

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Ilmastokysymykset on otettu alueidenkäyttölain luonnoksessa huomioon pääsääntöisesti hyvin, ja esitys mahdollistaa sekä hillinnän että sopeutumisen näkökulmien aiempaa paremman huomioon ottamisen alueidenkäytön suunnittelussa. Metsäkadon sekä hiilivarastojen ja -nielujen vahvistamisen mahdollisuudet osana kaavoitusta tulisi huomioida laajemmin.

Lakiluonnoksen 10 §:ssä säädettäisiin kuntien sekä lupa- ja valvontaviraston kesken käytävästä yhteistyökeskustelusta. Perinteisesti kuntien kanssa käytävissä keskusteluissa on käsitelty myös esimerkiksi liikenteeseen liittyviä kysymyksiä, jotka jatkossa olisivat elinvoimakeskusten toimivallassa. Elinvoimakeskuksilla on myös muun muassa luonnonsuojeluun, kulttuuriympäristöön, vesienhoitoon, ilmastotyöhön ja alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä, minkä vuoksi olisi perusteltua, että myös elinvoimakeskukset osallistuisivat kuntien kanssa käytäviin yhteistyökeskusteluihin.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Aluehallinnon uudistuksen myötä alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä tulee olemaan sekä elinvoimakeskuksissa että lupa- ja valvontavirastossa. Alueidenkäyttölakiluonnoksessa esimerkiksi elinvoimakeskusten tehtävät alueidenkäyttöön liittyen on kuvattu niukasti, ja ehdotetun 14 §:n mukaan elinvoimakeskus "edistää alueellaan alueidenkäytön toimivuutta ja kestävyyttä". Lakiluonnoksen perusteluissa tehtäviä on hieman avattu. Myös elinvoimakeskusten keskeinen asema alueidenkäyttöasioissa olisi hyvä tunnistaa esitettyä laajemmin alueidenkäyttöön liittyvissä prosesseissa (yhteistyökeskustelut, lausuntomenettelyt, viranomaisneuvottelut jne.).

Elinvoimakeskuksia koskevassa laissa elinvoimakeskusten tehtäväksi on säädetty myös muun muassa kulttuuriympäristöjen hoito, mutta alueidenkäyttölain 14 §:n perusteluista tämä tehtävä ei käy ilmi. Ainakin perusteluita olisi tältä osin hyvä täydentää. Kulttuuriympäristöjen yleinen edistämisen- ja kehittämistehtävä olisi luontevaa määritellä elinvoimakeskusten tehtäväksi.

Aluehallinnon uudistuksessa esimerkiksi ELY-keskusten kulttuuriympäristöresurssit jakautuvat lupa- ja valvontavirastoon sekä elinvoimakeskuksiin. Sekä elinvoimakeskukset että lupa- ja valvontavirasto ovat uusia virastoja, joille säädettyjen tehtävien hoito edellyttää riittävää resursointia.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

ELY-keskus pitää hyvänä, että valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsiteltäviin asioihin ehdotetaan lisättäväksi nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen. Myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvä seurantavelvoite on tarpeellinen, mikä tukee tavoitteiden ajan tasalla pitämistä.

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen huomioiminen valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on tärkeä lähtökohta ilmastotavoitteiden läpileikkaavalle roolille alueidenkäyttölaissa. Yhtenäisen viherrakenteen valtakunnallinen merkitys olisi tärkeä tuoda esiin omana, niin ilmasto- kuin biodiversiteettitavoitteitakin tukevana kokonaisuutenaan.

Tähän saakka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat välittyneet alueidenkäytön suunnitteluun pääasiassa maakuntakaavoituksen välityksellä. Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että maakuntakaavoituksen merkitystä tavoitteiden konkretisoijana ja välittäjänä kuntakaavoitukseen ei enää erikseen korostettaisi, koska myös kuntakaavoituksella (erityisesti yleiskaavoitus) on keskeinen rooli tavoitteiden toteuttamisessa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet liittyvät seikkoihin, joilla on valtakunnallista merkitystä, ja kuntakaavoituksessa käsitellään enemmän tai vähemmän paikallisia kysymyksiä. Esimerkiksi yleiskaavan tarkoituksena olisi jatkossakin kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Kuntakaava ei välttämättä ole käyttökelpoinen instrumentti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseen tai edistämiseen. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta nimenomaan maakuntakaavan tulee jatkossakin olla keskeisin työkalu.

Elinvoimakeskusten tehtäväksi on ehdotettu mm. kestävän yhdyskuntarakenteen, ilmastotavoitteiden, kiertotalouden ja luonnon monimuotoisuuden edistämistä rakennetussa ympäristössä. Tehtävän tarve muodostuu laaja-alaisista kestävyystavoitteista, ja se voi riittävästi resursoituna tukea sekä ilmasto- että muita ympäristötavoitteita ja toimia vaikuttavana yhteistyökumppanina aluekehittämisessä.

Ilmastotavoitteiden kannalta on haasteellista, että ilmastokysymykset on valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa rajattu merkittäviä vaikutuksia aiheuttaviin kysymyksiin. Vähemmän tulkinnanvarainen muotoilu olisi jättää pois valtakunnallinen merkittävyys. Tämä ei muuttaisi säädöksessä tarkoitettua, koska valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa joka tapauksessa käsitellään valtakunnallisia kysymyksiä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Kuten lakiluonnoksen perusteluissakin todetaan, suurimmat ehdotettavat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvat muutokset koskisivat maakuntakaavaa. Uuden alueidenkäyttölain myötä maakuntakaava rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita ja myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajattaisiin. Maakuntakaavoituksen rooli vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjauksessa heikentyisi nykyisestä. Lisäksi alueidenkäyttölaki mahdollistaisi myös poikkeamisen maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa. Uudistusten myötä maakuntakaavan asema alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuudessa heikentyisi olennaisesti.

Maakuntakaavalla on keskeinen merkitys muun muassa ilmastomuutoksen hillinnän kannalta. Maakuntakaavatasolla tehdään kauaskantoisia ratkaisuita, joilla on huomattava merkitys muun muassa yhdyskuntarakenteen ohjaamisen kannalta. Maakuntakaavan aseman heikentäminen voi esimerkiksi nopeuttaa joidenkin hankkeiden toteuttamista, mutta toisaalta riskinä on yhdyskuntarakenteen kehittyminen epäedulliseen suuntaan.

Maakuntakaavassa on aiemmin voitu käsitellä myös seudullisia maankäytön kysymyksiä, mutta jatkossa näiden käsittely jäisi kuntakaavoituksen varaan. Seudullisten kysymysten käsittely ei kuitenkaan lähtökohtaisesti kuulu asema- tai yleiskaavoituksessa käsiteltäviin asioihin, joten riskinä on, että merkitykseltään seudullisten kysymysten käsittely alueidenkäytön suunnittelun yhteydessä jää vajaaksi. Kuntien yhteinen yleiskaava voisi osittain olla käyttökelpoinen väline seudullisten maankäyttökysymysten käsittelyyn, mutta kyseinen kaavamuoto ei ainakaan toistaiseksi ole ollut laajemmin käytössä.

Vierekkäisillä kunnilla voi toisaalta olla ymmärrettävästi myös keskenään ristiriitaisia tavoitteita alueidenkäytön suhteen. Maakuntakaavoitukseen tehtävien muutosten myötä jatkossa myös seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt olisi mahdollista osoittaa kuntakaavoituksessa, eikä se enää edellyttäisi sijainnin osoittamista tai mitoituksen esittämistä maakuntakaavassa. Esimerkiksi seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisella on ylikunnallisia vaikutuksia, minkä vuoksi olisi hyvä olla olemassa jokin suunnittelutaso tällaisten vaikutusten hallitsemiseen. Seudullisen näkökulman puute voi tältäkin osin johtaa epätarkoituksenmukaiseen yhdyskuntarakenteeseen.

Poikkeaminen maakuntakaavasta edellyttäisi, että poikkeamiselle olisi jokin kunnan alueidenkäyttöön liittyvä perusteltu syy, kuten esimerkiksi maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun

selkeä vanhentuneisuus. Lisäksi yleiskaavassa esitettävän maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun olisi sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavaa laadittaessa olisi tältä osin otettava huomioon myös maakuntakaavan sisältövaatimukset.

Jatkossa niin maakuntakaavan vanhentuneisuuden kuin poikkeamisen sopeutumisen maakuntakaavan kokonaisuuteen ratkaisisi maakuntaaavoituksesta vastaavan tahon sijaan kunta. ELY-keskus pitää tärkeänä, että myös maakuntaaavoituksesta vastaavalla taholla on lausuntomenettelyn yhteydessä mahdollisuus esittää näkemyksensä yleiskaavassa esitettävästä maakuntakaavasta poikkeavasta ratkaisusta. Lisäksi maakuntaliitolle erikseen säädetty valitusoikeus yleiskaavan hyväksymispäätöksestä on perusteltu.

Ilmastönäkökulmat maakuntaaavoitusta koskevassa luvussa on otettu hyvin huomioon. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikkeneminen voi muodostaa haasteita kestävän aluerakenteen toteutumisen ja ympäristötavoitteiden yhteensovittamisen suhteen, mutta esitetyt muutokset luovat kuitenkin uudenlaisia mahdollisuuksia uusiutuvan energian sekä hiilinielujen ja viherrakenteen kysymysten yhteensovittamiselle maakuntatasolla. Maakuntaaavaan kuuluisi muun muassa luonnonvarojen kestävän käytön edellytysten tarkastelu. Teema on keskeinen myös ilmastotavoitteiden näkökulmasta.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Alueidenkäyttölain mukaisesti jatkossakin olisi mahdollista laatia kuntien yhteinen yleiskaava. Kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi jatkossa yleiskaavan laatimista maakuntakaavan sijasta alueella, jolla on voimassa kuntien yhteinen yleiskaava. Kysymys on merkittävästä muutoksesta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja kaavahierarkiaan, ja voidaan myös sanoa, että kysymys on ainakin kaavahierarkian näkökulmasta itse asiassa neljännestä kaavamuodosta asema-, yleis- ja maakuntakaavan ohella. Jatkossa samalla alueella voi siis myös olla samaan aikaan voimassa kaksi yleiskaavaa, joilla on lakiesityksen 45.2 § huomioon ottaen keskenään samanlaiset oikeusvaikutukset. ELY-keskus esittää harkittavaksi, että onko sääntelyä vielä tarpeen selkeyttää siltä osin, että millä tavalla yleiskaavojen oikeusvaikutukset määräytyvät tilanteessa, jossa samalle alueelle on laadittu sekä tavallinen oikeusvaikutteinen yleiskaava että kuntien yhteinen yleiskaava.

Esityksen mukaan asemakaava voitaisiin jatkossa perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Myös vuonna 2017 voimaan tulleella lakimuutoksella 230/2017 yleiskaavan ohjausvaikutusta väljennettiin, mutta nyt tavoitteena on aiempaakin suurempi joustavuus. Jatkossa ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaavajärjestelmän joustavuus sinänsä on myönteinen asia, mutta esimerkiksi vanhentuneesta yleiskaavasta johtuvat ongelmat tulisi ensisijaisesti ratkaista päivittämällä voimassa olevaa yleiskaavaa. Yleiskaavan vanhentuneisuutta voidaan perustella monenlaisilla kaavajärjestelmän ulkopuoleltakin tulevilla seikoilla, eikä lakiesityksen perusteluidenkaan valossa vanhentuneisuuden määrittely ole kovin yksiselitteistä. Pykäläkohtaisissa

perusteluissa on esimerkiksi todettu, että yleiskaavan ikä voisi olla peruste tulkita yleiskaava vanhentuneeksi, mutta toisaalta vanhatkin kaavat voivat olla maankäytön ohjaamisen kannalta ajan tasalla. Tällaisenaan esitys tulee luultavasti aiheuttamaan runsaasti rajankäyntiä yleiskaavan vanhentuneisuuden määrittelyyn liittyen.

ELY-keskus pitää myönteisenä, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisättäisiin vaatimukset olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisestä, luonnon monimuotoisuuden vaalimisesta, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumisesta sekä kunnan hulevesijärjestelmän edellytyksistä.

Yleiskaavataso merkitys korostuu luonnoksessa nykytilaan verrattuna, kun maakuntakaavan ohjausvaikutus heikentyy. Yleiskaavataso merkittävyyden vuoksi ilmastonäkökulmien huomiointia olisi tarpeen yhdenmukaistaa maakuntakaavaa vastaavaksi. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen sisältövaatimuksiin sekä nimenomaisesti mainittuina perusteluihin mahdollistaisi moninaisen, erilaisissa yleiskaavoissa (ml. erilaiset vaihekaavat) esille nousevien ilmastovaikutusten huomioon ottamisen.

Yleiskaavoitusta koskevassa perustelutekstissä olisi hyvä todeta - samaan tapaan kuin lain yleisissä tavoitteissa - että suunnittelun tulee tukea ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteita.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

ELY-keskus pitää hyvänä, että varautuminen lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin näkyisi jatkossa myös asemakaavan sisältövaatimuksissa. Lisäksi on hyvä, että liikennettä koskeva vaatimus kohdennettaisiin voimassa olevasta laista poiketen erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen edellytysten järjestämiseen. Säännökset konkretisoivat lakiuudistukselle esitettyjä tavoitteita, jotka liittyvät ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen sekä liikkumisen ja liikenteen murrokseen.

Ilmasto on asemakaavatasolla nostettu esiin pääosin liikkumisen kysymyksenä, mikä onkin tärkeä näkökulma. Tarvetta olisi kuitenkin katsoa asiaa tätä kokonaisvaltaisemmin, ja mahdollistaa kussakin kaavassa esille nousevien ilmastokysymysten tarkoituksenmukainen ja vaikuttava huomioon ottaminen. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen sisältövaatimuksiin ei ennalta rajaisi ilmastovaikutuksia vain tiettyihin kysymyksiin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevaa sääntelyä ollaan muuttamassa niin, että jatkossa merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista ei enää osoitettaisi maakuntakaavassa. Vähittäiskauppojen suuryksiköillä on merkittäviä vaikutuksia muun muassa yhdyskuntarakenteeseen sekä liikenteeseen. Muutos on omiaan johtamaan siihen, että seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen liittyvät kysymykset eivät tule tarkastelluksi kokonaisvaltaisesti alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta. Vähittäiskaupan

suuryksiköitä koskevasta sääntelystä on lausuttu laajemmin edellä maakuntakaavaa koskevassa osiossa.

Esitetyt muutokset mahdollistaisivat kaupan merkittävää hajautumista, eivätkä ne tue liikennejärjestelmän kehittymistä kokonaiskestävämmäksi ja vähähiilisemmäksi vaan päinvastoin heikentäisivät palveluiden saavutettavuutta kestävin kulkumuodoin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäyttölakiin on tarkoitus sisällyttää säännös, jossa määriteltäisiin tuulivoimalan vähimmäisetäisyys asutuksesta. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyyden olemassa oleviin asuinrakennuksiin ja rakentamisluvan saaneisiin sekä voimassa olevassa yleis- tai asemakaavassa osoitettuihin asuinrakennuspaikkoihin olisi oltava kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus, jos tuulivoimayleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle.

Tuulivoimaloiden etäisyysvaatimuksia koskeva uudistus tulee mitä ilmeisimmin tarkoittamaan sitä, että pieniä tuulivoimapuistoja ei suuressa osassa maata ole jatkossa mahdollista toteuttaa. Maakuntakaavasta on tarkoitus tehdä aiempaa yleispiirteisempi suunnitteluinstrumentti, eikä paikallisesti tai seudullisestikaan merkittäviä tuulivoima-alueita olisi maakuntakaavoissa mahdollista osoittaa. Tämä tarkoittaa, että muita kuin vähintään maakunnallisesti merkittäviä tuulivoimapuistoja poikkeuksetta koskisivat alueidenkäyttölaissa säädettävät etäisyysvaatimukset, jotka käytännössä hyvin merkittävästi rajoittaisivat tuulivoimapuistojen toteuttamista useimmissa maakunnissa. Uudistuksella voi olla vaikutuksia uusiutuvaan energiaan liittyvien tavoitteiden toteutumiseen.

Tällä hetkellä tuulivoimaloiden sijoittuminen suhteessa asutukseen määrittyy nimenomaan voimaloista aiheutuvien haittojen perusteella. Etäisyysvaatimuksen määrittely laissa on nyt kuitenkin katsottu perustelluksi nimenomaan tuulivoimasta lähialueen asukkaille aiheutuvien haittojen minimoimiseksi. Sikäli kuin alueidenkäyttölaissa säädettävä etäisyysvaatimus ei koskisi maakuntakaavassa osoitettuja tuulivoima-alueita, herää kysymys, että minkä vuoksi näiden voimaloiden lähialueella asuvat ihmiset ovat velvollisia sietämään muita suurempia tuulivoimaloista aiheutuvia haittoja. Lähialueella olevalle asutukselle aiheutuvien haittojen voimakkuus ei riipu siitä, millä kaavatasolla tuulivoimalat on osoitettu.

Maakuntakaavoituksella on toki omat vahvuudet myös tuulivoimaloiden sijoittamisen suhteen. Kuten lakiehdotuksen perusteluissakin todetaan, maakuntakaavoituksessa arvioidaan kokonaisuutena laajemman alueen osalta eri tuulivoimaloiden alueiden ja niihin liittyvien voimajohtojen yhteisvaikutuksia. ELY-keskus kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että maakuntakaavatasolla tehtävät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat maakuntakaavan luonteen edellyttämällä tavalla myös tuulivoimaloiden osalta yleispiirteisiä, eikä tuulivoimaloista aiheutuvia haittoja esimerkiksi arvioida tai voidakaan arvioida kiinteistökohtaisesti. Olipa tuulivoima-alue

osoitettu maakuntakaavassa tai ei, yleiskaavavaiheessa on joka tapauksessa tehtävä riittävät selvitykset sen arvioimiseksi, että kaavan sisältövaatimukset täyttyvät.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tuulivoimaloiden sijoittelun tulisi perustua muun muassa tuulivoimaloista lähialueen asutukselle aiheutuviin haittoihin, kuten tähänkin saakka. Tuulivoimaloiden rakentaminen olisi tällöin mahdollista, jos selvitysten perusteella voidaan varmistua siitä, että haitat jäävät siedettävälle tasolle. Tällöin eroa ei tehtäisi sen perusteella, onko tuulivoima-alueet suunniteltu maakuntakaavassa vai pelkästään yleiskaavassa.

Lakiluonnoksen 68 §:ää koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tilanteessa, jossa "osa tuulivoimayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloista ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, vähimmäisetäisyyttä olisi noudatettava niiden tuulivoimaloiden osalta, jotka olisivat maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolella. Tuulivoimaloiden sijoittumisen tulkinnassa suhteessa maakuntakaavaan olisi kuitenkin aina huomioitava maakuntakaavan yleispiirteisyys." Tältä osin perustelut eivät vaikuttaisi aivan yksiselitteisiltä sen suhteen, mikä merkitys maakuntakaavassa osoitetuilla tuulivoima-alueilla on tilanteessa, jossa yleiskaavaratkaisulla täsmennetään maakuntakaavassa osoitettua ratkaisua. Maakuntakaavan tulkinta on perinteisestikin ollut joustavaa, ja käynnissä olevalla uudistuksella joustavuutta on tarkoitus edelleen lisätä. Jää jossain määrin epäselväksi, onko maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoima-alueiden rajoja kuitenkin tulkittava tiukasti arvioitaessa sitä, koskeeko yleiskaavassa määriteltävä etäisyysvaatimus (kahdeksan kertaa voimalan kokonaiskorkeus) tuulivoimaloita vai ei.

Ilmastotavoitteiden kannalta riskinä on, että etäisyysäännös voisi ensinnäkin hidastaa puhtaamman energiajärjestelmän kehittymistä, kun hankkeille ei enää löytyisi sopivia sijainteja. Toiseksi hankkeet saattaisivat entisestään hajautua alueille, joilla tällä hetkellä on laajoja, yhtenäisiä luontokokonaisuuksia.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäyttölakiin lisättäisiin aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevat säännökset. Yleiskaavaa voitaisiin jatkossa käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena niillä alueille, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Uudistuksen myötä vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa.

Aurinkoenergiahankkeiden toteutuminen myös hiilinielujen ja metsäkadon kannalta kestävästi on tärkeä tavoite ja esitetyt muutokset tuottaisivat lisää harkintaa soveltuvien sijoituspaikkojen suhteen. Erityisesti aurinkoenergian sijoittaminen jo rakentuneille alueille on hyvä tavoite. Hiilinielutavoitteiden kannalta olisi tärkeä tunnistaa selkeämmin hankkeiden aiheuttamat vaikutukset metsäkatoon ja turvemaiden hiilitaseisiin. Luonnoksessa rakentamista pyrittäisiin

ohjaamaan pois luonnontilaisilta soilta, mutta hiilinielujen ja -varastojen kannalta myös ojitettujen soiden välttäminen olisi merkittävää. Metsäkadon kannalta aurinkoenergiahankkeita ei tulisi ohjata metsäisille alueille.

Alueidenkäyttölakiluonnoksen perusteluissa on viitattu hallitusohjelmaan, jonka mukaan "hallitus varmistaa, että aurinkoenergiapuistojen sääntely- ja lupaprosessit ovat yhtenäisiä, joustavia ja ennustettavia koko maassa". Esitetyt tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, ja esitetyllä uudistuksella voidaan edistää ainakin käytäntöjen yhtenäisyyttä ja ennustettavuutta. Tällä hetkellä aurinkoenergiapuistojen suunnittelu- ja lupaprosesseihin liittyvissä käytännöissä eri osissa maata on jonkin verran vaihtelua. Uudistuksen myötä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle ominainen joustavuus kuitenkin tulisi vähenemään.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle on ollut ominaista se, että tilanteeseen soveltuva suunnitteluväline määräytyy tapauskohtaisesti muun muassa suunnitellun hankkeen ja ympäristöolosuhteiden perusteella. Sääntely on mahdollistanut suunnittelun tarve huomioon ottaen erilaisten käytäntöjen soveltamisen, ja myös huomattavasti yli 10 hehtaarin suuruisia aurinkovoimahankkeita on maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa tapauskohtaisesti - ja ilmeisesti myös lainmukaisesti - voitu toteuttaa suunnittelutarveratkaisuun perustuen.

Uudistuksen myötä sääntely aurinkovoimahankkeiden osalta olisi varsin joustamatonta, kun otetaan huomioon, että jatkossa kaikki yli 10 hehtaarin suuruiset aurinkovoimahankkeet edellyttäisivät yleiskaavan laatimista esimerkiksi alueen sijainnista tai ympäristön olosuhteista riippumatta. ELY-keskus kuitenkin toteaa, että yksiselitteisen pinta-alarajan säätäminen myös selkeyttää menettelyitä, eikä jatkuva rajankäynti esimerkiksi kaavoituksen tarpeen ja kevyempien lupamenettelyiden välillä ole useimmissa tapauksissa enää tarpeen. Ja toki yleisemminkin voidaan pitää hyvänä, että yksittäisten luparatkaisuiden sijaan aurinkovoimahankkeet suunnitellaan kaavoituksen keinoin.

ELY-keskus yhtyy lakiluonnoksen perusteluihin siitä, että aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan osalta on tarpeen säätää erityisistä sisältövaatimuksista, jotka ottavat huomioon aurinkovoimaloiden rakentamiseen liittyviä erityispiirteitä. Aurinkovoimahankkeissa vesienhallintaan liittyvät kysymykset nousevat toistuvasti esille, ja joissakin tapauksissa kysymykseen voi tulla myös vesilain (587/2011) mukainen luvantarve. ELY-keskus esittää harkittavaksi, että olisiko vesienhallintaan liittyvistä kysymyksistä tarpeen nimenomaisesti säätää aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan erityisissä sisältövaatimuksissa.

ELY-keskus pitää hyvänä ja perusteltuna sitä lakiluonnoksessa esitettyä lähtökohtaa, että aurinkovoimarakentamista ei tulisi osoittaa ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille eikä merkittävässä määrin myöskään metsämaalle.

Lakiluonnoksen 71 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan "vaihtoehtoja metsään tai pelloille rakentamiselle on Suomen kaltaisessa metsäisessä maassa rajallisesti, joten säännös kuitenkin mahdollistaisi sen, että aurinkovoimarakentamiseen osoitetusta alueesta pieni osa osuisi tällaisille alueille". Virkkeestä voi saada kuvan, että aurinkovoima-alueita ei tulisi ensisijaisesti sijoittaa myöskään pelloille, mutta muutoin lakiluonnoksessa ei ilmeisesti ole otettu asiaan kantaa. Käytännön lainsoveltamistilanteissa alueidenkäyttölain 71 §:n suhteen voi tulla eteen haasteita arvioitaessa sitä, miltä osin aurinkovoimaa kuitenkin voidaan osoittaa metsämaalle.

Alueidenkäyttölain valmistelun yhteydessä ei liene arvioitu sitä, mikä merkitys aurinkovoimarakentamisen metsämaalle sijoittumisessa on metsälaissa (1093/1996) omaksutulla varsin joustavalla suhtautumisella maankäyttömuodon muutoksiin. Metsälaki ei estä metsätalousmaan (sis. metsämaa) ottamista muuhun käyttöön, mikä käytännössä epäsuorasti mahdollistaneen alueidenkäyttölain tavoitteiden vastaisesti metsämaan hyödyntämisen myös aurinkovoimarakentamiseen. Metsämaa on mahdollista ensin muuttaa esimerkiksi pelloksi, minkä jälkeen aurinkovoimarakentaminenkin alueelle on mahdollista.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Alueidenkäyttölain 11 lukuun sisältyisi säännökset muun muassa viranomaisneuvotteluista sekä lausuntojen pyytämisestä kaavojen valmisteluun liittyen. Kun otetaan huomioon elinvoimakeskusten merkittävä rooli muun muassa liikenneasioissa, luonnon monimuotoisuuden hyvän tilan edistämisessä, kulttuuriympäristön hoidossa, vesien ja meren hyvän tilan edistämisessä, alueidenkäytön ja ilmastotyön edistämisessä sekä ympäristökasvatuksessa, voisi olla perusteltua, että elinvoimakeskukset olisivat säännönmukaisesti mukana viranomaisneuvotteluissa. Elinvoimakeskukset voisi olla perusteltua nimenomaisesti lisätä ainakin tahoihin, joilta säännönmukaisesti pyydetään lausunto maakuntakaavaehdotuksesta.

Rakentamislain (751/2023) säätämisen yhteydessä paikallisesti arvokkaan asemakaavoitetun rakennetun kulttuuriympäristön asema heikkeni purkamisluvan edellytyksistä säätämisen myötä. Tämä aiheuttaa painetta kulttuuriympäristöselvitysten ajantasaisuudelle. Alueidenkäyttölaissa olisi aiheellista säätää rakennettua ympäristöä koskevien kattavien ja ajantasaisten selvitysten tekemisestä kaikissa alueidenkäyttöä koskevissa asioissa (ei vain kaavaa laadittaessa). Näin voitaisiin edistää myös paikallisesti arvokkaan rakennetun kulttuuriympäristön huomioimista suunnittelussa ja päätöksenteossa.

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

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Esitetyssä lakiluonnoksessa valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Kunnan jäsenyyden perusteella määräytyvä valitusoikeus siis poistuisi, ja jatkossa asemakaavoista voisivat valittaa vain ne, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tämän lisäksi yhteisöille lisättäisiin muistutusvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi.

Valitusoikeuden rajaamista koskeva muutos on merkittävä, eikä ELY-keskus pidä sitä kannatettavana. Usein nimenomaan asemakaavoilla ratkaistaan esimerkiksi hyvin merkittävienkin hankkeiden toteuttamisen maankäytölliset edellytykset. Toisaalta alueella voimassa oleva yleiskaava voi olla siinä määrin yleispiirteinen, ettei alueelle sijoitettavasta toiminnasta sen perusteella ole mahdollista saada kokonaisvaltaista käsitystä. Nimenomaan asemakaavavaiheessa suunnitelmat lähtökohtaisesti konkretisoituvat sille tasolle, että niitä on mahdollista arvioida paremmin myös muutoksenhakutarpeen näkökulmasta.

Lakiluonnokset 113 §:ssä säädettäisiin valitusoikeudesta maakuntakaavan ja yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Lainkohdan perusteluissa on todettu, että "kunnan ja kuntayhtymän jäsenen valitusoikeutta kaavoihin voidaan lähtökohtaisesti perustella sillä, että kaavoitus on kaikilla tasoilla merkittävää päätöksentekoa ja se voi koskea laajastikin asukkaita" (kurs. tässä). ELY-keskuksen näkemyksen mukaan myös asemakaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa olisi hyvä säilyttää kunnan jäsenyyteen perustuva muutoksenhakumahdollisuus.

Tässä yhteydessä on myös huomattava, että kuntalaisten muutoksenhakumahdollisuudet kaventuivat puhtaasti siirtymän teollisuushankkeiden osalta olennaisesti jo rakentamislakiin (751/2023) tehdyllä muutoksella (897/2024). Kun on kysymys rakentamislain 43 a §:ssä tarkoitusta

puhtaan siirtymän teollisuushankkeesta, on alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelu mahdollista tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa. Kunnan jäsenellä ei ole lähtökohtaista oikeutta hakea muutosta puhtaan siirtymän sijoittamislupa.

Kunnan jäsenen valitusoikeus kytkeytyy myös hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Valitusoikeuden supistaminen voi olla peruste tarkastella uudelleen myös valtionvalvonnan riittävyttä (ks. Mäkinen, Eija: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? YM:n raportteja 10/2016, s. 46). Suuntaus on kuitenkin tästä huolimatta ollut se, että valtion valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa kaavoituksessa on rajoitettu, mistä esimerkkinä on vuoden 2017 lakiuudistus 230/2017.

Toisaalta valitusoikeuden supistaminen liittyy perustuslain (731/1999) tasolla säänneltyihin osallistumisoikeuksiin ja ympäristöperusoikeuteen, mikä on myös lakivalmistelussa tunnistettu. Maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999) säädettäessä perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp., s. 1). Edellä viitatussa Eija Mäkisen selvityksessä (s. 45) on viitattu ympäristöperusoikeuden toteutumista koskevaan tutkimukseen, jossa on korostettu, että muutoksenhakujärjestelmää muutettaessa uudistuksilla ei saa vaarantaa kansalaisten oikeutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeuksien tasoa ei perusoikeuksien heikennyskieltoa koskevien periaatteiden mukaisesti tule perusteettomasti heikentää.

Muutoksenhakua koskevan sääntelyn uudistamiseen liittyy myös sellainen ongelma, että valitusoikeuden määrittely yksittäistapauksissa ei välttämättä aina ole kovin helppoa. Jos asemakaava esimerkiksi laadittaisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, valitusoikeus olisi kaikilla kunnan jäsenillä. Yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen tarkoittaisi lakiluonnoksen mukaan sekä tilanteita, joissa asemakaava on laadittu 38 §:n 4 momentin mukaisesti yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, että tilanteita, joissa asemakaava on laadittu lainvastaisesti yleiskaavasta poiketen. Valitusoikeuden selvittäminen yksittäistapauksessa voi edellyttää asian melko perinpohjaista tutkimista. Voi olla, että valitusoikeuden selvittäminen hallintotuomioistuimessa edellyttää kannan ottamista siihen, onko kaavaratkaisu lainmukainen, mutta valituksen sisällöstä riippuen yleiskaavan vastaisuus ei kuitenkaan välttämättä johda valituksen hyväksymiseen.

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

Laissa olisi tarkoitus säätää maanomistajan oikeudesta saada korvaus maakunta-, yleis- ja asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. ELY-keskus pitää tarpeellisena selvittää, että mitä uusi säännös tarkoittaa kaavoissa olevien suojelumääräysten kohtuullisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta. Esimerkiksi yleiskaavoissa olevien suojelumääräysten kohtuullisuuden vaatimus on liittynyt keskeisesti siihen, että suojelumääräykset ovat luonteeltaan ehdottomia eikä niihin liity korvausvelvollisuutta. Onko siis niin, että jatkossa esimerkiksi yleiskaavaan voidaan ottaa aiempaa pidemmälle meneviä metsätalouden harjoittamista rajoittavia suojelumääräyksiä, koska korvausmahdollisuuden vuoksi niiden ei voi katsoa muodostuvan maanomistajalle kohtuuttomaksi?

Voisi olla syytä arvioida myös sitä, miten kaavojen muuttaminen vaikuttaa korvausvelvollisuuteen tai jo maksettuihin korvauksiin tilanteessa, jossa kaavamuutoksella suojelumääräystä lievennetään tai se poistetaan.

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.

-

Huttunen Kimmo
Pohjois-Savon ELY - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue