

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

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että maankäyttö- ja rakennuslain pilkkominen useampaan eri lakiin tekee alueidenkäyttölain HE-luonnoksen vaikutusten arvioinnista erittäin vaikeaa. Maankäyttö- ja rakennuslain ja ELY-keskusten toiminta-aikana maahan on muodostunut lain tulkinnan ja oikeuskäytännön kautta toimintakehikko, jonka purkaminen alkoi rakentamislain irrottamisella kokonaisuudesta ja jatkuu edelleen ns. KAATO-lakien valmistelulla.

Oikaisukehotuksen poistamista ei ole perusteltu HE-luonnoksessa. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että viranomaisen oikaisukehotuksella on voitu myös sujuvoittaa kaavaprosessia, oikaisemalla hyväksymispäätöksessä esiintyvä ilmeinen muutosta edellyttävä seikka. Oikaisukehotusmahdollisuuden poistamisen myötä viranomaisen on haettava suoraan muutosta hyväksymispäätökseen hallinto-oikeudelta, mikä voi viivästyttää prosessia.

Kaavatasojen määrän annetaan ymmärtää pysyvän samana, mutta tosiasiallisesti kuntien yhteinen yleiskaava aineistossa kuvatuin oikeusvaikutuksin tulee muodostamaan ylimääräisen kaavatason sen ohjatesa saman tason yleiskaavoitusta. Esitöistä ei käy yksiselitteisesti ilmi, tuleeko yhteisen yleiskaava laativien kuntien rajautua toisiinsa. Oletettavaa on, että kuntien yhteisen yleiskaavan voi laatia myös vaiheittain. Kaavajärjestelmän näkökulmasta tämä ei tule sujuvoittamaan kuntien kaavoitusta tai viranomaisten yhteistyötä.

1§ Lain tavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että tavoite on hyvä. Lakikokonaisuus on kuitenkin ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa mm. muutoksenhakuoikeuden uusien rajoitusten vuoksi. Osallisten osallistuminen ja kuulluksi tuleminen voivat parhaimmillaan sujuvoittaa kaavoituksen etenemistä ja riittävän selvä osallisuus

prosesseissa vähentää oikeusasteiden työmäärää, kun valitusoikeuden selvittämistä ei tarvitse tehdä.

6§ Yleisissä säännöksissä on tunnistettu kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä. Pykälä on tarpeellinen ja sen läpileikkaavuus myös kullekin kaavatasolle on syytä tehdä riittävän selväksi. Suunnittelujärjestelmässä tämä on huomioitu osana valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa pykälässä (18§). Pykälä tulisi huomioida kuntakaavoituksessa erityisesti yleiskaavatasolla sisältövaatimuksissa.

Rakentamislain uusien lupakäytäntöjen ja luvista vapautettujen rakentamistapojen yhteisvaikutus alueidenkäyttölain kansallisen turvallisuuden pykälän kanssa on syytä kuvata ja arvioida.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa on todettu, että alueidenkäytön suunnittelussa olisi selvitettävä 78 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen. 78 §:n mukainen kaavan vaikutusten arviointi perustuu lähtökohtaisesti SOVA-direktiivin vaateisiin ja sitä myötä merkittäviin ympäristövaikutuksiin, kansallinen turvallisuus ei kuulu tähän listaukseen. Kun kansallista turvallisuutta tulee arvioida kaavan vaikutusten arvioinnin yhteydessä, on asia kuvattava selkeästi joko kyseisessä pykälässä tai sen perusteluissa.

7 § On hyvä, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ohjeistus tuodaan säännökseksi. Käytännössä suuronnettomuusvaaran huomioiminen on osoittautunut haasteelliseksi ohjaavien lakien erilaisten lähtökohtien takia. Esimerkiksi kemikaaliturvallisuutta ohjaavassa laissa turvallisuutta arvioitaessa huomioidaan onnettomuuden todennäköisyys, kun taas alueidenkäyttölaki lähtee siitä, että turvallisen ja terveellisen elinympäristön vaateen tulisi täytyä aina. Laitoksen sijoittaminen voi siis kemikaalilainsäädännön osalta olla mahdollista, mutta alueidenkäyttöä ohjaavan lainsäädännön kannalta ei.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että konsultointivyöhykkeet ovat apuna arvioitaessa lausuntopyynnön tarvetta. Konsultointivyöhykkeet ovat nykyisellään rajattua tietoa, jota ei ole saatavilla yleisistä tietoverkoista. Kunnilla ei välttämättä ole tietoa kaikista konsultointivyöhykkeen omaavista laitoksista. On syytä varmistaa, että konsultointivyöhyketiedot ovat kuntien ja valtion lupa- ja valvontaviraston käytettävissä.

8§ Eräiden kaupunkiseutujen yhteistyövelvoitteeseen on kirjattu valtion yhteistyövelvoite. Erityisesti yhteistyövelvoite on kirjattu elinvoimakeskusten tehtäviä koskevan pykälän (14§) yksityiskohtaisiin perusteluihin, mutta ei erikseen lupa- ja valvontavirastoa koskevan pykälän perusteluihin (13§) vaikkakin lupa- ja valvontavirasto olisi toimija kaupunkiseutujen yhteistyössä.

Lupa- ja valvontavirastoa koskisivat valtakunnallisena virastona kaikki pykälän piirissä olevat kaupunkiseudut. Tehtävä on lakisääteisenä uusi ja sen tulisi näkyä sekä lupa- ja valvontaviraston että elinvoimakeskusten resurssoinnissa. Aluehallinnon uudistuksessa alueidenkäytön tehtävien hajaantuminen ei lisää sujuvuutta.

10§ Yhteistyökeskusteluiden harvempi väli on perusteltu ja erityisesti valtakunnalliselle virastolle yhteyskeskustelut tullevat olemaan välttämättömyys työmäärän hallinnankin näkökulmasta. Paikallistuntemus ja välitön kontakti eri alueiden kuntiin tulee heikkenemään ja kuntakohtaisia räätälöityjä ratkaisuja keskusteluiden järjestämiseksi ei valtakunnallisen viraston työkuormituksella voida taata.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Valtion aluehallintouudistuksen myötä ELY-keskusten tehtävät jakautuvat kahdelle eri virastotasolle. Varsinainen kaavoitusyhteistyö jää lupa- ja valvontavirastolle, josta tulee valtakunnallinen toimija. Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö riippuu vahvasti kunkin alueen ja kunnan ominaispiirteistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi avata erityisesti elinvoimakeskusten erilaisia rooleja alueidenkäytön toimijoina suhteessa nykytilanteeseen sekä yhteistyökumppaneina lupa- ja valvontaviraston kanssa.

13§ Lupa- ja valvontavirastolle säädetty pääpiirteissään nykyisten ELY-keskusten edistämistehtävää vastaava tukitehtävä sisältää veloitteen mm. alueidenkäytön ja muiden ympäristöllisten menettelyiden yhteensovittamista koskeissa asioissa riittävän aikaisessa vaiheessa.

Alueidenkäytön tukitehtävässä yhteistyötä tehdään pääasiassa suoraan kunta- ja maakuntakaavoituksen kanssa. Uuden perustettavan viraston ulkoisten ja sisäisten tukitehtävien asiakkaana saattaa olla sisäisessä käsittelyssä oleva YVA- tai lupahanke ja ulkoisesti samalla alueella oleva kaava. Pykälässä tulisi avata priorisointia. Nykyinen ELY-keskuksen edistämistehtävä on muodostunut 15 vuoden kuluessa tiiviiksi vuoropuheluksi alueen kuntien ja toimijoiden kanssa. On riski, että virastouudistuksen sisäiset prosessit tulevat viemään voimavaroja tästä suorasta yhteistyön kanavasta. Lupa- ja valvontavirasto on mainittu toimijana myös HE-luonnoksen 8§ mukaisessa kaupunkiyhteistyöprosessissa. Tehtävä olisi lakisääteisenä uusi ja tulisi huomioida viranomaisen resurssoinnissa.

14§ Elinvoimakeskuksille on kirjattu velvoite osallistua HE-luonnoksen 8§ mukaiseen kaupunkiseutujen yhteistyöhön. Elinvoimakeskuksille esitetty edistämistehtävä on lakisääteisenä uusi, jolloin sen tulisi näkyä myös resurssoinnissa. Valtion aluehallintouudistuksessa on kuitenkin lähdetty siitä, että nykyiset virat jaetaan kahden eri virastomallin kesken.

Virastojaolla tuodaan uusi alueidenkäytön toimija ja lausunnonantaja kaavaprosesseihin sekä kaupunkiseutuyhteistyöhön. Kuntien on jatkossa varauduttava pyytämään useamman eri elinvoimakeskusten lausunto kaavoituksen yhteydessä eri elinvoimakeskuksille annettujen erityistehtävien vuoksi. Tämä tehtäväjako tulee lisäämään kuntien työtä eri lausuntojen mahdollisten ristiriitaisten viestien yhteensovittamisessa eikä välttämättä tule sujuvoittamaan kaavaprosesseja.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18§ Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin lisätty maininta kansallisesta turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta on hyvä. Tavoite yhdessä HE-luonnoksen 6§ kanssa luovat selkärangan koko HE-luonnoksessa esitetyn suunnittelujärjestelmän läpi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä kuvata, miten tavoitteet heijastuvat rakentamislain puolella oleviin suoraan kaavoituksen ohittaviin lupaprosesseihin (Rakentamislaki 43a§) tai ilman luvittamista tapahtuvaan rakentamiseen. Erityisesti jälkimmäisessä tapauksessa yksittäisen rakentajan vastuulla on olla selvillä rakentamista koskevista rajoituksista, vaikka itse rakentaminen olisikin vapautettu lupaprosessista.

On hyvä, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on selkeytetty uudistamalla epäselvä termi ekologinen kestävyys ja korvattu se ilmastonmuutoksen hillinnällä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisella, luonnon monimuotoisuudella ja luonnonvarojen kestävällä käytöllä. Kohta 3) on rajattu tarpeettomasti valtakunnallisesti merkittäviin vaikutuksiin. Valtakunnallinen merkittävyys on selkeyden vuoksi syytä jättää tästä pois, sillä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet koskevat valtakunnallisia kysymyksiä automaattisesti eikä tämä täten muuttaisi säädöksessä tarkoitettua.

19§ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun ja päättämisen osalta sekä lausuntomenettely että vaikutusten arviointi on nostettu nykyisestä maankäyttö- ja rakennusasetuksesta lain puolelle. Muutos on hyvä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21§ Maakuntakaavan tarkoituksesta on poistettu yhdyskuntarakenteen tarkastelu. Tämä on suuri puute, koska osassa Suomen kuntia maakuntakaava on ainoa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaava voimassa oleva kaavataso. Tosiasiallisesti pykälässä mukana olevat muut osoitettavat alueet tulevat rajaamaan yhdyskuntarakenteen mahdollisuuksia kuntakaavoituksessa.

Maakuntakaavan roolin vähentämisen yhteisvaikutuksia osana suunnittelujärjestelmää on vaikeaa arvioida, varsinkin kun järjestelmään on lisätty mahdollisuus poiketa maakuntakaavasta.

23§ Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa on paljon yhdyskuntarakenteen mahdollisuuksiin vaikuttavia teemoja, kuten ekologinen kestävyys ja liikennejärjestelmä. Tarkoituksenmukaisen

aluerakenteen vaatimuksen saavuttaminen ilman mahdollisuutta osoittaa yhdyskuntarakennetta voi tuottaa ristiriitatilanteita kuntakaavoituksen prosessien sujuvuuteen.

27§ Pykäläluonnokseen on kirjattu mahdollisuus poiketa maakuntakaavasta kuitenkin niin, että yleiskaavassa tehtävällä muutoksella maakuntakaavaratkaisuun nähden ei olisi laajempaa kuin paikallista merkitystä. Vaikka poikkeamismahdollisuus sinänsä on hyvä lisä, on poikkeamismahdollisuuden rajaaminen paikalliseen merkitykseen nimellinen, koska maakuntakaavaan ei jatkossakaan tulla osoittamaan paikallisesti merkittäviä varauksia. Yleiskaavaratkaisun tulisi joka tapauksessa sopeutua maakuntakaavan kokonaisuuteen, mikä on hyvä asia.

Maakuntakaavasta poikkeavan yleiskaavan laadinnassa tulisi aina pitää viranomaisneuvottelu. Jää epäselväksi miksi tällainen säädös tarvitaan, kun lähtökohtaisesti maakuntakaavassa esitetään vain maakunnallisesti tai seudullisesti merkittäviä teemoja ja asioita. Jo nykyainsäädännön perusteella kuntakaavoituksessa on ollut mahdollista ratkaista seudullisesti tai maakunnallisesti merkittävä maankäyttöratkaisu kuntakaavalla ja toisaalta kuntakaavoissa on voitu tarkentaa ja tulkita maakuntakaavan ratkaisua.

29§ Yhteistyö maakuntakaavaa laadittaessa: Siirtäminen lain puolelle on hyvä asia. Lupa- ja valvontaviraston toimialue koskee koko maata, jolloin valtakunnallisesti merkittävissä asioissa tulisi ministeriöiden lisäksi olla yhteydessä myös lupa- ja valvontavirastoon.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

31§ Yleiskaavan tarkoituksena on säilyä joustavana suunnitteluvälineenä. Tietomallipohjainen työskentely saattaa kuitenkin viedä pois kaavatason joustoa.

34§ Selkeyden vuoksi yleiskaavan sisältövaatimuksiin on syytä lisätä maakuntakaavan sisältövaatimusten tavoin ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Ilmastovaikutusten arviointi on jo nykyisin osa yleiskaavoitusta ja muotoilu mahdollistaisi yleiskaavan tarkoituksenmukaisen joustavan tavan ottaa asia huomioon. Näin voitaisiin huomioida alueidenkäytön suunnittelun erilaiset tarpeet erilaisilla alueilla ja kaavaratkaisuissa.

Ilmastonmuutoksen sopeutumisen huomiointi voi tarkoittaa lisääntyvien sään ääri-ilmiöiden huomioinnin sijaan esimerkiksi yhteiskunnan haavoittuvuuksien tunnistamista pitkien kuivuus ja kuumuusjaksojen lisääntyessä. Kuten perustelutekstissä on arvioitu, ilmastovaikutusten selvittämistä tehdään jo vastaavalla tarkkuustasolla eikä muutoksesta aiheudu merkittäviä lisäselvitystarpeita. Uudenmaan ELY-keskus yhtyy tähän arvioon.

Kun tavoitteena on tuoda kansallista turvallisuutta mukaan alueidenkäytön lainsäädäntöön läpileikkaavana teemana, on se syytä sisällyttää myös yleiskaavan sisältövaatimuksiin.

35§ Kaavakohteiden ja -määraysten esittäminen valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla on hyvä tavoite, mutta voi viedä pois kaavatason joustoa ja joissain tilanteissa hidastaa kaavaprosessin sujuvuutta.

41§ Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyssä asemakaavan kumoaminen osana yleiskaavan hyväksymisprosessia on hyvä tavoite. Pykälän mahdollistama yleis- ja asemakaavan laatiminen yhtä aikaa siten, että laadittava yleiskaava ohjaisi laadittavaa asemakaavaa ei välttämättä sujuvoita kaavaprosessia. HE-luonnoksessa on rajattu valitusoikeutta (114§) asemakaavasta, mikäli ratkaisu perustuu voimassa olevaan yleiskaavaan. Yhteisprosessissa näin ei ole, joten osallisten valitusoikeus tulee kattamaan molemmat kaavatasot.

Yleiskaava, joka laatimisvaiheessa on ohjannut asemakaavoitusta, voi kumoutua muutoksenhakuprosessin seurauksena. HE-luonnoksesta ei ilmene, onko muutoksenhakuelimessä samalla otettava kantaa myös kyseisen yleiskaavan ohjauksessa laadittuihin asemakaavoihin ja niitä koskeviin päätöksiin tai voivatko kyseiset asemakaavat tulla voimaan ohjaavan yleiskaavan kumoutumisesta huolimatta. Esitys mahdollistaisi tällöin käytännössä tämän lain vastaisten asemakaavojen voimaantulon (38 ja 50 §).

44§ Kuntien yhteiselle yleiskaavalle esitetty määräajan asettaminen valtuuston hyväksymisille on hyvä ratkaisu.

45§ Kuntien yhteinen yleiskaava yleiskaavoitusta ohjaavana kaavana on suunnittelujärjestelmälle vieras ja tosiasiallisesti luo uuden kaavatason. Tämä poikkeaa hallitusohjelman tavoitteista. HE-luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteissa tulisi avata, miten saman kaavatason tietomalli toimii ohjeena samalla, kun sitä muutetaan.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50§ Asemakaavoituksen sisältövaatimuksissa olisi syytä huomioida maarakentamisen vaikutusten arviointi. Rakentamislain (751/2023) voimaantulon 1.1.2025 ja maa-ainelain (555/1981) 4.2 §:n muutoksen myötä maa-ainesten ottaminen lainvoimaisen asemakaavan toteuttamiseen liittyvien rakentamista valmistelevien kaivuu- ja louhintatoimenpiteiden yhteydessä ei edellytetä enää maa-aineslupaa, kun maa-ainesta otetaan vain tarkoituksen edellyttämä välttämätön määrä. Tämä muutos tulisi huomioida asemakaavan sisältövaatimuksissa ja asemakaavoja laadittaessa vaikutusten arvioinnissa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

64 §: Vähittäiskaupan suuryksikkö: Vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alamääritelmä vastaa nykysäännöksiä.

Perusteluosio: Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös sellaiseen myymäläkeskittymään, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Vähittäiskaupan myymäläkeskittymä on useasta erillisestä ja toisistaan lähietäisyydellä olevasta myymälästä muodostuva toiminnallisesti yhtenäinen kaupan aluekokonaisuus, jossa yksittäisten myymälöiden koko ei ylitä 4000 kerrosneliömetriä. Vähittäiskaupan suuryksikön määrittelytavan vuoksi sijainnin ohjauksen ulkopuolelle jäisivät muutoin kaupalliset keskukset, joissa mikään yksittäinen myymälä ei ylitä 4 000 kerrosneliömetrin rajaa. Tällaisella myymäläkeskittymällä saattaa kuitenkin olla myymälöiden suuren määrän vuoksi vähittäiskaupan suuryksikköön rinnastettavia vaikutuksia.

Jää epäselväksi, mitkä myymäläkeskittymät ovat sijainninohjauksen piirissä ja mitkä eivät.

65 §: Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset: Keskusta-alueiden ensisijaisuus kaupan paikkana säilyy lakiuudistuksesta huolimatta. Jatkossa vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan kuitenkin osoittaa keskusta-alueen ulkopuolelle, jos sen lisäksi mitä kaavojen sisältövaatimuksissa muutoin säädetään, huolehditaan, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.

Kaavaprosessin aikana tulee selvitysten ja vaikutusten arviointien kautta huolehtia, ettei yksittäisen kaavan toteuttaminen tuota merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden elinvoimaan. Kun maakuntakaavan roolia kevennetään myös kaupan sijainnin ohjauksen osalta, on tunnistettava, että yksittäisen asema- tai yleiskaavan kaupan selvitysten vaikutusalue todennäköisesti laajenee merkittävästi nykyisestä. Tämä lisää yksittäisten kuntien selvitystaakkaa, kun maakuntakaavatyössä ei jatkossa selvitetä merkitykseltään seudullisen kaupan sijaintia, laatua tai mitoitusta.

On myös tunnistettava, että monet laajan tavaravalikoiman myymälät ovat pyrkineet sijoittumaan maakuntakaavojen kaupan alueille. Näiden toimijoiden osalta kaupan laatu voi olla vaikeasti määritettävissä rakentamisluvan käsittelyn yhteydessä, ja alueille onkin sijoittunut myös keskustahakuiseen erikoistavaran kauppaan painottuneita myymälöitä, toisinaan vastoin kaavojen tavoitteita tai kaavamääräyksiä. Tällä kehityksellä on merkittävää haitallista vaikutusta keskustojen elinvoimaisuuteen, mikä edellyttäisi lakiluonnoksesta poiketen nykyistä tiukempia kaupan sijainninohjauksen säännöksiä.

Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä eikä, että

suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Muutokset eivät tue liikennejärjestelmän kehittymistä vähähiilisemmäksi vaan päinvastoin lisäävät autoriippuvuutta sekä heikentäisivät palvelujen saavutettavuutta.

Kestävään saavutettavuuteen ja asiointimatkojen pituuteen liittyvien erityisten sisältövaatimusten poistamista lainsäädännöstä ei ole lainsäädäntöluonnoksessa perusteltu. Vaikka palveluiden saavutettavuus lukeutuu sekä yleiskaavan että asemakaavan sisältövaatimuksiin, on vähittäiskaupan suuryksiköillä tunnistettu olevan erityistä ohjaustarvetta, joka perustuu niiden usein aikaansaamiin merkittäviin yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen ja kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin. Tästä syystä on ristiriitaista, että kestävään saavutettavuuteen liittyvät erityiset sisältövaatimukset on poistettu lakiluonnoksesta, ja ne tulee selkeyden vuoksi palauttaa.

Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi, että merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Voimassa olevaan lakiin verrattuna laista poistuisi myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa ei olisi myöskään enää esitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella.

Lakiluonnoksessa on tunnistettu vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve niiden merkittävien vaikutusten takia. Tästä huolimatta lakiluonnoksessa kevennetään vähittäiskaupan sijainninohjauksen sääntelyä, mm. maakuntakaavan tehtävän keventämisen kautta. Lakiluonnos ei luo edellytyksiä seudullisesti tasapainoisen kaupan kehityksen edistämiseksi. Sen sijaan yksittäisillä kaavahankkeilla voidaan jatkossa mahdollistaa suuryksiköiden toteuttaminen etäälle olevasta yhdyskuntarakenteesta sijainneille, jotka eivät ole kestävästi saavutettavissa. Kehityksellä on mahdollisesti seudullista alue- ja yhdyskuntarakennetta hajauttavia sekä keskustoja heikentäviä vaikutuksia, joita ei välttämättä ole mahdollista tunnistaa yksittäisen asemakaavaprosessin selvitysten yhteydessä.

Uudenmaan erityispiirteet huomioiden, merkitykseltään seudullisen ja merkitykseltään maakunnallisen vähittäiskaupan suuryksikön eroa voi olla haasteellista selvityksin ja vaikutusten arvioinnein tunnistaa.

Siirtymäsäännöksen soveltamisen osalta on epäselvää, miten tulkitaan voimassa olevaa maakuntakaavaa ja sen kauppaa koskevia säännöksiä lain voimaantullessa.

Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miten kansallinen turvallisuus, huoltovarmuus tai varautuminen on huomioitu vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevissa erityisissä säännöksissä. Lakiluonnos heikentää kestävä saavutettavuuden vaatimuksia nykylainsäädäntöön verrattuna, vaikka varautumisen näkökulmasta välttämättömien elintarvikkeiden ja hyödykkeiden saatavuus ja saavutettavuus tulisi pyrkiä alueidenkäytön suunnittelun ja resilientin yhdyskuntarakenteen avulla takaamaan myös poikkeusoloissa.

65§ Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että kaupan ohjauksen siirtäminen yleiskaavatasolle ja seudullisen ja maakunnallisen merkittävyyden hämärtäminen eivät sujuvoita tulevia kaavaprosesseja. Seudullisen ja maakunnallisen rajan hakeminen tullee tapahtumaan muutoksenhakuprosessien kautta.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68§ Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset: Maakuntakaavalle on annettu erittäin suuri rooli tuulivoimarakentamisen yksityiskohtaiseen suunnitteluun. Tämä on ristiriidassa lain tavoitteiden kanssa, joissa maakuntakaavan roolia on pyrkimys viedä strategisempaan suuntaan. Etäisyysäännöt vaarantavat uusiutuvan energiantuotannon kasvun ja ohjaavat hankkeita alueille, joilla on laajoja ja yhtenäisiä metsäalueita.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

70§ Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että pykäläluonnos selkeyttää aurinkovoimarakentamisen tilannetta.

71 § Hallitusohjelmassa todetaan, että aurinkovoima-rakentamista ohjataan rakennettuun ympäristöön, turvetuotannosta vapautuneille alueille ja joutomaille pyrkien välttämään tuotannossa olevien peltojen ja metsämaan merkittävä käyttö aurinkovoimaan. Aurinkovoiman rakentamista metsään on rajoitettu, mutta aurinkovoiman sijoittamista pelloille ei ole pyritty rajoittamaan millään tavoin. Ratkaisu ei ole linjassa hallitusohjelman kanssa. Peltojen turvaaminen on myös merkittävästi kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvä kysymys.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

75 § Maanomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asetuksen laatimiseen: Perusteluissa todetaan, että erityisestä syystä ranta-asetuksessa voitaisiin osoittaa vähäisessä määrin alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten, mutta ranta-asetuksessa ei voitaisi osoittaa pelkästään vakituista asumista.

Rakentamislain 57 §:n (poikkeamislupa) mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei katsota 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle eikä sitä pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen voidaan katsoa olevan erityinen syy, jos käyttötarkoituksen muuttamisella voidaan tukea rakennetun ympäristön kiertotaloutta ja vähähiilisyttä. Alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä rakentamislakia tulee muuttaa myös poikkeamislupaa koskevan 57 §:n osalta siten, ettei edellä kirjattu koske ranta-asetusalueiden RA-korttelialueille haettavia käyttötarkoituksen muutoksia.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 § Pykälän 6 perusteluissa on todettu, että alueidenkäytön suunnittelussa olisi selvitettävä 78 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen. Kun kansallista turvallisuutta tulee arvioida kaavan vaikutusten arvioinnin yhteydessä, tulee asia lisätä tähän pykälään ja perustella asia selkeästi.

85§ Viranomaisneuvottelu maakuntakaavasta: Pykälän kolmannessa momentissa on nostettu yksittäinen taho (Suomen metsäkeskus) erikseen viranomaisneuvotteluihin kutsuttavana tahona. Ratkaisu on erikoinen, koska HE-luonnoksen 1§ toisessa momentissa lain tavoitteeksi on kirjattu jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.

Viranomaisneuvottelu on määritelmällisesti viranomaisten välinen neuvottelu. Viitaten korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 460/2024, Suomen metsäkeskusta ei ole pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain (nyk. alueidenkäyttölain) 191 §:n tarkoittamana viranomaisena.

Sikäli, kun alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä ei muuteta Suomen metsäkeskuksesta annetun lain ja metsälain mukaista Suomen metsäkeskuksen tehtävää alueidenkäyttölain tarkoittamaksi viranomaistehtäväksi, on kyseisen tahon kutsuminen kaavoitusta koskeviin viranomaisneuvotteluihin niiden tarkoitus huomioiden epäjohdonmukaista, ja vaatimus tulee poistaa.

86§ Viranomaisneuvottelu yleiskaavasta ja asemakaavasta: Viranomaisneuvottelun joustava ajankohta on hyvä ratkaisu. Yksittäinen taho (Suomen metsäkeskus) on nostettu erikseen viranomaisneuvotteluihin kutsuttavana tahona. Ratkaisu on erikoinen, koska HE-luonnoksen 1§ toisessa momentissa lain tavoitteeksi on kirjattu jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.

Viranomaisneuvottelu on määritelmällisesti viranomaisten välinen neuvottelu. Viitaten korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 460/2024, Suomen metsäkeskusta ei ole pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain (nyk. alueidenkäyttölain) 191 §:n tarkoittamana viranomaisena.

Sikäli, kun alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä ei muuteta Suomen metsäkeskuksesta annetun lain ja metsälain mukaista Suomen metsäkeskuksen tehtävää alueidenkäyttölain tarkoittamaksi viranomaistehtäväksi, on kyseisen tahon kutsuminen kaavoitusta koskeviin viranomaisneuvotteluihin niiden tarkoitus huomioiden epäjohdonmukaista, ja vaatimus tulee poistaa.

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

--

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

--

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

98§ Kansallista kaupunkipuistoa koskevat määräykset: Pykälän kolmannessa momentissa on esitetty, että hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyisi lupa- ja valvontavirasto. Lakisääteinen tehtävä on valtion aluehallinnolle uusi, eikä tehtävän vaativia resursseja ole arvoitu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tehtävä sopisi paremmin sille kunnanvaltuustolle, jonka alueella kansallinen kaupunkipuisto sijaitsee.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

--

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

--

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Selvyyden vuoksi lukuun on syytä kirjata, että päätökset on aina annettava tiedoksi lupa- ja valvontavirastolle sekä elinvoimakeskuksille.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole perusteltu kaavapäätökseen liittyvän oikaisukehotusmenettelyn poistamista. Oikaisukehotusmenettely on osoittautunut käytännölliseksi tilanteissa, joissa kunnan kaavaan liittyvä hyväksymispäätös on ollut sisältövaatimusten täyttymisen osalta lainvastainen. Oikaisukehotuksen pohjalta kunnalla on ollut mahdollista tarkistaa kaavaa ja tehdä uusi hyväksymispäätös. Menettelyn poistuessa jäljelle jää vain valittamismahdollisuus, joka ei samalla tavalla tue kuntien alueidenkäytön suunnittelun sujuvuutta.

113§ Valitusoikeus maakuntakaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä: Yksittäinen taho (Suomen metsäkeskus) on nostettu erikseen valitusoikeutettuna. Ratkaisu on erikoinen, koska HE-luonnoksen 1§ toisessa momentissa lain tavoitteeksi on kirjattu jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.

114§ Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että valitusoikeuden rajaaminen ei selkeytä muutoksenhaun tilannetta eikä sujuvoita kaavojen laadintaa. Yksittäinen taho (Suomen metsäkeskus) on nostettu erikseen tahona, jolla on muutoksenhakuoikeus. Ratkaisu on erikoinen, koska HE-luonnoksen 1§ toisessa momentissa lain tavoitteeksi on kirjattu jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.

Asemakaavoitusta ohjaavat yleiskaavat voivat olla todella erilaisia, jolloin yleiskaavan mukaisuus tultaneen testaamaan muutoksenhakuprosesseissa muutoinkin mahdollisissa valituskaavoissa. Lisäksi yleis- ja asemakaavan yhteisprosessissa valitusoikeus on yksiselitteisesti kunnan jäsenillä, koska lopputuotteena syntyvä asemakaava ei perustu voimassa olevaan yleiskaavaan. Muutoksenhakuoikeus tulisi pitää ennallaan. Tämä olisi myös HE-luonnoksen 1§ esitetyn mukaista (jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun).

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)

Lakimuutoksessa on annettu tehtäviä pelkästään kunnille, mutta esimerkiksi perustettavien elinvoimakeskusten tehtävissä on erityisesti yksityiskohtaisten perusteluiden valossa nähtävissä liityntäpintoja tähän lakimuutokseen (mm. MAL-yhteistyö).

101a§ Pykäläluonnoksen myötä luonnonsuojelun toteutuminen vaikeutuu. Korvausvastuutahoksi on lisäksi määriteltä ilman perusteluita kunta. Kun huomioidaan mm. se, etteivät kunnat vastaa luonnonsuojelualueiden perustamisesta eivätkä maakuntakaavoituksesta, tulee 101a §:ää harkita uudelleen. Edelleen kun huomioidaan alueidenkäyttölain yleinen tavoite mm. ekologisesti kestävä kehityksen edistämisestä sekä eri kaavatasoille asetetut sisältövaatimukset, on 101a § näiden suhteen merkittävästi ristiriitainen.

Kaavoja laadittaessa tulee täyttää laissa säädetyt kaavan sisältövaatimukset. Lähtökohtaisesti selvitysten perusteella arvokkaat luontokohteet tulee esittää kaavassa ja vastaavasti määrätä arvojen säilyttämisestä. Jos kunnalle asetetaan korvausvelvollisuus suojeltavien alueiden kaavaan merkitsemisestä, seuraa korvausvelvollisuudesta helposti se, että suojelualueita ei merkitä kaavaan ja sitä myötä kaavan sisältövaatimukset eivät välttämättä täyty. Vaihtoehtoisesti kaavat rajataan jatkossa niin, että suojelualueita ei tarvitse esittää rajaamalla metsäalueet pois kaavasta. Näin rajatuilla kaavoilla voi kuitenkin olla suoraan vaikutuksia rajauksensa ulkopuolelle.

Esitetty korvausvelvollisuus ei edistä alueidenkäyttölain nykyisiä tai esitettyjä tavoitteita ja jopa vaikeuttaa luonnonsuojelun ja ilmastotavoitteiden toteuttamista. Pykälästä ei yksiselitteisesti käy ilmi, minkälaisen merkinnän osalta korvausvelvollisuus syntyy. Koskeeko vaade vain varsinaisia suojelumerkintöjä (S, SL, SM ja /s) vai näiden lisäksi myös luo-merkintää. Lisäksi on huomattava, että muinaisjäännösten (SM tai sm) osalta rajoitus perustuu muinaismuistolakiin eikä alueidenkäyttölakiin ja näiden osalta korvausvelvollisuutta ei voi määrittää alueidenkäyttölailla.

Pykälän vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi luonnonsuojelun toteutumisen ja kuntatalouden kannalta.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46§ Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella: Aurinkovoimalle asetettu yksiselitteinen pinta-ala-arvo tuo selvyyttä hankkeiden arvioimiseen. Lakiluonnos ohjaa teollisen kokoluokan aurinkovoimahankkeita kaavoitusprosesseihin, mikä tuo merkittäväällä tavalla selkeyttä aurinkovoimahankkeiden suunnitteluun ja menettelyihin. Aurinkovoimaloita pyritään sijoittamaan tuulivoimaloista poiketen lähelle kulutuksen painopistealueita, minkä seurauksena myös Uudellamaalla on useita aurinkovoimahankkeita erilaisissa suunnittelun vaiheissa. Lakisääteisellä pinta-alamääreellä saadaan luotua uutta hallintokäytäntöä, joka perustuu aurinkovoimaloiden suunnitelmalliseen kehittämiseen sekä aitoon vuorovaikutukseen suunnitteluprosessin yhteydessä.

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

--

Autere Tuomas
Uudenmaan ELY - Y-vastuualue, ympäristövaikutukset ja
alueidenkäyttöyksikkö