

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Suomen Arkkitehtiliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölainsi. Haluamme kuitenkin huomauttaa, että lausuntoaika on erityisen hankala osuessaan järjestöjen toiminnan kesätauon ajalle. Lausunnon valmistelu-aika jää kohtuuttoman lyhyeksi. Lausuntopyynnössä ei myöskään ole kohtaa yleisille kommenteille eikä vaikutusten arviointia koskeville huomioille.

Suomen Arkkitehtiliitto on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että MRL:n pilkkominen neljäksi eri laiksi aiheuttaa epäjatkuvuuskohtia. Esimerkiksi rakentamislain ja alueidenkäyttölakiluonnoksen välillä on jo tunnistettu useita ristiriitaisia kohtia. Lakien yhteisvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida riittävällä tavalla, koska lakivalmistelujen aikatauluja ei ole synkronoitu keskenään. Onkin välttämätöntä, että kokonaisuutta seurataan ja yhteisvaikutuksia arvioidaan kokonaisvaltaisesti.

Yleisten säännösten yhteistyötä kaupunkiseuduilla alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiseksi käsittelevään pykälään (8§ Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla) pitää kirjata valtiolle tiukempi velvollisuus osallistua MAL-prosesseihin. Tilanteissa, joissa valtiolla on intressi osallistua suunnitteluyhteistyöhön, sen pitäisi sitoutua osallistumaan suunnitelman toteuttamiseen. Kuntien ja valtion yhteistyön pitäisi olla tasapainossa. Ainakin perusteluissa pitää täsmentää valtion roolia suunnitelman toteuttamisessa.

Myös yksityisten alulle laittamisessa asema- ja yleiskaavahankkeissa kunnan on huolehdittava kaavan laatijan pätevyydestä (11§). Kaavan laatijalla on oltava suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus. Arkkitehdeista suuri osa toimii kaavoittajina niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla. Arkkitehdin viisivuotinen yliopistotutkinto on perinteinen ja hyvä pohja kaavoittajan pätevyydelle, jonka voi osoittaa

pätevydentoteamiselimessä (esim. FISE). Maanomistajakaavan laatijalla pitää olla sama pätevyys kuin kunnan kaavoittajalla. Tämä on tuotava esiin perusteluissa.

Maailmanperintökohteita kaavoituksessa käsitelty pykälä on poistettu lakiluonnoksesta, vaikka se oli vielä aiemmassa vaiheessa mukana. Tämä aiheuttaa huolta kohteisiin liittyvien suojavyöhykkeiden ja vaikutusalueiden osalta. Maailmanperintökohteen arvo on vaarassa, jos sitä ympäröivällä suojavyöhykkeellä tai vaikutusalueella tapahtuu radikaaleja, kohteen luonnetta ja kokonaisuutta uhkaavia muutoksia. Pykälän tarkoituksena olisi turvata maailmanperintökohteen erityisen yleismaailmallisen arvon säilyminen ja vahvistaminen alueidenkäytön suunnittelussa, jossa on varmistettava, etteivät maailmanperintökohteelle määriteltyjen kriteerien mukaiset arvot heikenny. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä maailmanperintökohteiden suojelusta. Oikeuskäytännön perusteella alueidenkäyttölaissa olisi tarpeen täsmentää, mitä kohteiden yleismaailmallisten erityisarvojen säilyttämisvelvoite tarkoittaa kaavaa varten laadittavien selvitysten riittävyyden sekä kaavaa koskevien tavoitteiden ja vaatimusten yhteensovittamisen kannalta. Pykälä on lisättävä lakiin.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

16§ mukaan kunnan on huolehdittava alueidenkäytön suunnittelusta alueellaan ja kunnalla on oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Pienten kuntien tilanne alueidenkäytön suunnittelun suhteen on huolestuttava. Suomessa on yli 200 kuntaa, joissa ei ole tarvittavaa osaamista (Vatilo 2024) huolehtiakseen lain edellyttämistä tehtävistä. Olisiko mahdollista kannustaa tai edellyttää kuntia kaavoituksessa yhteistyöhön keskenään aikaisemman aluearkkitehtijärjestelmän tai meneillään olevan rakennustarkastusuudistuksen tapaan? Lakiesityksessä on jo nyt pykälät kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta (43§, 44§, 45§). Pienten kuntien tilannetta auttaisi myös se, että rakentamislain puolella palautettaisiin mahdollisuus käyttää rakennusjärjestystä myös kaavoituksen tukena. Rakennusjärjestyksellä ja siihen liitetyillä rakentamistapaohjeilla saattaa olla mahdollista ohjata rakentamista esimerkiksi kyläkeskuksissa ja muilla suunnittelutarvealueilla joustavammin kuin oikeusvaikutteisella kaavalla.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä huoltovarmuus ja kokonaisturvallisuus ovat hyviä ja tarpeellisia lisäyksiä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan kohdalla lakiluonnoksessa on oma pykälänsä yhteistyöstä eri tahojen kanssa kaavaa laadittaessa. Sen sijaan lakiesityksestä puuttuu maininta eri tavoitteiden yhteensovittamisesta, vaikka uudistus korostaa kuntien välisen yhteistyön tarvetta.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaavan sisältövaatimuksissa (34§) sään ääri-ilmiöt, tulvariskit ja hulevesien hallinta ovat hyviä lisäyksiä. Lakiluonnoksesta kuitenkin puuttuu aiemmin tärkeänä pidetty yhdyskuntarakenteen eheys, vaikka se on keskeistä kestävyysnäkökulmasta. Monet lakiluonnoksessa mahdollistetut joustot hajottavat yhdyskuntarakennetta ja siten myös usein pirstaloivat luonnonympäristöjä. Samalla eri hankkeiden yhteisvaikutus voi jäädä tunnistamatta. Esimerkiksi yksityisten kaava-aloitteet voivat johtaa yhdyskuntarakenteen tarpeettomaan pirstoutumiseen.

Lakiesityksessä säädetään yleiskaavan käytöstä suoraan rakentamisluvan perusteena (40§). Tätä tulisi soveltaa myös vihreän siirtymän hankkeisiin, joista on nyt säädetty rakentamislainsäädännössä puhtaan siirtymän sijoittamislupassa. Yleiskaava toimisi sijoittamislupaa paremmin, koska siinä tutkitaan tarkemmin alueidenkäyttöllisiä edellytyksiä ja se ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella.

Yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely (41 §) ei ole tarpeellinen. Ne voidaan nykyisinkin laatia joustavasti yhtä aikaa, mutta yhteiskäsittely lisää valitusriskiä ja voi pidentää prosessia, kun molemmat kaavatasot sisältyvät samaan päätöspöytäkirjaan.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida alueidenkäyttölain ja rakentamislain yhteys ja rajapinnat. On tärkeää arvioida esimerkiksi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan sekä poikkeamis- ja purkamislupasääntelyn vaikutus asemakaavan toteutumiseen.

Rakennuskielto asemakaavaa laadittaessa (49§) on esitettyä muodossaan liian lyhyt vaativiin kaavoitus hankkeisiin. Voimassa olevassa laissa kieltoaika on maksimissaan 8 vuotta (AKL 53§). Ehdotamme, että selvitetään rakennuskieltoajan riittävyyttä arvokkaita rakennettuja ympäristöjä käsittelevissä asemakaavoissa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Yksi suurimmista suunnittelumuutoksista tapahtunee vähittäiskaupan sijainninohjauksessa. Lakiluonnoksessa ei ole enää mainintaa suuryksiköiden vaikutuksista yhdyskuntarakenteeseen eikä vaatimuksena palveluiden saavutettavuus joukkoliikenteellä, kävellen tai pyöräillen, asiointimatkojen kohtuullisesta pituudesta sekä liikenteestä aiheutuvien haitallisten vaikutusten pitämisestä mahdollisimman vähäisenä. Lakiluonnokseen on lisättävä vähittäiskaupan suuryksiköille vaatimus osoittaa, että hankkeella ei ole haitallisia vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen tai kestävästä liikkumisesta edellytyksiin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimarakentamista pyritään ohjaamaan lakiesityksessä yleiskaava-alueille, jossa ne voivat saada rakentamisluvan yleiskaavan perusteella, jos siitä on yleiskaavassa niin määrätty. Kuitenkin jos yleiskaavan tuulivoima-alueet eivät ole sitä maakuntakaavassa, tuulivoimala on sijoitettava vähintään 8 kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle asuinrakennuksista ja rakennusluvan saaneista asuinrakennuspaikoista. Tämä ohjaa tuulivoimaloita kauas rakentamattomille alueille ja on ristiriidassa luontotavoitteiden kanssa.

Esitetty määräys tuulivoimaloiden etäisyydestä on niin kova, että se todennäköisesti lopettaa tuulivoimaloiden rakentamisen kokonaan, mikä on ristiriidassa vähähiilisyystavoitteiden kanssa. Vertailuna Tanskassa käytössä oleva 4 kertaa tuulivoimalan korkeus on tutkimuksiin perustuva ja ainakin siellä käyttökelpoinen. Yhtä ja yhteistä etäisyyttä on vaikea saada toimimaan kaikkialla maassa, jossa olosuhteet ja maisemarakenne poikkeavat kovin paljon toisistaan. On hyvä, että on olemassa jokin tavoite, mutta siitä pitäisi pystyä poikkeamaan perustellusti vaikkapa kaavoitusprosessin vaikutusten arvioinnin perusteella, jolloin kunta itse voisi päättää asiasta. Ongelmallista on, voidaanko maakuntakaavavaiheessa tunnistaa kaikki potentiaaliset tuulikaava-alueet. Yleiskaava olisi parempi suunnitteluinstrumentti, koska se on lähempänä kuntalaisten vaikutuspiiriä ja -mahdollisuuksia ja koska yleiskaavan tulee joka tapauksessa sopeutua maakuntakaavan kokonaisuuteen.

Lakiluonnoksessa esitetty poikkeamismahdollisuus, kaikkien maanomistajat suostuvaisuudesta hankkeelle, ei yksinkertaista menettelyä. Se voi aiheuttaa ristiriitoja sekä nykyisten että tulevien maanomistajien välille, koska suostumusta ei voi myöhemmin perua ja sopimus sitoo myös kiinteistön myöhempää omistajaa. Laki ei saa johtaa tällaisiin ristiriitatilanteisiin.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Perusteluissa on tarkennettava, mitä tarkoittaa määräys: ”ei osoiteta merkittävästi määrin metsämaalle”? Perusteluissa tätä on avattava enemmän.

Sisältövaatimuksia käsittelevään pykälään tulisi lisätä kohta haitallisten maisemavaikutusten välttämistä, kuten on tuulivoimapykälässä.

Aurinkovoimarakentamiseen liittyy myös rakentamislain muutoksena samassa käsittelyssä oleva lakiluonnoksen 46§, jota kommentoimme sen pykälän yhteydessä. Tämänkin asian käsittely kahdessa laissa osoittaa, millaisia ongelmia aiheuttaa MRL:n jakaminen neljään eri lakiin.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Perusteluissa tulisi selventää, että rannan suunnittelutarve koskee myös lupakynnyksen alle jääviä rakentamiskohteita, ellei kysymys ole 3. momentin tarkoittamasta, erikseen suunnittelutarpeen ulkopuolelle rajatusta rakentamisesta.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiesityksessä esitetään asemakaavan laadinnassa arvioitavaksi kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin (78§). Käytännössä suuria kustannuksia aiheuttavat esim. perustukset, pilaantuneen maan kunnostus, melusuojaus, joskus pienhiukkaspäästöt ja rakenteellinen pysäköinti. Nämä selvitykset on pakko tehdä, jotta selvitetään, onko tontti ylipäättään rakennuskelpoinen. Lakiesityksessä on ilmeisesti tavoitteena saada näkyville määräykset, joiden ajatellaan olevan ”turhia” kuten määräys porrashuoneista, pysäköintinormi ja vaikkapa asuntokoot.

Näiden vaikutuksia rakentamisen kustannuksiin voi kuitenkin olla todella vaikea arvioida rahassa. Miten rinnastetaan aineettomien ja aineellisten vaikutusten kustannukset? Koskeeko tämä myös korjausrakentamista? Oikean tason löytäminen tälle määräykselle on vaikeaa. Vaatimus ei saa johtaa uusiin selvityksiin, jotka nostavat kaavoituksen kustannuksia ja pidentävät prosessia.

Perusteluihin tulee tarkentaa pykälän tarkoitusta ja sitä, mitä kohteita se koskee. Tarkoitus ilmeisesti on, että kaavoittaja tulee tietoiseksi kustannusvaikutuksista.

Kaavoituskatsauksen sijaan kunnan on jatkossa pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista. Vaikka uusi menettely on sujuva ja tieto on ajantasaista, oli kaavoituskatsauksella hyviäkin puolia. Se oli helppolukuinen, tieto oli koottu yhteen julkaisuun ja sen nimi oli yleisesti tunnettu jopa asukkaiden keskuudessa. Yhteen paikkaan kootun tiedon informatiivisuudesta, ymmärrettävyydestä ja helppolukuisuudesta olisi hyvä pitää kiinni myös uudessa menettelyssä.

Perustelutekstiin (80§ ja 81§) tulee lisätä huomautus siitä, että merkittävässä kaavahankkeissa on järkevää panostaa kuulemiseen jo valmisteluvaiheessa. Kun tavoitteena on sujuva prosessi, varhainen kuuleminen, osallistaminen ja ylipäättään avoimuus prosessissa vähentää valituksia.

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

Asemakaavojen ja suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen laatiminen yhdessä maanomistajan kanssa on jo nyt mahdollista nykyisen lain pohjalta. Yksityiskohtaisten menettelytapojen säätäminen voi johtaa siihen, että muista toimivista menettelyistä joudutaan tasapuolisen kohtelun nimissä luopumaan.

Yhdyskuntarakenteen eheys on keskeistä kestävyysnäkökulmasta. Lakiesityksessä tätä ajattelutapaa ei ole kuitenkaan korostettu. Se näkyy myös näissä pykälissä. Yksityisten maanomistajien kaava-aloitteet voivat johtaa yhdyskuntarakenteen tarpeettomaan pirstoutumiseen. Tämän takia on tärkeää, että kunta silloinkin ohjaa kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa sille tavoitteita ja ehtoja, kuten lakiesityksessä todetaan.

Neljä kuukautta on kaavan laatimisaloitteiden laadukkaaseen käsittelyyn ja arviointiin aivan liian lyhyt aika. Se tulee pidentää kuuteen kuukauteen. Kansalaisaloitteillekaan ei ole säädetty kuntalaissa käsittelyaikaa. Tähän verrattuna maanomistajien aloiteoikeus, jota voi verrata kansalaisaloitteeseen, asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan ja on vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Myös vaatimus monijäsenisen toimielimen käsittelystä tulee poistaa.

Tieto kunnalle tehtyjen maanomistajakaavojen aloitteista tulee tehdä julkiseksi, etenkin jos se käsitellään kunnan julkisessa toimielimessä.

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 tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Valitusoikeus (114§) on poikkeuksineen sekava kokonaisuus, josta osallisten on vaikea saada selkoa. Kansalaisen kannalta ei ole selkeää, että asemakaavasta valittaminen riippuu siitä, onko alueella jo yleiskaava vai ei. Yleiskaava-alueelle laaditun asemakaavan hyväksymisestä eivät saa valittaa kaikki kuntalaiset vaan vain he, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa. Sen sijaan yleiskaavoittamattomasta tai yleiskaavasta poikkeavasta asemakaavasta saavat valittaa ne, joilla kuntalain 137§ mukaan on valitusoikeus. Tämä sisältää myös kuntalaiset.

Lakiluonnos ei edistä kansalaisten yhdenvertaisuutta. Kaikilla kuntalaisilla tulee olla yhdenvertainen valitusoikeus, koska se on tärkeä osa kansalaisen perustuslaillisia oikeuksia vaikuttaa oman ympäristönsä kehitykseen. Valitusoikeuden rajoittaminen ei tule nopeuttamaan kaavakäsittelyä. Siihen auttaisi kaavakäsittelyn avoimuus ja asianosaisten (ml. kuntalaiset) mahdollisuus tulla kuulluksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on vain niillä rekisteröidyillä yhteisöillä, jotka ovat tehneet aiemmin muistutuksen kaavaehdotuksesta. Tämä vaatimus on kohtuuton ja se tulee poistaa laista.

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

Esityksen mukaan (101 a §) maanomistajalla on oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä (vähintään 3000e). Onko esimerkiksi maisemallisista syistä säilytettävä metsänreunan reunavyöhyke suojelumääräys? Tätä on selvennettävä perustelutekstissä.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Lakiluonnos (46§) sallii alle 10 hehtaarin aurinkovoimarakentamisen pelkällä sijoittamisluvalla. Sitä suuremmille hankkeille edellytetään aina joko asemakaavan tai aurinkovoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimista. Nykyisen kirjavan käytännön yhtenäistäminen on hyvä tavoite. Aurinkovoimarakentamisen ohjaaminen kaavaprosessilla pelkän sijoittamisluvan sijaan on hyvä ja kestävä ratkaisu, mutta 10 ha raja ilman harkinnanvaraisuutta on valtakunnallisesti pieni. Aurinkovoima ja sen rakentaminen ovat muuttuvassa tilanteessa. Lain vaikutuksia pitää seurata ja reagoida niihin.

Asko Takala

puheenjohtaja

Arja Lukin

pääsihteeri

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

-

Korpelainen Heini

Suomen Arkkitehtiliitto - Alueidenkäyttölain työryhmä