

Jyväskylän kaupunki / Kaupunkirakennepalvelut, Kaupunkisuunnittelu

Lausunto ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsi

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle tuodaan esille, että alueidenkäyttölain uudistamisen tavoitteena on yksinkertaistaa ja sujuvoittaa kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä. Vaikka lakiluonnoksessa esitetään joitakin kevennyksiä kaavajärjestelmään ja vuorovaikutusmenettelyihin, siinä vastaavasti asetetaan kuntien kaavoitukselle siinä määrin uusia tehtäviä, uusia sisällöllisiä vaatimuksia ja uusia hallinnollisia menettelyjä, että ne ylittävät ehdotetut kevennykset. Esimerkiksi maakuntakaavoituksen keventäminen siirtää seudullista selvitystarvetta kunnille. Lakiluonnoksessa esiteyty muutokset kaavoitusprosessiin myös osittain jäykistävät menettelyä ja lisäävät kuntien kaavoituksen kustannuksia, vastoin lakiluonnokselle asetettuja tavoitteita.

Lakiluonnoksen perusteluista voi pitää osittain riittämättöminä, eikä vaikutusten arviointi ole kattavaa huomioiden erityisesti se, että aiemmin maankäyttö- ja rakennuslain yhtenäinen kokonaisuus on pilkottu useisiin eriaikaisesti valmisteltaviin lakeihin. Nämä seikat ovat omiaan aiheuttamaan ongelmia käytännön kuntatyössä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tehtävän rajaaminen valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin on perusteltua. Muutos selkeyttää maakuntakaavan ohjausvaikutusta suhteessa kuntakaavoitukseen ja korostaa tarkoituksenmukaisesti maakuntakaavan yleispiirteisyyttä. Maakuntakaavan sisältövaatimusten täyttäminen muodostaa maakuntakaavalle jatkossakin selkeän tehtäväkentän mm. liikennejärjestelmän, luonnonvarojen kestävä käytön ja kulttuuriperinnön osalta.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Hallituksen esitys säilyttää kuntien mahdollisuudet käyttää yleiskaavoitusta joustavana maankäytön suunnittelun välineenä. Esitetty muutos yleis- ja asemakaavan laatimisesta yhtä aikaa lisää tarkoituksenmukaista joustavuutta erityistapauksissa.

Yleiskaavan sisältövaatimuksiin esitettyjä muutoksia voi pitää tarkoituksenmukaisina ja ajankohtaisina. Hulevesien hallinnan osalta on kuitenkin korostettava, että koko kunnan tasolla yleiskaavaa ei voi pitää luontevana hulevesien hallintasuunnittelun välineenä, vaan se olisi

järkevämpää jatkossakin toteuttaa erillisinä suunnitelmina tai tarkemman asemakaavoituksen yhteydessä. Muutos ei saa lisäksi kasvattaa yleiskaavaan liittyvää selvitystaakkaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

49 §: Vaativia selvitystarpeita ja intressiristiriitoja sisältävissä asemakaavoissa, esimerkiksi arvokkaita rakennettuja kulttuuriympäristöjä kaavoitettaessa, rakennuskiellolle esitetty kuuden vuoden enimmäispituus ei välttämättä riitä. Se voi vaarantaa arvojen säilymisen ja kannustaa kaavan tavoitteita vastustavia osapuolia tarkoitushakuisesti viivyttämään neuvotteluja, selvityksiä, maankäyttösopimuksia tai muita kaavoitusprosessin vaiheita. Voimassa olevassa laissa rakennuskiellolle ei ole asetettu enimmäispituutta, paitsi kaava-aluetta laajennettaessa, jolloin se on kahdeksan vuotta

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Viimeaikaisen kaupan kehityssuunnat huomioon ottaen on järkevää, että maakuntakaavan roolia vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksessa vähennetään. Jo aiemmin toteutettu suuryksiköiden kokorajan nosto on vähentänyt suuryksiköiden ohjaustarvetta merkittävästi.

Myös sääntelyn selkiyttäminen on oikea kehityssuunta. Kuitenkin suuryksiköiden kestävien liikkumismuodoilla saavutettavuuden sisällyttäminen edelleenkin erityisiin sisältövaatimuksiin olisi ollut perusteltua ja selkeyttänyt lain ohjaustavoitteiden tulkintaa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Vaikutusten arviointi ja sitä varten laadittavat ja tilattavat selvitykset sekä niiden ohjaaminen muodostavat merkittävän osan asemakaavan laatimisen työtaakasta ja kustannuksista. Luonnoksen 78 §:ssä esitetään lisäksi rakentamisen kustannusvaikutusten arviointia, vaikka arviointi perustelujen mukaan tulisi tehdä vain yleisellä tasolla, se lisää kaavoituksen entuudestaanakin raskasta selvitystaakkaa.

Pykäläluonnoksessa ei määritellä, tarkoitetaanko rakentamisella tässä infrarakentamista vai talonrakentamista, tai tarkoitetaanko kustannuksilla vain rakentamisen aikana syntyviä kustannuksia vai rakentamisesta aiheutuvia pitkän aikavälin elinkaari- ja ympäristökustannuksia. Perustelujen mukaan arviointi koskisi vain lyhyen aikavälin talonrakentamiskustannuksia, mikä suosii lyhytnäköistä yksityistä taloudellista etua laajempien kestävän kehityksen ja yhteiskunnallisten tavoitteiden sijaan.

Luonnoksesta jää epäselväksi, mikä olisi se kuvitteellinen rakentamisen kustannustaso, jonka oletetaan muodostuvan ilman kaavaa, ja johon kaavan mukaisen rakentamisen kustannuksia verrattaisiin. Mihin nämä oletuskustannukset perustuisivat? Kaava voi myös mahdollistaa lukuisia kustannuksiltaan erilaisia ratkaisuja. Mitkä niistä tulisi silloin sisällyttää kustannustarkasteluun?

Vaikka kustannusvertailu esitettäisiin vain yleisellä tasolla, arvioinnin tulisi perustua puolueettomaan tietoon rakentamis- ja materiaalikustannuksista ja sen pohjalta tehtyihin laskelmiin. Sellaisten laatimiseen kunnilla ei ole valmiuksia. Puutteellinen arviointi tarjoaisi helpon valitusperusteen.

Lakiluonnoksen 80 § mukaan kaavan vireilletulosta on ilmoitettava niin kuin kuntalain 108 §:ssä säädetään, mutta luonnoksen 83 § mukaan kaavaehdotuksesta tulee antaa tiedoksi hallintolain 62 §

mukaisesti julkisella kuulutuksella. Nähtävillä oloaikaa laskettaessa olisi otettava huomioon, että hallintolain mukaan tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen vasta seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisuajankohdasta. Tiedoksiantomenettely on uusi ja korvaa nykyisen tavan ilmoittaa asiasta kuntalain mukaisella ilmoituksella. Tämä kaavoituksen muihin vaiheisiin verraten poikkeava menettely voi olla omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja lisää menettelyvirheiden mahdollisuutta.

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

90 §:ssä esitetty aloiteoikeus on alueidenkäyttölaissa tarpeeton, sillä kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt lain takaama oikeus tehdä aloitteita kunnalle. Nykyisten kaavoituskäytäntöjen mukaan maanomistajilla on myös mahdollisuus hakea asemakaavamuutosta omistamalleen alueelle. Hakemukset käsitellään sujuvasti virkamiestyönä, ja valtaosa maanomistajien kanssa yhteistyössä kehitellyistä aihioista johtaa kaavan laatimiseen. Tarvittaessa maanomistaja voi saada kielteisestä vastauksesta luottamuselimen valituskelpoisen päätöksen.

Vaatus viedä kaikki maanomistajien kaavoitusaloitteet monijäsenisen toimielimen, käytännössä lautakunnan päätettäväksi kuormittaisi hallintoa ja päätöksentekoa ja siirtäisi kaavoituksen voimavaroja maankäyttöhankkeiden edistämisestä aloitteiden käsittelyyn. Resursseja tuhlautuisi tällöin kokonaisuuden kannalta vähäpätöisten, kunnan aiemmista linjauksista poikkeavien tai muuten laajempien tavoitteiden vastaisten aloitteiden hallinnollisesti raskaaseen käsittelyyn. Lakiesitys ei myöskään estäisi epämieluisan vastauksen saanutta maanomistajaa tekemästä samaa aloitetta uudestaan.

Uusi aloiteoikeus voisi innostaa runsaaseen määrään aloitteita ja ruuhkauttaa niiden käsittelyn; koska aloitteiden määrää ei voi rajoittaa, ei niiden käsittelylle voi asettaa määräaikaa. Lakiluonnoksessa esitetty neljän kuukauden takaraja on epärealistinen myös riittävän valmistelun kannalta: Aloitteet tulisi muuhun maankäytön suunnitteluun sovittamiseksi tutkia huolellisesti, mikä voi edellyttää selvitysten teettämistä ja neuvotteluja.

91 §:ssä esitetyt yksityiskohtaiset säädökset asemakaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa ovat niin ikään tarpeettomia ja omiaan monimutkaistamaan nykyisellään toimivia joustavia käytäntöjä. Vaatus viedä kaikki maanomistajien pyynnöt kaavaehdotuksen laatimisesta ja kaavaehdotuksen valmistelun keskeyttämiset monijäsenisen toimielimen päätettäväksi kuormittaisi päätöksentekoa, sitoisi kaavoituksen resursseja näiden päätösten valmisteluun ja toisi kaavoitusprosessiin uusia hidastavia lisävaiheita.

Maanomistajan laatima kaavaehdotus ei keventäisi tai sujuvoittaisi kaavoitusta, sillä se edellyttäisi kunnalta hyvin intensiivistä ohjausta. Maanomistajat voivat jo nykyisin teettää selvityksiä ja suunnitelmia alueelleen ja siten edistää kaavan laatimista yhteistyössä kunnan kanssa.

Kunnan kaavoitusmonopolin säilyttäminen on pitkäjänteisen maankäytön suunnittelun kannalta tärkeää.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Lakiesityksen 114 §:n pyrkimys hillitä aiheettomia ns. häiriövalituksia rajaamalla valitusoikeutta vain asianosaisiin on periaatteessa kannatettava. Asianosaisuuden määrittely edellyttää kuitenkin tapauskohtaista tulkintaa, ja valitusoikeuden tutkiminen jokaisen valituksen kohdalla voi viedä

hallinto-oikeuden resursseja varsinaisen asiasisällön tutkimiselta ja siten pidentää valitusten käsittelyaikoja. Tuomioistuinten resurssien lisääminen olisi paras keino nopeuttaa valituskäsittelyä.

Valtion viranomaisen (ELY-keskus) oikaisukehotusmenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi. Viranomaiset voivat tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä valituksen omaa alaansa koskevissa kysymyksissä. Oikaisukehotus voi kuitenkin joissain tilanteissa olla valitustietä joustavampi ja nopeampi tapa ratkaista valituskelpoinen yleisen edun mukainen asia siten, ettei syytä valituksen jättämiseen ole.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksessä (129 §) tai lain yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeästi määritellä miltä osin voimassa olevat maakuntakaavat ohjaavat yleiskaavaa laadintaa lainsäädännön muuttuessa. Tavoitteena tulisi olla, että voimassa olevat maakuntakaavat otetaan huomioon vain lain 21 §:n mukaisessa laajuudessa yleiskaavaa laadittaessa. Myös vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyssä voimassa olevan maakuntakaavaan ohjausvaikutus ei saa olla ristiriidassa nyt voimaan tulevien uusien säännöksen kanssa (luku 7).

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

Uudessa pykälässä 101 a § säädettäisiin metsätalouden harjoittamisen rajoitusta koskevasta korvauksesta. Sen mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Korvausvelvollinen olisi aina kunta. Pykälää ei sovellettaisi, jos suojelumääräyksen alaisesta alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelulain mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita (esim. suojellut luontotyytit tai erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikat) tai jos suojelumääräys koskee metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Pykälää voitaisiin soveltaa muihinkin arvoihin kuin pelkästään luonnonsuojelullisiin kysymyksiin. Pykälä ei koskisi kaavoja, jotka on hyväksytty ennen lakimuutoksen voimaantuloa.

Mm. alueidenkäyttölain ehdotuksen pykälään 34 § on lisätty uusia luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia yleiskaavoille. Tämä tarkoittanee sitä, että muita kuin luonnonsuojelulain 111 §:n tarkoittamia luontokohteita tulisi osoittaa nykyisiä käytänteitä enemmän yleiskaavoihin ja näille tulisi tarvittaessa osoittaa suunnittelu- ja suojelumääräyksiä. Lainsäädäntökokonaisuuden seurauksena näyttäisi syntyvän tilanne, jossa kaavoihin tulisi sisällyttää nykyistä enemmän metsänkäyttöä rajoittavia luonnonsuojelullisia suojelumääräyksiä, millä olisi kuntien korvausvelvoitteita lisäävä vaikutus.

Alueidenkäyttölakiin ei tulisi sisällyttää tällaista korvausvaatimusta tai luonnon monimuotoisuuden vuoksi rajoitusten korvaamisvelvoitteet tulee yksiselitteisesti säätää valtiolle. Erityisen ongelmallista on se, että kunta joutuisi vastaamaan maakuntakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta metsänkäytönrajoituksesta, jonka syntymiseen kunnalla itsellään ei ole mahdollisuutta määräävällä tavalla vaikuttaa.