

Lausunto maankäyttö- ja rakennuslain alueidenkäytön pykäläluonnoksista (tekstit siirretään webropol-kyselyyn aiheittain)

3. Kommentit yleisiä säännöksiä koskeviin pykäliin

Ilmastonmuutoksen hillintää koskeva pykälä on uusi. Pykälässä todetaan, että alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää pykälän kolmen alakohdan edellyttämällä tavalla. Kysymyksiä herättää pykälän oikeudellinen velvoittavuus käytännön tasolla. Kohdan 2 mukaan on mm. edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää ”tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle liikennejärjestelmälle, joukkoliikenteelle, kävelylle ja pyöräliikenteelle;”.

Ilmastonmuutoksen hillintä on luonnollisesti tärkeää. Vastaava tavoite kestävien liikkumismuotojen osalta on kuitenkin kirjattu myös kaupunkiseutukaavan ja kuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin. Mikä on siis erillisen pykälän merkitys asiassa? On kuitenkin selvää, että joukkoliikenne ja pyörätiet ovat merkityksellisiä kaupunkiseuduilla, joissa on riittävästi väkeä ja suhteellisen lyhyet asiointimatkat.

4. Kommentit valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskeviin pykäliin

Valtakunnallisella tasolla tulee olla suuntaviivat yhteiskunnan yleisistä kehitystarpeista ja periaatteista (mm. liikenneverkko, energijärjestelmät). Nämä on otettava huomioon alempiasteisessa suunnittelussa siten, että toteuttaminen ei vaikeudu.

5. Kommentit maakuntakaavoitusta koskeviin pykäliin

Kannattamme maakuntakaavan muuttamista oikeusvaikutuksiltaan nykyistä rajatummaxi ja yleispiirteisemmäksi. On tärkeää, että maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa on huomioitu maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset omana kohtanaan. Kohdan perusteluissa olisi kuitenkin hyvä näkyä myös toimiva kilpailuympäristö ja riittävät sijoittumismahdollisuudet. Kannattamme vähittäiskaupan erityissääntelystä luopumista kokonaisuudessaan ja pidämme erityisen tärkeänä, että sääntely on poistettu maakuntakaavatasolta.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevasta erityissääntelystä tulee luopua, sillä vahvasta keskustasijainnin vaatimuksesta lähtevä sääntely sisältää olemassa olevia suuryksiköitä, ja siten nykyisiä toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä. Esimerkiksi uuden päivittäistavarakaupan markkinoille tulijan kannalta tilanne on äärimmäisen haastava, sillä keskeiset liikepaikat keskustoissa ovat usein joko jo varattu nykyisille toimijoille tai ovat sijainniltaan sellaisia, että kaava ei mahdollista kauppaa kyseisellä sijainnilla.

Tilanne on toisaalta rajoittava myös jo markkinoilla oleville toimijoille, sillä sijoittumisen ja neliörajojen sääntely estävät nykyisten liiketilojen ja jakeluverkon laajentamisen. Vähittäiskaupan erityissääntely haittaa kaupan kilpailua ja vaikeuttaa toimijoiden mahdollisuuksia vastata muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin. Viime kädessä kuluttaja kuitenkin päättää missä haluaa asioida, ja investoijat seuraavat tarkasti kuluttajien toiveita. Kauppa haluaa olla siellä missä ihmisvirratkin. Kunnat voivat ohjata kehitystä huolehtimalla mm. riittävästä infrasta ja kauppapaikkojen tarjonnasta.

6. Kommentit kaupunkiseutukaavaa koskeviin pykäliin

Kaupunkiseutukaava on periaatteessa kannatettava kaavamuoto kaupunkiseuduille. Haasteena kaavan hyväksymisen osalta on kuntien yhteisen näkemyksen löytäminen. Kaupunkiseutukaavan vapaaehtoisuus onkin tätä ajatellen hyvä ratkaisu. Kaavoitusprosessin ajallisen keston rajoittaminen on tärkeää. Esitetty päätöksentekomenettely, jossa valtuustojen on hyväksyttävä kaava kuuden kuukauden kuluessa ensimmäisestä hyväksymispäätöksestä tai asia raukeaa, on mielenkiintoinen. Ehdotuksen myötä asiat eivät jäisi roikkumaan pitkiksi ajoiksi, vaikka toisaalta myöskään mitään takeita niiden etenemisestä ei ole.

Kaupunkiseutukaavan laadullisiin vaatimuksiin on otettu omaksi kohdakseen keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytykset. Tämän tulisi tarkoittaa myös siitä huolehtimista, että keskusta-alueella on tosiasiallisesti sijoittumismahdollisuuksia uusille toimijoille. On tärkeää ja kannatettavaa, että kaupunkiseutukaavan laadullisissa vaatimuksissa on huomioitu elinkeinoelämän kestävät toimintaedellytykset omana kohtanaan, sekä huomioitu perusteluissa erityisesti toimiva kilpailuympäristö ja riittävät sijoittumismahdollisuudet.

Kaupunkiseutukaavan laadullinen vaatimus keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksistä on sinänsä kannatettava. Tämä ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että vaatimus kääntyy itseään vastaan tai on tosiasiaa ristiriidassa elinkeinoelämän kestävien toimintaedellytysten kanssa. Kaupunki ei saisi vaatia investoimaan keskustoihin, joihin ei todellisuudessa kannata investoida. Saavutettavuus, myös autolla, on kaupalle elinehto. Usein keskustoihin ei anneta tarvittavia paikatolupia, vaikka saavutettavuus kaikilla liikkumismuodoilla (myös autolla) on elinehto. Myös tonttitarjonnassa on käytännön haasteita, kun tiiviissä keskustoissa ei ole tiloja huolehtia paikoituksesta ja parkkihallin rakentaminen on todella kallista. Pahimmillaan investointeja ei tehdä, koska kokonaisuus tulee liian kalliiksi. Keskustassa mm. vuokrat kalliimpia, mikä näkyy hinnoissa. Kaupan osalta tarpeet ovat moninaisia ja tarvitaan sekä eläviä kaupunkikeskustoja että hyvien liikenneväylien varrella olevia suuryksiköitä.

7. Kommentit kuntakaavaa koskeviin pykäliin

Yhden kuntatason kaavan käyttöönotto joustavoittaa näkemyksemme mukaan kuntakaavoitusta. Mahdollisuus käyttää kuntakaavaa suoraan rakennusluvan perusteena on niin ikään hyvä kehityssuunta. Kuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin on otettu omaksi kohdakseen keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytykset. Tämän tulisi tarkoittaa myös siitä huolehtimista, että keskusta-alueella on tosiasiallisesti sijoittumismahdollisuuksia uusille toimijoille. Keskustojen ulkopuolisten alueiden kehittämisen voimakas rajoittaminen voi tietyissä tapauksissa antaa keskustojen ulkopuolelle jo sijoittuneille toimijoille kohtuuttoman kilpailuedun, kun uusien toimijoiden sijoittuminen ko. alueille käytännössä estettäisiin.

On tärkeää, että kuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa on huomioitu elinkeinoelämän toimintaedellytykset omana kohtanaan. Perusteluissa todetaan, että elinkeinoelämän alueidenkäyttöisiä toimintaedellytyksiä olisivat *mm. määrältään ja laadultaan riittävien alueiden osoittaminen kaavoituksessa toimintaa varten*. Sen mikä on ”riittävää”, tulisi määrittyä vahvemmin markkinalähtöisesti.

Kaavoituksella voidaan omalta osaltaan turvata elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä mahdollistamalla investoinnit tarkoituksenmukaisella ja toimijaa kuulevalla tavalla. Mm. kaupan ala kilpailee jatkuvasti enenevässä määrin kansainvälisten verkkoalustojen (mm. Amazon, Ebay Aliexpress ja Wish) ja EU:n ulkopuolisen verkkokaupan kanssa. Kaupan sääntely-ympäristössä on puutteita ja haasteita, joiden vuoksi edellä mainitut toimijat saavat epäreilua kilpailuetua halvempien hintojen muodossa Suomessa toimivaan kauppaan nähden.

Maanomistajan aloiteoikeus

Uuteen lainsäädäntöön tulisi sisällyttää maanomistajan oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite kuntakaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Kunnan olisi käsiteltävä aloite määräajassa valituskelpoisella päätöksellä. Aloitteen pohjalta voitaisiin käynnistää hankekaava (ks. jäljempänä). Kuntalain mukainen kunnan jäsenen aloiteoikeus ei ole riittävä, sillä erityisesti maanomistajan on saatava ratkaisu aloitteelleen. Maanomistaja ei välttämättä ole kunnan jäsen.

Hankekaavoitus

Uudessa lainsäädännössä tulisi määritellä hankekehittäjän rooli kuntakaavan laatimisessa. Hankekehittäjälle tulisi antaa suunnitteluoikeus määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Kaavan hyväksymisestä päättäisi aina kunta.

Kuntakaavan kehittämisperiaatteissa voitaisiin määritellä, millä alueilla hankekaavoitus on mahdollista sekä määrittää alueille käyttötarkoitukset, linjaukset rakentamisen määrästä sekä muut lähtökohdat. Hankekaavoituksesta reunaehtoineen sekä kunnan ja hankekehittäjän keskinäisestä tehtävänjaosta kaavanvalmistelussa voitaisiin myös sopia kaavakohtaisesti. Lainsäädännössä tulisi antaa kriteerit, joiden täytyessä kunnan tulee sallia hankekaavoitus.

Hankekaavan sisällölliset vaatimukset vastaisivat yleisiä vaatimuksia. Samoin valmistelun avoimuutta, osallistumisoikeuksia ja menettelyitä koskevat vaatimukset olisivat yhdenmukaisia yleisten vaatimusten kanssa. Hankekehittäjän edellytyksistä ja hankekaavamenettelystä voitaisiin tarvittaessa myös säätää. Kuntien harkintavalta säilyisi maankäytön kokonaissuunnittelusta ja kaupunkikuvallisesta kokonaisuudesta.

Hankekaavan edut

Hankekehittäjä voisi olla kiinteistönomistaja, rakennusliike tai muu yksityinen toimija. Hankekaavamallissa korostuu luottamus kunnan ja muiden toimijoiden välillä. Hankekaava lähentää kaavoituksen ja toteutuksen rajapintaa, mikä jo sinällään sujuvoittaa suunnittelua. Kaavojen toteuttamiskelpoisuus kasvaa, kaavan suunnittelu on oikea-aikaista ja toteuttaminen nopeaa. Poikkeuslupamenettelyn tarve vähenee merkittävästi.

Hankekaava kohdistaa kaavoituksen nykyistä paremmin pian liikkeelle lähteviin toteutushankkeisiin ja tuo kaavoitusprosessiin ajallista ennakoitavuutta. Hankakaavamalli myös säästää kunnan kaavoitusresursseja. Hankekehittäjän näkökulmasta malli lisää varmuutta siitä, että suunnitelma pääsee päättäjien pöydälle asti.

Uusi sääntely tunnistaisi nykyiset käytännöt kunnan ja yksityisten toimijoiden yhteistyöhön perustuvista sopimus- tai kumppanuuskaavoitusmalleista. Kunnan ja hankekehittäjän yhteistyölle saataisiin selkeä asema. Prosessien ja roolien läpinäkyvyys paranisivat.

Malli on toimiva sekä kunnan että muiden omistamilla maa-alueilla. Hankakaavamalli soveltuu yhtäläillä asuntorakentamiseen kuin palvelu- ja teollisuustoimintaa palvelemaan rakentamiseen. Kehittämisen piiriin voidaan saada myös sellaisia kohteita, joita kunta ei ole tunnistanut kehitettäväksi.

Toteuttajatahoa lähellä olevalla hankekehittäjällä on paras tietämys rakentamisratkaisujen kustannusvaikutuksista.

8. Kommentit kaikkia kaavatasoja koskeviin pykäliin

(Kaavan esitystapa, kaavatietojen saatavuus valtakunnallisessa maankäyttöjärjestelmässä, kaavan voimaantulo ja hyväksymispäätöksestä tiedottaminen)

Kaavoituksen ja rakentamisen menettelyt ja tietovarannot tulee digitalisoida kokonaisuudessaan. Kaavatiedot on oltava saatavissa siten, että tietoelementit (pohjatiedot, luontotiedot, kaavamerkinnot ja -määräykset) ovat erikseen nähtävillä. Julkiset tiedot tulee olla saatavilla avoimien rajapintojen kautta. Kaavatietojen tulee olla suoraan linkitettävissä erilaisiin lupamenettelyihin.

9. Millä muulla kuin näissä pykäläluonnoksissa esitetyllä tavalla alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää voitaisiin kehittää?

Palvelulupaus

Uuteen lainsäädäntöön olisi sisällyttävä palvelulupaus, jonka mukaisesti kaavoituksen kokonaisuikaan sekä kaava-aloitteen, lupien ja muiden ratkaisujen käsittelyyn asetetaan viranomaista sitovat määräajat. Määräajat mahdollistavat hankkeiden suunnitteluun ja investointeihin tarvittavan ennakoitavuuden.

Kuntien ja maakuntien välisistä menettelytapa- ja tulkintaeroista tulisi pyrkiä eroon myös lainsäädännön keinoin. Kaava- ja rakennuslupaprosessien ennakoimattomuus on haaste.

10. Yleiset kommentit ja kommentit lain jatkovalmisteluun

Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat pykälät tulisi käsitellä kokonaisuutena. Nyt nämä asiakokonaisuudet käsitellään eri jaostoissa ja muutenkin erillään. Sääntelyä tulisi yksinkertaistaa ja joustavoittaa merkittävästi suhteessa aikaisempaan sääntelyyn.

Osallistumisjärjestelmää on kehitettävä niin, että valitukset vähenevät merkittävästi nykyisestä. Turhia valituksia voidaan vähentää tarjoamalla monipuolisia osallistumismahdollisuuksia virallisten kuulemisten sijaan. Osallistumismuodot tulee modernisoida hyödyntämällä digitalisaatiota ja tietomallintamista.

Lisäksi valitusoikeutta tulee rajata asianosaisuuteen perustuvaksi. Valitusten aiheuttamat viiveet haittaavat kuntia alueiden kehittämisen vaikeutuessa, yrityksiä investointien viivästyessä, sekä suurta joukkoa kuntalaisia asuntotuotannon ja palveluiden syntyminen hidastuessa.

Mikäli valitusoikeuden rajaaminen vain asianosaisiin ei ole mahdollista, tulisi määritellä kenellä on oikeus valittaa mistäkin asiasta tai asettaa valituksen tekemisen edellytykseksi kirjallisen huomautuksen/muistutuksen tekeminen jo kaavaehdotusvaiheessa. Mahdollista on myös kaksivaiheisen valitusprosessin luominen, jossa ensivaiheessa olisi mahdollista hylätä täysin aiheettomat valitukset. Myös jonkinlaisen rahallisen kynnyksen asettaminen muiden kuin asianosaisten valituksille voisi toimia ja karsia turhia valituksia.

Kaavojen sisältövaatimuksissa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaavavaikutuksia koskevat selvitykset tehdään vain yhdellä kaavatasolla.