

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

-

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ehdotetaan lakiluonnoksessa säilytettävän pääpiirteittäin ennallaan. Siihen kuuluisivat nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava, myös kuntien yhteinen yleiskaava, ja asemakaava.

Maakuntakaavan keskeinen tehtävä on laajassa vuorovaikutteisessa ja demokraattisessa prosessissa yhteensovittaa valtakunnallisia, maakunnallisia ja alueellisia tarpeita ja intressejä keskenään, sekä välittää näitä tietoja yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Varsinais-Suomen liitto ei hallituksen esityksen tapaan näe tarpeellisena välttämättä osoittaa paikallisesti merkityksellisiä asioita maakuntakaavassa, mutta katsoo että alueidenkäyttölains tulisi uudistuksista huolimatta säilyttää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän peruseriaatteen. Tämä tarkoittaa tarkentuvaa kaavajärjestelmää, jossa ylemmillä kaavatasoilla on ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Suunnittelun sujuvuuden ja strategisesti tärkeiden hankkeiden etenemisen varmistamiseksi ylikunnallinen yhteensovittaminen tulee tehdä maakuntakaavatasolla.

Maankäyttö- ja rakentamislain muotoilu ”Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa” tulee säilyttää, mutta sana ”paikallisten” voidaan korvata sanalla ”alueellisten”.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Varsinais-Suomen liitto haluaa korostaa, että intressien yhteensovittamistehtävä on huomattavan tärkeä eikä sitä ole lakiluonnoksessa osoitettu nyt millekään kaavatasolle. Maakuntakaava kattaa ainoana suunnittelujärjestelmän tasona jo koko maan. Varsinais-Suomen alueella maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava noin puolessa osassa maakuntaa. Maakuntakaavan ohjausvaikutus tuo luotettavuutta ja pysyvyyttä alueidenkäytön suunnitteluun.

Maakuntakaavan tarkoituksena on luoda uusia mutta myös suojata tarpeellisia kehittämismahdollisuuksia tulevaisuutta ajatellen. Tällä tavalla toimien luodaan merkittävää turvaa Suomen kannalta kriittisille elinkeinoelämän investoinneille kuten puhtaan siirtymän hankkeille tai infratarpeille. Maakuntakaavalla ratkotaan kuntarajat ja jopa maakuntarajat ylittäviä vaikeita kysymyksiä ja intressiristiriitoja, joihin yksittäiset kunnat eivät toimivaltansa puitteissa voi tarttua. Nämä eivät välttämättä kuitenkaan aina ole yksinomaan valtakunnallisia taikka maakunnallisia kysymyksiä, mutta useimmiten vähintään alueellisen kehittämisen kannalta olennaisia.

Pienemmät kunnat ovat tyypillisesti tukeutuneet maakuntakaavaan tilanteessa, jossa kunnalla ei ole yleiskaavoitukseen riittäviä resursseja. Tilannetta on vaikeaa keskipitkälläkään aikavälillä muuttaa suunnittelualan vaikean työvoimapulan ja kuntien taloudellisten resurssien pysyväisluonteisen heikentymisen vuoksi.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Luvut 1–4 ja luku 16

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ehdotetaan lakiluonnoksessa säilytettävän pääpiirteittäin ennallaan. Siihen kuuluisivat nykyiseen tapaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava, myös kuntien yhteinen yleiskaava, ja asemakaava.

Maakuntakaavan keskeinen tehtävä on laajassa vuorovaikutteisessa ja demokraattisessa prosessissa yhteensovittaa valtakunnallisia, maakunnallisia ja alueellisia tarpeita ja intressejä keskenään, sekä välittää näitä tietoja yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Varsinais-Suomen liitto ei hallituksen esityksen tapaan näe tarpeellisena välttämättä osoittaa paikallisesti merkityksellisiä asioita maakuntakaavassa, mutta katsoo että alueidenkäyttölaissa tulisi uudistuksista huolimatta säilyttää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän peruseräpäätökset. Tämä tarkoittaa tarkentuvaa kaavajärjestelmää, jossa ylemmillä kaavatasoilla on ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Suunnittelun sujuvuuden ja strategisesti tärkeiden hankkeiden etenemisen varmistamiseksi ylikunnallinen yhteensovittaminen tulee tehdä maakuntakaavatasolla.

Maankäyttö- ja rakentamislain muotoilu ”Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa” tulee säilyttää, mutta sana ”paikallisten” voidaan korvata sanalla ”alueellisten”.

Varsinais-Suomen liitto haluaa korostaa, että intressien yhteensovittamistehtävä on huomattavan tärkeä eikä sitä ole lakiluonnoksessa osoitettu nyt millekään kaavatasolle. Maakuntakaava kattaa ainoana suunnittelujärjestelmän tasona jo koko maan. Varsinais-Suomen alueella maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava noin puolessa osassa maakuntaa. Maakuntakaavan ohjausvaikutus tuo luotettavuutta ja pysyvyyttä alueidenkäytön suunnitteluun.

Maakuntakaavan tarkoituksena on luoda uusia mutta myös suojata tarpeellisia kehittämismahdollisuuksia tulevaisuutta ajatellen. Tällä tavalla toimien luodaan merkittävää turvaa Suomen kannalta kriittisille elinkeinoelämän investoinneille kuten puhtaan siirtymän hankkeille tai infratarpeille. Maakuntakaavalla ratkotaan kuntarajat ja jopa maakuntarajat ylittäviä vaikeita kysymyksiä ja intressiristiriitoja, joihin yksittäiset kunnat eivät toimivaltansa puitteissa voi tarttua. Nämä eivät välttämättä kuitenkaan aina ole yksinomaan valtakunnallisia taikka maakunnallisia kysymyksiä, mutta useimmiten vähintään alueellisen kehittämisen kannalta olennaisia.

Pienemmät kunnat ovat tyypillisesti tukeutuneet maakuntakaavaan tilanteessa, jossa kunnalla ei ole yleiskaavoitukseen riittäviä resursseja. Tilannetta on vaikeaa keskipitkälläkään aikavälillä muuttaa suunnittelualan vaikean työvoimapulan ja kuntien taloudellisten resurssien pysyväisluonteisen heikentymisen vuoksi.

23 § Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin esitetään joitakin muutoksia ja lisäyksiä mm. ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuteen liittyen. Myös erilaisten selvitysvaatimusten kasvattaminen vaikuttaa työmäärään ja sitä kautta myös kustannusten kasvuun kaavoitustyössä.

Sisältövaatimuksiin esitetään myös muutosta koskien aluerakenteen huomioon ottamista. Uuden lain mukaan maakuntakaavaa laadittaessa ei enää olisi kiinnitettävä erityistä huomiota alue- ja yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaisuuteen vaan se on korvattu aluerakenteen toimivuutta koskevalla vaatimuksella. Muutos on valitettava, sillä pitkäjänteisessä suunnittelussa tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on erityinen merkitys ja arvo. Tarkoituksenmukainen ratkaisu on tärkeää voida jatkossakin osoittaa maakuntakaavassa, vaikka kyseinen ratkaisu ei sellaisenaan edustaisi juuri siinä hetkessä tai tarkkuustason takia muita lueteltuja sisältövaatimuksia. Varsinais-Suomen liitto esittääkin huolensa siitä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen poistua maakuntakaavan sisältövaatimuksista se kaventaa hyvien ja tarkoituksenmukaisten suunnitteluratkaisujen löytämistä korostaen muita sisältövaatimuksia tarkoituksenmukaisuuden edelle, myös mahdollisessa tuomioistuinkäsittelyssä. Tyypillinen tarkoituksenmukainen ratkaisu voisi esimerkiksi olla merkittävä tulevaisuuden infravaraus, johon on tarpeen ja järkevää varautua, vaikka se ei sellaisenaan esimerkiksi suunnittelun huomattavan yleispiirteisyyden takia tai pitkälle tulevaisuuteen tehtävänä varauksena täyttäisi sellaisenaan yksilöidysti muita sisältövaatimuksia.

Varsinais-Suomen liitto esittää, että maakuntakaavoituksen sisältövaatimukseen palautetaan velvoite kiinnittää erityistä huomiota suunnitteluratkaisun tarkoituksenmukaisuuteen aluerakenteen näkökulmasta. Palauttaminen on myös yhteneväinen hallitusohjelman kanssa, jonka mukaan ”Hallitus laatii alueidenkäyttölain, joka edistää tarkoituksenmukaista maankäyttöä...”

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Varsinais-Suomen liitto pitää erityisen valitettavana sitä, että lakiluonnoksessa on poistettu viranomaisten velvollisuus sekä ottaa maakuntakaava huomioon että pyrkimys edistää maakuntakaavan toteuttamista. Jatkossa lakiluonnoksen mukaan riittäisi se, että viranomainen katsoo, ettei se toimenpiteillä olennaisesti vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista (27 §). Koska myös kaupunkiseutujen yhteistyövelvoitetta koskevassa pykälässä (8 §) valtio on velvoitettu vain osallistumaan kaupunkiseudun yhteistyöhön, jää epäselväksi mitä aluerakenteeseen liittyviä asioita valtion viranomaiset ja erityisesti alueelliset viranomaiset jatkossa edistävät ja mihin suunnitelmiin mahdollinen edistäminen perustuu? Maakuntakaava on vahvaan asiantuntijuuteen sekä laajan vuorovaikutteeseen ja demokraattiseen päätöksentekoprosessiin perustuva juridinen asiakirja, jonka on perusteltua myös jatkossa toimia yhteisiä asioita edistävän viranomaistyön pohjalla.

Varsinais-Suomen liiton näkemyksen mukaan viranomaisten edistamisvelvoite koskien maakuntakaavaa, tai vähintäänkin velvollisuus ottaa maakuntakaava huomioon, on säilytettävä uudessa laissa.

Lisäksi ottaen huomioon mitä luvussa 16 Pakkokeinot ja seuraamukset säädetään mm. määräajan asettamisesta maakuntakaavan laatimiseksi ja pitämiseksi ajan tasalla sekä määräajan asettamisesta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden saavuttamiseksi, on ilmeistä, että maakuntakaavan merkitys, maakuntakaavan ohjaavuus ja sen intressejä yhteensovittava tehtävä on lakivalmistelussa tunnistettu, joten maakuntakaavan edistamisvelvoitteen säilyttäminen on tästäkin näkökulmasta perusteltua.

Luku 5 (43 §, 44 §, 45 §, 46 §)

Hallituksen tavoite sujuvoittaa ja eräällä tavalla yksinkertaistaa kaavoitusta on kannatettava ja siitä syystä lakiluonnoksessa tulee korjata päällekkäisyys, joka muodostuu maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan välisessä oikeusvaikutuksessa. Lakiluonnoksen mukaan kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntien yleiskaavoitusta maakuntakaavan sijaan. Mikäli alueella on siis laadittu yhteinen yleiskaava, ohjaa se yksityiskohtaisempaa suunnittelua myös sen jälkeen, kun uusi maakuntakaava on tullut voimaan. Näin ollen maakuntakaavan päivittämisen jälkeen ensin tulee muuttaa, tai kumota, yhteinen yleiskaava, jotta kunnat voivat tehdä maakuntakaavan mukaisesti yleiskaavat ja tämän jälkeen asemakaavat. Tämä monimutkainen menettely ei yksinkertaista eikä nopeuta kaavoitusta.

Nykyinen lainsäädäntö, kaavahierarkia ja maakuntakaavan ohjausvaikutus tulisi tältä osin säilyttää. Kuntien yhteinen yleiskaava on mahdollista laatia jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Varsinais-Suomessa Turun ja Liedon kaupungit ovat jo aiemmin laatineet yhteisen osayleiskaavan ja Varsinais-Suomen liitto pitää kannatettavana, että laki mahdollistaa ja rohkaisee kuntia jatkossakin tiivistämään yhteistyötä ja laatimaan yhteisiä yleiskaavoja. Huomionarvoista on kuitenkin, että yleiskaavan sisältövaatimukset eivät vastaa maakuntakaavan sisältövaatimuksia. Yleiskaavaan ei näin ollen esimerkiksi sisälly vastaavassa laajuudessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittamista maakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Luku 5 (43 §, 44 §, 45 §, 46 §)

Hallituksen tavoite sujuvoittaa ja eräällä tavalla yksinkertaistaa kaavoitusta on kannatettava ja siitä syystä lakiluonnoksessa tulee korjata päällekkäisyys, joka muodostuu maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan välisessä oikeusvaikutuksessa. Lakiluonnoksen mukaan kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntien yleiskaavoitusta maakuntakaavan sijaan. Mikäli alueella on siis laadittu yhteinen yleiskaava, ohjaa se yksityiskohtaisempaa suunnittelua myös sen jälkeen, kun uusi maakuntakaava on tullut voimaan. Näin ollen maakuntakaavan päivittämisen jälkeen ensin tulee muuttaa, tai kumota, yhteinen yleiskaava, jotta kunnat voivat tehdä maakuntakaavan mukaisesti yleiskaavat ja tämän jälkeen asemakaavat. Tämä monimutkainen menettely ei yksinkertaista eikä nopeuta kaavoitusta.

Nykyinen lainsäädäntö, kaavahierarkia ja maakuntakaavan ohjausvaikutus tulisi tältä osin säilyttää. Kuntien yhteinen yleiskaava on mahdollista laatia jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Varsinais-Suomessa Turun ja Liedon kaupungit ovat jo aiemmin laatineet yhteisen osayleiskaavan ja Varsinais-Suomen liitto pitää kannatettavana, että laki mahdollistaa ja rohkaisee kuntia jatkossakin tiivistämään yhteistyötä ja laatimaan yhteisiä yleiskaavoja. Huomionarvoista on kuitenkin, että yleiskaavan sisältövaatimukset eivät vastaa maakuntakaavan sisältövaatimuksia. Yleiskaavaan ei näin ollen esimerkiksi sisälly vastaavassa laajuudessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittamista maakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Luku 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnokseen on sisällytetty nykyistä yksityiskohtaisempaa säätelyä koskien tuulivoimarakentamista. Lakiluonnoksessa on asetettu vähimmäisetäisyys voimaloille suhteessa astutukseen kuntakaavatasoilla, kahdeksan kertaa voimalan kokonaiskorkeus. Tämä vähimmäisetäisyys ei koske maakuntakaavoja, ei maakuntakaavoissa osoitettuja tuulivoimaloiden alueita, eikä niiden tarkentuvaa suunnittelua kuntakaavoissa. Kuntakaavojen kokoisille tuulivoimahankkeille tämä ehdotettu vähimmäisetäisyys on ylimitoitettu. Voimaloiden tämänhetkisen kokonaiskorkeuden ollessa noin 250–275 metriä, tulee vähimmäisetäisyydestä varsin pitkä, 2–2,2 km ja tulevaisuuden yli kolmisataametrisille voimaloille vastaavasti vielä enemmän. Koska maanomistus on Varsinais-Suomessa hyvin pirstaleista, ei ole todennäköistä, että alueita toteutuisi myöskään suostumusmenettelyn tuloksena. Ehdotuksen myötä kuntakaavatasoille luotaisiin erilaiset tuulivoimasuunnittelun ehdot kuin maakuntakaavatasoille mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Tuulivoimasuunnittelun vähimmäisetäisyyttä asutukseen on toistaiseksi ohjannut ennen muuta asetus tuulivoimaloiden ulkomelun ohjeistoista, jonka myötä etäisyys asettuu noin 800–1 200 metriin aina tapauskohtaisten tarkkojen melumallinnusten perusteella. Varsinais-Suomen liitto katsoo, että kuntakaavatasolle ei pidä luoda erilaista ja erillistä normiohjausta tuulivoimalle. Maatuulivoiman sijoittamisen ohjausta tulisi jatkaa samassa ohjauskehyksessä kaavatasosta riippumatta ja asutuksen lisäksi suhteessa myös muihin lainsäädännön ja suunnitteluohjeiden rajauksiin koskien virkistystä, luontoarvoja, kulttuuriympäristöjä, kriittistä infraa sekä puolustusvoimien alueita.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Luku 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset ja rakentamislaki 46 §

On positiivista, että teollisen aurinkovoiman sijoittamiselle ehdotetaan yhtenäisiä säädöksiä koko maahan, sillä toistaiseksi käytännöt ovat vaihdelleet paljon. Myönteistä on, että teollisten aurinkovoimaloiden sijoittamisessa ohjataan kuntakaavoitusmenettelyyn nykyään vallitsevan sijoittamislupamenettelyn sijasta, ja että myös aurinkovoimalle mahdollistetaan rakentaminen osayleiskaavan perusteella selkeästi nykyisen tulkinnanvaraisuuden sijasta. Teollisen aurinkovoiman sijoittamisen rajaukset suhteessa metsiin ja ojittamattomiin soihin ovat niin ikään paikallaan. Näillä aloilla maankäytön muutosten ilmastovaikutukset hiilenkiertoon ovat niin suuria, etteivät voimalat pysty niitä elinkaarensa aikana hyvittämään. Varsinais-Suomen liitto ehdottaa määritelmään kuitenkin pientä korjausta siitä, että sana ”luonnontilainen” jätettäisiin suon yhteydessä pois koska määritelmä saattaa nostaa ojittamattoman suon määritelmän epärealistisen korkeaksi ja tulkinnanvaraiseksi.

Lisäksi rakentamislain 46 §, joka koskee sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella, on ehdotettu, että merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen

hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Varsinais-Suomen liitto pyytää vielä harkitsemaan aurinkovoimarakentamista koskevaa hehtaariperusteista säätelyä. Liitto ehdottaa, että alarajaa nostetaan selkeästi korkeammaksi, esimerkiksi 40 hehtaariin tai tapauskohtaisesti harkittavaksi.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

-

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

-

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

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

-

Mäkynen Heli
Varsinais-Suomen liitto