

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

Koska lausuntopalvelussa ei ole muussa kohdin mahdollista kommentoida lausuntopyyntöä yleisesti, toteamme sen tähän. Alueidenkäyttölaki on kuntien elinvoiman, maankäytön ja rakentamisen kannalta erittäin keskeinen. Hallituksen esitysluonnokselle annettu lausuntoaika (16.5.–11.7.2025) on aivan liian lyhyt. Kunnissa on meneillään myös valtuustokauden vaihtuminen, mikä omalta osaltaan lisää haasteellisuutta.

Jatkossa kunnan ja lupa- ja valvontaviranomaisen välinen yhteistyökeskustelu ehdotetaan pidettäväksi kahden vuoden välein nykyisen vuosittaisen rytmin sijaan, mitä pidetään perusteltuna muutoksena. Lainsäädännön valmistelussa tapahtunut kokonaisuuden pilkkominen osiin sekä eritahtiset etenemiset ovat vaikeuttaneet lakien yhteensovittamista ja tehneet kokonaisuuden hahmottamisesta ja siihen vaikuttamisesta haastavampaa. Lisäksi lakimuutos tuo kunnille lisää uusia velvoitteita ja kasvattaa paikoin myös hallinnollista taakkaa. Parhaillaan on menossa myös valtion aluehallinnon uudistus. Hallitusohjelman tavoite alueidenkäytön sujuvoittamisesta ei tule ainakaan heti toteutumaan, koska kestää jonkin aikaa ennen kuin uudet toimintamallit, lakien väliset kytkökset ja uusi oikeuskäytäntö muodostuvat.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Uudessa alueidenkäyttölaissa on säilytettävä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän peruseriaatteen. Tämä tarkoittaa tarkentuvaa kaavajärjestelmää, jossa ylemmillä kaavatasoilla on ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Maakuntakaavan keskeinen tehtävä on yhteensovittaa valtakunnallisia ja alueellisia tarpeita ja erilaisia intressejä, sekä välittää niitä yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Suunnittelun sujuvuuden varmistamiseksi ja investointien

vaatiman ennakoitavuuden tuottamiseksi tämä on rationaalista säilyttää maakuntakaavoituksen lähtökohtana myös jatkossa. On tärkeä pitää mielessä, että maakuntakaava kattaa koko maan, ja on ainoa kaavataso suuressa osassa Suomea.

Lakiesityksen mukaan maakuntakaavalla osoitettaisiin vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviä asioita. Lakiluonnos perusteluineen ei avaa tarkemmin, miten rajataan maakunnallinen ja seudullinen. Maakuntakaava olisi jatkossa ”otettava huomioon” (27 §) yleiskaavaa laadittaessa, kun nykyisin sitä pitää noudattaa (”on ohjeena”). Kyseiset ratkaisut jättävät paljon tulkinnanvaraa, mikä täsmentyy vasta oikeuskäytännössä. Maakuntakaavan painoarvon vähentyminen seudullisissa kysymyksissä voi luoda epävarmuutta ja epäselvyyttä kuntien alueidenkäytön ratkaisuihin, koska maakuntaliittojen rooli ylikunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisijana on ollut erityisesti pienten kuntien osalta tarpeellinen. Samaan aikaan kuntien yhteisen yleiskaavan merkityksen kasvattaminen seudullisesti merkittävissä kysymyksissä on heikosti perusteltua, ottaen huomioon miten vähäisiä kuntien yhteiset yleiskaavaprosessit ovat olleet.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaavojen ja asemakaavojen yhteiskäsittely on myönteistä, sillä se vähentää hallinnollista kuormitusta ja tehostaa kaavoitusprosessia. Myös ehdotettu mahdollisuus poiketa yleiskaavasta asemakaavaa laadittaessa tukee samoja tavoitteita, edistäen kaavoituksen joustavuutta ja sujuvuutta.

Juvan kunta pitää kannatettavana, että voimassa olevan lain palveluiden saatavuutta koskeva sisältövaatimus ehdotetaan muutettavaksi koskemaan palveluiden saavutettavuutta. Muutos korostaa palveluiden alueellisen saatavuuden lisäksi niiden saavutettavuutta eri kulkumuodoin, joka voi pitää sisällään myös eri kulkumuotojen yhdistämisen eli toimivien matkaketjujen edistämisen.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Esityksen mukaan tuulivoimarakentamista ohjaavassa yleiskaavassa on huolehdittava siitä, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia. Tämän sisällyttäminen lainsäädäntöön edellyttää objektiivisia perusteita ja tulkintaa merkittävälle haitallisille maisemavaikutuksille.

Uuden lain luonnoksessa ehdotetaan, että mikäli tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoima-alueelle, tuulivoimalat olisi rakennettava vähintään kahdeksan kertaa voimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista. Lakiesitys kasvattaisi selkeästi maakuntakaavan roolia tuulivoimarakentamisen ohjauksessa,

mikä on ristiriidassa lakiesityksen 4 ja 5 luvuissa esitetyn maakuntakaavan ohjausvaikutuksen pienentymisestä yleiskaavojen laadinnassa.

Tämä tarkoittaisi, että monilla alueilla – erityisesti kunnissa, joissa tilaa on rajoitetusti – tuulivoimapuistojen sijoittaminen ei olisi enää mahdollista, vaikka teknologinen kehitys tulevaisuudessa sen mahdollistaisi. Esityksessä mahdollistetaan poikkeaminen etäisyysvaatimuksesta tilanteissa, joissa asuinrakennuksen tai -rakennuspaikan omistaja antaa siihen kirjallisen suostumuksen. Suostumus olisi sitova myös tulevia omistajia kohtaan kiinteistön omistajanvaihdostilanteissa. Mikäli tavoitteena on edistää ilmastoviisasta energiantuotantoa, lakiin ei tulisi sisällyttää yksityiskohtaista, voimalan korkeuteen sidottua vähimmäisetäisyyttä. Nyt esitetty sääntely rajaa merkittävästi tuulivoiman mahdollisuuksia. Etäisyysvaatimukset tulisi jatkossakin määritellä kaavoitusprosessissa, perustuen tapauskohtaiseen vaikutusten arviointiin.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Yleiskaavan mahdollistaminen rakentamisluvan perusteena on kannatettava uudistus, joka sujuvoittaa lupaprosesseja ja keventää hallinnollista taakkaa.

Sen sijaan esitetty vaatimus, jonka mukaan yli 10 hehtaarin kokoiset aurinkopaneelikentät vaatisivat kaavoituksen, nähdään ongelmallisena vihreän siirtymän ja uusiutuvan energiantuotannon edistämisen näkökulmasta. Käytännössä vaatimus koskisi lähes kaikkia teollisen mittakaavan aurinkovoimahankkeita, mikä lisäisi merkittävästi hallinnollista kuormaa ja hidastaisi hankkeiden toteuttamista. Pinta-alaraja tulisi nostaa 100 hehtaariin, ja sitä pienemmät hankkeet olisi syytä mahdollistaa sijoittamislupamenettelyn kautta.

Aurinkovoimahankkeiden sijoittamista luonnontilaisille, ojittamattomille suoalueille ei pidetä tarkoituksenmukaisena, ja tätä rajausta voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan esitetty kielto sijoittaa hankkeita merkittäville metsämaille kaipaa tarkennusta. Lakiluonnoksen mukainen määritelmä – jossa merkittävä metsämaa tarkoittaa aluetta, jonka puuston keskikasvu on alle 1 m³/ha, mutta vähintään 0,1 m³/ha vuodessa – on ongelmallinen. Se sulki pois lähes kaikki kunnan alueelle soveltuvat aurinkovoimapuistoalueet, vaikka metsämaan käyttö voisi paikallisesti olla kestävä ja tarkoituksenmukaista.

Termi "merkittävä metsämaa" jää lainsäädännössä epämääräiseksi, eikä sen laajuutta tai tulkintaa – esimerkiksi pitäisikö arviointi tehdä hanke-, alue- vai kunta-kohtaisesti – ole avattu. Kuntien maankäytölliset olosuhteet vaihtelevat suuresti, kuten myös aurinkovoimahankkeiden sijoituspaikkojen luonne. Näin ollen lain ei tulisi tarpeettomasti rajoittaa kuntien mahdollisuuksia edistää aurinkovoimarakentamista alueellisesti sopivilla tavoilla.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Ehdotus säilyttää velvoite ilmoittaa kaavaehdotuksesta kirjeitse toisen kunnan alueella asuville maanomistajille ja -haltijoille ei ole tarkoituksenmukainen. Käytännössä se asettaa ulkopaikkakuntalaiset parempaan asemaan kuin kunnassa asuvat, jotka eivät saa vastaavaa ilmoitusta. Lainsäädännön uudistuksissa tulisi mahdollistaa digitaalisten viestintäkanavien täysimääräinen hyödyntäminen perinteisen kirjepostin sijaan, kuten valtiovalta jo omassa toiminnassaan tekee. Tämä tukisi sekä hallinnon sujuvuutta että yhdenvertaista kohtelua.

Sen sijaan kaavoituskatsauksista luopumista voidaan pitää myönteisenä muutoksena, joka keventää byrokratiaa ja vähentää kunnille kohdistuvaa hallinnollista kuormitusta.

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

Ehdotettu neljän kuukauden käsittelyaika monijäsenisessä toimielimessä on liian lyhyt, erityisesti pienille kunnille, joiden organisaatiot ovat usein kevyitä ja resurssit rajallisia – etenkin loma-aikoina. Tämä aikaraja ei käytännössä paranna prosessien sujuvuutta, vaan pikemminkin lisää hallinnollista painetta ja turhaa byrokratiaa.

Lisäksi esitys, jonka mukaan maanomistaja voisi pyytää asemakaavan tai muun rakentamista suoraan ohjaavan kaavan laatimista omistamalleen alueelle, ja kunnan olisi tehtävä asiasta päätös monijäsenisessä toimielimessä, kasvattaa byrokratian määrää tarpeettomasti. Maanomistajalla on jo nykyisin mahdollisuus hakea kaavaa tai kaavamutosta. Ei ole perusteltua osoittaa erillistä päätöksentekoa monijäseniselle toimielimelle, sillä se lisää hallinnollista kuormitusta ilman selkeää hyötyä.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Juvan kunta pitää hyvä, että määräyksen antaminen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi siirretään ministeriöltä valtioneuvoston yleisistunnolle. Lakiesityksen mukaan valtioneuvosto voisi antaa maakuntaliitolle tai kunnalle määräajan, jossa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jossa on tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu.

Mikäli maakuntaliitto tai kunta ei nouda määräystä voi valtioneuvosta asettaa uhkasakon. Juvan kunta pitää määräaika- ja uhkasakkomenettelyä kuntien itsemääräämisoikeuteen kajoamisena ja kohtuuttomana menettelynä tilanteessa, jossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat yleispiirteisiä ja strategisia eikä aluekohtaisia tavoitteita ole asetettu.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Kuntalain 140 § mukaan sähköinen tiedoksianto on riittävä. Lakiesityksessä viitataan kuntalakiin, joten syytä olisi poistaa kirjeiste tapahtua tiedoksianto kokonaan.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Valitusoikeuden rajaaminen on perusteltu keino tehostaa ja selkeyttää kaavaprosessia. Se vähentää tarpeettomia viivytyksiä ja edistää hankkeiden ennakoitavuutta ja sujuvampaa etenemistä.

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

Voimaantulokuulutuksista luopuminen on perusteltu muutos, joka sujuvoittaa kaavaprosesseja ja vähentää hallinnollista työtä ilman, että kansalaisten tiedonsaanti oleellisesti heikentyy.

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei kommentteja.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei kommentteja.

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

Esitetty muutos kaavojen sisältövaatimuksiin sekä ehdotettu korvauskynnys (vähäistä suurempi menetys, vähintään 3000 euroa tai 4 % rajoituksenalaisen markkinakelpoisen puuston arvosta) on kunnille sisällöllisesti epäselvä. Listatut tapaukset joissa korvausta ei tarvitsisi maksaa on epäselvä verrattuna mm. ennallistamisasetuksen mukaan tuomiin velvoitteisiin. Alueidenkäyttölain muutoksella ei tule kasvattaa kuntien taloudellista vastuuta päätöksistä, joihin kunnilla ei ole tosiasiallista päätösvaltaa. Lakiehdotuksessa maakuntakaavan osalta korvausvastuu siirrettäisiin kunnille sillä perusteella, että ne osallistuvat maakuntakaavan valmisteluun. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä peruste, sillä valmistelu- ja päätösvalta ovat maakunnan liitolla, eivät kunnalla. On

kohtuutonta, että kunnat joutuisivat vastaamaan taloudellisesti toisten viranomaisten päätöksistä – korvausvastuun tulisi kuulua sille viranomaiselle, jolla on päätösvalta.

Lisäksi ehdotus siirtää yleis- ja asemakaavojen osalta yksipuolisesti suojelumääräyksistä johtuvan korvausvastuun kunnille, vaikka nämä rajoitukset perustuvat yhä useammin kansallisiin ja EU-tason politiikkatavoitteisiin, kuten ennallistamisasetukseen. Valtioneuvoston alueidenkäyttötavoitteet, valtionhallinnon ohjaus, luonnonsuojelulain tavoitteet ja kansainväliset velvoitteet ohjaavat kuntien kaavoitusta entistä tiukemmin ja ohjaavat niitä tekemään suojelullisia ratkaisuja. Lakiehdotuksen mukainen korvausvastuun yksipuolinen säilyttäminen kunnille johtaisi epäoikeudenmukaisuuteen, jossa kunnat kantavat taloudellisen riskin velvoitteista, joita ne eivät ole itse asettaneet. Ehdotettu sääntely estäisi kuntia laatimasta luonnonarvojen vaalimista ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista edistäviä kaavoja ilman merkittävää korvausvelvollisuuden riskiä. Tämä kaventaisi kuntien mahdollisuuksia edistää vastuullista maankäyttöä ja ympäristötavoitteita.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Kts. kohta 9 aurinkovoimarakentamista koskevat erityissäädökset

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

-

Simoska Mervi
Juvan kunta - Juvan kunta