja pidettävä se ajan tasalla sekä veloitetaan kunta ottamaan huomioon alueidenkäytön ohjaustarvetta arvioitaessa erityisesti asuntotuotannon tarve ja toimivan kilpailun edistäminen. Kannattaa esitystä.

Esityksen mukaan rakennuskielto voisi kestää enintään 6 vuotta kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi siten, että kahden vuoden kieltoa pidennetään kaksi vuotta kerrallaan (49 §). Voimassa olevan lain mukaan enimmäiskesto on 8 vuotta. Pidämme kannatettavana, että enimmäiskesto lyhennetään mutta jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voitaisiinko kiellon enimmäiskesto lyhentää esitettyä enemmän.

Esityksen mukaan kunnalla on oikeus periä maanomistajalta tai -haltijalta asemakaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset, jos asemakaava tai asemakaavamuutos on pääasiassa yksityisen edun vaatima ja laadittu maanomistajan tai -haltijan aloitteesta (60 §). Esitämme, että pykälän jatkovalmistelussa perusteluihin kirjattaisiin, että maanomistajalle yhteistyössä kunnan kanssa kaavalaatimisesta aiheutuneet kustannukset vähennetään em. korvauksesta. Lisäksi esitämme, että perusteluihin kirjataan, että korvausten tulee olla läpinäkyviä.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäyttölakia valmistelevalle työryhmälle mietinnöstä poiketen esityksen 68 §:ssä esitetään vähimmäisetäisyyttä tuulivoimalan ja asutuksen välille niin, että tuulivoimala on sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista.

Arviomme mukaan esitys estäisi ja hidastaisi tuulivoimaenergiahankkeita sekä nostaisi sähkönkäyttäjien maksuja. Pitkät etäisyydet sähkön tuotannon ja kulutuksen välillä lisää siirtoverkkojen rakennustarpeita, mikä vaikuttaa kuluttajien ja yritysten sähkökustannuksiin. Tällöin on riski, että sähköä ei ole elinkeinoelämälle tarjolla ja että sähkön yleinen hintataso nousee, kun tuotanto ei pysy kulutusinvestointien tahdissa. Esitetty tuulivoiman etäisyyssääntely vaarantaisi mahdollisuuden lisätä sähköntuotantoa kulutustarpeen edellyttämässä tahdissa sekä saavuttaa hallitusohjelman kirjaus sähköntuotannon kaksinkertaistamisesta.

Esitetty etäisyyssäännös ei perustu tuulivoiman vaikutusten arviointiin, eikä sitä ole perusteltu lakiluonnoksessa. Tasapuolisen kohtelun ja teknologia-neutraalin lähestymistavan mukaisesti tuulivoiman sijoittumisen perustana on perusteltua säilyä myös jatkossa tapauskohtainen arviointi kuten muullakin toiminnalla. Tilannetta ei helpota poikkeus, jonka mukaan etäisyysvaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos vaikutushankkeella olevien asuinpaikkojen omistajat antavat asiassa kirjalliset suostumukset.

Edellä mainituista syistä pidämme voimassa olevaa sääntelyä etäisyyden määrittämisestä tarkoituksenmukaisena, emmekä kannata ehdotettua uutta etäisyyssäännöstä.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Puhtaan sähköntuotannon edistämiseksi ja Suomen houkuttelevuuden säilyttämiseksi investointikohteena, aurinkovoimahankkeiden sujuva luvitus ja kaavoitus ovat keskeisessä roolissa. Aurinkovoima tasapainottaa uusiutuvan sähköntuotannon ajallista vaihtelua. Esityksen 70 pykälässä ehdotetun uuden aurinkovoimayleiskaavan voidaan katsoa edesauttavan aurinkovoimahankkeiden käsittelyn ennakoitavuutta. Pidämme tärkeänä, että aurinkovoimayleiskaavaa voidaan käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena.

Esityksen 71 pykälässä ehdotetaan, ettei aurinkovoimarakentamista osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle. Perustelujen mukaan aurinkovoimahankkeita on niiden tarvitseman suuren pinta-alan vuoksi tarkoituksenmukaista pyrkiä ohjaamaan pois metsämaalta metsäkadon vähentämiseksi. Aurinkovoimarakentamisen vaikutukset metsäkatoon eivät eroa muusta rakentamisesta, mutta metsän raivaamiseen liittyvää rajoitusta ehdotetaan laissa ainoastaan aurinkovoimalle. Tämä ei kohtelee eri hanketyyppejä tasa-arvoisesti, eikä huomioi maanomistajien oikeuksia metsämaan hyödyntämiseen erilaisiin tarkoituksiin.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kannatamme seuraavaa muutosta 78 pykäläesitykseen: "Asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin".

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

Lakiin esitetyt uudet säännökset maanomistajan asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteista sekä mahdollisuus kaavan laatimisesta kunnan ja maanomistajan yhteistyössä maanomistajan kanssa perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Säännösten laatiminen on ollut myös SY:n pitkäaikainen tavoite, minkä vuoksi pidämme esitettyjä säännöksiä kannatettavina.

Esityksen 90 pykälän mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan ja myös yleiskaavan laatimiseksi omistamalleen alueelle. Perustelutekstin mukaan vastaava oikeus olisi vuokraoikeudenhaltijalla, joka olisi saanut valtuutuksen asiaan maanomistajalta. Kunnan on päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä ilman aiheetonta viivästystä mutta kuitenkin viimeistään neljän kuukauden määräajassa. Aloite tulee käsitellä kunnan monijäsenisessä toimitelmissä, jolla tarkoitetaan kunnan luottamushenkilöitä. Meillä ei ole huomautettavaa esityksestä.

Esityksen 91 pykälän mukaan kunta voisi maanomistajan pyynnöstä antaa asemakaavaehdotuksen tai yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Pykälässä tarkoitetaan sellaisia yleiskaavoja, jotka voivat olla suoraan rakentamisluvan perusteena. Kunnan olisi päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimitelmissään. Kunta ohjaisi kaavaehdotuksen laatimista ja asettaisi tavoitteita ja ehtoja. Kunnan tulisi huolehtia osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä. Kunta voi perustellusta syystä palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun tai keskeyttää valmistelun. Meillä ei ole huomautettavaa esityksestä.

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

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

SY pitää kannatettavana lisäystä (110 §), jonka mukaan myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Nykyisen lain mukaan tämä koskee vain asuntorakentamista ja muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa.

Valitusoikeutta on 114 pykäläesityksessä muutettu voimassa olevasta sääntelystä siten, että valitusoikeutta ei olisi enää kunnan jäsenellä, vaan ainoastaan asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Edellytyksenä on, että asemakaava on yleiskaavan mukainen. Kannatamme esitystä mutta toivomme, että jatkovalmistelussa perusteluihin lisättäisiin esimerkkitalanteita.

Luonnoksessa esitetään, että valitusoikeus asemakaavasta olisi rekisteröidyillä paikallisilla tai alueellisilla yhteisöillä silloin, jos yhteisö on tehnyt muistutuksen kaavaehdotuksesta. Laissa on lisäksi lueteltu edellä mainitusta muistutusvelvoitteesta poikkeustilanteet. Vastaava malli on voimassa Ruotsissa. Katsomme, että esitys lisäisi hankkeiden etenemisen ennakoitavuutta mutta ei kuitenkaan poistaisi yhteisöjen valitusoikeutta, minkä vuoksi kannatamme esitystä.

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

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.

-

Toivonen Tiina
Suomen Yrittäjät ry