

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

Yleiset kommentit:

Yhdymme Kuntaliiton, useiden muiden kuntien ja maakuntien liittojen lausuntoihin ja toteamme, että varattu lausuntoaika näin merkittävästä lainsäädäntöhankkeesta on ollut kunnallisten toimielinten kesätauot huomioiden kohtuuttoman lyhyt. Demokraattisessa yhteiskunnassa on tärkeää varmistaa, että lainsäädäntöhankkeisiin saadaan niitä tosiasiallisesti soveltavien tahojen näkemys.

Vaikka kiitämme mahdollisuudesta lausua tästä toiminnallemme keskeisestä lainsäädäntöesityksestä, joudumme tuomaan esille, että lausuntoaajan sijoittaminen kesäaikaan ja haluttomuus pidentää lausuntoaikaa kuntien toivomalla tavalla edes elokuun loppuun asti, viestivät valitettavasti siitä, ettei aitoa halua varmistaa kuntien äänen kuuluminen tässä asiassa ole.

Olemme myös omassa lausunrossamme joutuneet keinotekoisesti luodun aikapaineen takia keskittymään vain esityksen keskeisiin ongelma-kohtiin.

Luku 1 - Yleiset säännökset

7 § Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

Pidämme positiivisena sitä, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten sijoittamiseen liittyvä ohjaus on esityksessä nostettu lain tasolle. Haluamme kuitenkin tuoda esiin, että laki antaa hyvin vähän työkaluja tilanteeseen, jossa suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot ovat jo ja kehittyvät yhä sijainneilla, joiden välittömässä läheisyydessä on huomattavia määriä asutusta ja palveluja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaupunkien keskustoissa sijaitsevat vaarallisia aineita käsittelevät tuotantolaitokset. Kaavoituksessa pitäisi olla paremmat keinot ja kannustimet etsiä näille vaihtoehtoisia sijainteja.

Pidämme puutteena myös sitä, että esityksessä ei ole nostettu esille pohjavesien suojelua eikä linkitetty alueidenkäyttölain mukaisia velvoitteita kunnan pohjavesiensuojelua koskeviin suunnitteluvelvoitteisiin. SEVESO III -direktiivissä suuronnettomuutena pidetään myös pohjavesien pilaantumista, joten selkeämpi linkitys olisi nähdäksemme tässä tarpeen. Pohjavesien suojelu ei ole tehokasta, ellei sitä huomioida kaavoituksessa.

8 § Yhteistyövelvoite erällä kaupunkiseuduilla

Esitetty uusi yhteistyövelvoite on erittäin epämääräinen ja tässä muodossa tarpeeton. Yhteistyövelvoitteesta säättäminen kielii sellaisesta implisiittisestä asenteesta, että kunnat eivät ymmärtäisi yhteistyön etuja. Toteamme, että kunnissa ollaan hyvin tietoisia yhteistyön eduista ja MAL-yhteistyötä tehdään jo nyt niissä asioissa, joissa se on mielekästä ja tarpeellista. Yhteistyörakenteista haluamme nostaa esille sekä Pirkanmaan liitto kuntayhtymän, joka kattaa 23 kuntaa Pirkanmaalla, ja Tampereen kaupunkiseutu kuntayhtymän, johon kuuluu 8 pirkanmaalaista kuntaa. Yhteistyötä valtion kanssa tehdään muun muassa Tampereen kaupunkiseutu kuntayhtymässä, joka vastaa MAL-sopimusneuvotteluista. Yhteistyö näiden kuntayhtymien kautta on nykyisen lainsäädännön mahdollistamaa, monilta osin vapaaehtoisuuteen perustuvaa, vuorovaikutteista ja joustavaa.

Erillisen yhteistyövelvoitteen säättäminen ei vastaa hallituksen tavoitetta purkaa tarpeettomia normeja. Esityksessä ei myöskään ole onnistuttu perustelemaan, mikä epämääräisen yhteistyövelvoitteen tavoite on. Jos vapaaehtoisesta kaupunkiseutuyhteistyöstä tehdään velvoite, pitäisi aidosti miettiä, mihin velvoitteella pyritään, mitä tahoja velvoitetaan, miten myös pienempien kuntien vaikutusmahdollisuudet taataan ja miten uusi velvoite rahoitetaan. Epämääräinen yhteistyövelvoite ei täytä sääntelyn tarkkarajaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta, vaikka taustalla oleva tarkoitus yhteistyön lisäämisestä olisi hyvä.

Olemme kunnissa toki pohtineet, pitäisikö esimerkiksi MAL-sopimuksilla olla lainsäädäntöpohja. Tähän kysymykseen esitys ei kuitenkaan edes tartu. Perusteltua olisi voinut ollut myös sen tarkastelu, miten MAL-yhteistyö yhteensovitetään maakuntien liittojen tekemän työn kanssa. Osa kuntayhteistyöstä on loogisempaa hoitaa maakuntakaavan kautta eikä päällekkäisiä kuntien resursseja vieviä rakenteita ole syytä luoda.

Pidämme myös ongelmallisena, että yhteistyövelvoitteen perusteluissa viitataan lähtökohtaisesti valtion vastuulle kuuluviin TEN-T asetuksen SUMP-velvollisuuksiin. Jos lakisääteistä yhteistyövelvoitetta perustellaan SUMPeilla, pitäisi säätää myös valtion velvollisuudesta rahoittaa kuntayhteistyön vastuulle suunniteltu aiempaa laajempi tehtävä. Tällä hetkellä Tampereen kaupunkiseudun MAL-sopimuksessa on sovittu seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman päivittämisestä vastaamaan TEN-T asetuksen vaatimuksia. Perustellusti voidaan kuitenkin kysyä, onko aiesopimus oikea instrumentti siirtää EU-asetuksen velvoitteita kuntayhteistyön vastuulle. Mihinkään näihin kysymyksiin esitys ei tartu eikä vastaa.

Olemme yhtä mieltä siitä, että kuntarajat ylittävillä yhteistyöelimillä on parhaat edellytykset ratkaista paikallisia liikenteen ja ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyviä haasteita, kuten TEN-T asetuksessa esiin tuotuja ”viimeinen kilometri” -tyyppisiä ongelmia sekä koota asetuksen edellyttämää tietoa. Tällainen työ ylittää kuitenkin sen, mitä voidaan ehdotetun 8 §:n ja 16 §:n (kunnan tehtävät) nojalla katsoa kuuluvan kunnan vastuulle. Mikäli kunnat velvoitetaan lailla MAL-yhteistyöhön, kuten esitetään, tulisi nähdäksemme esitetyssä säännöksessä myös selvemmin todeta, että valtion on osallistuttava vaatimaansa yhteistyöhön ja sen rahoittamiseen vähintäänkin niissä tilanteissa, missä yhteistyön tavoitteet lähtevät valtiotason intresseistä.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

16 § Kunnan tehtävät

Kiinnitämme lyhyesti huomiota siihen, että tässä esitetyt kunnan tehtävät eivät ole linjassa esitetyn kuntien yhteistyövelvoitteen (8 §) kanssa. Mikäli yhteistyöhön velvoitetaan, kuten esitetään, pitäisi velvoitteen ja yhteistyön laajuuden olla johdettavissa kunnan tehtävistä, koska yhteistyöelimen tehtäviä tai toimivaltaa ei ole erikseen määritelty. Tosiasiassa vaikuttaisi kuitenkin siltä, että ne tehtävät, joita yhteistyön oletetaan ratkaisevan, ylittävät tässä pykälässä määritellyt kunnan tehtävät ja vaativat resursseja, joita ei voi tästä tehtäväkuvauksesta päätellä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on sidottu laajoihin ja monitulkintaisiin käsitteisiin, jotka koskevat esimerkiksi aluerakennetta, alueidenkäyttöä ja liikennejärjestelmää. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus on olla ylätasoinen suuntaviivoja – ei konkreettisia suunnittelukäskyjä, millä viittaamme erityisesti esitettyyn uuteen 104 §:ään. Etenkin alueidenkäytöstä ja liikennejärjestelmästä voi olla täysin perusteltuja eriäviä näkemyksiä ja tulkintoja, joiden kaikkien voidaan katsoa noudattavan tavoitetta. Jos otetaan vuoden 2017 alueidenkäyttötavoitteet, niin esimerkiksi yhdyskuntarakenteelle asetettuna tavoitteena on, että

”luodaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen”.

Tuomme jo tässä esille esityksen 104 §:ää koskien, että tällä tavoin määriteltyihin tavoitteisiin ei voi eikä tule sitoa kaavanhyväksymismääräyksen ja uhkasakon uhkaa. Edellä esimerkkinä käytetty vähähiilinen ja resurssitehokas yhdyskuntakehitys on tyyppiesimerkki tavoitteesta, jonka tulkinta riippuu esimerkiksi laskentatavoista ja laskennan taustalla käytetyistä oletuksista, jotka myös muuttuvat teknologian kehittyessä ja tutkimustiedon lisääntyessä. Mahdollisuus sitoa uhkasakko siihen, onko yksittäinen kunta luonut edellytykset tämänkaltaisen tavoitteen toteutumiselle, on alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vastainen eikä mielestämme vastaa oikeusvarmuuden vaatimusta. Palaamme tähän 104 §:ää koskevassa lausuntokohdassa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 § Maakuntakaavan tarkoitus

Pidämme ristiriitaisena, että saman aikaisesti, kun halutaan säätää Tampereen seutukunnille sisällöltään varsin epämääräinen yhteistyövelvoite (ehdotettu 8 §), vähennetään toimiviksi todettuja mahdollisuuksia ohjata maakunnan kehitystä maakuntakaavatasolla rajaamalla maakunnan suunnittelun tehtäviä. Pidämme tätä kehityssuuntaa perustelemattomana ja ongelmallisena. Maakuntakaava ja kuntien välinen yhteistyö Pirkanmaan liiton kautta on toimiva seudun intressien yhteensovittamisen muoto, jonka heikentämiselle nykytilasta ei ole perusteita.

Maakuntakaavan sisältövaatimusten ja ohjausvaikutuksen keveneminen ei ole positiivinen kehityssuunta, ja nykyisen alueidenkäyttölain 4 luvun 25 § on itse asiassa varsin selkeä ja hyvä kuvaus maakuntatason suunnittelusta. Esityksessä ei esitetä näyttöä tai analyysia siitä, että nykyinen malli, joka mahdollistaa valtakunnallisten, maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittamisen, olisi liian raskas tai jotenkin muutoin ongelmallinen. Vaikuttaakin siltä, että esityksellä korjataan ongelmaa, jota ei ole olemassa. Olemme nähneet Pirkanmaan liitto kuntayhtymän mahdollisuudet tarttua seudun kehittämiskysymyksiin positiivisina ja tällä hetkellä on vireillä Pirkanmaan teollisuuden vaihemaakuntakaava. Paikallisten intressien yhteensovittamista ei voida korvata kuntien yhteisillä yleiskaavoilla ja siinä, että paikallisempia kysymyksiä ei enää voitaisi ratkoa maakuntakaavatasolla, hukataan kuntayhtymän resurssia.

Esitys tuottaa pahimmillaan huomattavaa epävarmuutta alueidenkäytön pitkäjänteiseen ja ennakoivaan kehittämiseen. Tämä puolestaan voi heikentää elinkeinoelämän luottamusta seudulliseen kehitykseen sekä vaikeuttaa investoijien sijoittumista. Lisäksi esitetyt heikennykset ovat ristiriidassa alueidenkäyttölain eksplisiittisten tavoitteiden kanssa. Pirkanmaan liitolla on hyvää osaamista ja sen organisaatio on ketterä. Maakuntakaavan käyttömahdollisuuksien lainsäädännöllinen rajaaminen heikentää kuntien mahdollisuuksia hyödyntää tätä osaamista täysipainoisesti esimerkiksi taloudellisten ja ekologisten kysymysten yhteensovittamisessa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Tämä on niitä harvoja uusia säännöksiä, joilla on todennäköisesti positiivisia vaikutuksia kunnan kaavoitusprosessin sujuvuuteen, mistä syystä pidämme sitä kannatettavana. Todennäköisesti tämän mahdollisuuden käyttö kuitenkin rajautuu tilanteisiin, joissa kunta kaavoittaa omassa omistuksessaan olevia alueita.

43 § Kuntien yhteinen yleiskaava

Riskinä maakuntasuunnittelun tehtävien rajaamisessa on, että tässä pykälässä tarkoitettu kuntien yhteisestä yleiskaavasta tulee tosiasiassa uusi kaavahierarkiataso. Jotta suunnittelujärjestelmä ei monimutkaistuisi ja muuttuisi tehottomammaksi, maakuntakaavan mahdollisuudet ratkoa myös kahden kunnan välisiä kysymyksiä tulisi säilyttää.

Mikäli maakuntakaavan käyttömahdollisuuksia heikennetään, niin joka tapauksessa tulisi mahdollistaa maakuntien liittojen hyödyntäminen kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisessa, mikäli kysymykset ovat sellaisia, joiden ratkaisemiseen olisi aiemmin hyödynnetty maakuntakaavaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

60 § Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus

Yhdymme Kuntaliiton esittämään näkemykseen, että korvauksista olisi syytä säätää yksityiskohtaisemmin ja korvausta koskevat säännökset voisi olla syytä koota yhteen pykälään. Myös esimerkiksi tilanteessa, jossa hanke vaatii sekä yleiskaavan että asemakaavan muuttamista ja ne laaditaan ja käsitellään yhdessä (esitetty 41 §), tulee korvausvelvollisuuden kattaa myös yleiskaavan muutos. Samoin kunnalla pitää olla mahdollisuus periä sille aiheutuneet kustannukset myös silloin, kun kaava palvelee vain yksityistä intressiä ja maanomistaja on laatinut kaavan itse. Näiden eri tilanteiden tulisi ilmetä riittävän selvästi suoraan lainsäädännöstä.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Emme kannata erityisesti tuulivoimaa varten laadittua sääntelyesitystä ja pidämme sitä sekä epäonnistuneena että kuntatodellisuudelle vieraana. Tuulivoimalle soveltuvien alueiden löytäminen on aina haasteellista ja kategorinen etäisyysvaatimus asutuksesta rajaa tuulivoimarakentamisen mahdollisuudet useassa kunnassa kokonaan tai lähes kokonaan pois (pois lukien maakuntakaavan mahdollistamat alueet).

Mahdollisuus poiketa etäisyysvaatimuksesta maanomistajien suostumuksella on byrokraattinen, jäykkä ja osapuolten oikeusturvan näkökulmasta heikko sääntelymalli. Myös mahdollisuus valittaa kaavasta sillä perusteella, että tuulivoimalla on merkittäviä maisemavaikutuksia, lisää vaikeasti ennakoitavia ja pitkiä valitusprosesseja, mikä on ristiriidassa esimerkiksi valitusoikeuden rajausten kanssa, joita on perusteltu tahtotilalla vähentää valitusten määrää hallinto-oikeuksissa.

Esityksen suurin ongelma on, että se sivuuttaa kokonaan kysymyksen, millä edellytyksillä annettua suostumusta voitaisiin pitää pätevänä. Esimerkiksi oikeudellisesti pätevän suostumuksen ja muistisairauksien lisääntymisen välistä problematiikkaa ei ole nostettu esityksessä esille lainkaan. Pätevä suostumus myös ymmärretään hieman eri tavoin eri oikeudenoilla. Suostumuksen tulisi aina olla ainakin vapaaehtoinen, yksilöity ja informoitu, eli perustua riittäviin hankkeesta esitettyihin tietoihin. Kunnalla ei ole resursseja eikä osaamista lähteä arvioimaan maanomistajien kykyä muodostaa ja ilmaista tahtoaan oikeudellisesti pätevällä tavalla tällaisissa tilanteissa ja ottaa riskiä siitä, että tässä arviossa epäonnistutaan.

Esityksessä ei ole käsitelty myöskään sitä riskiä, että annettu suostumus todettaisiinkin myöhemmin pätemättömäksi. Tämä on täysin realistinen skenaario esimerkiksi tilanteessa, missä maanomistaja menehtyy hankkeen aikana ja omistajaksi tulee perikunta. Pahimmassa tapauksessa hanke olisi jo käynnissä tai jopa valmiiksi rakennettu siinä vaiheessa, kun suostumus riitautettaisiin. Kunnan näkökulmasta pidämme sitä erikoisena, että myöskään mahdollisia vahingonkorvausvaatimuksiin liittyviä riskejä ei ole tässä esityksessä nostettu esiin tai käsitelty lainkaan.

Käytännössä tämän tyyppinen sääntelymalli on niin epävarma, että halukkuus kunnissa lähteä soveltamaan sitä tulisi olemaan hyvin pieni. Suostumusmenettely toimii varsin hyvin esimerkiksi yksityishenkilöiden välisissä naapurikysymyksissä, mutta se ei sovellu miljoonien tai kymmenien miljoonien eurojen arvoisiin investointihankkeisiin. Säättämällä asiasta siten, että sääntely on soveltamiskelvoton, rajoitettaisiin kuntien itsehallintoa tarpeettomalla ja kohtuuttomalla tavalla ja

jarrutetaan tuulivoimainvestointeja. Lisäksi se jarruttaa mahdollisuuksia päästä hallituksen esityksessäkin (s. 73) nostettuun tavoitteeseen lisätä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus 45 prosenttiin Euroopan unionin energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2030.

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

Esityksessä esitetään kunnille uutta selvitysvelvollisuutta kaavan laadinnan yhteydessä. Kunnan tulisi jatkossa arvioida asemakaavaa laadittaessa sen vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Pidämme ehdotusta tarpeettomana, koska se ei tuota todellista hyötyä yhdellekään kaavoituksen osapuolelle vaan ainoastaan lisää kunnalle kaavoituksesta aiheutuvia kustannuksia.

Hyödyttömyyteen johtaa kaksi ainakin kaksi seikkaa. Ensinnäkin kunnilla ei ole tarvittavaa rakennustaloudellista asiantuntemusta eikä käytännön resursseja tehdä tällaisia arvioita siten, että niistä olisi tosiasiallista hyötyä. Toisekseen kaavoitusvaiheessa on erittäin vaikea arvioida rakentamisen kustannuksia siten, että niistä olisi hyötyä. Sellaisilla yleisluonteisilla toteamilla kuten että ”puujulkisivuverhoilu voi olla kalliimpi kuin rappaus” ei saavuteta tosiasiallista hyötyä. Aidosti kustannusvaikutteisia asioita tutkitaan yleensä tarkemmin vasta toteutusvaiheessa ja niihin vaikuttavat monet muutkin asiat kuin kaavamääräykset.

Esitys vaikuttaisi perustuvan implisiittiselle käsitykselle, että kunnat tekisivät toteuttamiskelvottomia kaavoja siinä laajuudessa, että asiaan tulee puuttua lainsäädäntötasolla. Näin asia ei tietenkään ole. Hankkeiden toteuttamiskelpoisuuden arviointi tapahtuu jo nykyisin tehokkaasti kaavaprosessin yhteydessä, kun maanomistajia ja mahdollisia rakennuttajia kuullaan kaavan valmisteluvaiheessa. Mikäli määräyksistä aiheutuisi yksittäistapauksessa kohtuuttomia kustannuksia, jotka usein täsmentyvät vasta toteutusvaiheessa, tilanne on mahdollista ratkaista joustavasti poikkeamislavin.

Katsomme, että jos kaavan rakentamiskustannusvaikutuksia on arvioitava, arvioinnin tulisi keskittyä vain sellaisiin kaavamääräyksiin, joilla on todellista kustannusvaikutusta. Tällaisia on kuitenkin vaikea keksiä. Käytännössä merkittävimmät kustannukset syntyvät pysäköintiä koskevista määräyksistä, erityisesti mikäli pysäköinti suunnitellaan maan alle. Asukaspysäköintiä koskevat linjaukset on yleensä kuitenkin jo tehty koko kuntaa koskien ja yksittäiset kaavat noudattavat kunnan yleistä linjaa. Muiden esityksessä mainittujen seikkojen (kuten julkisivumääräykset, rakennusten kerrosluku tai sijoittuminen tontille) vaikutus on vähäinen tai vaikutus voi olla suhdanteitten mukaan kustannuksia lisäävä tai vähentävä eikä sitä voida kaavavaiheessa pätevästi arvioida. On myös epäselvää, täyttävätkö edes perusteluissa käytetyt esimerkit säännöksen sanamuotoa ”merkittävistä vaikutuksista”.

Näkemyksemme on, että vaatimus vaikutusten arvioinnista rakentamisen kustannuksiin tulee poistetaan tarpeettomana ja hallitusohjelman norminpurkutavoitteen vastaisena.

79 § Tieto vireillä olevista kaavoista

Kannatamme lähtökohtaisesti sitä, että vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista tiedottaminen siirtyy niihin medioihin, joita kuntalaiset tosiasiaassa käyttävät eli internetiin.

Vaikka kaavoituskatsauksen poistaminen velvoitteena näin ollen sujuvoittaa kunnan ja kuntalaisten arkea, ei kaavoituskatsauksen rakentamislain mukaisia oikeusvaikutuksia voida täysin ongelmattomasti sitoa kunnan tiedottamisvelvollisuuteen tietoverkossa. Otamme kantaa tähän kysymykseen tarkemmin rakentamislain muuttamista koskevassa kohdassa.

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

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Vastustamme esitystä yksityisen maanomistajan aloiteoikeudesta tarpeettomana, hallituksen norminpurkutavoitteen vastaisena sekä kunnan resurssien hukkakäyttönä.

Esitys tuntuu perustuvan sellaiseen käsitykseen, että maanomistajilla olisi paljon hyviä kaavoitusideoita, joita kunnat säännönmukaisesti ohittavat ja ongelma on niin merkittävä, että siihen tulee puuttua lainsäädännöllä. Näinhän asia ei tietenkään ole. Tälläkin hetkellä valtaosa uusista asemakaavoista perustuu maanomistajan aloitteeseen, ja dialogi maanomistajien kanssa on järjestetty kunnissa tarkoituksenmukaisella ja joustavalla tavalla.

Esityksellä ollaan luomassa täysin tarpeeton määräaikaan sidottu ylimääräinen hallinnollinen prosessi, joka vie resursseja tosiasialliselta kaavavalmistelulta ja sitoo kaavoittajaresursseja. Pahimmillaan toteutuskelvottoman aloitteen käsittely joudutaan priorisoimaan merkittävien kaavahankkeiden edistämisen edelle, koska sen käsittely on sidottu määräaikaan. Esityksessä ei ole lainkaan mietitty, miltä muilta asioilta resursseja viedään, kun kaavoituksen jo nyt tiukkoja resursseja sidotaan aloitteiden käsittelyyn ja vastausten perusteluun, saati tunnistettu potentiaalista haittaa, mitä jatkuvilla, toteuttamiskelvottomilla aloitteilla voidaan saada aikaan. Aloitteiden käyttöä ei myöskään ole mitenkään rajoitettu esimerkiksi samaa maa-aluetta koskien, joten teoriassa samaa aloitetta koskien voitaisiin laittaa vireille yhden vuoden aikana vähintään neljä aloitetta riippuen kunnan käsittelynopeudesta.

Julkisten varojen käyttö tulee suunnata toimenpiteisiin, jotka ovat tehokkaita ja edistävät alueidenkäyttölain tavoitteita. Mikäli esityksen tarkoitus olisi lisätä läpinäkyvyyttä ja tiedonkulkua viranhaltijoilta demokraattisesti valituille toimielimille, voidaan tämänkaltaisen tavoite saavuttaa huomattavasti kevyemmällä keinoilla, esimerkiksi vuosittaisella katsauksella maankäyttöä ohjaavalle lautakunnalle maanomistajien tekemistä kaavoitusaloitteista. Määräaikaan sidotulla pakkokäsittelyllä ei käsityksemme mukaan saavuteta mitään etua, jolla esitettyä uutta normia voitaisiin oikeutetusti perustella, ja se on myös hallituksen oman norminpurkutavoitteen vastainen.

91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Samoilla perusteilla kuin edellä ehdotetun 90 §:n osalta, vastustamme kunnan velvollisuutta käsitellä maanomistajan pyyntö monijäsenisessä toimielimessä. Kuten edellä on todettu, pyynnön valituskelvottomalla pakkokäsittelyllä ei saavuteta kunnan tai yksityisen maanomistajan näkökulmasta mitään sellaista etua, jolla uutta säännöstä voitaisiin perustella tilanteessa, jossa hallituksen eksplisiittisenä tavoitteena on ollut vähentää kuntiin kohdistuvia velvoittavia normeja. Pynnön käsittelyä koskeva säännös tulisi poistaa tarpeettomana ja lisäkuluja aiheuttavana. Mikäli se säilytetään, tulisi menettelytavat asiassa jättää kunnan omaan harkintaan.

Myös yksityisen vetämään kaavoitusprosessiin liittyy sellaisia epävarmuustekijöitä, että kunnilla on todennäköisesti korkea kynnys lähteä soveltamaan esitettyä säännöstä. Vaikka kunnalla olisi esityksen mukaan oikeus keskeyttää valmistelu ja myös hylätä valmiiksi valmisteltu kaava, tällaiset päätökset ovat herkkiä riitautumiselle. Mahdollisia riskejä ja vahingonkorvausvaatimuksia ei ole esityksessä pohdittu. Kuntien näkökulmasta on selvää, että esitettyyn sääntelyyn liittyy riitautumisen riski esimerkiksi poliittisen ilmapiirin muuttuessa. Poliittiset suunnanmuutokset ovat kuitenkin luonnollinen osa demokraattista prosessia ja siksi kaavoitustehtävien luovuttamiseen yksityiselle tulee suhtautua varauksella.

Koska esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimukset ovat tulkinnanvaraiset, liittyy näkemyksemme mukaan varsinkin keskeytyspäätöksiin oikeudellisia riskejä. Vaikka esityksessä todetaan, että

päätöksestä ei saa valittaa, on silti mahdollista, että päätöksestä seuraisi vahingonkorvauskanne, mitä riskiä esityksessä ei ole havaittu, saati analysoitu. Mikäli tällainen säännös halutaan tulevassa laissa säilyttää, pitää valitusoikeuden rajaamisen lisäksi säätää eksplisiittisesti myös siitä, että kunnan asiassa tekemät päätökset eivät missään tilanteessa voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen.

Säännös pitäisi myös muotoilla siten, että kunta voi halutessaan tehdä periaatepäätöksen olla hyödyntämättä ehdotetun säännöksen mukaista menettelyä siihen liittyvien riskien ja epävarmuustekijöiden takia. Mikäli periaatteellista päätöstä ei voitaisi tehdä, rajoitetaan tosiasiasa kunnan kaavoitusmonopolia.

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

Vastustamme kuntien itsehallintoon puuttumista valtion käyttämillä pakkokeinoilla. Lisäksi esitys sitoo oikeuden pakkokeinoin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden osalta voi perustellusti kysyä, mitä edes tarkoitetaan niiden ”toteuttamiseksi tarvittavalla ratkaisulla”.

Esitys vaikuttaa perustuvan ajatukseen, että kunnat laajamittaisesti niskoittelisivat valtion asettamia alueidenkäyttötavoitteita vastaan ja jättäisivät ne huomiotta omassa päätöksenteossaan. Esityksen 104 §:ää koskeissa perusteluissa esitetään yleisellä tasolla, että ”tavoitteena on varmistaa, että valtakunnallisesti tärkeät alueidenkäyttötavoitteet voidaan toteuttaa myös tilanteissa, joissa kaavan hyväksymisessä viivytellään tai se estyy poliittisista syistä” ja että ”valtio tarvitsee välineitä turvata kansalliset edut”.

Pidämme ongelmallisena, että esityksessä ei esitetä mitään näyttöä siitä, että nykyinen järjestelmä olisi johtanut säännönmukaisesti laiminlyönteihin valtakunnallisten tavoitteiden toteutuksessa. Kuntana emme tunnista tällaisia uhkakuvia tai kansallisten etujen turvaamisen tarvetta, joilla ehdotettua sääntelyä perustellaan. Päinvastoin kuntien ja valtion välillä tehdään esimerkiksi MAL-yhteistyötä, jossa tavoitteita konkretisoidaan sopimuskehyksessä – ei pakkokeinoin.

Tämän lisäksi esitetyn pykälän muotoilu on hyvin tulkinnanvarainen. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat hyvin yleispiirteisiä ja ne koskevat myös laajaa kirjoa erilaisia kysymyksiä, kuten olemme tuoneet esille lausuntomme kohdassa esitettyä 18 §:ää koskien. Mikäli siitä on erimielisyyttä, ovatko kunnat tulkinneet oikein valtion alueidenkäyttötavoitteita, tulisi demokraattisessa yhteiskunnassa, jossa kunnallinen itsehallinto on yksi keskeisistä peruspilareista, ratkaista asia dialogilla eikä uhkasakoilla. Lähtökohtaisesti VAT:it on muotoiltu sellaisella abstraktiotasolla, ettei niistä voida johtaa yhtä tiettyä ratkaisua tai välttämättä edes täsmällistä aluetta, missä vaaditun ratkaisun pitäisi sijaita.

Mikäli säännös halutaan jossain muodossa säilyttää, pitäisi sen soveltamisalaa rajata aidosti perustavaa laatua oleviin valtiollisiin intresseihin. Pitäisimme perusteltuna, että 104 §:n mukaisen määräyksen ja uhkasakon käyttöä voisi harkita sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kyse on kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden tai muun erityisen painavan yleisen edun turvaamisesta ja vaadittu ratkaisu ei ole mahdollista toteuttaa kuin yhdellä tavalla. Tämä olisi myös loogisessa linjassa uuden ehdotetun 6 §:n kanssa. Rajausta vain aidosti kriittisiin asioihin parantaisi sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Lisäksi säädöksessä tulisi turvata kunnan oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaavan laatimisen kustannuksista.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

112 § Muutoksenhaku muuhun viranomaisen päätökseen

Kuntaliitto on tuonut esille, että vähintään perusteluissa olisi tarpeen selventää, että kunnan olisi mahdollista hakea muutosta 103 §:ssä ja 104 §:ssä tarkoitettuihin ympäristöministeriön ja valtioneuvoston päätöksiin. Yhdymme Kuntaliiton lausuntoon. On selvää, että muutoksenhakumahdollisuus pitää olla ja siitä pitää säätää riittävän selvästi.

114 § Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Kannatamme lähtökohtaisesti pyrkimyksiä nopeuttaa kaavavalitusten käsittelyä. Emme kuitenkaan kannata ehdotettua sääntelymallia, jossa kuntalaisten valitusoikeutta rajataan uudella yleiskaavan ohjausvaikutukseen sidotulla perusteella. Ehdotettu sääntely tarkoittaisi käytännössä sitä, että valitusprosessit tulevat pitenemään, mikä on tunnistettu myös hallituksen esityksessä. Pahimmillaan yhden valituksen käsittely vaatisi ns. kaksi kierrosta, kun ensin käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa ja

korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusoikeus ja vasta sen jälkeen samoissa oikeusasteissa itse asia.

Kuntakokemuksesta voimme todeta, että erityisesti kysymys siitä, noudattaako asemakaava yleiskaavan ohjausvaikutusta, on tulkinnanvarainen ja hyvin usein riidan kohteena. Näin ollen on myös odotettavaa, että valitusoikeus tulee useissa tilanteissa riitautumaan. Yleiskaavassa osoitetaan, kuten ehdotetussa 4 §:ssäkin todetaan, alueidenkäytön pääpiirteet. Useimmiten kiistaa aiheuttavat pääpiirteiden sijaan yksityiskohdat, joiden suhde yleiskaavan ohjausvaikutukseen voi olla hyvin epäselvä. Ottaen huomioon kaavahankkeiden monipuolisuus, tullaan uudesta valitusoikeuden rajausta koskevasta sääntelystä tarvitsemaan useampi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ja hankkeet, jotka joutuvat tähän käsittelyyn, tulevat pitkittymään merkittävästi. Mielestämme tähän tarvittavat resurssit olisi järkevämpää ohjata hallinto-oikeusprosessien tehostamiseen eikä kehittää uusia juridisia ongelmia, joiden käsittely hidastaa hallinto-oikeusprosessia entisestään.

Esitys tuntuu perustuvan käsitykseen, että kuntalaisten valitusoikeus olisi laajamittainen ongelma, johon tästä syystä tulisi puuttua lainsäädännöllä. Mitään selvitystä siitä, että kuntalaiset tekisivät laajamittaisesti täysin perusteettomia valituksia, ei ole kuitenkaan esitetty ehdotetun sääntelyn perusteeksi. Emme ainakaan Nokian osalta jaa lainsäätäjän implisiittistä käsitystä valitusten aiheettomuudesta, vaan taustalla on yleensä tärkeää erilaisten intressien punnintaa. Jos ongelmana olisi valitusoikeuden väärinkäyttö, niin oikeasuhtainen keino ei ole kaikkien kuntalaisten valitusoikeuden rajausta vaan hallintoprosessin kehittäminen siten, että täysin perusteettomat valitukset saadaan seulottua ja ratkaistua nopeammassa menettelyssä.

Nokialla olemme kokeneet, että mahdollisuus saada asia ratkaistuksi hallinto-oikeudessa on tärkeä kunnallisen päätöksenteon tuki aidoissa punnintatilanteissa. Myös niissä tapauksissa, jossa kunnan päätös katsotaan joltain osin virheelliseksi, on se mahdollisuus kehittää prosesseja. Mikäli valitusoikeutta rajataan, lisää se tosiasiassa painetta kaavoitukseen ja voi lisätä yhteydenottojen määrää kaavoituksen aikana, kun on epävarmaa, onko päätöksistä mahdollisuutta valittaa vai ei. Tämä ei ole kunnan näkökulmasta toivottava kehityssuunta.

Kuntaliitto on tuonut esille, että aiemman selvityksen (Mäkinen 2019) mukaan muutoksenhakuoikeuden rajaamisella asianosaisiin ei todennäköisesti edes olisi suurta vaikutusta valitusten määrään. Tällöin oikeuksien rajaaminen ei olisi edes valitusten määrän vähentämisen näkökulmasta perusteltua.

Pidämme ongelmallisena myös esitystä järjestöjen valitusoikeuden rajaamisesta tilanteisiin, joissa järjestö on tehnyt kaavaehdotuksesta muistutuksen. Tämä voi johtaa siihen, että muistutuksia aletaan tehdä myös varmuuden vuoksi. Pahimmillaan muistutuksista tulee ylipitkiä, juridisia asiakirjoja, joilla pyritään varmistamaan järjestön puheoikeus myöhemmin. Tällainen kehitys lisää kaavoittajien työtaakkaa ehdotusvaiheessa ja käytännössä heikentää vuorovaikutuksen laatua. Tätä riskiä ei ole esityksessä tunnistettu lainkaan. Myös tämän ehdotetun uuden sääntelyn osalta voidaan

joutua ikäviin pitkittyneisiin hallinnollisiin oikeusriitoihin siitä, onko muistutus riittävä puheoikeuden säilymisen näkökulmasta. Ehdotettu sääntely ei tue kaavoituksen sujuvoittamisen tavoitetta.

Lyhyesti voidaan myös todeta, että merkittävät valitusoikeuden muutokset tarkoittavat aina kunnissa tarvetta päivittää esimerkiksi valitusosoituksia sekä kouluttaa viranhaltijoita ja sihteerejä, mikä sitoo sekä työvoimaa että taloudellisia resursseja.

Näkemyksemme mukaan ehdotetut valitusoikeuden rajaukset eivät ole perusteltuja ja niihin liittyy avoimia oikeudellisia kysymyksiä, jotka luovat epävarmuutta useiksi vuosiksi eteenpäin. Mikäli tavoitteena on aidosti sujuvoittaa kaavoitusprosessia, tulisi resurssit kohdentaa hallinto-oikeuksiin ja niiden prosessien nopeuttamiseen ja sujuvoittamiseen.

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)

101a § Lunastus- tai korvausvelvollisuus

Vastustamme 101 a §:n lisäämistä lakiin alueidenkäyttölain / kaavojen toteuttamisesta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ei ole perusteltu uuden säännöksen tarvetta. Kuten Kuntaliitto on tuonut esille, suojelumääräysten käytöstä ei ole ollut juurikaan oikeustapauksia, mikä viittaa siihen, että mahdolliset suojelumääräykset ovat olleet maanomistajille kohtuullisia ja/tai ne on otettu huomioon kaavan kokonaisuudessa. Uusi säännös on tarpeeton ja nykyinen järjestelmä mahdollistaa oikeudenmukaisen kokonaisharkinnan.

Missään tapauksessa emme voi hyväksyä sitä, että kunnan korvausvelvollisuus ulotetaan koskemaan myös maakuntakaavan määräyksiä, joista kunta ei ole itsenäisesti vastuussa. Jos säännös säilytetään,

on joka tapauksessa korvausvelvollisuutta rajattava siten, ettei yksittäinen kunta voi tulla korvausvelvolliseksi maakuntakaavassa tehdyn suojelumääräyksen nojalla.

Lisäksi yhdymme Kuntaliiton näkemykseen siitä, että erilaisia korvauskysymyksiä tulisi tarkastella kokonaisuutena ja pistemäinen korvausjärjestelmä luo riskin, että sama asia korvataan tai hyvitetään useaan kertaan. Loogisempi asiayhteys korvauskysymysten käsittelylle olisi esimerkiksi yhdyskuntakehittämislain uudistustyö, jossa tarkastellaan maankäyttösopimuksia ja muita kaavojen toteuttamiseen liittyviä taloudellisia kysymyksiä. Sen sijaan, että säädetään kategorinen korvausvelvollisuus yhdestä yksittäisestä kysymyksestä, tulisi kaavan hyötyjä ja haittoja punnita kokonaisuutena. Kunnan näkökulmasta joustava sopimusjärjestelmä, joka mahdollistaisi esimerkiksi luonnon tai rakennusperinnön suojelun tai kaupunkirakenteen tiivistämistavoitteiden huomioimisen osana sopimuskorvausjärjestelmää, toimisi huomattavasti paremmin myös kannustimena maanomistajien suuntaan.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46 § Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Esitys nykyisen kaavoituskatsauksen oikeusvaikutusten siirtämisestä tietoverkossa pidettyyn tietoon on epäonnistunut ja epätavanomainen. Kyseessä olisi hyvin poikkeava säännös, jossa maanomistajan oikeudet sidottaisiin kunnan internetsivuilla pidettyyn tietoon. Esityksen perusteella on epäselvää, mitä ”tiedolla” tarkoitetaan ja sidotaanko oikeusvaikutus mihin tahansa tietoverkosta löytyvään ”tietoon”, jos sen voidaan katsoa koskevan vireillä tai suunnitteilla olevia kaavoja. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä lainsäädäntöratkaisuna.

Lisäksi esitys on vastoin kunnan verkkoviestinnän yleistä tarkoitusta ja tavoitetta. Nokialla on käynnissä verkkosivu-uudistus, jonka tavoitteita on tiedon saavutettavuus ja sivujen käytettävyys. Syvälle menevästä sivuhierarkiasta ja esimerkiksi sellaisista sivuista, jotka sisältävät pitkiä listoja, pyritään tässä uudistuksessa luopumaan. Todennäköisesti ehdotetun sääntelyn seurauksena olisi, että kuntien internetsivuilla jatkossakin ylläpidettäisiin yhdellä sivulla pitkiä kaavahankelistoja. Pidämme tätä negatiivisena saavutettavan ja laadukkaan verkkosivuviestinnän näkökulmasta, jota tämännäyttöinen puhtaasti juridisista lähtökohdista tehty listaus ei palvele.

Vaikka sinänsä kannatamme kaavoituskatsauspakosta luopumista, korjataan tässä tosiasiasa rakentamislain valuvikaa, jossa yksittäiseen katsaukseen on sidottu liikaa oikeusvaikutusta. Kunnilla täytyy säilyä mahdollisuus hylätä sijoittamislupahakemus, mikäli sijoittaminen tosiasiasa haittaa tulevaa kaavoitusta. Sijoittamislupaharkinta tulee sitoa juridisesti järkevämällä tavalla esimerkiksi yleisemmin kunnan kaavoituksellisiin tavoitteisiin, kuten Kuntaliitto on ehdottanut.

Emme kannata oikeusharkinnan sitomista ” tietoverkossa pidetyn tiedon mukaisesti” vireillä oleviin tai lähiaikoina vireille tuleviin kaavoihin, koska se todennäköisesti tuottaa huonompaa verkkoviestintää, kun käyttäjäystävällisyydeltään heikoista listauksista ei uskalleta luopua. Käytännössä kunnat eivät kiellä sijoittamista, ellei siihen ole aitoa kaavoituksellista perustetta ja lainsäädännön tulisi ohjata perustelemaan tosiasiallista rakentamisen rajoittamisen tarvetta – ei puhtaasti muodollisia seikkoja.

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

-

Leskinen Minni
Nokian kaupunki - Kaupunginhallitus 23.6.2025 §212