

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

Yleisenä kommenttina Lapin liitto toteaa, että lakikokonaisuus on laajuutensa ja vaikuttavuutensa vuoksi erittäin merkittävä niin kuntien kuin maakuntienkin toiminnalle. Aidon kuulemisen mahdollistamiseksi maakuntien liitot ovat korostaneet riittävän lausuntoajan merkitystä. Kunnat ja maakunnat käsittelevät lakivalmisteluun liittyvät lausunnot korkealla omassa päätöksenteossaan: lautakunnissa, kunnan- ja kaupunginhallituksissa ja maakuntahallituksissa. Käsittely on siten sidoksissa päätöksen-teon kokousaikatauluun. Lausunnon antamisen määräpäivä keskellä vuoden merkittävintä lomakautta ei ole hyvän hallintotavan mukaista.

Pykälän 6 Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä perusteluihin olisi syytä lisätä maininta siitä, että maanpuolustuksen kannalta tärkeät kansainväliset liikenneyhteydet on turvattava ja niiden kehittämisedellytyksiä on aktiivisesti edistettävä. Tällaiset yhteydet ovat olennainen osa huoltovarmuutta ja kansainvälisen puolustusyhteistyön toimintaedellytyksiä, minkä vuoksi niiden asema tulisi tunnistaa osana alueidenkäytön suunnittelua.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Pykälässä 15 Maakunnan liiton tehtävät säädettäisiin voimassa olevia säännöksiä vastaavasti maakunnan liiton tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan liiton tehtävänä olisi nykyiseen tapaan maakunnan suunnittelu sekä merialuesuunnittelu. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan liiton olisi huolehdittava maakunnan suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, aluerakenteen, rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Seurantatehtävästä säädetään nykyään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Toiseen pykälään tulee lisätä, että maakunnan liiton tulee huolehtia myös liikennejärjestelmän tilan ja kehityksen seurannasta.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

On hyvä, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus määritellään lain tasolla.

Lakiluonnos jättää valtioneuvostolle paljon liikkumavaraa päättää tavoitteiden sisällöstä.

Tavoitteiden pitäisi joka tapauksessa olla muotoilultaan sellaisia, että ne antavat maakunnille ja kunnille mahdollisuuden soveltaa tavoitteita joustavasti maakunnallisista, seudullisista ja paikallisista lähtökohdista. Tämän periaatteen voisi kirjata säännöksen perusteluihin.

Lapin liitto pitää hyvänä, että alueidenkäyttötavoitteista pyydetään jatkossa lausunnot niin maakunnan liitoilta kuin kunnilta (19 §). Liitto kuitenkin korostaa, ettei pelkkä lausuntomenettely ole riittävä tapa osallistaa maakunnan liittoja tavoitteiden valmisteluun. Liitot ovat keskeisessä roolissa alueidenkäytön ja aluerakenteen kehittämistarpeiden seurannassa ja ennakoinnissa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavoituksen ohjausroolin keventämisen kanssa on ristiriidassa osittain samat sisältövaatimukset kuin yleiskaavan kanssa, mm. luonnon monimuotoisuus. Tältä osin maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimukset on eriytettävä. Selvitystaakan osalta perustelut ovat vielä varsin ohuet. Vai-kutuksissa viranomaisten toimintaan on arvioitu, että uudet sisältövaatimukset (mm. luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen huomioon ottaminen) voivat lisätä maakuntien liittojen työmäärää ja kustannuksia selvitystarpeiden myötä.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan 28 §:n 4 momentissa esitetään, että kaavaa laadittaessa olisi myös otettava huomioon se, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuuton-ta haittaa. Voimassa olevassa alueidenkäyttölainsäädännössä sama kohta on ilmaistu, että on pidettävä silmällä. Pykälän perusteluiden mukaan vaatimus vastaisi maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan voimassa olevan lain 28 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen sisältöä. Pykälän sanamuodon mukaan on mahdollista tulkita myös tiukemmin kuin aikaisemmin.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutusta on lievennetty. Voimassa olevan alueidenkäyttölain mukaan viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista. Esi-tyksen mukaan viranomaisten on jatkossa katsottava, ettei toimenpiteillä olennaisesti vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista. ELY-keskuksella, jatkossa Lupa- ja valvontavirastolla, on säädetty velvollisuus valvoa, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Viranomaisten vaikuttamismahdollisuuksia vahvistaa 29 §:n säädos yhteistyöstä maakuntakaavaa laadittaessa, joka kattaa muun ohella myös velvollisuuden olla yhteydessä ympäristöministeriöön ja muihin ministeriöihin, joita asia koskee. Säädosmalli ohjaa laajaan viranomaisyhteistyöhön kaavan valmisteluvaiheessa sen sijaan, että valvonta ja muutoksenhaku kohdistuisi jo hyväksyttyyn kaavaan. Ennakoiva viranomaisyhteistyö painottuu entisestään kaavan valmisteluvaiheeseen kaavaprosessien sujuvuuden varmistamiseksi. Lapin liiton näkemyksen mukaan viranomaisten edistämismääräys koskien maakuntakaavaa, tai vähintäänkin velvollisuus ottaa maakuntakaava huomioon, on säilytettävä uudessa laissa.

Maakuntakaavoituksessa ei tarvitsisi enää ennen ehdotuksen nähtäville asettamista järjestää erillistä viranomaiskuulemistä, mitä voidaan pitää hyvänä sujuvoittamiskeinona.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaava säilyttäisi nykyisen roolinsa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä, mutta siihen ehdotetaan eräitä kaavaprosessin sujuvuutta lisääviä muutoksia ja sisältövaatimuksia koskevia muutoksia. Jatkossa olisi mahdollista laatia yleiskaava ja asemakaava samanaikaisesti ja hyväksyä ne samalla päätöksellä.

Maakuntakaavan sijasta ylikunnallisia ja seudullisia alueidenkäytön periaatteita ja kehittämistä varten ehdotetaan kuntien yhteistä seudullista yleiskaavaa. Seudullinen yleiskaava tarkoittaa käytännössä uutta kaavatasoa, mikä on vastoin Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteita

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Uusi sisältövaatimus siitä, että tuulivoimarakentaminen ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia edellyttäisi objektiivisia kriteerejä haitallisuuden asteelle. Samassa luvussa säädetään myös tuulivoiman vähimmäisetäisyydestä asutukseen. Jos tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, tuulivoimala olisi sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 41§:ssä tai 74 §:ssä tarkoitetussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Tästä etäisyydestä voi poiketa, jos kaikki alueen maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat ovat antaneet suostumuksensa.

Ehdotetun säännöksen myötä maakuntakaavan rooli tuulivoimakaavoituksen osalta vahvistuisi. Tuulivoimaloiden sijoittumisen tulkinnassa suhteessa maakuntakaavaan olisi kuitenkin aina huomioitava maakuntakaavan yleispiirteisyys. Esitetty tulkinta on ristiriidassa maakuntakaavan yleispiirteisen esitystavan kanssa. Tuulivoimatuotantoon soveltuvat alueet on esitetty maakuntakaavassa erityisominaisuutta kuvaavalla merkinnällä. Merkintä mahdollistaa myös tuulivoima-alueen rajan tarkentumisen yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä.

Kategorinen etäisyyssääntely lailla ei ole tarkoituksenmukaista, koska alueet ja niiden erityispiirteet vaihtelevat, samoin kuin tilanteeseen sopiva etäisyys. Asutukseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten välttäminen ja lieventäminen on mahdollista jo nykyisen lainsäädännön puitteissa sekä kunnallisen päätöksenteon kautta. Säädoskohtaisista perusteluista ei selviä, millä perusteella etäisyyismäärittelyyn on päädytty. Koska yleiskaavan sisältövaatimuksena esitetty 68.2§:n mukainen etäisyys-määrittely vaikuttaa merkittävästi tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavoituksen toteuttamismahdollisuuksiin, olisi näin merkittävän asian perustelu olennaista lakia muutettaessa. Etäisyysvaatimus voi rajoittaa mahdollisuuksia osoittaa yleiskaavalla tuulivoimaa erityisesti eteläisessä Suomessa ja lisää painetta Pohjois-Suomeen.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoimarakentamista koskevassa erityisten sisältövaatimusten mukaan aurinkovoimarakentamista ei saisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle eikä ojittamattomille luonnontilaisille suo-alueille. Perusteluissa tulisi nyt esitettyä konkreettisemmin avata, mitä ”ei osoiteta merkittävästi metsämaalle” tarkoittaa.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Ehdotetun 11 luvun 78 §:n mukaan kaavan on perustuttava todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin. Kyseessä on sanamuodon muutos aiemmasta muodosta, jossa kaavan tuli perustua merkittävien vaikutusten arviointiin.

Hallituksen esityksen mukaan muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvitysvelvollisuutta. Käytännössä kuitenkin sanamuoto tuo esiin uuden arviointielementin: vaikutuksen merkittävyyden lisäksi myös sen todennäköisyyden tulee olla arvioinnin kohteena. Tämä voi vaikuttaa arvioinnin dokumentointitapaan ja lisätä riskiä tulkita selvitysvelvoite laajemmaksi kuin nykyisin. Erityisesti maakuntakaavojen strateginen ja yleispiirteinen luonne korostaa tarvetta tulkita vaikutusten selvittämisen velvoitteet kaavatason mukaisesti. Mikäli uusi sanamuoto johtaa tulkintaan, jossa myös vähemmän todennäköiset vaikutukset tulee arvioida varmuuden vuoksi, seurauksena voi olla hallinnollista lisätyötä ilman vastaavaa informaatiohyötyä.

Ehdotamme, että hallituksen esityksen perusteluja täsmennetään seuraavasti: "Kaavatasolla vaikutusten arvioinnin tarkkuus ja laajuus mitoitetaan kaavan strategisen luonteen mukaisesti.

Todennäköisyysperustaisuus ei tarkoita yksittäisten vaikutusten erillistä todennäköisyysanalyysiä, vaan yleistä arviota vaikutusten merkittävyyden todennäköisyydestä." Näin varmistetaan, ettei muotoilumuutos johda käytännössä tiukennettuun tulkintaan tai laajempaan selvityselvoitteeseen erityisesti maakunta-kaavoituksen osalta.

Pidämme tärkeänä, että vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä sovelletaan johdonmukaisesti maa-kuntakaavan oikeudellinen luonne ja tehtävä huomioiden. Hallituksen esityksen 11 luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa (vaikutusten selvittäminen) tuodaan esiin, että yleispiirteisiltä kaavoilta ei edellytetä yksityiskohtaisten suunnitelmien kanssa samanlaista selvitysten tarkkuustasoa, ellei kaavaratkaisulla ratkaista esimerkiksi jonkin merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavan toiminnan sijaintia. Ehdotamme, että, että hallituksen esityksen perusteluita täsmennetään vielä siten, että kaikista yleispiirteisimmällä kaavatasolla, eli maakuntakaavoituksessa ei synny perusteettomia tai ennakoimattomia vaatimuksia yksityiskohtaisen tason vaikutus selvityksistä, mikäli kaava ei vielä mahdollista suoraan toiminnan toteuttamista eikä ole sidottu konkreettiseen hankkeeseen.

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

Hallituksen esityksessä (s. 137) todetaan, että toiselle valtiolle toimitettavaa aineistoa olisi kaavan edetessä täydennettävä kaavaselostuksella, joka sisältää SOVA-direktiivin 5 artiklassa tarkoitetun ympäristöselostuksen. Pidämme tärkeänä, että kansainvälisten velvoitteiden – erityisesti Espoon yleissopimuksen ja SOVA-direktiivin – toteuttaminen varmistetaan alueidenkäyttölain tasolla. Kuitenkin esitetyllä muotoilulla voi olla seuraavia ei-toivottuja käytännön vaikutuksia maakunnan liitoille. Esimerkiksi täydellisen, direktiivin mukaisen ympäristöselostuksen laatiminen tai sen tuottaminen erillisenä asiakirjana voi aiheuttaa huomattavaa lisätyötä maakunnan liitolle, etenkin tilanteissa, joissa kansainväliset ympäristövaikutukset ovat rajallisia. Lisäksi esityksen muotoilu voi johtaa tilanteisiin, joissa kaavaselostusta joudutaan muokkaamaan tai täydentämään muodollisesti SOVA-direktiivin ympäristöselostuksen vaatimusten mukaiseksi vain varautumiseksi mahdolliseen kansain-väliseen kuulemiseen. Tämä voi kuormittaa kaavaprosessia ilman selkeää lisähyötyä.

Ehdotamme, että hallituksen esitystä täsmennetään siten, että säilytetään vaatimus olennaisten tietojen toimittamisesta, mutta ei pakota maakunnan liittoa laatimaan erillistä ympäristöselostusta, mikäli kaavaselostus sisältää olennaiset tiedot. Tämä vastaa nykykäytäntöä ja varmistaa hallinnollisen kohtuullisuuden. Täsmennys voisi olla esimerkiksi tällainen: "Toiselle valtiolle toimitettavassa aineistossa tulee olla SOVA-direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja keskeisiä tietoja ympäristövaikutuksista, esimerkiksi osana kaavaselostusta, siltä osin kuin niillä on merkitystä rajat ylittävien vaikutusten arvioinnissa."

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Lakiesityksen pykälällä 103 säädettäisiin, että ympäristöministeriö voisi uhkasakon uhalla velvoittaa kunnan tai maakunnan liiton toteuttamaan laissa määrätyn suunnitteluvetoisuuden ja pykälällä 104 säädettäisiin valtioneuvostolle mahdollisuus määrätä kunta tai maakunnan liitto käynnistämään kaavoitus ja hyväksymään kaava määräajassa valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi.

Pykälän 104 nykyinen muotoilu saattaa antaa virheellisen kuvan siitä, että kaava olisi hyväksyttävä ennalta määrättyllä sisällöllä. Lapin liitto näkee esityksen 104 §:ssä olevan ongelmallinen ja jopa perustuslain kanssa ristiriitainen, eikä kannata kyseisen pakkokaavoitusmenettelyn sisällyttämistä lakiin. Lisäksi huomion arvoista on myös se, että valtakunnallisiin tavoitteisiin voi liittyä valtion viranomaisten intressejä tai selvitystarpeita, jotka voivat olla haasteellisia toteuttaa olemassa olevien resurssien puitteissa kunnille ja maakunnan liitoille.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

-

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

Tiedoksiantoa ja voimaantuloa koskevia säännöksiä muutettaisiin maakuntakaavan osalta myös siten, että maakuntakaavan voisi asemakaavojen ja yleiskaavojen tapaan määrätä ennen hyväksymis-päätöksen lainvoimaisuutta täytäntöönpantavaksi vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Voimassa olevan lain mukaan maakuntahallitus voi määrätä maakuntakaavan kokonaan täytäntöönpantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman.

Esitetty maakuntakaavan voimaantuloa koskeva säännösmuutos on heikennys verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön. Käytännössä uuden säännöksen soveltaminen maakuntakaavan osittaisessa täytän-

töönpanossa voi olla haastavaa. Erityisesti tilanteessa, missä valitusperusteet kohdistuvat kaavoitusmenettelyyn ja siten koko kaava-alueeseen. Esitämme, että maakuntakaavan voisi jatkossa yhä määrätä voimaan kokonaisuudessaan, mutta hallinto-oikeus voisi tarvittaessa kieltää toimeenpanon niiltä osin, kun niihin kohdistuu valituksia.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Lapin liitto näkee hyvänä, että alueidenkäyttölaissa käsitellään erikseen teollisen mittakaavan aurinkovoimarakentamisen ohjausta. Esityksessä ei kuitenkaan ole riittävästi perusteltu kymmenen hehtaarin kokorajaa. Tämä voi tarkoittaa tulevaisuudessa suurta määrää uusia yleiskaavoja ja siten vaikuttaa kuntien kaavoitusresurssien riittävyyteen. Vaatimuksen kaavoituksesta on selkeästi perustuttava aurinkovoimarakentamisen vaikutuksiin.

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

-

Piisilä Juha
Lapin liitto