

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

Lausuntopalvelussa ei ole kohtaa yleisille kommenteille. Annamme kommenttimme niitä koskien tässä Yleiset säännökset -kohdassa.

Yleisenä kommenttina Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että lakikokonaisuus on laajuutensa ja vaikuttavuutensa vuoksi erittäin merkittävä niin kuntien kuin maakuntienkin toiminnalle. Aidon kuulemisen mahdollistamiseksi maakuntien liitot ovat korostaneet riittävän lausuntoajan merkitystä. Kunnat ja maakunnat käsittelevät lakivalmisteluun liittyvät lausunnot korkealla omassa päätöksenteossaan: lautakunnissa, kunnan- ja kaupunginhallituksissa ja maakuntahallituksissa. Käsittely on siten sidoksissa päätöksenteon kokousaikatauluun. Lausunnon antamisen määräpäivä keskellä vuoden merkittävintä lomakautta ei ole hyvän hallintotavan mukaista.

Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä (6 §). Pykälässä säädettäisiin kansallisesta turvallisuudesta alueidenkäytössä ja vastaisi voimassa olevan lain 4 a §:ää. Alueidenkäytön suunnittelussa olisi selvitettävä 78 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa (7 §). Säännös olisi uusi ja sillä pantaisiin osaltaan täytäntöön Seveso III-direktiivin (13 artikla) maankäytön suunnittelua koskevia säännöksiä.

Etelä-Pohjanmaan liitto näkee hyvänä asiana sen, että selkeämmin lainsäädännön kautta tulee huomioon otettavaksi suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa.

Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla (8 §). Pykälässä säädettäisiin kuntien yhteistyövelvoitteesta Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduilla. Vastaavaa yhteistyövelvoitetta ei ole voimassa olevassa laissa. Kaupunkiseutuihin kuuluvien kuntien olisi tehtävä yhteistyötä alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista koskeissa asioissa kaupunkiseuduillaan. Yhteistyötä olisi tehtävä asioissa, joihin liittyy seudullisia suunnittelu- tai yhteensovittamistarpeita.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää yleisesti ottaen hyvänä yhteistyövelvoitteen kirjaamisesta alueidenkäyttölakiin, mutta huomauttaa, että Suomessa on useampia kasvavia kaupunkiseutuja, joilla on tarpeellista yhteensovittaa alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelua ja ennen kaikkea neuvotella liikennejärjestelmän kehittämishankkeiden rahoituksesta valtion kanssa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa lukuun 2.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä olisi jatkossakin varmistaa ja edistää alueidenkäytön kansainvälisten ja valtakunnallisten tarpeiden toteutumista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa (18 §). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävästä samalla tavoin kuin maakunta- ja kuntakaavojen osalta. Tavoitteissa käsiteltäviin asioihin ehdotetaan lisättäväksi ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen. Tällä halutaan korostaa valtakunnallisen alueidenkäytön ohjauksen tarvetta ilmastonmuutoksen hallinnassa ja sitä koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanon edistämisessä. Myös huoltovarmuus ja kokonaisturvallisuus lisättäisiin tavoitteissa käsiteltäviin asioihin. Maakuntakaavoituksen merkitystä tavoitteiden konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen ei enää erikseen korostettaisi, koska myös kuntakaavoituksella on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa.

Etelä-Pohjanmaan liitto näkee lähtökohtaisesti hyvänä asiana sen, että tavoitteissa käsiteltävissä asioissa huomioidaan vahvemmin ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Liitto näkee, että maakuntakaavoitus on myös jatkossa keskeisessä roolissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisessa ja toteuttamisessa.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää hyvänä, että alueidenkäyttötavoitteista pyydetään jatkossa lausunnot niin maakunnan liitoilta kuin kunnilta (19 §). Liitto kuitenkin korostaa, ettei pelkkä lausuntomenettely ole riittävä tapa osallistaa maakunnan liittoja tavoitteiden valmisteluun. Liitot

ovat keskeisessä roolissa alueidenkäytön ja aluerakenteen kehittämistarpeiden seurannassa ja ennakkoinnissa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Keskeisimmät alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvat muutokset koskisivat maakuntakaavaa. Lain myötä maakuntakaavan tehtävää rajattaisiin koskemaan vähintään maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä ja myös maakuntakaavan oikeusvaikutteisuutta kevennettäisiin. Jatkossa maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa sen sijaan, että se olisi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa. Lain perusteluteksteissä todetaan, että muutoksella on tarkoitus sujuvoittaa kaavajärjestelmää ja lisätä sen joustavuutta, koska maakuntakaavan ohjausvaikutusta on ajoittain tulkittu tiukemmin, kuin mitä voimassa olevan lain perustelut antavat ymmärtää.

Etelä-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan esitetty ohjeena olemisen muuttaminen muotoon on otettava huomioon ei selkeytä maakuntakaavan oikeusvaikutusta muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan.

Muuttuva termi kohdistuisi maakuntakaavan oikeusvaikutuksiin, jossa ohjeena oleminen korvattaisiin huomioon ottamisella (27 §). Voimassa olevassa alueidenkäyttölain mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään (39 §). Tämä säädös jäisi HE:n mukaan ennalleen, samoin sanamuoto yleiskaavan ja maakuntakaavan huomioon ottamisesta asemakaavoituksessa. Ainoa säädöskohta, johon lakiesityksessä vielä jäisi ohjeena oleminen, on yleiskaavan oikeusvaikutukset (38 §). Lain säädöskohtaisista perusteluista tulisi selvittää, mikä ero on ohjeena olemisella ja huomioon ottamisella. Perusteluissa avataan huomioon ottamisen ja edistämisen tarkoitusta. Säädoskohtaisissa perusteluissa ohjeena olemisen konkreettista oikeusvaikutusta ei ole selitetty. Lakiesityksen mukaan kuitenkin juuri ohjeena olemisen muuttaminen muotoon ”otettava huomioon” on olennainen muutos maakuntakaavan oikeusvaikutukseen. Koska termin muuttuminen käytännössä merkitsee uuden juridisen tulkinnan muodostumista hallinto-oikeuskäsittelyissä, mikä tarkoittaa myös kaavaprosessien pitkittymistä, olisi näin merkittävän asian perustelu olennaista lakia muutettaessa.

Kuten HE:n perusteluissakin todetaan, maakuntakaavan täsmentyminen yleiskaavoituksessa kuuluu suunnittelujärjestelmän peruseräpäätteisiin. Maakuntakaavan oikeusvaikutus toteutuu oikeus- ja ohjausvaikutukseltaan eri luonteisten merkintöjen (kaavakohteiden) kautta. Maakuntakaavan kokonaisuus ja sen yleispiirteisyys ja joustavuus perustuu aluevarausten, osa-alueen erityisominaisuutta kuvaavien merkintöjen ja kehittämisperiaatemarkintöjen muodostamaan kokonaisuuteen. Säädösten pitkän voimassaoloajan aikana näille on olemassa jo vakiintunut oikeudellinen tulkinta.

Säädoskohtaisessa perustelussa (27 §) todetaan edelleen, että koska maakuntakaavassa käsiteltäisiin 21 § mukaisesti vain vähintään maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, siihen yleensä kuuluisi myös alueita, joille ei ole maakuntakaavassa osoitettu kehittämisperiaatteita,

aluevarauksia tai erityisominaisuuksia. Maakuntakaavan ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan suunnitteluun tarkoittaisi näiden niin sanottujen valkoisten alueiden osalta sitä, että maakuntakaava ei muodostaisi estettä yleiskaavaa laadittaessa osoittaa myös maakunnallisesti merkittävää alueidenkäyttöä näille alueille, ellei erikseen ole laissa toisin säädetty. Maakuntakaavan muu sisältö ja siitä mahdollisesti aiheutuvat reunaehdot yleiskaavan laadintaan tulisi kuitenkin tällöinkin ottaa huomioon edellä kuvatulla tavalla ja maakuntakaavan yleispiirteisyyden puitteissa.

Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että esitetty tapa ei tue maakunnan liitolle 15 §:ssä säädettyä tehtävää vastata maakunnan suunnittelusta eikä maakuntakaavalle 21 §:ssä säädettyä tarkoitusta esittää maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset alueet sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Malli heikentää olennaisesti mahdollisuuksia ottaa huomioon maakuntakaavan sisältövaatimukset sekä arvioida ja ennakoida maakunnan suunnittelun ja maakuntakaavan vaikutuksia koko maakunnan kattavasti.

Maakuntakaavan tarkoitus 21 §. Voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen. Muutos ei kuitenkaan estäisi esimerkiksi maakunnan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään tai niiden yhteensovittamiseen liittyvien alueidenkäytön periaatteiden käsittelyä maakuntakaavassa, jos näillä kysymyksillä on vähintään maakunnallista merkitystä. Alerakenteen toimivuutta koskeva vaatimus olisi uusi, mutta se sisältäisi pääosin samoja asioita kuin voimassa olevan lain tarkoituksenmukaista aluerakennetta koskeva sisältövaatimus.

Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että maakuntakaavan tehtävien rajausta ei tältä osin ole riittävän selkeä. Lakiin olisi nyt esitettyä selkeämmin tarpeellista sanoittaa seudullisen yhdyskuntarakenteen periaatteiden ohjaus ja sen tasot sekä seudullisen ohjauksen edellyttämä joustavuus. Jos maakuntakaavan tehtäväksi rajataan vain aluerakennetasoinen ohjaus, on riskinä, että kuntien yleiskaavoituksen ja maakuntakaavoituksen väliin jäävän seudullisen yhdyskuntarakenteen ohjaus jää heikoksi. Lisäksi ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavia alueidenkäytön suunnittelun teemoja selvityksineen ja vuorovaikutusmenettelyineen siirtyy maakuntien liitoilta kuntien tehtäväksi. Työmäärän lisääntyminen voi olla riski kaavoituksen sujuvuudelle, sillä kuntien resurssit ovat jo tällä hetkellä käytössä täysimääräisesti. Etelä-Pohjanmaan liiton näkemyksen mukaan kunnissa kaavaprosessit ovat hidastuneet, kaavahankkeiden laadintakustannukset ovat kasvaneet sekä hallintotyömäärät lisääntyneet jatkuvasti kasvavien selvitys- ja vaikutusarviointivelvoitteiden takia.

Voimassa olevasta laista poiketen alueidenkäyttölaki mahdollistaisi myös poikkeamisen maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa. Poikkeamiselle olisi kuitenkin oltava kunnan alueidenkäytön kehittämiseen liittyvä perusteltu syy, kuten esimerkiksi maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun selkeä vanhentuneisuus. Lisäksi yleiskaavassa esitettävän maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun olisi sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen. Yleiskaavaa laadittaessa olisi tältä osin otettava huomioon myös maakuntakaavan sisältövaatimukset.

Etelä-Pohjanmaan liitto huomauttaa, että maakuntakaavasta poikkeaminen on ollut mahdollista nykyisenkin lainsäädännön perusteella siten kuin säädoskohtaisissa perusteluissa esitetään, ja maakuntakaavaa on tulkittu lain edellyttämällä tavalla sen yleispiirteisyys huomioiden.

Laissa ehdotetaan myös viranomaisten maakuntakaavaa koskeva edistämisvelvollisuus poistettavaksi (27 §). Säädoskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisia ei enää katsota voitavan velvoittaa edistämään aktiivisesti maakuntakaavan toteutumista, koska maakuntakaavan vahvistamismenettely on poistettu ja viranomaisten vaikutusmahdollisuudet maakuntakaavan sisältöön siten heikentyneet.

Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että esitettyä viranomaisten vaikutusmahdollisuuksien heikentymistä ei ole todennettu eikä perusteltu. Mikäli edistämisvelvoite poistetaan, sille tulisi esittää todelliset syyt. Maakuntakaavan vahvistamismenettelyn poistamista maankäyttö- ja rakennuslaista perusteltiin säädoskohtaisissa perusteluissa mm. sillä, että vahvistuskäsittely pidentää kaavaprosessia ja viivyttää kaavan voimaantumista myös niiltä osin, joihin ei kohdistu ristiriitoja. Lisäksi perusteluissa mm. korostettiin tarvetta ennakoivaan ministeriöiden osallistumiseen: ”Nykyistä viranomaiskeskeistä suunnittelukulttuuria on katsottu tarpeelliseksi uudistaa. Suunnittelukulttuurin uudistaminen ei tarkoita, että viranomaisten tulisi osallistua vähemmän maankäytön suunnitteluun, vaan tarvetta osallistua ennakoivasti ja vuorovaikutteisesti viranomaisyhteistyöhön. Ministeriöiden nykyinen lausuntokäytäntö, jossa arvioinnin kohteena on valtuuston hyväksymä valmis kaavaratkaisu, ei ole mahdollistanut ennakkollista vuoropuhelua suunnitteluprosessin kuluessa” (HE 114/2015).

Etelä-Pohjanmaan liitto huomauttaa, että ELY-keskuksella, jatkossa Lupa- ja valvontavirastolla, on säädetty velvollisuus valvoa, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Jos maakuntakaavan tehtävä keskittyy alueidenkäyttöä koskeviin valtakunnallisiin ja maakunnallisiin tavoitteisiin, ei viranomaisen vaikuttamismahdollisuuksien voi katsoa heikentyvän tai heikentyneen. Viranomaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistaa 29 §:n säädos yhteistyöstä maakuntakaavaa laadittaessa, joka kattaa muun ohella myös velvollisuuden olla yhteydessä ympäristöministeriöön ja muihin ministeriöihin, joita asia koskee. Säädosmalli ohjaa laajaan viranomaisyhteistyöhön kaavan valmisteluvaiheessa sen sijaan, että valvonta ja muutoksenhaku kohdistuisi jo hyväksyttyyn kaavaan. Lisäksi, kun esityksen mukaan luovuttaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta erillisestä viranomaislausuntovaiheesta ennen maakuntakaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville, ennakoiva viranomaisyhteistyö painottuu entisestään kaavan valmisteluvaiheeseen kaavaprosessien sujuvuuden varmistamiseksi.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin ehdotetaan lisättäväksi mm. ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevista sisältövaatimuksista. Luonnon monimuotoisuuden vaaliminen maakuntakaavassa 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.

Vaikutuksissa viranomaisten toimintaan on arvioitu, että uudet sisältövaatimukset (mm. luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen huomioon ottaminen) voivat lisätä maakuntien liittojen työmäärää ja kustannuksia selvitystarpeiden myötä.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää kyseistä lisäystä maakuntakaavan sisältövaatimuksiin tarpeellisenä ja perusteltuna. Kuten alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän nykytilan arvioinnissa tuodaan esiin, olemassa olevien ohjausvälineiden tehokkaampi kohdistaminen ilmastonmuutoksen hillintään ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen ovat avainasemassa, kun alueidenkäytöltä edellytetään päästövähennyksiä nykyistä enemmän. Uusi sisältövaatimus vahvistaa ympäristöön ja luontoon liittyvien näkökulmien huomioon ottamista myös maakuntakaavatasolla.

Myös liikennejärjestelmän toimivuutta koskeva maakuntakaavan sisältövaatimus olisi uusi. Maakuntakaavassa huomioitaisiin eri henkilö- ja tavaraliikennemuotojen ja niiden edellyttämän infrastruktuurin (esimerkiksi väylät, liikenteen solmupisteet ja muut liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta tarpeelliset alueet, kuten joukkoliikenteen varikot ja raskaan liikenteen tarvitsemat alueet) alueidenkäytölliset tarpeet maakuntakaavan tehtävän mukaisella tarkkuudella.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa liikennejärjestelmän toimivuuteen liittyen edellytettäisiin melko paikallisestikin vaikuttavien teemojen huomioimista. Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että tältä osin uusi sisältövaatimus on jossain määrin ristiriitainen siihen nähden, että maakuntakaavassa käsitellään jatkossa vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviä asioita.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaava säilyttäisi nykyisen roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, mutta siihen ehdotetaan eräitä kaavaprosessin sujuvuutta lisääviä muutoksia ja sisältövaatimuksia koskevia muutoksia. Jatkossa olisi mahdollista laatia yleiskaava ja asemakaava samanaikaisesti ja hyväksyä ne samalla päätöksellä.

Etelä-Pohjanmaan liitto katsoo, että muutoksella on kaavoitusprosessia sujuvoittava vaikutus.

Lakiesityksessä muun muassa kuntien yhteistä yleiskaavaa koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset yhteiseen yleiskaavaan olisivat samat kuin mitä edellä on todettu maakuntakaavan oikeusvaikutuksista muihin yleiskaavoihin. Lisäksi laadittaessa yleiskaavaa alueelle, jolla on voimassa kuntien yhteinen yleiskaava, kuntien yhteinen yleiskaava olisi nykyisestä poiketen otettava huomioon maakuntakaavan sijasta. Yhteisen yleiskaavan hyväksyminen olisi mahdollista kuntien yhteisen toimielimen lisäksi myös kuntien valtuustoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin mukaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä tunnistaa kaupunkiseudun huonosti toiminnallisena kokonaisuutena. Etelä-Pohjanmaan liitto katsoo, että nykyisenkin lainsäädännön tarjoama mahdollisuus laatia kuntien yhteinen yleiskaava, joka ohjaa tarkempaa suunnittelua, vastaa tähän haasteeseen nimenomaan kaupunkiseutujen yhteisen suunnittelutarpeen osalta. Maakuntakaava tulee yhä edelleen huomioiduksi yhteisen yleiskaavan laadinnassa ja näin maakunnalliset alueidenkäyttöön liittyvät tavoitteet näkyvät myös tarkemmassa suunnittelussa. HE:n mukaan kuntien yhteiseen yleiskaavaan sovellettaisiin muutoin kuin 45§:n mukaisen ohjausvaikutuksen osalta, mitä yleiskaavasta säädetään. Tällöin mahdollistuvat tulkinnalliset epäselvyydet maakuntakaavan ja yleiskaavan huomioimisen osalta erityisesti silloin, jos kuntien yhteinen yleiskaava on laadittu 32.2§:n mukaisesti vaihteittain.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa lukuun 6.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeviin säännöksiin esitetään muutosta siten, että maakuntakaavoissa käsiteltäisiin jatkossa keskustatoimintojen alueiden lisäksi sellaisia niiden ulkopuolelle sijoittuvia vähittäiskaupan suuryksiköitä, joilla on vähintään maakunnallista merkittävyyttä. Maakuntakaavoituksella ei myöskään jatkossa määriteltäisi tällaisten vähittäiskaupan suuryksiköiden kokorajaa tai enimmäismitoitusta.

Vaikutuksissa viranomaisten toimintaan liittyen perustelutekstissä todetaan, että maakuntakaavan tehtävien rajaaminen sekä yksityiskohtaisuuden ja näihin liittyen myös selvitystarpeiden vähentäminen vähentää jossain määrin maakuntien liittojen työmäärää.

Etelä-Pohjanmaan liitto katsoo kuitenkin, että jatkossa maakunnallisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön määrittely, kaupan laatu ja määrä edellyttävät myös maakuntakaavatasolla selvitystarvetta, vaikka vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen osalta maakuntakaavan ohjausvaikutus heikkenee.

Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä eikä sitä, että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Yhdyskuntarakenteen eheyden ja kestävien kulkutapojen edistämisen sekä maakuntakaavan sisältövaatimuksiin kuuluvien alueidenkäytön taloudellisuuden, ekologisen kestävyys ja aluerakenteen toimivuuden näkökulmista Etelä-Pohjanmaan liitto pitää vaatimuksen poistamista ongelmallisena.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset (68 §). Nykyisen lain tuulivoimarakentamista koskevat yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset ehdotetaan pidettäväksi muutoin ennallaan, mutta pykälään lisättäisiin säännökset vähimmäisetäisyydestä asutukseen niiden tuulivoimayleiskaavojen osalta, jotka eivät sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle. Lisäksi maisemavaikutusten huomioimista vahvistettaisiin.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin tuulivoimarakentamisen maisemavaikutuksista. Tuulivoimarakentamisen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat usein maisemaan, minkä vuoksi tuulivoimarakentamisen sijoittumista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa tulisi ottaa erityisesti huomioon tuulivoimaloiden rakentamisen sopeutuminen maisemaan sekä maiseman mahdolliset erityispiirteet. Lainkohdassa tarkoitettua mainintaa merkittävistä haitallisista vaikutuksista maisemasta tulisi tulkita kunkin hankkeen tapauskohtaisista olosuhteista lähtien.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää myönteisenä maisemavaikutusten huomioimisen vahvistamista yleiskaavassa ja säännöstä, jonka mukaan on huolehdittava siitä, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia ja katsoo, että niillä voidaan vähentää tuulivoimaloiden negatiivisia maisemavaikutuksia. Liitto katsoo, että vaikka tulkintaa tehdään kunkin hankkeen tapauskohtaisista olosuhteista käsin, säännöstekstiä tukisi lisäohjeistus siitä, miten ”merkittävä haitallinen maisemavaikutus” määritellään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vähimmäisetäisyydestä asutukseen niiden tuulivoimayleiskaavojen osalta, jotka eivät sijoittuisi maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoimaloiden alueille. Jos tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, tuulivoimala olisi sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 41 tai 74 §:ssä tarkoitettussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Asuinrakennuksilla tarkoitettaisiin sekä pysyvään asumiseen että loma-asumiseen tarkoitettuja rakennuksia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin suostumusmenettelystä. Sen mukaan pykälän 2 momentissa säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei sovellettaisi, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joiden omistama asuinrakennus tai suoraan rakentamista ohjaavassa kaavassa osoitettu asuinrakennuspaikka sijaitsee lähempänä kuin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä suunnittelusta tuulivoimalasta, antaisivat tähän kirjallisen suostumuksensa. Kunta vastaisi siitä, että kaikki nämä maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat ovat antaneet suostumuksensa.

Tuulivoimalan ja asutuksen välisestä vähimmäisetäisyydestä (kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus) säätämisen arvioidaan vähentävän kuntien mahdollisuuksia kaavoittaa sellaisia tuulivoima-

alueita alueilleen, joita ei ole osoitettu maakuntakaavassa. Ehdotetun säännöksen myötä maakuntakaavan rooli tuulivoimakaavoituksen osalta vahvistuisi.

Etelä-Pohjanmaan liitto tunnistaa säädöskohtaiset perustelut maakuntakaavatason tarkastelun merkityksestä. Maakuntakaavassa on mahdollista tarkastella parhaiten tuulivoimatuotannolle soveltuvia alueita ja huomioida valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koko maakunnan kattavasti, ja huomioida lisäksi ylimaakunnalliset vaikutukset.

On syytä huomioida, että nykyisen lain perusteella valmistellut ja hyväksytyt maakuntakaavat ovat keskittyneet seudullisesti merkittävän tuulivoimatuotannon sijoittumisen osoittamiseen. Nyt esitetty lakimuutos muuttaa maakuntakaavan tarkoitusta siten, että alueidenkäyttöä voidaan käsitellä vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Maakuntakaavojen mahdollisuudet käsitellä vaikutuksiltaan seudullisesti merkittävien tuulivoima-alueiden sijaan maakunnallisesti merkittävän tuulivoimatuotannon sijoittumista on siis tarkasteltava uudelleen. Tämä saattaa tarkoittaa esimerkiksi maakuntakaavoissa osoitettavien tuulivoimatuotantoon soveltuvien alueiden vähimmäiskokorajan kasvamista nykyisestä.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”tilanteessa, jossa osa tuulivoimaosayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloista ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, vähimmäisetäisyyttä olisi noudatettava niiden tuulivoimaloiden osalta, jotka olisivat maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolella. Tuulivoimaloiden sijoittumisen tulkinnassa suhteessa maakuntakaavaan olisi kuitenkin aina huomioitava maakuntakaavan yleispiirteisyys.” Etelä-Pohjanmaan liitto huomauttaa, että esitetty tulkinta on ristiriidassa maakuntakaavan yleispiirteisen esitystavan kanssa. Tuulivoimatuotantoon soveltuvat alueet on esitetty maakuntakaavassa erityisominaisuutta kuvaavalla merkinnällä. Merkintä mahdollistaa myös tuulivoima-alueen rajan tarkentumisen yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä. Etelä-Pohjanmaan liitto tuo esiin, että keskeinen kriteeri maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden määrittämisessä on etäisyys vakituisiin ja vapaa-ajan asuntoihin. Vaikka maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden määrittelyssä huomioidaan tarkimpaan käytettävissä olevaan tietoon perustuen vakituiset ja loma-asunnot, tiedot niistä eivät ole täydellisiä ja elävät jatkuvasti ajassa. Etelä-Pohjanmaan liiton kokemusten mukaisesti tuulivoima-alueiden rajat usein yleiskaavoituksessa täsmentyvät nimenomaan sen vuoksi, että tiedot vakituisten ja loma-asuntojen statuksesta on päivittynyt. Liitto katsoo, että esitetty rajausta etäisyyssääntelyn soveltamisesta maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolisiin voimaloihin, rajaa kehittämistä ja käytännössä Etelä-Pohjanmaalla estää voimat.

Yleisenä kommenttina Etelä-Pohjanmaan liitto toteaa, että kategorinen etäisyyssääntely lailla ei ole tarkoituksenmukaista, koska alueet ja niiden erityispiirteet vaihtelevat, samoin kuin tilanteeseen sopiva etäisyys. Vähimmäisetäisyys ei myöskään ehdottomasti vaikuta vähentävästi visuaaliseen maisemavaikutukseen, johon vaikuttaa etäisyyttä voimakkaammin näkyminen, tuulivoimaloiden ja vaikutuskohteen välisen alueen avoimuus. Liitto katsoo, että aluekohtainen vähimmäisetäisyys selviää tapauskohtaisesti selkeimmin yleiskaavan vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Asutukseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten välttäminen ja lieventäminen on mahdollista jo nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä kunnallisen päätöksenteon kautta. Säädoskohtaisista perusteluista ei selviä, millä perusteella etäisyysmäärittelyyn on päädytty. Koska yleiskaavan sisältövaatimuksena esitetty 68.2§:n mukainen etäisyysmäärittely vaikuttaa merkittävästi tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavoituksen toteuttamismahdollisuuksiin, olisi näin merkittävän asian perustelu olennaista lakia muutettaessa.

Pykälän 3 momentin suostumusmenettely ja sen soveltaminen käytännössä voi olla haastavaa ja aikaa vievää mm. maanomistajien suuren määrän vuoksi.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää hyvänä, että lainsäädännöllä mahdollistetaan suoraan rakentamista ohjaavan aurinkovoimaosayleiskaavan laatiminen. Aurinkovoimarakentamisen säätely lainsäädännöllä on tarpeellista alalla tapahtunut voimakas kasvu huomioiden.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa lukuun 10.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (78 §). Pykälässä säädettäisiin siitä, miten kaavan vaikutuksia tulisi kaavaa laadittaessa selvittää. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan lain 9 §:ää. Momentin toisessa säännöksessä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että kaavan yleispiirteisyys ja ohjausvaikutus otettaisiin huomioon selvitysten tarkkuutta määriteltäessä.

Etelä-Pohjanmaan liitto näkee lähtökohtaisesti hyvänä sen, että lainsäädännöllä edelleen tunnustetaan kunkin kaavatason tehtävä ja tarkoitus kaavan vaikutuksia selvitetessä. Lakimuutoksen myötä maakuntakaavassa tarkasteltavat asiat ovat jatkossa kuitenkin vähintään maakunnallisesti merkittäviä. Vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutteisuutta kevennetään, ei selvitysten määrä välttämättä vähene. Jatkossa kokonaan uutena kysymyksenä tulee maakunnallisen merkittävyyden rajan määrittely. Tämä ei vähennä selvitystarvetta, vaan lähinnä muuttaa selvitysten sisältöä.

Kaavaehdotuksen tiedoksianto (83 §). Pykälässä säädettäisiin maakuntakaavaehdotuksen, yleiskaavaehdotuksen ja asemakaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan liiton ja kaava-alueen kuntien olisi annettava maakuntakaavaehdotus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään.

Maakuntakaavaehdotuksen olisi kuitenkin oltava nähtävillä hallintolaista poiketen vähintään 30 päivän ajan. Momentti vastaisi muuten voimassa olevan lain 65 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 §:n säännöksiä, mutta siinä säädettäisiin voimassa olevasta laista ja asetuksesta poiketen, että maakuntakaavaehdotus olisi annettava tiedoksi hallintolain 62 a §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa.

Viranomaisneuvottelu maakuntakaavasta (85 §). Pykälän 1 momentin mukaan maakuntakaavaa valmisteltaessa olisi oltava yhteydessä Lupa- ja valvontavirastoon sekä niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Säännös vastaisi voimassa olevan lain 66 § 1 momenttiin sisältyvää säännöstä.

Pykälän 2 momentin mukaan myös maakuntakaavaehdotuksesta olisi edelleen järjestettävä viranomaisneuvottelu. Muutoksena voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännökseen neuvottelu järjestettäisiin maakuntakaavaehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä ja sitä koskevien muistutusten ja lausuntojen saavuttua. Muutos tarkoittaisi luopumista voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta maakuntakaavaehdotuksen erillisestä viranomaislausuntovaiheesta.

Etelä-Pohjanmaan liitto pitää luopumista voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta maakuntakaavan ehdotusvaiheen viranomaiskuulemisesta lähtökohtaisesti oikeansuuntaisena. Etelä-Pohjanmaan liitto näkee kuitenkin, että ehdotusvaiheen viranomaislausuntokierroksen poistaminen tulee korostamaan vuoropuhelua ja viranomaisstahojen kuulemisen merkitystä sekä painoarvoa jo maakuntakaavan valmisteluvaiheessa.

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

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa lukuun 12.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa merialuesuunnittelua koskevaan lukuun.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa kansallista kaupunkipuistoa koskevaa lukuun.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa lukuun 15.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi (104 §). Voimassa olevan lain 178 §:ään verrattuna pykälään lisättäisiin määräajan asettamista ja uhkasakkoa koskevat säännökset sekä toimivalta siirrettäisiin ympäristöministeriöltä valtioneuvostolle.

Lakiesityksen pykälällä 103 säädettäisiin, että ympäristöministeriö voisi uhkasakon uhalla velvoittaa kunnan tai maakunnan liiton toteuttamaan laissa määrätyn suunnitteluvetoisuuden ja pykälällä 104 säädettäisiin valtioneuvostolle mahdollisuus määrätä kunta tai maakunnan liitto käynnistämään kaavoitus ja hyväksymään kaava määräajassa valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi.

Etelä-Pohjanmaan liitto katsoo, että esitetyssä muodossaan lakiesitykseen voi liittyä perustuslaillisia kysymyksiä kuntien itsehallintoon ja kaavoitusmonopoliin liittyen. Liitto pitääkin hyvänä, että hallitus näkee suotavana pyytää lakiesityksestä perustuslakivaliokunnan näkemyksen.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa lukuun 17.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Valitusoikeus maakuntakaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä (113 §). Säännös vastaisi voimassa olevassa laissa olevaa säännöstä muutoin, mutta valitusoikeus olisi lisäksi Suomen metsäkeskukselle toimialaansa koskevissa asioissa silloin, kun kyse on vaikutuksiltaan valtakunnallisesta tai merkittävästä maakunnallisesta asiasta.

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

Pykälässä 115 § säädettäisiin kaavan voimaantulosta. Nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen. Kaava tulisi voimaan, kun hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Voimaantulosta olisi tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään.

Tiedoksiantoa ja voimaantuloa koskevia säännöksiä muutettaisiin maakuntakaavan osalta myös siten, että maakuntakaavan voisi asemakaavojen ja yleiskaavojen tapaan määrätä ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta täytäntöönpantavaksi vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Voimassa olevan lain mukaan maakuntahallitus voi määrätä maakuntakaavan kokonaan täytäntöönpantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman.

Etelä-Pohjanmaan liitto katsoo, että esitetty maakuntakaavan voimaantuloa koskeva säännösmuutos on jossain määrin heikennys verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Käytännössä uuden säännöksen soveltaminen maakuntakaavan osittaisessa täytäntöönpanossa voi olla

haastavaa. Erityisesti tilanteessa, missä valitusperusteet kohdistuvat kaavoitusmenettelyyn ja siten koko kaava-alueeseen.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Etelä-Pohjanmaan liitolla ei ole kommentoitavaa luvun 20 erinäisiin säännöksiin.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voimassa olevia kaavoja koskevassa siirtymäsäännöksessä (129 §) säädettäisiin siitä, että alueidenkäyttölain nojalla voimaan tulleet kaavat ovat voimassa tämän lain mukaisina kaavoina. Epäselväksi jää, mitä tämä käytännössä tarkoittaa jo hyväksytyt ja voimaan tulleet kaavojen tulkinnan ja soveltamisen näkökulmista.

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

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta (101 a §). Pykälässä säädettäisiin metsätalouden harjoittamisen rajoitusta koskevasta korvauksesta. Pykälä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Korvausvelvollinen olisi aina kunta. Menetystä

pidettäisiin aina vähäistä suurempana, jos se olisi vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä prosenttia rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rajoituksista pykälän soveltamisalaan. Rajoitusten tarkoituksena olisi estää päällekkäisyys luonnonsuojelulain ja metsälain säännösten kanssa. Pykälää ei sovellettaisi, jos suojelumääräyksen alaisesta alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelulain mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita, koska näistä alueista on korvaussäännökset luonnonsuojelulaissa. Pykälää ei myöskään sovellettaisi, jos suojelumääräyksen alaisella alueella sovelletaan metsälakia ja suojelumääräys koskee metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä, koska näistä erityisen tärkeistä elinympäristöistä on säännökset metsälain 3 luvussa.

Esitetty muutos on kaavojen sisältövaatimukset ja asetettu korvauskynnys (vähäistä suurempi menetys, vähintään 3000 € tai 4 % rajoituksenalaisen markkinakelpoisen puuston arvosta) huomioon ottaen kunnille kohtuuton. Kunnat eivät enää voisi laatia luonnonarvojen vaalimista ja luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia täyttäviä kaavoja ilman huomattavaa korvausvelvollisuutta. Maakuntakaavan lakisääteinen yleispiirteisyys, tarkoitus ja tehtävä eivät tue korvausvelvollisuuden syntymistä suoraan maakuntakaavamääräyksen perusteella. Maakuntakaavan sisältövaatimukset myös edellyttävät, että maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ei aiheudu

kohtuutonta haittaa. Maakuntakaavamääräyksestä ei myöskään voi katsoa johtuvan korvausveloitetta kunnille, koska kunnat eivät ole maakuntakaavojen laatijatahoja.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Tämä tarkoittaa, että vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa.

Etelä-Pohjanmaan liitto näkee hyvänä, että alueidenkäyttölaissa käsitellään erikseen teollisen mittakaavan aurinkovoimarakentamisen ohjausta. Etelä-Pohjanmaan liitto kuitenkin toteaa, että esityksessä ei ole riittävästi perusteltu kymmenen hehtaarin kokorajaa. Vaatimuksen kaavoituksesta on selkeästi perustuttava aurinkovoimalan vaikutuksiin. Etelä-Pohjanmaan liitto pitää 10 ha:n rajaa tarpeettoman matalana, ja käytännössä tarkoittaa tulevaisuudessa suurta määrää uusia yleiskaavoja ja siten kuntien jo muutoinkin vähäisten kaavoitusresurssien sitoutumista niihin.

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

-

Koskela Maarit

Etelä-Pohjanmaan liitto - Lausunto on hyväksytty Etelä-Pohjanmaan liiton maakuntahallituksen kokouksessa 17.6.2025 § 58.