

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Helsingin kaupunginmuseo - Keski-Uudenmaan alueellinen vastuumuseo lausuu alueidenkäyttölain luonnoksesta seuraavaa:

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteittäin ennallaan. Keskeisimmät muutokset kohdistuvat maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, kaavojen sisältövaatimusten ajantasaistamiseen, tuuli- ja aurinkovoimarakentamiseen, vähittäiskaupan suuryksiköihin, maaomistajan aloiteoikeuteen ja kumppanuuskaavoituksen, kaavoitusprosessin sujuvoittamiseen sekä muutoksenhakuun.

Kaupunginmuseo kommentoi luonnosta kulttuuriympäristön ja maiseman kannalta.

Lähtökohtaisesti voi pitää perusteltuna ja hyvänä, että alueidenkäyttölain uudistamistyötä on tehty siitä lähtökohdasta, että voimassa olevan lainsäädännön mukainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ainakin periaatteessa säilytetään.

Tähän lähtökohtaan nojaten hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitusprosesseja, mutta tästä huolimatta lakiesityksessä on ristiriitaisesti useita säännöksiä, jotka tekevät kaavoitusprosessin monimutkaisemmaksi ja byrokratialtaan raskaammaksi.

Tämä puolestaan heijastuu suunnittelujärjestelmän kokonaisuuden toimivuuden heikennyksenä, joka näkyy maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kaventamisena, yleiskaavan heikentämisenä suhteessa asemakaavoitukseen sekä asemakaavan merkitykseen rakentamista ohjaavana instrumenttina, mitä tulee rakennusten käyttötarkoituksen muutoksiin.

Helsingin kaupunginmuseo haluaa lausua huolensa yleisesti lainvalmistelun tasosta sekä osallisten huomioinnista maankäyttöä koskevien lakien valmistelussa. Lakiesitystä ei ole monin paikoin perusteltu riittävästi, eikä siitä ole tehty riittävän kattavaa vaikutusten arviointia.

Tämä näkyy lakiluonnoksessa erityisesti kulttuuriympäristöjä koskevien termien epäjohdonmukaisuutena eri kaavatasoilla, jolloin epäselväksi jäävät paitsi termien väliset suhteet, sekä se miten ne liittyvät tai ovat liittymättä arkeologiseen kulttuuriperintöön.

Termejä tulisi johdonmukaistaa niin, että kulttuuriympäristöä koskevat pykälät yksiselitteisesti kattavat rakennetun kulttuuriympäristön, arkeologisen kulttuuriperinnön sekä kulttuurimaiseman.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä olisi jatkossakin varmistaa ja edistää alueidenkäytön kansainvälisten ja valtakunnallisten tarpeiden toteutumista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävästä samalla tavoin kuin maakunta- ja kuntakaavojen osalta. Tästä huolimatta kaupunginmuseo pitää tärkeänä, että maailmanperintökohteiden huomioon ottaminen tulisi todeta säädöksessä vahvemmin omana kohtanaan.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Lakiluonnoksessa ehdotetaan maakuntakaavojen ehdotusvaiheen erillisen viranomaislausuntokierroksen poistamista. Tällä tulee olemaan suora vaikutuksensa tehtävien selvitysten tasoon, joiden kuntoon saattamisen motivaatiota lausuntokierroksen poistaminen laskee. Samalla tällä selvitysten laadun heikkenemisellä tullee olemaan vaikutuksia myös valitusherkkyyteen maakuntakaavasta.

Lakiluonnoksessa todetaan, että maakuntakaavan suojelumääräykset voisivat myös olla määräaikaaisia. Museo suhtautuu erittäin kriittisesti ehdotukseen. Määräaikainen suojelumääräys ei

ole suojelumääräys, jo yhteentoimivuusalustan Kulttuuriympäristösanaston määritelmän mukaan. Määräaikaiset suojelumääräykset rapauttavat niiden tarkoitusta, saattavat johtaa kohteiden heitteillejättöön, sekä hämärtävät kaavoitusprosessia ja kaavan tulkintaa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Lakiesityksessä on ehdotettu, että samanaikaisesti laadittava yleiskaava ohjaa samanaikaisesti laadittavaa asemakaavaa, ei voimassa oleva yleiskaava. Pykälä mahdollistaa voimassa olevan yleiskaavan huomiotta jättämisen lähtökohtaisesti jokaisen asemakaavan ja asemakaavamuutoksen yhteydessä. Pykälässä ei edellytetä, että yleiskaava olisi vanhentunut, jotta pykälässä säädettyyn menettelyyn voitaisiin ryhtyä. Säännös heikentää merkittävästi yleiskaavan asemaa suunnittelujärjestelmässä ja yleiskaavan sitovuutta.

Pykälä hämärtää kaavatasojen hierarkkisuutta, ja johtaa tilanteeseen, jossa yksityiskohdat alkavat ohjata kokonaisuutta, ja jossa yleiskaavoja aletaan päivittämään osittain yksittäisten asemakaavoitusta vaativien hankkeiden tarpeiden mukaan.

Samalla museo esittää huolestuneisuutensa siihen, miten tämä kaavojen laatimisen samanaikaisuus saattaa heikentää tehtävien selvitysten laatua.

Lakiesityksessä todetaan, että yleiskaavan suojelumääräykset voisivat myös olla määräaikaisia. Tällöin määräys raukeaa ilman erillistä päätöstä tai kaavan muuttamista määräajan jälkeen. Museo suhtautuu erittäin kriittisesti ehdotukseen. Määräaikainen suojelumääräys ei ole suojelumääräys, jo yhteentoimivuusalustan Kulttuuriympäristösanaston määritelmän mukaan. Määräaikaiset suojelumääräykset rapauttavat niiden tarkoitusta, saattavat johtaa kohteiden heitteillejättöön, sekä hämärtävät kaavoitusprosessia ja kaavan tulkintaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely voi johtaa siihen, että yleiskaavoja aletaan päivittämään osittain yksittäisten asemakaavoitusta vaativien hankkeiden tarpeiden mukaan.

Koska yksityistahojen aloiteoikeutta vahvistetaan, tämä voi tarkoittaa päivittämistä yksityisen toimijan tarpeiden mukaan. Vaikka muutosta perustellaan vuorovaikutusprosessien yhdistämisestä saavutettavalla sujuvuudella, osallisten näkökulmasta muutos voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Esimerkiksi, jos yleiskaavassa päädytään osallisen näkökulmasta huonoon ratkaisuun, asemakaavan sisältöön ei voi enää vaikuttaa. Siten kyseessä on osallistumisen vaikuttavuutta ja osallisen roolia heikentävä muutos.

Asemakaavan sisältövaatimuksiin tulee lisätä maininnat kulttuuriperinnöstä, rakennetusta kulttuuriympäristöstä, arkeologisesta kulttuuriperinnöstä sekä kulttuurimaisemasta.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Säännöksiin esitettyjä muutoksia voi pitää kulttuuriympäristökohteita potentiaalisesti vaarantavana kehityksenä, mm. vanhojen historiallisten taajamien elinvoiman näkökulmasta. Helsingin kaupunginmuseon mielestä tällaista kehityslinjaa ei tule maankäytöllä edistää.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoimarakentamista koskeviin yleiskaavan erityisiin sisältövaatimuksiin tulee lisätä vastaava kohta kuin tuulivoimarakentamisen kohdalla; eli on huolehdittava siitä, että suunniteltu aurinkovoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiin on ehdotettu lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Lisäksi asemakaavaa laadittaessa on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin.

Velvoitteella on vaara johtaa siihen, kaava-alueen rakennuskannan vaihtoehtoja korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen välillä punnittaisiin yksipuolisesti kustannuksia painottaen. Olemaan rakennuskantaan sisältyy kulttuurihistoriallisia arvoja ja siihen sitoutuu ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta merkittävästi hiiltä. Nämä seikat puoltavat korjausrakentamista uudisrakentamisen sijaan.

Alueellinen vastuumuseo on mainittu lausunnonantajana maakuntakaava- ja yleiskaava-kohdassa. Museo tulee lisätä myös asemakaavaehdotuksen lausuihin.

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

-

Koemmentit 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

Verrattuna vuorovaikutteisuutta korostaneeseen MRL:ään, Alueidenkäyttölain esityksen pohjavire on toisenlainen. Muutoksenhakuoikeutta on rajattu siten, että jos asemakaava on voimassa olevan yleiskaavan mukainen, siitä saisivat valittaa vain ne, joiden oikeutta, etua ja velvollisuutta asemakaava voisi koskea. Yhteisöjen valitusoikeutta rajattaisiin niin, että valitusoikeus olisi lähtökohtaisesti vain niillä, jotka ovat jättäneet muistutuksen kaavaehdotuksesta.

Ehdotettu valitusoikeuden rajausta kaventaa esimerkiksi yksittäisten kulttuuriympäristötoimijoiden ja asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia ristiriitatilanteissa. Perustuslain mukaan vastuu kulttuuriympäristöstä kuuluu kaikille, mikä tulee olla lakiuudistuksen lähtökohtana. Myös ehdotettu muutos yhdistysten valitusmenettelyihin voi kaventaa kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia kaavahankkeissa.

Esityksen mukaan vireille tulosta ilmoittaminen voitaisiin jatkossa yhdistää osallistumis- ja arviointisuunnitelman julkaisemiseen ja valmisteluvaiheen nähtävillä oloon. Tämä mahdollistaa prosessin, jossa ensimmäinen osallistumismahdollisuus on vaiheessa, jossa suunnitelma on usein jo hyvin pitkällä. Tämä kutistaa osallisen roolia pelkästään tiedon vastaanottajaksi. Tämä on ristiriidassa lain arviointien kanssa, jotka ovat korostaneet osallistumisen vahvistamista riittävän varhaisessa vaiheessa.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa j voimaantuloa koskevat säännökset

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

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.

-

Saresto Sari
Helsingin kaupunginmuseo - Helsingin kaupunginmuseo - Keski-Uudenmaan
alueellinen vastuumuseo