

Keravan kaupungin lausunto esityksestä uudeksi alueidenkäyttölaki

Yleiset huomiot

Lausuntoaika

Kuntien kannalta on erittäin kohtuutonta, että alueidenkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntoaika päättyy kuntien toimielinten kesätauon aikana, jolloin lausuntoaika jää toimielinten aikataulut huomioon ottaen 4-6 viikon mittaiseksi ja lausunnon valmistelu aika sitäkin lyhyemmäksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain jakaminen useampaan lakiin

Hallituksen esityksessä tulee ehdottomasti arvioida maankäyttö- ja rakennuslain jakamisen vaikutukset alueidenkäytön suunnittelun, kaavojen toteuttamisen ja rakentamisen ohjauksen sekä niitä koskevien kuntien tehtävien kokonaisuuteen.

Hallituksen esityksestä on käytävä ilmi se, että alueidenkäytön suunnittelua, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta koskevista kuntien tehtävistä säädetään jatkossa vähintään neljässä, jopa viidessä eri laissa (voimassa olevat rakentamislaki ja laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, käsillä oleva uusi alueidenkäyttölaki ja vielä työryhmän valmistelussa olevat yhdyskuntakehittämislaki ja yhdyskuntarakentamislaki).

Lakiluonnoksessa on tunnistettava huolellisesti eri lakien ja niiden mukaisten menettelyjen väliset kytkennät ja vaikutukset eri lakien muodostamaan kokonaisuuteen. Eri lakien väliset viittaukset ovat välttämättömiä yhtenäisen kaavoitusta, kaavan toteuttamista ja rakentamista koskeneen lakikokonaisuuden hajautuessa useisiin lakeihin. Tämä koskee sekä itse säännöksiä että niiden perusteluja.

Eri lakien (alueidenkäyttölaki, yhdyskuntakehittämislaki, yhdyskuntarakentamislaki) valmistelun edetessä eritahtisesti on mahdotonta arvioida lakien muodostamaa kokonaisuutta sekä niiden yhteisvaikutuksia. On kestäväntöntä säätää kaavoitukselle asetettavista vaatimuksista tietämättä, millaisia toteuttamisvastuita niistä seuraa kunnille. Tästä syystä on tunnistettava, että lausuntokaan ei täten voi vastata täysin lakien yksityiskohtiin. Erityisesti kaavoitukseen liittyvästä lunastus- ja korvaussääntelystä aiheutuvat kohtuuttomat haitat kunnille tulee kompensoida.

Keravan kaupunki

Alueidenkäyttöä koskevan lakiluonnoksen vaikutukset kuntien itsehallintoon, tehtäviin ja talouteen

Esitetyn lakiluonnoksen vaikutustenarvioinnissa on nostettava paremmin esille kuntavaikutusten kokonaisvaltainen arviointi. Kuntavaikutusten arvioinnin tulee koskea vähintään muun muassa vaikutuksia kunnan hallintoon, kunnan elinvoimaisuuteen ja talouteen. Kuntien tulee saada toteuttaa itsehallintoa. Tästä johtuen tulee erityisesti arvioida kuntien itsehallinnon toteutumista, sekä kuntien tulevaisuuden merkitystä alueidenkäytön suunnittelussa ja toteuttamisessa kuntien omista lähtökohdista katsottuna.

Lakiluonnoksessa on hallitusohjelman mukaisesti esitetty kaavajärjestelmään joustoja, jotka tuovat kuntakaavoitukseen lisää toimintamahdollisuuksia ja joita Keravan kaupunki siten pitää tervetulleina. Esimerkkejä tällaista joustoista ovat mahdollisuus poiketa ylemmästä kaavatasosta sekä mahdollisuus yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyyn.

Keravan kaupunki pitää hyvänä tavoitteena kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten yksinkertaistamista, kuten pyrkimystä tiedottamisen ja vuorovaikutuksen järjestämiseen kulloistenkin tarpeiden mukaan.

On tärkeää, että alueidenkäytön suunnittelussa turvataan kunnalliseen itsehallintoon kuuluva ns. kaavoitusmonopoli myös tulevaisuudessa.

Lakiluonnokseen kuitenkin sisältyy hallituksen norminpurkutavoitteen vastaisesti sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka täysin tarpeettomalla tavalla kaventaa kunnan itsehallintoa ja rajoittaa kunnan mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään sekä lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Esimerkki hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisäävistä tehtävistä ovat mm. kohtuuton vaatimus kaavoitusta koskevien aloitteiden ja yhteistyöpyyntöjen käsittelystä monijäsenessä toimielimessä.

Niiltä osin, kun lailla luodaan kunnille uusia velvollisuuksia, valtion tulee osallistua niistä aiheutuviin kustannuksiin täysimääräisesti. Tällaisia kustannuksia voi syntyä esimerkiksi ehdotetuista metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskevista korvauksista, valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevista suunnitteluvetoista tai siitä, että kaavoitustoimen hoitoon liittyvät seurantatehtävät

(kaavoitustoimen hoidon edellyttämä alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seuranta kunnan alueella) on nostettu asetuksen tasolta lakiin.

Yhteenvetona kuntavaikutuksista Keravan kaupunki toteaa, että lakiluonnos lisää kuntien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Vaikka lakiluonnoksessa esitetään joitakin kevennyksiä kaavajärjestelmään ja vuorovaikutusmenettelyihin, siinä valitettavasti asetetaan kuntien kaavoitukselle siinä määrin uusia tehtäviä, uusia sisällöllisiä vaatimuksia ja uusia hallinnollisia menettelyjä, että ne ylittävät ehdotetut kevennykset. Lisäksi kokonaisuudessaan eri lakien muutoksien vaikutuksia on mahdoton arvioida.

Kaavoituskustannusten periminen

Lakiluonnoksen mukaan kunta voi tietyin edellytyksin periä kaavoituksesta koituvia kustannuksia asemakaavoista ja suoraan rakentamista ohjaavista yleiskaavoista. Tätä mahdollisuutta on lakiluonnoksessa hieman laajennettu suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen osalta, mutta sitä tulee laajentaa edelleen. On varsin todennäköistä, että kaavoja tulevaisuudessa tehdään yhä enenevässä määrin yksityisten intressien takia.

Lakiluonnoksen mukaan kaavan laatimiskustannuksista säädetään useassa eri kohdassa. Keravan kaupunki katsoo, että asemakaavojen ja suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen laatimisesta aiheutuvien kustannusten perimistä koskeva sääntely tulee koota yhteen pykälään ja että kustannuksia pitää voida periä aina, kun kaava tai sen osa laaditaan yksityisen edun takia.

Perusteluissa tulee selvästi käydä ilmi, että kunta voi periä sille kaavoituksesta koituvat kulut myös niissä tapauksissa, kun maanomistaja laatii kaavaehdotuksen.

Myös valtion pitää osallistua kaavoituskustannuksiin silloin, kun se velvoittaa kunnan laatimaan kaavan valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi.

Huomioita yksittäisistä säännöksistä

13 § Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi on määritelty kunnan alueidenkäytön suunnittelun "tukeminen". Tämä on kannatettava ilmaisu, joka korostaa rakentavaa

24.6.2025

yhteistyötä kunnan ja valtion viranomaisen välillä. Aiemmin ehdotettu "ohjaus" olisi merkinnyt yksipuolista kuntien käskyttämistä.

21 § Maakuntakaavan tarkoitus

Maakuntakaavan tarkoitus on aiempaa selkeämmin kohdistettu 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 kunnalliselle päätöksenteolle.

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistointintaan

Mahdollisuus, että yleiskaava voidaan tietyin edellytyksin laatia maakuntakaavasta poiketen, on hyvä ja tarpeellinen. Säännös antaa kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet sovittaa yhteen maakunnalliset ja paikalliset tavoitteet kuntakaavoituksessa.

34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset

Sisältövaatimusten täydentäminen luonnon monimuotoisuutta, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiä koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta eivät saa kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa.

Sisältövaatimusten, kuten luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskevien vaatimusten täyttäminen ei saa myöskään johtaa nykyistä laajempaan kunnan korvausvelvollisuuteen esimerkiksi metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvan rajoituksen vuoksi.

Säännöksen perusteluissa tulee tarkemmin konkretisoida, mitä muuta kuin luonnon-suojelulain mukaisten suojelualueiden osoittamista luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden vaaliminen tarkoittaisi yleiskaavoituksessa.

38 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Mahdollisuutta laatia asemakaava yleiskaavasta poiketen on laajennettu, mikä nopeuttaa kuntakaavoitusta tilanteessa, jossa yleiskaavamuutos ei tuo lisäarvoa.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Siitäkin huolimatta, että jo nykyisin yleiskaavan ja asemakaavan samanaikainen laatiminen on mahdollista, uusi säännös yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä lisää kunnan mahdollisuuksia edistää kunnan kannalta tärkeiden hankkeiden etenemistä. Etuna poikkeamismenettelyyn nähden on, että yleiskaava saadaan pidettyä ajantasaisena. Yleiskaavallinen kokonaisuus ei rapaudu, koska yleiskaavan on joka tapauksessa täytettävä yleiskaavalle laissa asetetut sisältövaatimukset.

43 § Kuntien yhteinen yleiskaava

Kunnat voivat voimassa olevan lain mukaan laatia yhteisen yleiskaavan ja tämä mahdollisuus on hyvä säilyttää, etenkin kun maakuntakaavan tarkoituksena on entistä selkeämmin keskittyä maakunnallisiin ja valtakunnallisiin kysymyksiin. Yhteinen yleiskaava olisi hyödyllinen suunnitteluväline etenkin kaupunkiseuduilla ja joissain tapauksissa myös muualla kuntien raja-alueilla. Perusteluissa olisi hyvä tuoda esille kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen hyödyt ja mahdollisuudet alueille.

44 § Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

On hyvä, että kunnat voivat jatkossa hyväksyä yhteisen yleiskaavan omissa valtuustoissaan. Kuntien tulee olla yksimielisiä kaavan sisällöstä, sillä ehdotetun säännöksen mukaan kuntien olisi hyväksyttävä kaava kolmen kuukauden kuluessa ensimmäisestä hyväksymispäätöksestä, tai kaikki päätökset raukeavat.

Ehdotettu säännös määräajasta ja päätösten raukeamisesta on tarpeettoman tiukka. Kolme kuukauden määräaika on liian tiukka esimerkiksi lomakausien vuoksi tai valtuustokausien vaihtuessa. Kunnille tulee antaa itse mahdollisuus sopia päätöksenteon aikataulusta tapauskohtaisesti kuitenkin niin, että lakiin kirjataan takarajaksi kuusi kuukautta.

Lisäksi tulee antaa mahdollisuus siihen, että jos esimerkiksi yksi jättää kaavan hyväksymättä, kaava voisi kuitenkin tulla voimaan muiden alueella, mikäli voimaan tuleva osuus muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Vastaavasti tulee olla

24.6.2025

mahdollista, että kunta hyväksyy yleiskaavan vain tietyiltä osin.

45 § Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset ja yleiskaavaa koskevien säännösten soveltaminen yhteiseen yleiskaavaan

Kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntien omaa yleiskaavoitusta, mikä antaa kunnille mahdollisuuden yhteistyössä sovittaa maakuntakaavan ratkaisut seudullisiin tarpeisiin. Etenkin siinä tapauksessa, että yhteinen yleiskaava käsittäisi koko kaupunkiseudun tai muun laajan alueen, siinä esitettyä ratkaisua voi olla tarpeen tarkentaa kunnan omassa yleiskaavassa asemakaavoituksen pohjaksi.

Muilta osin yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan, mitä yleiskaavasta säädetään.

Tämä tarkoittaa mm. sitä, että maakuntakaava on otettava huomioon yhteistä yleiskaavaa laadittaessa.

65 § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset

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

Pyrkimys keventää vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaa sääntelyä mm. rajamalla ohjaus maakunnallisesti merkittävään kauppaan on erittäin kannatettavaa, samoin kuin luopuminen kaupan mitoituksen määrittelystä maakuntakaavassa. Perusteluissa tulee kuitenkin esitettyä konkreettisemmin selventää sitä, milloin vähittäiskaupalla katsottaisiin olevan maakunnallista merkitystä (erotuksena seudullisesta vähittäiskaupasta, jonka sijaintia ei enää ohjattaisi).

70 § Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena

Mahdollisuus laatia suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava aurinkovoimaloiden rakentamiselle on kannatettavaa. Aurinkovoimala-alueet voivat olla kymmenien, jopa satojen hehtaarien kokoisia, eikä niiden suunnittelu yhdyskuntien suunnitteluun tarkoitettulla asemakaavalla ole tarkoituksenmukaista.

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Asemakaavaa laadittaessa on muun ohessa arvioitava todennäköisesti merkittävät

vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Vaikka arviointi perustelujen mukaan tulisi tehdä vain yleisellä tasolla, se lisää kaavoituksen entuudestaanakin raskasta selvitystaakkaa sekä saattaa myös rajata tarpeettomasti rakentamiseen käytettäviä menettelytapoja ja ratkaisuja.

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Lakiluonnoksen mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan ja ns. suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteista monijäsenisessä toimielimessään neljän kuukauden määräajassa.

Keravan kaupunki katsoo, että kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä aloitteita kuntalain nojalla. Aloitteioikeudesta säättäminen alueidenkäytölaissa on täysin tarpeetonta.

Jos asemakaavoja ja suoraan rakentamislupaan oikeuttavia yleiskaavoja koskevista aloitteioikeudesta kuitenkin säädetään, kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimielimestä ja neljän kuukauden määräajasta on poistettava.

Maanomistajien intressi yleiskaavoituksessa liittyy nimenomaisesti suoraan rakentamista ohjaaviin yleiskaavoihin. Muu yleiskaavoitus liittyy kunnan pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun ja sillä on merkittäviä kuntataloudellisia vaikutuksia. Yleiskaavan luonne huomioon ottaen sen muuttaminen esimerkiksi yhden maanomistajan tarpeiden vuoksi ei ole perusteltua.

Pykäläluonnosten mukainen ilmaisu "kunnan on päätettävä" merkitsee jo itsessään kuntalaki huomioon ottaen, että päätöksentekijänä on kunnanvaltuusto, ellei kunta hallintosäännössään muuta päättä. Kunnan hallintosäännöstä päättää kuntalain mukaan aina kunnanvaltuusto. Kunnan päätöksenteosta säättäminen erityislaissa kuntalakia tarkemmin rajoittaa edustukselliseen poliittiseen päätöksentekoon perustuvaa itsehallintoa.

Jokaisen, kunnan kannalta vähämerkityksisenkin, aloitteen käsittely monijäsenisessä toimielimessä kuormittaa hallintoa, lisää kustannuksia (mm. kokouspalkkiot ja hallintomenettelyjen vaatima työaika) ja hidastaa merkittävästi päätöksentekoa.

Lakiluonnoksen mukaan kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Keravan kaupunki pitää ehdotettua määräaikaa koskevaa

24.6.2025

säännöstä täysin tarpeettomana. Hallintolaki jo osaltaan velvoittaa asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn. Ehdotettu 4 kk:n määräaika yhdessä aloitteiden suuren määrän kanssa voi johtaa tilanteeseen, jossa aloitteiden tutkimiseen perusteellisesti ei ole riittävästi aikaa tai muuta resurssia. Määräaikaa koskeva maininta on ensisijaisesti poistettava. Toissijaisesti määräaika on pidennettävä vähintään kuuteen kuukauteen, mikä paremmin mahdollistaisi aloitteiden laadukkaan käsittelyn.

91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai ns. suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteista ja kaavan laadintapyynnöistä monijäsenisessä toimitelmassaan.

Keravan kaupunki huomauttaa, että asemakaavojen ja suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavojen laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa on mahdollista jo voimassa olevan lain nojalla eikä esitetyn kaltaista erityissääntelyä tarvita.

Jos yhteistyömenettelystä kuitenkin säädetään, kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimitelmasta on poistettava.

Pykäläluonnosten mukainen ilmaisu "kunnan on päätettävä" merkitsee jo itsessään kuntalaki huomioon ottaen, että päätöksentekijänä on kunnanvaltuusto, ellei kunta hallintosäännössään muuta päättä. Kunnan hallintosäännöstä päättää kuntalain mukaan aina kunnanvaltuusto. Kunnan päätöksenteosta säätäminen erityislaissa kuntalakia tarkemmin rajoittaa edustukselliseen poliittiseen päätöksentekoon perustuva itsehallintoa.

Jokaisen, kunnan kannalta vähämerkityksisenkin, kaavanlaadintapyynnön käsittely monijäsenisessä toimitelmassa kuormittaa hallintoa, lisää kustannuksia (mm. kokouspalkkiot ja hallintomenettelyjen vaatima työaika) ja hidastaa päätöksentekoa.

Keravan kaupunki toteaa, että kaavan laatiminen kunnan ja maanomistajan yhteistyössä kytkeytyy olennaisella tavalla siihen, mitä yhdyskuntakehittämislaissa tullaan säätämään maankäytösopimuksista ja -korvauksista. Alueidenkäyttölaita päätettäessä tulee olla tieto siitä, mitä yhdyskuntakehittämislaissa tullaan säätämään.

Keravan kaupunki korostaa, että eri lakien (alueidenkäyttölaki, yhdyskuntakehittämislaki, yhdyskuntarakentamislaki) valmistelun edetessä eritahtisesti on

Keravan kaupunki

☞ kerava.fi ➤ kirjaamo@kerava.fi ✉ PL 123, 04201 Kerava ☎ (09) 29491

24.6.2025

mahdotonta arvioida lakien muodostamaa kokonaisuutta sekä niiden yhteisvaikutuksia. Hallituksen tulee koota esitettävät lait ja muutokset tulevaisuudessa yhteen lausuntopyyntöön.