

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

Kaupan liitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa esitysluonnoksesta seuraavaa:

1 Yleiset säännökset

Kuntien yhteistyövelvoitteesta (8 §) säädettäisiin Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduilla. Pykälän mukaan näihin kaupunkiseutuihin kuuluvien kuntien olisi tehtävä yhteistyötä alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista koskevissa asioissa kaupunkiseuduillaan. Yhteistyötä olisi tehtävä asioissa, joihin liittyy seudullisia suunnittelu- tai yhteensovittamistarpeita. Näitä olisivat esimerkiksi alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän pidemmän aikavälin kehittämisen periaatteet sekä merkittävät ratkaisut, joiden vaikutukset ovat vähintään seudullisia. Yhteistyö olisi luonteeltaan jatkuvaa ja sen tarkoituksena olisi sitouttaa kaupunkiseutujen kuntia sekä valtiota pitkäjänteiseen kehittämiseen, jolla luotaisiin edellytyksiä esimerkiksi kaupunkiseutujen kestäväälle yhdyskuntarakenteelle, tarvetta vastaavalle monipuoliselle asuntotuotannolle sekä toimivalle, turvalliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle.

Kaupan liitto pitää ehdotettua yhteistyövelvoitetta hyvänä asiana alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun pitkäjänteisen kehittämisen ja jatkuvuuden näkökulmasta. Yhteistyöllä voidaan paremmin varmistaa myös elinkeinoelämän investointien toteutuminen alueella.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Lupa- ja valvontaviraston on 13 §:n mukaan tuettava kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Kaupan liitto katsoo, että tehtävä korostaa yhteistyötä kunnan kanssa ja on kannatettava rajautuen vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin.

Elinvoimakeskuksen sen sijaan tulee edistää alueellaan alueidenkäytön toimivuutta ja kestävyyttä. Kaupan liitto katsoo, että tehtävä on epäselvä ja luo ajatuksen tehtävien päällekkäisyydestä. Päällekkäisyydet ovat omiaan aiheuttamaan turhia selvittelyjä ja alueellisten investointien hankaloittamista.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) sisältö, valmistelu ja oikeusvaikutuksia koskevat säännökset säilyisivät pääosin nykyisen kaltaisena. Uusia tavoitteita olisivat kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus sekä ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen.

Kaupan liitto katsoo, että esitetyt lisäykset ovat perusteltuja.

Voimassa olevan lain ”ekologinen kestävyys” on hallituksen esitysluonnoksessa esitetty korvattavaksi ”luonnon monimuotoisuudella ja luonnonvarojen kestäväällä käytöllä”. Perustelujen mukaan muutosta perustellaan tarpeella edistää kansainvälisiä velvoitteita sekä luonnonsuojelualueiden ohella luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien huomioon ottamista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Tavoitteet ovat tärkeitä, mutta luontoon liittyviä tavoitteita tullaan valtakuntatasoisesti edistämään myös kansallisessa luonnon monimuotoisuusstrategiassa ja sen toimintaohjelmassa sekä ennallistamisasetuksen mukaisessa kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa. Kaupan liitto katsoo, että pääsääntöisesti luonnon monimuotoisuustavoitteet tulee käsitellä em. suunnitelmissa VAT:n sijaan.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

1) Maakuntakaavan tehtävä rajattaisiin esityksessä vain valtakunnallisiin tai maakunnallisiin asioihin, kun voimassa olevassa laissa viitataan myös paikallisiin tavoitteisiin.

2) Maakuntakaavan ohjausvaikutusta kuntakaavoituksiin kevennettäisiin. Esityksen mukaan maakuntakaava on ”otettava huomioon” yleiskaavaa laadittaessa, kun voimassaolevan lain mukaan maakuntakaava ”on ohjeena” kuntakaavoituksessa.

3) Lisäksi kuntakaavoitus voitaisiin laatia ”perustellusta syystä myös maakuntakaavoituksesta poiketen”, kunhan ”kaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen”.

Kaupan liitto kannattaa kaikkia kevennyksiä maakuntakaavaan ja katsoo, että maakuntakaavan tulisi olla vaikutuksiltaan lähinnä strateginen. Huolena on, takaako pykälätason sanamuoto ”otettava huomioon” muutoksen riittävällä tasolla.

Esityksessä on korvattu ”luonnonarvojen vaaliminen” termillä ”luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisella”. Perusteluiden mukaan luonnon monimuotoisuuden vaaliminen tarkoittaisi, että maakuntakaavassa luodaan edellytykset valtakunnallisten ja maakunnallisten luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden arvojen säilymiselle sekä luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden ekologisten yhteyksien olemassaololle. Muiden luonnonarvojen vaaliminen tarkoittaisi, että maakuntakaavaa laadittaessa tunnistetaan valtakunnalliset ja maakunnalliset luonnonarvot ja luodaan edellytykset niiden säilymiselle. Esityksen perustelujen mukaan vaalimisvelvoite liittyy myös muihin kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettuihin suojelukohteisiin tai tunnettuihin arvoihin.

Kaupan liitto katsoo, että luonnon monimuotoisuuden ja erityisesti ekologisten yhteyksien sekä muiden luonnonarvojen määrittelyyn liittyy epäselvyyttä, eikä luonnon monimuotoisuutta ole määritelty lakiesityksessä. Kirjausten sekä monimuotoisuuden määritelmän laveuden näkökulmasta on epäselvää, miten luontoarvojen käsittely maakuntakaavoissa käytännössä muuttuisi, ja mitä ”muut luontoarvot” tarkoittavat kaikenkattavan luonnon monimuotoisuuden lisäksi.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kaupan liitto pitää tärkeänä 34 §:n yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevassa kohdassa 6 todettua seikkaa siitä, että elinkeinoelämän toimintaedellytykset kattavat myös vähittäiskaupan kilpailun edellytykset.

Esityksessä on korvattu ”luonnonarvojen vaaliminen” termillä ”luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisella”. Perustelujen mukaan vaalimisvelvoite liittyy myös muihin kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettuihin suojelukohteisiin tai tunnettuihin arvoihin, jotka tulisi laadittaessa yleiskaavaa tunnistaa. Perustelujen mukaan luonnon monimuotoisuuden ja muiden luontoarvojen vaalimisen kannalta erityistä merkitystä on eliölajien lisääntymiselle ja liikkumiselle sopivien elinympäristöjen määrällä ja laadulla. Esityksen mukaan rakentaminen tulisi mahdollisuuksien mukaan ohjata näiden alueiden ulkopuolelle.

Samoin kuin maakuntakaavan sisältövaatimusten kohdalla, myös yleiskaavan osalta Kaupan liitto toteaa, että luonnon monimuotoisuus on terminä liian lavea sisältövaatimukseksi. On myös epäselvää, mitä ”muut luontoarvot” tarkoittavat kaikenkattavan luonnon monimuotoisuuden lisäksi.

Esityksen mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa yleiskaavan ohjausvaikutuksista poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan yleiskaavan tulisi olla ”ilmeisen vanhentunut”. Kaupan liitto kannattaa muutosta.

Kaupan liitto kannattaa myös 41 §:n mahdollisuutta yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä, mikä voi joissain tapauksissa keventää hallinnollisia prosesseja, kun alueelle ja hankkeelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Kaavoituksen liika yksityiskohtaisuus on nykyisellään ongelma, eivätkä hankkeeseen ryhtyvän tarpeet tule riittävällä tavalla huomioiduksi. Liasta yksityiskohtaisuudesta tulee päästä eroon ja siksi Kaupan liitto katsoo, että asemakaavan tarkoitusta koskevaa pykälää (46 §) tulisi nimenomaisesti täsmentää, että kaava ei saa olla liian yksityiskohtainen. Liian yksityiskohtainen kaava rajoittaa kiinteistönomistajan tai haltijan mahdollisuutta toteuttaa hanke tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiöitä koskeviin erityisiin säännöksiin ehdotetaan joitain muutoksia verrattuna voimassa olevaan lakiin. Laista poistettaisiin säännös, jonka mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Laista poistettaisiin samalla myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa ei olisi myöskään enää esitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei myöskään enää säädettäisi, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä eikä, että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Kaupan liitto kannattaa kaikkia esitettyjä kevennyksiä sääntelyyn. Vähittäiskaupan suuryksikkösääntely erityissääntelynä kuitenkin edelleen haittaa kaupan kilpailua ja investointeja ja siksi kauppa haluaisi lähtökohtaisesti kokonaan eroon sääntelystä.

Esitetyt keventämistoimet eivät ole riittäviä ratkaisemaan suuryksiköiden sijoittumiseen liittyviä ongelmia, sillä kaupalle sijainti on kaikki kaikessa. Kaupan sijainnin ohjauksessa suurin ongelma on siinä, miten lainsäädäntöä kunnissa tulkitaan ja sovelletaan. Käytännön kaavatyössä korostuu rajoittaminen, ei mahdollistaminen. Kaupan sijainnin sääntelyn tulee taata kaikille tasapuoliset kilpailunedellytykset koko Suomessa.

Ehdotuksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikkö olisi edelleen osoitettava ensisijaisesti keskusta-alueelle. Vaatimus on sama kaikkialla, vaikka eri kuntien keskusta-alueet eroavat merkittävästi toisistaan mm. koon ja saavutettavuuden osalta. Suuremmilla tiiviin yhdyskuntarakenteen keskusta-alueilla on lähes mahdotonta enää löytää suuryksikölle kaupalliset edellytykset täyttävää sijaintia. Tämä merkitsee kilpailuedun antamista alueella jo sijaitseville toimijoille sekä pienemmistä myymälöistä johtuvaan suppeaan valikoimaan ja korkeampaan hintatasoon. Sääntely rajoittaa myös jo markkinoilla olevia toimijoita, sillä sijoittumisen ja neliörajojen sääntely estää nykyisten liiketilojen ja jakeluverkon laajentamisen. Suuryksiköiden lisäksi keskusta-alueilta pitäisi löytyä tilaa myös keskikokoisille vähittäiskaupan myymälöille.

Kaupan sijoittumista sekä keskusta-alueille että niiden ulkopuolisille kaupan alueille vaikeuttaa myös kaavoittajan tarkka laatuohjaus. Yhteiskunta ei pysy jatkuvasti muuttuvien kuluttajien ostomieltyksien ja kaupan konseptien perässä, mutta yrittää jarruttaa kehitystä muutoksiin todella hitaasti reagoivalla lainsäädännöllä ja kaavoituksella. Kaupan laadun yksityiskohtainen ohjaus aiheuttaa runsaasti tulkintaongelmia, rajoittaa kaupan kilpailua ja olemassa olevien yksiköiden kehittämistä sekä jäykistää kiinteistömarkkinoita vaikeuttamalla mm. uusien käyttäjäkonseptien kehittämistä olemassa oleville tiloille.

Tulkintaongelmia aiheuttaa niin ikään suuryksikkösääntelyyn liittyvän myymäläkeskittymän määrittely, mikä nykyään vaihtelee kunnittain ja tapauskohtaisesti. Myymäläkeskittymä pitäisi määritellä ehdotettua tarkemmin esim. lain perusteluissa, jolloin ennakoitavuus ja eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu lisääntyisivät.

Kaavoituksella tulee mahdollistaa riittävän palvelu- ja myymäläverkoston syntyminen. Ostosmatkoihin liittyy usein paljon muutakin toimintaa kuin pelkkä ostosten tekeminen ja monet vähittäiskaupan suuryksiköt ovatkin monipuolisia palvelukeskuksia. Pieni lähimyymä ei valikoimaltaan tai hintatasoltaan vastaa kuluttajien kaikkia vaatimuksia. Mikäli kaupan verkosto painottuu keskustoissa liiaksi pieniin myymälöihin, ajavat ihmiset autolla kauemmaksi paremman valikoiman, muiden palvelujen ja helpomman asioinnin perässä.

Koska vähittäiskaupan toimiala otetaan jatkossakin alueidenkäytön suunnittelussa varsin tarkan ja rajoittavan sääntelyn kohteeksi, katsomme, että vastaavasti tulee lainsäädännöllä erityisesti edistää kaupan sijaintia erityyppisillä alueilla. Tämä edellyttää kuntatasollakilpailun ja kaupan toimintaedellytysten edistämistä; 1) osoittamalla riittävästi vaihtoehtoisia eri kokoisille kaupoille soveltuvia sijaintipaikkoja sekä välttämällä kaupan laadun tarkkaa määrittelemistä ja muutoinkin liian yksityiskohtaista sääntelyä kaavoituksessa, 2) yhtenäistä ja ennakoitavaa lainsäädännön tulkintaa kaupan sijoittumiskysymyksissä, 3) nykyisen infrastruktuurin monipuolisempaa hyödyntämistä, kuten olemassa olevien kiinteistöjen joustava käyttö ja käyttötarkoitusten muutokset.

Esitämme, että yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksiin lisätään kaupallisten palveluiden kehittämisedellytysten huomiointi ja edellä mainitut näkemykset lisätään ao. kohtaa koskeviin perusteluihin.

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

Kaupan liitto katsoo, että esityksen 78 §:n lisäys asemakaavojen todennäköisesti merkittävien rakentamisen kustannusten arvioimisesta on erittäin tärkeä ja kannatettava. Se parantaa kustannusten läpinäkyvyyttä ja vaihtoehtojen vertailtavuutta.

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

Kaupan liitto kannattaa lämpimästi pykälä asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteesta ja asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa. Pykälät varmistaisivat maanomistajille lakiin kirjatun menettelyn, sekä tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun kaikissa kunnissa. Ilman lakiin kirjattua menettelyä kuntien käytännöt asiassa vaihtelevat suuresti, eikä tehtyihin aloitteisiin välttämättä edes vastata. Pykälät ovat omiaan nopeuttamaan investointien toteuttamista. Kunnan päätöksenteko vaatii kuitenkin 91 §:ään niin ikään vastaavan määräjän kuin 90 §:ssä.

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

Kaupan liitto kannattaa lisäystä (110 §), jonka mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Nykyisen lain mukaan tämä koskee vain asuntorakentamista ja muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa.

Kaupan liitto kannattaa esitystä (114 §), jonka mukaan asemakaavasta voisi pääsääntöisesti valittaa asianosaiset nykyisen laajan kunnallisvalituksen mukaisen kuntalaisten valitusoikeuden sijaan. Nykyinen laaja valitusoikeus on muodostunut monessa tilanteessa investointien esteeksi.

Kaupan liitto kannattaa myös esitystä (114 §), jonka mukaan rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeus asemakaavoista kytkettäisiin kaavaehdotuksesta tehtyyn muistutukseen. Muutos on kaavoituksen kaikkia osapuolia hyödyttävä suuntaus ja ohjaa yhdistyksiä ottamaan kantaa asioihin valituksen sijaan suunnitteluvaiheessa.

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 toteuttamislaki)

-

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.

-

Ola Marja
Kaupan liitto