

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

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet on kirjattu lakiin monipuolisesti, kattaen sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen, kestävä liikkuksen, ympäristön ja kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeät teemat. Tavoitteissa ei kuitenkaan ole erikseen mainittu viestintäverkkoja, jotka kuuluvat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) mukaiseen liikennejärjestelmän määritelmään. Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että viestintäverkot tulisi lisätä alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen sisältövaatimuksiin osana teknisen huollon verkostoja (sähköiset viestintäverkot ja verkkoelementit, mm. telemastot, tukiasemat ja muu viestintäverkkoinfrastruktuuri) sekä avata viestintäverkkojen tarpeita myös alueiden käytön suunnittelussa lain 18 §:ssä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja niiden perusteluissa.

Sähköisillä viestintäverkoilla ja viestintäpalveluilla on keskeinen merkitys yhteiskunnan toimivuudelle. Sähköisen viestintäverkkojen rakentamisen kannalta kriittisiä kysymyksiä ovat mm. paikat telemastoille ja tukiasemille, pientukiasemat mukaan lukien, sekä laitetoille. Lisäksi on tärkeää huomioida kiinteän verkon runko- ja liityntäyhteyksien tarpeet sekä niitä tukeva infrastruktuuri. Televerkkoelementtien sijoittelun ja viestintäpalvelujen tarjonnan edellytykset on tärkeää varmistaa myös alueiden käytön sääntelyssä ja valvonnassa. Sähköisen viestintän direktiivin (1972/2018/EU) 57 artikla edellyttää nimenomaisesti, että lähialuetta palvelevien langattomien verkkojen liityntäpisteiden sijoittelulle ei tulisi asettaa esteitä mm. kaavoituksessa tai lupamenettelyssä.

Alueidenkäyttöä koskevaa lakia on uudistettu hallitusohjelman mukaisesti. Hallitusohjelmaan on osana Suomi Liikkeelle! -ohjelman toimenpiteitä kirjattu myös, että maankäytön lainsäädäntöä uudistettaessa huomioidaan liikkumisen edistäminen. Tavoite edistää arkiliikunnan olosuhteita, mm. kävelyä ja pyöräilyä sekä muita aktiivisen liikkumisen muotoja, tulisi näkyä vahvemmin myös alueiden käytön suunnittelun tavoitteissa sekä etenkin yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksissa. Arkiliikunnan edistäminen edellyttää myös muiden kuin liikenteen ja alueiden käytön hallinnonalojen yhteistyötä.

Lain 7 §:ssä käsitellään suuronnettomuusvaaraa ja aihe liittyy 4 momentin mukaan myös ratapihoihin ja satama-alueisiin. Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että näiden alueiden tai niiden lähellä sijaitsevien alueiden kaavoituksessa lausunto pyydetään myös Liikenne- ja viestintävirastolta. Lain perusteluteksteissä asiaa tulisi täsmentää niin, että lausunto tulee pyytää myös tapauksissa, joissa alueiden toiminta muuttuu merkittävästi joko tilapäisesti tai pysyvästi. Merkittävänä muutoksina pidettäisiin esimerkiksi sellaisia kaavamuutoksia tai toiminnan muutoksia, joilla on merkitystä alueen ihmisiin ja henkilöstön toimintaan ja suuronnettomuuden vaaran syntymiseen tai tällaisen vaaran huomattavaan lisääntymiseen alueella. Tällöin voidaan varmistaa, että mm. maaperän suojaukset ja sammutusvesijärjestelmät järjestetään niin, kuin VAK-ratapihoilla (vaarallisten aineiden kuljetuksia käsittelevillä ratapihoilla) edellytetään.

Pelastuslain tarkoittamien alueiden lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolta on pyydettävä lausunnot myös niistä vaarallisten aineiden kuljetusten liittyvistä tilapäisten säilytyspaikkojen alueista, joita ei ole määritetty pelastuslain nojalla annetussa asetuksessa, mutta jotka Väylävirasto on sisällyttänyt raideliikennelain (1302/2018) 131 §:n mukaiseen verkkoselostukseensa. Perustelutekstiin voisi lisätä myös Seveso-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan, jossa käsitellään vaarallisten aineiden kuljetukseen ja varastointiin liittyviä asioita.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että suurimpien kaupunkiseutujen yhteistyövelvoite maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa kirjataan lakiin. Seuduilla jo vakiintuneessa MAL-yhteistyössä alueen kuntien ja kuntayhtymien on mahdollista luoda yhteinen näkemys kestävästä yhdyskuntarakennetta edistävästä tavoitteista ja lyhyen aikavälin toimenpiteistä. Seudun yhteinen näkemys on tarpeen, kun valtion liikennehallinnon kanssa neuvotellaan alueelle kohdistuvista valtion toimenpiteistä ja niiden rahoituksesta.

Yhteistyövelvoite kaupunkiseutujen alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelussa tulisi seudun kuntien ja valtion ohella olla myös alueen maakunnan liitolla. Maakunnan liitto vastaa ylikunnallisesta maankäytön suunnittelusta ja Helsingin seutua lukuun ottamatta myös lakisääteisestä liikennejärjestelmäsuunnittelusta. Ko-mission TEN-T-asetus on asettanut suurimmille kaupunkiseuduille, Suomessa MAL-kaupunkiseuduille, velvoitteen laatia seudullinen keskeisen kaupunkiliikenteen suunnitelma (SUMP). Suomessa tämä on luontevaa yhdistää olemassa oleviin liikennejärjestelmäsuunnittelu-prosesseihin, eikä laatia siitä irrallaan. Myös tämä perustelee maakunnan liiton osallistumista kaupunkiseutujen MAL-yhteistyöhön ja olisi harkittava asian kirjaamista lain 8 §:ään.

Uuden rakentamisen, etenkin ympäristövuotisen asumisen, sijoittumisen asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolelle tulisi olla mahdollista vain hyvin perustelluista syistä. Hajautuneessa yhdyskuntarakenteessa koulumatkojen, sosiaali- ja terveydenhuollon matkojen sekä joukkoliikenteen järjestäminen kustannustehokkaasti on hyvin vaikeaa. Sijoittamiseen liittyvässä harkinnassa olisikin otettava liikenneväylien rakentamisen ja myös niiden ylläpidon lisäksi huomioon mahdollisuudet järjestää lakisääteiset henkilökuljetukset ja kestävästä liikkumisesta tukevat liikennepalvelut. Tämä näkökulma harkintaan tulisi lisätä suunnittelutarvealuetta koskevan lain 9 §:ään. Vastaava tavoite on laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä, jonka 15 §:ssä mainitaan, että liikennejärjestelmäsuunnittelussa tulee ottaa huomioon julkisten ja julkisesti rahoitettujen liikkumispalvelujen sekä liikenne- ja kuljetuspalvelujen kehittäminen ja rahoitustarpeet.

Lain 13 ja 14 § säädetään vuoden 2026 alussa aloittaviksi suunnitel-tujen valtakunnallisen lupa- ja valvontaviraston sekä alueellisten elin-voimakeskusten tehtävistä alueidenkäytön suunnitteluun liittyen.

Valtion aluehallintouudistuksen myötä alueellisen tienpidon tehtävästä nykyisellään vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden tehtävät tule-vat siirtymään uusiin elinvoimakeskuksiin (EVK) lukuun ottamatta Lii-kenne -ja viestintävirastoon siirtyviä joukkoliikenteen tehtäviä. Valtion aluehallinnon uudistuksessa elinvoimakeskuksiin olisivat siis yhä jää-mässä nykyisten ELY-keskusten liikennevastuualueiden tienpitoon se-kä liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyvät tehtävät ja asiantunte-mus.

Alueidenkäyttölain kirjausten elinvoimakeskusten tulevista tehtävistä tulee olla linjassa aluehallinnon lainsäädännön kirjausten kanssa. Elin-voimakeskusten tehtävinä ei ole vain alueidenkäytön toimivuuden ja kestävyys edistäminen. Tehtävänä myös valvoa, että alueidenkäy-tössä ja kaikilla kaavatasoilla otetaan huomioon vaikutukset valtion maantieverkkoon ja liikennejärjestelmään. Käytännössä tämä tapah-tuu mm. osallistumalla viranomaisneuvotteluihin ja lausuntojen anta-misella sekä tarvittaessa käyttämällä valitusoikeutta.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin lisätyt tavoitteet ilmas-tonmuutoksen hillinnästä, luonnon monimuotoisuudesta sekä huolto-varmuudesta ja kokonaisturvallisuudesta ovat erittäin kannatettavia. Liikennejärjestelmän määritelmän kuuluvat liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) mukaisesti myös viestintäverkot, jota lain perusteluissa voisi avata vielä lisää, kuten on todettu lausun-nossa 1 lukua koskevassa kohdassa.

Liikenne- ja viestintävirasto tuo tässä yhteydessä esiin, että Helsinki-Vantaan lentoasema on valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkit-tävä kansainvälisen liikenteen solmukohta. Lentoaseman melualueille suunnattu, jatkuva asuinrakennusten täydennysrakentaminen ja li-sääntyvä uusien asuinalueiden sijoittaminen lentoaseman melualueen välittömään tuntumaan ja kiitoteiden jatkeille, muodostaa pitkällä täh-täimellä riskin lentoaseman toiminnalle ja kehittämismahdollisuuksille. Yhdyskuntarakenteen tiivistyminen lentoaseman ympärille ei tuota terveellistä ja viihtyisää asuinympäristöä ja se kasvattaa painetta ra-joittaa lentoaseman toimintaa, mitä ei voi pitää liikennejärjestelmän ja yhteiskunnallisen kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaisena. Lii-kenne- ja viestintävirasto näkee, että Helsinki-Vantaan toiminta- ja kehittämismahdollisuuksien turvaamiseksi tarvittaisiin nykyistä vah-vempaa, ylikunnallista alueidenkäytön ohjausta.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Laissa ehdotetaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksen keventämistä. Vaikka maakuntakaavan yleispiirteisyyden lisääminen ja ohjausvaiku-tuksen keventäminen on joissain aihepiireissä perusteltua, on maa-kuntakaavalla tärkeä tehtävä liikennejärjestelmäsioissa. Ylikunnallis-ta, oikeusvaikutteista maankäytön suunnittelua tarvitaan paitsi liiken-neväylien, myös useiden muiden valtakunnallisten, maakunnallisten ja myös seudullisten liikennejärjestelmän asioiden ratkaisemiseksi. Täl-laisia ovat esimerkiksi raideliikenteen varikot ja raskaan liikenteen taukopaikat, joille on ollut vaikea osoittaa sijaintipaikkoja kuntien kaa-voituksessa. Vaihtoehtoisten

polttoaineiden jakeluinfra, joka on tärkeä teema mm. ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, voisi myös sijaita ras-kaan liikenteen taukopaikoilla. Tämänkaltaisia alueidenkäytön ratkai-suja ei voi jättää kuntakaavoituksen varaan.

Jos maakuntakaavasta voitaisiin kunnan yleiskaavassa myös poiketa aiempaa helpommin, niin on epävarmaa, miten yksittäiselle kunnalle epäedullisia, mutta seudullisesti ja jopa valtakunnallisesti merkittäviä liikenteen kaavaratkaisuja saataisiin tehtyä.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin on tarpeen lisätä liikennejärjes-telmän toimivuuden ja kestävyys-lisäksi turvallisuus. Liikenteen ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta tulisi edistää kaikilla kaavatasoilla. Maakuntakaavassa se voi tarkoittaa mm. paljon liikennettä aiheut-tavien toimintojen sijoittelua ja liittymäratkaisuja. Liikennejärjestel-mään on syytä tarkentaa kuuluvan myös viestintäverkot muun liiken-teen sekä teknisen huollon ohella. Perusteluja asiaan on esitetty lau-sunnossa 1 lukua koskevassa kohdassa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaavan sisältövaatimukset ovat kattavat ja sisältävät monia kes-tävän yhdyskuntarakenteen kannalta tärkeitä näkökulmia. Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että vaatimuksissa on tuotu esiin yh-dyskuntarakenteen lisäksi myös olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen sekä korostettu erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen tarpeita. Viestintäverkkojen tarpeet tulisi olla esillä myös yleiskaavassa. Perusteluja asiaan on esitetty lausunnossa 1 lu-kua koskevassa kohdassa.

Mahdollisuudesta laatia maanalainen yleiskaava ei ole 5 luvussa ei ole mainintaa. Tarve yleispiirteiseen maanalaisten tilojen suunnitteluun voi tulla etenkin liikenteen, viestinnän ja teknisen huollon verkostojen suunnittelutarpeesta tiiviisti rakennetuilla alueilla. Kaavan perusteluis-ta ei selviä, miksi mahdollisuutta maanalaiseen yleiskaavaan ei ole mainittu ja mikä esimerkiksi Helsingissä laaditun maanalaisen yleis-kaavan merkitys on kaavajärjestelmässä.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että myös viestintäverkkoinfra-struktuurin tarpeet tulee ottaa huomioon jo asemakaavassa. Tämä ke-ventäisi viranomaismenettelyjä, kun nykyisin viestintäverkkojen ra-kentamisessa yleisesti käytetystä poikkeuslupamenettelystä voitaisiin ainakin suurelta osin luopua. EU:n gigabitti-infrastruktuurisäädös edellyttää, että gigabittitason sähköisten viestintäverkkojen lupame-nettelyjä kevennettäisiin. Viestintäverkkoinfralle soveltuvien paikkojen määrittely asemakaavassa edistäisi osaltaan tätä tavoitetta. Lisäksi sil-lä varmistettaisiin, että alueen palveluiden ja asumisen kannalta olen-naiset viestintäverkot otettaisiin huomioon jo alueen suunnittelu- ja kaavoitusvaiheessa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamista koskevista velvoitteista olisi poistumassa nykyisen lain maininnat palveluiden saavutettavuudesta joukkoliikenteellä tai kevyellä liikenteellä. Myös maininnat kohtuullis-ten asiointimatkojen turvaamisesta ja liikenteen haitoista olisivat pois-tumassa. Laki velvoittaisi vain välttämään haitalliset vaikutukset kes-kusta-alueiden kaupallisiin palveluihin.

Muutos vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisessa huomioon otettavista seikoista on Liikenne- ja viestintäviraston mukaan ristiriidassa sekä lakiehdotuksessa esitettyjen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden että kaavojen sisältövaatimusten kanssa. Vähittäiskaupan sijoittamisessa tulisi aina, kokoluokasta riippumatta, ottaa huomioon ratkaisujen vaikutus kestävän liikkumisen mahdollisuuksiin, tieliikenteen kasvuun sekä ympäristövaikutukset. Keskusta-alueiden ulkopuolelle sijoitettavilla suuryksiköillä on merkittäviä vaikutuksia muuhunkin kuin keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin.

Vähittäiskaupan suuryksikön ja myymäläkeskittyminen sijoittamisessa keskusta-alueiden ulkopuolella tulee lisätä velvoite arvioida vaikutukset tieliikenteen määrään, ympäristövaikutuksiin sekä kestävän liikkumisen edellytyksiin. Vaihtoehtoisesti lakiin voitaisiin rajata ne paljon tilaa vaativan kaupan lajit, kuten autokauppa tai huonekalukauppa, jotka voisivat sijaita myös keskusta-alueiden ulkopuolella.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

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

-

Kommentit 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.

-

Stenvall Maija

Traficom