

Kouvolan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

9813/00.04.00/2025

Tekninen lautakunta 05.06.2025 § 123

Valmistelija: johtava yleiskaavoittaja Jani Arponen,
jani.arponen(at)kouvola.fi, puh. 020 615 6452

Yhteenveto

Ympäristöministeriö on pyytänyt kunnilta ja kaupungeilta lausuntoa valmisteilla olevan alueidenkäyttölain luonnoksesta. Lausuntopyyntö pohjaa hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi alueidenkäyttölaki. Voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta. Lainvalmistelun mukaan alueidenkäytön suunnittelun kolmiportainen hierarkia sekä kuntien keskeinen ja ratkaiseva rooli kaavoituksessa säilyisivät. Teknisen lautakunnan käsittelyn jälkeen lausunnon asiat toimitetaan ympäristöministeriölle lausuntopalvelu.fi-verkkosivujen kautta:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=e92c21ba-a798-43a0-9fe1-1ba4b63ca95c>

Suurimmat muutokset nykyainsäädäntöön verrattuna uudessa lakiluonnoksessa olisivat maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen, kuntien yhteisen yleiskaavan aseman vahvistaminen, maanomistajan aloiteoikeuden laajennukset, aurinkovoimarakentamista koskeva yleiskaava, tuulivoiman vähimmäisetäisyys asutuksesta, asema- ja yleiskaavan yhteiskäsittely sekä muutoksenhakuoikeuden rajaaminen ja yhteisöjen muistutusvelvoite valitusoikeuden käyttämiseksi. Kouvolan kaupungin näkemyksen mukaan lain sujuvoittamistavoitteet ovat monelta osin hyvät ja toivottavat, mutta toisaalta lakiluonnoksen moniin säädöksiin sisältyy myös kuntien maankäytön ohjaamista haittaavia tekijöitä. Lisäksi lakiluonnoksen yksityiskohdissa on epäselviä ja puutteellisesti valmisteltuja tekijöitä, joiden vaikutuksia alueidenkäytön suunnitteluun ja muuhun yhteiskuntaan ei ole riittävästi arvioitu. Muutoksenhakuoikeuksien rajaaminen luo huolen riittävän oikeusturvan toteutumisesta alueidenkäytön suunnittelun osallisten kannalta sekä alueidenkäytön yleisen hyväksyttävyyden kannalta.

Asian valmistelun tausta ja päätösvallan perusteet

Nykyinen Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan vuoden 2000 alussa. Sen jälkeen lakiin on tehty lukuisia

muutoksia ja lisäyksiä. Monia maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisiä sisällöllisiä tavoitteita voidaan pitää edelleen ajanmukaisina.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus käynnistettiin keväällä 2018. Kokonaisuudistus kuitenkin keskeytettiin ja eduskunnan käsiteltäväksi annettiin vain rakentamista koskeva osio. Maankäyttö- ja rakennuslaissa olevat kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä sekä maapolitiikkaa ja kaavojen toteuttamista koskevat säännökset jäivät maankäyttö- ja rakennuslakiin. Eduskunta hyväksyi uuden rakentamislain 1.3.2023. Rakentamislaki tuli voimaan 1.1.2025 ja maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttui samalla alueidenkäyttöläksi.

Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi alueidenkäyttöä koskevat säädökset uudistetaan. Hallitusohjelmassa on muiden muassa asetettu tavoitteiksi kaavoittaa teollisuuspuistoja, joissa nopeutetaan maankäytön prosessien ohella muutakin ympäristölainsäädäntöön perustuvaa luvitusta, kirjataan maanomistajan aloiteoikeus yleis- ja asemakaavalle, joista aloitteista asetetaan kunnille velvollisuus käsitellä aloite laissa säädetyssä määräajassa. Hallituksen tavoitteena on niin ikään sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosessia sekä selvittää keinoja puuttua kaavoista ja rakennusluvista tehtyjen valitusten määrään ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on edistää aurinkovoimainvestointeja maankäytön kannalta sopiville paikoille rakennettuun ympäristöön, turvetuotannosta vapautuneille alueille ja joutomaille pyrkien välttämään tuotannossa olevien peltojen ja metsämaan merkittävä käyttö aurinkovoimaan.

Uusi alueidenkäyttölaki muodostuu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, kaavoitusta ja merialuesuunnittelua koskevista säännöksistä. Kaavojen toteuttamista ja maapolitiikkaa koskevista säännöksistä on tarkoitus muodostaa toinen laki, jonka valmistelu tapahtuu tätä varten asetetussa erillisessä työryhmässä.

Kouvolan kaupungin 1.1.2025 voimaan tulleen hallintosäännön 26 §:n mukaisesti tekninen lautakunta vastaa mm. alueidenkäyttölain mukaan kunnalle kuuluvista tehtävistä lukuun ottamatta muille toimielimille säädetyjä tai määrättyjä tehtäviä, joten on tarkoituksenmukaista, että lausunto alueidenkäyttölain uudistuksesta on valmisteltu teknisessä lautakunnassa.

Lausunto:

Yleiset säännökset (luku 1, 1 §-11 §)

Kouvolan kaupunki kiittää alueidenkäytön- ja kaavoitusjärjestelmän säilyttämistä pääpiirteiltään entisellään. Nykyinen kaavoitusjärjestelmä on toimiva, testattu ja ennakoitava. Ennakoitava toimintaympäristö on kuntien, kansalaisten ja elinkeinoelämän yhteinen etu.

Läpileikkaavana teemana alueidenkäyttölain uudistuksessa Kouvolan kaupunki korostaa kuntien itsehallintoa ja nk. kaavoitusmonopolin säilyttämistä.

Hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitusprosesseja, mutta tästä huolimatta lakiesityksessä on ristiriitaisesti useita säännöksiä, jotka johtavat päinvastaiseen lopputulokseen, eli entistä raskaampaan kaavoitusprosessiin ja lisäbyrokratiaan.

Kouvolan kaupunki haluaa lausua huolensa yleisesti lainvalmistelun tasosta sekä osallisten huomioinnista maankäyttöä ja rakentamista koskevien lakien valmistelussa. Lakiesitystä ei ole monin paikoin perusteltu riittävästi eikä siitä ole tehty riittävän kattavaa vaikutusten arviointia, mitkä seikat tulevat aiheuttamaan ongelmia käytännön kuntatyössä.

Lakiluonnoksen lausuntoaika myöhästyi merkittävästi ministeriön aiemmin ilmoittamasta aikataulusta, ja nyt lausuntoaika on määritelty erittäin huonoon aikaikkunaan keskelle valtuustokauden vaihdetta ja luottamuselinten kesätauon alkamista. Tästä johtuen lausunrossamme voidaan kiinnittää huomiota vain aivan keskeisiin kysymyksiin. Koska uudessa lakiluonnoksessa on monelta osin kyse kunnan ydintehtäviin kuuluvasta asiasta – maankäytön suunnittelusta ja ohjaamisesta – olisi lausuntoajan pitänyt ulottua vähintään elokuun loppuun saakka niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin riittävän perehtyneisyyden ja osallistumisen varmistamiseksi. Valtion toimijana tulee varmistaa, että lausuntojen antaminen ja kuuleminen olisi kattavaa, ei vain näennäistä.

Maakuntakaava (luku 4, 21 §-30 §)

Kouvolan kaupunki katsoo, että maakunta- ja yleiskaavoitukseen esitetyt muutokset ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia. Tavoite kunkin kaavatason merkityksen selkeyttämisestä ja täsmentämisestä on hyvä. Lakiluonnoksen mukaisesti maakuntakaavatasolla ei enää ohjata seudullisesti merkittäviä alueidenkäyttöratkaisuja, vaan ratkaisujen teko siirretään kuntatasolle. On kuitenkin huomioitava, että maakuntakaavassa tulee edelleen voida käsitellä kuntien maankäyttöä siltä osin, kun maankäytön ratkaisuilla on selvästi kuntarajat ylittäviä vaikutuksia. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita kaupan suuryksiköiden ja suurten elinkeinohankkeiden aiheuttamat vaikutukset, jotka usein ovat maakunnallisia Maakuntakaavojen selkeät linjaukset antavat myös sopivaa selkänajaa kuntakaavoitukseen estämättä kuitenkaan kuntien omaa kaavoitusta ja maankäyttövaltaa. Toimintaperiaatteen onnistuminen edellyttää luonnollisesti hyvää yhteistyötä maakuntaliittojen ja kuntien välillä.

Yleiskaava (luku 5, 31 §-45 §)

Yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittelyn (AKL 41 §) kirjaaminen lakiin on hyvä uudistus, ja se vahvistaa lakitasolla jo käytössä olevat, nykylain puitteissa harjoitetut käytännöt.

Lakiluonnoksessa ehdotettu yleis- ja asemakaavan laadinnan aikaisten rakennuskieltojen maksimikeston lyhentäminen voi aiheuttaa ongelmia esimerkiksi suurissa infrahankkeissa ja elinvoimainvestoinneissa, joissa toteutusajat ovat usein pitkiä. Rakennuskieltojen vähimmäisajan tullessa kuluneeksi kieltoa ei voi enää lainkaan määrätä samalle alueelle samaa hanketta koskien, mikä voi aiheuttaa hankkeiden kannalta epäedullisen rakentamisen toteutumista. Rakennuskieltoaikojen lyhentäminen voi toisaalta myös johtaa suojeluarvoiltaan tärkeiden rakennusten ja alueiden vaarantumiseen suunnittelu- ja selvitysprosessien aikana niissä tilanteissa, joissa suojeluarvot ja suojelun taso määritellään kaavoissa. Täten Kouvolan kaupunki katsoo, että rakennuskieltojen maksimiajat tulisi säilyttää nykyisellään.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säädökset (luku 7, 64 §-66 §)

Lakiluonnoksessa ehdotetaan muun muassa poistettavaksi säännöstä, jonka mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Vähittäiskaupan suuryksiköt olisi edelleen osoitettava ensisijaisesti kaavojen keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiin kuitenkin osoittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa keskusta-alueiden ulkopuolelle, jos voitaisiin huolehtia, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Voimassa olevaan lakiin verrattuna erityisissä säädöksissä ei enää säädettäisi palveluiden saavutettavuutta eikä palveluverkkoa koskevista sisältövaatimuksista.

Lakiluonnoksen säädöksessä on ristiriitaisuuksia suhteessa esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimukseen; asemakaavan sisältövaatimukseen kuuluvat edelleen vaatimukset palveluiden saavutettavuudesta, joten käytännössä palveluiden saavutettavuusvaatimus myös suurmyymälöiden sijoittamisessa pysyy voimassa. Lisäksi lakiluonnoksen mukainen huolehtiminen siitä, ettei suurmyymälöillä olisi keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen haitallisia vaikutuksia, on epäselvä ja kaipaisi täsmennystä esimerkiksi verrataanko tilannetta jo rakennettujen yksiköiden aiheuttamiin vaikutuksiin vai oletettuihin tuleviin vaikutuksiin. Kouvolan kaupunki katsoo myös, että suurmyymälöiden seudullisten ja maakunnallisten vaikutusten johdosta myymälöiden sijoittaminen tulisi ratkaista maakunta- tai yleiskaavassa riittävine vaikutusten arvioineineen.

Tuulivoimalarakentamista koskevat erityiset säädökset (luku 8, 67 §-69 §)

Tällä hetkellä tuulivoimatuotannon edistäminen Kaakkois-Suomessa on erittäin vaikeaa tuulivoiman aluevalvonnalle aiheuttamien haasteiden

takia. Lakiluonnoksessa ehdotettu etäisyysvaatimus (kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus) asunnoista, vapaa-ajanasunnoista ja kaavan mukaisista asuinrakennuspaikoista tarkoittaisi paikkatietoanalyysin perusteella sitä, että ilman maakuntakaavamerkintää Kouvolassa ei käytännössä olisi edes teoreettisesti mahdollista edistää tuulivoimaa. Vaatimus tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä on epärealistinen ja käytännössä lakiluonnoksen ehdotuksen toteutuessa kaikki tuulivoimahankkeet jouduttaisiin käsittelemään maakuntakaavatasolla, mikä ei ole lainkaan tarkoituksenmukaista, vaan se lisää byrokratiaa ja kaventaa kuntien itsehallintoa hallitusohjelman vastaisesti. Etäisyysvaatimus käytännössä johtaakin hallitusohjelmataavoitteiden vesittymiseen uusiutuvan energian edistämisen osalta.

Etäisyysvaatimuksista voitaisiin esityksen mukaan poiketa, jos asuinrakennuksen tai -rakennuspaikan maanomistaja antaisi kirjallisen suostumuksensa asiasta. Suostumus sitoisi myös tulevia omistajia kauppatilanteessa. Vastaavia omaa asuinpaikkaa ja seuraavia maanomistajia sitovia suostumusmenettelyjä ei ole mahdollista soveltaa missään muussa ympäristöhaittoja koskevassa käsittelyssä, mikä antaa olettaa, ettei lakiesityksen etäisyysperustelun taustalla tosiasiallisesti ole huoli ihmisten elinympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta.

Kuten esityksen nykytilan kuvauksessa ja sen arvioinnissa tuodaan esille, tuulivoimalan ja asutuksen välinen etäisyys määritetään Suomessa tapauskohtaisesti ja vaikutusperusteisesti suunniteltua tuulivoimahanketta koskevissa kaavoitus- ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä. Tarkempaan voimalan ja asutuksen välisen etäisyyden määrittämiseen vaikuttaa suunnittelussa ja lupamenettelyissä mm. tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista antaman asetus, välkevaikutukset ja maisemalliset kysymykset.

Tämä tosiasiallisiin hankekohtaisiin tuulivoimaloiden vaikutuksiin perustuva tarkastelu on ollut toimiva menettelytapa ja mahdollistanut Suomen tähänastisen kehityksen puhtaan energian edelläkävijänä yhdeksi Euroopan edullisimmista sähkön hinta-alueiksi. Puhtaan ja edullisen sähkön saatavuutta ei tulisi vaarantaa keinotekoisilla etäisyysrajoilla vaan tuulivoimaloiden vaikutukset ja etäisyydet tulisi jatkossakin pohjautua todellisiin vaikutusperusteisiin määrittämiin kunnan vahva päätäntävalta säilyttäen.

Kouvolan kaupunki ei kannata ehdotettua tuulivoimalan ja asutuksen välistä kategorista vähimmäisetäisyyttä. Kaupunki katsoo, että nykyinen menettely on jo riittävän tiukka mahdollistaen todellisiin vaikutuksiin perustuvan kuntakohtaisen päätöksenteon, eikä sen rinnalle ei tarvita uutta rajoittavaa säännöstä.

Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säädökset (luku 9, 70 §-72 §)

Lakiesitys mahdollistaisi jatkossa aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan laatimisen, jota voidaan käyttää rakentamisluvan perusteena (AKL 70 §). Aurinkovoimayleiskaava tulee Kouvolan kaupungin näkökulmasta tarpeeseen, ja se muodostunee monessa kunnassa tärkeäksi suunnitteluinstrumentiksi. Erityisen tärkeää on, että aurinkovoimayleiskaavan perusteella on mahdollista suoraan myöntää rakentamislupa voimalalle ja siihen liittyville rakenteille ilman velvollisuutta laatia asemakaavaa tai erillistä rakentamislain mukaisten suunnittelutarvealueen sijoittumisen edellytysten arviointia. Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena tulee koskea kaikkia aurinkovoimalaa varten tarvittavia rakenteita, joita voivat olla mm. aurinkopaneelimuodulit, muuntajat, sähköasemat, energiavarastot, hulevesijärjestelmät ja maisemointiratkaisut.

Kriteerit aurinkovoimalan sijoittamisessa metsäympäristöön ovat lakiluonnoksessa jääneet hyvin epäselviksi; lakiluonnoksessa todetaan, että aurinkovoimaloita ei saisi merkittävässä määrin sijoittaa metsämaalle. Jää täysin epäselväksi, mitä merkittävällä määrällä tarkoitetaan. Lain perusteluissa asiaa tulee avata tarkemmin, eli tarkastellaanko metsäalueelle sijoittumisen merkittävyyttä hankekohtaisesti vai esimerkiksi kunta- tai seutukohtaisesti tai valtakunnallisesti. Asiasta on vaikea saada oikeuskäytännönkään kautta pitävää tulkintaa, mikä ei liene kenenkään toimijan etu.

Aurinkoenergiahankkeet itsessään ovat jo erittäin merkittäviä investointeja alueiden elinvoiman vahvistamiseen (mm. suorat ja välilliset työllisyysvaikutukset, vuokratulot maanomistajille ja kiinteistöverotulot kaupungille). Paikallinen ja lähelle kulutuskohteita sijoittuva energiantuotanto lisää myös omavaraisuutta, toimitusvarmuutta ja turvallisuutta vähentäen myös tarvetta uusien pitkien siirtolinjojen rakentamisesta. Kouvolan kaupunki korostaakin tämän vuoksi aurinkovoimaloiden osalta tosiasiallisiin vaikutuksiin pohjautuvaa suunnittelua ja kunnan itsehallintoa alueidenkäytön järjestämisessä.

Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (luku 11, 78 §-89 §)

Kaavaehdotuksen ilmoittamisesta kirjeitse (AKL 84 §) toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille olisi voinut luopua; ulkopaikkakuntalainen on tässä menettelyssä käytännössä paremmassa asemassa kuin kunnassa asuva. Lakiuudistuksissa tulisi antaa kunnille mahdollisuus hyödyntää digitalisaatiota täysmääräisesti perinteisen kirjepostin sijasta. Kirjepostista määrääminen on ristiriidassa myös sen kanssa, että sanomalehdessä julkaistavasta kuulutuksesta luovutaan.

Kirjeperusteisen ilmoitusvelvollisuuden sijaan voitaisiin vaihtoehtoisesti harkita postiosoiteperusteista sijaintitietotulkintaa kuntaperusteisen osallisuustulkinnan sijaan. Tietojärjestelmien rajapintojen yhteen toimimattomuuden, automaattisen tiedonsaannin oikeuksien rajoitteiden ja tietojen päivitysongelmien takia kotikunnan selvittämiseksi joudutaan tekemään manuaalista työtä - myös niissä tilanteissa, joissa postiosoite olisi ajan tasalla. Postiosoiteperustaisuus toisi heti säästöjä manuaalisen työn vähentyessä ja sujuvoittaisi kaavoitusmenettelyä.

Viestintämuotojen digitalisoituessa postiosoitetietoperustainen tieto mahdollistaa myös tarkemman ja reaaliaikaisemman paikkatietoperustaisen osallistamisen kuin kuntakohtainen tulkinta. Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä kokoaa alueidenkäytön olennaiset tiedot saman järjestelmän sisään. Kouvolan kaupunki ehdottaa, että myös uudessa alueidenkäyttölaissa ja -asetuksessa huomioitaisiin digitaalinen viestintä täysimääräisesti Digi ensin -hankkeeseen nojaten, sekä mahdollistettaisiin myös jatkossa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään nojautuvan paikkatietoperustaisen viestinnän välineen kehittäminen osallisille, viranomaisille ja viranomaisten väliselle viestinnälle sekä paikkatietoperustaiselle viestinnän seurannalle.

Kaavoitusmenettelyn vaikutusten arvioinnin osalta lakiluonnos muuttaisi asemakaavaprosessia nykyistä raskaammaksi, sillä luonnoksen 78 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa olisi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Rakentamisen kustannuksia voi olla erittäin hankala arvioida kaavoitusvaiheessa ja säädöksen myötä asemakaavaprosessi kuormittuu huomattavasti lisäten kaavoituksen kustannuksia ja pidentäen asemakaavojen laatimisaikatauluja. Vaatimuksesta rakentamiskustannusten selvittämisestä tulee luopua asemakaavoittamisen sujuvoittamiseksi, mikä on myös hallitusohjelman tavoite.

Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa (luku 12, 90 §-91 §)

Lakiluonnoksessa esitetään maanomistajille oikeutta asema- tai yleiskaava-aloitteen tekemiseen, joka tulisi käsitellä kunnassa monijäsenisessä toimielimessä viimeistään neljän kuukauden kuluessa (AKL 90 §).

Kouvolan kaupunki katsoo, että kaavoitusaloitteiden laajentaminen koskemaan myös yleiskaavoitusta sekä aloitteiden käsittelyyn asetettu aikaraja sekä käsittely monijäsenisissä toimielimissä voivat lisätä kaavoitusprosessien demokraattisuutta, mutta toisaalta myös byrokratiaa aloitteiden tullessa kaavamaisesti lakiin pohjautuen käsitellyiksi nykytilanteeseen verrattuna. Neljän kuukauden aikaraja aloitteen käsittelyssä saattaa johtaa siihen, että hyvätkin aloitteet

hylätään, koska esimerkiksi aloiteasiaa koskevaa tarpeellista selvitystietoa tai vastaavia tietoja ei säädetyssä ajassa saada. Aikaraja aloitteen käsittelyssä muodostaa kuntiin potentiaalisesti huomattavan resurssirasitteen, haitaten näin muiden lakisääteisten toimintojen täyttämistä ja maankäyttöhankkeiden etenemistä. Käytännön työssä nykyinen lainsäädäntö ja aloitteiden käsittelykäytäntö on ollut varsin toimiva, eikä Kouvolan kaupunki täten näe tarvetta laissa säädetylle lisäbyrokratialle.

Muutoksenhaku (luku 18, 110 §-114 §)

Lakiesitys kaventaisi kuntalaisten muutoksenhakuoikeutta asemakaavojen hyväksymispäätöksistä (AKL 114 §). Jatkossa valitusoikeus asemakaavoista olisi vain asianosaisilla kaikkien kuntalaisten sijaan niissä tapauksissa, joissa asemakaava on laadittu yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta.

Kouvolan kaupunki katsoo, että muutoksenhakuoikeuden rajaaminen asemakaavoissa saattaa aiheuttaa yleiskaavoitusta koskevien vaatimusten lisääntymistä, koska asemakaavoitusta mahdollisesti koskevat ristiriidat ja osallistuminen siirtyisivät yleiskaavatasolle. Tätä kehitystä ei voida pitää toivottavana eikä tarkoituksenmukaisena. Yleiskaavoja tehdään hyvin laajalla skaalalla vaihdellen yleispiirteisistä strategisista yleiskaavoista aina yksityiskohtaisiin rakentamista ohjaaviin yleiskaavoihin. Valitusoikeuksien kaventamisella voi myös olla oikeuskäsittelyjä pidentävä vaikutus, sillä tuomioistuimissa tulisi ennen varsinaisen valituksen asiasisällön käsittelyä tutkia tarkkaan valittajan asianosaisuus. Valitusoikeuksien poistaminen voisi myös kaventaa kuntalaisten osallisuuden tunnetta, mikä voi heijastua kaavoitushankkeiden yleiseen hyväksyttävyyteen. Muutoksenhakuoikeuksien kaventamisen sijaan tuomioistuinten riittävien resurssien varmistaminen olisi paras keino sujuvien kaavavalitusten käsittelyn takaamiseksi.

Yhdistyksille langetettu edellytys valitusoikeudesta vain muistutuksen jättämisen jälkeen (AKL 114 §) saattaa johtaa ”varmuuden varalta” tehtyihin muistutuksiin valitusoikeuksien turvaamiseksi, mikä puolestaan saattaa johtaa kunnallisen byrokratian kasvamiseen muistutusten käsittelyssä. Yleisesti Kouvolan kaupunki katsoo valitusoikeuksien rajaamisen olevan ongelmallista perusoikeuksien kannalta erityisesti tässä tilanteessa, jossa rajaamisesta aiheutuvat prosessin sujuvoittamishyödyt ovat vähintäänkin epävarmoja. Nykylain mukaista valitusoikeutta ei kaavoituksen näkökulmasta ole Kouvolassa koettu ongelmalliseksi, eikä Kouvolan kaupunki näe kuntalaisten muutoksenhakuoikeuksien kaventamiselle erityistä tarvetta.

Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (kaavojen toteuttamislaki)

Kaavojen toteuttamista koskevassa lain 101 a §:ssä säädettäisiin maanomistajan oikeudesta saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Korvausvaatimus on ristiriidassa eri kaavatasojen sisältövaatimusten kanssa, joiden mukaan luonnon monimuotoisuutta ja luonnonarvoja tulee vaalia. Kaavojen sisältövaatimusten täyttämiseksi kaavoissa on usein tarpeen asettaa puuston käsittelyä koskevia määräyksiä. Mikäli valtio katsoo tarpeelliseksi säätää korvausvelvollisuudesta, tulisi valtion varautua budjetissaan korvausten maksamiseen kuntien sijaan. Lain kirjaus on lisäksi hyvin epäselvä korvauksen maksamisen ajankohdasta, määrittelystä ja suuruudesta ja siitä, onko kyseessä kertakorvaus. Kuntanäkökulmasta vähimmäisvaatimuksena esitetään, että korvausvelvollisuus lankeaisi kunnan maksettavaksi vasta puiden kaatamista koskevan luvan hylkäämisen jälkeen vastaavasti kuten on jo nyt säädetty alueidenkäyttölain 102 §:ssä muiden maa-alueiden lunastus- ja korvausvelvollisuudesta.

Maakuntakaavan suojelumääräyksistä ei missään tapauksessa voida säätää korvausvelvollisuutta kunnille, koska maakuntakaavoja ei hyväksytä kunnissa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä myös rakentamislakiin esitetään muutoksia. Rakentamislain 46 §:n sijoittamisen edellytyksiin suunnittelutarvealueella täsmennettäisiin siten, että yli kymmenen hehtaarin aurinkovoimalan rakentamista pidettäisiin aina merkittävänä rakentamista, eli se vaatisi kaavoitusta suoran luvittamisen sijasta. Lakiin kirjattu pinta-alan määritelmä on yksiselitteinen ja enenevissä määrin laajoja aurinkovoimaloita olisikin kokemusten perusteella hyvä käsitellä kokonaisvaltaisemmin kaavoituksen keinoin. Rakentamisen merkittävyyttä on hyvä tarkastella sen vaikutusten kautta. Esimerkiksi määritelmän mukainen kymmenen hehtaarin aurinkovoimala taajamassa tai sen välittömässä läheisyydessä voi olla tosiasiallisesti merkittävää rakentamista, kun taas vastaava hanke vaikkapa taajaman ulkopuolella entisellä turvetuotantoalueella on vaikutuksiltaan huomattavasti vähäisempi. Kouvolan kaupunki pyytää lainsäätäjää vielä harkitsemaan, onko ehdotonta kymmenen hehtaarin rajaa tarkoituksenmukaista kirjata rakentamislakiin. Mikäli pinta-alamääritelmä nähdään välttämättömäksi, Kouvolan kaupunki pyytää harkitsemaan pinta-alamääritelmän korottamista esitetystä kymmenestä hehtaarista.

Luonnos hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölaki on **oheismateriaalina**.

Lisätietoja: johtava yleiskaavoittaja Jani Arponen,
jani.arponen(at)kouvola.fi, puh. 020 615 6452 ja kaavoitusinsinööri Olli
Ruokonen, olli.ruokonen(at)kouvola.fi, puh. 020 615 9235

Teknisen johtajan ehdotus:

Kouvolan kaupungin tekninen lautakunta päättää antaa edellä
esittelytekstissä esitetyn lausunnon ympäristöministeriölle luonnoksesta
hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölaiksi.

Teknisen lautakunnan päätös:

Tekninen lautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.

Tekninen lautakunta myönsi läsnäolo- ja puheoikeuden johtava
yleiskaavoittaja Jani Arposelle. Hän oli asiantuntijana läsnä
kokouksessa tämän asian käsittelyn aikana.
