

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

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

-

Kommentit 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

-

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

-

Kommentti 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.

Microsoft Oy:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsiksi

Johdanto

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsiksi. Microsoft lausuu hallituksen esityksestä erityisesti datakeskusten maankäytön suunnittelun, rakentamisen ja toiminnan näkökulmasta. Lausuntonne perustuu Microsoftin Espoossa, Kirkkonummella ja Vihdissä rakenteilla olevien datakeskusten suunnittelusta ja luvittamisesta saatuihin kokemuksiin.

Yleiset kommentit

Microsoft toteaa, että Suomessa on tullut voimaan tai tulossa voimaan useita uudistuksia liittyen erilaisten hankkeiden ympäristöluvitukseen ja rakentamiseen. Microsoft korostaa, että lainsäädäntökokonaisuuden tulisi olla selkeä ja johdonmukainen. Datakeskusten sujuva ja ennakoitava kaavoitus ja luvitus on keskeinen asia, johon datakeskustoimijat kiinnittävät huomiota arvioidessaan hankkeiden sijoittamista eri valtioihin, ja Suomella olisi mahdollisuus saada lisää kilpailullista etua datakeskus- ja muiden investointien houkuttelemiseksi ympäristöllisiä arvoja vaarantamatta sujuvoittamalla kaavoitus- ja lupamenettelyjä alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä.

Microsoft katsoo, että uuden alueidenkäyttölain mukainen kaavoitus- ja valitusprosessien tehostaminen sekä asioinnin ja lupamenettelyjen keskittäminen uuden lupa- ja valvontaviraston hallinnoimaan yhden luukun palvelumalliin voivat edistää hankkeiden sujuvaa ja ennakoitavaa

toteuttamista. Microsoft kuitenkin toteaa, että uudistettuun sääntelyyn sisältyy yhä päällekkäisiä lupa- ja ilmoitusmenettelyjä sekä vaikutustenarviointeja, jotka aiheuttavat hakijoille ja viranomaisille tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Lainvalmistelussa tulisi aktiivisesti pyrkiä näiden päällekkäisyyksien poistamiseen.

Alueidenkäyttölain uudistamisen osalta Microsoft katsoo, että kaavavaiheessa laaditut selvitykset tulisi voida hyödyntää hankkeen lupavaiheessa tehokkaasti niin, ettei hankkeeseen ryhtyvän tarvitse esittää samoja, jo kertaalleen kaava-aikana tutkittuja asioita ratkaistaviksi uusissa lupamenettelyissä. Esimerkiksi mikäli luontoarvot on jo kaavoitusprosessissa asianmukaisesti arvioitu ja huomioitu, ei näitä ratkaisuja tulisi saattaa uudelleen arvioitavaksi ja luvitettavaksi ympäristönsuojelu- taikka luonnonsuojelulain mukaisissa menettelyissä.

5 Luku. Yleiskaava

Microsoft kannattaa ehdotusta, jonka mukaan asemakaava ja yleiskaava voidaan laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Mikäli hankkeen toteuttaminen edellyttää sekä yleiskaavan että asemakaavan laatimista taikka muuttamista, uudistus mahdollistaa kaavoitusprosessien samanaikaisen toteuttamisen ja selvitysten tehokkaan hyödyntämisen.

18 Luku. Muutoksenhaku

Microsoft kannattaa ehdotusta, jonka mukaisesti valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laadittaisiin voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, olisi niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, eikä valitusoikeutta siis olisi kaikilla kunnan jäsenillä asianosaisuudesta riippumatta. Kunnan jäsenille on kuitenkin ehdotuksessa säilytetty mahdollisuus valittaa yleiskaavan hyväksymisestä. Microsoft ehdottaa, että vastaava valitusoikeuden raja- asianosaisiin tehtäisiin koskemaan myös yleiskaavoja.

Microsoft kannattaa ehdotettuja säännöksiä tiettyjen kaavavalitusten käsittelystä kiireellisenä. Säännöksissä mainittujen kiireellisyysperusteiden osalta Microsoft esittää, että ehdotettu 111 § valitusten kiireellistä käsittelyä koskeva säännös ulotettaisiin myös datakeskuksiin, jonka tuottamasta hukkalämmöstä pääosa hyödynnetään. Tämä olisi linjassa sen kanssa, että tällaiset datakeskukset ovat hankkeiden joukossa, jonka luvan käsittelyyn uudessa Lupa ja valvontavirastossa luvanhakija voi hakea etusijaa uuden ns. yhden luukun lain mukaisesti, sekä joihin soveltuu uuden rakentamislain mukainen puhtaan siirtymän sijoittamislupa. Vaihtoehtoisesti Microsoft ehdottaa, että datakeskukset mainittaisiin nimenomaisesti säännöksessä 110 § tai sen perusteluissa asemakaavana, joka on yhteiskunnallisesti merkittävä.

Microsoft korostaa riittävän resursoinnin merkitystä valitustuomioistuimissa, jotta valitusten käsittelyaikoja saataisiin lyhyemmiksi. Tällä hetkellä luvitus- ja valitusprosessien kesto vaikuttaa heikentävästi Suomen maineeseen houkuttelevana investointien kohdemaana. Microsoft katsoo, että sitovien tai vähintäänkin tavoitteellisten käsittelyaikojen asettamista valitustuomioistuimille

tulisi harkita investointihankkeiden ennakoitavuuden ja nykyistä sujuvamman luvituksen varmistamiseksi. Erityishuomiota tulisi lisäksi kiinnittää siihen, että selvästi perusteettomat ja pääasiassa hankkeiden viivyttämiseksi tehtävät valitukset käsiteltäisiin nopeasti niiden valitustuomioistuimelle jättämisen jälkeen. Sitovat määräajat valitusten käsittelylle ovat joltain osin käytössä esimerkiksi Tsêkin tasavallassa.

20 Luku. Erinäiset säännökset

Suhde luonnonsuojelulakiin

Microsoft toteaa, että luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:n mukaista poikkeuslupaa edellyttävien hankkeiden toteuttaminen on 1.6.2023 voimaan tulleen uuden luonnonsuojelulain myötä vaikeutunut. Tämä johtuu siitä, että uuden luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä luonnonsuojelulain 82 §:n 1 momenttiin on otettu aikaisemman lain (1096/1996) 48 §:n 1 momenttia vastaava yleispoikkeussäännös eräistä rauhoitussäännöksistä. Sen mukaan poiketen siitä mitä luonnonsuojelulaissa on säädetty eläinlajien ja kasvilajien rauhoituksesta, aluetta saa käyttää maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan ja rakennuksia sekä laitteita tarkoituksensa mukaisesti tietyin edellytyksin. Hallituksen esityksessä (HE 76/2022 vp) on tältä osin täsmennetty, että rauhoitussäännösten tarkoituksena ei ole estää esimerkiksi tavallista peltojen käyttöä, metsien hakkuuta tai muita maa- ja metsätalouteen liittyviä toimenpiteitä, eikä myöskään rakennuksen tai tien rakentamista. Se, missä määrin toimintaa voidaan pitää tavallisena peltojen käyttönä, metsien hakkuina tai muina maa- ja metsätalouteen liittyvinä toimina, arvioidaan hallituksen esityksen mukaan tapauskohtaisesti. Hallituksen esityksessä on edelleen todettu, että suojelun tarkoituksena ei ole estää jokapäiväistä, tavanomaiseksi katsottavaa toimintaa.

Microsoftin käsityksen mukaan hallintokäytännössä on kuitenkin syntynyt luonnonsuojelulain voimaan tulon jälkeen 1.6.2023 epäselvyyttä siitä, koskeeko luonnonsuojelulain esitöihin lisätty tavanomaisuusvaatimus myös rakentamista, ja mitä sillä tältä osin tarkoitetaan. Yleispoikkeuksen soveltamisala on toisaalta rajallinen, mutta luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä ei ole toisaalta ollut myöskään tarkoitus muuttaa aikaisempaa hallintokäytäntöä, jossa yleispoikkeusta on katsottu voitavan soveltaa myös ei-tavanomaiseen teolliseen mittakaavan rakentamiseen.

Microsoft katsoo, että alueidenkäyttölaissa tulisi erikseen säätää tilanteista, joissa rakennuslupien myöntämistä suoraan ohjaava hankekohtainen asema- tai osayleiskaava on ajantasainen ja kaavoituksen yhteydessä on nimenomaisesti selvitetty kaavoitettavan alueen eläin- ja kasvilajien suojeluarvot. Microsoft katsoo, että luonnonsuojelulain yleispoikkeamisen kohteena olevien eläin- ja kasvilajien suojeluarvot voidaan selvittää ja ratkaista kaavoitukselle asetettujen sisältövaatimusten mukaisesti kaavoituksen yhteydessä, ja myös haastaa mahdollisin valituksin tässä yhteydessä, eikä erilliselle luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:n mukaiselle poikkeuslupamenettelylle siten ole tarvetta. Microsoft toteaa lisäksi selvyden vuoksi, että luonnonsuojeluarvojen tutkiminen on olennainen osa alueidenkäyttölain mukaista alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamista, jolloin lupa- ja valvontaviranomainen voisi kaavoituksesta antamallaan lausunnoilla tosiasiallisesti arvioida ja tarvittaessa kommentoida luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:n tarkoitettua poikkeuslupakysymystä siten, että asia ratkaistaan sitovasti jo kaavoituksen yhteydessä. Microsoftin kokemuksen mukaan luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:n mukaisten poikkeamislupien myöntäminen ei ole ELY-keskusten

mukaan ollut tulkinnallista, vaan asiat ovat selkeitä ja poikkeukset on voitu myöntää. Alueidenkäyttölakiin tulisi tältä osin sisällyttää maininta, että säännöksellä poiketaan muilta osin sovellettavasta luonnonsuojelulaista. Säännösten jatkovalmistelussa tulee tältä osin tarkastella kaavoitukselle asetettuja sisältövaatimuksia ja kaavoituksen yhteydessä laadittavien selvitysten kattavuutta suhteessa luonnonsuojelulakiin.

Luonnonsuojelulakia olisi vastaavasti tarpeen täsmentää siten, että 82 §:n mukainen yleispoikkeuksen soveltaminen olisi aikaisemman soveltamiskäytännön lisäksi mahdollista myös tilanteessa, jossa kyseessä on oikeusvaikutteisessa ja rakennusluvan myöntämistä suoraan ohjaavassa kaavassa osoitettu rakennustoiminta.

Säännösmuutoksen avulla voitaisiin välttää päällekkäisiä hallinnollisia menettelyjä ja luonnonsuojelulainsäädännön mukaisten poikkeuslupahakemusten käsittelystä aiheutuvaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa tilanteessa, jossa rakentamistoiminnan ei ole kaavoituksen yhteydessä katsottu olevan ristiriidassa alueella tunnistettujen rauhoitettujen eläin- ja kasvilajien suojelun kanssa. Muutokset tukisivat hankeluvituksen ennakoitavuutta ja siten lisäisivät investointihalukkuutta ja mahdollistaisivat taloudellista kasvua. Kyseinen alueidenkäyttölain muutos olisi tavoitteiltaan myös yhdenmukainen 1.1.2026 voimaan tulevan ympäristöasioiden ns. yhden luukun lakihankkeen kanssa, jossa luonnonsuojelulain 66 tai 83 §:n poikkeuskysymysten käsittely ei ole muusta luvituksesta erillinen kysymys.

Suhde ympäristönsuojelulakiin ja rakentamislakiin

Microsoft ehdottaa, että rakentamisen aikaiset toimenpiteet voitaisiin ratkaista suoraan oikeusvaikutteisen yleis- ja asemakaavoituksen yhteydessä. Microsoft katsoo, että alueidenkäyttölaissa tulisi erikseen säätää tilanteista, joissa rakentamislupien myöntämistä suoraan ohjaava hankekohtainen kaava on ajantasainen ja kaavoituksen yhteydessä on nimenomaisesti selvitetty rakentamispaikan soveltuvuus ympäristöönsä. Microsoftin näkemyksen mukaan oikeusvaikutteisessa kaavaratkaisussa olisi kaavamääräyksissä mahdollista hallita rakentamisen aikaisia ympäristövaikutuksia. Kyseisessä tilanteessa väliaikaisten rakennustöiden sallittavuutta ei tulisi enää tutkia uudelleen erillisissä ympäristönsuojelullisissa lupa- tai ilmoitusmenettelyissä, jotka ovat päällekkäisiä kaavoituksen kanssa.

Microsoft toteaa, että rakentamisajan väliaikaisten melu- ja muiden vaikutusten hallinnan lupamenettelyt vaihtelevat kuntakohtaisesti merkittävällä tavalla. Microsoftin kokemuksen mukaan rakennustyömaan rakennustöiden vaikutuksia on pyritty hallitsemaan rakentamisluvalla, toimenpideluvalla, maisematyöluvalla ja maanrakennustöihin liittyvillä ilmoitusmenettelyillä sekä ympäristönsuojelulain mukaisella ympäristöluvalla tai meluilmoituksella. Käytäntöjen tapauskohtaisuus ja ennustamattomuus on hankkeiden kehittämisen kannalta haastavaa. Käytäntöjen vaihtelusta huolimatta Microsoftin käsityksen mukaan yleisin menettelytapa rakentamishankkeiden aiheuttaman tilapäisen melu- ja värinähaitan hallitsemiseen on rakennuslupamenettelystä erillinen ympäristönsuojelulain 118 §:n mukainen ns. meluilmoitus. Kuten edellä on esitetty, nämä vaikutukset voitaisiin tutkia ja hallita kaavoituksen yhteydessä annettavin kaavamääräyksin.

Microsoftin kokemusten mukaan datakeskusten rakennustöiden suorittamista edistäisi myös rakentamislain 109 §:ssä säädettyjen kaivamis-, louhimis-, puiden kaatamis- ja muiden näihin verrattavien rakentamista valmistelevien toimenpiteiden suorittamisen salliminen kaavoituksen toteuttamista palvelevina toimenpiteinä suoraan alueella voimassa olevan asemakaavan nojalla ilman ilmoitusta.

Nystedt Heidi
Microsoft Oy - Heidi Nystedt/ Yhteiskuntasuhdejohtaja.