



Ympäristöministeriö  
kirjaamo.ym@gov.fi

Asia: VN/26856/2023

## **POKELY Lausunto, Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi**

### **Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset**

Pohjois-Karjalan ELY-keskus (jäljempänä ELY-keskus) toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain jakaminen useaan eri lakiin sekä lakien uudelleennimeämiset aiheuttavat haasteita lainsäädännön kokonaisuuden hahmottamiseen.

ELY-keskus yhtyy muiden ELY-keskusten kommentteihin käsitteiden tarkemmasta määrittelystä laissa, jotta määritelmiä ei ymmärretä toisistaan poikkeavalla tavalla ja sitä kautta sovelleta eri tarkoituksiin.

Ilmastokysymykset on huomioitu lakiehdotuksessa pääosin hyvin, ja ehdotus mahdollistaa ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen näkökulmien aiempaa paremman huomioimisen alueidenkäytön suunnittelussa. Lakiehdotus sisältää voimassa olevaa lakia vahvemman ymmärryksen ilmasto-olosuhteiden muuttumisesta sekä alueidenkäytön keskeisestä merkityksestä ilmastotoimien toteutuksessa ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

Ilmastoasiat on kirjattu eri kaavatasoilla vaihtelevin tavoin ja painotuksin. Ilmastonäkökulman vaikuttavuutta vahvistaisi ilmastokysymysten johdonmukaisempi ja yhtenäisempi kuvaus eri kaavatasojen perusteluissa ja sisältövaatimuksissa. Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta olisi tärkeää tuoda lakiehdotuksessa vahvemmin esiin myös mahdollisuudet ehkäistä hiilivarastojen ja -nielujen vähenemistä sekä metsäkatoa eri kaavatasoilla.

### **Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet**

Lakiehdotuksen mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (18 §) voisivat jatkossa koskea myös asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen kestäväan käyttöön. ELY-keskus näkee ehdotuksen tärkeänä kansallisten ilmastotavoitteiden kannalta. Yhtenäisen viherrakenteen valtakunnallinen merkitys olisi tärkeä tuoda esiin omana ilmasto- ja luonnon monimuotoisuustavoitteita tukevana kokonaisuutenaan.

14.08.2025

Termin ”ekologinen kestävyys” korvaaminen ilmastomuutoksen hillinnällä ja ilmastomuutokseen sopeutumisella, luonnon monimuotoisuudella ja luonnonvarojen kestäväällä käytöllä selkeyttää pykälää ja vähentää sen tulkinnanvaraisuutta. Rajausta valtakunnallisesti merkittäviin vaikutuksiin on kuitenkin ilmastotavoitteiden kannalta haasteellinen. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen on tällä hetkellä niin kriittistä, että lähtökohtaisesti kaikki ilmastovaikutukset ovat valtakunnallisesti merkittäviä. Muotoilu olisi selkeyden vuoksi syytä jättää pois, koska valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsitellään joka tapauksessa valtakunnallisia kysymyksiä. Lisäksi lain toimeenpanossa tulisi varmistaa mekanismit, joilla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista voidaan valvoa.

#### **Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava**

ELY-keskus pitää erittäin hyvänä asiana, että maakuntakaava säilyy jatkossakin kaikilta osin oikeusvaikutteisena. Lakiehdotuksen myötä maakuntakaavan sitovuutta ollaan kuitenkin heikentämässä mm. maakuntakaavan yleispiirteisyyden korostamisella, jota ei voida pitää kannatettavana asiana. Tämä heikentää alueidenkäytön suunnitelmallisuutta myös niillä alueilla, joissa ei ole laadittu tarkempitasoista kaavaa (esim. ranta-alueet).

ELY-keskus pitää tärkeänä, että maakuntakaavan sisältövaatimuksiin (23 §) on lisätty vaatimus kiinnittää erityistä huomiota ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen sekä luonnonvarojen kestäväen käytön edellytyksiin. Lisäykset ovat keskeisiä ilmastotavoitteiden kannalta, ja luovat mahdollisuuksia uusiutuvan energian, maankäyttösektorin hiilinielujen ja -varastojen sekä viherrakenteen kysymysten paremmalle yhteensovittamiselle maakuntatasolla. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentäminen sen sijaan voi luoda haasteita kestäväen ja ilmastotavoitteiden kannalta perustellun aluerakenteen toteutumiselle.

Lisäksi ELY-keskus pitää hyvänä asiana, että luonnonsuojelun merkitystä ja tärkeyttä tuodaan aiempaa korostetummin esille ja, että 23 §:ään on lisätty vaatimus luonnonsuojelulain (9/2023) 15 §:ssä ja 144 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 91 §:ssä tarkoitettua maisemanhoitoaluetta koskevien perustamispäästösten ohjeena olemisesta kaavaa laadittaessa.

#### **Kommentit luvusta 5 Yleiskaava**

Yleiskaavataso merkitys korostuu jatkossa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentyessä. Tästä syystä yleiskaavataso sisältövaatimuksiin olisi tärkeää tuoda maakuntakaavataso sisältövaatimuksia vastaava kirjaus, joka edellyttää erityistä huomiota kiinnitettävän ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen. Yleiskaavassa olisi tärkeää huomioida myös hiilinielujen turvaamisen näkökulma. Tuomalla ilmastokysymykset selkeämmin yleiskaavataso sisältövaatimuksiin myös ohjausvaikutus asemakaavatasolle toteutuisi nykyistä paremmin.

14.08.2025

Yleiskaavan sisältövaatimuksiin (34 §) on lisätty kirjaukset olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisestä, luonnon monimuotoisuuden vaalimisesta, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumisesta sekä kunnan hulevesijärjestelmän toteuttamisen edellytyksistä. Lisäykset ovat kannatettavia ja tärkeitä mm. ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kannalta. Yleiskaavoituksella olisi lisäksi tärkeää ohjata yhdyskuntarakennetta sellaiseksi, että se kestää tulevaisuudessa ilmasto-olosuhteissa, jotka eivät ilmene ainoastaan sääolosuhteiden äärevöitymisenä vaan myös esimerkiksi pidempikestoisina helle- ja kuivuusjaksoina.

Lakiehdotukseen kirjatut lisäykset ovat luonteeltaan selkeyttäviä, ja kuten perustelutekstissä on arvioitu, ilmastovaikutusten selvittämistä tehdään jo vastaavalla tarkkuustasolla eikä muutoksesta aiheudu merkittäviä lisäselvitystarpeita. Perustelutekstissä olisi hyvä todeta, että suunnittelun tulee tukea ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteita.

ELY-keskus pitää hyvänä asiana alueidenkäyttölakiin konkreettisemmin ja selkeämmin muotoiltua yleiskaavan sisältövaatimusta (34 § 2 mom. kohta 8).

#### **Kommentit luvusta 6 Asemakaava**

Asemakaavan sisältövaatimuksiin (50 §) on lisätty vaatimukset viheralueiden riittävydestä sekä varautumisesta lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin. Lisäykset ovat erityisesti ilmastonmuutoksen sopeutumisen tavoitteiden kannalta myönteisiä. Kuten yleiskaavatasolla, myös asemakaavoituksessa olisi lisäksi tärkeää ohjata yhdyskuntarakennetta sellaiseksi, että se kestää tulevaisuudessa ilmasto-olosuhteissa, jotka eivät ilmene ainoastaan sääolosuhteiden äärevöitymisenä. Lisäksi olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin.

On myönteistä, että liikennettä koskeva vaatimus kohdennettaisiin voimassa olevasta laista poiketen erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen edellytysten järjestämiseen. Ilmastonäkökulmat olisi kuitenkin syytä huomioida asemakaavatasolla kattavammin ja yhdenmukaistaa sisältövaatimuksia maakuntakaavatasoa vastaavaksi eli edellyttää, että ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen on asemakaavaa laadittaessa kiinnitettävä huomiota. Näin voidaan mahdollistaa kussakin kaavassa esille nousevien ilmastokysymysten tarkoituksenmukainen ja vaikuttava huomioon ottaminen.

#### **Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset**

Voimassa olevasta laista poiketen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumisen osalta (65 §) ei edellytetä, että palvelut ovat mahdollisuuksien

14.08.2025

mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä, tai että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Ehdotetut muutokset eivät tue liikennejärjestelmän kehittymistä vähähiilisemmäksi ja kokonaiskestävämmäksi, vaan voivat päinvastoin lisätä hajautumista, autoriippuvuutta ja liikenneköyhyyttä sekä heikentävät palvelujen saavutettavuutta ja liikenteen ilmastotavoitteiden saavuttamista.

### **Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset**

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tuulivoimamala-alueiden suunnittelun lähtökohtana tulee olla riittävä vaikutusten arviointi. Tuulivoimaa koskeva vähimmäisetaisyys (68 §) voi ohjata hankkeita yhä kauemmas kulutuskeskittymistä, luonnontilaisemmille tai erämaisina säilyneille alueille sekä laajoille ja yhtenäisille metsäalueille. Vähimmäisetaisyys voi johtaa metsäisten alueiden lisääntyvään pirstoutumiseen ja heikentää luonnon monimuotoisuutta, ja näin ollen aiheuttaa haitallisia vaikutuksia esim. ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden kannalta. Vähimmäisetaisyys voi myös lisätä sähkön siirrosta aiheutuvia vaikutuksia. Ilmastotavoitteiden kannalta riskinä on myös, että etäisyysä säännös voi hidastaa puhtaamman energiajärjestelmän kehittymistä, kun hankkeille ei enää löytyisi sopivia sijainteja.

ELY-keskus yhtyy Etelä-Savon ELY-keskuksen kommenttiin, jossa esitetään, että maakunnallisesti ja valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja kulttuuriympäristöjen osalta olisi selkeää, että tuulivoiman osoittaminen näille alueille olisi suoraan laissa kiellettyä.

### **Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset**

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi luku aurinkovoimalan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta (70 §). On tärkeää, että aurinkovoimarakentaminen saatetaan kaavoituksen piiriin, koska teollisen mittakaavan aurinkovoimarakentamisesta voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia, jolloin vaikutusten perusteellisempi tarkastelu ja yhteensovittaminen muun maankäytön kanssa on tarpeellista. Esitetty 10 hehtaarin raja-arvo on kuitenkin haasteellinen, koska aurinkovoimarakentamisen vaikutukset eivät ole riippuvaisia vain pinta-alasta vaan myös sijainnista. Muotoiluna olisikin parempi, jos kaavoituksen tarve kytkeytyisi hankkeen todennäköisesti aiheuttamiin vaikutuksiin.

ELY-keskus pitää hyvänä ja perusteltuna lakiluonnoksessa esitettyä lähtökohtaa (71 §), että aurinkovoimarakentamista ei tulisi osoittaa ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille eikä merkittävässä määrin metsämaalle. Aurinkoenergiahankeiden toteutuminen hiilinielujen ja metsäkadon kannalta kestävästi on tärkeä tavoite, ja esitetyt muutokset tuottaisivat lisää harkintaa soveltuvien sijoituspaikkojen suhteen. Erityisesti aurinkoenergian sijoittaminen jo rakentuneille alueille on kannatettavaa.

14.08.2025

Hiilinielujen ja -varastojen kannalta rakentamista tulisi luonnontilaisten soiden lisäksi välttää myös muilla alueilla, joilta voi aiheutua merkittäviä päästöjä, kuten paksuturpeisilla ojitetuilla suoalueilla. Lakiehdotuksen metsämaita koskeva muotoilu ”merkittävässä määrin” on tulkinnanvarainen, eikä sen osalta lakiehdotuksesta käy ilmi, mitä kriteerillä tarkoitetaan tai mihin metsämaalle suunniteltua osuutta verrataan. Metsäkadon välttämiseksi ja hiilinielujen turvaamisen kannalta aurinkoenergiahankkeita ei tulisi ohjata metsäisille alueille.

### **Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset**

ELY-keskus yhtyy Uudenmaan ELY-keskuksen kommenttiin rakentamislain 57 §:n muuttamisesta, jotta poikkeamismenettely käyttötarkoituksen muuttamisesta ei koske ranta-asetusalueiden RA-alueita.

### **Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa**

Vaikutusten selvittäminen on lakiehdotuksessa kuvattu kattavasti (78 §) 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.

Lakiehdotuksessa esitetyn mukaan asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kustannusten lisäksi kaavassa tehtävien ratkaisujen osalta tulisi huomioida myös kestävyysnäkökulmat.

### **Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset**

Lakiehdotuksen 17 luvusta puuttuu erillinen tiedoksiantopykälä hyväksytyjen päätösten tiedoksiantamisesta viranomaisille, kuten Lupa- ja valvontavirastolle ja elinvoimakeskuksille. Viranomaisen tiedoksisaanti nykyistä vastaavasti tuleekin varmistaa säätämällä asiasta joko laissa tai asetuksessa.

### **Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku**

Viranomaisen oikaisukehotuksen poistamisen syytä ei avata esitysluonnoksessa. ELY-keskus pitää oikaisukehotuksesta luopumista valitettavana, sillä se on ollut toimiva ja valitusta nopeampi keino kunnille korjata mahdolliset lainvastaisuudet ilman hallintotuomioistuimen käsittelyä. Oikaisukehotuksen poistaminen ei myöskään ELY-keskuksen näkemyksen mukaan sujuvoita kaavaprosessia.

14.08.2025

Lisäksi ELY-keskus toteaa, että alueellisten vastuumuseoiden muutoksenhakuoikeus tulee sisällyttää alueidenkäyttölakiin kuten se on rakentamislaisissa.

**Kommentit luvusta 21 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

Voimassa olevia kaavoja koskeva siirtymäsäännös (129 §) on osin puutteellinen edellisiin lakeihin viitattaessa, sillä kunnissa on edelleen voimassa rakennuslain aikaisia rakennuskaavoja, joista ei ole mainintaa siirtymäsäännöksessä.

Tämä asiakirja on hyväksytty/allekirjoitettu viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava asiantuntija Satu Sarkoranta ja ratkaissut johtaja Janne Kärkkäinen. Lausunnon valmisteluun ovat lisäksi osallistuneet alueidenkäyttöasiantuntija Maija Parikka, ilmasto- ja kiertotalousasiantuntija Kukka-Maaria Hamunen sekä luonnonsuojelun johtava asiantuntija Saara Heräjärvi.

Jakelu

Ympäristöministeriö

Tämä asiakirja KEHA/22126/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/22126/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Sarkoranta Satu 14.08.2025 17:34

Ratkaisija Kärkkäinen Janne 15.08.2025 07:58