

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

ELY-keskus pitää tärkeänä ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta painottavia tavoitteita. 5 ja 6 §:ien alueidenkäytön tavoitteet ja

ominaispiirteet on tiedostettu kattavasti. Ilmaston osalta esitysluonnos mahdollistaa sekä ilmastonmuutoksen hillinnän että sopeutumisen

näkökulmien aiempaa paremman huomioon ottamisen alueidenkäytön suunnittelussa. Seveso-sääntelyn lisäämistä alueidenkäyttölakiin pidetään

tarpeellisena.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Luonnoksen 2 luvussa on määritelty LVV:n ja EVK:n tehtävät tukemisen ja edistämisen osalta. Luonnoksen perusteluiden myötä ei täysin avaudu,

mitä tukemisella tarkalleen ottaen tarkoitetaan neuvomisen lisäksi. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tukeminen ei verbinä kuvanne osuvasti

viraston tehtävänä olevaa valvontaa, jota pääasiassa toteutetaan erilaisissa viranomaisneuvotteluissa ja lausunnoissa.

Elinvoimakeskuksen (EVK) alueidenkäytön edistämistehtävää ei havainnollisteta riittävästi ja se jääkin luonnoksessa osittain käsitteelliseksi.

Luonnoksessa tulisi selvästi erottaa LVV:n ja EVK:n tehtävät toisistaan, ja säännös- ja perustelutekstissä on tärkeitä varmistaa alueidenkäyttölain

osalta, ettei viranomaisten tehtävissä ole ylimääräisiä päällekkäisyyksiä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Kaikkien kaavatasojen sisältövaatimusten osalta ELY-keskus pitää myönteisenä uudistuksena ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista

sekä luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista koskevia uusia sisältövaatimuksia.

Valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden osalta pidetään myönteisenä, että kansainvälisesti arvokas kulttuuri- ja luonnonperintö on sisällytetty lakiin, jolloin muun ohella maailmanperintökohteiden säilymisen edistäminen tulee lain tavoitteiden osalta otetuksi huomioon. Mahdollisuuksien mukaan lainvalmistelutyössä voisi harkita, tulisiko maailmanperintökohteiden huomioon ottaminen lisätä kaavojen sisältövaatimuksiin tai eriyttää omaksi pykäläkseen. Maailmanperintökohteiden merkitys ja sääntelyn tarve alueidenkäytössä tulee ELY-keskuksen arvion mukaan lisääntymään jo lähitulevaisuudessa, erityisesti jos maailmanperintökohteiden määrä tulee viimeisimmän Aaltojen kohteita sisältävän UNESCO-esityksen perusteella kasvamaan.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan oikeusvaikutusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa, kun

aiemmin maakuntakaava on ollut laadinnan ohjeena. Lisäksi ehdotetaan, että maakuntakaavassa voitaisiin ottaa kantaa ainoastaan valtakunnallisiin

ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin.

Hallituksen esityksessä olisi otettava kantaa siihen, miten muutokset vaikuttavat maakuntien alueidenkäytön ohjaamiseen ja kehittämiseen,

toisin sanoen miten laissa säädetyt tavoitteet ja edelleen valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat muutoksessa. ELY-keskus arvioi, että

maakuntakaavan ohjausvaikutukseen esitetyt muutokset ovat omiaan heikentämään maakunnan kehittämistä ja siten alueidenkäyttölain

tavoitteiden toteuttamista. Paikallisilla asioilla, jotka ovat maakunnallista merkittävyyttä vähäisempiä, voi olla maakunnalliseen merkittävyyteen

verrannollisia kerrannaisvaikutuksia. Myös muutoksella, jolla vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitus jää yleis- ja asemakaavoituksen

varaan, voi olla suuria kerrannaisvaikutuksia.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa todetaan, että yleiskaavoissa tehdään jatkossa alueidenkäytön ratkaisuja, jotka on

aiemmin tehty maakuntakaavoissa (s. 52). Muutoksen haasteet ovat sinänsä lainvalmistelussa tiedostettuja. ELY-keskus arvioi, että pienillä

kunnilla voi monissa tilanteissa olla maakuntaliittoa heikommat resurssit laatia nykyisen maakuntakaavataso mukaisia kaavaratkaisuja ja

selvityksiä.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Lakiluonnoksen 38 §:n 4 momentista on poistettu vaatimus asemakaavan sopeutumisesta yleiskaavan kokonaisuuteen, jos yleiskaava on todettu vanhentuneeksi. Muutoksen perusteluihin viitaten ELY-keskus toteaa, että vaatimuksen poistaminen voi myös johtaa haitalliseen alueidenkäytön kehitykseen, jos asemakaavalla ei ole erityistä ylemmän tason kaavan ohjausvaikutusta. ELY-keskus katsoo, että kyseinen muutos on ainakin yksittäistilanteissa omiaan heikentämään valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden toteutumista sekä yleiskaavan ohjausvaikutusta.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja

rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Luonnoksen mukaan laissa ei enää edellytettäisi, että merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää erillistä maakuntakaavamääräystä. Myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa poistettaisiin. Maakuntakaavassa ei olisi myöskään enää esitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella.

ELY-keskus pitää edellä esitettyjä muutoksia seudullisesti merkittävän alueidenkäytön ohjaamista ja yhtenäisyyttä heikentävänä. Esitetyt

muutokset mahdollistaisivat kaupan merkittävää hajautumista.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimaloiden vähimmäisetäisyyttä ei ole perusteltu hallituksen esityksessä. Ehdotettu vähimmäisetäisyys estää useiden maakuntakaavaan kuulumattomien tuulivoimapuistojen kaavoittamisen, ilman että tuulivoimaloista aiheutuisi lainvastaisia ympäristö-, maisema- tai luontovaikutuksia. Esitysluonnoksen perusteella on myös hankalaa arvioida, mikä merkitys on

sinänsä maakuntakaavan mukaisissa hankkeissa, jotka alueensa puolesta poikkeavat kaavassa esitetystä yleisluonteisesta rajauksesta. Epäselväksi jää, sovelletaanko vähimmäisetäisyyttä niihin tuulivoimaloihin, jotka eivät ole maakuntakaavan aluerajauksen sisällä (vrt. KHO 2023:57). Toisaalta esitetty muutos ohjaa myös siihen, että tuulivoimarakentaminen keskittyyjatkossa enemmän maakuntakaavoissa osoitetuille seudullisesti merkittäville tuulivoimala-alueille siten kuin alueet on maakuntakaavoissa osoitettu ja rajoitettu.

Tuulivoimayleiskaavojen osalta ELY-keskus korostaa näkemystä siitä, että vähimmäisetäisyydestä esitetty sääntely vähentää potentiaalisten

tuulivoimahankkeiden määrää. Vähimmäisetäisyydestä säätäminen tuo omat haasteensa uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamiseksi.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

ELY-keskus katsoo, että esitetty sääntely aurinkovoimaloiden yleiskaavoista sisältövaatimuksineen on voimaloiden alueidenkäytön kehittämisen ja johdonmukaisuuden kannalta perusteltua. Luonnoksessa voisi tarkemmin perusteella käsitteen "merkittävässä määrin" tarkoitusta.

Rakentamislakiin esitetty muutosta 10 hehtaarin hankerajasta ei ole perusteltu, eikä rajoituksessa oteta huomioon hankkeiden sijainnin ja

toteutuksen vaikutusta suunnittelutarpeen arvioinnissa. Valmistelussa on myös syytä ottaa huomioon, että hallintoasteissa on katsottu, että ainakin

80 hehtaarin aurinkovoimaloiden sijoittaminen on voitu ratkaista suunnittelutarveratkaisulla. Ehdotettu 10 hehtaarin hankeraja on vallitsevaan oikeustilaan nähden merkittävä muutos, joten esitetyn hankerajan asettaminen pitäisi perustella.

ELY-keskus pyytää kiinnittämään lainvalmistelussa huomiota niihin vaikutuksiin, joka hankerajan muutoksella on yli 10 hehtaarin kokoisten hankkeiden toteutumiseen. Suunniteltu lainmuutos vaikeuttaa aurinkovoimaloiden toteuttamista, jos kunta, hanketoimittajat ja maanomistajat eivät aloita kaavaprosessia. On odotettavaa, että joidenkin aurinkovoimalahankkeiden toteuttaminen vaikeutuu ehdotetun lakimuutoksen myötä.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Vaikutusten selvittäminen luonnoksen mukaisesti on kuvattu kattavasti ja ilmastovaikutusten selvittämisen osalta esitetty selkeyttäisi tilannetta.

Perustelutekstissä on arvioitu, että ilmastovaikutusten selvittämistä on jo tehty tähänkin saakka vastaavalla tarkkuustasolla, eikä muutoksesta

aiheudu merkittäviä lisäselvitystarpeita

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

ELY-keskus esittää lakiin lisättäväksi ennen rakentamislain voimaantuloa maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:ään sisältyneen kaavamääräyksen

vastaisen toiminnan kriminalisointisäännöksen. Ennen rakentamislain voimaantuloa maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:ssä oli säädetty, että

kyseisen lain nojalle annettujen määräysten vastaiset toimenpiteet ovat rakentamisrikkomuksena rangaistavia. Kriminalisointipykälä on siirretty osaltaan rakentamislakiin, jonka 151 §:ssä on viitattu rikoslain 48 lukuun, kun taas lain 152 §:ssä on säädetty rakentamisrikkomuksesta 152 §:ssä.

Kaavamääräyksen vastaista toimintaa ei sen sijaan ole säädetty rikokseksi voimassa olevassa lainsäädännössä

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Asemakaavan hyväksymispäätöksen valitusoikeuden rajoittaminen vähentää kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Lainvalmistelussa on sinänsä otettu huomioon ihmisoikeus- ja perusoikeusnäkökulmat muutoksen perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa. Lainvalmistelun vaikutusten arvioinnissa on lisäksi syytä ottaa huomioon, että valitusoikeuden rajoittaminen ei välttämättä lyhennä ole kaavavalitusprosessien kestoja, sillä hallinto-oikeuksien on joka tapauksessa

tutkittava prosessinedellytykset ja tarvittaessa ottaa valitusoikeutta koskevat väitteet käsiteltäväkseen.

ELY-keskus toteaa, että poistettavaksi esitettävä oikaisukehotus on käytännössä ollut toimiva tapa korjata kaavoituksessa tapahtuneiden

ilmeisten virheiden ja puutteiden korjaamiseksi ELY-keskuksen ja kunnan välillä. ELY-keskuksen mukaan oikaisukehotuksen poistaminen on omiaan

heikentämään alueidenkäytön sujuvuutta.

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

-

Kommentti 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.

-

Oraluoma Mika
Lapin ELY

Kinnunen Lauri

Keski-Suomen ELY - Ympäristöyksikkö, Ympäristö ja luonnonvarat -
vastuualue