

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

1 pykälässä "Lain yleinen tavoite" ("-- luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.") antaa välitömän vaikutelman, että lain ensisijaiset tavoitteet ovat ekologiaa, ja muut tavoitteet toissijaisia. Myöhemmin käy ilmi, ettei näin ole, vaan ekologiset tavoitteet ovat toissijaisia, väistyen aina jos ne ovat vastakkain laajasti taloudellisten ja kulttuuristen (kuten: omistusoikeus, elinkeinovapaus) kanssa. Tämän vuoksi joko laki pitäisi muotoilla uusin painotuksin Jos niin ei tapahdu, tulisi vaihtoehtoisesti esittää sen ensimmäisessä pykälässä tavoitehierarkia selkeämmin. Edempänä luonnosta käy selväksi, että ekologiset tavoitteet todellakin ovat toissijaisia ja luonnos on tehty elinkeino ja talous edellä.

2 momentin viittaus osallistumisikeudesta pitää paikkansa, mutta siihen on sisäänrakennettu viesti, ettei lain sisältöön ja sen ohjaaman toiminnan lopputuloksiin vaikuttamiseen ole samalla tapaa avointa pääsyä. Tämäkin olisi tarpeellista kirjoittaa auki.

5 pykälässä "Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet" tavoitteiden keskinäinen järjestys on 1 pykälään verrattuna toisenlainen sen ohella, että niitä on tavoitteita on enemmän tai ne on avattu tarkemmin..

7 pykälä on perusteltu, koska SEVESO-direktiivi(e)n noudattaminen kuntien kaavoituksessa ja luvituksessa on jäänyt paikoin epäselväksi. Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien laitosten sijoittaminen asutuksen lähelle tai tällaisten laitosten läheisyyteen asuinrakentamisen tai esimerkiksi koulu ja vapaa-ajantoimintojen osoittaminen kuntakaavoituksessa on SEVESO-direktiivin kannalta ollut epäselvää, mitä alueidenkäyttölaki toivottavasti selkeyttää.

Koska lausuntopalautetta ei ollut mahdollista antaa yleisesti lakiluonnoksesta, sitä koskevat muut kommentit tulevat tässä:

Alueidenkäyttölain valmistelussa on perusteltua huomioida myös vaikutukset ihmisten terveyteen.

Esimerkiksi Green Building Council Finlandin tuoreessa raportissa ”Luontopohjaiset ratkaisut käyttöön kaupungeissa” (Turunen & Lahtinen, 2025) todetaan, että vaikka ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja luonnon monimuotoisuus ovat nousseet kaupunkien päätöksentekoon vasta viime aikoina. Päättäjät eivät kuitenkaan osaa tunnistaa viherrakenteen monihyötyisyyttä tai sen tuottamia ekosysteemipalveluita vielä riittävästi (Lahtinen 2024), jolloin luontopohjaiset ratkaisut sivuutetaan helposti. Viherrakenteen tuottamista ekosysteemipalveluista tulisi huomioida paremmin muun muassa luonnon terveysvaikutukset, ja tämän tulisi näkyä sekä kaavoituksessa että rakentamisen ohjauksessa (Tyrväinen ym. 2024). Osaamisen puute siis suosii perinteisiä, harmaan infrastruktuurin ratkaisuja, jos vaihtoehtoisista luontopohjaisista ratkaisuista ei tiedetä tarpeeksi (Castellar ym. 2024).

Niinkään väestölliset seikat, kuten ikäihmiset tulisi huomioida paremmin alueidenkäytön ohjauksessa ja kaavasuunnittelussa. Syken raportti ”Kestävästi ikäystävällinen kaupunki : Rakennetun ympäristön ja alueiden käytön kehittäminen väestön ikääntyessä” (Rehunen et al 2025) tarkastelee neljä teemaa: ympäristö ja julkiset rakennukset, liikenne ja liikkuminen, asuminen ja asuinympäristö sekä osallistuminen rakennetun ympäristön suunnitteluun ja kehittämiseen.

Ilmastonmuutokseen liittyviin sään ääri-ilmiöihin varautuminen oli Ikiluonnonmateriaalisia tunnistettu, mihin tosin aiotaan puuttua lähinnä hulevesien hallinnan kautta. Vaikka keinokosteikot ovat eräs keino siihen, selkeämpi kirjaus kaupunkivihreästä olisi tarpeen, mikä auttaa monipuolisesti sään ääri-ilmiöihin sopeutumisessa ja seurausten hallinnassa.. Kaupunkivihreä, kuten puut, tasaa lämmönvaihteluja ja luo varjoa hellejaksoina ja viilentää rakennetussa ympäristössä. Viherympäristö myös pidättää ja sitoo tulvavesiä. Viheralueille kuuluu varata tilaa uudisrakentamisessa niin, että kaikki voivat nähdä puita ikkunoistaan ja lyhyt kävely riittää viheralueelle pääsyyn. Lähiluontoinfran suunnitelmallisella kehittämisellä on saavutettavissa selvitysten mukaan (Sitra, THL) satojen miljoonien eurojen positiiviset terveysvaikutukset väestötasolla.

Viherympäristöllä on merkitystä myös kansallisen turvallisuuden kannalta. Siinä missä rajavyöhykkeellä puustopeitteisyyttä tulisi lisätä dronetiedustelun ja -sodankäynnin nimissä, kaupungeissa pätee sama. Rajavyöhykkeellä ja yleensä rajojen lähellä soiden uudelleenvettämistä ja soiden ennallistamista tulisi niinikään edistää turvallisuuden nimissä. Se palvelee samalla ilmastonmuutoksen hillintää ja luontokadon torjumista. Tämä kaikki tulisi sisäankirjoittaa uuteen lakiin, ettei viherympäristön merkityksen tunnustamisen ja toimeenpanon välille jää kuilua, ja sama lyhyen aikavälin taloudellisten hyötyjen ulosmittaaminen maan- ja luonnonvarankäytössä jatkuu.

Alueidenkäyttölain luonnos on valitettavasti kokonaisuudessaan puutteellinen, ja mikä huolestuttavaa, laki on muuttunut valmistelun mittaan huonommaksi. Siinä ei riittävällä tavalla huomioida kaavoituksen kestävyttä ilmaston tai luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta. Vaikka ekologinen kestävyys on sanallisesti huomioitu tekstissä, uudistettu laki ei nykyisellään riittävästi ohjaa tähän suuntaan. Ekologinen kestävyys; päästövähennykset, luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen sekä luonnon monimuotoisuuden reunaehdot tulisi olla kaavoituksen keskiössä. Ekologinen kestävyys luo raamit ja reunaehdot myös taloudelliselle kestävyydelle.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18 pykälässä esitetään valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteet. Koska tässä pykälässä, ja muualla, luonnosta viitataan turvallisuuteen, tulisi avata mm., miten kansainväliset turvallisuutta koskevat sitoumukset yms. periaatteet ja järjestelyt vaikuttavat lain toimeenpanoon.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

45 pykälä tulee poistaa. Yleiskaavan ei tule syrjäyttää maakuntakaavaa. Vaihtoehtoisesti kuntien yhteisen yleiskaavan laatimiselle tulisi asettaa samat tavoitteet, vaatimukset ja valmistelumenettelyperiaatteet kuin maakuntakaavalle. On jo olemassa kuntien yhteisiä ns. strategisia yleiskaavoja. Niiden puutteellisuudet mm. valmistelussa ja selvitysten laadinnan osalta, sekä epätarkkuus kaava-alueiden ja niiden käyttötarkoituksen osoittamisessa on varoittava esimerkki siitä, mihin suuntaan uudistusta ei tule viedä.

Yleiskaavaan tulee velvoittaa merkitsemään viheryhteydet ja ekologiset yhteydet. Sellaisia merkitään maakuntakaavoihin, mutta alemmista kaavoista ne voivat puuttua, vaikka yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa viheryhteyksien ja ekologisten yhteyksien säilyminen ja kehittäminen käytännössä ratkaistaan.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Alueidenkäyttölaissa tulisi ohjata asemakaavavalmistelua niin, ettei osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaihetta sekä luonnosvaihetta voi yhdistää, vaan ne tulee käsitellä erikseen niin, että aikaa vaihden välillä on useita kuukausia. Yhdistämällä valmisteluvaiheet joudutaan tilanteeseen, jossa kaavavalmistelun ei ole välttämättä osallistettu kaikkia osallisia, jotka eivät ehdi ottaa osaa kuin vasta kaavaehdotusvaiheeseen, jolloin vaikuttaminen kaavan sisältöön on haasteellisempaa. Tällä on merkitystä myös aikeilla poistaa osallisen mahdollisuus valittaa kaavasta, ellei tämä ole lausunut kaavaan se ehdotusvaiheessa.

Luvussa 11, ”Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa” käsitellään osin samoja kysymyksiä.

Asemakaavaan tulee velvoittaa merkitsemään viheryhteydet ja ekologiset yhteydet. Sellaisia merkitään maakuntakaavoihin, mutta alemmista kaavoista ne voivat puuttua, vaikka yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa viheryhteyksien ja ekologisten yhteyksien säilyminen ja kehittäminen käytännössä ratkaistaan.

Laadittaessa asemakaavaa vain maanalaisia tiloja varten, kaavan laadinta tulee olla yhtä osallistavaa ja avointa, kuin maanpäällistenkin alueiden kaavoituksen.

Alueidenkäyttölain luonnoksen 59 pykälän kohdassa ei viitata Rakentamislain 19.12.2024 lisäykseen 43 a pykäläksi Puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta. Sen mukaan hakijan niin pyytäessä puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelu tehdään sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Luvussa 7 ei ole tunnistettu vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisessa keskusta-alueiden ulkopuolelle lisääntyvän liikenteen ja tierakentamisen vaikutuksia ilmastonmuutoksen ja luontokadon kannalta. Myös itse kaupparakennuksen rakentamisella on samoja vaikutuksia.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoiman sijainninohjauksesta tulee poistaa edellytys käyttää yleiskaavaa tuulivoiman rakentamislupana (67 pykälä). Samoin tule poistaa voimalan korkeuteen nähden kahdeksankertainen minimietäisyys asutukseen tapauksissa, joissa voimalaa ei olla sijoittamassa maakuntakaavan tuulivoima-alueelle. (68 pykälä). Lukuun tulee sen sijaan lisätä tuulivoiman sijainnin ohjaus maakuntakaavan tuulivoimaan osoitettujen alueiden ohella ensisijaisesti jo rakennetuille asemakaava- ja yleiskaava-alueelle, minne tuulivoimarakentaminen muutoin sopii. Tällaisia ovat mm. satamat, teollisuusalueet ja muut laajoja pinta-aloja tarvitsevat rakennetun ympäristön alueet, kuten valtateiden lähialueet.

Sijoittaminen jo olemassaolevan infran lähelle auttaa myös vähentämään tuulivoimasähkön siirtoyhteyksien rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ja luontokatoa. Se tuo myös taloudellista etua.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoiman sijainninhajauksesta tulee poistaa edellytys käyttää yleiskaavaa aurinkovoiman rakentamislupana (70 pykälä).

Aurinkovoiman sijoittamisesta metsämaalle tulee määrätä tarkemmin, nykyinen muotoilu ohjaa aivan liian heikosti. Kriteerinä tulee olla esimerkiksi prosenttiosuus aurinkopuiston koko tilantarpeesta, sijaintipaikka-alueen (maakunta) suhteellisesta metsäpinta-alasta sekä metsänielun kehityksestä tietyllä aikajaksolla, kuten esimerkiksi viimeisen 10 vuoden kuluessa. Aurinkovoimarakentaminen aiheuttaa lakiluonnoksen perusteella metsäkatoa, mitä ei tule hyväksyä. Metsäkato on ilmastonmuutosta sekä luontokatoa kiihdyttävä tekijä.

71 pykälään tulee myös lisätä kirjaukset, että aurinkovoimaa ei tule sijoittaa luonnontilaisen kaltaisille soille (ympäristönsuojelulain turvetuotannon sijainninhajauksesta löytyy soveltuva määräysperiaate, vrt. TLS 13 pykälä). 71 pykälään tulee myös lisätä vaatimus ojitetulle suolle sijoitettavan aurinkovoiman tarvitseman alueen uudelleenvettämisestä. Näin ehkäistään maaperän hiilivuotoa sekä luodaan edellytyksiä suokasvillisuuden ja muun suolajiston osittaiselle paluulle. Vihreän siirtymän hankkeen ei tule aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä tai luontokatoa.

Lukuun tulee sen sijaan lisätä aurinkovoiman sijoittaminen sijaisesti jo rakennetuille asemakaava- ja yleiskaava-alueelle, mihin aurinkovoimarakentaminen muutoin sopii. Tällaisia ovat mm. rakennusten katot, satamat, teollisuusalueet ja muut laajoja pinta-aloja tarvitsevat rakennetun ympäristön alueet, kuten valtateiden lähialueet.

Sijoittaminen jo olemassaolevan infran lähelle auttaa myös vähentämään aurinkovoimasähkön siirtoyhteyksien rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvaa kasvihuonekaasupäästöjä ja luontokatoa. Se tuo myös taloudellista etua. Siirtoyhteyksien rakentaminen aikaansaa myös metsäkatoa, mikä 70 pykälässä on hämärästi tunnistettu varsinaisen aurinkovoimapuiston sijoittelun kannalta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

73 pykälään tulee lisätä vaatimus huomioida ilmastonmuutoksen, kuten jäätiköiden sulamisen ja meriveden lämpenemisen vaikutus merenpinnan nousuun. Vaikutus vaihtelee maan eri osissa. Länsi-Suomessa maanpinnan samanaikainen kohoaminen osin kompensoi kehityskulkua, mutta ei estä sitä. Suomenlahdella merenpinnannousun rantavyöhykettä muuttava vaikutus on voimakkainta. Asiaan tulee varautua myös alueidenkäyttölaissa ja luoda keinot osoittaa nykyisen rantavyöhykkeen ja sisämaan väliltä alueita, mihin rantalajisto voi siirtyä ja rantaluontotyypit muodostua. Aiheesta tuoreen tutkimuksen tehneet tutkijat korostavat, että rannikon luonnon turvaaminen edellyttää aktiivisia toimia jo nyt. Toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi rannikon suojelualueiden laajentaminen, nykyisten alueiden luonnontilan parantaminen sekä mahdollisten uusien alueiden varaaminen ja kunnostaminen rannikon luontotyypeille.

75 pykälästä tulee poistaa alueidenkäytön yleisten periaatteiden vastaisena kohta ”Kaavaehdotuksessa voidaan erityisestä syystä osoittaa vähäisessä määrin alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten.” Muotoilu sisältää liikaa ehdollisuuksia ja tulkinnallisuuksia, jotka ovat omiaan johtamaan maanomistajien ja asukkaiden epätasapuoliseen kohteluun sekä mahdollisesti myös luontoarvojen ohittamiseen, esimerkiksi ekologisia yhteyksiä heikentämällä.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 pykälän 2. momenttiin tulee lisätä sana ”luontovaikutukset”. Tähän tapaan:

”Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen luonto- ja ympäristövaikutukset, --”

Lausuntojen pyytämisestä tulee poistaa sanat ”tarpeen mukaan” seuraavien pykälien kohdista 4):

87 pykälä Lausunnot maakuntakaavaehdotuksesta

88 pykälä Lausunnot yleiskaavaehdotuksesta

87 pykälä Lausunnot asemakaavaehdotuksesta

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

-

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

114 pykälän 3 momentissa todetaan: ”Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan, jos yhteisö on tehnyt 83 §:n 2 momentissa tarkoitetun muistutuksen kaavaehdotuksesta.”

Valitusoikeuden rajaaminen on tarkoitushakuista, ei perusteltua. Yhdistyksen muistuttamatta jättämiseen kaavavalmisteluun aiemmissa vaiheissa voi olla perustellut syyt. Kaava on voinut olla luonnos- ja ehdotusvaiheessa yhdistyksen kannalta hyväksyttävä, mutta muuttunut lopullisessa valtuustokäsittelyssä sellaiseksi, mitä ei voida enää hyväksyä. Myös yhdistysten vähäiset toimintaresurssit voivat vaikuttaa siihen, ettei kaavaan vaikuttaminen valmistelun aikaisemassa vaiheessa ole mahdollista. Kuntalaisen ja järjestöjen valitusoikeus on syytä säilyttää nykyisessä laajuudessaan.

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

101 a pykälä tulee poistaa perusteettomana. Esitetynkaltaista korvaamismenettelyä ei voida rakentaa lakiin nojaten. Jää epäselväksi, milloin korvaamiskynnys ylittyy ja mihin se tarkkaanottaen perustuu. Tämä voi johtaa lain tulkintaongelmiin. On myös syytä huomioida, että EU:n komissio on vastikään julkaissut tiekartan luontoarvomarkkinoiden (Natural Credits) kehittämisestä. Ei ole markkinatalouden periaatteiden mukaista muodostaa lainsäädäntöä, joka toimii markkinoita, kuten niiden muodostumista, rajoittavasti.

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.

-

Rinne kangas Riku
Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry