

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

Yleistä lausuntopyynnöstä ja lakikokonaisuudesta

Järvenpään kaupunki kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä. Lakiesityksen lyhyt lausuntoaika, ajankohta valtuustokauden vaihtuessa ja kesätauon kynnyksellä on kuitenkin lausuntovalmistelun näkökulmasta kohtuuton. Lakiuudistuksen valmistelu on kestänyt jo pitkään, jolloin palautteen keräämisen ajankohdan parempi suunnittelu ja lisäaika palautteen antamiselle olisi ollut kokonaisuakataulun kannalta hyvin perusteltavissa.

Lausuntomateriaali ei valitettavasti sisältänyt sellaista rinnakkaistekstiä, jossa verrattaisiin uuden alueidenkäyttölain tekstiä nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain tekstiin. Myöskään kytköksiä muihin oleellisiin uudistuviin lakeihin ei ole näytetty. Nämä vaikeuttavat huomattavasti muutosten arviointia.

Lakikokonaisuus tulee muodostumaan 4-5 laista, jotka uudistuvat eritahtisesti. Tämä asettaa haasteita sekä kokonaisuuden hallinnalle että myös sen hahmottamiselle. Tämä aiheuttaa vaikeutta arvioida, miten nyt lausunnoilla oleva alueidenkäyttölaki sopii yhteen muiden rakennettua ympäristöä säätelevien lakien kanssa ja miten kaavoituksen ohjausvaikutus ja kunnan rooli tulisi kokonaisuudessaan muuttumaan. Kaavoituksen sujuvoittamisen sijaan useat uudet toimintatavat vaikuttaisivat johtavan pikemminkin heikennyksiin kaavan sisällöllisessä laadussa tai siirtävän ratkaisujen tekemistä rakentamislupavaiheeseen. Muutoksessa ei ole kaikilta osin huomioitu kuntien rajallisia resursseja.

Järvenpään kaupunki näkee, että voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki on antanut hyvän peruspohjan kuntakohtaiselle kaavoitustyölle. Paikallista uudistus- ja päivitystarvetta on ja se on paikallaan, mutta nyt käsillä oleva lakiuudistus tuottanee monessa suhteessa ylätavoitteidensa vastaista tulosta eikä toimi myöskään kaavoituksen sujuvoittamiseen suuntaan.

Vaikka on ymmärrettävää käsittelyn kannalta pyytää kommentit luvuittain, tulisi lausuntolomakkeessa tulisi olla myös yleiset kommentit otsikko/kokonaisuutta kommentoiva osio, johon yllä olevat huomiot ja yhteenvedon olisi voinut liittää.

5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet

Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen sekä kansallinen turvallisuus ovat uusia, täysin perusteltuja tavoitteita. Ylätavoitteiden soisi menevät läpi lakikokonaisuuden. Sama koskee tarkoituksenmukaisilta osin myös tausta-aineistossa esitettyjä muitakin ilmiöitä, joihin kaavoituksen tulisi pystyä vastamaan, kuten kaupungistuminen, maahanmuutto, ikääntyminen, globalisaatio, elinkeino- ja yritystoiminnan alueellinen keskittyminen, digitalisaatio ja palvelualojen kasvu, liikkumisen murros ja kestävä liikkuminen.

8 § Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla

Kunnat tekevät jo nyt tarpeeseen perustuvaa hyvää yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa. MAL-yhteistyötä vastaava lain kirjaus jättää epäselväksi yhteistyövelvoitteen roolin suhteessa suunnittelujärjestelmään. Taustalla oleva tarkoitus yhteistyön lisäämisestä on hyvä, mutta tällöin tulisi selvemmin todeta, että valtion on osallistuttava myös vaatimaansa yhteistyön rahoittamiseen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

14 § Elinvoimakeskuksen tehtävät

Elinvoimakeskuksen rooli osana alueidenkäyttölakia on vielä epäselvä. Kuntien näkökulmasta on tärkeää, ettei tiedonkulku ja kanssakäyminen valtion viranomaisten kanssa on mahdollisimman sujuvaa ja paikalliset olosuhteet asiantuntevaa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö asema osana kaavoitusjärjestelmää on säilynyt isossa kuvassa samana, mikä on hyvä ja päivitykset ovat asianmukaisia. Jatkossakin niiden muotoilussa tulisi säilyttää pitkäjänteisyys ja tavoitteiden tulee olla muotoilultaan sellaisia, että ne antavat maakunnille ja kunnille mahdollisuuden soveltaa tavoitteita joustavasti seudullisista ja paikallisista lähtökohdista.

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvä uhkasakkomenettely (Luku 16 § 104) kuntia kohtaan on kohtuuton.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 § Maakuntakaavan tarkoitus

Lakiesityksessä maakuntakaavan tarkoitus kohdistuu aiempaa selkeämmin maakunnan alueidenkäytön periaatteisiin ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisiin, merkitykseltään valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin. Yksittäisten kuntien rajat ylittävät kysymykset tai kuntien yhdyskuntarakenne eivät enää olisi maakunnallisen suunnittelun kohteena, mikä antaa entistä enemmän tilaa kunnan päätöksenteolle. On tärkeää, että kuntatason yhdyskuntarakennetarkaisut ovat kuntien omissa käsissä, mutta on myös yhtäläillä tärkeää huolehtia yleispiirteisemmästä seututason yhdyskuntarakenteen ohjauksesta ja eri teemojen seudullisesta yhteensovittamisesta.

Maakuntakaavoituksen keventäminen ei saa johtaa kuntien seudullisten selvitysvelvollisuuksien kasvamiseen. Paikalliset pistemäiset selvitykset eivät pysty korvaamaan kokonaisnäkemyksiä, kokonaisrakennetta, vaan voivat johtaa ennakoimattomuuteen ja mitoituksen hallitsemattomuuteen, jotka ovat sekä kestävässä kehityksessä että myös sujuvoittamistavoitteen vastaisia. Selkeä seudullinen rakenne vapauttaa kuntien suunnittelu- ja selvitysresursseja, auttaa kuntia löytämään roolinsa ja vahvuutensa seudun kokonaisuudessa ja alueidenkäytölle asetettujen tavoitteiden kuntakohtaisessa saavuttamisessa.

23 § Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Sisältövaatimuksia on asianmukaisesti päivitetty viitauksilla ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, sekä luonnon monimuotoisuuteen, mutta nämäkin vaativat myös yhdyskuntarakennetason huomioimista ja tavoitteellista yhteensovittamisotetta. Koska monet listatuista sisältövaatimuksista linkittyvät nimenomaan yhdyskuntarakenteeseen, on kyseenalaista, onnistuuko esimerkiksi ilmastomuutoksen hillitseminen parhaalla mahdollisella tavalla. Sisältövaatimukset eivät kuitenkaan saa kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa eikä lisätä kunnan korvausvelvoitteita (esim. ehdotettu korvaus metsänsäilytyksen rajoituksesta).

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset

Sisältövaatimuksia on täydennetty asianmukaisin päivityksin lisäyksillä huomioon otettavista: luonnon monimuotoisuus, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautuminen sekä kunnan hulevesien hallinnan toteuttaminen. Näiden lisäksi ilmastomuutoksen hillintä voisi olla kaavan sisältövaatimuksissa erikseen mainittuna, vaikka se onkin monen sisältövaatimuksen taustalla sekä perusteluissa tuotu esiin.

Sisältövaatimusten, kuten luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskevien vaatimusten täyttäminen ei saa johtaa nykyistä laajempaan kunnan korvausvelvollisuuteen esimerkiksi metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvan rajoituksen vuoksi (kaavojen toteuttaminen 101 a §). On tärkeää, että ekologinen verkosto ja myös luontoarvot, joita ei ole erityisesti jo suojeltu luonnonsuojelulaissa, voidaan merkitä kaavoihin ilman kuntatalouden rasittamista. Seuraukset ovat ristiriidassa luonnon monimuotoisuuden vaalimisen tavoitteen kanssa.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Todennäköisesti tarpeeton lisäys, koska joustoa on nykyiselläänkin olemassa. Hämärtää demokratiaa, oikeusvaikutuksia ja kaavahierarkiaa. Pykälämuutoksen tavoiteltu sujuvoittaminen voi sen sijaan johtaa ennakoimattomuuteen ja prosessien epäselvyyteen.

44 § Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

Hyvä, että kunnat voisivat jatkossa hyväksyä yhteisen yleiskaavan myös omissa valtuustoissaan. Ehdotettu säännös kolmen kuukauden hyväksymispäätöksen määräajasta ja päätösten raukeamisesta on kuitenkin tarpeettoman tiukka, kun otetaan huomioon hallinnon syklisyys ja hallinnollisiin menettelyihin tarvittava aika. Kunnille tulisi antaa itse mahdollisuus sopia päätöksenteon aikataulusta.

Lisäksi tulisi antaa mahdollisuus siihen, että jos esimerkiksi vain yksi monesta kunnasta jättää kaavan hyväksymättä, kaava voisi kuitenkin tulla voimaan muiden alueella, mikäli voimaan tuleva osuus muodostaisi tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Vastaavasti tulisi olla mahdollista, että kunta hyväksyy yleiskaavan vain tietyiltä osin.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

49 § Kiellot asemakaavaa laadittaessa

Rakennuskiellon voimassaoloajan rajaaminen enimmillään kuuteen vuoteen saattaa aiheuttaa tilanteita, jossa rakentamislupa tulee myöntää kaavoituksen ollessa kesken, mikä voi heikentää rakennetun ympäristön tarkoituksenmukaista kehittämistä.

50 § Asemakaavan sisältövaatimukset

Sisältövaatimuksia täydennettäisiin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista koskevilla seikoilla, mikä on perusteltua. Lisäksi olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin. Näiden lisäksi ilmastomuutoksen hillintä voisi olla kaavan sisältövaatimuksissa erikseen mainittuna, vaikka se onkin monen sisältövaatimuksen taustalla sekä perusteluissa tuotu esiin varautumisen näkökulmasta.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

65 § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisessa painotettaisiin edelleen niiden sijoittamista maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueelle, mikä on kuntien keskusta-alueiden kehityksen ja elinvoimaisuuden kannalta erittäin tärkeä asia.

Jatkossa kuitenkin maakunnallisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön määrittely, kaupan laatu ja määrä edellyttävät myös ylikunnallisten selvityksen laadintaa, vaikka vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen osalta maakuntakaavan ohjausvaikutus heikkenee. Maakuntakaavatasolla

tehtävä selvitystyö on tukenut kuntien omaa kaavoitustyötä ja vapauttanut resursseja kestävän yhdyskuntarakenteen suuntaiseen työhön.

Kaupan sijoittumisella on merkittävä vaikutus asiointimatkoihin ja liikkumisesta aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin, kuten ilmastovaikutuksiin. Voimassa olevan lain vaatimus mm. asiointimatkoihin, arjen sujuvuuteen ja liikenteen haitallisiin vaikutuksiin liittyen on ollut tarpeellinen ja tulisi sisällyttää myös uuteen lakiin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

”Todennäköisesti merkittävät vaikutukset” on muotoiluna epäselvä ja pahimmillaan lisää selvitystaakkaa ja kustannuksia sekä perusteita selvitysten riittävyyteen liittyville valituksille. Perustelujen mukaan muutoksella ei olisi tarkoitus muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvitysvelvollisuutta. Järvenpään kaupunki katsoo, että sana ”todennäköisesti” kuitenkin tosiasiallisesti nostaa vaikutusten arvioinnin selvitysvelvollisuutta entisestään, sillä vaikutusten arvioinnin riittävyyden tason tulkinta kohonnee lisämääreen takia.

Kunnan tarkoituksena on laatia taloudellisesti toteuttamiskelpoisia kaavoja. Kaavan todennäköisesti merkittävien vaikutusten arviointi koskien rakentamisen kustannuksia edellyttäisi yksityiseltä sektorilta avoimuutta rakentamisen kustannustiedoissa, jotka ovat luonteeltaan vaihtelevia ja syklisiä. Määräyskohtainen kustannusten arviointi ei itsessään edistä rakennetun ympäristön laatua. Lisäksi taloudelliset perusteet saattavat heikentää esimerkiksi tavoitteita keskustamaisen tehokkaalle rakentamiselle tehokkuuden lisätessä rakentamisen kustannuksia mm. pysäköintiratkaisuiden kautta. Rakentamisen hintatasoon vaikuttaa merkittävästi (globaali) markkinatilanne ja teknologian kehitys, jolloin arvioidut kustannusvaikutukset voivat vaihdella suurestikin esimerkiksi materiaalien kohdalla. Lisäksi tulee huomioida, että rakentamisen

kustannukset ovat vain yksi kustannusvaikutusten tekijä koko kaavan toteutumisen ja yhdyskuntarakenteen olemassa olon elinkaarella.

84 § Kaavaehdotuksesta ilmoittaminen toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille

Asemakaavaehdotuksen ja 40, 67, 70 ja 73 §:ssä tarkoitettujen yleiskaavojen nähtäville asettamisesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kaavoitettavaan alueeseen kuuluvan maan omistajalle ja kunnan tiedossa olevalle maan haltijalle, joiden kotikunta ei kuulu kaavoitettavaan alueeseen. Lain valmistelun yhteydessä tulee arvioida lain soveltamisen mahdollisuudet ja luotava kunnille edellytykset saada ulkopaikkakuntalaisten maaomistajien (myös perikuntien) osoitetiedot kohtuullisin resurssein. Tällä hetkellä osoitetiedon saanti on ollut haastavaa, eikä aina ole ollut mahdollista.

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

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja 91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Järvenpään kaupunki katsoo, että kuntalain mukainen aloiteoikeus, joka mahdollistaa jo nyt kunnassa maata omistavalle aloiteoikeuden, on riittävä, eikä alueidenkäyttölakiin ole tarpeellista ottaa erillistä aloiteoikeutta. Maanomistajayhteistyö sinänsä on kaavoituksessa hyvä asia, mutta kunnilla pitää kuitenkin olla kaikissa tilanteissa mahdollisuus päättää kaavoituksen vireilletulosta ja mahdollisesta keskeyttämisestä omien tavoitteidensa ja velvoitteidensa mukaan.

Byrokratian lisääminen aloitteiden arvioimisessa ja edistämisessä ei sujuvoita kunnan toimintaa eikä tue valmisteluresurssien järkevää käyttöä. Vaatimus aloitteiden käsittelyyn monijäsenisessä toimielimessä neljän kuukauden määräajassa kuormittaa hallintoa ja päätöksentekoa sekä hankaloittaa maankäytön suunnittelun ja kaavoitustyön pitkäjänteistä ohjelmointia, koska aloitteisiin tulisi ottaa kantaa kesken toiminnansuunnittelukauden. Määräaika itsessään ei mahdollista riittävää aloitteen arviointia ja mahdollisia selvityksiä tilanteessa, jossa kunnan resurssit ovat täysmääräisesti sidottu käynnissä oleviin hankkeisiin.

Vaatimus monijäsenisestä toimielimestä on poistettava. Jokaisen, kunnan kannalta vähämerkityksisenkin aloitteen tai kaavanlaadintapyyntöä käsittely monijäsenisessä toimielimessä kuormittaa hallintoa, lisää kustannuksia ja hidastaa päätöksentekoa. Mikäli ehdotettu pykälä jää alueidenkäyttölakiin, Järvenpään kaupunki katsoo, että kunnalle tulee jättää mahdollisuus toimivallan delegointiin parhaaksi katsomalleen taholle (viranhaltijat mukaan lukien).

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

104 § Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvä uhkasakkomenettely kuntia kohtaan on kohtuuton. Jos kaavan laatimista joudutaan edistämään valtion osoittamilla pakkokeinoilla, valtion tulee myös rahoittaa tällaisen kaavan laatiminen erityisesti niissä tapauksissa, joissa valtakunnallisen tavoitteen toteuttamiseen ei liity paikallisia intressejä.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

114 § Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Lakiluonnoksen mukaan valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laadittaisiin voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, olisi jatkossa vain asianosaisella, eikä enää kunnan jäsenellä. Yhteisö ja yhdistys voisi valittaa määriteltyjen poikkeusten lisäksi asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ainoastaan, jos se on tehnyt muistutuksen ehdotusvaiheessa. Ehdotettu uusi säännös on poikkeus kuntalain mukaiseen kunnallisvalitusta koskevaan pääsääntöön.

Järvenpään kaupunki toteaa, että ehdotus kaventaa kuntalaisen oikeuksia ja valvontamahdollisuuksia. Lakiluonnos pohjautuu ajatukseen, että kuntalaisella on ollut osallistumismahdollisuus jo aiemmin. Tosiasiasiallisesti kuntalainen ei kuitenkaan voi tietää, minkälaiseen asemakaavaratkaisuun erilaisista yleiskaavan mahdollistamista vaihtoehdoista päädytään.

Muutoksenhakuoikeus on vakiintunut osa demokratiaa. Kun intressissä on kaavoituksen valituskäsittelyn nopeuttaminen, keinona tulisi ensisijaisesti parantaa hallintotuomioistuinten resursointia ja toimintatapoja valitusten käsittelyssä.

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

101 a § Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä maanomistajan oikeudesta saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä.

Kunnat eivät todennäköisesti enää voisi laatia luonnonarvojen vaalimista ja luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia täyttäviä kaavoja ilman huomattavaa korvausvelvollisuutta. Tämä taas on ristiriidassa lain tavoitteiden ja sisältövaatimusten kanssa. Kaavojen sisältövaatimusten, kuten luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskevien vaatimusten täyttäminen ei saa johtaa nykyistä laajempaan kunnan korvausvelvollisuuteen esimerkiksi metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvan rajoituksen vuoksi. Luonnon monimuotoisuuden vaatimien rajoitusten korvaamisvelvoitteet tulee yksiselitteisesti säätää valtiolle.

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.

-

Selin Hannele
Järvenpään kaupunki