

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsiksi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta hallituksen esitysluonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölainsiksi ja kunnioittavasti toteaa seuraavaa.

EK:n näkemykset tiiviisti:

- Alueidenkäyttölain uudistaminen on tärkeässä roolissa hallitusohjelman toteuttamiseksi. EK kannattaa lukuisia hallituksen esitysluonnokseen sisällytettyjä ehdotuksia.
- Valitettavasti hallituksen esitys sisältää uusiutuvaan energiaan kohdistuvia säännösehdotuksia, joita EK ei kannata, ja jotka voivat merkittävästi heikentää tuuli- ja aurinkovoimahankkeiden toteuttamisedellytyksiä Suomessa.
- Erityisesti tuulivoimalle ehdotettu kiinteä etäisyysvaatimus vaarantaa vakavalla tavalla puhtaan sähköntuotannon kasvun, siihen kytkeytyvät teolliset investoinnit sekä niiden mukana tulevat verotulot ja työpaikat.
- EK edellyttää, että tuulivoiman etäisyysäännöstä suostumusmenettelyineen luovutaan. Tuulivoiman sijoittumista koskeva sääntely on Suomessa vakiintunut ja toimii hyvin, korostaen kuntien mahdollisuutta harkita paikallisesti sopivin tuulivoimaloiden etäisyys suhteessa lähellä sijaitseviin muihin kohteisiin ja toimintoihin.
- EK edellyttää, että alueidenkäyttölain uudistamisessa edetään, jotta sujuvalle investointiluvitukselle keskeinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä astuu voimaan yhdessä valtion aluehallintouudistuksen ja yhden luukun lainsäädäntöhankkeen kanssa. Oikein toteutettuna alueidenkäyttölain uudistus palvelee laajasti lukuisia eri yrityksiä monilla eri toimialoilla. Suomen

kilpailukyvyyn ja talouskasvun tukemiseksi lainsäädännön uudistaminen tulee toteuttaa mahdollisimman pian, mutta kuitenkin niin, että ei samalla vaaranneta puhtaan sähköön tuotantonäkymiä Suomessa.

7 §, Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

Säännös olisi uusi. Säännöksellä toimeenpantaisiin Seveso III -direktiivin asettamat vaatimukset lain tasolla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja ympäristöministeriön ohjekirjeen sijaan. Ehdotettu pykälämuotoilu laajentaisi kemikaaliturvallisuusvaatimuksia Seveso III -direktiivin mukaisten suuronnettomuusvaarallisten laitosten lisäksi myös muihin lupalaitoksiin. Seveso-vaatimukset koskisivat siten laajasti energiantuotantolaitoksia, vetyhankkeita ja muita teollisuuden toimintoja.

On hyvä, että Seveso III -direktiivin tarkoittamista suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja toimintojen sijoittamisesta kaavoituksen yhteydessä säädettäisiin jatkossa alueidenkäyttölaissa.

EK huomauttaa, että käytännön tulkintatilanteissa voi olla epäselvää, tulkitaanko tuotantolaitos kemikaaliturvallisuuslainsäädännön mukaan Seveso-laitokseksi, lupalaitokseksi tai vähäistä kemikaalien käsittelyä ja varastointia harjoittavaksi laitokseksi. Tämä voi heijastua uuden säännöksen soveltamistilanteisiin. Ympäristöministeriön olisi hyvä selvittää, onko tarpeellista varautua ohjeistamaan säännöksen tulkintaa tältä osin.

EK edellyttää, että ympäristöministeriö muuttaa ehdotettua 7 §:ää, jotta tilanne, jossa kaavoitus ja hankelupamenettelyt luovat päällekkäisiä ja osin ristiriitaisia sijainninohjaussäännöksiä, voidaan ratkaista.

Seveso III -direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että suuronnettomuuksien ehkäisemisen tavoite otetaan huomioon maankäytön suunnittelussa tai muissa asiaan kuuluvissa toimenpiteissä. Alueidenkäyttölain 7 § on luettavissa niin, että direktiiviä implementoitaisiin siten, että vain kaavoitus olisi mahdollista. Rakentamislain puhtaan siirtymän sijoittamisluvan 46 a §:n sijoittamisen edellytysten 11-kohtaan Seveso III -direktiivin huomioon ottaminen jo sisältyy.

Seveso III -direktiivin kannalta olennaista on huolehtia ihmisten turvallisuudesta, ja direktiivin tarkoitus voidaan täyttää niin kaavoituksella kuin luvituksellakin. Näin ollen 7 §:n 1 momenttiin olisi lisättävä teksti:

”Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta sekä neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/18/EU 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat, vaarallisia aineita käsittelevät ja varastoivat tuotantolaitokset on silloin, kun kunta päättää laatia kaavan, sijoitettava...”

Pykäläkohtaisissa perusteluissa olisi lisäksi mainittava, että 7 § koskee vain niitä tilanteita, joissa kunta päättää kaavoittaa hankkeen. Jos kunta päättää myöntää hankkeelle esimerkiksi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tai toteaa, että hanke voidaan rakentaa esimerkiksi syrjäiseen paikkaan haja-asutusalueelle suoraan rakentamisluvalla, vaikutukset arvioidaan rakentamislain mukaisessa prosessissa.

EK pyytää ympäristöministeriötä huomioimaan tarpeen arvioida kemikaaliturvallisuuslain muuttamista hallituksen esityksen liitelakina. EK:n käsityksen mukaan kemikaaliturvallisuuslailla ei voida ratkaista kaavoituksen tarvetta. Oikeustila voidaan selkeyttää kemikaaliturvallisuuslain 23 ja 20 §:ää muuttamalla.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

13 §, Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

EK kannattaa säännöstä, joka vastaisi pääpiirteissään voimassa olevassa laissa olevaa ELY-keskuksen edistämistehtävää. Lupa- ja valvontaviraston (LVV) tehtävänä olisi jatkossa tukea kunnan alueidenkäytön suunnittelua.

EK pitää tärkeänä, että LVV antaa kunnille neuvontaa erilaisten hankkeiden ja suunnitelmien vaatimien arviointi-, selvitys- ja lupamenettelyjen kokonaisuudesta riittävän tiedonvaihdon varmistamiseksi ja menettelyiden sujuvoittamiseksi. Investointiluvituksen sujuvuus edellyttää, että kunnissa tehtävät maankäyttöratkaisut ottavat huomioon valtion toimivallan piiriin kuuluvissa ympäristöllisissä menettelyissä asetettavat edellytykset ja siten reunaehdot määrätyn toiminnan sijoittumiselle suunnitellulle alueelle.

EK pitää tärkeänä, että LVV:n valvontatehtävä (2. mom) vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä siten, että valvonta kohdistuu valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin.

14 §, Elinvoimakeskuksen tehtävät

EK:lla ei ole huomautettavaa säännöksen sisältöön, mutta toteaa, että alueiden käytön tehtävät LVV:n ja Elinvoimakeskusten välillä näyttäytyvät jokseenkin epäselviltä. Valtion aluehallinnon uudistuksen toimeenpanossa tulee varmistaa, että päällekkäisiä tehtäviä LVV:n ja Elinvoimakeskusten välillä ei pääse muodostumaan.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö, valmistelu ja oikeusvaikutukset on tarkoitus säilyttää pääosin nykyisen kaltaisena. Niiden tehtävänä olisi jatkossakin valmistaa ja edistää alueidenkäytön kansainvälisten ja valtakunnallisten tarpeiden toteutumista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkemmaksi sisällöksi ehdotetaan lisättäväksi kokonaisturvallisuus ja huoltovarmuus. Ekologisen kestävyys sijaan tavoitteiden tarkemmaksi sisällöksi ehdotetaan lisättävän ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö.

18 §, Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

EK pitää tärkeänä, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan luvun perusteluosiota, erityisesti 18 §:ää, täsmennetään lain jatkovalmistelussa. EK pitää perusteltuna, että kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, ilmastomuutos ja luonnon monimuotoisuus lisätään osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

On kuitenkin erittäin tärkeää, että esimerkiksi luonnon monimuotoisuus on oikeudellisena määritelmänä selkeä lain tulkintatilanteissa. Tältä osin perustelutekstiä tulee vielä tarkentaa.

Uusien määritelmien selkeyden tarvetta puoltaa 16 lukuun ehdotettu 104 §, jonka 3. momentin mukaan valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi annettua määräystä voitaisiin tehostaa valtioneuvoston toimesta uhkasakolla. Tämä olisi selkeä muutos nykytilaan ja vaikuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimeenpanoon.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavaa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavan lukuisin eri tavoin. Muutoksilla tavoitellaan ennen kaikkea maakuntakaavan yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutteisuuden keventämistä, jota EK pitää erittäin tärkeänä osana alueidenkäyttölain uudistusta.

21 §, Maakuntakaavan tarkoitus

Voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen. Tämä johtuu maakuntakaavan tehtävän rajaamisesta maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin.

EK kannattaa esitystä.

23 §, Maakuntakaavan sisältövaatimukset

EK toteaa, että 23 §:ään sisällytettävät uudet sisältövaatimukset, kuten "luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaaliminen" tulee määritellä tarkemmin lain jatkovalmistelussa. Luonnon monimuotoisuus on itsessään laaja käsite, ja on keskeistä tarkentaa, mitä muilla luonnonarvoilla osana alueidenkäyttölakia tarkoitetaan. Luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen määritelmäerot eivät ole riittävällä selkeydellä avattu lain perusteluissa.

Kuten perusteluissa todetaan, käytännössä luonnon monimuotoisuuden vaaliminen otetaan jo nykyisin huomioon maakuntakaavaa laadittaessa osana luontoarvojen vaalimista. Hallituksen esityksessä korostettaisiin luonnon monimuotoisuuden vaalimisen painoarvoa. EK pitää tärkeänä, että lainsäädännöllä luodaan selkeä ja ennustettava toimintaympäristö. Tältä osin luonnon monimuotoisuutta koskeva perusteluosio vaatii jatkovalmistelua.

27 §, Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

EK ehdottaa ympäristöministeriössä harkittavan, tulisiko 27 §:n keskeistä muutosta "maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa" vielä tarkennettava pykälä- ja tai perustelutasolla, jotta tavoiteltu tulkintavaikutus muodostuu.

Perustelutekstin mukaan muutosten on tarkoitus "selkeyttää" maakuntakaavan kuntakaavoitukseen kohdistuvaa oikeusvaikutusta. Rakennusteollisuus ry:n tavoin EK esittää, että 27 §:n perustelutekstiin sana "selkeyttää" korvataan sanamuotoon "keventää tai olennaisesti keventää". Hallitusohjelman mukaisesti uudistuksen tavoitteena on muuttaa maakuntakaavan ohjausvaikutusta olennaisesti kevyemmäksi nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Esitetyllä muutoksella täsmennettäisiin ja varmennettaisiin hallitusohjelman tarkoituksen toteutuminen maakuntakaavan ohjausvaikutuksen keventämisestä.

Lakiesitys sisältää uudentyyppisen mahdollisuuden poiketa yleiskaavoituksessa maakuntakaavasta. EK lähtökohtaisesti kannattaa muutosta. 27 §:n mukaan yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia 1 momentista poiketen. Lakiesityksessä voitaisiin vielä konkreettisemmin säätää edellytyksistä, joiden täytyessä poikkeaminen on mahdollista.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

34 §, Yleiskaavan sisältövaatimukset

Maakuntakaavaa koskevien sisältövaatimusten mukaisesti EK huomauttaa, että lakiin uusina lisättävien määritelmien oikeudellisen sisällön tarkkuus on tärkeää ennakoitavan sääntelyn näkökulmasta.

Pykälän 2 momentin 8 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskeva vaatimus. Perustelujen mukaan luonnon monimuotoisuuden vaaliminen otetaan jo nykyisin huomioon yleiskaavaa laadittaessa osana luonnonarvojen vaalimista. Luonnon monimuotoisuuden nimenomaisella mainitsemisella korostettaisiin luonnon monimuotoisuuden vaalimisen painoarvoa. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miltä osin luonnon monimuotoisuuden lisääminen muuttaisi vallitsevaa oikeustilaa luonnonarvojen vaalimiseen verrattuna tai miten se suhteutuu muuhun voimassa olevaan sääntelyyn, joka koskee luonnon monimuotoisuutta ja sen suojelua. Säännös jää esitetyssä muodossaan varsin laveaksi tarkemman sisällön osalta ja edellyttää tarkennusta.

38 §, Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

EK kannattaa säännösehdotusta.

41 §, Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Ehdotetun pykälän mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Menettely olisi uusi alueidenkäyttölaissa.

EK kannattaa ehdotusta.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

46 §, Asemakaavan tarkoitus

EK tukee Rakennusteollisuus ry:n muutosehdotusta: ”Asemakaava ei saa olla liian yksityiskohtainen siten, että se rajoittaa kiinteistön omistajan tai haltijan mahdollisuutta toteuttaa rakentamishanke tarkoituksenmukaisella tavalla.”

Kaavamääräyksillä tulee olla selkeä maankäyttölinen perusta ja niiden tulee rajautua maankäyttölinisiin tarpeisiin. Käytännössä asemakaavamääräykset ulottuvat rakennussuunnittelun ja asuntosuunnittelun tasolle ja sisältävät teknistä toteuttamistapaa koskevia määräyksiä, jotka tulisi ratkaista rakennuslupavaiheessa. Yksityiskohtaisuus hidastaa kaavoittajan kaavoitustyötä ja johtaa siihen, että hankkeen toteuttaja joutuu hakemaan poikkeuslupan, jotta hanke voidaan toteuttaa.

60 §, Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus

Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan lain 59 §:ää. EK pyytää lain jatkovalmistelussa huomioimaan Rakennusteollisuus ry:n ehdotuksen lisäämällä pykälän perusteluosioon maininnat kustannuksista, korvauksista ja niiden läpinäkyvyydestä erityisesti lain 12 luvun 91 §:n mukaisissa soveltamistilanteissa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeviin erityisiin säännöksiin ehdotetaan joitain muutoksia verrattuna voimassa olevaan lakiin.

EK yhtyy Kaupan liiton näkemykseen, jonka mukaan ehdotetut muutokset ovat ehdottoman kannatettavia ja oikean suuntaisia, mutta riittämättömiä. Vähittäiskaupan suuryksikkösääntely erityissääntelynä haittaa kilpailua kaupan alalla ja heikentää alan investointeja. Erityissääntelyä kaupan alalle osana alueidenkäyttölakia ei lähtökohtaisesti kannateta.

Mikäli vähittäiskaupan toimiala lukeutuu jatkossakin alueidenkäytön suunnittelussa varsin tarkan ja rajoittavan sääntelyn kohteeksi, EK katsoo Kaupan liiton tapaan, että lainsäädännöllä tulee erityisesti edistää kaupan sijaintia erityyppisillä alueilla. Tämä edellyttää kuntatasolla kilpailun 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 joustavaa käyttöä ja käyttötarkoitusten muutoksia.

EK esittää, 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

68 §, Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Tuulivoimayleiskaavaa koskeviin erityisiin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskeva säännös. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyyden olemassa oleviin asuinrakennuksiin ja rakentamisluvan saaneisiin sekä voimassa olevassa yleis- tai asemakaavassa osoitettuihin asuinrakennuspaikkoihin olisi oltava kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus, jos tuulivoimayleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä voitaisiin poiketa alueen maanomistajien suostumuksella. Tuulivoimayleiskaavaa koskevat erityiset sisältövaatimukset koskisivat myös asemakaavaa silloin, kun siinä osoitetaan tuulivoimarakentamista.

EK ei kannata ehdotettuja muutoksia sisällytettäväksi uuteen alueidenkäyttölakiin. Muutosehdotukset ovat hallitusohjelman vastaisia monin osin. Muutosehdotukset vaarantavat vakavalla tavalla energiamurroksen etenemisen ja Suomen kilpailukyvyyn puhtaan siirtymän investointeja houkuttelevana maana.

Ehdotettuja muutoksia ei ole käsitelty lainvalmistelun aikana työryhmässä eivätkä ne sisälly työryhmän mietintöön.

Tuulivoiman sijoittumista koskeva sääntely on Suomessa vakiintunut ja toimii hyvin, korostaen kuntien mahdollisuutta harkita paikallisesti sopivin tuulivoimaloiden etäisyys suhteessa lähellä sijaitseviin muihin kohteisiin ja toimintoihin. Valtakunnallinen etäisyysvaatimus on keinotekoinen ja heikosti perusteltu ratkaisu, joka pahimmillaan vaarantaa tuulivoimahankkeiden toteutumisen jopa yli 30 GW edestä.

EK:n ylläpitämässä vihreiden investointien dataikkunassa tuulivoimahankkeet kattavat ylivoimaisen valtaosan, suunniteltujen maatuulivoimainvestointien arvon ollessa yli 90 MRD euroa. Energiateollisuus ry:n mukaan 30 GW:n tuulivoimainvestointien peruuntuminen merkitsisi noin 40 MRD euron suuruista investointimenetystä.

Tuulivoimahankkeiden peruuntuminen ja investointitahdin hidastuminen muodostavat riskin, jossa sähköä ei olisi riittävästi tarjolla teollisuudelle ja kuluttajille. Samalla sähkön yleinen hintataso nousisi, kun tuotanto ei pysyisi kulutusinvestointien tahdissa. Puhtaan sähköntuotannon kasvun vaarantuessa Suomi voisi menettää teollisuuden investointeja ja niiden mukanaan tuomat verotulot, työpaikat ja hyvinvoinnin.

Energiateollisuus ry:n arvion mukaan tuulivoimakapasiteetti voisi kasvaa nykyisestä noin 15–20 GW, mikäli sähkölle on kysyntää ja investointipäätöksille taloudelliset edellytykset. Tämä vastaisi noin 45–60 TWh sähköntuotantoa vuodessa. Arviossa on huomioitu jo luvitetut hankkeet, hankkeet, joiden yleiskaava on hyväksytty sekä maakunta-kaavojen olemassa olevien tuulivoima-alueiden toteuttamismahdollisuudet.

Suomen sähköntuotanto oli viime vuonna 80 TWh. Suurin potentiaali sähköntuotannon lisäämiseksi on maatuulivoimassa. Hallituksen tavoitetta sähköntuotannon kaksinkertaistamisesta ei näin ollen saavutettaisi, mikäli ehdotettu etäisyysäännös toteutuisi.

Toteutuessaan etäisyysäännöksen vaikutukset olisivat erittäin haitalliset. Hallituksen esitys vähentäisi kuntien kiinteistöverotuloja ja maanomistajien vuokratuloja, nostaisi kuluttajien sähkökustannuksia, lisäisi kielteisiä ympäristövaikutuksia ja heikentäisi luonnon monimuotoisuutta. Etäisyysääntö ohjaisi tuulivoimaa sähkönsiirtolinjoinen kauemmaksi olemassa olevasta infrastruktuurista, mikä vaikeuttaisi luonnonarvojen ja luontoalueiden yhtenäisyyden ylläpitämistä.

EK huomauttaa, että tuulivoiman sitova etäisyysäännös olisi suoraan ristiriidassa maakuntakaavan oikeusvaikutusten keventämiseen tähtäävien ehdotusten kanssa. Myös luonnon monimuotoisuuden huomioimiseksi osana uudistettua alueidenkäyttölakia olisi keskeistä, että ehdotettua sitovaa etäisyysäännöstä ei säädettäisi.

Sen lisäksi, että etäisyysääntely estäisi uuden tuulivoiman sijoittamisen, olisi sääntelyllä erittäin kielteisiä vaikutuksia myös nykyisten tuulivoimala-alueiden muutoshankkeisiin. Tuulivoimaloiden korvaaminen niiden käyttöiän päässä uusilla voimaloilla on erittäin myönteinen tapa lisätä sähköntuotantoa. Muutoshankkeissa voidaan hyödyntää jo käytössä olevaa maa-aluetta ja sähkönsiirtoinfraa. Nykykäytännön mukaan mm. voimaloiden korkeuden tai sijoittelun muutos alueella aiheuttaa useimmiten kaavamuutostarpeen. Esitys estäisi yleiskaavan muuttamisen, jos etäisyysvaatimus ei täyty.

EK toteaa, että ehdotettua etäisyysäännöstä ei tule lisätä osaksi alueidenkäyttölakia.

Mikäli etäisyysäännös sisällytettäisiin lakiin, edellytetyn voimalakorkeuden tulee olla huomattavasti matalampi.

EK ei myöskään kannata suostumusmenettelyn käyttöönottoa. Menettely olisi täysin uusi ja toimisi poikkeuksena sitovaan etäisyysäännökseen. 68 §:n 2 momentissa säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei sovellettaisi, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeudenhaltijat, joiden omistama asuinrakennus tai suoraan rakentamista ohjaavassa kaavassa osoitettu asuinrakennuspaikka sijaitsee lähempänä kuin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä suunnitellusta tuulivoimalasta, antaisivat tähän kirjallisen suostumuksensa.

Suostumusmenettely koskisi ainoastaan vähimmäisetäisyyttä asutuksesta, eikä muista tuulivoimakaavaa koskevista vaatimuksista tai menettelyistä voisi suostumuksella poiketa. Kaavan tulisi täyttää normaalit laissa säädetyt vaatimukset maiseman, melun ja välkkeen osalta. Suostumusmenettelyä ei sovellettaisi suoraan rakentamisluvalla rakennettaviin tuulivoimaloihin.

EK katsoo, että suostumusmenettely ei ratkaisisi vähimmäisetäisyysääntelystä aiheutuvia ongelmia ja eikä siten toimisi mahdollisuutena poiketa vähimmäisetäisyydestä.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

70 §, Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena

Energiateollisuus ry:n tapaan EK katsoo, että uuden aurinkovoimayleiskaavan voidaan katsoa edesauttavan aurinkovoimahankkeiden käsittelyn ennakoitavuutta. EK näkee tärkeänä, että aurinkovoimayleiskaavaa voidaan käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena.

Aurinkovoimalan rakentamisen vaikutukset ovat tapauskohtaisia, ja kaavoituksen tulee pääsääntöisesti kohdistua hankkeisiin, joissa kaavoituksella saadaan lisäarvoa esim. ympäristön näkökulmasta tai eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiseksi. 10 ha aurinkovoimalaa ei voi lähtökohtaisesti pitää merkittävänä rakentamisena, kuten RakL 46 §:n muutosehdotuksessa esitetään.

71 §, Aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Ehdotetussa 71 §:ssä esitetään, että aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle. Perustelujen mukaan aurinkovoimahankkeita on niiden tarvitseman suuren pinta-alan vuoksi tarkoituksenmukaista pyrkiä ohjaamaan pois metsämaalta metsäkadon vähentämiseksi.

EK huomauttaa, että aurinkovoimahankkeita perustetaan eniten muille alueille kuin metsämaalle. Fingridin syyskuussa 2024 julkaistun ennusteen mukaan aurinkovoiman kapasiteetti olisi vuonna 2035 16 000 MW, josta teollisen kokoluokan aurinkovoimaa olisi noin 12 000 MW. Karkeasti arvioituna tämä vastaa noin 12 000 ha maa-aluetta. Ympäristöministeriön v. 2024 laaditun taustaselvityksen mukaan metsämaalle sijoittui ainakin osittain 23 % hankkeista. Tämän perusteella teollista aurinkovoimaa sijoittuisi seuraavan 10 vuoden aikana metsämaalle kokonaisuudessaan alle 3 000 ha. Vuotuisesta metsämaan muutoksesta aurinkovoimarakentaminen vastaa vain hyvin pientä osaa.

Aurinkovoimarakentamisen vaikutukset metsäkatoon eivät eroa muusta rakentamisesta, mutta metsän raivaamiseen liittyvää rajoitusta ehdotetaan laissa ainoastaan aurinkovoimalle. Tämä ei kohtelee eri hanketyyppejä tasa-arvoisesti, ja voi myös aiheuttaa kaavavaatimusten tulkinta-ongelmia eri toiminnoista koostuville hankkeille. Esitetty raja ei ota huomioon maanomistajien oikeuksia metsämaan hyödyntämiseen erilaisiin tarkoituksiin.

EK huomauttaa, että pyrkimyksellä ohjata aurinkovoimaa avonaiseen ympäristöön ja peltomaille voi olla negatiivisia vaikutuksia kotimaiseen ruoantuotantoon ja huoltovarmuuteen. Jos rakentamista metsämaille rajoitetaan lainsäädännöllä, riski aurinkovoiman sijoittamiseen entistä enemmän hyvin ruoantuotantoon soveltuville maa-alueille kasvaa.

Aurinkovoimarakentamista koskevissa erityisissä säännöksissä tulee huomioida hallitusohjelman kirjaus aurinkovoimasta niin kuin se on sinne kirjattu, eli pyrkimyksenä välttää metsämaan merkittävä käyttö aurinkovoiman sijoittumiseen. Liian yksityiskohtaista ohjausta vain aurinkovoimaa koskien ei tule toteuttaa alueidenkäyttölaitilla.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 §, Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan olisi perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Voimassa olevassa laissa oleva ilmaus "merkittävät vaikutukset" muuttuisi ilmaisuun "todennäköisesti merkittävät vaikutukset". Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvitysvelvollisuutta. EK pitää tärkeänä, että säännöksen toimeenpanoa seurataan tämän osalta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jossa asemakaavaa laadittaessa olisi arvioitava todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Säännös olisi uusi. EK kannattaa ehdotusta.

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

90 §, Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

91 §, Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Alueidenkäyttölakiin ehdotetaan lisättäviksi pykälät asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteesta sekä asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa. Maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivästystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään.

EK kannattaa ehdotuksia erittäin tärkeinä.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

EK viittaa 104 §:n osalta valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan säännösehdotukseen.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

110 §, Muutoksenhaku kaavan hyväksymispäätökseen

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi ja olisi siten käsiteltävä kiireellisenä.

EK kannattaa ehdotusta.

111 §, Uusiutuvan energiantuotannon tai ydinvoiman kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä

Pykälä vastaisi muuten voimassa olevan lain 188 a §:ää, mutta siinä säädettäisiin voimassa olevasta laista poiketen myös ydinvoiman kannalta merkittävää asemakaavaa koskevan valituksen ja aurinkovoimaa ohjaavaa yleiskaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä. Pykälä olisi voimassa olevan lain 188 a §:ää vastaavasti määräaikainen, mutta sen voimassaoloaikaa pidennettäisiin vuoden 2032 saakka.

EK kannattaa ehdotusta ja huomauttaa, että kaavavalitusten kiireellinen käsittely on merkittävässä roolissa investointiluvituksen kokonaiskäsittelyaikojen lyhentämiseksi. Ehdotuksella on kiinteä yhteys yhden luukun lainsäädäntöön, jonka eduskunta on juuri hyväksynyt.

Esitys kattaa energiavarastojen ja ydinvoiman asemakaavat. EK tukee Energiateollisuus ry:n esitystä, jonka mukaan myös näitä toimintoja käsittelevät yleiskaavat lisätään kiireellisen käsittelyn soveltamisalaan. Huomionarvoista on, että nämä hankkeet kuuluvat ns. yhden luukun lainsäädännön sisältämään etusijamenettelyyn, joten lainsäädännön yhtenäisyyden ja vaikuttavuuden vuoksi

etusijahankkeita koskeva kaavoitus tulee sisältyä myös kiireellisesti käsiteltävien kaavavalitusten soveltamisalaan.

114 §, Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Asianosaisilla tarkoitetaan niitä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta. Kysymys ei ole valitusoikeuden rajaamisesta.

EK kannattaa esityksiä. Asianosaisuuden oikeudellinen sisältö tulee muodostumaan lähivuosina tuomioistuinkäsittelyissä.

Luvussa 18 ehdotetaan lisäksi Suomen metsäkeskukselle valitusoikeuksia toimialaansa koskevissa asioissa silloin kun kyse on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävästä asiasta. EK katsoo, että ehdotuksilla lisätään viranomaisten välisiä valitusoikeuksia, ja ehdotukset ovat siten hallitusohjelman vastaisia.

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

Otsikossa lienee virhe, tiedoksiantoa koskevat säännökset on sisällytetty lukuun 17.

117 §, Määräys kaavan täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että voimassa olevasta laista poiketen maakuntakaavan voisi määrätä tulemaan voimaan vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan.

EK ei kannata ehdotusta.

Ehdotettu muutos olisi investointihankkeiden kehityksen kannalta heikennys nykysääntelyyn verrattuna. Ehdotetulle muutokselle ei ole esitetty riittäviä perusteita. Muutosehdotus johtaisi investointihankkeiden luvitusajan pitenemiseen hallinto-oikeuskäsittelyn keston verran.

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

EK esittää, että alueidenkäyttölaki mahdollistaa nykytilan jatkumisen, jossa 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

46 §, Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueilla

Rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohtaan esitetään muutosta siltä osin, että ko. kohdassa ei enää mainita kaavoituskatsausta vaan viitataan tietoverkossa pidetyn tiedon mukaisesti vireillä olevaan tai lähiaikoina vireille tulevaan yleis- tai asemakaavaan.

EK kannattaa ehdotusta.

Rakentamislain 46 §:n sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella täsmennettäisiin 46 §:n 2 momentilla siten, että yli kymmenen hehtaarin aurinkovoimalan rakentamista pidettäisiin aina merkittävänä rakentamista, eli se vaatisi kaavoitusta suoran luvittamisen sijasta.

EK ei kannata ehdotusta.

Aurinkovoimarakentamisen merkittävyyttä ja kaavoitustarvetta tulee tarkastella rakentamisen vaikutusten kautta. HE-luonnoksessa esitetty 10 ha raja tulee poistaa.

Esitys 10 ha rajasta on uusi, eikä siitä ole esitetty minkäänlaista vaikutustenarviointia tai käyty keskustelua sidosryhmien kanssa. Esitetty raja tulee lisäämään kaavoituksen tarvetta kunnissa ja lisäksi kaventaa kuntien kaavoitukseen liittyvää harkintavaltaa. Ehdotettu raja on myös vahvasti ristiriidassa hallituksen luvituksen sujuvoittamista koskevien tavoitteiden kanssa.

Energiateollisuus ry:n antaman arvion mukaan nyt esitetty kaavoitusvaatimus tulisi koskemaan n. 80 % suunnitteilla olevia hankkeita. Lainsäädännön tiukat rajat voivat ohjata aurinkovoiman hankekokoa ei-optimaaliseen suuntaan. Tiukka kaavoitusvaatimus voi myös vähentää kannusteita sijoittaa aurinkovoimaa hallitusohjelman mukaisesti mm. rakennettuun ympäristöön, entisille turvetuotantoalueille sekä joutomaille. EK huomauttaa, että sijoittamislupamenettely suunnittelutarve-alueilla on tähänkin asti sisältänyt laajat selvitykset ja vaikutustenarvioinnit.

Rakentamislain muuttamiseen ei ole esitetty lainkaan siirtymäsäännöksiä. Lain muutos esitettyssä muodossa tarkoittaisi merkittävää muutosta aurinkovoimaloiden sijoittamisen edellytyksiin suunnittelutarvealueella. Hankekehittäjä tekee alueen ja aurinkovoimalan teknistaloudelliset selvitykset sekä kattavat vaikutusten arvioinnit hankekehityksen edistämiseksi jo ennen sijoittamislupahakemusta. Ennen sijoittamislupahakemusta hankekehittäjä on tehnyt myös merkittävät toimet hankealueen hallinnan järjestämiseksi. Vireillä olevat hankkeet tulee käsitellä nykyisten säännösten mukaan ja lisäksi aurinkovoiman sijoittamisen edellytysten muuttamiselle (46 §:n 2. mom.) tulee antaa 1–2 vuoden siirtymäaika lain voimaan tulosta lukien.

Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.

-

Heinonen Ulla
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Ojanperä Minna
Elinkeinoelämän keskusliitto EK