

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä "MaRa") kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi ja toteaa siitä seuraavaa:

Alueidenkäytön suunnittelun ja erityisesti kaavoitusta koskevan sääntelyn uudistaminen on tarpeen. Kaavapäätökset koskevat kauttaaltaan lähes kaikkea elinkeinotoimintaa ja ovat siten merkittävä osa yritysten investointihankkeiden lupapäätösten kokonaisuutta. Lupajärjestelmän hitaus ja ennakoimattomuus ovat laajalti tiedossa.

Kaavoituksella on merkittävä vaikutus asuntorakentamiseen ja asuntojen tarjontaan, työpaikkojen sijoittumiseen ja palvelujen saatavuuteen. Kaavoituksen ja lupajärjestelmän toimivuudella on siten suuri merkitys taloudelle, investoinneille ja työllisyydelle. Kuntien liian hidas ja yksityiskohtainen kaavoitusmenettely sekä kaavoitusta koskevien resurssien vähäisyys vaikeuttavat investointien tekemistä ja samalla myös aluekehitystä.

MaRa pitää tärkeänä, että alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamisessa lähtökohtana tulee olla kaavoituksen sujuvoittaminen ja selkeyttäminen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Vuoden 2026 alussa aloittavan Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan tukea kunnan alueidenkäytön suunnittelua. Se vastaisi pääpiirteissään voimassa olevassa laissa olevaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edistämistehtävää. Lupa- ja valvontaviraston

alueidenkäytön tukemistehtävään kuuluisi muun muassa kuntien neuvominen alueidenkäyttöä koskevilla kysymyksillä.

MaRa kannattaa tätä ehdotusta, joka vastaisi pääpiirteissään voimassa olevassa laissa olevaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edistämistehtävää. On tärkeää, että Lupa- ja valvontavirasto antaa kunnille neuvontaa erilaisten hankkeiden ja suunnitelmien vaatimien arviointi-, selvitys- ja lupamenettelyjen kokonaisuudesta riittävän tiedonvaihdon varmistamiseksi ja menettelyiden sujuvoittamiseksi. Kunnissa tehtävät maankäyttöratkaisut ottavat huomioon valtion toimivallan piiriin kuuluvissa ympäristöllisissä menettelyissä asetettavat edellytykset ja siten reunaehdot määrätyn toiminnan sijoittumiselle suunnitellulle alueelle.

Edelleen Lupa- ja valvontaviraston olisi ehdotuksen mukaan valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Säännös vastaisi voimassa olevassa laissa olevaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontatehtävää.

MaRa kannattaa myös tätä ehdotusta. Lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävän tulee vastata voimassa olevaa lainsäädäntöä siten, että valvonta kohdistuu valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaava rajattaisiin ehdotuksen mukaan koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita ja myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajattaisiin.

MaRa kannattaa sitä, että maakuntakaavaa kehitetään strategisemmaksi alueidenkäytön suunnitelmaksi. Näin siinä korostuisi maankäytön suunnittelun kohdentuminen vain merkitykseltään maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavan rooli olisi muuta suunnittelua ohjaavana kaavana nykyistä rajatumpi.

MaRa kannattaa myös maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden vähentämistä. Maakuntakaavassa voisi esittää maakunnan aluerakenteen, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja liikenneverkon kehittämisperiaatteiden lisäksi muitakin maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita, mutta ne eivät olisi oikeusvaikutteisia eli ne eivät olisi sitovana ohjeena kuntien laitimille yleis- ja asemakaavoille tai muulle alueidenkäytön suunnittelulle.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin ehdotetaan joitain lisäyksiä ja tarkennuksia. Voimassa olevan lain sisältövaatimusten lisäksi säädettäisiin muun muassa ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevia sisältövaatimuksia. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa maiseman vaalimiseen.

MaRa esittää myös, että maakuntakaavan sisältövaatimuksiin tulee lisätä äänimaisema. Sen säilyttämiselle ei ole nykyisellään annettu juurikaan merkitystä. Äänivaikutusta on arvioitu lähinnä vain terveysperusteisesti. Tämän voisi katsoa lisäävän matkailun toimintaedellytyksiä luontomatkailun ja alueen erämaisyyteen perustuvilla alueilla.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

MaRa pitää tärkeänä kaavojen sisältövaatimusten kehittämistä. Kuntakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka aiheuttavat haittaa kaavassa osoitetulle muulle alueidenkäytölle tai kaavan sisältövaatimuksista ilmeneville sisällöllisille tavoitteille. Edelleen kaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien kuntakaavamääräysten vastaisia. Tämä edistää osoitetun maankäytön edellytysten säilyttämistä.

Yleiskaavan sisältövaatimuksiin ehdotetaan joitain muutoksia. Voimassa olevan lain yleiskaavan sisältövaatimusten lisäksi säädettäisiin olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä, luonnon monimuotoisuuden vaalimista, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesijärjestelmän edellytyksiä koskevista sisältövaatimuksista.

MaRa toteaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on perusteltua sisältyä jatkossa yleiskaavan lisäksi kaikkien muidenkin kaavatasojen sisältövaatimuksiin. Luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää, että kuntakaavassa varmistetaan valtakunnallisten luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilyminen.

Kaavojen sisältövaatimukset yhdessä kaavamääräysten kanssa tarjoaisivat jossain määrin nykyistä paremmat keinot matkailun toimintaedellytysten turvaamiseen ja kehittämiseen. Luontoon perustuvan matkailun toimintaedellytysten turvaaminen kaavojen sisältövaatimuksilla ovat keskeisiä arvioitaessa esimerkiksi matkailun ja kaivostoiminnan yhteensovittamisen edellytyksiä samalla alueella.

Yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksissa säädettäisiin maiseman, kulttuuriperinnön sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen vaalimista koskevista vaatimuksista. Näiden vaatimusten huomioon ottaminen edellyttäisi, että kuntakaavassa varmistetaan maiseman ja kulttuuriperinnön valtakunnallisten arvojen säilyminen ja otetaan huomioon niiden maakunnalliset arvot siten, että arvojen säilymistä edistetään.

MaRa toteaa, että rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen vaaliminen edellyttäisi riittävien suojelumääräysten antamista silloin kuin kuntakaavaa varten laaditut selvitykset osoittavat, että kaava koskee aluetta, jolla on erityisiä maisemallisia, kulttuurihistoriallisia tai ympäristöarvoja. Kuntakaavan määräykset voisivat olla myös erityislainsäädännön nojalla toteutettua suojelua tukevia suunnittelumääräyksiä tai kohteen ympäristöä turvaavia suojelumääräyksiä.

Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Yleiskaavan hyväksymistä koskevassa päätöksessä voisi samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta. MaRa kannattaa näitä ehdotuksia, mikä sujuvoittaisi kaavoitusta. Samalla se vähentäisi kaavaprosesseihin liittyvää byrokratiaa ja nopeuttaisi käsittelyaikoja.

Yleiskaavaa voisi ehdotuksen mukaan käyttää suoraan rakentamisluvan perusteena. Sen edellytyksenä olisi kuitenkin se, että yleiskaavassa on asiasta erikseen määrätty. Yleiskaavaa olisi perusteltua käyttää rakentamisluvan perusteena myös silloin kun yleiskaavassa ei ole tällaista nimenomaista mainintaa, mutta se ohjaa muutoin riittävästi rakentamista. Muussa tapauksessa rakentamisluvan käyttö edellyttää yleiskaavan tai osayleiskaavan uudelleen laatimista. MaRa kannattaa ehdotusta käyttää yleiskaavaa suoraan rakentamisluvan perusteena. MaRa pitää lisäksi yleiskaavan ja asemakaavan keskinäisen suhteen joustavoittamista kannatettavana ehdotuksena.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Alueidenkäyttölakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteesta ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa.

Maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään.

MaRa kannattaa näitä ehdotuksia kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Aloiteoikeuden tulee koskea asemakaavan laatimisen lisäksi myös asemakaavan muuttamista. Se nopeuttaisi yksityisen kiinteistönomistajan hankkeiden välttämätöntä kaavoitusta ja samalla kannustaisi yksityisiä toimijoita saattamaan maa-alueita kaavoituksen piiriin. Yksityisten toimijoiden aloitemahdollisuuksien lisääminen myös kaavoituksessa olisi perusteltua, sillä kaupunkirakenteen tiivistäminen ja tyhjien tilojen vähentäminen käyttötarkoituksen muutosten vuoksi vaativat usein kaavamutoksia.

MaRa pitää myös perusteltuna ehdotusta lisätä lakiin yksityisen kiinteistönomistajan mahdollisuus laatia kaavaehdotus. Se ei heikentäisi kaavamonopolia, sillä yksityisen kiinteistönomistajan suunnitelma toteutettaisiin ja päätettäisiin samalla tavalla kunnan päätöksellä kuin kunnan itsensäkin tekemä suunnitelma. Se lisäisi myös kaavoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla on jo pitkään laadittu kaavoja erilaisilla kuntien ja rakennusyhtiöiden välisillä kumppanuusmalleilla. Muiden teollisuushankkeiden vaatimia niin sanottuja hankekaavoja kunnat eivät laadi eikä kilpailuta nytkään. Hankkeiden toteuttaja laatii kaavaehdotuksen ilman lain tukea. MaRa pitää perusteltuna, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä kaavoituksessa tulee edistää laissa. Yksityisten toimijoiden osaamisen ja resurssien hyödyntäminen olisi myös kunnille mahdollisuus tehostaa maankäytön tavoitteiden toteuttamista. Tämä myös sujuvoittaisi kaavoitusta, mikä osaltaan lisäisi maankäytön tuottavuutta ja tuloksellisuutta, lisäisi kunnan verotuloja ja elinvoimaa ilman siitä kunnalle tulevia lisäkustannuksia.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavoitusmenettelyä ja vaikutusten arviointia koskeviin säännöksiin ehdotetaan joitain selkeyttäviä ja sujuvoittavia muutoksia ja lisäksi osa nykyisin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa olevista säännöksistä ehdotetaan nostettavaksi lakiin.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin.

MaRa kannattaa ehdotusta.

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

MaRa on lausunut tästä kohdassa kommentit luvusta 6 Asemakaava.

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

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia. Valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeutta ei siis enää olisi mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäsenillä, vaan ainoastaan asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

MaRa kannattaa valitusoikeuksien rajaamista ehdotetulla tavalla kaavoitusmenettelyjen vauhdittamiseksi ja investointien edistämiseksi nopeammin. Kaavavalitukset hidastavat investointihankkeita. Muutoksenhaku kestää nykyisellään liian pitkään. Hallintotuomioistuinten resurssien lisääminen on sekin keskeistä käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Maankäyttöasioissa kaikkia kuntalaisia koskeva valitusoikeus kattaa paitsi kaavapäätökset myös rakennusjärjestyksen hyväksymisen. Kaavavalitukset voivat nykyisellään venyä jopa vuosien mittaisiksi prosesseiksi. Kaavavalitusten jälkeen on lisäksi mahdollista valittaa niin rakentamisluvasta kuin poikkeamispäätöksistäkin. Monissa tapauksissa valitusten taustalla on jokin muu motiivi kuin aito halu saada muutosta tehtyihin päätöksiin.

Usein näissä valituksissa on kyse yhden kunnan jäsenen näkemyksestä, joka on ristiriidassa useiden muiden tahojen intressien kanssa esimerkiksi investoinnin tekevän yrittäjän, investoinnissa työpaikan saavien kymmenien, jopa satojen henkilöiden toimeentulon ja julkisen vallan saamien verotulojen. Investoinnin viivästyminen tai pahimmillaan sen päätös olla toteuttamatta sitä aiheuttaa muiden oikeutetuille intresseille suurta vahinkoa. Punnittaessa intressien oikeutusta ja painavuutta, yhden kunnan jäsenen, jonka oikeutta tai etua investointihanke ei välittömästi koske, ei ole painavampi kuin parhaimmillaan satojen muiden intressi – ja vielä valtion ja kuntien intressin verotulojen saajana.

On lisäksi täysin ammattimaisia valitusten tekijöitä, jotka käyvät kauppaa valitusoikeudella investointia suunnittelevan kanssa. Kun valitusta suunnitteleva saa riittävän rahasumman tai muun edun, hän jättää valituksen tekemättä tai peruuttaa sen. Tästäkin on esimerkkejä. Näin toimimalla ja lukuisia valituksia tekemällä tai niillä uhkaamalla, voi aiheuttaa kunnassa suurta vahinkoa muiden oikeutetuille intresseille ja eduille.

MaRa kannattaa sitä, että viranomaisten valitusoikeuksiin ei esitetä muutoksia, vaan ne säilyisivät ennallaan.

MaRa kannattaa ehdotusta, että yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta.

MaRa kannattaa myös ehdotusta, jonka mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

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

Ei lausuttavaa.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

Hämäläinen Sami
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry