

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 koko lakimuutoksesta

Vuoden 2000 alusta voimaan tulleet Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) myöhempien lisäyksineen ovat muodostaneet hyvän, kattavan ja selkeän kokonaisuuden, joka on pääosaltaan ollut toimiva sekä rakennetun ympäristön kehityksen ja toteutuksen että käytännön suunnittelutyön ja luvituksen kannalta. On tärkeää, että lakiin on tehty ja tehdään olosuhteiden ja tarpeiden muuttuessa jälleen muutoksia – etenkin lain ja sen myötä yhteiskuntamme toiminnan vastaaminen ilmastonmuutoksen, luontokadon, turvallisuuden ja huoltovarmuuden haasteisiin on kriittisen tärkeää.

Pääosiltaan laki (MRL, myöhemmin RL:ksi erotetuista osista jäljelle jäänyt AKL) ei kuitenkaan ole ollut ”rikki”, eikä sitä siten tulisi tarpeettoman paljon muuttaa. Esimerkiksi kaavoituksen pullonkaulat eivät johdu laista, vaan kuntien päätöksentekokäytännöistä ja eri tahojen ristiriitaisista tavoitteista, joiden kuuntelu, ymmärtäminen ja oikeudenmukaisen priorisoinnin työtapojen luominen olisivat tärkeämpiä sujuvoittamisen keinoja kuin osallistumisoikeuden rajoittaminen.

Muutoksen tavoitteissa ja perusteluissa maanomistajan aloiteoikeus ja aurinkovoiman suosiminen ovat saaneet suhteessa muuhun varsin suuren painoarvon. Käytännössä oikeus kaavoitusaloitteisiin ja kumppanuuskaavoitukseen ovat olleet toimivina käytäntöinä jo ennestään. Aurinkovoima puolestaan on vain yksi monista kestäväksi mielletyistä energiamuodoista, ja toteutuksessaan paljon infraa, akustoja tai energiantensiivisiä energiamuodon muutoksen prosesseja (esim. vety- ja p2x-hankkeet) edellyttävänä se ei todennäköisesti pidemmällä tähtäimellä edes ole kaikilta osiltaan kestäväksi luettavissa. Lailla tulisi yhden energiamuodon suosimisen sijaan pyrkiä maksimoimaan

kestävyys ja minimoimaan ihmisen vaikutukset ympäristölle eli asettaa päämäärä ja reunaehdot yksittäisen työkalun sijaan.

Kaavoitustarpeiden nouseminen hankelähtöisesti alhaalta ylös on hyvä ja kannatettava asia, mutta se ei saa tarkoittaa kokonaisuuksien hahmottamisen ja hallinnan menettämistä. Laajempien kokonaisuuksien hahmottamisen ja niitä koskevien kehitystarpeiden ja tavoitteiden hallinnan vuoksi on hyvin oleellista, että valtakunnassa on a) tahoja, jotka katsovat hankkeiden merkitystä ja vaikuttavuutta yli kunta-, maakunta- ja intressirajojen, ja näillä tahoilla oikeus ja realistinen mahdollisuus vaikuttaa kaavoituksen ja maankäytön suunnitteluun ja b) kaavatasoja ja muita instrumentteja, joilla laajemmat tavoitteet pystytään osoittamaan ja sitovasti implementoimaan. Hankelähtöisissä tarpeissa laajempien tavoitteiden ja mahdollisten tavoiteristiriitojen huomiointi helposti vaarantuu.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Lain tavoite on hyvät, selkeät ja kannatettavat. Kestävyyden täsmennys neljään ulottuvuuteen (ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys) on myös hyvä selkeytys (§ 1). Kannatamme lämpimästi lain tavoitteita. Toisaalla laissa käsitelty valitusoikeuden rajaaminen (vain asianosaiset kuntalaiset, yhdistysten osalta vain muistutuksen jättäneet yhdistykset) vaikuttaa kuitenkin olevan ristiriidassa lain ensimmäisessä luvussa asetetun tasa-arvoisen osallistumisen tavoitteen kanssa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Tarkennukset valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan lakitekstiin ovat kannatettavat.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin ei sisälly nykyisen lain mainintaa, että maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon. Tämä kohta olisi hyvä sisällyttää edelleen sisältövaatimukset esittävään pykälään - etenkin, kun kaavatasojen hierarkkisuus mainitaan olevan tarkoituksena säilyttää entisellään. (vrt. yleiskaavan sisältövaatimukset, joita koskevassa lain kohdassa kyllä mainitaan, että maakuntakaava on otettava huomioon).

Mahdollistamalla laissa maakuntakaavasta poikkeaminen, mikäli poikkeamiselle on perusteltu syy, vesitetään maakuntakaavan sitovuus ja uskottavuus. Aina on mahdollista perustella syytä. Ja mikä taho päättää, onko syy perusteltu? Entä miten varmistetaan maakuntakaavan kokonaisuuteen sopiminen ja sisältövaatimusten täyttyminen poikkeamisen tapauksessa, kun poikkeusta toteuttavan kaavatason laadinnasta vastaa eri taho, maakunnan sijaan yksittäinen kunta? Jos on syy tehdä toisin

kuin ylemmän eli yleispiirteisemmän tason kaavassa on määrätty ja sitä varten lähtökohdat tutkittu ja vaikutukset arvioitu, on perusteltua muuttaa kyseistä ylemmän tason kaavaa tutkien muuttuneet lähtökohdat ja arvioiden uuden ratkaisun vaikutukset, kuten kaavaprosessissa aina tehdään.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että viranomaisten vaikutusmahdollisuudet maakuntakaavan sisältöön ovat jo kaavan vahvistamismenettelyn poistumisen myötä heikentyneet. Nyt niitä vaikutetaan haluavan heikentää edelleen. Mikä taho valvoo ja tarkastelee maankäytön ratkaisuja puolueettomasti valtakunnan tason ja maakunnan tason kokonaisedun näkökulmasta - etenkin tapauksissa, jossa laajemman kokonaisuuden yleinen etu ja paikallisempi etu voivat olla ristiriidassa ja kommentoinnin tulisi oikea-aikaisesti tapahtua hankevalmistelun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa? Tämä vastuu ei voi jäädä yksin poliittisen päätöksenteon harteille.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kestävyyttä tavoittelevat lisäykset sisältövaatimuksiin ovat perusteltuja ja kannatettavia.

Yleiskaavan vanhentuneisuudelle annetaan suuri merkitys, kun laki mahdollistaa asemakaavan laatimisen yleiskaavan vastaisena yleiskaavan vanhentuneisuuteen perustuen. Onko yksiselitteistä, miten yleiskaavan vanhentuneisuus tulkitaan ja todetaan? Vaarana on, että samalla romutetaan yleiskaavan merkitys asemakaavaa laajemman kokonaisuuden hallinnan työkaluna ja asemakaavaa yleispiirteisempänä suunnittelutasona ja altistetaan yhdyskuntarakenne ja kaupunkikuva erillisten toisistaan riippumattomien ja kokonaisuutta huomioimattomien asemakaavojen myötä tarpeettomallekin pirstaloitumiselle. Hierarkkisen suunnittelujärjestelmän tarkoituksena on kokonaisuuksien hallinta laajemmasta ja yleispiirteisemmästä suunnitelmasta pienempää aluetta koskevaan ja detaljoidumpaan, ja vaarana on nyt, että hanketoimijoiden intressien paineissa ja erillisten laajemmasta kokonaisuudesta irrallisten aloitteiden vauhdittaman käytäntö toteutuukin päinvastoin. Tämän vaaran ehkäisemiseksi olisi lakitekstistä parempi poistaa maininta yleiskaavan vastaisuuden mahdollisuudesta. Tavoiteltu asia hoituu jo uudella pykälällä yleis- ja asemakaavojen yhdenaikaisesta laatimisesta, jolla vanhentuneen yleiskaavan päivittäminen onnistuu tarvittaessa sujuvasti ja asemakaavaprosessia viivyttämättä.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Asemakaavan laatiminen vaiheittain, vain tiettyä osakokonaisuutta koskien, on mielenkiintoinen mahdollisuus.

Ilmastollisen, taloudellisen ja kulttuurillisen kestävyuden toteutumiseksi kannatamme olemassa olevan rakennuskannan ja infran hyödyntämistä, johon lailla sanotaan pyrittävän. Pykälän 47 perusteluissa puhutaan olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämismahdollisuudesta, mutta pykälän varsinaisessa tekstissä asiaa ei lainkaan mainita. Jää siis epäselväksi, miten asuntotuotannon tarpeen ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen vaatimus todellisuudessa johtaisi nykyistä kattavammin olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämiseen tai edes sen mahdollisuuksien arvioimiseen. Jos asiaa halutaan laissa korostaa, se tulisi nostaa perustelutekstistä myös varsinaiseen lakitekstiin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Rambollilla ei ole suoraa kantaa siihen, mikä on oikea taho päättämään vähittäiskaupan sijainneista. Lain pohjana on näkemys, että olisi kokonaisuuden kannalta eduksi, että kuntien harkintavaltaa asiassa lisättäisiin ja maakuntatason päätösvaltaa vähennettäisiin. Ottaen huomioon suurten yksiköiden asiointialueiden laajuuden, näiden sijoittumisella on kuitenkin väistämättä kuntarajat ylittävää merkitystä elinkeinoelämän kilpailukyvyyn, liikennesuoritteiden ja kaupallisten palvelujen saavutettavuuden näkökulmista. Siten näemme, että vaikka valmistelu- ja päätöksentekovastuuta annettaisiin aiempaa enemmän kuntatasolle, mitoituksissa ja vaikutusarvioinneissa on keskustelun ja valvonnan oltava maakunnallisella tai valtakunnallisella tasolla yhteiskunnan kokonaisedun toteutumisen varmistamiseksi.

Vaikka lakitekstissä mainitaan, että alueidenkäytöllä ei saa olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen, muutokset vähittäiskaupan sijoittumista koskeviin säädöksiin vaikuttavat kuitenkin tarkoittavan, että suuryksiköt saavat sijoittua myös yksinomaan autoilla kuljettaviin ja pitkiä asointimatkoja edellyttäviin sijainteihin. Tämä on merkittävä huononnuksen näkökulmasta. Aiemmat vaatimukset kaupallisten palvelujen saavutettavuudesta joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn keinoin tulee säilyttää. Vähittäiskaupan suuryksiköjä ei saa osoittaa sijainneille, jotka lisäävät matkasuoritteita ja hajauttavat yhdyskuntarakennetta lisäten sitä kautta sekä liikenteen ja infrarakentamisen päästöjä että sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta. Päättyessään suuryksiköiden sijoittumisesta kuntien on sitouduttava toteuttamaan ja ylläpitämään näihin myös toimivat joukkoliikenteen yhteydet sekä turvalliset ja viihtyisät kävelyn ja pyöräilyn reitit.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tavoite tuulivoimarakentamisen keskittämisestä maakuntakaavatasolla tutkituille ja vaikutuksiltaan arvioiduille sijainneille on lähtökohtaisesti hyvä ja kannatettava. Tuulivoimaloille maakuntakaavan osoittamien tuulivoimala-alueiden ulkopuolella ehdotettu vähimmäisetäisyysvaatimus (etäisyys asuinrakennuksista vähintään 8x voimalan kokonaiskorkeus) saattaa kuitenkin johtaa kaavoituksen selkiytymisen sijaan entisestään monimutkaistuviin ja kuntalaisten yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun näkökulmasta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Etäisyysvaatimus perustuu tai sen ainakin tulisi perustua turvallisuuden, terveellisuuden ja ekologisen ympäristön huomioimisen näkökulmiin. Tällöin ei laissa tulisi tietoisesti luoda monia erilaisia olosuhteita ja toisistaan poikkeavia mahdollisuuksia (maakuntakaavassa osoitettu alue tai ei, asukkaiden yhteinen suostumus tai ei), vaan kaikki tapaukset tulee tutkia samoin periaattein ja sijaintien tulee perustua tietopohjaisiin päätöksiin ja kattaviin, huolellisesti tutkittuihin vaikutusarviointeihin.

Mikäli etäisyysvaatimus koskisi vain maakuntakaavassa erikseen osoitettujen alueiden ulkopuolisia alueita, on vaarana, että maakuntakaavoille aiheutuisi valtavia paineita osoittaa huomattavat määrät alueita tuulivoimarakentamisen mahdollisiksi sijainneiksi varmuuden vuoksi, etäisyysäännön kiertämisen tarkoituksessa. Laki ei saisi johtaa tarpeettomaan maakuntakaavoituksen paineeseen.

Poikkeamismahdollisuus vähimmäisetäisyydestä maanomistajien suostumuksella muodostaa mahdollisuuden ja riskin maanomistajien painostukseen ja manipulointiin. Se, että suostumusta ei myöskään voi perua ja että se sitoo kerran annettuna myös kiinteistön myöhempiä omistajia, asettaa myös eri omistajasukupolvet ristiriitaiseen ja mahdollisesti epätasa-arvoiseen asemaan, jollaiseen laki ei saisi ihmisiä johtaa. Lisäksi yksittäisille omistajatahoille ei tule luoda lailla erityisvaltuuksia tehdä oman edun nimissä päätöksiä yhteisesti asetettujen turvallisuus-, luontotms. arvojen yli, vaan lailla tulee turvata yhteisesti päätettyjen arvojen ja kriteeristöjen toteutuminen ja yhteisesti sovittujen laajempien yhteiskunnallisten tavoitteiden edistäminen tilanteessa kuin tilanteessa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Mahdollisuus yleiskaavan käyttämiseen aurinkovoimalan rakennusluvan perusteena on selkeä ja perusteltu ratkaisu. Lakiin ehdotetut kirjaukset siitä, mihin aurinkovoimarakentamista ei tule sijoittaa ja mitä näkökulmia aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa tulee erityisesti ottaa huomioon, ovat myös selkeät ja perustellut.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Valitusoikeutta ei tulisi rajata eikä sitoa muistutusten jättämiseen. Kaavoituksen sujuvuus tulee oikeuksien rajaamisen sijaan taata riittävällä osallistamisella ja kuntalaisten oikea-aikaisella kuulemisella.

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

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei kommentoitavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa tässä vaiheessa.

Siik Kirsikka
Ramboll Finland Oy