

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

Omaksi pykäläksi tai toissijaisesti alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin (5 §) Luonnonsuojeluliitto esittää lisättäväksi saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. Tällainen on jo esimerkiksi luonnonsuojelulain (6 §), ympäristönsuojelulain (49 §) ja kaivoslain (useita pykälä). Asiaa ei voi jättää yleisempien saamelaiskäräjälain 9 - 9 a §:ien varaan.

7 §:n suuronnettomuusvaaraa aiheuttaviin asioihin tulee Luonnonsuojeluliiton mielestä kirjoittaa auki myös ydinvoimalat.

8 § jättää MAL-sopimusten menettelyt vieläkin auki, mikä on Luonnonsuojeluliiton mielestä iso ongelma. Tämä asia piti hoitaa kuntoon alueidenkäyttölain uudistuksessa. MAL-sopimukset ovat usein käytännössä "kaavoitusta ennen kaavoitusta": niissä käytännössä sovitaan esimerkiksi tulevasta maankäyttöön vaikuttavasta infrastruktuurista valtion ja kuntien kesken. Luonnonsuojeluliiton mielestä MAL-sopimuksiin on aika säätää läpinäkyvä kansalaisten osallistuminen ja vaikutusten arviointi.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

13 §:ssä lupa- ja valvontaviraston tehtäviin tulee Luonnonsuojeluliiton mielestä lisätä kaavoituksen "ohjaus" eikä vain "tukeminen". On parasta, että lupa- ja valvontavirasto voi ottaa kantaa esimerkiksi luontoarvoihin ennakollisesti eikä vain myöhemmin kaikille hankalalla jälkivalvonnalla.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Luonnonsuojeluliitto kannattaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja pitää niitä tarpeellisina.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 §:ssä Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä seudullisten asioiden pitämistä mukana maakuntakaavoissa. Niihin voi liittyä ylikunnallista, kuntien rajan menevää ohjaustarvetta, jota ei voi jättää keskenään kilpailevien kuntien kaavojen varaan.

Luonnonsuojeluliitto korostaa, että maakuntakaavaa tarvitsevia asioita ovat jatkossakin myös kulttuuriperintö, vähittäiskauppa, tuulivoima, lentokentät ja -paikat sekä kaivokset. Esimerkiksi tuulivoimaloiden sähkölinjat ja kaivosten infrastruktuuri edellyttävät ylikunnallista ohjausta.

Maakuntakaavojen ohjaavuutta ja oikeusvaikutuksia ei tule muutenkaan heikentää.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, ettei hiilinielujen suojelemista ole lakiluonnoksessa riittävästi huomioitu. Hiilinieluina ja -varastoina toimiville alueille rakentamista tulisi välttää sekä ilmastokriisin hillinnän että luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta. Esityksessä kuitenkin todetaan, että "hiilinielun säilyttäminen ei siis olisi yksittäisenä tekijänä esteenä osoittaa alueelle rakentamista vaan yhtenä huomioon otettavana asiana maakuntakaavaa laadittaessa." Luonnonsuojeluliiton näkökulmasta hiilinielujen turvaaminen tulisi olla kaavoituksen keskiössä. Tässä pitää ottaa huomioon myös maankäyttösektorin ja metsien hiilinielun romahduksen, joka uhkaa vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitetta.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

34 §:n yleiskaavan sisältövaatimusten osalta Luonnonsuojeluliitto yhtyy tarpeeseen säätää olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä, luonnon monimuotoisuuden vaalimista, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesijärjestelmän edellytyksiä koskevista sisältövaatimuksista. Ilmaatonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen sekä hiilinielujen turvaaminen tulee vielä lisätä sisältövaatimukseen, koska ääri-ilmiöihin varautuminen on liian kapea näkökulma asiaan.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50 §:ssä Luonnonsuojeluliiton mielestä on kannatettavaa, että asemakaavan sisältövaatimukseen on esitetty uusi lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista koskeva vaatimus. Kuitenkaan muuten pykälässä ei ole otettu huomioon riittävästi hallitusohjelman ja lakihankkeen tavoitteita: "Vahvistamme luonnon monimuotoisuutta ja torjumme luontokatoa."

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen kuuluu tällä hetkellä lakiluonnoksen kaavojen sisältövaatimuksiin ylemmillä kaavatasoilla. Asemakaavoissa kuitenkin ratkeaa mitä luonnolle todella tapahtuu. Nyt asemakaavoihin ei kuitenkaan ole luonnoksessa luonnon kannalta konkreettisia parannuksia, mikä on vakava puute. Luontoarvojen ”erityisten arvojen” suojeleminen on luontokadon laajuuden huomioiden aivan liian suppea käsittely.

Uusissa asemakaavoissa tulee toimeenpanna myös EU:n ennallistamisasetuksen (2024/1991) velvoitteet, kuten riittävä latvuspeitto. Lähiluonnosta tulee myös terveyshyötyjä, joita on viimeaikaissa tutkimuksissa laajalti hyvin kuvattu. Se lisää tarvetta kuntametsien ja muun lähiluonnon vaalimiseen kaavoituksessa.

Mitä ilmastokriisiin tulee, tiivis yhdyskuntarakenne ja ekologiset liikkumismuodot eivät ole niihin riittävä näkökulma. Keskeinen ohjauskeino vähähiilisen rakentamisen edistämiseksi on hiilijalanjäljen raja-arvoasetus. Uusia rakennuksia koskevat raja-arvot eivät kuitenkaan ole riittäviä päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen: raja-arvojen ohjausvaikutus on todella heikko, eikä löysät arvot myöskään luo kannusteita markkinoiden kehittymiseen vähähiilisempään suuntaan. Raja-arvoja tulisi siten kiristää huomattavasti vähähiilisyyden edistämiseksi. Sitä odotellessa asemakaavan sisältövaatimusten ilmastoasioita tulee vahvistaa.

Vähähiilisessä rakentamisessa tulee huomioida myös hiilinielut, kuten kaupunkimetsät. Niiden turvaamisella on yhteys puihin ja maaperään sitouneisiin hiilivarastoihin. Kuten tunnettua, Suomen maankäyttösektori on nettopäästölähde. Sen päästöt ovat ylittäneet eri varastoihin vuoden aikana sitoutuneen hiilen määrän. Luonnonsuojeluliitto painottaa, että tämä on osoitus siitä, ettei nykyisellä sääntelyllä kyetä pitämään riittävästi huolta hiilinielujen riittävyydestä ja hiilivarastojen säilyttämisestä kansallisten ja kansainvälisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Myös hallitusohjelmassa on todettu tarve metsä- ja maaperänielujen vahvistamiselle. Kuntametsien hiilivarastoista huolehtiminen kuuluu kuntien päätäntävaltaan kaavoituksen kautta, joten asemakaavan sisältövaatimuksia tulee päivittää vastaamaan ilmastotavoitteita.

Yhteenveto: Luonnonsuojeluliitto esittää, että asemakaavojen sisältövaatimuksiin lisätään luonnon monimuotoisuuden, hiilinielujen ja latvuspeitteisyyden vaaliminen.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

65 §. Lakiluonnoksessa seudullistenkin lähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva sääntelyä siirrettäisiin maakuntakaavoitukselta entistä enemmän kuntakaavoituksen tehtäväksi. Luonnonsuojeluliiton mielestä näin ei pidä tehdä. Muutos voisi johtaa siihen, että palvelujen verkoston kehittymistä vaikeampi ennakoida. Lisäksi suuryksiköillä voi olla merkittäviä liikenteellisiä vaikutuksia. Lähellä toisen kunnan rajaa sijoitettuna ne voivat vaikuttaa ylikunnallisesti aluerakenteeseen.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 §:ssä esitetty etäisyysnormi karkottaisi tuulivoimalat pohjoisiin erämaihin, kauemmaksi pääosin Etelä-Suomessa tapahtuvasta kulutuksesta. Se olisi luonnolle haitallista, ottaen huomioon myös lisääntyneen voimajohtolinjojen tarpeen. Ne lisäsivät haittoja luonnolle, metsäkadolle ja maanomistajille sekä hankkeen ja yhteiskunnan kustannuksia. Parasta olisi rakentaa tuulivoimalat ensisijaisesti jo ihmistoiminnan käytössä oleville brownfield-alueille ja vasta toissijaisesti luonnon greenfield-alueille.

Luonnonsuojeluliiton mielestä melun ym. haittojen hallinta on järkevämpi tehdä yvalla kuin etäisyysnormeilla. Esimerkiksi melu riippuu suuresti paikallisista oloista (tuuli, maaston muodot ja peitteisyys). Huomattakoon, että muita hankkeita voidaan sijoittaa hyvinkin lähelle asutusta (esimerkiksi MURAUS-asetuksen 300 metriä).

Etäisyysnormia on perusteltu tuulivoiman hyväksyttävyyden lisäämisellä. Sille ei löydy kuitenkaan tutkimuspohjaa. Etäisyysnormista poikkeaminen maanomistajien suostumuksella olisi taas hyvin erikoinen menettely, esimerkiksi kunnan kaavamonopoli huomioon ottaen.

Sitä vastoin sisältövaatimuksia voisi terästää luontokadon kannalta esimerkiksi muuttamalla kohdan 3) "suunniteltu tuulivoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia" lopun muotoon "luonto- ja maisemavaikutuksia".

Lisäksi olisi parasta, että ainakin yli 30 voimalan hankkeiden tulisi olla sähkölinjoineen maakuntakaavan mukaisia.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

71 §:ssä esitetyt aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset ovat Luonnonsuojeluliiton mielestä perusteltuja. Yli 10 hehtaarin hankkeille kaava on oikea sijoituskeino eikä suunnittelutarveratkaisu tms. Lisäksi tulee selvyyden vuoksi säätää, ettei aurinkovoimaloita voi sijoittaa valtakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

88 §:ssä Luonnonsuojeluliiton mielestä yleiskaavaehdotuksesta tulee pyytää lausunto aina lupa- ja valvontavirastolta, eikä vain "tarpeen tullen". Yleiskaava-alueilla on aina ainakin luontoarvoja, joista on syytä LVV:n lausunto pyytää.

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

91 §:ssä esitetään, että kunta voisi antaa asemakaavan tai yleiskaavan laatimisen maanomistajalle. Luonnonsuojeluliiton mielestä tämä ei ole hyvä ajatus. Kaavoitukseen liittyy aina yleisiä etuja. Lisäksi yksi kaava vaikuttaa ympäröiviin alueisiin. Kaavojen teon tulee pysyä kunnalla.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

92 §:n toiseksi viimeiseksi virkkeeksi esitämme: "Merialuesuunnitelman tulee toteuttaa merenhoitosuunnitelmaa ja vesienhoitosuunnitelmia". Syvempi suhde näihin EU-direktiiveihin ja niiden mukaisiin suunnitelmiin on tarpeen niiden toimeenpanon tehostamiseksi. Merialuesuunnittelu kun tuo niihin välttämättömän spatiaalisen ulottuvuuden. Huomattakoon, että Euroopan komissio on korostanut meriin vaikuttavien prosessien harmonisointia tuoreessa Ocean pact -aloitteessaan heinäkuussa 2025.

93 §:n nimi tulisi selkeyden vuoksi muuttaa muotoon: "Merialuesuunnitteluun osallistuminen ja lausunnot". Luonnonsuojeluliiton mielestä lausuntokierros olisi paikallaan sekä merialuesuunnitelman työn alussa että lopussa, vertaa kaavaluonnos ja -ehdotus. Ensimmäisellä kierroksella voisi ottaa kantaa myös vaikutusten arvioinnin suunnitelmaan ja toisella tuloksiin. Viime kertaisen merialuesuunnitelman kokemuksemme oli, että 30 päivää on liian lyhyt lausuntoaika, parempi olisi edes 60 päivää.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

96.2 §:ssa puhutaan lakiluonnoksessa vain yleis- ja asemakaavoista. Se on riittämätöntä, koska joillakin potentiaalisilla alueilla voi ainoa kaava olla maakuntakaava. Tämä mahdollisuus on nykyisessä laissa ja se tulee säilyttää.

96.2 §:n loppuun esitämme lisäystä: "taikka alueita, joiden erityisten arvojen säilyttäminen on lainsäädännöllä turvattu". Tämä helpottaisi Natura- ja luonnonsuojelualueiden sisällyttämisen uusiin ja laajentamisen vanhoihin kansalliseen kaupunkipuistoon.

96.3 §:ssa maanomistajan suostumuksen vaatimus aina johtaisi mahdottomuuksiin. Näin todettiin vuonna 2008, kun tällainen suostumus poistettiin silloisesta laista. Se estäisi käytännössä laajempien uusien kansallisten kaupunkipuistojen perustamisen ainakaan niin, että niillä olisi rakennettua kulttuuriympäristöä.

98.3 §:ssa hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyjän tulee jatkossakin olla ympäristöministeriö eikä lupa- ja valvontavirasto. Kansallisia kaupunkipuistoja ei ole monta eikä niitä tule luultavasti enää kovin monta lisää. Niillä on ympäristöministeriössä oma virkamies, joka voisi huolehtia suunnitelmien valtakunnallisesta linjasta jatkossakin.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

114 §:ssä Luonnonsuojeluliiton mielestä kuntalaisen valitusoikeus asemakaavoista on syytä säilyttää. Tällaisia valituksia on kokonaisuuteen nähden vähän. Poistamalla valitusoikeus kunnan jäseneltä tehdään periaatteellisesti suuri muutos suomalaiseen kuntademokratiaan pienin potentiaalisin aikasäästöin. Niitäkin voidaan menettää, koska tuomioistuimilta menisi aikaa pohtia valitusoikeutta ennen itse asian ratkaisemista.

Kunnan toimien oikeusvalvonta kunnallisvalituksella on osa kunnallista demokratiaa. Kaavoitus vaikuttaa myös koko kunnan budjettiin. Asemakaavat voivat olla nykyään hyvin laajoja ja ne voivat välillisine vaikutuksineen säteillä laajalle muille alueille. Yleiskaavat voivat olla myös varsin vanhentuneita, joten valitusoikeuden jättäminen niiden varaan olisi virhe. Näistä syistä kunnan jäsenen valitusoikeus on yhä perusteltu.

Järjestöjen valitusoikeuden sitominen ehdotuksen lausuntoon on virheellistä. Järjestö on voinut katsoa ehdotuksen asialliseksi ja jättää lausumatta – mutta päätös voi muuttua vielä ehdotuksen jälkeen poliittisessa käsittelyssä. Lisäksi alueesta tai hankkeesta voi ilmetä uusia tietoja

ehdotusvaiheen jälkeen. – Valitusoikeuden muutos johtaisi siihen, että järjestöjen pitäisi varmuuden vuoksi lausua jokaisesta kaavaehdotuksesta edes jotakin säilyttääkseen muutoksenhakuoikeutensa. Se ei ole kenenkään kannalta tarkoituksenmukaista ja syö kaikkien osapuolten voimavaroja.

Laajemmin ajatellen valitusoikeudet liittyvät myös perustuslaillisiin ympäristöoikeuksiin ja niillä on taustaa myös kansainvälisessä ympäristöoikeudessa. Lakiluonnoksessa on viitattu Häkkäsen selvitykseen, mutta aikaisempien selvitysten valtavirta suhtautuu valitusoikeuksien rajoituksiin kriittisemmin. Asiaa on selvitetty ennenkin, minkä takia vastaavat esitykset on aiemmin hylätty. Lisäksi Häkkänen ei ole tarkastellut asiaa koko laajuudelta. Olennaista on esimerkiksi, että kansalaisten ja järjestöjen valitusoikeus nähtiin MRL:n syntyessä tasapainona. Sitä tarvittiin, kun kaavojen vahvistamisesta ympäristöviranomaisissa asteittain luovuttiin. Huomattakoon, että viranomaisten valitusoikeuksia vähennettiin KARALUSU-muutoksien yhteydessä, joten kansalaisten ja järjestöjen laillisuusvalvonnan tarve lisääntyi entisestään. Lisäksi koska rakentamislaisissa valitusoikeuksia heikennettiin, kaavoissa valitusoikeuksia tarvitaan entistäkin enemmän – muuten perustuslain ympäristöperusoikeus (20 §) ei toteutuisi kaavoituksessa. Häkkänen ei ole myöskään ymmärtänyt valituksen roolia kunnallisdemokratiassa, mitä avasimme edellisessä kappaleessa.

Valitusoikeus tukee myös osallistumisoikeutta. Se on laillisuusvalvontaa. Jos valitusoikeutta rajoitettaisiin, herää kysymys siitä kuka luulee hyötyvänsä lainvastaisista päätöksistä.

Yhteenveto: Luonnonsuojeluliiton mielestä kuntalaisen ja järjestöjen valitusoikeus on syytä säilyttää nykylaajuudessaan.

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 toteuttamislaki)

101 a §:ssä esitetty metsätalouden uusi korvaussysteemi Luonnonsuojeluliiton mielestä käytännössä lopettaisi metsien suunnittelun kaavoituksella kunnissa. Tämä olisi kohtuutonta muun muassa

ilmasto- ja luontotavoitteiden kannalta. Rajoittavia merkintöjä tulee kyllä kaikelle muullekin toiminnalle, ei vain metsille, joten metsien erikoisasema ei ole mitenkään perusteltu. Huomattakoon, että lausunnolla olevan METSO-ehdotuksen mukaan valtion metsien suojelun rahoitus tulee näillä näkymin olemaan vähissä tulevina vuosina.

Luonnonsuojeluliitto muistuttaa katu- ja puistosuunnitelmista puuttuvasta valitusoikeudesta. Ilmeisesti on tarkoitus käsitellä asiaa tässä "kaavojen toteuttamisesta annettavassa laissa". Katu- ja puistosuunnitelmilla on tehty käytännössä isoja ympäristöön vaikuttavia muutoksia. Niiden merkitys on sitä suurempi, mitä vanhempi ja yleispiirteisempi asemakaava on.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46 §:ssä aurinkovoimalle säädetty 10 hehtaarin raja suunnittelutarveratkaisun ja kaavan välille on perusteltu. 10 hehtaaria on jo varsin suuri alue.

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

Lausumme asetuksen tarpeista myöhemmin erikseen.

Veistola Tapani
SLL - SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO Toimeksi saaneena Tapani
Veistola, toiminnanjohtaja.