

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

1 § muutokset ovat teknisluonteisia, mutta perusteltuja. Pidämme tärkeänä, että HE:llä todetaan, ettei lainkohdan tavoitteiden määritelmiä ole käytännössä tarkoitus muuttaa. (Koskien erityisesti ekologista ja sosiaalista kestävyyttä).

5.1 §:ssa pidämme hyvänä, että alakohtiin luonnostellaan täydennystä ilmastonmuutoksen hillintää ja kansallista turvallisuutta koskevilla näkökohdilla. Kuitenkin valitusoikeutta koskeva maininta edellyttää useaan tavoitteeseen vetoamista. Tämä ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen rajausta, mikäli jokin yksittäinen tavoite uhkasi syystä tai toisesta jäädä laiminlyödyksi kaavoituksessa.

6 §:ssa turvallisuusnäkökulmien täydentäminen on hyvin perusteltua.

8 § kaupunkiseutujen yhteistyövelvoite on hyväksyttävä lisä, koska yhteistyön tarve on joka tapauksessa ilmeinen. Kuten perusteluissa mainitaan, tämän yhteistyön ei ole tarkoitus korvata esimerkiksi MAL-sopimuksia, vaan täydentää sitä. Esimerkiksi merkittävimpien liikenneyhteyksien rakentaminen (ja vastaavasti näiden ympäristöön rakentaminen) edellyttää yhteistyötä alueilta. Esitetty yhteistyön rakenne näyttää kuitenkin epäselvältä ja hyvin monitahoiselta. Selkeyttämisen ja velvoitteen täyttämisen vuoksi YM voisi olla syytä nimetä yhteistyötä koordinoivaksi tahoksi.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18 § täsmennykset valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ovat perusteltuja, erityisesti huoltovarmuuden ja turvallisuuden sekä ilmastonäkökulmien lisäykset. Kansainvälisten tarpeiden osalta on myös huomionarvoista, että esimerkiksi EU:n liikennehankkeiden rahoitus voi edellyttää valtakunnallista koordinaatiota ja kansallisia suunnitelmia suurimpien kaupunkiseutujen välillä. Kyse ei siis vain esitysluonnoksella mainituista kansainvälisistä sopimuksista. Tätä näkökulmaa voi tosin täydentää myös muihin pykäläluonnosten kohtiin, esimerkiksi yksityiskohtaisten perusteluiden osalta.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

23 § uudet ilmasto- ja luonnon monimuotoisuutta ja liikennettä koskevat maininnat ovat mielestämme perusteltuja.

Sen sijaan muutokset esimerkiksi pykälien 26.4 ja 27 sisältöihin heikentäisivät maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ja ohjausta suhteessa alempiin kaavoituksen tasoihin. Tämä on merkittävä periaatteellinen kysymys: halutaanko uudistuksessa heikentää vai vahvistaa korkeamman ohjaavan tason vaikutusta? Esitysluonnos menisi päinvastaiseen suuntaan kuin miten Ruotsin kehitystä kuvataan. Korkeamman kaavoituksen tason vahvistaminen voisi olla perusteltu lähtökohta ainakin luontoon ja ympäristöön sekä turvallisuuteen ja kansantalouteen liittyvien näkökohtien osalta, koska laajemman tason suunnittelu ehkäisee osaoptimoitua. Esimerkiksi harvinaisten luontoarvojen suojelun tai suurimpien liikennehankkeiden käsittely liian paikallisesti voi vinouttaa kansallisten tavoitteiden toteuttamista. Esityksessä on tärkeä erotella, mitä asioita on järkevintä tai tehokkainta hoitaa korkealla kaavoituksen tasolla ja mikä ei.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

32.1 § perusteluissa täsmennys siitä, että yleiskaavan laatimiskynnykseen voi vaikuttaa myös valtakunnalliset intressit. Tämä on mielestämme perusteltu täsmennys.

34 § esitetyt lisäyksen sisältövaatimuksissa ovat mielestämme perusteltuja ja tärkeitä kestävyysnäkökulmien edistämiseksi.

38 § muutosten myötä asemakaava voisi poiketa yleiskaavasta yhä herkemmin. Tämä on sinänsä perusteltua sekä joustavuuden että tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Toisaalta muutos ei takaa sitä, että asemakaava vastaisi myöhemmin päivittyvän yleiskaavan kokonaisuutta – siitäkin huolimatta että asemakaavalta edellytettäisiin 34 § sisältövaatimuksia. Suotavampaa olisi, että yleiskaavaa päivitetäisiin riittävän nopeasti.

Uusi 41 § on mielestämme kannatettava. Yleis- ja asemakaavojen yhteiskäsittely voi tehostaa kaavoitusta ja edistää kaavojen ristikkäisten vaikutusten huomiointia. Vastaavasti 43 ja 44 §:t ovat perusteltuja kuntienvälisen yhteistyön edistämiseksi.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50 § täydennykset ovat SAK:n mielestä perusteltuja. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen varautumisen näkökulmat ovat tärkeitä huomioida asemakaavoissa, samoin kuin asukasviihtyvyyden näkökulmat. Kuten esityksessäkin tuodaan ilmi, kaavoituksella on usein pitkäkestoisia – tai jopa pysyviä – vaikutuksia kaupunkirakenteeseen. Täydennettävien näkökulmien parempaa ennakointia on perusteltua velvoittaa kaavoittajilta jatkossa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68.2 § ehdotettu tuulivoiman sijoittumisen raja on perusteluiltaan epäselvä. Vaikutusarvioinnissa tunnistettiin tämän tuulivoiman sijoittumisen säännöksen osalta sekä hyötyjä että haittoja. Esitys jätti kuitenkin epäselväksi, miksi juuri 8-kertainen etäisyys voimalan pituuteen nähden on valikoitunut esitykseksi. Esityksen vaihtoehtoiskustannuksena tunnistetaan, että potentiaalinen tuulivoiman rakentaminen supistuisi lähes viidenneksellä, minkä lisäksi muutos voisi vaikuttaa kuntataloutta heikentävästi. Näitä vaikutuksia on vaikea arvioida vähäpätöisiksi ilman tarkempaa ja yhteismitallista vertailua esityksen hyötyihin. Etäisyysrajan osalta säännös on myös sikäli epäselvä, että esimerkiksi meluhaittoja koskeva sääntely voi kasvattaa etäisyyttä, mutta ei lyhentää.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Luvun esitykset ovat pääasiassa perusteltuja muiden ympäristönäkökulmien tasapainottamiseksi.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Esitetyn 82 § osalta ymmärrämme tarkoituksen yhteensovittaa kuulemista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Ympäristövaikutusten arviointi on kuitenkin haastavaa ja sen tulokset informoivat niitä, joita asia koskee ja jotka saattavat haluta tulla kuulluiksi. Pidämme ylipäättään tärkeänä, että kuulemisten ja ympäristövaikutusarviointien tasoa ei liikaa heikennetä.

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

Suhtaudumme luvun pykäläluonnoksiin kriittisesti. Esitykset lisäisivät maanomistajien edellytyksiä muovata ja suunnitella kaavoitusta huomattavasti. Tällainen kaavoituksen valmistelu ei todennäköisesti noudata niitä tavoitteita, joita yleiskaavalta (mm. pykäläluonnos 34) ja asemakaavalta (mm. pykäläluonnos 50) edellytetään. Ylipäättään luonnoksessa ei lainkaan viitata näihin kaavoja ohjaavien esitysluonnoksen lukujen normeihin. Pidämme todennäköisenä, että maanomistajien aloitteet ja ehdotukset peilaisivat lähinnä yksilöiden omia etuja ilman, että esimerkiksi ympäristön, turvallisuuden tai viihtyvyyden näkökulmia tulisi riittävästi huomioiduksi. Lisäksi esitetty hyväksymismenettely ei vaikuta riittävältä palomuurilta maanomistajien esitysten tasapainoiseen käsittelyyn. Jos esimerkiksi lautakunnat vastaisivat mainittua ”monijäseninen toimielintä”, päätöksenteko ei välttämättä aina olisi riittävän avointa, riippumatonta tai asiantuntemukseen pohjautuvaa.

Koementit 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

Yksityishenkilöiden valitusoikeuden rajaaminen voi käytännössä olla haasteellista. Miten esimerkiksi alueen viihtyisyyteen tai paikallisuontoon ja ympäristöön kohdistuvat yksilölliset vaikutukset arvioidaan?

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 toteuttamislainsiksi)

Esitys uudesta 101a § mukaisesta korvaus metsätalouden harjoittajalle on mielestämme perusteltu. Korvauksen suhteen on kuitenkin syytä huomata, että se voi osaltaan vaikuttaa kunnan kaavoituspäätöksiin ympäristönsuojelun osalta – erityisesti niissä kunnissa, joiden taloudellinen tilanne on heikko. Asiaa on syytä seurata ja arvioida vähintään jälkikäteen. Jos korvaus vääristää kunnallispäätöksentekoa, korvauksen voisi maksaa myös jokin muu viranomaistaho. Asiassa on vastaavuutta esimerkiksi pakkolunastuksiin. Näitä tilanteita erottaa kuitenkin se, että tyypillisesti pakkolunastus tuottaa aluetaloudellisia vaikutuksia suoraan takaisin kunnalle, toisin kuin ympäristöä koskevat suojelutoimet.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

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

YLEISKOMMENTIT

Koska lausuntopyynnössä ei eritelty tilaa yleisille kommentteille, esitämme niitä viimeisessä kommenttikentässä.

SAK toteaa lausunnossaan, että uudessa alueidenkäyttölaissa on kokonaisuutena nähtävissä paljon normien purkua ja huoltovarmuusnäkökulmaa. Luonnoksessa on nähtävissä jatkossa myös enemmän vastuun jakamista kunnille.

Esitys vaikuttaa välillisesti myös MAL-sopimukseen. SAK kehottaa vahvistamaan MAL-suunnitelmien kautta vaikuttamista. Kuten esityksellä viitataan, kaavoituksen ja maankäytön valtakunnalliset intressit ovat uhkaavasti heikentyneet jo aikaisempien muutosten myötä (mm. valvontamekanismien ja maakuntakaavojen heikkeneminen). Esityksellä tunnustetaan tarkkanäköisesti monia niitä ”megatrendejä”, jotka vaativat politiikkatoimia ja suunnittelua pikemminkin kansalliselta tasolta lähtien. Vastaavasti SAK pitäisi perusteltuna maakuntakaavan vaikuttavuuden vahvistamista, ei heikentämistä.

Lisäksi SAK huomauttaa, että kohtuuhintaisen asumisen huomioiminen voisi tulla esityksessä vahvemmin esiin. Aiemmat päätökset ovat heikentäneet mm. sosiaalisen asuntotuotannon edellytyksiä mm. poistamalla rakentamistavoitteita MAL-sopimuksista, takausmaksujen käyttöönottolla, ASO-järjestelmän lakkauttamisella ja monilla muilla vastaavilla toimilla. Lisäksi työllisyyspalveluita koskeva uudistus voi vaikuttaa kielteisesti alueiden kannusteisiin huomioida kohtuuhintaista rakentamista suunnittelussa. Viimeksi mainitusta huomautti myös talouspolitiikan arviointineuvosto vuoden 2025 raportissaan. Näiden syiden vuoksi sosiaalista näkökulmaa ja

kohtuuhintaisen asumisen tavoitteita olisi syytä vahvistaa ylipäättään rakentamista, kaavoitusta ja maankäyttöä koskevassa sääntelyssä.

5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet (s.166)

”Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää: 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, ikääntyneiden sekä vammaisten ja liikkumis- ja toimimisesteisten henkilöiden, kannalta hyvän elinympäristön ja toimintaympäristön luomista.”

Tässä yhteydessä voisi sanallisesti mainita myös työntekijät ja työmatkaliikenteen.

Kommentit kohdasta 4.2 Pääasialliset vaikutukset

” Vähittäiskaupan suuryksikköjen sääntelyä koskevat muutokset voivat vaikuttaa suuryksiköiden sijaintiin ja saavutettavuuteen asiointimatkojen pidentymisenä.”

Kyseessä on merkittävä työllistäjä, joten vaikutukset koskevat myös työntekijöitä, työmatkojen pidentymisenä.

”Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille ehdotetulla yhteistyövelvoitteella saattaa olla kotitalouksien liikkumisen ja asumisen kustannuksia alentavia vaikutuksia kyseisillä kaupunkiseuduilla. Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun seudullinen yhteensovittaminen voi vähentää kotitalouksien liikkumistarpeita ja mahdollistaa erilaiset kulkutapavalinnat, mikä voi vähentää kotitalouksille liikkumisesta aiheutuvia kustannuksia. Ehdotetulla yhteistyövelvoitteella voidaan myös tukea tarpeiden mukaista ja monipuolista asuntotuotantoa sekä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista, mikä tukee työvoiman saatavuutta.”

Tämä yhteistyövelvoite ja yhteensovittaminen on erittäin toivottavaa ja vaikuttaa myös positiivisesti työmatkaliikenteeseen sekä työntekijöiden asumiseen.

Jaakkola Heini
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry - Ville Roslakka /
järjestöosasto