

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

-

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

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

-

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

-

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Kansallisten kaupunkipuistojen verkosto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi.

Ympäristöministeriöllä on ollut käytössä kansallista kaupunkipuistoa perustettaessa neljä kriteeriä (alue alkaa kaupungin keskustasta, jatkuu rajoitta ja esteittä kaupunkikeskustasta sitä ympäröiville alueille, ollen yhtenäinen, riittävän laaja, eheä sekä monipuolinen ja -muotoinen alue, joka sisältää kaupungin kasvutarinaan liittyviä kulttuurikohteita) tulee säilyä kriteeristönä jatkossakin. Näitä edellä mainittuja ei kuitenkaan ole tarvetta määritellä laissa.

Pykälä 96, toinen momentti:

Nykyinen laki, momentti 2: ”Kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka tämän lain mukaisessa kaavassa on osoitettu puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi tai muuhun kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön.”

Lakiesityksessä on voimassa olevaan lakiin verrattuna tarkennettu säännöstä siten, että alueen on oltava osoitettu kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön asema- tai yleiskaavassa.

Nykyinen laki on parempi siinä, että kaikkia kaavatasoja voidaan hyödyntää.

Voimassa olevassa laissa viitataan kaikkiin kaavatasoihin. Yleis- ja asemakaavojen lisäksi on siten voitu soveltaa maakuntakaavaa ja ranta-asemakaavaa. Ominaispiirteiden ja erityisarvojen puolesta kansallisiin kaupunkipuistoihin soveltuvilla alueilla kaavatilanne voi vaihdella siten, että arvoalueilla ainoa voimassa oleva kaava on maakuntakaava. Tyypillistä on myös, että asemakaava ja yleiskaavakin on joillain arvokkailla alueilla vanhentunut. Mikäli kunta katsoisi kohteen soveltuvan muilta kuin yleis- tai asemakaavan ajantasaisuuden osalta kansalliseen kaupunkipuistoon, tällaisen kohteen suunnittelusta ja käytöstä on voinut antaa määräyksen hoito- ja käyttösuunnitelmassa tai kunta on voinut jollakin muulla kohdella koskevalla päätöksellä osoittaa sitoutuvansa kaavan muuttamiseen kansallista kaupunkipuiston tarkoitukseen soveltuvalla tavalla. Maakuntakaava on voinut selkeyttää tilannetta tällaisissa tilanteissa, mikä on oleellisesti lisännyt mahdollisuuksia esittää sisällöltään laajoja ja jatkuvuudeltaan eheitä kokonaisuuksia kansalliseksi kaupunkipuistoksi.

Hallituksen esityksessä ei perustella em. muutoksen tarkoitusta ja se jääkin epäselväksi. Mahdollisesti on ollut tarkoitus osoittaa lakitekstillä, että kansallinen kaupunkipuiston perustaminen on ensi sijassa kunnan suunnittelutilanteesta riippuva ja mahdollisesti kannustaa kuntia kaavojen uudistamiseen. Kansallisten kaupunkipuistojen verkosto pitää kuitenkin eri kaavatasojen hyödyntämisen helpottavan laissa tarkoitettujen tavoitteiden mukaisten kansallisten kaupunkipuistojen perustamista. Kansallinen kaupunkipuisto puolestaan osoittaa jatkossa omalta osaltaan suunnan kunnan valmisteluvastuulla olevien kaavojen päivittämiselle.

Edellä esitetyn perusteella verkosto kannattaa kaavatasojen hyödyntämismahdollisuutta jatkossakin.

Pykälä 96, kolmas momentti:

Nykyinen laki, momentti 3: ”Puistoon osoitetaan ensi sijassa kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön omistuksessa olevia alueita. Muita alueita puistoon voidaan osoittaa omistajan suostumuksella. Omistajan suostumus ei ole kuitenkaan tarpeen, jos puiston perustamispäätöksessä tai hoito- ja käyttösuunnitelmassa ei anneta aluetta koskevia 70 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä”.

Lakiesityksessä on voimassa olevaan lakiin verrattuna tarkennettu säännöstä siten, että maanomistajan suostumus tarvittaisiin aina.

Alun perin maanomistajan suostumus vaadittiin, mutta vaatimus maanomistajan suostumuksesta poistettiin lakimuutoksella 1129/2008. Omistajan suostumusta koskevaa vaatimusta pidettiin ennen lakimuutosta kunnissa alueellisesti yhtenäisen kaupunkipuiston perustamista tarpeettomasti vaikeuttavana erityisesti niissä tilanteissa, joissa kaupunkipuistoon oli perusteltua sisällyttää sellaisia rakennettuja kulttuuriympäristöjä, jotka on jo kaavalla suojeltu. Kansallisen kaupunkipuiston perustamisella ei tuolloin katsottu olevan näille alueille sellaisia oikeudellisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät suostumusta. Vaikkakin maanomistajan oikeusturvaa ja omaisuudensuojaa koskevat vaatimukset puoltavat maanomistajan suostumuksen palauttamista, emme verkostona kannata heikennyksiä nykytilanteeseen.

Ehjen kaupunkipuistojen muodostaminen ja kaupunkipuistojen tarkoituksen toteuttaminen on oleellisesti helpompaa, mikäli kaavat ja hoito- ja käyttösuunnitelma riittävät osoittamaan säilymisen ja hoidon eikä erillisiä omistajien suostumuksia tarvita.

Kansallinen kaupunkipuisto ei tuo lisäsuojelua eikä sellaista tule laissa esittääkään. Status korostaa puistoon kuuluvien alueiden merkitystä ja voi siltä osin vaikuttaa tuleviin päätöksiin kulttuuri- ja

luonnonympäristön ja sosiaalisten arvojen hyväksi, mikä on kansallisten kaupunkipuistojen verkoston ykköstavoite. Tämä on edellytys erityisarvojen säilymiselle ja eduksi hoitamisllekin, varsinkin mikäli uusia kansallisia kaupunkipuistoja perustetaan. Kansalliset kaupunkipuistot ovat näyteikkuna Suomen kasvuun ja kehitykseen ja jokaisella on oma kasvutarinansa. Verkostona uskomme, että maastamme voisi löytyä vielä ainakin muutama, hyvin perusteltu kasvutarina.

Mikäli suostumuksen vaatimus palautaan, on entistä vaikeampi ottaa rakennettua kulttuuriympäristöä mukaan kaupunkipuistoalueisiin. Rakentamislaki on jo helpottanut purkamista myös asemakaavassa suojelluiksi osoitetuilla alueilla, kun poikkeamislupien myöntämisestä on helpotettu. Suojeltujen rakennusten omistajat varmasti tietävät tämän eivätkä halua rakennuksilleen kaupunkipuistotatuksen aiheuttamaa ns. suojeluarvoa. Kansallisen kaupunkipuiston hakemisprosessiin lakiesityksessä lisättäväksi esitetyt osallistamiseen, hakemuksen sekä hoito- ja käyttösuunnitelman nähtävillälaittoon liittyvät lisäykset luovat oivan alustan suojeluasioiden ympärillä käytävään keskusteluun. Myöhemmin kaavamuutoksia tehdessä on selkeämpää osoittaa sr-merkintöjä rakennuksille, kun omistaja on jo kertaalleen antanut suostumuksensa rakennetun ympäristön säilyttämiseen kansallisen kaupunkipuiston hakuprosessin aikana.

Pykälä 97

Lakiehdotuksessa momenttiin lisättävät osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset ovat kannatettavia. Vuorovaikutus ja mahdollisuus kommentoida / lausua on tätä päivää ja lisää kansallisen kaupunkipuiston perustamisvaiheeseen osuessaan osaltaan myös verkoston omaa tavoitetta – kansalliset kaupunkipuistot ovat yhtä tunnettuja kuin kansallispuistot.

Pykälä 98, 1. momentti

Nykyinen laki. momentti 1: ” Kansallisen kaupunkipuiston perustamispäätökseen voidaan kunnan suostumuksella ottaa alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset annetaan hoito- ja käyttösuunnitelmassa, jonka kunta laatii.”

Lakiehdotuksessa momenttiin lisättävät osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset ovat kannatettavia. Lisäksi lakiesityksen lisäys alkuperäisen hakemuksen täydentämismahdollisuudesta tarvittavilta osin valmisteluvaiheessa mahdollisesti esille nousseiden määräysten osalta, on kannatettava ja hyvin perusteltu.

Nykyinen laki, momentti 2: ” Hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun tulee tapahtua vuorovaikutuksessa niiden tahojen kanssa, joiden oloihin asia saattaa huomattavasti vaikuttaa.”

Lakiehdotus: ”2. momentin mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelun olisi tapahduttava vuorovaikutuksessa niiden kanssa, joiden oloihin asia saattaa huomattavasti vaikuttaa. Lisäksi kunnan olisi pidettävä hoito- ja käyttösuunnitelmaluonnosta julkisesti nähtävänä 30 päivän ajan ja ilmoitettava nähtävänä olemisesta niin kuin kunnalliset ilmoitukset kuntalain 108 §:n mukaan kunnassa julkaistaan. Osallisille ja kunnan jäsenille olisi varattava tilaisuus mielipiteen esittämiseen luonnoksesta”.

Lakiehdotuksessa momenttiin lisättävät nähtävillä oloa, osallistumista ja vuorovaikutusta koskevat säännökset ovat kannatettavia. Nähtävillä olosta on kuitenkin selkeästi käytävä ilmi, ettei nähtävillä olo sekoitu kaavaprosessiin ja nähtävillä olosta huolimatta statuksella ei ole oikeudellisia vaikutuksia.

Nykyinen laki, momentti 3: ”Hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyy ympäristöministeriö”.
(30.12.2008/1129)

3. momentin mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyisi Lupa- ja valvontavirasto, voimassa olevasta laista poiketen ympäristöministeriön sijaan.

Verkostona näemme ristiriitaisuuksia lakiehdotuksessa mainitussa muutoksessa, jonka mukaan hoito- ja käyttösuunnitelman vahvistaisi jatkossa lupa- ja valvontavirasto nykyisen ympäristöministeriön sijasta.

Verkostona olemme huolissamme siitä, kuinka alueelliset virastot keskustelevat keskenään, jotta erityisesti hoito- ja käyttösuunnitelmien (HKS) päivityksiin liittyvät valtakunnalliset laadulliset tavoitteet saadaan toteutumaan. Uuden perustetun kansallisen kaupunkipuiston hoito- ja käyttösuunnitelman valmistuttua on hyvä, että hyväksymisen päätöksenteko tapahtuisi alueellisesti lähempänä, jolloin voitaisiin huomioida myös paikalliset olosuhteet. Eri alueilla on erilaiset paineet kaupunkirakenteen muutoksiin, kuten kaupungin kasvuun tai tyhjenemiseen sekä erilaiset resurssit kaupunkipuistoalueiden ylläpitoon. Muutoksessa voisi olla hyvä, että HKS:n päivityksen voisi hoitaa alueelliset olosuhteet tuntevien viranomaisten kanssa.

Verkostona olemme myös huolissamme siitä, kuinka verkostolle mahdollisesti jatkossa myönnettävä tukirahoitus hoito- ja käyttösuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen hallinnoidaan, mikäli vastuu jakautuu useammalle alueelliselle virastolle.

Lakiin on lisättävä täsmentävä maininta myös hoito- ja käyttösuunnitelmien päivitysten hyväksymisestä, ei pelkästään niiden ensimmäisestä valmistumiskerran hyväksymisestä. Tästä olemme antaneet ministeriölle jo vuonna 2020 kansallisten kaupunkipuistojen verkostona lausunnon: ”kansalliset kaupunkipuistot ovat kansallisesti merkittäviä arvoympäristöjä ja niiden hoidon ja käytön tavoitteita tulee tarkastella kansallisella tasolla kokonaisuutena ja yhteismitallisesti”.

Pykälä 98, neljäs momentti

Nykyinen laki, momentti 4: ”Kansalliseen kaupunkipuistoon kuuluvan alueen kaavoituksessa ja muussa alueeseen vaikuttavassa suunnittelussa ja päätöksenteossa on otettava huomioon puistoa koskevat määräykset.”

Vaikka 4. momentti ei muutu, esitämme verkostona, että momenttia on syytä täsmentää siten, että määräyksiä on a) sekä perustamispäätöksessä ETTÄ kunnan laatimassa ja jatkossa lupa ja valvontaviraston hyväksymässä hoito- ja käyttösuunnitelmassa.

Pykälä 99, neljäs momentti

Pykälän 2 momentin mukaan mitä 97 §:ssä säädetään puiston perustamisesta ja 98 §:ssä puistoa koskevista määräyksistä, koskee myös puiston lakkauttamista ja määräysten muuttamista.

Tulkitsemme verkostona kirjauksen niin, että myös Kansallisen kaupunkipuiston lakkauttamisen tai määräysten muuttamisen osalta näihin liittyy myös lakiesityksessä olevat lisäykset osallistamiseen ja nähtävillölaitto 30 vrk:n ajaksi. Lakiesityksen kirjaus tulee muuttua selkeäksi tässä näiden osalta.

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

-

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

-

Kommentit 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.

-

Pitkänen Heli

Kansallisten kaupunkipuistojen verkosto - verkoston varapuheenjohtaja