

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Alueidenkäyttölain uudistaminen on tarpeen ottaen huomioon monet tulevaisuuden haasteet ja toimintaympäristön muutokset, kuten turvallisuustilanne, ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen, aluerakenteen erilaistuminen, kaupungistuminen ja väestön ikääntyminen sekä liikenteen muutokset.

Lakiluonnoksen mukaan aikaisempaa yleispiirteisempi maakuntakaava rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita. Pidämme tätä hyvänä tavoitteena, koska tällä hetkellä maakuntakaavoissa saatetaan käsitellä varsin pienipiirteisiä asioita, jotka kuuluisivat alemman asteiseen kaavoitukseen.

Pykälässä 1 pyritään täsmentämään kestävä kehityksen käsitettä ekologisella, taloudellisella, sosiaalisella ja kulttuurisella ulottuvuudella. On hyvä, että näitä kaikkia voitaisiin tarkastella kaavoituksessa tasapuolisesti ja pystyä myös vertailemaan eri intressejä esimerkiksi mainitun ”talouden ja ekologian kaksoishyödyn” osalta.

Bioenergia ry pitää tärkeänä huoltovarmuuden huomioon ottamista alueiden käytön suunnittelussa erityisesti kriittisen infrastruktuurin, kuten energia- ja elintarvikehuollon kannalta (§6). Kaavoituksella voidaan luoda edellytyksiä kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeiden alueiden kehittämiselle ja ohjata huoltovarmuutta mahdollisesti heikentävää alueiden käyttöä. On paikallaan kiinnittää huomiota myös niihin toimintoihin, joille kaavoituksessa ei ole osoitettu alueita tai jotka eivät kuulu suoraan esim. maa- ja metsätalouteen. Alueille, joilla ei ole erityisiä kaavamerkintöjä, on lähtökohtaisesti sallittava jatkossakin toimintojen sijoittuminen erityislainsäädännön, kuten ympäristönsuojelulain puitteissa. Epäselvät ilmaisut tai epämääräiset aluerajaukset eivät saisi

muodostua jo lähtökohtaisesti esteiksi alueiden käytölle tai lisätä riskejä valituksiin ja oikeusprosesseihin. Toteamme, että esim. §23:ssa lavea ilmaisu ”muut luonnonarvot” jää tulkinnanvaraiseksi, vaikka perusteluissa (s.88) todetaan: ”Muiden luonnonarvojen vaaliminen tarkoittaisi, että maakuntakaavaa laadittaessa tunnistetaan valtakunnalliset ja maakunnalliset luonnonarvot (yksittäiset arvokkaat luontokkohteet ja -alueet ja niistä muodostuvat kokonaisuudet”.

§7:ssä säädettäisiin suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ja toimintojen sijoittumisesta varsin yksityiskohtaisesti käsittäen mm. energiantuotantolaitokset. Pykälän myötä kaavoitukseen tulisi myös uusia, epämääräisiä määrittelyjä, kuten ”luonnon kannalta erityisen herkäät alueet”. Kaavoitusvaiheessa ei kuitenkaan vielä yleensä tiedetä, millaiseen luokkaan toiminnot kemikaalilainsäädännön mukaan tullaan luokittelemaan. Koska asetustasolla (MRA 57§) otetaan vaatimukset riittävistä suojaetäisyyksistä huomioon, niin §7:n yksityiskohtainen lista kohteista, joihin edellytetään riittävää etäisyyttä, on tarpeeton.

Pidämme hyvänä, että esityksessä maakuntakaavan rakentamisrajoituksen, yleiskaavan rakentamiskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäiskestoja lyhennetään. Kannatamme myös metsäkorvauspykälän kirjaamista lakiin. Näin kaavoituksella toteutettavat käytön rajoitukset ovat yhdenvertaisia metsälain mukaan toteutettavien käytönrajoitusten kanssa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tarkoituksena on lakiesityksessä edistää alueidenkäytön ja aluerakenteen valtakunnallisten ja kansainvälisten tarpeiden toteutumista. Uusina teemoina, joita tavoitteet voisivat koskea, esitetään kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta sekä ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista. Esitys ottaa huomioon energiajärjestelmien kokonaisuuden puhuessaan ”energiahuollosta” eikä pelkästään energiaverkoista.

VAT:t tulee pitää tiukasti nimensä mukaisina, valtakunnallisina ja riittävän yleistavoitteisina tavoitteina alueiden käytölle. Niillä tulee pyrkiä tukemaan maakunnallista ja kunnallista päätöksentekoa sekä tarkkarajaisten lakien, asetusten ja toimintaohjelmien toimeenpanoa sekä välttää ristiriitaisuuksia näiden kanssa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Alueidenkäyttölakia on valmisteltu pitkään ja huolella, mikä näkyy erityisesti maakuntakaavoituksen osalta yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutusten keventämisenä. Maakuntakaavan tehtäviin ja oikeusvaikutukseen esitetään Bioenergia ry:n mielestä tarpeellisia ja hyvin perusteltuja

säännösmuutoksia. Ne selkeyttävät eri kaavoitustasojen tehtäviä, vahvistavat maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja mahdollistavat kuntatason kaavoituksen paremman joustavuuden.

Monia hankkeita erityisesti liittyen puhtaaseen siirtymään on mahdollisuus toteuttaa kuntavetoisella kaavoituksella. Näin kuntien roolia hankekaavoituksessa vahvistuu, ja todennäköisesti tämä on omiaan nopeuttamaan ja tehostamaan toteutusta, millä olisi suomalaiselle yhteiskunnalle monia positiivisia vaikutuksia (ks. esim.

https://www.bioenergia.fi/2024/10/08/investointiympäristoon_kannattaa_panostaa/). Samalla voidaan välttää selvityselvoitteiden päällekkäisyyttä ja valituksia. On muistettava, ettei maakuntakaava yleistasoisuutensa vuoksi takaa alueen parempaa soveltuvuutta kaavan osoittamaan toimintaan eikä toisaalta velvoita kuntia kuntakaavoituksen edistämiseen. Säännökset antavat myös mahdollisuuden tarkentaa maakuntakaavaan merkittyä aluevarausta kuntakaavoituksella.

Maakuntakaavaan liittyviä pykäläiä tulisi kuitenkin täsmentää vielä lisäperusteluilla, sillä tulkinnanvarainen sanamuoto "otettava huomioon" ei välttämättä takaa lain tavoittelemaa olennaista muutosta kaavan tehtäviin ja ohjausvaikutukseen. Uuden aluekehityslain

soveltamisessa tulee näkyä maakuntakaavoituksen muuttuminen myös hankekohtaisen yleiskaavoituksen sujuvoitumisena.

Bioenergia ry:n mielestä maakuntakaavan tärkeät sisältövaatimukset ovat muuttuneet hyvään suuntaan, kun esitys puhuu kokonaisvaltaisemmin "aluerakenteen toimivuudesta", "teknisen huollon järjestelyistä" ja "elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä", mainiten konkreettisia esimerkkejä. Tältä pohjalta voidaan edellyttää, että esimerkiksi energiansiirtoverkot ja mahdolliset hiilidioksidin siirtoverkot otetaan huomioon erityisesti maakuntakaavassa osana valtakunnallista infrastruktuuria.

Maakuntakaavatasolla esitykseen liittyy epäselvyyttä luonnon monimuotoisuuden ja varsinkin ekologisten yhteyksien sekä muiden luonnonarvojen määrittelyn osalta. Esityksen perustelujen mukaan luonnon monimuotoisuuden vaalimisvelvoite liittyy myös muihin kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettuihin suojelukohteisiin tai tunnettuihin arvoihin. Määritelmää luonnon monimuotoisuudelle ei kuitenkaan sisälly lakiesitykseen. Luonnonsuojelulaissa käsite on määritelty laajasti niin, että se kattaa kaikki ekosysteemit ja ekologiset kokonaisuudet eliöineen.

Esityksen perusteluissa todetaan, että "Käytännössä luonnon monimuotoisuuden vaaliminen otetaan jo nykyisin huomioon maakuntakaavaa laadittaessa osana luontoarvojen vaalimista. Luonnon monimuotoisuuden nimenomaisella mainitsemisella korostettaisiin luonnon monimuotoisuuden vaalimisen painoarvoa". Miten siis luontoarvojen käsittely maakuntakaavoissa muuttuisi ottaen huomioon nykykäytännön ja monimuotoisuuden laajan määritelmän? Kuuluvatko kaikki rakentamattomat alueet "ekologisten yhteyksien alueisiin" eli rinnastuvatko kaupunkien viherkäytävät laajoihin asumattomien alueiden viheralueisiin? Millainen rakentaminen ekologisilla käytävillä olisi mahdollista - voiko esimerkiksi energiantuotantohankkeita tai niitä palvelevan tien tai

sähkölinjan rakentaa alueelle. Katsomme, että nyt jää epäselväksi ja pahimmillaan oikeustapausten varaan, missä tilanteissa epäselvien luontoarvojen painotus syrjäyttää muut maankäyttömuodot.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Pidämme hyvänä, että maanomistajan aloiteoikeus ja kumppanuuskaavoitus kirjataan lakiin.

Esityksessä on korvattu ”luonnonarvojen vaaliminen” termillä ”luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisella”. Perustelujen mukaan vaalimisvelvoite liittyy myös muihin kuin luonnonsuojelulaissa tarkoitettuihin suojelukohteisiin tai tunnettuihin arvoihin, jotka tulisi laadittaessa yleiskaavaa tunnistaa. Perustelujen mukaan luonnon monimuotoisuuden ja muiden luontoarvojen vaalimisen kannalta erityistä merkitystä on eliölajien lisääntymiselle ja liikkumiselle sopivien elinympäristöjen määrällä ja laadulla. Esityksen mukaan rakentaminen tulisi mahdollisuuksien mukaan ohjata näiden alueiden ulkopuolelle.

Bioenergia ry toteaa kuten maakuntakaavankin osalta, että luonnon monimuotoisuus yleiskaavan sisältövaatimuksena tulee olla täsmällisempi. Samoin jää epäselväksi, mitä ”muut luontoarvot” tarkoittavat kaikenkattavan luonnon monimuotoisuuden lisäksi.

EU:n luontodirektiivi edellyttää tiettyjen lajien ja niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyttämistä. Tämä ei siis koske kaikkia lajeja eikä niiden ”liikkumisen elinympäristöjä”, joihin esityksessä viitataan. Kansallisesti uhanalaisen lajin tärkeä esiintymispaikka voidaan ja tulee suojella täysin ilman kaavamääräyksiä LsL:n nojalla. Lajien nostaminen yleiskaavan sisältöperusteisiin voidaan kyseenalaistaa, koska luontotyyppit ovat keskeisiä myös lajiston näkökulmasta. Esityksen kirjaus lajeista ei siis seuraa luonnonsuojelulainsäädäntöä ja on omiaan sekoittamaan tulkintaa. Mielestämme yleiskaavan sisältövaatimuksissa pitäisi viitata selkeästi luonnonsuojelulainsäädännössä tunnistettuihin erityisiin luontoarvoihin.

On perusteltua, että asemakaava voitaisiin laatia tai muuttaa yleiskaavasta poikkeavasti, jos yleiskaava on vanhentunut. Tämä lisäisi yleiskaavan joustavuutta, jos asemakaava sitä selkeästi edellyttää. Kannatamme myös 41§:ää, jonka mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin eri osapuolten niin halutessa käsitellä yhdessä. Vaikka tämä ei juurikaan keventäisi hallinnollista taakkaa, niin varsinainen kaavoitusprosessi voi sujuvoitua, kun voidaan laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksen 71 §:ssä esitetään, että aurinkovoimarakentamista pyritään välttämään metsämaalle mm. metsäkadon vähentämiseksi. Kuten tähän saakka myös jatkossa aurinkovoimahankkeita perustetaan eniten muille kuin tuottavalle metsämaalle, esimerkiksi turvetuotannon jälkeen suonpohjille. Bioenergia ry:n oman arvion mukaan suonpohjille on jo rakentumassa aurinkovoiman tuotantoa vähintään 2000 ha:n alalle, ja alustavia varauksia on vähintään toiselle samankokoiselle alueelle.

Bioenergia ry muistuttaa tässä yhteydessä hallitusohjelmaan kirjatusta pyrkimyksestä välttää metsämaan merkittävää käyttöä aurinkovoimatuotantoon. Alueiden käyttölaissa ei liene paikallaan esittää liian yksityiskohtaista ohjausta pelkästään aurinkovoimahankkeille ja asettaa yhtä rakentamisen muotoa eriarvoiseen asemaan. Tämä ei myöskään huomioi maanomistajien oikeuksia metsämaan hyödyntämiseen erilaisiin tarkoituksiin.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Ei lausuttavaa.

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

Lakiluonnoksen 90 §:ssä esitetään asemakaavaa ja suoraan rakentamisluvan perusteena käytettävien yleiskaavojen aloiteoikeudesta. Bioenergia ry kannattaa tällaista aloiteoikeutta ja että aloitteen käsittelylle asetetaan määräaika. kuntalakiin sisältyvän yleisen aloiteoikeuden lisäksi. Aloiteoikeus voisi koskea maanomistajan lisäksi koko hankealuetta siitä huolimatta, että aloitteen tekijän tai tekijöiden maanomistukset eivät kattaisi aluetta täysin.

Koementit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Pykälässä 114 asemakaavasta voisivat pääsääntöisesti valittaa vain asianosaiset nykyisen laajan valitusosoikeuden sijaan. Tämä on kannatettavaa myös Bioenergia ry:n mielestä. Kunnan asukkaan valitusosoikeus säilyy ennallaan yleis- ja maakuntakaavoissa, mikä turvaa kuntalaisten osallistumismahdollisuuden.

Samassa pykälässä 114 pidämme myös hyvänä, että rekisteröityjen yhteisöjen valitusosoikeus asemakaavoista kytkettäisiin kaavaehdotuksesta tehtyyn muistutukseen. Näin sijainnin ohjaus motivoi yhdistyksiä ottamaan kantaa asioihin valituksen sijaan jo suunnitteluvaiheessa. Yhdistysten valitusosoikeudet säilyvät edelleen vahvoina, koska muutos koskee vain yleiskaavoitukseen nojautuvia asemakaavoja ja niidenkin osalta valitusosoikeus säilyy erityisissä tilanteissa.

On paikallaan, että esitys sisältää myös pykälät (110 ja 111 §), joiden mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja energiantuotannon kannalta merkittävien valitusten käsittely on tehtävä kiireellisenä aiempien asuntorakentamista ja yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan toiminnan lisäksi.

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

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei lausuttavaa.

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

-

Salo Hannu
Bioenergia ry