

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

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua HE-luonnoksesta. Kaivostoiminnan osalta kaavoituksen merkitys on korostunut kaivoslakiin vuonna 2023 tehdyn muutoksen jälkeen. Kaivosteollisuus ry toteaa, että hallituksen esityksen luvun 2 nykytilan kuvauksessa teollisuus on hyvin puutteellisesti kuvattu, eikä kaivoksia tai metallien ja mineraalien tuotantoa mainita lainkaan, vaikka niillä on olennainen merkitys nykytilan kuvauksessa laajasti kirjattujen liikkumisen ja liikenteen murroksen sekä ilmastonmuutoksen, energiakysymysten ja sähköntuotannon osalta. Myös kokonaisturvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyen mineraalisektori on eräs keskeisimpiä tekijöitä. Nykytilan kuvausta tulisi näiltä osin täydentää.

Hallituksen esityksen luvussa 4 on arvioitu uuden alueidenkäyttölain vaikutuksia yrityksiin ja kansantalouteen. Yritysvaikutusten osalta arviointi on hyvin yleispiirteinen ja siihen on esimerkiksi kaivosten ja mineraalisektorin näkökulmasta hyvin vaikea ottaa kantaa, koska niitä ei ole millään tavoin käsitelty taustamuistiossa tai pykäläperusteluissa.

Maakuntakaavan osalta luvussa 4 todetaan: ”Maakuntakaavan tehtävän rajaaminen ja sen oikeusvaikutusten keventäminen sujuvoittaa jossain määrin kaavoitusta, koska kuntakaavoituksella voidaan ratkaista aikaisemmin maakunta kaavaa edellyttäneitä alueidenkäytön kysymyksiä. Tällä voi olla myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yrityksiin, jos tämä aiheuttaa esimerkiksi elinkeinoelämän hankkeiden toteutumisen nopeutumista.” Elinkeinoelämän näkökulmasta kaavoitusprosessit ja aivan erityisesti maakuntakaava tai vaihemaakuntakaava ovat prosesseina äärettömän hitaita valitusmenettelyt mukaan lukien. Sääntelyn kehittämisen yksi päätavoitteista tulisi olla kaavamenettelyiden virtaviivaistaminen ja nopeuttaminen, minkä tulisi näkyä myös vaikutusarvioinnissa.

Kansantalouden kannalta kaivostoiminta ja mineraaliklusteri muodostavat merkittävän osan kansantaloudesta ja niiden kasvupotentiaali tulevaisuudessa on huomattava. Samanaikaisesti mineraaliklusterin tuotteita tarvitaan mittavia määriä lakiluonnoksessa lueteltujen ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen toteuttamiseksi sekä huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi.

Yksityiskohtainen huomio:

5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet

kohdassa 7) "luonnonvarojen säästeliäs käyttö" -> muutos muotoon "luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen"

kohtaan 14) tulisi lisätä myös huoltovarmuus -> "kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta."

Yksityiskohtainen huomio 2:

Teollisuuspuistoja koskevaa ja hallitusohjelmassa mainittua tavoitetta olisi hyvä käsitellä hallituksen esityksessä seikkaperäisemmin.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Kaivosteollisuus ry kiinnittää huomiota lupa- ja valvontaviraston valvontarooliin kaavoituksessa ja alueidenkäytössä. Se on erityisesti maakuntakaavan osalta epäselvä, koska lain perusteluissa maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittävät toiminnot on kuvattu hyvin suppeasti. Tuleeko toimintojen merkittävyys käytännössä arvioiduksi lähinnä oikeuskäytännön myötä? Viranomaisten tehtävänjaon suhteen esityksen perusteella jää epäselväksi, millainen rooli ja vaikutusvalta elinvoimaketuksille todellisuudessa jää viranomaisuudistuksen myötä, esim. ilmastotavoitteiden edistämiseksi. Jääkö elinvoimaketuksien rooliksi alueellinen pienimuotoinen hankepuuhastelu, kun vaikkapa hallitusohjelman mukaisen puhtaan siirtymän toimeenpano vaatisi valtakunnallisesti merkittäviä investointeja ja toimenpiteitä. Mikä hallinnon taho todella koordinoi ja edistää näiden toimeenpanoa alueidenkäytön osalta?

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18 §, Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaa lukua ja sen perusteluja tulee täsmentää. Mikä on AKL:n VAT-osion suhde esimerkiksi ministeriöiden johdolla valmisteltuihin eri strategioihin (esimerkkinä luonnon monimuotoisuus tai teollisuuspolitiikka tai kansallinen mineraalistrategia). Pidämme perusteltuna, että kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus lisätään osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Samalla tulisi mineraalivarojen osalta pohtia Ruotsin Riksintrasse-ajattelun soveltuvuutta.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Uuteen alueidenkäyttölakiin ehdotettavista muutoksista suurimmat koskevat maakuntakaavaa. Uuden lain 21 §:ssä (Maakuntakaavan tarkoitus) maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta kevennettäisiin kohdentamalla maakuntakaavan tehtävää koskemaan ainoastaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita. Kaivosteollisuus ry kiinnittää huomiota siihen, että lain perusteluissa otetaan kantaa lähinnä vähittäiskaupan suuryksiköihin, tuulivoimaan, aurinkovoimaan ja liikenneverkon alueidenkäyttöliiseen suunnitteluun ja merkitykseen. Luonnoksesta ja säännöskohtaisista perusteluista ei millään tavoin ilmene, ovatko kaikki tai minkäänlaiset kaivokset automaattisesti maakunnallisesti merkittäviä nimenomaan maankäytön kannalta, eli kuuluvatko kaivokset edelleen maakuntakaavoituksen piiriin. Tätä olisi hyvä jollain tapaa selkeyttää vähintään lain perusteluihin esim. 23 § liittyen.

Luonnoksen 23 §:n (Maakuntakaavan sisältövaatimukset) mukaisesti maakuntakaavassa tulee kiinnittää huomiota luonnonvarojen kestävä käyttöön edellytyksiin. "Luonnonvaroilla tarkoitettaisiin maa-aineksia, kaivoskivennäisiä, turvetta, vesivaroja sekä metsiä ja pelloja. Maakuntakaavassa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että kaavaratkaisut mahdollistavat luonnonvarojen hyödyntämisen kestäväällä tavalla silloin, kun niiden hyödyntäminen on tarpeen sekä tukevat kiertotalouden edellytyksiä". Tämän perusteella on tulkittavissa, että kaivostoiminta vaatisi nykyisen lain tapaan edelleen maakuntakaavan tai vaihemaakuntakaavan. Lain perusteluissa tulisi selkeämmin määritellä, millaisiin ja minkä kokoluokan kaivoshankkeisiin maakuntakaava tulisi sovellettavaksi.

Uutena asiana säädettäisiin ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevasta sisältövaatimuksesta. Tämä sisältäisi osin samoja asioita kuin voimassa olevan lain alueidenkäytön ekologista kestävyyttä koskeva sisältövaatimus.

Pykäläperusteluissa painotetaan erityisesti liikennematkaisuja sekä energian tuotantoa ja siirtoa. Kaivosteollisuus ry huomauttaa, että edellä 18 § kohdalla mainitut seikat mineraalien merkityksestä 23 § tavoitteiden saavuttamiseksi ovat myös tässä kohden relevantteja, minkä tulisi ilmetä lain perusteluista.

Yksityiskohtainen huomautus:

"...Alueidenkäytön ekologiseen kestävyyteen sisältyisi myös edellytysten luominen kestäväälle liikennejärjestelmälle ja liikkumiselle sekä energian ja uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksen vähentämiselle" -> muutos muotoon "luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen"

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Ehdotuksen mukaisesti yleiskaavamenettely säilyisi hyvin pitkälti nykyisenkaltaisena. Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Tarkoituksena olisi keventää kaavojen

laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvää menettelyä ja hallinnollisia prosesseja tilanteessa, jossa samalla alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Yhteisen yleiskaavan hyväksyminen olisi mahdollista kuntien yhteisen toimielimen lisäksi myös kuntien valtuustoissa. Nykyisen lain mukaan tämä on mahdollista vain kuntayhtymän tms. päätöksenteossa. Kaivosteollisuus ry pitää uudistuksia sinänsä kannatettavina, sillä ne voisivat olla joidenkin hankkeiden kannalta merkittäviä sujuvoittamistoimia nopeuttaen edes hieman kaavoittamista. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, miten valitusmenettely toteutetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelymenettelyssä. Luonnoksessa ei käy ilmi, voidaanko yhteiskäsittelymenettelyssä valittaa molemmista kaavoista, mikäli kaavat tehdään yhteispäätöksellä kunnassa. Vai onko tällöin kyseessä vain yksi valitus, joka koskee molempia kaavoja?

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

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa.

Kaavoitusmenettelyä ja vaikutusten arviointia koskeviin säännöksiin ehdotetaan joitain selkeyttäviä ja sujuvoittavia muutoksia. Säännöksessä käytettäisiin voimassa olevasta laissa käytetystä ilmaisusta ”merkittävät vaikutukset” poiketen ilmaisua ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset”. Muutoksella ei olisi kuitenkaan tarkoitus muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvitysvelvollisuutta.

Vaikutusten selvittämisessä tulee säilyttää ja kehittää mahdollisuutta nojautua esimerkiksi YVA- tai lupalainsäädännössä tehtyihin kattaviin selvityksiin.

Eri maankäyttöhankkeilta vaadittavien selvitysten tarkkuus tulisi olla yhdenmukainen. Kokemuksemme mukaan kaivoshankkeilta edellytetään muita kattavampia ja yksityiskohtaisempia selvityksiä.

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

Kaivosteollisuus ry kannattaa ehdotettuja uudistuksia.

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 tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Kaivosteollisuus ry pitää valitusoikeuden nykyisestä poikkeavaa rajausta hyvänä, mutta samalla toteaa valitusoikeuden edelleen säilyvän hyvin laajana.

(Toisto luvusta 5 yleiskaava): Pyydämme tarkentamaan esitystä vielä sen osalta, miten valitusmenettely toteutetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelymenettelyssä. Luonnoksessa ei käy ilmi, voidaanko yhteiskäsittelymenettelyssä valittaa molemmista kaavoista, mikäli kaavat tehdään yhteispäätöksellä kunnassa. Vai onko tällöin kyseessä vain yksi valitus, joka koskee molempia kaavoja?

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa j voimaantuloa koskevat säännökset

Kaivosteollisuus ry ei kannata muutosta maakuntakaavan täytäntöönpanoa koskien. Muutos olisi vastoin hyväksi koettua nykykäytäntöä ja toisi investointihankkeille epävarmuutta ja heikentäisi

tilannetta. Emme näe esitetylle muutokselle todellista ja käytännöstä kumpuavaa tarvetta. Näemme muutoksen riskinä investointihankkeiden lupamenettelyjen kestolle..

Ehdotettu uusi pykälämuotoilu ei käytännössä jatkossa mahdollistaisi kaavan täytäntöönpanoa, koska valitus kohdistuisi investointihankkeeseen ja siten kaavaa ei tältä osin voitaisi määrätä täytäntöönpanokelpoiseksi.

Kaivosteollisuus ry kannattaa nykyisen menettelyn mahdollistamista myös jatkossa siten, että maakuntakaavojen täytäntöönpano on mahdollista myös muu-toksenhakutilanteissa. Edelleen muutoksenhakuviranomainen voisi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

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.

-

Suomela Pekka
Kaivosteollisuus ry - Pekka Suomela