

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

Yleisellä tasolla voidaan nähdä, että lakiluonnoksessa on pyrkimys selkeyttää alan terminologiaa ja käsitteistöä. Alalla perinteinen maankäytön termi onkin käsitteellisesti ongelmallinen ja nyt uuden lain avain sanana toimii alue -käsite. Lakiluonnoksessa alue -käsite ja termi lähestyy hallinnollista aluetta pikemminkin area -merkityksessä, kuin käsitteellisemmän ja kulttuurisen region -käsitteen näkökulmasta. Valinta on perusteltu ja tuo jäntevyyttä aiempaan maankäyttö- ja maankäytön suunnittelun käsitteistöön. Muilta osin yleisissä säädöksissä noudatetaan järjestelmällisesti (maa- ja vesi-) alueiden käytön suunnittelua ja tavoitteita edellisen lain (MRL) mukaisesti rytydittäen kestäväen kehityksen sekä ekologisemmän tarkastelunäkökulmaa – taloudellisia lähtökohtia ja kansallista turvallisuutta unohtamatta.

Yleisissä säädöksissä on käsitelty hyvin myös suunnittelutarvealueiden (9 §) perustamista ja niiden suhdetta (osa-)yleiskaavoihin ja Rakentamislain myötä uusittuihin rakennusjärjestyksiin. Tämä antaa liikkumatilaa kunnille ja kaupungeille esimerkiksi haja-alueiden suunnitteluun ja strategiseen suunnittelun ohjaamiseen.

Lakiluonnoksen 10 § yhteistyökeskustelusta kahden vuoden välein on kannatettava uudistus.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Lakiluonnos määrittelee Lupa- ja valvontavirastolle (LVV) sekä Elinvoimakcskukselle (EVK) erilaisia tukemisen, neuvonnan ja valvonnan tehtäviä suhteessa kunnan alueiden käytön suunnitteluun.

Nähtäväksi jää kuinka eri tehtävät jäsentyvät valtion uuden aluehallinnon kesken, ja millaiseksi esim. LVV tukitoiminnot (13 §) muodostuvat.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi valmistella yhdessä niiden kuntien kanssa, joita aluemäärittelyt koskevat. Pelkkä kuntien ja kaupunkien lausumisoikeus vaikuttaa kunnan kaavoitusmonopolin kannalta vähäiseltä mahdollisuudelta vaikuttaa asiaan (19 §, 20 §). Lisäksi UNESCO:n alaiset Global Geopark -alueet tulisi ottaa mukaan 18 §:n 2 momentin 1 kohdan listaukseen kansainvälisistä sopimuksista, joihin 18 §:ssä viitataan. UNESCO:n alaiset Global Geopark -verkoston kohteet voitaisiin mainita myös 18 §:n 2 momentissa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Lakiluonnoksesta ilmenee, että maakuntakaavan lentokorkeutta nostettaisiin ja sen ohjausvaikutus heikkenee. Kuntien ja kaupunkien näkökulmasta tämä on oikea suunta. On silti oikein, että maankuntakaava on oleellinen osa kansallista kaavahierarkiaa. Maakuntakaavaa koskevassa luvussa painottuu ympäristöseikat (hiilinielut, kestävä kehitys, kaivos- ja luonnonvarateollisuus), joka sopii luontevasti maakuntakaavaa koskevaan lukuun.

Lakiluonnoksen 23 §:n 1 momentin 6 kohdan (maisema, kulttuuriperintö, luonnonarvot) mukaan (valtion?) viranomaiset määrittelevät kyseiset alueet ja kohteet. Tässä pitäisi painottaa yhteistyötä kuntien ja kaupunkien alueiden suunnittelusta vastaavien toimijoiden kanssa – jotta lain luku 2 ja ko. asia olisivat tasapainoisessa suhteessa toisiinsa. Asiaa kyllä korostetaan 29 §:ssä, mutta maininta ”tarpeellinen määrä” jättää käytännön avoimeksi.

Luonnoksen 27 § on kriittinen tulevaisuuden suunnittelujärjestelmien ja niiden toimivuuden kannalta. Vaikkakin ko. § nostaa maakuntakaavan lentokorkeutta ja antaa kunnille enemmän tulkinnanvaraa esimerkiksi yleis- ja asemakaavojen suhteeseen maakuntakaavaan nähden, olisi hyvä, jos linjaukset ja määräykset olisivat mahdollisimman yksiselitteiset tulevassa laissa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Luonnoksen 31 § osoittaa, että jatkossakin yleiskaava toimii joustavana, joko strategisena ja yleispiirteisenä tai vaihtoehtoisesti hyvinkin yksityiskohtaisena alueiden käytön välineenä. Lakiluonnoksessa viitataan usein siihen, että luonnoksen kohdat vastaavat sisällöltään aiemman MRL:n sisältöjä.

Lakiluonnoksen 34 §:n sisältövaatimusten viittaukset esim. kuntainfran toteutukseen tulee pohtia tarkoin – edessä olevat uudistukset Yhdyskuntarakentamislakiin tulee laatia koordinoitusti niin, että eri lait ovat tasapainossa ja ”korjaussarjojen” tekeminen ei ole tarpeen.

Yleiskaava on oikea väline yhdyskuntien vähäpäästöisyyden, liikenneolojen ja virkistysarvojen linjaamisessa. Lisäksi on hyvä, että yleiskaava toimii edelleen joustavana ohjaustyökaluna (40 §) rakentamislupien myöntämisen suhteen. Myös eri kaavatasojen yhteiskäsittely (41 §) on tervetullut uudistus.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Lakiluonnoksessa viitataan usein siihen, että luonnoksen kohdat vastaavat sisällöltään aiemman MRL:n sisältöjä. Asemakaavojen osalta uusi AKL ei siis tuo kovin merkittäviä muutoksia vakiintuneeseen asemakaavoituskäytäntöön. Muutamia uudistuskohтия lakiluonnoksessa on.

Asemakaavoituksen sisältövaatimuksissa (50 §) on pykälän 2 momentissa kiinnitetty huomiota sään ääri-ilmiöiden aiheuttamiin riskeihin jne. On huomioitava, että kyseisiä seikkoja voidaan huomioida uusissa asemakaavoissa ja tai asemakaavamuutoksissa. Määräys ei automaattisesti ”siirry” vanhoihin kaavoihin. Lakiluonnoksen 58 § (määräykset) 2 momentissa noudatetaan olemassa olevan lain 57 § 2 momenttia, jossa suojelumääräys määritellään maanomistajalle kohtuulliseksi. Jää nähtäväksi miten kohtuullisuus määritellään ristiriitatilanteissa ja toisaalta kaupunkien elinvoimaisuutta heijastavissa tilanteissa.

61 § käsittelee asemakaavojen ajantasaisuutta. On hyvä, että lakiluonnoksessa annetaan tarkka vuosimäärä (13) kaavan ajantasaisuuden arvioimiseksi. Toisaalta vuosimäärää voisi tarkastella asemakaava-alueen käyttötarkoituksen suhteen. Tämä voisi tuoda joustavuutta kaavakäytäntöihin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön voisi sijoittaa maakuntakaavasta poiketen kunnan tai kaupungin keskusta-alueen ulkopuolelle. Tämä lisää alueiden käytön suunnittelussa joustavuutta – toisaalta voi lisätä liikenteellisiä (haitta-)vaikutuksia. Uudistus antaa kunnan kaavoitukselle ja päättäjille enemmän harkintavaltaa suuryksiköiden sijoitteluun suhteessa omaan yhdyskuntarakenteeseen (65 §). Asemakaavoitus ratkaisee sijoittumispaikan (66 §).

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoimarakentamista koskevat säädökset (70—72 §) ovat tervetulleita. 71 §:n 2 kohdan mukaan on tarkoituksenmukaista määritellä kasvuolojen vaikutus aurinkovoimalle suotuisten alueiden määrittelyyn. Myös § 72:ssä esitetty korvaus yleiskaavan laatimisen kustannuksista on aiheellinen.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksen 73 §:ssä on hahmoteltu kaavoittaman alueen rantavyöhykkeen metrimääräiseksi mitaksi 50—100 m. On ongelmallista, jos yksittäisellä lakimääräyksellä määritellään yhtenäisesti kaikkien rantavyöhykealueiden mitta jollakin yhteisellä metrimäärällä koko maassa. Rannat ovat erilaisia eri rannoilla ja kutakin suunnittelukohtetta (rantakaava-alueita) ja rantarakentamispaikka tulisi voida kunnan tasolla tarkastella yksilöllisemmin. Lain pyrkimys yhdenvertaiseen kohteluun on kunnioitettava asia, mutta tulee aiheuttamaan kasvavassa määrin poikkeamislupahakemuksia, jotka työllistävät alueiden käytöstä vastaavia toimijoita kunnissa.

Maanomistajan oikeudesta ranta-asemakaavan laatimiselle on perusteltua (75 §). Kaavoituksen edistämiseksi ja vauhdittamiseksi prosessi tulisi olla yhdenvertainen asemakaavoituksen toteutuksessa yksityisen maanomistajan maalle. 75 §:n 4 momentissa tulee olla maanomistajalle velvoite neuvotella asiasta kunnan sekä esimerkiksi LVV:n viranomaisten kanssa – pelkkä konditionaali (olisi) ei riitä varmistamaan sitä, että yksityisen maanomistajan käynnistämässä prosessissa huomioidaan kaikki po. pykälän 3 momentissa mainitut asiat.

Muutenkin po. luvun tekstissä on ehdollisia muotoiluja (olisi, voisi, tulisi). Niiden tulee imperatiivisempia (on, voi, tulee). On hyvä, että kunnalle asetetaan mahdollisuus periä ranta-alueelle laadittavan (yleis)kaavan kustannuksia yksityiseltä maanomistajalta täysimääräisesti (77 §).

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiluonnoksessa viitataan voimassa olevaan lainsäädäntöön ja siten Luku 11 ei tuo kovin paljon uutta kaavoitusmenettelyyn ja esimerkiksi kuulemisaikoihin ja vuorovaikutukseen kaavoituksessa. Uutena asiana mainitaan 78 §:n 3 momentin säädös, jossa asemakaavan osoittaman rakentamisen kustannuksia tulisi arvioida osana kaavoitusta. Säädöksen tarkoitus jää epäselväksi varsinkin, kuin ”tarkkoja hinta-arvioita ei tarvitsisi esittää”.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) merkitys korostuu kaavoituksen vireilletulon yhteydessä. Se on hyvä uudistus ja järkevöittää kaavaprosessia. Lisäksi on hyvä, että laissa säilyy (ja ehkä myös korostuu) se, että vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavoissa OAS:aa ei tarvitse laatia. Sekin vauhdittaa nopeiden tarkastuskaavojen prosessia.

Viranomaisneuvottelujen osalta uutena toimijana nostetaan esiin Metsäkeskus. Voi olla perusteltua, että laajoissa (esimerkiksi aurinkovoimaan liittyvissä) kaavakokonaisuuksissa (yleis- tai asemakaavoitus) Metsäkeskuksella on tietotaitoa kaavoituksen tueksi; varsinkin tapauksissa, jos kunnalla itsellään ei ole riittävää metsätalouden osaamista organisaatiossaan.

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

Tämä luvun 90 § lisää tarpeetonta byrokratiaa ja jähmettää hyviä, nyt kunnissa ja kaupungeissa olevia käytäntöjä kaavoitusaloitteista päätettäessä ja otettaessa kaavoitusohjelmaan. Kaavoitusaloitetta ei tulisi viedä lakisääteisesti monijäsenisen päätöksentekaelimen (lautakunta, jaos) päätettäväksi. Mikäli tällainen ilmaisu jostain syystä jää ko. pykälään 91 §, niin asiaa voi keventää siten, että samassa pykälässä eksplisiittisesti mainitaan, että kunta voi delegoida asian edelleen hallinto- tai toimintasäännössään edelleen virkakunnan tehtäväksi.

Lisäksi 90 §:ssä mainittu neljän kuukauden määräaika vaikuttaa keinotekoiselta aikamääreeltä. Nykykäytännössä kaavoitusaloitteen (kunnan oman tai yksityisen maanomistajan aloitteesta) käsittelyaika voidaan laskea päivissä ja viikoissa – ei kuukausissa.

Luvun 91 §:ssa linjataan asioita, jotka ovat jo nyt käytössä monissa kunnissa: pykälän 1 momentin kohta, jossa yksityisen maalle tehtävä asemakaava voitaisiin antaa yksityisen laadittavaksi, toimii jo nyt. Toki asia voidaan lakiin kirjoittaa. Mutta edelleen ko. asiaa ei tulisi alistaa monijäsenisen toimielimen (lautakunta, jaos) päätettäväksi. Se on turhaa byrokratiaa ja tekee kaavaprosessista jähmeän.

91 §:n 2 momentin muotoilu (kaavaohjauksesta, kaavan palauttamisesta) on puolestaan kannatettava ja lisää kunnan vaikutusmahdollisuuksia kaavatyön linjauksissa. Saman §:n 4 momentissa puolestaan linjataan, että osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulisi aina kunnan laadittavaksi. Kyseiseen momenttiin tulisi lisätä maininta, että OAS laaditaan kunnan antaman ohjeistuksen mukaisesti, ja tekijänä voi olla yksityisen maanomistajan edustaja.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Yleisesti lausuttuna todetaan, että eri kunnissa ja kaupungeissa on erilaiset resurssit kaavoituksen edistämiseksi ja kaavaprosessien käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi. Yleisvaltakunnalliset säädökset asettavat yhtäältä kunnat tasavertaiseen asemaan, toisaalta kuntien erilaiset resurssit tulisi huomioida pakkokeinojen ja seuraamusten asettamisessa. Eri kunnissa on erilaisia määriä kaavoja ja kunnat ovat eri kokoisia – myös kaavoitusresurssien osalta.

Lisäksi tässä luvussa esitetyt asiat kaventavat kunnan kaavoitusmonopolia, joka ei ole uuden AKL:n tarkoitus.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Lakiluonnoksen 110 § 3 momentin linjaus hankkeen YVA-selvityksestä on tärkeä ja kannatettava. On pelkästään hyvä, että asia selventää tilannetta.

Myös 111 § on tärkeä ja antaa varmuutta siitä, että pykälässä mainitut energiahankkeiden mahdolliset valitukset käsitellään kiireellisenä.

Lisäksi 114 §:ssä määritelty valitusoikeus vain asianosaisille on kannatettava ja odotettu uudistus. Samassa pykälässä on korostettu Metsäkeskuksen asemaa vaikutuksiltaan valtakunnallisissa ja maakunnallisissa hankkeissa. Pykälän 3 momentissa on myös hyvä määrittely kunnan alueella toimivien yhdistysten valitusoikeudesta, on oikean suuntainen, ja se johtaa osallistumaan keskusteluun jo kaavaprosessin aikana – eikä näin mahdollista kunnallisvalituksen tekemistä ennen asemakaavan lainvoimaistumista.

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

115 §:n 1 momentin linjaus 14 vuorokauden määräaika kaavan lainvoimaistumisesta on kannatettava. Muilta osin Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa luvusta 19.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

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

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Mikkelin kaupungilla ei ole lausuttavaa tästä luvusta.

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

Tässä mainittujen Mikkelin kaupungin antamien lakiluonnosta koskevien kommenttien lisäksi Mikkelin kaupunki näkee, että Kuntaliiton antamat kommentit toimivat hyvin kuntakentän yleislausuntona asiaan.

Riihelä Jouni
Mikkelin kaupunki

Äikäs Topi

Mikkelin kaupunki - Asumisen ja toimintaympäristön vastuualue,
maankäyttö ja kaupunkirakenne tulosityksikkö