

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

Maanmittauslaitos kiittää sille varatusta tilaisuudesta saada lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsiksi, jossa kysymys on maankäytön suunnittelun eli kaavoituksen järjestämisestä valtakunnallisesti. Maanmittauslaitos haluaa korostaa kuntien keskeistä asemaa nyt kysymyksessä olevan lainsäädännön toimivuuden kannalta.

Maanmittauslaitos lausuu asiassa lisäksi seuraavaa.

Maanmittauslaitos pitää lain tavoitetta kannatettavana. Alueidenkäyttölain tavoitteena on järjestää alueidenkäyttö ja

rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti,

sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Lainmuutosehdotuksessa säilytetään paljon vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain ja sitä edeltäneen vuoden 1958 rakennuslain sisällöistä ja rakenteista kaavajärjestelmään liittyen. Ottaen huomioon alueidenkäyttölain valmisteluun vuodesta 2018 käytetty aika ja sitä edeltäneet muutostarpeiden havainnot, hankkeessa olisi voitu uudistaa kaavoitusta ja kaavajärjestelmää nyt esitettyä perinpohjaisemmin.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita lueteltaessa 5 §:ssä olisi voitu tuoda esille myös kaavoituksen suhde vallitsevaan maanomistukseen ja kiinteistöjaotukseen yleisesti. Sekä kunnat että rakennuttajat säästäisivät merkittävästi, jos kaavojen toteuttamiseen tarkoitettuja erilaisia, osin pakkotoimisia kiinteistötoimituksia voitaisiin vähentää etukäteen kaavoituksen keinoin. Näitä kiinteistötoimituksia ovat nykyisin esimerkiksi pakolliset tilusvaihdot, alueiden siirrot ilman sopimuksia

toimitusinsinöörien päätöksillä, tontinosan lunastukset ja katujen muodostamiset kiinteistöiksi asemakaavaa ym. kaavaa toteutettaessa ilman osapuolten sopimuksia.

Kokonaisturvallisuuden näkökulman ottaminen alueidenkäytön suunnittelussa huomioon on nykyoloissa asianmukaista. Näkökulman olisi läpäistävä kaikki suunnitteluprosessit ja -tilanteet siinä, missä esimerkiksi ympäristön- ja luonnonsuojelu otetaan alueidenkäytössä jo nyt huomioon.

Maanmittauslaitos edelleen katsoo, että 9 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvetta kattavaa sääntelyä työstettäessä sääntelyn

kohdistumista tiettyyn alueeseen rakentamista rajoittaen olisi rajoitettava vain välttämättömään ja mahdollisimman lyhyeen ajanjaksoon. Muu tilanne on maanomistajan omistajan suojan kannalta ja lisäksi kiinteistönmuodostamisen toteuttamisen näkökulmasta ongelmallinen kiinteistönmuodostamislain 33 §:n osittamisrajoitussääntely huomioon ottaen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Maanmittauslaitoksessa kiinteistötietojärjestelmän (KTJ) ylläpitäjän roolissa nähdään kaavoitusviranomaisten, kuntien ja

Maanmittauslaitoksen yhteistyö erityisen tärkeänä, jotta kiinteistöjen kanssa toimivat sidosryhmät saisivat rekisteritietoa kiinteistökaupan, kaavoituksen, ulosmittauksen, kokonaisturvallisuuden arvioinnin ym. kohteista keskitetysti ja luotettavasti.

Rakennetun ympäristön kohteiden viranomaisrekisterit huoneistotietojärjestelmästä, rakennusten omistuksista, kiinteistöistä

(KTJ), yksityisteistä jne. olisi saatava yhteen toimiviksi lain sääntelyssä ja toimivin teknisin rajapinnoin digitaalisesti.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maanmittauslaitos katsoo, että tältä osin on tavoitteita syytä edistää siten, ettei samoista asioista, kuten luonnon- ja ympäristönsuojelusta, ihmisen aiheuttaman ilmastomuutoksen estämisestä ja rajoittamisesta tai vastaavista tavoitteista, joita 18 §:ssä luetellaan, ei säänneltäisi päällekkäin eri

sektorien lainsäädännöissä. Vaarana on lupabyrokratia, jolloin sama yleishyödyllinen hanke esim. energian välttämättömäksi tuottamiseksi valtakunnallisesti saattaa edellyttää useita eri virastojen myöntämiä lupia, joihin liittyy lisäksi kuhunkin muutoksenhakuprosessi.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maanmittauslaitos lausuu tässä, kuten se on jo lausunut edellisessä kohdassa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista.

Maakuntakaavaan liittyvät lunastustilanteet olisi minimoitava riittävällä yhteistoiminnalla viranomaisten ja maanomistajasektorin kesken.

Pitkäaikaiset maakuntakaavavaraukset saattavat estää maanomistajan kiinteistön normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön. (vrt. kommentoitavan luonnoksen sivu 158 ja PeVL 38/1998 vp.)

Valiokunta totesi lausunnossaan, kuinka sen käsityksen mukaan lakiehdotuksen säännökset merkitsevät sitä, että ”kaavoitukseen liittyvät omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön”. Mahdolliset vaarat omaisuudensuojan toteutumiselle voivat valiokunnan

mielestä aiheutua lähinnä kieltojen ja rajoitusten pitkästä kestosta.

Maailmanperintökohteet, kuten Struven ketju, mainitaan perustelujen sivulla 28 (nykytila) sekä 23 §:n perusteluissa sivulla 89. Lain 23 §:n 1 momentin luettelon kohtaan 6 sisältyvät maailmanperintökohteet. Maanmittauslaitos kannattaa työryhmän ehdotukseen aikoinaan sisältyneen erillisen 8 §:n (Maailmanperintökohteet kaavoituksessa) palauttamista kysymyksessä olevaan hallituksen esitykseen. Kysymyksessä ovat kohteet, jotka on hyväksytty maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta tehtyyn yleissopimukseen (SopS 19/1987) perustuvaan maailmanperintöluetteloon. Vastaavaa säännöstä

ei ole voimassa olevassa laissa. Maanmittauslaitos katsoo, että kysymyksessä oleva säännös on tarpeellinen

maailmanperintökohteiden erityisen yleismaailmallisen arvon (OUV) säilymisen turvaamiseksi alueidenkäytön suunnittelussa edellä tarkoitettussa Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tarkoitettusti.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleisesti kaavamerkintöjen yksiselitteisyys ja vähäinen tulkinnanvaraisuus ovat tärkeitä Maanmittauslaitokselle niin esim.

kiinteistöverojen määrittämisen kannalta kuin lunastuslain kiinteistöarvioinnin kannalta pakkolunastustilanteissa. Epäselvillä

kaavamääräyksillä saadaan aikaan turhia oikeusriitoja lunastuskorvauksista ja kiinteistöveroista eri oikeusasteissa, jolloin

maanomistaja tai kunta lunastajan roolissa aiheettomasti kärsii ja maksaa oikeudenkäyntikuluja.

Asemakaavamerkintä tai yleiskaavamerkintä alueen käytöstä on taajama-alueilla ratkaiseva tekijä alueen euromääräisen arvon syntymisen kannalta vapailla markkinoilla.

Kaavoitusprosessien sujuvuus ja nopeus edistävät kiinteistöjen omistajien (niin julkisoikeudellisten kuin yksityisten omistajien) oikeusturvaa, kun maan arvoon vaikuttavat ns. harmaat tilanteet kaavaprocedureissa lyhenevät. Myös halkominen kaupunkien lähellä tai esim. Järvi-Suomen rannoilla hidastuu, kun ei tiedetä jaettavan perintöomaisuuden tulevaisuuden arvoja riittävällä tarkkuudella riittävän ajoissa. Laissa ei edellytetä halkomisen toimitusinsinööriä odottamaan

kaavatilanteen selkiytymistä kunnassa, vaan toimitus on suoritettava ripeästi loppuun, jos osapuolista joku näin vaatii (ks. KKO 2004:27).

Ehdotetun lain 40 §:n 3 momentissa säädettäisiin yleiskaavan käytöstä rakentamisluvan perusteena. Erityisesti ranta-alueilla rakentamisesta säädetään 73 §:ssä. Maanmittauslaitos ehdottaa harkittavaksi, että olemassa oleva asuin- ja lomarakennuskanta otettaisiin huomioon rakentamista mitoitettaessa rantavyöhykkeellä. Perinnönjakojen tai

yhteisomistusten purkujen edistämiseksi rantaosayleiskaavan uudisrakentamisen mahdollisesti virheellinen ja liian alhainen mitoitus ei saisi estää esim. 1 hehtaarin kiinteistön jakamista lohkomalla, jos rantakiinteistöllä on jo valmiit rakennukset, jotka täyttävät asuin- tai lomarakennuksen tunnusmerkit rakentamislaisissa. Kysymys ei ole silloin uuden rakentamisen suunnittelusta. (ks. myös KML 33 §:n rajoitukset uudiskiinteistöjen muodostamiselle).

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Maanmittauslaitos lausuu kaavamääräysten ja yksiselitteisyyden kannalta saman kuin edellä yleiskaavan yhteydessä on lausuttu.

Yleiskaavan ja saman alueen asemakaavan yhteiskäsittelyllä edistetään prosessien sujuvuutta ja estetään samojen valitusvaatimusten toistamista sekä yleiskaavoituksen että asemakaavoituksen yhteydessä.

Lain 54 §:n määrittelyjen olisi vastattava kiinteistönmuodostamislaisissa (2 §) ja kiinteistörekisterilaisissa (2 §) säädettyjä yleisen alueiden määrittelyjä, joita kuitenkin noudatetaan merkittäessä kiinteistörekisteriin asemakaavakiinteistöjä, kun ne on muodostettu asemakaavaa tarkasti noudattaen eri kiinteistöiksi.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Tältä osin Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa. Kiinteistöverotuksen tulevan toteuttamisen kannalta myös

vähittäiskaupan suuryksiköistä annettavat erityiset säännökset olisi laadittava sellaisiksi, että kiinteistöjen verotusarvot voidaan määrittää riittävän varmalta pohjalta.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Maanmittauslaitoksen toimintaan tuulivoimasta sääntely, etenkin yleiskaavatasolla, ei vaikuta. Lunastuskorvausten määrittämiseen liittyvät kiinteistöarvioinnin haasteet eivät kuulu tähän yhteyteen.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Kuten tuulivoimasääntelyä, myös aurinkovoimasääntelyä alueidenkäyttölaissa Maanmittauslaitos pitää kannatettavana. Enempää Maanmittauslaitoksella ei ole tältä osin lausuttavaa.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Maanmittauslaitos kiinnittää huomion lakiluonnoksen 76 §:n sääntelyyn ranta-asetmakaavasta, yhteiskäyttöalueista ja yleisistä alueista. Kun kaavan toteuttamisesta (yhdyskuntakehittämisestä) säännellään nyt eri laissa kuin kaavoituksesta, toisin kuin oli tilanne maankäyttö- ja rakennuslain aikana vuodesta 2000 ja myös sitä ennen, niin on syytä sisällyttää lainsäädäntöön sääntely yhteiskäyttöalueiden toteuttamisesta ja rantakunnasta ranta-asetmakaava-alueilla sekä vastaavien yleisten alueiden toteuttamisesta asemakaava-alueilla, sikäli kuin tällaisia alueita voidaan osoittaa esim. puistoina asemakaavatonttien yhteiskäyttöön omistusoikeuden säilyessä kunnalla.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Maanmittauslaitos kiinnittää myös tältä osin huomion maanomistusolojen huomioon ottamiseen etenkin yksityiskohtaisia

kaavoja laadittaessa. Kiinteistöjaotuksen saattaminen uutta asemakaavaa vastaavaksi on verraten kallista ja työlästä

sopimuksineen ja turhine lunastuksineen, jos kaavoitus tapahtuu kiinteistörajoista piittaamatta painottaen yksinomaan esimerkiksi arkkitehtonisia arvoja, kauneusarvoja ja suojeluarvoja yms. Taloudellisten tarkastelujen puuttuminen ja välinpitämättömyys hallinnollisesta kitkasta mutkikkaine

kiinteistötoimituksineen ei vie parhaaseen lopputulokseen kokonaisuuden kannalta kuin poikkeuksellisesti.

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

Maanmittauslaitos pitää sääntelyä luvussa 12 asianmukaisena.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Sääntely merialueiden suunnittelusta ei välittömästi liity Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa tästä sääntelystä. Jo aikaisempaan maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyi sääntelyä

kansallisista kaupunkipuistoista.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Sääntely ympäristövaikutuksista liittyy asioihin, jotka eivät sisälly Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin. Tornion kaupungissa ja Tornion jokivarressa on saarialueita (ns. Suvereniteettisaaret), joissa toimivalta kaavoitusasioissa saattaa vaatia selvityksiä Suomen ja Ruotsin viranomaisten kesken.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Rakennushankkeissa, joissa ei edellytetä kunnallisen rakennusvalvonnan luvitusta, saattaa ilmetä haasteita esim. viemärien

rakentamisessa, kun asemakaava-alueen kulkuoikeusrasitteita katkotaan viemäritöiden takia pitkäksikin ajaksi. Yksityisen

tienkäyttäjätahon saattaa tällöin olla vaikea saada poliisilta virka-apua esim. pelastustien järjestämiseksi.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Maanmittauslaitos katsoo, että kuntien ym. viranomaisten olisi pyrittävä tiedoksiannossa sähköisin viestein tapahtuviin tiedoksiantoihin ja sähköisten ilmoitustaulujen käyttöön. Yhteystietojen saaminen kaavoituksen osapuolista olisi oltava mahdollisimman joustavaa. Lakiehdotuksen 122 ja 123 § on kannatettava.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Kunnallisvalitusten määrät eivät sinänsä puolla kunnallisvalitusten rajoittamista kaavoituskysymyksissä. Kuitenkaan kunnallisdemokratia ja kuntalaisten yhdenvertaisuus eivät puolla

valittajien piirin laajentamista enää nykyisestä. Todellinen asianosaisuus ja reaalinen oikeudellinen intressi yksittäiseen kaavoituskysymykseen olisi asetettava lähtökohdaksi muutoksenhaussa.

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

Tältä osin digitaalisuuden lisääminen sekä teknisten rajapintojen hyödyntäminen viranomaisten keskinäisen tiedon välittämisessä olisivat suositeltavia. Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, joka tuli voimaan 1.1.2024, siirtymäkauden jälkeen parantanees esim. rakennuskieltotietojen tai asemakaavan välittömän täytäntöönpanon

tiedonkulkua niin, että esim. Maanmittauslaitos voi hyödyntää tietoa reaaliaikaisesti.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Sääntelyt liikkumisesta kaavoitettavalla alueella tai kohteella ja tiedonsaantisääntely 122 ja 123 §:ssä ovat tarkoituksen mukaisia sääntelyjä, jotka edistävät viranomaisen käytännön työtä.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa näistä.

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

Kysymys on teknisestä muutoksesta, josta Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Tältä osin Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

Lopuksi

Sivulla 124, 73 §:n 3 momentin 4. rivillä on kirjoitusvirhe sanassa koskisi, josta puuttuu keskeltä k-kirjain (asian voisi vaihtoehtoisesti kirjoittaa, että "suunnittelutarve ei liioin kohdistuisi...").

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

-

Mikkonen Soile

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohtaja Petri Korpinen ja
johtava asiantuntija Kristian Holmén