

11.9.2025

LAUSUNTOYHTEENVETO ALUEIDENKÄYTTÖLAKIA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölaiksi oli lausuntokierroksella 16.5.–11.7.2025. Lausuntoja saatiin yhteensä 453 kappaletta. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Kanta-Hämeen kärjäoikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Huoltovarmuuskeskus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Luonnonvarakeskus (Luke), Maanmittauslaitos, Metsähallitus, OKM valtion liikuntaneuvosto, Senaatti-konserni, Suomen metsäkeskus, Suomen ympäristökeskus (Syke), Säteilyturvakeskus, Tietosuoja-valtuutetun toimisto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Verohallinto, Väylävirasto, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Etelä-Savon ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus Ympäristö ja luonnonvarat - vastualue, Lapin ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, ELY-keskusten liikenne- ja Infrastruktuuri vastualueet, Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Etelä-Savon maakuntaliitto, Hämeen liitto, Kainuun liitto, Keski-Pohjanmaan liitto, Keski-Suomen liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin liitto, Pirkanmaan liitto, Pohjanmaan liitto, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto, Päijät-Hämeen liitto, Satakuntaliitto, Uudenmaan liitto, Varsinais-Suomen liitto, Suomen Kuntaliitto ry, Alavuden kaupunki, Asikkalan kunta, Espoon kaupunki, Eurajoen kunta, Haapaveden kaupunki, Halsuan kunta, Hankasalmen kunta, Helsingin kaupunki, Helsingin kaupunki, kaupunkiympäristön toimiala, rakennusvalvontapalvelut, Huittisten kaupunki, Hyvinkään kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Iisalmen kaupunki, Inarin kunta, Itä-Lapin kuntayhtymä, Joensuun kaupunki, Joroisten kunta, Joutsan kunta, Juvan kunta, Jyväskylän kaupunki, Järvenpään kaupunki, Kangasalan kaupunki, Kangasniemen kunta, Kankaanpään kaupunki, Kannonkosken kunta, Karstulan kunta, Kauniaisten kaupunki, Kaustisen seutukunta, Kemi-järven kaupunki, Kemin kaupunki, Kempeleen kunta, Keravan kaupunki, Keuruun kaupunki, Kemiönsaaren kunta, Kinnulan kunta, Kirkkonummen kunta, Kivijärven kunta, Kokkolan kaupunki, Konneveden kunta, Kouvolan kaupunki, Kristiinankaupunki, Kruunupyyn kunta, Kuhmon kaupunki, Kuopion kaupunki, Kuusamon kaupunki, Kyyjärven kunta, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Lapuan kaupunki, Lapuan kaupunki, rakennusvalvontaviranomainen ja ympäristönsuojeluviranomainen, Laukaan kunta, Liedon kaupunki, Lohjan kaupunki, Maalahden kunta, Mikkelin kaupunki, Multian kunta, Muuramen kunta, Mäntsälän kunta, Nakkilan kunta, Nokian kaupunki, Nurmijärven kunta, Oriveden kaupunki, Oulaisten kaupunki, Oulun kaupunki, Paimion kaupunki, Paltamon kunta, Parkanon kaupunki, Pelkosenniemen kunta, Petäjäveden kunta, Pieksämäen kaupunki, Pielaveden kunta, Pihtiputaan kunta, Porin kaupunki, Pornaisten kunta, Porvoon kaupunki, Puolangan kunta, Pälkäneen kunta, Raahen kaupunki, Raision kaupunki, Rautjärven kunta, Ristijärven kunta, Ruoveden kunta, Saarijärven kaupunki ja 8 aluearkkitehtikuntaa, Salon kaupunki, Sastamalan kaupunki, Savonlinnan kaupunki, Sievin kunta, Siikalatvan kunta, Sipoon kunta, Siuntion kunta, Suomussalmen kunta, Tampereen kaupunki, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, Tervolan kunta, Teuvan kunta, Toholammin kunta, Tornion kaupunki, Turun kaupunki, Tuusulan kunta, Urjalan kunta, Utajärven kunta, Uudenkaupungin kaupunki, Uuraisten kunta, Vaalan kunta, Vaasan kaupunki, Vantaan kaupunki, Varkauden kaupunki, Vesilahden kunta, Vihtin kunta, Viitasaaren kaupunki, Virtain kaupunki, Vöyrin kunta, Ylivieskan kaupunki, Alvar Aalto -säätio, Helsingin kaupungin museo, Jyväskylän kaupunki, Kuopion kulttuurihistoriallinen museo, Lahden kaupunki, Lapin maakuntamuseo, Museovirasto, Pirkanmaan maakuntamuseo, Riihisaari - Savonlinnan museo, Sámi Museum - Saamelaismuseosäätio sr, Satakunnan Museo, Suomen museoliitto ry, Turun kaupungin kaupungin museo, Aalto-yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Oulun yliopisto, Amcham Finland, Etelä-Karjalan kauppakamari, Helsingin seudun kauppakamari, Hämeen kauppakamari,

Keskuskauppakamari, Lapin kauppakamari, Oulun kauppakamari, Pohjanmaan kauppakamari, Pohjois-Karjalan kauppakamari, Saksalais-Suomalainen Kauppakamari, Ahlaisten Lammin Vastatuuli ry, Arkkitehtitoimistojen Liitto ATL ry, Bioenergia ry, BirdLife Suomi ry, Climate Leadership Coalition CLC, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Energiakaupungit ry, Energiateollisuus ry, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Etelä-Hämeen luonnonsuojelupiiri ry, Förbundet Finlands Svenska Synskadade rf, Helsingin kaupunginosayhdistykset ry, Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys Tringa ry, Hiilivapaa Suomi ry, Hämeenlinnan seudun luonnonsuojeluyhdistys ry, ICOMOSin Suomen osasto ry, Invalidiliitto ry, Kaivosteollisuus ry, Kansallisten kaupunkipuistojen verkosto, Karvian ja Parkanon elinympäristön puolesta ry, Kaupan liitto, Kemiateollisuus ry, Keuruun Perussuomalaiset ry, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry, Kolttien kyläkokous, Koneyrittäjät ry, Kuhmoisten Aistien Puutarhan Ystävät ry, Kuhmoisten Asukasyhdistys ry, Kuluttajaliitto ry, KuntaMaa Consulting, Kuuloliitto ry, Lapinlahti - Maailmanparaspaikka ry, Linna-Peurala kyläyhdistys , Lounais-Kirkkonummen asukasyhdistys ry, Pilvijärven Pienkiinteistöyhdistys ry sekä muita lausujia, Luonnonmukaisen asuinympäristön puolesta ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto ry, Maanomistajain Liitto ry, Maa-seutupolitiikan MaalleKo-verkosto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Meri-Lapin Lintutieteellinen Yhdistys Xenus ry, Metallinjalostajat ry, Metsänhoitoyhdistys Etelä-Savo, Metsänhoitoyhdistys Koillismaa ry, Metsänhoitoyhdistys Päijät-Häme ry, Metsäteollisuus ry, MTK Häme ry, MTK Keski-Pohjanmaa, MTK-Satakunta ry, Nivala-Haapajärven seutu NIHAK ry, Northern village adventures, Näkövammaisten liitto ry, Paikallisuusvoima ry, Paliskuntain yhdistys, Pelastetaan Keski-Savon Seutu ry, Pelastetaan Pielaveden luonto Ry, Pelastetaan Suomen Luonto Ry, Pihtiputaan asuinympäristöyhdistys ry, Pro Kahvimaa kyläseura, Pylkönmäen kylien kehittämissyhistys Pylkön Ääni ry, Päivittäistavarakauppa ry, Pääkaupunkiseudun Metsänomistajat PKMO ry, Rakennusinsinöörit ja -arkkitehdit RIA ry, Rakennustaiteen Seura ry, Rakennustarkastusyhistys RTY ry, Rakennusteollisuus RT ry, RASI ry, Renkajärven suojeluyhdistys ry, RIL ry, Saaristoasiain neuvottelukunta, Sahateollisuus ry, Siemens Gamesa Renewable Energy Ab, Branch Finland, Sotkajärviyhdistys ry, Sotkajärviyhdistys ry, Suomen alkuperäisten saamelaiden yhteistyöjärjestö ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Arkkitehtiliitto, Suomen Ekonomit, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, Suomen Hyötytuuli, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kotiseutuliitto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Suomen Kulttuuriperintökasvatuksen seura ry, Suomen Kylät ry, Suomen Latu ry, Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry, Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry, Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Luontopaneeli, Suomen Lähienergialiitto ry, Suomen maailmanperintökohteiden yhdistys ry, Suomen maisema-arkkitehtiliitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen opiskelija-asunnot SOA ry, Suomen Ratsastajainliitto ry ja Suomen Hippos ry, Suomen tuulivoimakuntien verkosto, Suomen uusiutuvat ry, Suomen Vesilaitosyhdistys ry, Suomen Vetyklusteri, Suomen Vetylaakso ry, Suomen Vuokranantajat ry, Suomen yhteismetsät ry, Suomen Yrittäjät ry, Suomenselän Savupirtti ry, Suunnittelu- ja konsultointiyritykset SKOL ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Sähköteknisen Kaupan Liitto ry, Teknolögiateollisuus ry, Teollisuusliitto ry, Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry, Valkjärven Suojelijat ry, Vammaisfoorumi ry, Voimaa Tuulesta -koalitio, WWF Suomi, Yhdyskuntasuunnittelun seura ry, Ylä-Satakunnan ympäristöyhdistys ry, ABO Energy Suomi Oy, ABO Energy Suomi Oy, A-Insinöörit Oy, Axpo Renewable Finland Oy, BayWa r.e Nordic AB, Caruna Networks Oy, Despro Engineering Oy, Destia Oy, Elements Suomi Oy, Elenia Verkko Oy, Energiequelle Oy, Eolus Finland Oy, EPV Energia Oy, Eurowind Energy Oy, Finavia Oy, Fingrid Oy, Finsilva Oy, Fortum Oy, Gasgrid Finland Oy, Helen Oy, IBV Suomi Oy, Ilmatar Energy Oy, Infinergies Finland Oy, Kiinteistö Oy Uusikatu 64 selvitystilassa, Kjeller Vindteknik Oy, Lidl Suomi Kommandiittiyhtiö, Loiste Energia Oy, Microsoft Oy, Myrsky Energia Oy, Neoen Renewables Finland Oy, Neova Oy, Nordex Finland Oy, Nordi Oy, OX2 Finland Oy, Pohjan Voima Oy, Puhuri Oy, Ramboll Finland Oy, Sitowise Oy, Skarta Energy Oy, Smart Windpower Oy, Solarwind Finland Oy, Solnet Finland Oy, Steady Energy Oy, Suomen Aurinkovoima Oy, Sweco Finland Oy, Taaleri Energia Oy, Tornator Oy, Tuulialfa Oy, Tyvene Oy, UPM-Kymmene Oy, Urban Partners Oy, Vaasan Sähkö Oy, Valorem Energies Finland Oy, VSB Uusiutuva Energia Suomi Oy, Will & Must Oy, WPD Suomi Oy ja 75 yksityistä henkilöä.

LAUSUNTOPALAUTE

1. YLEISET SÄÄNNÖKSET

Luvun 1 säännökset muodostavat alueidenkäyttölain yleisen perustan, ja niihin suhtauduttiin lausuntopalautteessa pääosin myönteisesti. Lausujat pitivät tärkeänä, että lain rakenne säilyy selkeänä ja jatkuvana, ja että tavoitteet tukevat kestävää ja suunnitelmallista alueidenkäyttöä.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin huoli siitä, että sääntely saattaa lisätä kuntien selvitys- ja hallinnollista taakkaa ilman riittäviä resursseja. Myös alueidenkäytön ja rakentamisen lainsäädännön yhteensovittamisen tarve korostui, samoin kuin kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioiminen kaavoituksessa. Luvun pykäliin sisältyi kannatettuja uudistuksia, kuten yhteistyökeskustelun kehittäminen ja kaavan laatijan pätevyysvaatimukset, mutta myös kohtia, joissa toivottiin tarkennuksia sääntelyn vaikutusten ja velvoitteiden osalta.

Lausunnoissa esitettiin myös yleisiä säännöksiä koskevia täydennystarpeita. Useat lausunnonantajat, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), Museovirasto ja Etelä-Savon ELY-keskus, pitivät valitettavana, että maailmanperintökohteita koskeva pykälä oli poistettu lakiehdotuksesta. Kohteiden arvojen säilymisen turvaamiseksi esitettiin, että lakiin tulisi lisätä erillinen pykälä tai selkeä sääntelyvelvoite, joka varmistaa maailmanperintökohteiden yleismaailmallisten arvojen huomioon ottamisen kaavoituksessa, mukaan lukien suoja-vyöhykkeet ja vaikutusalueet.

Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota siihen, että keskeiset käsitteet kuten kulttuuriympäristö, väestönsuojelu ja kriittinen infrastruktuuri jäivät osin epäselviksi. Esitettiin, että käsitteet tulisi määritellä joko lain ta-solla tai vähintään perusteluissa, jotta soveltaminen olisi johdonmukaista ja oikeusvarmaa.

Vaikka luvun 1 tavoitteita pidettiin kannatettavina, useat lausunnonantajat toivat esiin huolen siitä, että ne eivät toteudu johdonmukaisesti lain muissa osissa. Esimerkiksi osallistumisoikeuden, ekologisen kestävyys-jen ja kulttuuriperinnön huomioon ottamisen osalta esitettiin, että sääntely ei kaikilta osin vastaa 1 §:n tavoit-teita. Tämän vuoksi esitettiin, että lain rakenteessa ja perusteluissa tulisi varmistaa tavoitteiden läpileikkaava vaikutus koko sääntelykokonaisuuteen.

Lain tavoite (1 §)

Lain tavoitesäännös sai laajaa kannatusta sen muodostaessa alueidenkäytön arvopohjan. Useat lausunnon-antajat, kuten Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL), WWF, Suomen ympäristökeskus (SYKE) ja luontopa-neeli, katsoivat kuitenkin, että ekologinen kestävyys jää esityksessä toissijaiseksi suhteessa taloudellisiin ta-voitteisiin. Lausunnonantajat ehdottivat, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luontokadon tor-junta tulisi kirjata nimenomaisiksi tavoitteiksi, ja että ekologisen kestävyys-jen tulisi ohjata kaikkea alueiden-käyttöä.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) korosti, että ekologisen kestävyys-jen rinnalla on tärkeää huomioida myös taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys sekä maa- ja metsätalouden toimintaedellytykset ja huoltovar-muus.

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen turvaaminen sai kannatusta, mutta sen toteutumista pidettiin osin puut-teellisena. Vammaisjärjestöt korostivat esteettömyyttä ja saavutettavuutta, kun taas maanomistajatahot nos-tivat esiin vuorovaikutuksen laadun vaihtelun.

Suomen Kuntaliitto ja useat kunnat pitivät tavoitesäännöstä ajankohtaisena, mutta korostivat resurssien riittävyyttä. Kuntaliitto ehdotti, että tavoite kirjattaisiin myös rakentamislakiin ja muihin yhdyskuntarakentamista ohjaaviin lakeihin.

Lain soveltamisala ja vaikutukset muuhun suunnitteluun (2–3 §:t)

Pykälät 2 ja 3 hahmottavat alueidenkäyttölain asemaa suhteessa muuhun sääntelyyn. Lausunnonantajat, kuten Kuntaliitto ja useat kunnat, korostivat tarvetta muodostaa selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus suhteessa rakentamislakiin, yhdyskuntarakentamislakiin ja yhdyskuntakehittämislakiin.

Ehdotetun 3 §:n osalta pidettiin tärkeänä, että perusteluissa avattaisiin tarkemmin, miten alueidenkäyttölain tavoitteet ja suunnitelmat vaikuttavat muun lainsäädännön nojalla tehtävään suunnitteluun ja päätöksentekoon. Erityisesti toivottiin, että perusteluissa korostettaisiin suunnittelun ensisijaisuuden periaatetta – eli alueidenkäytön suunnittelun asemaa rakentamisen ja muun maankäytön ohjauksen lähtökohtana.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä (4 §)

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevaan ehdotettuun 4 §:ään suhtauduttiin lausunnoissa pääosin myönteisesti. Nykyisen kolmiportaisen kaavahierarkian säilyttämistä pidettiin perusteltuna, koska se tukisi pitkäjänteistä ja ennakoitavaa suunnittelua. Kuntaliitto ja useat kunnat korostivat järjestelmän toimivuutta ja kaavoitusmonopolin säilyttämisen merkitystä kuntien itsehallinnon kannalta.

Kuntaliitto piti hyvänä, että suunnittelujärjestelmä ja siihen sisältyvä vaiheittain tarkentuvan suunnittelun periaate säilyisivät ennallaan. Kuntaliitto ehdotti, että lain perusteluissa kuvattaisiin tarkemmin, miten tämä periaate heijastuisi eri kaavatasojen tarkoitukseen, sisältöön ja oikeusvaikutuksiin. Samalla se varoitti hallinnollisen taakan kasvusta ja korosti sääntelyn toteuttamiskelpoisuutta kunnissa.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet (5 §)

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita koskeva ehdotettu 5 § sai lausunnoissa laajasti kannatusta, mutta myös täsmennysesityksiä. Tavoitteiden monipuolisuutta ja ajantasaisuutta pidettiin perusteltuna, ja erityisesti ilmastonmuutoksen hillintä, kansallinen turvallisuus sekä eri väestöryhmien huomioiminen nostettiin esiin uusina ja tarpeellisina lisäyksinä. Samalla kuitenkin korostettiin, että tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi selkeitä keinoja ja riittäviä resursseja kunnille.

Ekologisen kestävyys osalta useat lausunnonantajat, kuten SLL, WWF, SYKE ja Luontopaneeli, katsoivat, että luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ei riitä, vaan lakiin tulisi lisätä myös luontokadon torjuminen omana tavoitteenaan. Lisäksi ehdotettiin, että tavoitteisiin sisällytettäisiin hiilivarastojen ja -nielujen säilyttäminen sekä luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen. SYKE ja Luontopaneeli esittivät, että luonnon monimuotoisuuden huomioimisen lisäksi tulisi kirjata velvoite luontohaittojen ennaltaehkäisyyn ja lieventämishierarkian noudattamiseen kaikilla kaavatasoilla.

Sosiaalisen kestävyys osalta vammaisjärjestöt ja sosiaali- ja terveysministeriö (STM) korostivat eri väestöryhmien tarpeiden huomioimista, erityisesti esteettömyyden ja terveellisen ympäristön näkökulmasta.

Elinkeinoelämän näkökulmasta Kiinteistöliitto ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK) pitivät myönteisenä, että tavoitteissa huomioidaan yhdyskuntarakenteen taloudellisuus, asuntotuotanto ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Maanmittauslaitos ehdotti, että kaavoituksen suhde vallitsevaan maanomistukseen ja kiinteistöjaotukseen tuotaisiin esiin tavoitteissa, jotta kaavojen toteuttaminen olisi kustannustehokkaampaa ja maanomistajien oikeusturva säilyisi.

Kulttuuriarvojen osalta Museovirasto ja Lapin maakuntamuseo huomauttivat, että kulttuuriarvojen määrittely jää epäselväksi. Esitettiin, että kulttuurihistorialliset arvot ja rakentamattomat kulttuuriympäristöt tulisi tunnistaa selkeämmin osana suunnittelun tavoitteita, eikä rajata niitä vain rakennettuun ympäristöön.

Liikuntajärjestöt toivoivat tavoitteisiin lisättävän fyysiseen aktiivisuuteen kannustavan ympäristön edistämistä ja viheralueiden turvaamista koskevat tavoitteet. Tämä tukisi väestön hyvinvointia ja liikuntapoliittisia tavoitteita, ja vastaisi hallitusohjelman kirjausta liikkumisen edistämisestä maankäytön lainsäädännössä.

Kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden lisääminen tavoitteisiin sai laajaa kannatusta. Kuntaliitto ja useat lausunnonantajat ehdottivat, että huoltovarmuus tulisi lisätä selkeästi osaksi kansallista turvallisuutta koskevaa kohtaa.

Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä (6 §)

Lausunnonantajat korostivat, että yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden huomioiminen on entistäkin tärkeämpää muuttuvassa turvallisuusympäristössä ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Huoltovarmuuskeskus näki alueidenkäytön suunnittelun tärkeänä ennakkoinnin välineenä, jolla voidaan varmistaa kriittisten toimintojen sijoittumisedellytykset pitkällä aikavälillä.

Puolustusministeriö (PLM) totesi, että pykäläluonnos vastaa sisällöltään maanpuolustuksen tarpeita ja korosti, että siihen ei tule tehdä kansallista turvallisuutta heikentäviä muutoksia. PLM piti erityisen merkittävänä perustelutekstin tulkintaa, jonka mukaan maanpuolustuksen tarpeet kattaisivat Puolustusvoimien lisäksi liittouman, kansainväliset velvoitteet, strategiset kumppanit ja puolustusteollisuuden alueelliset tarpeet. PLM ehdotti perustelutekstin tarkentamista siten, että siinä viitattaisiin sekä kahden- ja monenväliseen puolustusyhteistyöhön että Pohjois-Atlantin liiton yhteiseen puolustukseen.

Kuntaliitto ja useat kunnat ehdottivat, että kriittinen infrastruktuuri tulisi lisätä lakitekstiin esimerkiksi seuraavasti: ”Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden, kuten kriittisen infrastruktuurin, tarpeet...” Lisäksi esitettiin, että perusteluissa tulisi käsitellä kriittistä infrastruktuuria koskevien kaava-asiakirjojen tiedonhallintaa ja julkisuutta.

Säteilyturvakeskus (STUK) piti väestönsuojelun käsitettä epäselvänä ja ehdotti, että pykälässä tai perusteluissa täsmennettäisiin, viitataanko pelastuslain mukaiseen väestönsuojeluun, Geneven yleissopimukseen vai johonkin muuhun määritelmään.

Helsingin kaupungin rakennusvalvonta, Vantaan kaupunki ja Yhdyskuntasuunnittelun seura (YSS) esittivät, että pykälän otsikoksi tulisi muuttaa ”kokonaisturvallisuus”, koska se vastaisi paremmin perusteluissa käytettyä käsitteistöä ja kattaisi laajemmin yhteiskunnan varautumistarpeet. Lisäksi huomautettiin, että sanamuodon muutos nykyisin ”kehittämistarpeiden turvaamisesta” ”toimintamahdollisuuksiin” voi vaikuttaa tulkinnaan – painotetaanko säilyttämistä vai aktiivista kehittämistä.

MTK nosti esiin huoltovarmuuden määritelmän rajauksen, joka jättää alkutuotannon eli ruuantuotannon ulkopuolelle. Neova Oy puolestaan esitti, että turpeen käyttöön liittyvät tarpeet tulisi huomioida osana huoltovarmuuden kokonaisuutta.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot (7 §)

Lausunnonantajat laajalti mukaan lukien mm. työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja TUKES pitivät kannatettavana, että alueidenkäyttölaissa säädettäisiin Seveso III -direktiivissä (2012/18/EU) tarkoitettujen suuronnettomuusvaarallisten tuotantolaitosten ja toimintojen huomioimisesta kaavoituksessa. Ehdotuksen katsottiin selkeyttävän sääntelyä ja yhdenmukaistavan menettelyjä kansallisesti.

TEM painotti, että suuronnettomuusvaarojen huomioon ottaminen kaavoituksessa olisi keskeinen osa Seveso III -direktiivin 13 ja 15 artiklojen täytäntöönpanoa. TEM ja Tukes ehdottivat harkittavaksi mahdollisuutta sijoittaa tietyt laitokset valtioneuvoston päätöksellä ilman kaavaa kiireellisissä huoltovarmuus- tai puolustus-hankkeissa. He myös ehdottivat lisättäväksi momenttia, joka mahdollistaisi räjähteiden tilapäisten ja siirrettävien varastojen sijoittamisen ilman kaavaa maanomistajan luvalla ja viranomaisten lausunnon perusteella kiireellisissä huoltovarmuuteen tai puolustukseen liittyvissä hankkeissa.

PLM korosti, että suuronnettomuusvaara tulisi huomioida myös Puolustusvoimien kohteiden läheisyydessä. Mikäli alueidenkäyttöä ei rajoitettaisi, voisi se haitata räjähdevarastointia ja sen kehittämistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) piti tärkeänä, että lausunto pyydetäisiin myös silloin, kun toiminta muuttuu merkittävästi tilapäisesti tai pysyvästi. Lisäksi LVM ehdotti, että perusteluissa selvennettäisiin, ettei ehdotettu 7 §:n 4 momentti kuulu Seveso-direktiivin soveltamisalaan. Tukes puolestaan korosti, että lausun-tomenettelyiden tulisi koskea myös merkittävää rakentamista, kuten herkkien kohteiden sijoittamista kemi-kaalilaitosten läheisyyteen, ja että rakennuslupien yhteydessä tulisi arvioida kaavan ajantasaisuus suhteessa kemikaalilaitosten riskeihin.

Säteilyturvakeskus (STUK) esitti, että ydinlaitokset tulisi käsitellä erillään Seveso-laitoksista ja mainita nimen-omaisesti 7 §:ssä. Lisäksi STUK korosti evakuoitavuuden, käytöstä poiston jälkeisten rajoitusten ja lausun-to-menettelyn (STUK + pelastusviranomaisen) huomioimista kaavoituksessa. Tukesin näkemykset kemikaalilai-tosten vaikutuksista ja suojavyöhykkeistä tukevat STUKin esiin nostamaa tarvetta huomioida laitosten ympä-ristövaikutukset kaavoituksessa kokonaisvaltaisesti.

Kuntaliitto, useat kunnat ja maakuntien liitot katsoivat, että "riittävä etäisyys" on liian epämääräinen ja voi rajoittaa sijoittumista tarpeettomasti, erityisesti kaupunkialueilla. Vantaa korosti, että suojaetäisyyksien mää-rittelyssä tulee huomioida toiminnan riskit ja todennäköisyydet sekä toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu. Tukes ehdotti, että etäisyysvaatimuksia räjähdevarastoihin voitaisiin tarkentaa valtioneuvoston ase-tuksella (1101/2015), mikä tukee kuntien esiin nostamaa tarvetta sääntelyn täsmennyksille.

Elinkeinoelämän edustajat (EK, RT, Teknologiateollisuus) tukivat sääntelyn tuomista lain tasolle, mutta esitti-vät täsmennyksiä pykälän soveltamisalaan ja perusteluihin. He ehdottivat, että sijoittamisvaatimukset rajat-taisiin koskemaan vain tilanteita, joissa kunta päättää laatia kaavan. Tukes nosti esiin epäselvyyksiä rakenta-mislain puhtaan siirtymän sijoituslupien ja kaavavaatimusten välillä, ja ehdotti, että asia selvennetään pykä-lässä tai sen perusteluissa. Tukesin mukaan SEVESO-laitosten sijoittaminen edellyttää oikeusvaikutteista kaa-vaa, ellei erityismenettelyä säädetä.

Viranomaiset (Traficom, Väylävirasto, ELY-keskukset) esittivät, että lausun-tomenettelyä tulisi laajentaa katta-maan myös tilapäiset vaarallisten aineiden säilytyspaikat ja konsultointivyöhykkeet, erityisesti raideliikenteen osalta. Tukes ehdotti, että sanamuotoa "tuotantolaitosten läheisyyteen" tarkennettaisiin viittaamaan konsul-tointivyöhykkeisiin, ja että kaavoittajilla olisi harkintamahdollisuus jättää lausunto pyytämättä, jos Tukes on jo aiemmin todennut, ettei asiassa ole huomautettavaa.

Useat asukasyhdistykset nostivat esiin keskinäisvaikutusten huomioimisen: eri laitosten yhteisvaikutus voi muodostaa suuronnettomuusriskin, mikä ei ole vielä riittävästi esillä lakiluonnoksessa. Tukesin esiin nostama tarve arvioida kemikaalilaitosten vaikutuksia sekä suunnitellun toiminnan vaikutuksia laitoksiin tukee tätä huomiota.

Yhteistyövelvoite erällä kaupunkiseuduilla (8 §)

Yhteistyövelvoitetta erällä kaupunkiseuduilla koskeneissa lausunnoissa korostettiin seudullisen yhteistyön tärkeyttä. Lausunnoissa tuotiin esiin nykyisen MAL-sopimusmenettelyn jatkuvuuden turvaamisen tärkeys ja korostettiin, ettei yhteistyövelvoitteen kirjaaminen alueidenkäyttölakiin saa korvata MAL-

sopimusmenettelyä, vaan sen tulisi tukea ja täydentää sitä. Kriittikää esitettiin erityisesti pykälän tulkinnanvaraisuudesta, velvoitteen rajauksesta ja resursoinnin puutteista. Monet lausunnonantajista pitivät yhteistyövelvoitetta tarpeellisena ja suhtautuivat myönteisesti yhteistyövelvoitteen säätämiseen alueidenkäyttölaissa.

Osa lausunnonantajista näki yhteistyövelvoitteen kirjaamisen lain tasolle tarpeettomana, sillä yhteistyötä tehdään jo nykyisinkin ilman, että siitä olisi säädetty lailla. Kuntaliitto esitti huolen nykyisten vapaaehtoisuuteen perustuvien käytäntöjen jäykistymisestä. Rakli esitti, että alueidenkäyttölain sijaan yhteistyövelvoitteesta säädettäisiin yhdyskuntakehittämislaisissa tai yhdyskuntarakentamislaisissa. Lisäksi näissä voitaisiin Raklin näkemyksen mukaan säätää myös toimenpiteiden toteutusta tukevista konkreettisista välineistä.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomioita siihen, että luonnoksessa esitetty muotoilu jättää yhteistyön osalta laajasti tulkinnanvaraa siitä, millaiseen yhteistyöhön pykälällä veloitetaan. Osa lausunnonantajista katsoi, että yhteistyövelvoitteen rooli suhteessa suunnittelujärjestelmään jää epäselväksi. Lausunnoissa muun muassa todettiin, että valtion viranomaisten tehtävät tulisi määritellä joko laissa tai lain perusteluissa selkeämmin. Erityisesti valtion virastouudistuksen myötä tulisi tarkemmin määritellä lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten välinen työnjako yhteistyövelvoitteen osalta. Muun muassa Kuntaliiton, Suomen Arkkitehtiliiton, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän, Lahden kaupungin, Järvenpään kaupungin, Hankasalmen kunnan, Lohjan kaupungin ja Nokian kaupungin lausunnoissa esitettiin, että valtion roolia suunnitelmien toteuttamisessa ja rahoituksessa tulisi täsmentää. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ehdotti lausunnossaan, että ympäristöministeriön sekä LVM:n rooli yhteistyössä kirjattaisiin perusteluihin selkeämmin ja että TEM sekä mahdollisesti myös valtiovarainministeriö (VM) tunnistettaisiin mahdollisina yhteistyöhön osallistuvina viranomaisina. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ehdotti lausunnossaan, että selkeyttämisen ja velvoitteen täyttämisen vuoksi ympäristöministeriö voitaisiin nimetä yhteistyötä koordinoivaksi tahoksi. LVM ja Traficom esittivät lausunnoissaan, että myös maakunnan liitto voitaisiin kirjata yhteistyön osapuoleksi.

Suunnittelutarvealue (9 §)

Suunnittelutarvealuetta koskeva sääntely sai lausunnoissa sekä kannatusta että täsmennystarpeita. Pykälän tarkoitus – ohjata rakentamista asemakaavoittamattomilla alueilla silloin, kun rakentaminen voi aiheuttaa yhdyskuntarakenteen hajautumista tai merkittäviä ympäristövaikutuksia – nähtiin perusteltuna. Samalla kuitenkin korostettiin, että sääntelyn tulisi olla selkeää, oikeasuhtaista ja yhteensopivaa muun lainsäädännön kanssa.

Kuntaliitto ja useat kunnat pitivät ongelmallisena sitä, että pykälästä on poistettu viittaus vapaa-alueiden järjestämiseen, vaikka se on edelleen mainittu perusteluissa. Vapaa-alueiden turvaaminen nähtiin tärkeänä keinona ehkäistä suunnitteleamattoman rakentamisen haittoja, ja niiden palauttamista itse säädökseen ehdotettiin.

Ekologisten vaikutusten osalta SLL, SYKE ja WWF korostivat, että suunnittelutarvealueilla tulisi huomioida ekologisten verkostojen säilyminen ja viherysteyksien jatkuvuus. Rakentamisen ei tulisi katkaista merkittäviä ekologisia yhteyksiä.

Maanomistajien näkökulmasta MTK ja Maanmittauslaitos nostivat esiin huolen siitä, että suunnittelutarvealuetta käytetään joissain kunnissa rakentamisen estämisen välineenä ilman selkeää perustetta. MTK ehdotti, että suunnittelutarvealueita koskevaa sääntelyä tulisi kehittää suunnittelun ja harkinnan turvaamisen välineeksi, ei rakentamisen rajoittamiseksi. Maanmittauslaitos korosti, että suunnittelutarvealueiden tulisi olla ajallisesti rajattuja ja mahdollisimman lyhytaikaisia, jotta ne eivät aiheuttaisi ongelmia kiinteistönmuodostamisessa.

Useat lausunnonantajat, mm. Turun hallinto-oikeus, huomauttivat, että rakentamislain ja alueidenkäyttölain yhteensovittaminen on edelleen puutteellista. Rakentamislain mukainen lupamenettely ei sisällä

suunnitteluharkintaa, mikä voi heikentää suunnittelutarvealueen käytännön toimivuutta. Uudenmaan liitto katsoi, että suunnittelutarvealueen sääntely on merkityksentöntä, ellei rakentamislain sisältämää ohjausta korjata toimivammaksi.

Yhteistyökeskustelu (10 §)

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin kunnan ja Lupa- ja valvontaviraston välisestä yhteistyökeskustelusta, joka olisi käytävä vähintään kerran kahdessa vuodessa. Säännös korvaisi nykyisen vuosittaisen kehittämiskeskustelun.

Lausunnonantajat suhtautuivat muutokseen pääosin myönteisesti. Useat kunnat pitivät harvempaa keskustelurytmiä hallinnollista taakkaa keventävänä ja näkivät sen siirtymänä valtion ohjaavasta roolista kohti kuntia tukevaa ja yhteistyöhön perustuvaa toimintatapaa. Myös Hämeen ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset kannattivat muutosta.

Samalla kuitenkin korostettiin, että keskustelujen sisältö ja laatu ovat tärkeämpiä kuin niiden tiheys. Esimerkiksi SYKE ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus toivat esiin huolen siitä, että harvempi keskustelurytmi voi heikentää kokonaisvaltaista yhteistyötä ja strategista tukea kunnille, erityisesti pienissä kunnissa, joissa kaavoitusresurssit ovat rajalliset. SYKE ehdotti, että yhteistyökeskustelut käytäisiin edelleen vuosittain.

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin tarve tunnistaa myös elinvoimakeskusten rooli yhteistyökeskusteluissa. Koska elinvoimakeskuksilla on tehtäviä, jotka liittyvät muun muassa liikenteeseen, luonnonsuojeluun, kulttuuriympäristöön ja ilmastotyöhön, niiden osallistuminen nähtiin perusteltuna.

Kaavan laatijan pätevyys (11 §)

Kaavan laatijan pätevyyttä koskevan säännöksen siirtäminen asetuksesta lakiin sai lausunnoissa laajalti kannatusta. Lausunnonantajat toivoivat täsmennyksiä lain perusteluihin erityisesti yksityisten kaavojen, erityisosaamisen ja siirtymäsäännösten osalta. Varkaus ja VM nostivat esiin huolen osaajapulasta, mikä voi vaikuttaa sääntelyn toteuttamiskelpoisuuteen.

Kuntaliitto, useat kunnat, Arkkitehtiliitto ja MTK korostivat, että pätevyysvaatimus tulisi ulottaa myös yksityisten maanomistajien tilaamiin kaavoihin. Tämä koskisi erityisesti ranta-asemakaavoja sekä asemakaavoja ja yleiskaavoja, joita laaditaan maanomistajan ja kunnan yhteistyössä. Lisäksi toivottiin selkeytystä siitä, missä tehtävissä ja rooleissa vaatimus on voimassa.

MTK ehdotti, että pätevyyden arvioinnissa huomioitaisiin tehtävän erityisvaatimukset, kuten maa- ja metsätalouden tuntemus. Näkövammaisten liitto esitti esteettömyysosaamisen sisällyttämistä arviointikriteereihin.

2. VIRANOMAISTEN TEHTÄVÄT

Lausuntopalautteen perusteella valtion viranomaisten roolit alueidenkäytön tehtävissä nähtiin osittain epäselvinä, päällekkäisinä ja yhteistyötahoja ja työtä lisäävänä. Toisaalta alueidenkäytön valvontatehtävän ja samalla muidenkin ympäristövastuualueen nykyisten tehtävien keskittämisen yhteen valtakunnalliseen viranomaiseen katsottiin todennäköisesti yhtenäistävän viranomaisen tulkintakäytäntöjä ja selkeyttävän viranomaisten rooleja.

Oulun yliopiston lausunnossa todettiin, että luvussa 2 määritelty sääntely jää yksipuoliseksi, koska se ei määrittele viranomaisten tehtävien ja vastuiden ohella myös muiden lain nojalla virallisesti prosessiin osallistuvien toimijoiden roolia ja tehtäviä.

Useissa lausunnoissa toistui huoli julkisen ja yksityisen puolen alueidenkäytön asiantuntijavajeesta, ja tilanteen korjaamisen tarve, jotta lain tavoitteet voidaan saavuttaa. Lausuntopalautteessa pidettiin myös ELY-

keskusten alueidenkäytön nykyisten resurssien jakamista kahteen virastoon tehtävien hoitamisen kannalta haasteellisenä.

Yksityishenkilöiden ja kansalaisyhdistysten palaute viranomaisten tehtävistä painottui tuulivoimahankkeisiin ja niiden ohjaamisen ja valvonnan tarpeeseen yleisesti kaikkien viranomaisten osalta.

Ympäristöministeriön tehtävät (12 §)

Yhdessä asukasyhdistysten lausunnossa esitettiin, että viranomaisyhteistyö muiden alueidenkäyttöön liittyvien ministeriöiden kanssa tulisi mainita laissa laajemmin kuin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Lupa- ja valvontaviraston tehtävät (13 §)

Lupa- ja valvontaviraston tehtävää pidettiin lausunnoissa lähtökohtaisesti perusteltuna ja YVA- ja ympäristöluvituksen kanssa samassa viranomaisessa hyvänä. Tehtävässä nähtiin joiltain osin myös täsmennettävää.

Kuntaliiton, kuntien ja elinkeinoelämän edustajien lausunnoissa puollettiin lakiluonnoksen mukaista tehtävän muotoilua ”tukea”. Museoviraston lausunnossa kiinnitettiin huomiota ohjausvallan ja aktiivisen edistämisen vähenemiseen. SLL, Birdlife Suomi ja Ylä-Satakunnan ympäristöyhdistys ry esittivät tehtävään lisättäväksi myös ohjauksen tai edistämisen.

Varsinais-Suomen ELY-keskus esitti lupa- ja valvontaviraston tehtäviin täydennettäväksi arvokkaan kulttuuriympäristön säilymisen edistämiseen ja valvontaan liittyvän tehtäväkokonaisuuden. ELY-keskusten lausuntopalautteessa esitettiin täsmennettäväksi myös muihin lakeihin, mm. luonnonsuojelulaki ja vesilaki, perustuvat alueiden käyttöön liittyvät lupa- ja valvontatehtävät, jotka eivät rajaudu valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Ennakollista neuvontaa ja koulutusta pidettiin uusina tehtävinä, joiden resursointi tulisi varmistaa.

Pirkanmaan liitto, Päijät-Hämeen liitto ja Hämeenlinna pitivät lausunnoissaan epäselvänä, milloin maakunnallinen kysymys on merkittävä suhteessa muihin maakunnallisiin asioihin.

Yksittäisissä palautteissa esitettiin varmistettavaksi, että Lupa- ja valvontavirastolla on vastuu myös kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevien riskien arvioinnin valvonnasta alueidenkäytössä. Kahdessa asukasyhdistyksen lausunnossa esitettiin tehtävään lisättäväksi valvonta YVA-päätösten toteutumisesta kaavoituksessa. SYKE esitti tehtävään täydennettäväksi valvontavelvollisuuden myös vaikutuksiltaan rajat ylittäviin merkittäviin asioihin.

Vammaisjärjestöjen lausunnoissa esitettiin, että myös muille kuin Lupa- ja valvontavirastolle pitäisi asettaa tiedottamis-, neuvonta- ja koulutusvelvoitteita, erityisesti tiedonkulusta ja saavutettavuudesta.

Elinvoimakeskuksen tehtävät (14 §)

Elinvoimakeskusten alueidenkäytön tehtäväkokonaisuutta pidettiin lähes kaikissa asiakohdasta annetuissa lausunnoissa epäselvänä ja muutamassa lausunnossa tarpeettomana. Uuden tehtävän, virastojen välisen tehtävänjaon, yhteistyön, kaavoitukseen liittyvien viranomaisroolien sekä toimivallan määrittelyä esitettiin täsmennettäväksi. Myös elinvoimakeskusten monialaisuuden kytköstä alueidenkäyttöön esitettiin kuvattavaksi liikenteen lisäksi myös muihin viraston tehtäviin. Kulttuuriympäristön tilan edistäminen, vastaavasti kuin ilmastotehtävä, esitettiin useissa lausunnoissa lisättäväksi elinvoimakeskuksen tehtäviin.

ELY-keskusten lausunnoissa todettiin edistämistehtävän lisäksi osan alueidenkäytön suunnitteluprosesseihin liittyvistä viranomaistehtävistä valitusoikeuksineen, mm. liikenne, siirtyvän elinvoimakeskuksiin.

Maakuntaliiton tehtävät (15 §)

Maakuntaliittojen seurantatehtävää pidettiin lausunnoissa yleisesti perusteltuna. Osassa maakuntaliittojen lausuntoja todettiin, että on hyvä tunnistaa, että ilmiöiden tilan ja seurannan suhteen voidaan rajautua vain maakunnallisesti merkittäviin asioihin, sillä maakunnan suunnittelu ei jatkossa edellyttäisi tätä tarkempaa tietoa.

SYKE esitti lausunnossaan maakuntaliittojen tehtävään täydennettäväksi velvollisuuden ilmoittaa SYKELLE viipymättä suunnitelmistaan, joilla voi olla todennäköisiä merkittäviä rajat ylittäviä vaikutuksia.

Kunnan tehtävät (16 §)

Kuntaliiton ja kuntien lausunnoissa esitettiin tarve avata mitä seurantavelvoite käytännössä tarkoittaisi ja mihin järjestelmiin kuntien tulisi tätä mahdollista tietoa tuottaa. Seurantatehtävän vastuut ja kustannukset kunnille tulisi arvioida.

Kaavoittajan vaatimusta kunnassa, jossa on yli 6000 asukasta, ehdotettiin kahdessa yhdistysten lausunnossa alennettavaksi 4000 asukkaaseen. Yhdessä kunnan lausunnossa esitettiin vaatimusta poistettavaksi ja kunnan harkittavaksi kaavoituspalveluiden tuottaminen.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota pienten kuntien kaavoitusresursseihin. Suomen arkkitehtiliitto, Rakennustarkastusyhdistys ja Omakotiliitto pitivät kuntien yhteistyön kehittämistä tai edellyttämistä tärkeänä, esimerkiksi aluearkkitehtijärjestelmällä tai meneillään olevan rakennustarkastusuudistuksen tapaan.

Muutamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että 16 § mukaiset kunnan tehtävät eivät ole linjassa esitetyn kuntien yhteistyövelvoitteen (8 §) kanssa ja ehdotettiin kuntien tehtävien tarkkarajaisempaa määrittelyä.

Suomen ympäristökeskuksen tehtävät (17 §)

SYKE puolsi lausunnossaan tehtävien säätämisestä alueidenkäyttölaissa. Tehtävää esitettiin tarkennettavaksi kuvaamalla sen sisältö tarkemmin, esimerkiksi SOVA-lain 10 §:n tapaan.

Kuntaliiton ja kuntien lausunnoissa esitettiin, että säännöksessä tai sen perusteluissa tulisi viitata myös niihin tehtäviin, joita SYKellä on rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain nojalla.

Kymenlaakson liitto esitti lausunnossaan, että olisi luontevaa palauttaa kansainväliset rajat ylittävien ympäristövaikutusten ilmoitusmenettelyt ja neuvottelujen käyminen SYKeltä takaisin ympäristöministeriön tehtäviksi.

3. VALTAKUNNALLISET ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEET

Lakiehdotuksen luku 3, joka koskee valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT), niiden tehtävää ja sisältöä sekä valmistelua ja oikeusvaikutuksia, sai lausunnonantajilta pääosin myönteistä palautetta. Ehdotettu sääntely perustuisi suurelta osin voimassa olevaan lakiin, ja siihen tehdyt täsmennykset nähtiin selkeyttävinä ja tarkoituksenmukaisina.

Useat lausunnonantajat ja varsinkin ministeriöt ja viranomaistahot korostivat VATien merkitystä valtakunnallisten intressien ohjausvälineenä. VATien katsottiin olevan keskeinen keino edistää muun muassa liikennejärjestelmän, energiahuollon, viestintäverkkojen ja huoltovarmuuden valtakunnallisia ja kansainvälisiä tavoitteita.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävä ja sisältö (18 §)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävän määrittely laissa sai laajaa kannatusta. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että VATien asema säädeltäisiin selkeästi ja että niiden sisältöä täsmennettäisiin. Erityisesti kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden nimeäminen valtakunnallisesti merkittäviksi asioiksi sai laajaa vahvaa tukea. Näiden teemojen katsottiin olevan keskeisiä yhteiskunnan resilienssin ja kriisinkestävyyskannalta.

Myös ekologisen kestävyyskäsitteen tarkentaminen sai myönteistä palautetta laajalti. Lausunnonantajat pitivät kannatettavana, että epämääräiseksi koettu termi on korvattu konkreettisemmilla ja mitattavammilla tavoitteilla: ilmastomuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuus sekä luonnonvarojen kestävä käyttö. MMM ehdotti, että ilmastomuutokseen sopeutuminen täsmennettäisiin tarkoittamaan ilmastoriskeihin varautumista ja niihin sopeutumista. Uudenmaan liitto huomautti, etteivät nämä käsitteet kata ekologista kestävyyttä kokonaisuudessaan.

Useat lausunnonantajat, erityisesti ELY-keskukset, korostivat, että ilmastotavoitteiden kriittisyyden vuoksi kaikki ilmastovaikutukset tulisi käsitellä valtakunnallisesti merkittävänä. Nykyinen muotoilu, jossa VAT koskisi vain "valtakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia", nähdään tulkinnanvaraisena. Ehdotettiin, että ilmastovaikutusten osalta luovuttaisiin merkittävyysvaatimuksesta, jotta ilmastotavoitteet huomioitaisiin johdonmukaisesti.

OKM, Museovirasto, ELY-keskukset ja Alvar Aalto -säätiö pitivät myönteisenä, että kansainvälisesti arvokas kulttuuri- ja luonnonperintö on sisällytetty VATien piiriin. Esitettiin harkittavaksi, voisiko maailmanperintökohdeiden huomioon ottaminen lisätä kaavojen sisältövaatimuksiin tai eriyttää omaksi pykäläkseen.

Lausunnoissa esitettiin muitakin teemoja, joita VATeissa tulisi käsitellä. LVM esitti, että viestintäverkot tulisi lisätä 18 §:n 2 momenttiin, koska niillä on kansainvälistä ja valtakunnallista merkitystä. Kymenlaakson ja Satakunnan liitot huomauttivat, että merialueiden puuttuminen VATien soveltamisalasta on merkittävä puute.

Vaikka suurin osa lausunnonantajista suhtautui muutokseen myönteisesti, osa toimijoista – kuten MTK ja elinkeinoelämän järjestöt – suhtautui kriittisesti erityisesti luonnon monimuotoisuuden sisällyttämiseen VATeihin. Heidän mukaansa luonnonsuojelun tavoitteet tulisi toteuttaa sektorilainsäädännön kautta.

Valmistelu (19 §)

Lausunnonantajat painottivat, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tärkeän merkityksen ja niiden vaikuttavuuden kannalta on olennaista, että valmistelu perustuu vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön sekä vaikutusten arviointiin. Myönteisenä nähtiin, että nämä säännökset ehdotetaan siirrettäväksi asetuksesta lain tasolle.

Kuntaliitto sekä useat kunnat ja maakuntien liitot pitivät hyvänä, että kuntien asemaa ehdotetaan vahvistettavan tavoitteiden valmistelussa. Kuntaliitto esitti, että laissa tulisi säätää selkeästi, että kaikilta kunnilta ja maakuntien liitoilta olisi aina pyydettävä lausunto. Useat ELY-keskukset ehdottivat, että säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin lausuntotahoihin tulisi lisätä myös elinvoimakeskukset, koska tavoitteissa käsitellään niiden toimialaa koskevia asioita.

Kuntaliiton ja useiden kuntien mukaan tavoitteisiin mahdollisesti liittyvien hankkeiden vaikutusten arvioinnit tulisi toteuttaa valtion toimesta, eikä arviointia tulisi säilyttää kuntien kaavoitukseen.

Oikeusvaikutukset (20 §)

Lausunnoissa suhtauduttiin myönteisesti siihen, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset on kirjattu lakiin. Tavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen velvoite nähtiin tärkeänä keinona varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät asiat vaikuttavat kaavoitukseen ja muuhun alueidenkäytön suunnitteluun. Kuntaliitto ja useat kunnat korostivat, että otsikoinnin muutos eli "oikeusvaikutus"-otsikointi

ei saa tiukentaa velvoitteita suhteessa nykytilaan. Perusteluissa tulisi todeta vieläkin selkeämmin, että kyse on sääntelyn selkeyttämisestä ja systematisoinnista – ei uusista velvoitteista uuden otsikon myötä.

ELY-keskukset nostivat esiin rakentamislain ja VATien välisen suhteen. Erityisesti puhtaan siirtymän sijoittamislupa (rakentamislain 43 a ja 46 a §:t) voi syrjäyttää kaavoituksen. ELY-keskukset katsoivat, että VATien velvoitteet tulisi ulottaa myös näihin menettelyihin.

Maakuntien liitot ja esimerkiksi VM toivat esiin huolen maakuntakaavan roolin kaventumisesta. Korostettiin, että maakuntakaava on edelleen keskeinen väline VATien toteuttamisessa, ja sen rooli jää esityksessä liian vähälle huomiolle.

Rannikon maakuntaliitot, kuten Satakunta ja Kymenlaakso, katsoivat, että merialueiden strateginen merkitys on kasvanut muun muassa turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon näkökulmasta. Koska merialuesuunnittelu on niiden lakisääteinen tehtävä, VATien ohjausvaikutuksen tulisi ulottua myös merialueisiin.

Eduskunnan oikeusasiamies piti tärkeänä, että VATien oikeusvaikutuksista säädetään laissa. Tavoitteiden sisällön, kaavatasokohtaisuuden ja valtion tahtotilan selkeämpi määrittely parantaisi oikeusvarmuutta, kuntien ja valtion roolien ymmärrettävyyttä sekä tavoitteiden toteuttamisen seuranta- ja lainmukaisuuden arviointia hallintotuomioistuimissa.

4. MAAKUNTAKAAVA

Yleistä

Maakuntakaavaa koskevat mielipiteet jakautuivat lausuntopalautteessa voimakkaasti. Erityisesti maakuntakaavan tarkoituksen ja tehtävän rajaaminen maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin asioihin ja sen oikeusvaikutusten heikentäminen jakoivat mielipiteitä. Pääsääntöisesti ehdotettuihin muutoksiin suhtautuivat kielteisesti varsinkin maakuntien liitot, luonnonsuojelujärjestöt, Suomen luontopaneeli, museoalan viranomaiset ja museot, kansalaisyhdistykset, yliopistot ja SYKE. Maakuntakaavan tehtävän ja oikeusvaikutusten rajaamiseen pääsääntöisesti positiivisesti suhtautuivat elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset, MTK, Suomen metsäkeskus ja metsäalan toimijat. Kuntien, ELY-keskusten ja valtion viranomaisten näkemykset maakuntakaavan tarkoitukseen ja oikeusvaikutuksiin liittyen jakautuivat.

Osassa lausuntoja maakuntakaavan tehtävää ja oikeusvaikutuksia käsiteltiin yhtenä kokonaisuutena, eikä palautetta ollut kohdistettu suoraan yksittäiseen säännösehdotukseen.

Maakuntakaavan tarkoitus (21 §)

Osa ELY-keskuksista piti maakuntakaavan tehtävän rajaamista vähintään maakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Näissäkin lausunnoissa kuitenkin kiinnitettiin huomiota muutoksen mahdollisesti kielteisiin vaikutuksiin mm. ilmastokestävän alueidenkäytön toteutumisen kannalta sekä seudullisesti merkittävän alueidenkäytön ohjauksen jäämiseen ilman suunnitteluvälinettä ja erityisesti seudullisiin kysymyksiin liittyvien selvitysten siirtymiseen kuntien vastuulle.

Lausunnon antaneiden ELY-keskusten enemmistö suhtautui ehdotettuun muutokseen kuitenkin vähintään kriittisesti tai kielteisesti. Esimerkiksi Pirkanmaan ELY-keskus katsoi, että jo nykyisen lain puitteissa maakuntakaavan tehtävää on voitu suunnata maakunnallisten ja valtakunnallisten asioiden käsittelyyn, eikä yksittäisten kuntien yhdyskuntarakenteen ratkaiseminen ole maakuntakaavan tehtävä voimassa olevassakaan laissa. Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus totesi, että maakuntakaavaa tarvitaan edelleen seudullisten kysymysten ratkaisemiseen alueidenkäyttölain tavoitteiden toteuttamiseksi, ja maakuntakaavalle pitäisi laissa säätää liikkumavaraa, jolloin se voisi tarvittaessa ratkaista myös seudullisia kysymyksiä. Mm. Uudenmaan ja Varsinais-

Suomen pitivät huonona asiana yhdyskuntarakenteen poistamista maakuntakaavan tehtävistä. Maakuntakaavan tehtävän rajaaminen nähtiin myös uhkana mm. luonnon ydinalueiden ja ekologisten yhteyksien käsittelemiselle kaavoituksessa. Myös valtakunnallisten ja maakunnallisten kysymysten yhteensovittamista paikallisempiin kysymyksiin pidettiin tarpeellisenä sisällyttää laissa määriteltäviin maakuntakaavan tehtäviin.

Maakuntien liitot suhtautuivat poikkeuksetta kielteisesti maakuntakaavan tehtävän rajaamiseen lakiehdotuksen mukaisesti, vaikka jotkut liitot ilmaisivatkin pitävänsä maakuntakaavan roolin selkeyttämistä ja keskittymistä vähintään maakunnallisiin kysymyksiin hyvänä tavoitteena. Liittojen lausuntojen keskeiset viestit maakuntakaavan tehtävän osalta olivat:

- Maakuntakaavan yhteensovittavaa tehtävää ei tule poistaa maakuntakaavan tarkoitusta koskevasta säännöksestä. Maakuntakaavalla tulee säilyä mahdollisuus yhteensovittaa myös seudullisia ja ylikunnallisia alueidenkäytön kysymyksiä.
- Maakuntakaava on ollut toimiva ja kustannustehokas väline seudullisesti merkittävän ylikunnallisen alueidenkäytön suunnitteluun, ja esityksessä järjestelmässä seudulliselle suunnittelutasolle muodostuu haastava tilanne. Maakuntakaavan tehtävä ei ole ollut eikä pidä jatkossakaan olla yksittäisten kuntien yhdyskuntarakenteen ratkaiseminen, mutta sille pitää sallia liikkumavaraa tarvittaessa ratkaista seudullisia (myös yhdyskuntarakenteen) kysymyksiä.
- Maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävän alueidenkäytön rajan määrittäminen on vaikeaa, ja uusi tehtävän sanamuoto jättää maakuntakaavoituksen tehtävää koskevan rajauksen pitkäksi aikaa odotamaan muotoutuvaa oikeuskäytäntöä luoden epävarmuutta alueidenkäyttöön.

Maakuntien liitot totesivat myös, että maakuntakaavoja on kyetty jo voimassa olevan lain puitteissa laatimaan yleispiirteisinä ja strategisina suunnitelmina, jotka jättävät riittävästi liikkumavaraa kuntien omalle suunnittelulle.

Hallinto-oikeuksista maakuntakaavan tehtävää käsitteli lausunnossaan ainoastaan Turun HaO, joka piti hyvänä maakuntakaavan tehtävään esitettyä muutosta. Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että yhdyskuntarakenteen ohjauskysymysten rajaaminen ylikunnallisen suunnitteluinstrumentin ulkopuolelle voi vaikuttaa seudullisen näkökulman puutteellisuuteen tai heikentää seudullisten alueidenkäyttökysymysten huomioon ottamista yleisesti suunnittelussa.

Ministeriöistä maakuntakaavan tehtävästä lausuivat LVM, TEM ja VM. Lausunnoissa pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä maakuntakaavan strategisuuden ja yleispiirteisyyden korostamista sekä kaavojen työnjaon selkeyttämistä. Samalla kuitenkin tuotiin riskeinä esille maakuntakaavan yhteensovittamiskyvyn heikkeneminen ja epävarmuudet ja puutteet liittyen seudullisesti merkittävien yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kysymysten ratkaisemiseen erityisesti pienillä ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla, millä voi olla yhdyskuntarakennetta hajauttavia ja kestävyystavoitteiden vastaisia vaikutuksia.

Kuntaliitto ja useat kunnat kannattivat maakuntakaavan tehtävään esitettyä rajausta ja totesivat, että muutos antaa enemmän tilaa kunnalliselle päätöksenteolle. Monet muutosta sinänsä kannattaneet kunnat kuitenkin huomauttivat, että maakuntakaavan tehtävän rajaaminen esitetyllä tavalla voi lisätä kuntien velvollisuuksia kaavoituksen edellyttämien selvitysten osalta, kuntien välistä kilpailua sekä maankäytön hajaantumista, mitä ei pidetä toivottavina kehityssuuntina. Samansuuntaisesti lausui myös mm. Omakotiliitto. Osa kunnista viittasi tässä yhteydessä myös lakiluonnoksen tuulivoimasääntelyyn ja piti sitä ristiriitaisena maakuntakaavalle muutoin esitetyn tehtävän kanssa.

Osa lausunnon antaneista kunnista lausui, että maakuntakaavan tehtävään esitetyt muutokset ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia ja että maakuntakaavan merkityksen selkeyttäminen on hyvä asia. Kunnat kuitenkin katsoivat, että maakuntakaavassa tulisi edelleen tarvittaessa voida käsitellä vaikutuksiltaan seudullisesti merkittäviä, kuntarajat ylittäviä asioita.

Kuntien lausuntoihin sisältyi myös monia esitettyyn maakuntakaavan tehtävän muutokseen kriittisesti suhtautuvia lausuntoja. Näiden joukossa oli niin suuria, keskikokoisia kuin pieniäkin kuntia. Kuntien mielestä kuntatason yhdyskuntarakennetarkaisujen tulee olla kuntien omissa käsissä, mutta on myös yhtä lailla tärkeää huolehtia yleispiirteisemmästä seututason yhdyskuntarakenteen ohjauksesta ja eri teemojen seudullisesta yhteensovittamisesta. Maakuntakaavan roolin kevenemiseen liittyy kuntien mukaan huomattavaa epävarmuutta alueidenkäytön pitkäjänteiseen ja ennakoivaan kehittämiseen. Maakuntakaavan nykyistä tehtävää ja roolia puolustivat mm. useat Tampereen kaupunkiseudun kunnat ja Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä.

Paliskuntain yhdistys lausui, että maakuntakaavan yksityiskohtaisuus tulisi säilyttää ennallaan, koska maakuntakaava on käytännössä ainoa kaavataso, jolla poronhoito voidaan ottaa huomioon suunnittelussa ja arvioida suunnittelun vaikutukset koko paliskunnan kattavalla tasolla.

Yksityishenkilöiden ja erityisesti ympäristöyhdistysten sekä Tuulivoima-kansalaisyhdistyksen lausunnoissa suhtauduttiin pääsääntöisesti kielteisesti maakuntakaavan tehtävän muuttamiseen. Perusteluina esitettiin mm. luonnonarvojen ja ekologisten yhteyksien turvaamisen edellyttämä ylikunnallinen suunnittelu sekä laajojen mm. energiahankkeiden vaatima suunnittelu ja yhteisvaikutusten arviointi.

Maakuntakaavan tehtävään esitettyä muutosta eivät kannattaneet myöskään luonnonsuojelujärjestöt, kuten SLL, WWF, Tringa ry, Birdlife Suomi sekä Suomen luontopaneeli, Suomen maisema-arkkitehtiliitto ja SYKE. Lausunnoissa todettiin mm., että suunnittelujärjestelmään jää muutoksen myötä aukko, joka vaikeuttaa luonnon mm. monimuotoisuuden, ekologisten yhteyksien ja verkostojen, kulttuuriperinnön ja ilmastomuutoksen hillinnän huomioon ottamista kaavoituksessa. Lausunnoissa kritisoitiin myös maakuntakaavan yhteensovittamistehtävän puuttumista säännöksen tekstistä. SYKE totesi lisäksi muutoksen heikentävän seudullisen alueidenkäytön yhteensovittamista ja vaikutusten arviointia suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla, joilla on merkittävää rakennetun alueen laajenemista sekä mm. energiantuotantoon liittyvää suunnittelutarvetta. Esitetty muutos voi johtaa palvelurakenteen sopeuttamiseen, liikenteen ja päästöjen lisääntymiseen, elinympäristön heikentymiseen, luontoalueiden pirstoutumiseen ja arvokkaiden luontokohteiden heikentymiseen.

Museovirasto ja useat museot ilmaisivat lausunnoissaan huolensa kulttuuriympäristön huomioon ottamisesta maakuntakaavan tehtävän muuttuessa erityisesti niillä alueilla, joilla maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava. Lausunnoissa toivottiin yhteensovittamistehtävän palauttamista maakuntakaavan tarkoitusta koskevaan säännökseen ja todettiin maakuntakaavoituksella olevan voimassa olevan lain mukaisessa suunnittelujärjestelmässä merkittävä rooli kulttuuriympäristöjen osalta.

Elinkeinoelämän järjestöt kuten RT, Rakli, Päivittäistavarakauppa ry, Kaupan liitto, Kiinteistöliitto, Energiateollisuus ry (ET), Suomen yrittäjät ja lausunnon antaneet yritykset kannattivat maakuntakaavan tehtävän rajaamista maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin. Yrityksistä maakuntakaavaa koskevista ehdotuksista lausui erityisesti energia-alan yritykset. Osa elinkeinoelämän toimijoista, kuten Elinkeinoelämän keskusliitto ry (EK) ja kauppakamarit suhtautuivat yleisellä tasolla positiivisesti maakuntakaavan yleispiirteisyyden lisäämiseen ja ehdotettuun tehtävän rajaamiseen, mutta korostivat kuitenkin maakuntakaavan tärkeyttä alueen elinkeinoelämän edistämisen ja eri elinkeinojen ja maankäytön yhteensovittamisen sekä mm. liikennejärjestelmän kysymysten (erityisesti raskaan liikenteen palvelualueet ja junavarikot) kannalta ja arvioivat uuden tilanteen olevan mahdollisesti haastava erityisesti pienille kunnille joilla on vähäiset resurssit yleiskaavoitukseen. Näissä lausunnoissa tuotiin myös esille tarve täsmentää maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien kysymysten erottelua.

MTK, Suomen metsäkeskus ja Koneyrittäjät kannattivat esitettyä maakuntakaavan tehtävän rajausta. MTK piti kuitenkin epäselvänä, miten rajaus maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin käytännössä toteutuu ja korosti, että erityisesti luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen tarvitaan selkeät reunaehdot kaavoituksessa. Koneyrittäjien mielestä muutos ei kuitenkaan saa johtaa valtakunnallisesti merkittävien väyläyhteyksien ja muun alueidenkäytön yhteensovittamisen heikkenemiseen.

Metsähallitus, Suomen tuulivoimakuntien verkosto ja Suomen uusiutuvat ry. kannattivat maakuntakaavan yleispiirteisyyden lisäämistä ja tehtävän rajausta, mutta kiinnittivät huomiota tuulivoiman etäisyyssääntelyn ristiriitaisuuteen maakuntakaavalle muutoin esitetyn tehtävän kanssa.

Kaivosteollisuus ry. piti esitystä epäselvänä siltä osin, minkälaiset kaivokset jatkossa kuuluisivat maakuntakaavoissa ratkaistaviksi.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset (23 §)

ELY-keskukset pitivät ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen, luonnon monimuotoisuuden vaalimisen ja liikennejärjestelmän toimivuuden lisäämistä maakuntakaavan sisältövaatimukseen kannatettavana. Samalla jotkut ELY-keskukset kuitenkin totesivat, että maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentäminen samanaikaisesti heikentää em. asioiden ja kestäväan aluerakenteen toteutumisedellytyksiä. Osa ELY-keskuksista toivoi kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden sisällyttämistä maakuntakaavan sisältövaatimukseen. Jotkut ELY-keskukset kritisoivat yhdyskuntarakenteen jättämistä pois sisältövaatimuksista, ja totesivat monen sisältövaatimuksissa mainitun asian olevan vahvasti kytköksissä yhdyskuntarakenteeseen. Yhdyskuntarakenteen karkeiden suuntaviivojen osoittamisen tarvittaessa maakuntakaavan tasolla ei nähty rajoittavan kuntien suunnittelun liikkumavaraa. Maakuntakaavojen keskinäisen yhteensovittamisvaatimuksen osalta pidettiin tarpeellisenä mainita perusteluissa myös ekologiset yhteydet.

Maakuntien liitot pitivät sisältövaatimukseen esitettyjä lisäyksiä pääsääntöisesti kannatettavina, mutta totesivat niiden lisäävän maakuntakaavoitukseen liittyviä selvitystarpeita ja muodostavan uusia valitusperusteita. Lausunnoissa myös kritisoitiin säännöksen perusteluissa esitettyä väitettä, että luonnon monimuotoisuus huomioitaisiin jo voimassa olevan lain mukaisen luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimusten puitteissa. Useat liitot lausuiivat, että maakuntakaavan sisältövaatimukset vaikuttavat olevan osin ristiriidassa maakuntakaavalle ehdotetun tehtävän kanssa, koska sisältövaatimuksissa käsitellään melko yksityiskohtaisia kysymyksiä, jotka ovat kytköksissä mm. maakuntakaavan tehtävistä poistuvaan yhdyskuntarakenteeseen. Lapin liitto totesi tähän liittyen, että maakuntakaavan ja yleiskaavan sisältövaatimuksia tulisi eriyttää. Varsinais-Suomen liitto esitti, että aluerakenteen tarkoituksenmukaisuus palautettaisiin kyseiseen sisältövaatimukseen, sillä pitkäjänteisessä suunnittelussa tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on erityinen merkitys ja arvo..

TEM piti hyvänä, että sisältövaatimusten perusteluissa on avattu aluerakenteen toimivuuden viittaavan myös siihen, että kehittämisen tulee perustua realistisiin arvioihin maakunnan väestön, työpaikkojen ja elinkeinojen kehityksestä. VM totesi ilmastomuutoksen liittyvien sisältövaatimusten olevan tarpeellisia. LVM kannatti liikennejärjestelmän toimivuuden lisäämistä sisältövaatimukseen. Traficom esitti liikenneturvallisuuden lisäämistä. MMM esitti lisättäväksi sisältövaatimukseen luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen liittyen perusteluihin selkeä tarkennus siitä, että metsäalueella luonnon monimuotoisuuden vaaliminen toteutuu ensi sijassa luonnonsuojelulain, vesilain sekä metsälain kautta. MMM piti lisäksi hyvänä ilmastomuutokseen sopeutumisen huomioimista sekä sitä, että kaavoituksen rooli nimenomaan maankäytön muutoksen eli metsäkadon hillinnän osalta on tunnistettu ja selkeästi rajattu sisältövaatimusten perusteluissa. Huoltovarmuuskeskus esitti huoltovarmuuden lisäämistä myös maakuntakaavan sisältövaatimukseen, vaikka asia mainitaankin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevissa säännöksissä.

Kuntaliitto ja useat kunnat kannattivat esitettyjä sisältövaatimusten muotoiluja sinänsä, mutta totesivat, etteivät ne saisi lisätä kuntien selvityselvöllisyyksiä tai aiheuttaa korvausvelvollisuutta. Jälkimmäinen liittyi erityisesti luonnon monimuotoisuuden ja luonnonarvojen vaalimisen sisältövaatimukseen. Useissa kunnan lausunnoissa todettiin, että maakuntakaavassa metsätalousalueille tulisi voida esittää enintään sellaisia suojelualueita-, -kohteita ja -määräyksiä, jotka ovat joko valtion korvauspiiriin kuuluvia tai metsälain kautta osoitettavia eikä maakuntakaavoissa metsätalousalueille osoitetuista suojelualueista, -kohteista ja määräyksistä johtuvia korvausvelvoitteita saisi tulla kuntien maksettavaksi.

Helsingin kaupunki ehdotti harkittavaksi, että maakuntakaavoitukselle säilytettäisiin liikkumavaraa, joka tarvittaessa mahdollistaa myös seututasoisen ohjauksen, koska seudullista liikennejärjestelmää ei muuten voitaisi käsitellä maakuntakaavassa siltä osin kuin sillä ei ole maakunnallista merkitystä.

Espoon kaupunki lausui, että käytännön soveltamisen helpottamiseksi sisältövaatimusten tulee vastata sille kaavailtua ohjausvaikutusta, mikä vaatii vielä tarkentamista lain perusteluihin. Koska maakuntakaavan tehtävät esitetään rajattavaksi vain vähintään maakunnallisiin kysymyksiin, on lain perusteluissa syytä tarkemmin avata, mitä ilmasto- ja luontotavoitteiden edistäminen maakuntakaavatasolla tarkoittaa. Esimerkiksi lain perusteluissa mainittu rakentamisen osoittaminen tulva-alueiden ulkopuolelle on lausunnon mukaan yhdyskuntarakenteellinen kysymys eikä sitä siten ohjattaisi maakuntakaavalla.

Suomen luontopaneeli totesi, että voimassa olevat kaavojen sisältövaatimukset painottuvat yksittäisten luontoarvojen säilyttämiseen, minkä vuoksi on välttämätöntä päivittää sisältövaatimukset vastaamaan luontokadon torjunnan ja ilmastomuutoksen hillinnän edellyttämää tieteellistä ymmärrystä ja tehdä ekologisesta kytkeytyneisyydestä olennainen osa kaikkea maankäytön suunnittelua.

WWF kannattaa ilmastomuutoksen hillinnän, siihen sopeutumisen ja luonnon monimuotoisuuden vaalimisen sisältövaatimuksia, mutta pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksessa sisältövaatimukset esitetään nykylainsäädännön tavoin keskenään yhdenvertaisina, vaikka nykytiedon valossa maankäytön suunnittelussa tulisi priorisoida ilmastomuutoksen ja luontokadon hallitseminen. WWF:n mukaan esitetty sääntelyratkaisu, jonka mukaan maakuntakaavassa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden osoittamista niiden säilymistä vaarantavaan rakentamiseen ja tarvittaessa antaa suojelua koskevia maakuntamääräyksiä, ole riittävä luontokadon pysäyttämiseksi.

Ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevaa sisältövaatimusta kannattivat myös mm. Kiinteistöliitto sekä energiayhtiöt.

Metsähallitus esitti, että luonnonsuojeluohjelmien tulisi olla kaavaa laadittaessa ohjeena niiltä osin, kuin ohjelma-alueista ei ole perustettu luonnonsuojelualueita. Ohjelmien aluerajaukset ovat usein suurpiirteisiä, ja rajaukset tarkentuvat suojelutavoitteiden mukaisiksi, kun suojelualueita perustetaan.

Metsäteollisuus ry. ei kannata luonnon monimuotoisuuden vaalimisen lisäämistä sisältövaatimuksiin. Metsäteollisuus ry. ja UPM oy lausuiivat myös, että olisi tarpeen täsmentää mitä tarkoitetaan toimintojen sijoittamisella ekologisen kestävyysvaatimuksen yhteydessä ja painottaa sisältövaatimuksissa, että ne on huomioitava eri toimintojen sijoittamisessa silloin, kun niistä aiheutuu maankäytön muutosta. Kaavoihin tulisi sisällyttää vain niitä asioita, joita kyseisellä kaavalla on tarkoitus ratkaista, eikä esittää päällekkäistä ohjausta alueella jo sovellettavan sektorilainsäädännön, kuten luonnonsuojelu-, vesi- tai metsälain kanssa. Sahateollisuus ry. lausui samansuuntaisesti edellä kuvatun kanssa ja totesi lisäksi, että jos maakuntakaavassa kuitenkin esitetään metsien käytölle uusia rajoituksia, tulee näissä tilanteissa soveltaa lain 101 a § mukaista korvausta metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta, jotta maanomistajien oikeudet turvataan asianmukaisesti. Sahateollisuus ry:n lausunnossa arvioitiin, että ehdotetut kaavojen sisältövaatimukset johtaisivat sellaisenaan merkittäviin metsien käytön rajoituksiin.

MTK piti luonnonvaroja ja luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia hallitusohjelman vastaisina ja katsoi, ettei hallitusohjelmatavoitteiden mukainen maakuntakaavoituksen yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutuksien keventäminen toteudu näiltä osin. MTK:n mielestä lakiluonnoksen perustelut suorastaan kannustavat maakuntakaavoituksessa laajentamaan suojelua luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojelualueiden ja -kohteiden ulkopuolelle. Luonnon monimuotoisuuden vaatimukseen suhtautuivat kriittisesti myös Koneyritykset.

Myös EK, Päivittäistavarakauppa ry, Kaupan liitto, Erikoiskaupan liitto ja ET pitivät tarpeellisena täsmentää luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen perusteluja. ET piti tarpeellisena täsmentää myös ilmastonmuutoksen hillintää koskevan vaatimuksen perusteluja energian varastointiin ja vetytalouteen liittyvien ratkaisujen osalta. ET katsoi myös, että energiaverkkojen yhteydessä olisi erityisesti mainittava kantaverkot maakuntakaavan tehtäviin kuuluvana asiana.

Keskuskauppakamari ja Helsingin seudun kauppakamari pitivät liikennejärjestelmän toimivuutta tarpeellisena lisäyksenä, mutta pitivät myös tarpeellisena täsmentää perusteluja ilmastonmuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden vaalimisen osalta. Lausunnoissa pidettiin olennaisena, että asioiden käsittelyn tarkkuustaso vastaa maakuntakaavaa ja kaavoituksessa keskitytään maankäytön muutoksiin eikä esitetä uutta sääntelyä tai rajoituksia metsien käytölle.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ehdotti, että maakuntakaavan sisältövaatimuksiin lisätään velvollisuus tuuli- ja aurinkovoimarakentamisen haittojen ehkäisemisestä ja kurissa pitämisestä.

Mm. Pirkanmaan maakuntamuseo piti tärkeänä, että sisältövaatimusten mukaan maakuntakaava vaalisi jatkossakin osaltaan maiseman ja kulttuuriperinnön valtakunnallisia, maakunnallisia sekä uutena lisäyksenä myös kansainvälisiä arvoja. Maanmittauslaitos esitti lausunnossaan, että maailmanperintökohteet tulisi huomioida omassa pykälässään.

Maakuntakaavan esitystapa (24 §)

Useat maakuntien liitot ja Helsingin kaupunki totesivat, että tietomalli- ja vakiomuotoinen esitystapa ei saa johtaa kaavoituksen sisältöjen ohjaamiseen, ja maakunnilla tulee säilyttää mahdollisuus laatia kaavoja, joiden ohjausvaikutus ja esitystapa on tarkoitukseensa soveltuva. Uudenmaan liitto ehdotti, että kaavojen esitystapaa koskevia pykäläiä kaikkia kaavatasoja koskien täydennetään lisäämällä mahdollisuus ottaa huomioon kaavan tarkoitus ja merkitys. Useiden liittojen lausunnoissa pidettiin myös tarpeettomana asetuksenantovaltuutta liittyen maakuntakaavan mittakaavaan. Mittakaava tulee liittojen mukaan voida valita tarkoituksenmukaisesti suunnittelun teemojen ja kohteiden mukaan.

Maakuntakaavamääräykset (26 §)

MMM piti tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaa määräaikaisten kaavamerkintöjen ja suojelumääräysten käytön erityisesti suojelualueiden osoittamisessa. Ministeriön mukaan tämä on tärkeää metsälain soveltamisen näkökulmasta, sillä erityisesti maakuntakaavan suojelualuevaraukset eivät toteudu lopulta sellaisenaan luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä.

Osassa kuntien lausunnoista katsottiin, että maakuntakaavassa metsätalousalueille tulisi voida esittää enintään sellaisia suojelualueita-, -kohteita ja -määräyksiä, jotka ovat joko valtion korvauspiiriin kuuluvia tai metsälain kautta osoitettavia. Kuntien mielestä maakuntakaavoissa metsätalousalueille osoitetuista suojelualueista, -kohteista ja määräyksistä johtuvia korvausvelvoitteita ei saa velvoittaa kuntien maksettavaksi.

Kuntaliitto ja osa kunnista lausuivat myös, että suojelumääräysten käyttöä maakuntakaavoituksessa tulisi avata lakiluonnoksen perusteluissa esitettyä tarkemmin erityisesti ehdotetun metsänkäytön rajoitusten korvaamista koskevan säännöksen vuoksi. Lausunnoissa pohdittiin mm., voitaisiinko tai olisiko syytä kohdistaa maa- ja metsätalousalueille suojelumääräyksiä luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen toteuttamiseksi ja missä tapauksessa se voisi johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen, sekä voisiko korvausvelvollisuus syntyä pelkästään maakuntakaavan suojelumääräyksen nojalla.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys lausui, että 26 §:ään on lisättävä maininta, jonka mukaan ”maakuntakaavassa voidaan antaa tarpeellisia tuulivoimaloiden ja aurinkovoimaloiden rakentamisesta ja toiminnasta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä koskevia määräyksiä”.

Sahateollisuus ry ja Metsäteollisuus ry katsoivat, että maakuntakaavassa ei tule esittää suojelumääräyksiä, jotka rajoittavat metsien käyttöä. Metsien suojelu tulisi toteuttaa sektorilainsäädännön sekä vapaaehtoisuuteen perustuvien ohjelmien, kuten METSO- ja Helmi-ohjelmien kautta, ja maakuntakaavan suojelumääräysten tulisi koskea vain alueita, joiden suojelupäätös on jo tehty luonnonsuojelulain perusteella. Myös MTK ja Koneyritykset ry. esittivät selkeitä reunaehdoja suojelumääräyksille sekä sitä, että määräyksistä on käytävä selkeästi ilmi, ovatko ne suunnittelu-, rakentamis- vai suojelumääräyksiä.

Museovirasto ja useat museot lausuiivat, että kulttuuriympäristön osalta suojelun tulee olla lähtökohtaisesti pysyvää, eikä suojelumääräysten määräaikaisuutta tulisi ulottaa kulttuuriympäristöön.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset (27 §)

ELY-keskukset eivät vastustaneet ehdotettua mahdollisuutta laatia yleiskaava maakuntakaavasta poiketen perustellusta syystä, mutta jotkut ELY-keskukset katsoivat sen ja muiden maakuntakaavan ohjausvaikutusta heikentävien ehdotusten voivan luoda haasteita kestävän ja ilmastotavoitteiden kannalta perustellun aluerakenteen toteutumiselle, ekologisten verkostojen säilymiselle ja heikentävän yleispiirteisen strategisen suunnittelun roolia. Poikkeamisen edellytysten tarkempaa määrittelyä säännöksen perusteista pidettiin tarpeellisenä. Lisäksi pidettiin tarpeellisenä, että maakuntakaavoituksesta vastaavalla taholla on mahdollisuus esittää näkemyksensä maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poikkeavan yleiskaavan ratkaisusta. Osa ELY-keskuksista myös suhtautui epäilevästi poikkeamismahdollisuuden tarpeeseen, kun otetaan huomioon pyrkimys korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja yleispiirteistä tulkintaa muutoinkin.

Maakuntien liitot suhtautuivat pääosin kielteisesti maakuntakaavan oikeusvaikutuksiin liittyviin muutoksiin. Liitojen mielestä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen esitetyn kaltainen murentaminen horjuttaisi suunnittelujärjestelmän ennakoitavuutta, ja maakuntakaavoja voitaisiin viedä yleispiirteisempään ja strategisempaan suuntaan niin haluttaessa muilla kuin oikeusvaikutuksia heikentävillä keinoilla. Ohjausvaikutuksen uutta sanamuotoa ”maakuntakaava on otettava huomioon” pidettiin epäselvänä ja sen todettiin edellyttävän uuden oikeuskäytännön muodostumista, joka vie pitkän ajan. Tästä puolestaan liitot arvioivat aiheutuvan epävarmuutta alueidenkäytön suunnitteluun ja investointien toteutumiseen. Liitojen mielestä ohjausvaikutusta koskevan säännöksen sanamuoto, jolle on vakiintunut tulkinta, tulisi pitää ennallaan. Liitot suhtautuivat lisäksi kielteisesti erityisesti ehdotetun 27 § perusteluissa kuvattuun tulkintaan maakuntakaavan ns. valkoisten alueiden roolista. Liitojen lausunnoissa vastustettiin ajatusta, että kyseisille alueille voisi kuntakaavoituksessa osoittaa myös maakunnallisesti merkittävää alueidenkäyttöä.

Useat liitot vastustivat myös ehdotusta, jonka mukaan kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntakaavoitusta maakuntakaavan sijaan. Tämä nähtiin erityisen ongelmalliseksi tilanteissa, joissa yhteisen yleiskaavan alueella on tullut voimaan uudempi maakuntakaava, jonka ohjausvaikutus ei näin välittyisi kuntakaavoitukseen.

Maakuntien liitot vastustivat viranomaisten maakuntakaavan toteuttamista koskevan edistämismahdollisuuden poistamista ja kyseisen säännöksen uutta sanamuotoa. Liitojen mukaan viranomaisilla on edelleen runsaasti mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa maakuntakaavoitukseen.

Useimpien maakuntien liitojen lausunnoissa pidettiin mahdollisena säätää mahdollisuus poiketa maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa, mutta se tulisi liitojen mukaan rajata tilanteisiin, joissa maakuntakaava on vanhentunut, kuten yleiskaavankin ohjausvaikutuksen osalta.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että toisin kuin perustelutekstistä voi ymmärtää, maakuntakaavan oikeusvaikutus yksityiskohtaisemman suunnittelun ohjaamiseen ei ole edellyttänyt maakuntakaavaratkaisun tiukkaa noudattamista nykyisinkään. Yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana maakuntakaavassa esitetyt alueidenkäyttöratkaisut voivat aina toteutua usealla eri tavalla, eikä ohjeena oleminen ole myöskään lain sanamuodon perusteella ollut esteenä maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun tekemiselle.

yleiskaavassa. Oikeusasiamies piti välttämättömänä, että perusteluissa selvitetään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön perustuen maakuntakaavan ohjausvaikutuksen juridinen sisältö ja kuvataan, millä tavoin oikeustilaa on tarkoitus oikeuskäytäntö huomioon ottaen muuttaa. Säännöksen sanamuodon muuttaminen vain jo nykyisellään mahdollisten suunnittelutarkkuuden ja -käytäntöjen muuttamiseksi aiheuttaisi oikeusasiamiehen mukaan tarpeettomasti epävarmuutta koko kaavahierarkiaan ja sen toimivuuteen.

Turun hallinto-oikeus pitää hyvinä maakuntakaavan ohjausvaikutukseen esitettäviä tarkennuksia. HaO huomautti, että lakiehdotuksen 27 §:n ja sitä koskevien perustelujen perusteella maakuntakaavalla ei vaikuttaisi olevan ohjausvaikutusta asemakaavan laadinnassa, mutta lakiehdotuksen 50 §:n perusteella maakuntakaava tulisi kuitenkin otettavaksi huomioon asemakaavaa laadittaessa siten kuin siitä edellä säädetään. Esitykseen sisältyy HaO:n mukaan tältä osin ristiriitaisuutta, jonka vuoksi sitä olisi tarpeen tarkentaa. Maankuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan pykälän perusteluissa olisi selvyiden vuoksi hyvä todeta myös esitysluonnoksen 45 §:ssä tarkoitetun kuntien yhteisen yleiskaavan vaikutus maakuntakaavan ohjausvaikutukseen.

LVM lausui, että maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikkeneminen voi jatkossa edellyttää valtion viranomaisten ml. liikennehallinnon nykyistä laajempaa osallistumista kuntakaavoitukseen, jotta voidaan varmistaa valtakunnallisten ja maakunnallisten liikenteen edellyttämien alueidenkäyttöraatkaisujen asianmukainen hoitaminen. Tähän ei LVM:n mukaan valtion viranomaisilla ole resursseja.

Väylävirasto ja Traficom katsoivat, että väylänpidon ja liikenteen ratkaisujen osalta maakuntakaavan oikeusvaikutusten heikentämiseen liittyy epävarmuuksia valtakunnallisten ja erityisesti seudullisten liikennehankkeiden osalta, kun otetaan lisäksi huomioon esitetty mahdollisuus poiketa maakuntakaavasta aiempaa laajemmin. Muutos voi Väyläviraston mukaan johtaa siihen, että valtakunnallisesti merkittävien yhteyksien, erityisesti maanteiden ja muun etenkin paljon liikennettä tuottavan alueidenkäytön yhteensovittaminen heikkenee. Väylävirasto katsoi lisäksi, että viranomaisten maakuntakaavojen edistämismvelvollisuudesta luopuminen selkeyttäisi sääntelyä, sillä sen sisältö on voimassa olevan lain mukaisena ollut tulkinnanvarainen.

Museovirasto lausui, että esitetty kevyempi ilmaisu maakuntakaavojen oikeusvaikutuksen osalta on kulttuuriympäristön kannalta selkeä heikennys ja vaarantaa maakunnallisesti merkittäviksi inventoitujen ja arvotettujen kulttuuriympäristökohteiden suojelun ja hoidon. Museoviraston mukaan yleiskaavoituksen yhteydessä ei ole samanlaisia edellytyksiä arvioida luotettavasti kohteiden maakunnallisia suojeluarvoja kuin maakuntakaavan laadinnassa. Museovirasto katsoi, että luonnos rapauttaa vakavasti maakuntakaavan kulttuuriympäristön kannalta keskeistä ja tarpeellista ohjausvaikutusta, eikä sitä tulisi tältä osin nyt esitetyssä muodossaan hyväksyä. Samansuuntaisesti lausuiivat myös OKM, Suomen Museoliitto ja eräät museot.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten säilyttämistä voimassa olevan lain mukaisina kannattivat myös mm. SLL, WWF, Birdlife Suomi, ICOMOS, SAK sekä Tuulivoima-kansalaisyhdistys ja eräät muut yhdistykset.

Kuntaliitto ja useat kunnat katsoivat, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskeva pykäläluonnos on kehittynyt valmistelun aikana yksinkertaisempaan ja selkeämpään suuntaan. Lausunnoissa pidettiin poikkeamismahdollisuutta hyvänä ja tarpeellisena ja todettiin ehdotetun säännöksen antavan kunnille nykyistä paremmat mahdollisuudet sovittaa yhteen maakunnalliset ja paikalliset tavoitteet kuntakaavoituksessa.

Osa kunnista, mm. maakuntakaavan tehtävien rajaamiseen kriittisesti suhtautuneet Tampereen kaupunkiseudun kunnat sekä HSL, suhtautuivat kriittisesti myös maakuntakaavan oikeusvaikutusten heikentämistä koskeviin esityksiin. Muutosten arvioitiin tuovan epävarmuutta alueidenkäytön pitkäjänteiseen ja ennakoivaan kehittämiseen ja investointien toteutumiseen. Lisäksi maakuntakaavan heikentämisen arvioitiin lisäävän kuntien velvollisuuksia.

Fingrid piti tärkeänä, että maakuntakaavalla säilyy ohjausvaikutus kantaverkon pitkän aikavälin kehitystarpeiden esille tuomisessa. Fingrid arvioi sen toteutuvan esitetyssä alueidenkäyttölaissa riittävällä tavalla.

EK, RT, ET, Kiinteistöliitto, Rakli, Keskuskauppakamari, Helsingin seudun kauppakamari, Päivittäistavarakauppa ry, Kaupan liitto ja useat muut yritykset ja elinkeinoelämän toimijat kannattivat maakuntakaavan oikeusvaihtuksiin esitettyjä muutoksia, erityisesti poikkeamismahdollisuutta maakuntakaavasta.

Oulun yliopisto huomautti, että maakuntakaavalla on erittäin tärkeä eri toimintoja yhteensovittava rooli etenkin kaupunkiseutujen ulkopuolisilla maaseutuvaltaisilla ja harvaan asutuilla alueilla.

Yhdyskuntasuunnittelun seura ry. (YSS) katsoi, että lakiluonnos tukeutuu edelleen melko staattiseen maakuntakaavajärjestelmään, vaikka se mahdollistaisikin yleiskaavan laatimisen maakuntakaavasta poiketen perustellusta syystä. YSS esitti, että yleiskaavan sopeutumisen edellytyksestä maakuntakaavan kokonaisuuteen luovutettiin, ja vaatimuksena olisi vain, että maakuntakaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon.

Maakuntakaavan rakentamisrajoitus (28 §)

Kuntaliitto ja jotkut kunnat lausuivat, että säännöksen perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi avata rakentamisrajoituksen vaikutus rakentamistoimintaan ja kunnan, maakunnan tai valtion korvausvelvollisuuteen huolimatta siitä, että näistä vaikutuksista ja velvollisuuksista säädetään rakentamislaisissa.

PLM esitti, että pykälässä ja sen säännöskohtaisissa perusteissa Puolustusvoimat muutetaan termiksi maanpuolustus, jotta varmistutaan rajoituksen kohdentuvan kansallista turvallisuutta koskevan pykälän perusteluissa mainittuihin tilanteisiin.

Yhteistyö maakuntakaavaa laadittaessa (29 §)

Osa ELY-keskuksista huomautti, että säännöksessä on mainittava Lupa- ja valvontavirasto.

Maan lunastaminen (30 §)

Kuntaliitto ja jotkut kunnat lausuivat, että jää avoimeksi, aiotaanko lain 132/1999 pykälää 99 §:ää muuttaa yhdyskuntakehittämislakia valmisteltaessa, jolloin lopullisesta muodostuvasta kokonaisuudesta ei ole tietoa. Näin ollen on huolestuttavaa, että maakuntakaavaa alueidenkäyttölain mukaan laadittaessa ei ole tietoa esimerkiksi siitä, millaisia lunastusvelvollisuuksia siitä seuraa.

5. YLEISKAAVA

Yleiskaavan tarkoitus (31 §)

Kunnat korostivat lausunnoissaan, että yleiskaavan pitää voida olla jatkossakin luonteeltaan tarvittaessa hyvin yleispiirteinen ja strateginen keskittyen keskeisimpien alueidenkäytön ratkaisujen tekemiseen.

Yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen (32 §)

Kuntaliitto ja useat kunnat esittivät lausunnoissaan huolen siitä voiko ehdotetun suunnitteluvaiheen sekä siihen liitetyn määräajan ja uhkasakon (ehdotettu 104 §) yhdistyessä syntyä tilanne, jossa kunnallinen kaavoitusmonopoli sivuutetaan valtakunnallisen intressin vuoksi. Tällaisessa tilanteessa valtion tulisi kuntien näemyksen mukaan osallistua yleiskaavoituksen kustannuksiin.

Renkajärven suojeluyhdistyksen lausunnossa esitettiin lisättäväksi asemakaavan ajantasaisuuden arviointia koskevaa vaatimusta myös yleiskaavoille, jota yhdistys piti tärkeänä esimerkiksi toteutumatta jäävien tuulivoimayleiskaavojen kumoamiseksi.

Kiellot yleiskaavaa laadittaessa (33 §)

Useat kunnat vastustivat rakennuskiellon ja toimenpiderajoitukseen ehdotettua muutosta ja totesivat, että niiden kestoksi ehdotettu raja voi olla liian lyhyt huomioiden, ettei kaavoituksen venyminen kaikissa tilanteissa johdu kunnan toiminnasta. Kunnat esittivät rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen aikaraja tulisi säilyttää nykyisellään.

Vastaavasti muun muassa kiinteistö- ja rakennusala sekä elinkeinoelämää edustavat yhdistykset kannattivat enimmäisajan lyhentämistä esitetyllä tavalla.

Yleiskaavan sisältövaatimukset (34 §)

Pääosin lausunnonantajat kannattivat yleiskaavan sisältövaatimuksiin ehdotettuja tarkennuksia. Yleiskaavan sisältövaatimuksiin esitettyjä lisäyksiä olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisestä, luonnon monimuotoisuuden vaalimisesta, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumisesta sekä kunnan hulevesijärjestelmän toteuttamisen edellytyksistä pidettiin lausuntopalautteen perusteella kannatettavina ja selkeyttävinä, ja niiden katsottiin vastaavan jo osittain nykyistä käytäntöä. Kuntaliitto ja useat kunnat kuitenkin esittivät huolensa täydennettyjen sisältövaatimusten mahdollisesta vaikutuksesta kaavoihin liittyviin selvitysvaatimuksiin.

Useat lausunnonantajat toivoivat tarkennuksia sisältövaatimuksiin ja niiden sisältämien käsitteiden määrittelyyn. Luonnon monimuotoisuuden vaaliminen sai laajaa kannatusta, mutta sen toteuttamiseen liittyvät kustannusvaikutukset herättivät huolta kunnissa. Lisäksi luonnon monimuotoisuuden ja muiden luontoarvojen osalta toivottiin tarkempaa määrittelyä sen suhteen millaisia asioita sisältövaatimuksen huomioiminen käytännössä tarkoittaisi. Myös kulttuuriympäristön ja ilmastomuutokseen varautumisen osalta sisältövaatimuksia esitettiin tarkennettaviksi.

Lausunnoissa esitettiin sisältövaatimuksiin lisättäväksi myös maininta kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon huomioimisesta.

Arkkitehtiliitto ja Arkkitehtitoimistojen Liitto ATL totesivat, että lakiluonnoksesta puuttuu aiemmin tärkeänä pidetty yhdyskuntarakenteen eheys, vaikka se on keskeistä kestävyys näkökulmasta. Arkkitehtiliitto huomautti, että monet lakiluonnoksessa mahdollistetut joustot hajottavat yhdyskuntarakennetta ja siten myös usein pirstaloivat luonnonympäristöjä. Samalla eri hankkeiden yhteisvaikutus voi jäädä tunnistamatta. Esi-merkiksi yksityisten kaava-aloitteet voivat johtaa yhdyskuntarakenteen tarpeettomaan pirstoutumiseen. Arkkitehtitoimistojen Liitto ATL nosti kestävyys näkökulmasta yhdyskuntarakenteen eheyden rinnalle myös viherkenteen eheyden.

Useat lausunnonantajat pitivät 34 §:n 2 momentin kohtaan 2 ehdotettua lisäystä olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisestä perusteltuna. Saarijärvi, Karstula ja Kivijärvi esittivät, että säännöstä muutettaisiin siten, että siinä puhuttaisiin yhdyskuntarakenteen hyödyntämisen sijaan kehittämisestä. Energiatoimikunta esitti, että esitystä täydennetään täsmentämällä, mitä tarkoitetaan yhdyskuntarakenteen ulkopuolisella infrastruktuurilla. Ahlaisten Lammin Vastatuuli esitti, että toimivat puhelin-, viestintä- (TV, radio) ja internetyhteydet huomioitaisiin osana yleiskaavan sisältövaatimuksia.

Vammaisfoorumi ja Invalidiliitto kannattivat 34 §:n 2 momentin kohtaan 3 ehdotettua palvelujen alueiden saavutettavuutta koskevaa sisältövaatimusta. Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Hämeen liitot pitivät hyvänä, että voimassa olevan lain palveluiden saatavuutta koskeva sisältövaatimus ehdotetaan muutettavaksi koskemaan palveluiden saavutettavuutta. KOVA katsoi, että jos palveluiden saatavuutta ei ole alueidenkäyttölain nojalla huomioitava alueidenkäytön suunnittelussa, palvelut ohjautuvat markkinaehtoisesti muualle kuin alueiden keskustoihin. Tästä syystä KOVA katsoi, että alueidenkäyttölaissa tulisi jatkossakin puhua saatavuudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Traficom pitivät hyvänä, että 34 §:n 2 momentin kohdassa 4 on korostettu erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen tarpeita. Sipoon kunta puolestaan vastusti esitettyä sisältövaatimusta, jonka mukaan liikenteen osalta säädettäisiin erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen huomioimisesta. Keskuskauppakamari ja Helsingin seudun kauppakamari korostivat lausunnoissaan tarvetta myös autoliikenteen järjestämiseen kestäväällä tavalla ja esitti sen huomioimista pykälän perusteluissa.

MTK esitti, että 34 §:n 2 momentin kohdassa 6 sanamuoto "elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin" muutettaisiin muotoon "elinkeinoelämän toimintaedellytyksien turvaamiseen".

Monissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota lakiluonnoksen 34 §:n 2 momentin kohtaan 8, jossa säädettäisiin rakennetun ympäristön, maiseman sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskevasta sisältövaatimuksesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja museoalaa edustavat lausunnonantajat esittivät, että kulttuuriympäristöön liittyvien termien johdonmukaisuuteen tulee kiinnittää huomiota kaikilla kaavatasoilla siten, että kulttuuriympäristöä koskeissa lainkohdissa käytettävien termien on selkeästi ja yksiselitteisesti katettava rakennettu kulttuuriympäristö, arkeologinen kulttuuriperintö ja kulttuurimaisema. Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä museoalaa edustavat lausunnonantajat esittivät lausunnoissaan myös arkeologisen kulttuuriperinnön vaalimisen lisäämistä yleiskaavan sisältövaatimuksiin.

Useat lausunnonantajat pitivät myönteisenä, että sisältövaatimuksiin on lisätty luonnon monimuotoisuuden vaalimisen huomioiminen. Myös Kuntaliitto ja useat kunnat piti esitystä perusteltuna. Osa lausunnonantajista, kuten Suomen ympäristökeskus, Luontopaneeli ja useat luonnonsuojelujärjestöt ja -yhdistykset kuitenkin katsoivat, että alueidenkäyttölaissa tulisi esitysluonnosta vahvemmin huomioida luonnon monimuotoisuuden ja erityisesti viheryhteyksien ja ekologisen kytkeytyneisyyden turvaaminen sekä lieventämishierarkian noudattamisvelvoite osana yleiskaavan sisältövaatimuksia.

Elinkeinoelämää ja metsäalaa edustavat lausunnonantajat esittivät, että yleiskaavan sisältövaatimuksissa mainittujen luonnon monimuotoisuuden ja muiden luontoarvojen määrittelyä täsmennettäisiin. MTK:n tulkinnan mukaan lausuttavana ollut esitys voi heikentää maanomistajien omaisuudensuojaa ja jättää maanomistajan epäselvään oikeustilaan. Metsäalaa edustavat yhteisöt katsoivat, että perusteluissa tulisi korostaa, että mikäli kaavalla esitetään metsien käytölle rajoituksia, sovelletaan rajoitusten korvaamisessa lakiin kaavojen toteuttamisesta ehdotettua 101 a §:ää.

Monien kuntien lausunnoissa luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisen sisältövaatimusten tavoitetilaa pidettiin hyvänä, mutta samalla nähtiin ristiriitaa uutena esitetyn kaavojen toteuttamislain 101 a §:n kanssa (korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta). Kunnat epäilivät lausunnoissaan, että esityksen mukainen ratkaisu johtaa tilanteeseen, jossa luonnon monimuotoisuuden turvaaminen vaikeutuu, koska esimerkiksi viheryhteyksiä ja ekologista verkostoa koskevia yleiskaavamääräyksiä haluta osoittaa siitä kuntataloudelle aiheutuvien mahdollisten kustannusvaikutusten vuoksi. Kuntaliitto, Oulainen, Ruovesi ja Mäntsälä esittivät, että perusteluja tulisi täydentää konkretisoimalla, mitä muuta kuin luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden osoittamista luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden vaaliminen tarkoittaisi.

Vammaisfoorumi ja Invalidiliitto kannattivat 34 §:n 2 momentin kohtaan 9 ehdotettua virkistykseen soveltuvien alueiden saavutettavuutta koskevaa sisältövaatimusta.

Useat lausunnonantajat pitivät 34 §:n 2 momentin kohtaan 10 esitettyä täydennystä, jolla säädettäisiin ilmastomuutoksen myötä lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiä koskevasta sisältövaatimuksesta perusteltuna. Maa- ja

metsätalousministeriö esitti tarkennettavaksi, että yleiskaavan sisältövaatimuksen tulisi sisältää hulevesien kokonaisvaltainen hallinta kaikenlaisissa tilanteissa, ei ainoastaan lisääntyvien ääri-ilmiöiden osalta.

Useat ELY-keskukset ja mm. useat luonnonsuojelujärjestöt ja -yhdistykset esittivät lausunnoissaan, että yleiskaavan sisältövaatimukseen lisättäisiin maakuntakaavan sisältövaatimusten tavoin ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen. SLL, Ylä-Satakunnan ympäristöyhdistys ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry esittävät lisäksi, että hiilinielujen turvaaminen lisättäisiin yleiskaavan sisältövaatimukseen.

Yleiskaavan esitystapa (35 §)

Monien kuntien lausunnoissa katsottiin, että kaavakohteiden ja -määräysten esittäminen valtakunnallisesti vakiomuotoisena kartalla on hyvä tavoite, mutta samalla esitettiin huoli siitä, että vakiomuotoisuus voi viedä pois yleiskaavatasolle ominaista joustoa.

Yksityishenkilöt kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että yleiskaavan esitystavan osalta pitäisi määrittää, että yleiskaava laaditaan ajantasaiselle karttapohjalle ja sillä tarkkuudella, että maan- ja continomistajat tunnistavat yleiskaavan vaikutukset omaan maapohjaan ja tonttiinsa.

Yleiskaavan selostus (36 §)

Suomen metsäkeskus kiinnitti lausunnossaan huomiota kaavan ja kaavaselostuksen väliseen suhteeseen ja esitti, että informatiiviset asiat esitettäisiin osana kaavaselostusta.

Yleiskaavamääräykset (37 §)

ELY-keskusten ja Tampereen yliopiston lausunnoissa kiinnitettiin huomiota 37 §:n perusteluissa esitettyyn määräaikaisen suojelun mahdollisuuteen, mikä ei ELY-keskusten näkemysten mukaan sovellu rakennetun kulttuuriympäristön eikä myöskään luonnonympäristön säilymisen turvaamiseen. Myös alueelliset vastuumuseot ja museoalaa edustavat järjestöt suhtautuivat kielteisesti yleiskaavan suojelumääräysten antamiseen määräaikaisina ja kiinnittivät määräaikaisen suojelun vaikutukseen suojeltujen kohteiden ylläpitohalukkuudelle. Muun muassa Helsingin kaupunginmuseumuomautti, että määräaikainen suojelumääräys on ristiriidassa rakennetun ympäristön yhteentoimivuustyössä määritellyn suojelumääräyksen käsitteeseen.

Kuntaliiton ja useiden kuntien lausunnoissaan esittämien näkemysten mukaan suojelumääräysten käyttöä yleiskaavoituksessa tulisi avata lakiluonnoksen perusteluissa esitettyä tarkemmin ja kuvata millaisissa tapauksissa metsäkäytön rajoitusten vuoksi korvataan aiheutunut rajoitus ja missä tapauksissa korvausvelvollinen on valtio kunnan sijaan, millaisia suojelumääräyksiä olisi tarpeen tai mahdollista osoittaa maa- ja metsätaloukselle luonnon monimuotoisuuden vaalimista koskevan sisältövaatimuksen toteuttamiseksi ja missä tapauksessa se voisi johtaa kunnan korvausvelvollisuuteen.

Metsäalaa edustavat yhdistykset suhtautuivat myönteisesti lakiluonnoksen 37 §:n perusteluissa esitykseen, jonka mukaan yleiskaavan suojelumääräykset voisivat myös olla määräaikaisia.

Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan (38 §)

Lausuntopalautteessa esitettiin laajasti huolta siitä, että lakiluonnoksen 38 §:n 4 momenttiin esitetty muutos suhteessa voimassa olevaan lakiin, jolla poistettaisiin vaatimus asemakaavan sopeutumisesta yleiskaavan kokonaisuuteen, jos yleiskaava on todettu vanhentuneeksi, heikentäisi merkittävästi yleiskaavan ohjausvaikutusta. Muun muassa ELY-keskusten, useiden kuntien, alueellisten vastuumuseoiden ja eri järjestöjen lausunnoissa katsottiin, että tämä voisi johtaa hallitsemattomaan alueidenkäyttöön, jossa yksittäisillä hankekaavoilla

tehtäisiin merkittäviä yhdyskunta- ja viherrakenteeseen vaikuttavia ratkaisuja. Lisäksi lausunnonantajat huomauttivat, että muutos voisi hankaloittaa kulttuuri- ja ympäristöarvojen turvaamista sekä vähentää kuntien motivaatiota pitää yleiskaavat ajan tasalla. Lausunnoissa esitettiin, että yleiskaavasta poikkeamisen edellytysten laajentamisen sijaan olisi parempi, jos lainsäädännön kautta kannustettaisiin päivittämään yleiskaavaa, mikäli se todetaan vanhentuneeksi. Lausunnonantajat kritisoivat myös sitä, että esityksessä ei ole eritelty miten yleiskaavan vanhentuneisuus todetaan.

KHO totesi, että yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamisen osalta ollaan samaan aikaan luopumassa sekä yleiskaavan vanhentuneisuuden ilmeisyyden vaatimuksesta että vaatimuksesta siitä, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen. Esitetyt muutokset vähentävät käytännössä olennaisesti yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavan laatimisessa. Kun otetaan lisäksi huomioon maakuntakaavaa koskevien ehdotusten tavoite vähentää maakuntakaavan ohjausvaikutusta, asemakaavan tosiasiallinen merkitys maankäytön suunnittelujärjestelmässä korostuu. Esitettyjen muutosten vaikutusta ja merkitystä olisi syytä arvioida perusteluissa tarkemmin.

Toisaalta osa kunnista ja elinkeinoelämän toimijoista suhtautui myönteisesti mahdollisuuteen poiketa yleiskaavasta ja katsoi sen lisäävän suunnittelujärjestelmän joustavuutta.

Sweco esitti, että koko kunnan alueen kattavalla yleiskaavalla tulisi voida ohjata myös yksityiskohtaisempia osayleiskaavoja.

Yleiskaavan rakentamis- ja toimenpiderajoitukset (39 §)

Kuntaliitto ja muutamat kunnat esittivät, että ehdotetun 39 §:n perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi avata yleiskaavan ns. ehdollisen rakentamisrajoituksen vaikutusta rakentamistoimintaan ja kunnan/maakunnan/valtion korvausvelvollisuuteen sekä selvittää, millaista lunastus- ja korvaussäätelyä rakentamislain 50 §:n ehdollisen rakentamisrajoituksen yhteydessä sovelletaan.

Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena (40 §)

Suomen Arkkitehtiliitto, Yhdyskuntasuunnittelun seura, Oulu ja Lieto esittivät, että suoraan rakentamisluvan perusteena toimivia 40 §:ssä tarkoitettuja yleiskaavoja voitaisiin laatia kyläyleiskaavojen lisäksi myös mm. vihreän/puhtaan siirtymän hankkeisiin. Perusteluna lausunnonantajat esittivät, että näissä tapauksissa yleiskaava voisi toimia paremmin kuin rakentamislain esitetty puhtaan siirtymän sijoittamislupa.

Useat kunnat pitivät myönteisenä sitä, että kaavoituskustannusten perimistä selkeytetään. Kuntaliitto ja muutamat kunnat ehdottivat, että kaikki kaavoituskustannuksia (40 §, 60 §, 69 §, 72 § ja 77 §) koskevat kohdat koottaisiin yhteen pykälään. Raahen kaupunki esitti, että 40 §:n muotoilua tarkistettaisiin siten, että se olisi yhtenäinen rantoja käsittelevän yleiskaavan laatimiskustannusten suhteen (77 §).

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely (41 §)

Useat lausunnonantajat kannattivat yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä koskevaa 41 §:ää, sillä käytännössä yleis- ja asemakaavoja laaditaan yhtäaikaaisesti. Toisaalta ehdotettuun yhteiskäsittelyyn suhtauduttiin monissa lausunnoissa myös kriittisesti ja esimerkiksi Hämeen ELY-keskus huomautti lausunnoissaan, että on epäselvää, miten ehdotettu muutos tosiasiaa keventäisi ja nopeuttaisi menettelyä, kun yleis- ja asemakaavan yhtäaikainen valmistelu ja asiasta päättäminen, vaikkakin eri päätöksillä, on jo nyt mahdollista. Osa kunnista katsoi, että kyseessä on todennäköisesti tarpeeton lisäys, koska voimassa olevakin laki mahdollistaa yleis- ja asemakaavan laatimisen rinnakkain. Erityisesti lausunnonantajat näkivät ehdotetun yhteiskäsittelyn riskinä sen, että jatkossa hankekaavoitus voisi ohjata yleispiirteistä suunnittelua, eikä päinvastoin. Tämän

arvioitiin heikentävän merkittävästi yleiskaavan asemaa suunnittelujärjestelmässä. Lisäksi ehdotetun yhteiskäsittelyn nähtiin hämärtävän osallisten vaikuttamismahdollisuuksia ja esitykseen liittyvä muutoksenhaku koettiin ongelmalliseksi.

VM ja ELY-keskukset toivat lausunnoissaan esille, että lakiluonnoksen ja siihen liittyvien perusteluiden osalta jää epäselväksi, miten toimitaan tilanteessa, jossa yleis- ja asemakaava on hyväksytty samalla päätöksellä, mutta yleiskaavasta on valitettu, eikä yleiskaava välttämättä tule muutoksenhaun vuoksi lopulta voimaan.

Useiden kuntien lausunnoissa nähtiin myönteisenä, että yleiskaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä alueella voimassa olevan asemakaavan kumoaminen mahdollistaa ja helpottaa esim. vanhentuneiden asemakaavojen ja ranta-asemakaavojen kumoamisen ja maankäytön ratkaisemisen yleiskaavalla. Turun, Hämeenlinnan ja Itä-Suomen hallinto-oikeudet kiinnittivät kuitenkin lausunnoissaan huomiota siihen, että ehdotetun 41 §:n 2 momentissa, joka mahdollistaa voimassa olevan asemakaavan kumoamisen yleiskaavan hyväksymispäätöksellä, soveltamisen edellytyksiä ei ole rajattu muilta osin kuin, että se on mahdollista yleiskaavan hyväksymisen yhteydessä. Tämä voi hallinto-oikeuksien mukaan aiheuttaa ongelmia suhteessa kumottavan asemakaavan suojelumääräyksiin ja maanomistajan asemaan. Pykälästä tulisi ilmetä, minkälaisiin tilanteisiin asemakaavan kumoamisen menettelyä on tarkoitettu sovellettavan ja miten maanomistajan asema on otettava huomioon. Varsinais-Suomen ELY-keskus kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että asemakaavojen osalta 114 §:ssä esitetty valitusoikeuden rajaaminen ei koskisi 41 §:ssä tarkoitettua yhteiskäsittelytilannetta.

Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Oulun yliopisto ja Yhdyskuntasuunnittelun seura kiinnittivät lausunnoissaan huomiota yleiskaavan ja asemakaava yhteiskäsittelyn osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyihin. Lausunnonantajat huomauttivat, että asemakaavoituksen alkaessa osallisten tulisi tietää, mikä kaava on ohjeena asemakaavaa laadittaessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian näkemyksen mukaan, että osallistumismahdollisuuksien turvaaminen esityksessä jää epäselväksi, koska esitys ei sisällä voimassa olevan alueidenkäyttölain 62 §:ää vastaavaa säännöstä vuorovaikutuksesta kaavoitusmenettelyssä.

Oikeusvaikutukseton yleiskaava (42 §)

Lausunnonantajat kannattivat lakiluonnoksessa ehdotettua 42 §:n 2 momenttia, jonka mukaan yleiskaavaan viitattaessa tarkoitettaisiin aina oikeusvaikutteista yleiskaavaa, ja yleiskaava olisi oikeusvaikutteinen, ellei erikseen todettaisi sen olevan oikeusvaikutukseton.

Kuntien yhteinen yleiskaava (43 §)

Lausunnonantajat suhtautuivat pääosin myönteisesti ehdotettuun 43 §:ään, joka vastaisi voimassa olevan lain kuntien yhteistä yleiskaavaa koskevaa 46 §:ää. Muun muassa Oulun yliopisto, SYKE ja Kerava esittivät, että säännöskohtaisia perusteluita tarkennettaisiin kuvaamalla, eroaako ehdotetun kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen nykyisistä yhteistoimintatavoista ja millaisia kannustimia sen käyttöönotolle olisi.

Vihdin kunta esitti lausunnossaan, että kuntien yhteiselle yleiskaavalle tulisi harkita omien sisältövaatimusten määrittelyä ja huomautti, että valtakunnallisesti merkittävät energia- tai muut vastaavat tekniset kaavahankkeet olisivat mielekästä tehdä yhteistyönä. Myös Karvian ja Parkanon elinympäristön puolesta ry esitti, että yhteisten yleiskaavojen laatimiseen tulisi kannustaa nykyistä enemmän erityisesti uusiutuvan energian hankkeissa. Tuulivoima-kansalaisyhdistys ja Sotkajärviyhdistys esittivät, että kuntarajat ylittävissä tuulivoima- ja aurinkoenergiahankkeissa kunnat veloitettaisiin laatimaan yhteinen yleiskaava.

Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen (44 §)

Lakiluonnoksen 44 §:ssä kuntien yhteiselle yleiskaavalle esitettyjä säännöksiä kuntien omissa valtuustoissa yhteisen toimielimen sijaan ja määräjän asettamista valtuuston hyväksymisille pidettiin lausuntopalautteen perusteella hyvänä ratkaisuna. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus huomautti, että kun yleiskaava hyväksytään useassa päätöksentekokeleimessä, voi muutoksenhakuajan samanaikaisuuden osalta ilmetä ongelmia, mikäli kunnat eivät antaisikaan hyväksymispäätöstä samanaikaisesti yleisesti tiedoksi.

Kuntaliitto ja useat kunnat esittivät hyväksymispäätöksen määräjän muuttamista kuuteen kuukauteen. Lisäksi lausunnonantajat esittivät, että kunnille tulisi antaa mahdollisuus siihen, että jos esimerkiksi vain yksi monesta kunnasta jättää kaavan hyväksymättä, kaava voisi kuitenkin tulla voimaan muiden alueella, mikäli voimaan tuleva osuus muodostaisi tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Lausunnonantajien näkemyksen mukaan tulisi niin ikään olla mahdollista, että kunta hyväksyy yleiskaavan vain tietyiltä osin.

Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset ja yleiskaavaa koskevien säännösten soveltaminen yhteiseen yleiskaavaan (45 §)

Lausunnoissa sekä kannatettiin että vastustettiin 45 §:n 1 momentin ehdotusta, jonka mukaan kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi maakuntakaavan sijaan yleiskaavan laatimista.

Kunnista Joensuu, Salo, Huittinen, Lahti ja Muurame suhtautuivat esitykseen myönteisesti. Myös RT, Rakli, Keskuskauppakamari ja MTK kannattivat esitystä. Esitykseen myönteisesti suhtautuvat lausunnonantajat katsoivat sen tarjoavan nykyistä paremmat mahdollisuudet seudullisen suunnittelun kehittämiseen.

Useat kunnat, maakuntien liitot ja eräät muut lausunnonantajat ehdottivat 45 §:n 1 momentin poistamista. Maakuntien liittojen sekä muun muassa Porvoon, Kuopion, Maalahden ja HSL:n lausunnoissa huomautettiin ehdotuksen mahdollistavan tilanteen, jossa kaksi kuntaa voisi ohittaa seudullisesti tai maakunnallisesti yhdessä linjatun ratkaisun. Lausunnonantajat esittivät, että kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisessa tulisi edellyttää, että se ei saa aiheuttaa haittaa maakunnallisille maankäytön ratkaisuille. Maakuntien liitot pitivät myös ongelmallisena, että vaikka maakuntakaava päivittyisi, yhteinen yleiskaava ohjaisi kuntien yleiskaavoja eikä yksittäinen kunta voisi kumota yhteistä kaavaa alueeltaan, vaan se tulisi tehdä kaikissa kunnissa.

KHO huomautti, että esitys sisältää merkittävän muutoksen nykyiseen kaavahierarkiaan, kun kuntien yhteinen yleiskaava ohjaisi jatkossa yleiskaavan laatimista maakuntakaavan sijaan. Kaavahierarkiaan esitetyn muutoksen vaikutuksia ja perusteita olisi syytä tuoda esiin ja arvioida esityksen perusteluissa tarkemmin.

Myös ELY-keskukset suhtautuivat lausunnoissaan lakiluonnoksessa esitettyihin kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutuksiin varauksella. Pohjois-Savon ELY-keskus esitti esitystä tarkennettavan kuvaksella siitä, miten yleiskaavojen oikeusvaikutukset määräytyvät tilanteessa, jossa samalle alueelle on laadittu sekä tavallinen oikeusvaikutteinen yleiskaava että kuntien yhteinen yleiskaava. Myös Vihdin kunta esitti, että esitystä tarkennettaisiin kuvaamalla tarkemmin kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutusten suhdetta 37 §:n mukaisiin yleiskaavan oikeusvaikutuksiin.

6. ASEMAKAAVA

Asemakaavaa koskevat yleiset kommentit

Valtaosa lausunnonantajista piti asemakaavan säännöksiin tehtyjä muutoksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Kuntien lausunnoissa korostui näkemys siitä, että tehdyt muutokset eivät saa lisätä kuntien selvitysvelvollisuutta ja kaavoituksen kohdistuvaa työmäärää.

Valtaosa lausunnonantajista kannatti yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä, mutta osa katsoi yhteiskäsittelyn voivan johtaa siihen, että yleiskaavoja aletaan päivittämään osittain yksittäisten asemakaavoitusta vaativien hankkeiden tarpeiden mukaan. Erityisesti elinkeinoelämän järjestöt pitivät kaavoituksen sujuvuuden kannalta merkityksellisenä sitä, että asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut.

Useat kunnat ja Kuntaliitto katsoivat, että lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida alueidenkäytön suunnittelun yhteys rakentamislakiin eikä rakentamislain valmistelun yhteydessä ole arvioitu esimerkiksi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan taikka poikkeamis- ja purkamislupasääntelyn vaikutuksia asemakaavan toteutumisen kannalta.

Asemakaavan sisältövaatimukset (50 §)

Valtaosa lausunnonantajista ja kunnista piti asemakaavan sisältövaatimusten täydentämistä muun muassa sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista koskevilla sekä joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräilyn järjestämisestä koskevilla asioilla perusteltuina ja kannatettavina. Samanaikaisesti kunnat katsoivat, ettei kuntien selvitystaakkaa tule lisätä nykytilanteeseen verrattuna, ja että asemakaavan sisältövaatimusten laajuus voi lisätä kuntien työmäärää ja vaadittavia selvityksiä. Lisäksi useat kunnat ja Kuntaliitto katsoivat, että sisältövaatimukset kokonaisuutena eivät saa lisätä kunnan korvausvelvoitteita (esimerkiksi ehdotettu korvaus metsänsäätörajotuksesta).

Useissa lausunnoissa esitettiin nimenomaisesti hulevesien hallinnan lisäämistä sisältövaatimusten sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista koskevaan kohtaan. Esimerkiksi Turun kaupunki katsoi, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin.

STM piti tärkeänä, että terveydellisten vaikutusten arviointi ja ehkäisy on huomioitu molemmilla kaavatasoilla, jotka ovat keskeisiä välineitä väestön terveyden suojelemiseksi.

OKM sekä museoviranomaiset katsoivat, että asemakaavan sisältövaatimuksiin tulee lisätä arkeologinen kulttuuriperintö. Museovirasto katsoi, että vaatimukset eivät näytä koskevan kiinteitä muinaisjäännöksiä tai muuta arkeologista kulttuuriperintöä. Museovirasto ja muut museoviranomaiset totesivat, että kulttuuriympäristöä koskevissa lainkohdissa käytettävien termien on selkeästi ja yksiselitteisesti katettava rakennettu kulttuuriympäristö, arkeologinen kulttuuriperintö ja kulttuurimaisema. Usea lausunnonantaja korosti kulttuuriympäristöä koskevien termien johdonmukaista käyttöä siten, että käsitteiden valinnassa tulee hyödyntää yhteentoimivuusalustan kulttuuriympäristösanastoa.

Useat lausunnonantajat pitivät hyvänä, että asemakaavojen sisältövaatimuksia on säädetty palveluiden saatavuuden sijaan niiden saavutettavuudesta. Mainintaa viheralueiden riittävydestä pidettiin hyvänä.

MTK oli huolissaan asemakaavoituksen sisältövaatimusten kehityssuunnasta ja MTK:n mielestä viheralueet tulee poistaa asemakaavoituksen sisältövaatimuksista. SLL esitti, että asemakaavojen sisältövaatimuksiin lisätään luonnon monimuotoisuuden, hiilinielujen ja latvuspeitteisyyden vaaliminen.

Asemakaavan tarkoitus (46 §)

Rakennusteollisuus (RT) ja useat elinkeinoelämän järjestöt ehdottivat, että asemakaavan tarkoitusta täsmennetään seuraavalla muotoilulla: "Asemakaava ei saa olla liian yksityiskohtainen siten, että se rajoittaa

kiinteistön omistajan tai haltijan mahdollisuutta toteuttaa rakentamishanke tarkoituksenmukaisella tavalla.” Kuntien lausunnoissa vaiheasemakaavan laatimismahdollisuutta pidettiin myönteisenä asiana. Museoviranomainen muistutti, että asemakaavaa vaiheittain tehdessä tulee huomioida kokonaisvaikutukset.

Kiellot asemakaavaa laadittaessa (49 §)

Useat kunnat vastustivat rakennuskiellon enimmäiskiellon rajaamista kahdeksasta vuodesta kuuteen vuoteen. Kunnat näkivät, että kunnalla täytyy olla perustellusta syystä mahdollisuus myös pidemmän rakennuskiellon asettamiseen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tulisi vielä selvittää, onko enimmillään kuuden vuoden mittainen kaavan laadinnan aikainen rakennuskielto riittävä vaativissa, esimerkiksi arvokkaita rakennettuja ympäristöjä koskevissa asemakaavoissa.

Osa kunnista piti rakennuskiellon enimmäispituuden lyhentämistä hyväksyttävänä. Tuusulan kunta katsoi, että ajan lyhentämisellä on kahtalaisia vaikutuksia, se parantaa yksityisen maanomistajan etua, mutta kunta joutuu priorisoimaan rakennuskiellossa olevan alueen, vaikka se ei erityisesti olisi kunnan strategian mukainen asemakaavatyö. Turun kaupunki arvioi, että rakennuskielloja käytetään lähtökohtaisesti kunnissa vain harkiten.

Useat elinkeinoelämän sekä kiinteistö- ja rakennusalan järjestöt kannattivat rakennuskiellon enimmäispituuden lyhentämistä. RT, Rakli ja kauppakamarit sekä eräät muut järjestöt katsoivat, että kuuden vuoden enimmäisaika on edelleen liian pitkä ja esittivät neljän vuoden enimmäisaikaa.

Asemakaavan esitystapa (55 §)

Useat lausunnonantajat kannatti kaavojen laatimista yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Lohjan kaupunginhallitus painotti, että tulevilla asetuksilla ei saa antaa sellaisia velvoitteita, jotka vaikeuttavat kunnan kaavoitusta tai aiheuttavat kunnille lisäkustannuksia esimerkiksi ohjelmistokehitys-vaatimusten vuoksi.

Helsingin kaupungin rakennusvalvonta katsoi, että asemakaavassa ja sen määräyksissä on oltava oikeus ohjata rakennusten lisäksi kaikkien muidenkin rakennuskohteiden, kuten katosten ja aitojen sijoitusta ja rakentamistapaa. Tämä olisi yhdenmukainen termi myös esitetyn 59 §:n kanssa, jossa kielletään rakennuskohteen rakentaminen vastoin asemakaavaa. Lisäksi se katsoi, että mikäli rakentamisen määrällä ja rakennusoikeudella tarkoitetaan samaa asiaa, olisi perusteltua käyttää samaa termiä kummassakin laissa. Mikäli näillä termeillä tarkoitetaan eri asioita, tulisi lakiluonnoksen perusteluissa määritellä, mitä rakentamisen määrällä tarkkaan ottaen tarkoitetaan.

Asemakaava maanalaisia tiloja varten (57 §)

Kirkkonummen kunta totesi, että maanalaisten tilojen osoittamista huoltovarmuuden ja kriittisen infran näkökulmasta koskevaa pykälää on tarkistettava ottaen huomioon yleisen turvallisuuden näkökohdat.

Asemakaavamääräykset (58 §)

Oulaisten kaupunki katsoi, että asemakaava on edelleen oikea taso määrätä yksittäisen rakennuksen suojelusta, mutta jos kyseinen rakennus on yksityisomisteinen, ei kunta voi olla korvausvelvollinen sen suojelun aiheuttamista kuluista.

MTK totesi, ettei se hyväksy tämän kaltaista perustuslain vastaista omaisuudensuojan kyseenalaistamista tai suojeluviranomaisen toimeksiantoa kaavoittajille ja kunnille ohi muun lainsäädännön.

Asemakaavan oikeusvaikutukset (59 §)

Useat kunnat ja Kuntaliitto katsoivat, että säännöksestä tulee käydä selkeästi ilmi, että se koskee sekä luvanvaraisia että lupakynnyksen alle jääviä ja rakennusjärjestyksessä luvasta vapautettuja rakennuskohteita. Kuntaliitto katsoi, että eri lakien väliset viittaukset ja perustelut ovat välttämättömiä yhtenäisen kaavoitusta, kaavan toteuttamista ja rakentamista koskeneen lakikokonaisuuden hajautuessa useisiin lakeihin.

Osa kunnista ja viranomaisista katsoi, että asemakaavan toteuttamisen ajoittamiseksi annettavan rakennuskiellon enimmäiskesto ei tulisi rajoittaa, sillä asemakaavan toteuttaminen voi kytkeytyä esimerkiksi raideyhteyksien rakentamiseen ja liikennejärjestelyihin kytkeytyviin ajoitusmääräyksiin.

MTK piti hyvänä, että asemakaavan rakennuskiellolle asetetaan enimmäisaika. MTK edellytti rakennuskieltojen lisäksi muiden suojelu- ja käytönrajoitusten enimmäiskeston määrittelyä laissa toissijaisuuden sijasta.

Asemakaavan laatimisesta perittävä korvaus

Kunnat ja Kuntaliitto katsoivat, että korvauksista olisi syytä säätää yksityiskohtaisemmin ja ehdottivat kaavan laatimisesta perittäviä korvauksia koskevan sääntelyn kokoamista yhteen pykälään. Kuntien lausunnoissa katsottiin, että kunnalla pitää olla mahdollisuus periä sille aiheutuneet kustannukset myös silloin, kun kaava palvelee vain yksityistä intressiä ja maanomistaja on laatinut kaavan itse.

RT ja Rakli katsoivat, että korvauksissa tulisi huomioida tilanteet, joissa kaava laaditaan yhteistyössä kunnan ja maanomistajan kanssa ja laatimisessa aiheutuu maanomistajalle kustannuksia. Kustannukset tulee vähentää korvauksesta ja kunnan perimien korvausten tulee olla läpinäkyviä. RT ja Rakli esittävät edellä mainitun kirjaamista pykälän perusteluteksteihin.

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi (61 §)

Lausunnoissa nousi asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista erilaisia huomioita. Lausunnoissa katsottiin, että ajanmukaisuuden arviointi vaatii aina kokonaisharkintaa, ja että asemakaava on usein vanhentunut muusta syystä kuin alueen tai sen osan 13 vuoden toteutumattomuudesta. Toisaalta pidettiin hyvänä tarkkaa vuosimäärää ja katsottiin myös, että ajan tulisi olla pidempi kuin 13 vuotta. Osassa lausunnoista nähtiin, ettei olisi tarkoituksenmukaista todeta koko asemakaavaa vanhentuneeksi.

Ajantasa-asemakaava (63 §)

Viranomaiset katsoivat, että ajantasakaavojen ylläpito digitaalisissa tietojärjestelmissä helpottaa kuntien mahdollisuuksia lisätä kaava-aineistot saataville sekä parantaa näin kuntien kaavoitustilanteen seuraamista. SYKE piti kannatettavana, että mahdollisuus ajantasa-asemakaavan ylläpitoon rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä nostetaan säädöksiin, sillä tämä selkeyttää rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ajantasa-asemakaavan roolia sekä antaa mahdollisuuden päällekkäisistä tietoaineistoista luopumiseen keventäen näin kuntien velvoitteita. Lohjan kaupunki katsoi, että mahdollinen tuleva ajantasa-asemakaavan määrittely tulee tehdä kuntien ehdoilla eikä kuntia pidä myöskään velvoittaa pitämään ajantasa-asemakaavaa yllä RYHTI-tietojärjestelmässä.

7. VÄHITTÄISKAUPAN SUURYKSIKÖITÄ KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Maakuntakaavan roolin vähentäminen vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa

Laista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Laista poistettaisiin samalla myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa ei olisi myöskään enää esitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella.

TEM piti ehdotettuja maakuntakaavaa koskevia muutoksia kilpailun näkökulmasta kannatettavina. TEM:n mukaan isojen vähittäiskauppojen kaavoittamisen helpottaminen luonnollisesti sujuvoittaa investointeja, mutta kilpailun kannalta isoilla yksiköillä voi olla myös kielteisiä vaikutuksia, jos ne johtavat alueellisiin monopoleihin. VM totesi, että muutos nykyiseen lainsäädäntöön on kohtuullisen suuri ja lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman selkeää. Lisäksi VM huomautti, että kaupan suuryksikkösäätelyn vaikutusten laajempi arviointi olisi myös tärkeää erilaisten alueiden ja kuntien näkökulmasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto piti ehdotettuja muutoksia oikeansuuntaisina.

Useissa ELY-keskusten lausunnoissa ehdotettuja muutoksia pidettiin ongelmallisina. Esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskus totesi lausunnossaan: ”Kevennettäessä maakuntakaavan roolia myös kaupan sijainnin ohjauksen osalta yksittäisen yleis- tai asemakaavan kaupan selvitysten vaikutusalue todennäköisesti laajenee merkittävästi nykyisestä. Tämä lisää yksittäisten kuntien selvitystaakkaa, kun maakuntakaavatyössä ei jatkossa selvitetä merkitykseltään seudullisen kaupan sijaintia, laatua tai mitoitusta. Lakiehdotuksen myötä edellytykset seudullisesti tasapainoisen kaupan kehityksen edistämiseksi voivat heikentyä samalla kuin kaupan yksiköt sijoittuvat aiempaa hajautetummin ja keskustojen asema heikkenee.” Samankaltaisia näkemyksiä esitettiin myös muiden ELY-keskusten lausunnoissa.

Osa maakunnan liitoista totesi, että maakuntakaavan roolia koskevat muutokset ovat hyväksyttävissä, vaikka muutoksilla voi olla negatiivisia vaikutuksia kuntien yhdyskuntarakenteen kestävyysasteeseen. Uudenmaan liitto tuki ratkaisua siirtää kaupan ohjaaminen maakuntakaavoitukselta kuntakaavoitukselle ja Pohjois-Pohjanmaan liitto piti vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen osalta alueidenkäyttölain uudistusta oikeansuuntaisena ja yksityiskohtaisen mitoituksen poistamista hyvänä asiana. Kymenlaakson liitto katsoi, että kaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja mitoitus ovat erityisen tärkeitä seudullisia kysymyksiä, eikä näitä voi ratkaista yhdyskuntarakenteen kannalta järkevästi yksittäisten kuntien oman päätöksenteon tasolla. Useat maakuntien liitot huomauttivat, että maakunnan liittojen työmäärä ei muutoksista huolimatta kevenee, koska jatkossakin maakunnallisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön määrittely, kaupan laatu ja määrä edellyttävät myös maakuntakaavatasolla selvitystarvetta, vaikka vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen osalta maakuntakaavan ohjausvaikutus heikkenee. Joidenkin maakunnan liittojen lausunnoissa todettiin, että lopputulos, jossa selvitystaakka kustannuksineen säilyy, mutta vaikuttamismahdollisuudet viedään, on haastava. Joidenkin maakunnan liittojen lausunnoissa myös painotettiin, että perusteluja tulisi täydentää muun muassa sen osalta, missä menee raja seudullisen ja maakunnallisen kaupan yksikön välillä. Lisäksi joissain lausunnoissa edellytettiin, että voimassa olevien maakuntakaavojen suhdetta kaupan sijainnin ohjaukseen selvennetään.

Kuntaliitto totesi lausunnossaan, että pyrkimys keventää vähittäiskaupan suuryksiköjä koskevaa sääntelyä mm. rajaamalla ohjaus maakunnallisesti merkittävään kauppaan on kannatettavaa, samoin kuin se, että luovutettaisiin kaupan mitoituksen määrittelystä maakuntakaavassa. Kuntaliiton mukaan perusteluissa tulisi kuitenkin konkreettisemmin selvittää sitä, milloin vähittäiskaupalla katsottaisiin olevan maakunnallista merkitystä (erotuksena seudullisesta vähittäiskaupasta, jonka sijaintia ei enää ohjattaisi). Myös kuntien lausunnoissa ehdotettuja muutoksia pidettiin pääosin myönteisinä. Joidenkin kuntien lausunnoissa muutoksiin nähtiin kuitenkin sisältyvän myös mahdollisia ongelmia ja esimerkiksi huomautettiin, että muutos voi johtaa

kuntien selvitystaakan lisääntymiseen, kun maakuntaliitot eivät jatkossa laatisi seudullisia kauppaan liittyviä selvityksiä.

Elinkeinoelämän järjestöt (muun muassa Kaupan liitto, EK, kauppakamarit ja Rakli) ja valtaosa yrityksistä kannattivat ehdotettuja muutoksia, mutta pitivät niitä riittämättöminä. Useissa näissä lausunnoissa katsottiin, että vähittäiskaupan suuryksikkösääntely erityissääntelynä haittaa kaupan kilpailua ja investointeja ja että erityissääntelyä kaupan alalle osana alueidenkäyttölakia ei lähtökohtaisesti ylipäätään kannateta.

HSL totesi lausunnossaan, että kaupan sijoittumisella on kuitenkin merkittäviä seudullisia vaikutuksia liikenteeseen, joten kysymys tulisi jatkossakin ratkaista yhtä kuntaa laajemmalla alueella.

Museovirasto ja museot suhtautuivat ehdotettuihin maakuntakaavan roolia koskeviin muutoksiin kielteisesti. Esimerkiksi Museoviraston lausunnossa todettiin, että säännöksiin nyt esitettyjä muutoksia voi pitää myös kulttuuriympäristökohteita potentiaalisesti vaarantavana kehityksenä, mm. vanhojen taajamien ja kaupunkikeskustojen elinvoiman näkökulmasta, eikä tällaista kehityslinjaa tule maankäytöllä edistää. Myöskään luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen lausunnoissa ehdotettuja muutoksia ei kannatettu.

Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmä (64 §)

Ehdotetun pykälän mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön.

Joidenkin kuntien lausunnoissa myymäläkeskittymän määritelmää pidettiin epäselvänä ja katsottiin, että sitä tulisi tarkentaa. Joidenkin kuntien lausunnoissa myös katsottiin, että myymäläkeskittymää koskeva lisäys tulee poistaa lainkohdasta tai sen määrittäystä päivittää. Näissä lausunnoissa muun muassa todettiin, että kunnille tulee jatkossakin mahdollistaa kaupan kehittämistä koskeva kaavoitusoikeus ja -monopoli ja että myymäläkeskittymän määritelmä rajoittaa ja vaikeuttaa kuntien liike- ja kauppakorttelien kehittämistä kuntakaavoituksella, mikäli toisiaan lähelle sijoittuvat myymälät lasketaan yhtenä kokonaisuutena.

Joidenkin elinkeinoelämän järjestöjen ja yritysten lausunnoissa todettiin, että myymäläkeskittymän määrittely on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, koska tulkinnat vaihtelevat kunnittain ja tapauskohtaisesti. Näissä lausunnoissa ehdotettiin, että myymäläkeskittymä määritellään ehdotettua tarkemmin lain perusteissa, jolloin ennakoitavuus ja eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu lisääntyisivät.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset (65 §)

Ehdotetun 65 §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköt olisi edelleen osoitettava ensisijaisesti kaavojen keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiin pykälän mukaan kuitenkin osoittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa keskusta-alueiden ulkopuolelle, jos voitaisiin huolehtia, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Voimassa olevaan lakiin verrattuna pykälässä ei enää säädettäisi palveluiden saavutettavuutta eikä palveluverkkoa koskevista sisältövaatimuksista.

LVM piti liikennejärjestelmän kannalta epätoivottavana, että vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevista erityisistä sisältövaatimuksista poistettaisiin nykyinen vaatimus saavutettavuudesta mahdollisuuksien mukaan joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä (kävelen ja pyöräillen), vaikka kestävä liikuminen ja saavutettavuuden näkökulmat tulisivatkin kaavojen yleisten sisältövaatimusten kautta huomioitavaksi. Myös TEM piti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen saavutettavuusedellytysten poistamista haitallisena ja katsoi, että alueidenkäytön kestävyystavoitteen näkökulmasta sääntelyn tulisi tältä osin vastata voimassa olevaa lakia. VM kannatti niin ikään poistettavaksi ehdotettujen sisältövaatimusten säilyttämistä, jotta ne tukisivat kestävästä yhdyskuntarakenteen kehitystä etenkin suurilla kaupunkiseuduilla tapahtuvassa suunnittelussa.

Väylävirasto ei kannattanut palvelujen saavutettavuutta ja palveluverkkoa koskevien sisältövaatimusten poistamista ja huomautti, että vähittäiskaupan ja erityisesti päivittäistavarakaupan suuryksiköillä voi olla merkittäviä liikenteellisiä ja myös ympäristöllisiä vaikutuksia erityisesti henkilöautoliikenteeseen tukeutuvana. Traficom totesi lausunnossaan, että vähittäiskaupan suuryksikön ja myymäläkeskittymien sijoittamisessa keskusta-alueiden ulkopuolella tulee lisätä velvoite arvioida vaikutukset tieliikenteen määrään, ympäristövaikutuksiin sekä kestävästi liikkumisen edellytyksiin. Vaihtoehtoisesti Traficomien mukaan lakiin voitaisiin rajata ne paljon tilaa vaativan kaupan lajit, kuten autokauppa tai huonekalukauppa, jotka voisivat sijaita myös keskusta-alueiden ulkopuolella.

ELY-keskukset katsoivat lausunnoissaan, että voimassa olevassa laissa olevat palvelujen saavutettavuutta ja palveluverkkoa koskevat sisältövaatimukset tulisi sisällyttää myös uudessa alueidenkäyttölaissa vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeviin sisältövaatimuksiin. Lausunnoissa muun muassa katsottiin, että kyseisten sisältövaatimusten poisjättäminen ei tue liikennejärjestelmän kehittymistä vähähiilisemmäksi vaan päinvastoin lisää autoriippuvuutta sekä heikentää palvelujen saavutettavuutta.

Osa maakuntien liitoista piti palvelujen saavutettavuutta ja palveluverkkoa koskevien sisältövaatimusten poistamista ongelmallisena yhdyskuntarakenteen eheyden ja kestävien kulkutapojen edistämisen sekä maakuntakaavan sisältövaatimuksiin kuuluvien alueidenkäytön taloudellisuuden, ekologisen kestävyys ja aluerakenteen toimivuuden näkökulmista. Osa maakuntien liitoista katsoi, että sisältövaatimusten poistamisen takia perusteluissa olisi hyvä korostaa sitä, että vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavassa kaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset.

Kuntaliitto huomautti, että perusteluissa tulisi korostaa, että muutoksesta huolimatta vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavassa kaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset, joissa hieman eri sanamuodoin kiinnitetään huomiota liikenteen kestävästi järjestämiseen, alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen (myös asukkaiden kannalta) ja palvelujen saavutettavuuteen.

Kuntaliiton ja useiden kuntien lausunnoissa pidettiin kuntien keskusta-alueiden elinvoimaisuuden kannalta erittäin tärkeänä, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisessa painotetaan edelleen niiden sijoittamista keskusta-alueille. Useat kunnat myös katsoivat, että voimassa olevassa laissa olevia palveluiden saavutettavuutta ja palveluverkkoa koskevia sisältövaatimuksia ei tulisi poistaa laista. Lausunnoissa myös huomautettiin, että sisältövaatimusten poistaminen on ristiriidassa kaavojen sisältövaatimusten kanssa, joissa kyseisistä asioista kuitenkin säädetään.

HSL katsoi lausunnossaan, että kaupan sijoittumisella on merkittävä vaikutus asiointimatkoihin ja liikenteestä aiheutuviin haittoihin (mm. ilmastovaikutukset ja ruuhkautuminen) sekä palveluiden saavutettavuuteen tasapuolisesti kaikille väestöryhmille, myös ilman henkilöautoa. Siksi HSL:n mukaan saavutettavuus joukkoliikenteellä, kävellen ja pyöräillen sekä asiointimatkojen pituus ovat tärkeitä asioita, joiden vaikutusten huomioiminen tulisi edelleen säilyttää laissa.

Elinkeinoelämän järjestöt ja valtaosa yrityksistä kannattivat sisältövaatimuksiin tehtyjä kevennyksiä, mutta monessa lausunnossa kevennyksiä pidettiin riittämättöminä. Esimerkiksi Kaupan liitto totesi lausunnossaan, että vähittäiskaupan suuryksikkösäätely erityissääntelynä edelleen haittaa kaupan kilpailua ja investointeja ja siksi kauppa haluaisi lähtökohtaisesti kokonaan eroon sääntelystä. Muun muassa Kaupan liitto, EK, RASI ry, Erikoiskaupan liitto ETU ry ja Päivittäistavarakauppa ry katsoivat, että koska vähittäiskaupan toimiala otetaan jatkossakin alueidenkäytön suunnittelussa varsin tarkan ja rajoittavan sääntelyn kohteeksi, lainsäädännöllä tulee erityisesti edistää kaupan sijaintia erityyppisillä alueilla. Nämä järjestöt myös esittivät, että yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksiin lisätään kaupallisten palveluiden kehittämisestä huomiointi ja että järjestöjen esittämät näkemykset kaupan sijainnin edistämisestä erityyppisillä alueilla lisätään ao. kohtaa koskeviin perusteluihin.

8. TUULIVOIMARAKENTAMISTA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Yleiskaavan käyttö tuulivoimalan rakentamisluvan perusteena (67 §)

Yleiskaavaa voitaisiin voimassa olevan lain tapaan käyttää suoraan tuulivoimalan rakentamisluvan perusteena.

Ehdotetusta pykälästä saatiin erittäin vähän lausuntoja, mutta muutamissa lausunnoista pykälää pidettiin edelleen pääosin hyödyllisenä. Ilmatar Energy Oy lausui varautuneesti ”oikeusvaikutteista” sanan poistamisesta yleiskaavan tilaa tarkentavana sanana, ja ehdotti sen palauttamista lakiin. Rakennustarkastusyhdistys RTY ry ehdotti lausunnossaan, että pykälässä tarkoitetussa yleiskaavassa tulisi linjata, minkä kokoluokan tuulivoimala saisi rakentamisluvan suoraan kaavan perusteella ja mistä alkaen lupa-arviointi tulisi tehdä erikseen. Ahlaisten Lammin Vastatuuli ry lausui pykälän sinänsä olevan tuulivoimarakentamista sujuvoittava, mutta katsoi kaavoituksesta seuraavan jälkivalvonnan olevan tuulivoimahankkeille riittämätöntä, ja ehdotti tuulivoimahankkeille tarpeen säätää ympäristölupapalveluita.

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset (68 §)

Nykyisen lain tuulivoimarakentamista koskevat yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset ehdotetaan pidettäväksi muutoin ennallaan, mutta pykälään lisättäisiin säännökset vähimmäisetäisyydestä asutukseen niiden tuulivoimayleiskaavojen osalta, jotka eivät sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä voitaisiin poiketa alueen maaomistajien suostumuksella. Lisäksi maisemavaikutusten huomioimista vahvistettaisiin.

Merkittävät haitalliset maisemavaikutukset

Ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin tuulivoimarakentamisen maisemavaikutuksista. Nykyisen lain sisältövaatimuksen mukaan on huolehdittava siitä, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön. Ehdotetun uuden sisältövaatimuksen mukaan on huolehdittava siitä, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia.

Useat kansalaisjärjestöt ja yksityiset lausunnonantajat, Museovirasto ja aluemuseot sekä muun muassa Suomen maisema-arkkitehtiiliitto suhtautuivat maisemavaikutusten huomioimisen vahvistamiseen pääosin myönteisesti. Useissa lausunnoissa lausuttiin, että alueidenkäyttölaissa tulee selventää kriteerit merkittävillä haitallisilla vaikutuksilla. Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry ehdotti lisäksi sisältövaatimuksia täydennettävän siten, että niissä huomioitaisiin paremmin merkittävät haitalliset yhteisvaikutukset maisemaan. Kuntaliitto ja pääosa kunnista sekä ELY-keskuksista suhtautuivat maisemavaikutusten huomioimisen vahvistamiseen varauksellisesti. Tuulivoimatoimijat ja elinkeinoelämä suhtautuivat esitykseen joko varauksellisesti tai kielteisesti. Useiden lausuntojen mukaan sisältövaatimus siitä, että tuulivoimarakentaminen ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia edellyttäisi objektiivisia kriteerejä haitallisuuden asteelle sekä säännöskohtaisten perustelujen täsmentämistä merkittävyyden määrittelyllä. Lausuntojen mukaan jäisi huomattavaa epävarmuutta siitä, mitä merkittävä haitallinen maisemavaikutus yksiselitteisesti tässä yhteydessä tarkoittaisi ja mikä muuttuisi voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Metsähallitus toi lausunnossa lisäksi esiin, että säännöskohtaisissa perusteluissa tulee huomioida merituulivoiman erityispiirteet.

Vähimmäisetäisyys asutukseen

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin vähimmäisetäisyydestä asutukseen. Sen mukaan, jos tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, tuulivoimala on sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa

olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 40 tai 73 §:ssä tarkoitettussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista.

KHO nosti esiin maakuntakaavan esitystarkkuuden ristiriitaisuuden, kun yhtäältä korostetaan maakuntakaavan yleispiirteisyyttä, mutta toisaalta maakuntakaavan sisällölle on annettu erityistä merkitystä tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskien. KHO huomautti, että peräkkäisissä virkkeissä korostetaan ensin sen olennaista merkitystä, sijaitseeko tuulivoimala maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueella, mutta heti seuraavassa virkkeessä todetaan, että sijoittumisen tulkinassa on otettava huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys.

Useat lausunnonantajat pitivät sinänsä ymmärrettävänä, että tuulivoiman hyväksyttävyyttä pyritään parantamaan. Suuressa osassa lausunnoista tuotiin kuitenkin esiin, että ehdotetut keinot ovat monilla tavoilla ongelmallisia, eivätkä monet lausunnonantajat kannattaneet ehdotettua sääntelyä asiassa. Näissä lausunnoissa kannatettiin nykyistä lainsäädäntöä sekä suunnittelujärjestelmää, jossa hanke suunnitellaan ja sen hyväksyttävyyttä arvioidaan todellisten, mallinnettujen ja selvitettyjen vaikutusten perusteella.

Yksityishenkilöt ja kansalaisjärjestöt pitivät etäisyyssääntelyä pääsääntöisesti perusteltuna ja tarpeellisena muun muassa maiseman, melun, infraäänien, välkkeen ja lentoestevalojen aiheuttamien häiriöiden vuoksi. Etäisyyssääntelyä pidettiin perusteltuna myös vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Etäisyyssääntely nähtiin keinona suojata asukkaiden oikeuksia ja omaisuutta. Joidenkin lausuntojen mukaan tuulivoimarakentaminen on nyt liian hallitsematonta ja perustuu pitkälti hanketoimijan ja kaavakonsultin arviointiin. Joissakin lausunnoissa vaadittiin tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annetun asetuksen sekä niistä annettujen ohjeiden päivittämistä. Useissa lausunnoissa vaadittiin kuitenkin vielä pidempää vähimmäisetäisyyttä sekä vähimmäisetäisyyden soveltamista myös maakuntakaavojen tuulivoimaloiden alueille suunniteltaville tuulivoimaloille. Lisäksi joissakin lausunnoissa esitettiin, että kaikkien tuulivoimahankkeiden tulisi olla ympäristölupasääntelyn piirissä, jolla muun muassa parannettaisiin tuulivoimaloiden toiminnan valvontaa. Esimerkiksi Pelastetaan Suomen Luonto ry lausui, että ehdotettu sääntely on tärkeä askel oikeaan suuntaan ja lainsäädäntöä tulee vastedes kehittää kohti tuulivoimalakia. Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry lausui lisäksi, että etäisyyssääntelyä tulisi soveltaa myös muihin melulle herkkiin toimintoihin kuten sairaaloihin ja muihin hoitolaitoksiin, hotelleihin, leirintäalueisiin sekä tiettyihin eläinsuojiiin. Toisaalta muutamissa lausunnoissa ehdotettiin, että etäisyyssääntelystä voitaisiin myös poiketa teollisuusalueiden lähellä ja että tuulivoimaa tulisi suunnitella esimerkiksi maanteiden tai muiden jo melua aiheuttavien toimintojen lähetyville.

MTK tuki lausunnossaan omaisuudensuojaa vahvistavaa sääntelyä, mutta vaati korvausmekanismeja ja kompensatioita. MTK:n mielestä on hyvää sääntelyä, että vähimmäisetäisyysalueelle voi myöntää rakentamislupia ja siten rakentaa tuulivoimaa ohjaavan kaavan lainvoimaisuuden jälkeen, jolloin tästä vähimmäisetäisyysalueesta ei muodostu rakennuskieltoaluetta.

VM, TEM, tuulivoimatoimijat, energiasektori, kauppakamarit sekä suurin osa ELY-keskuksista, maakuntien liitoista ja kunnista vastustivat tai suhtautuivat hyvin kriittisesti esitettyyn etäisyyssääntelyyn. Lausuntojen mukaan etäisyysvaatimus käytännössä johtaa hallitusohjelmatavoitteiden vesittymiseen uusiutuvan energian edistämisen osalta. Etäisyysvaatimuksen toteutuminen heikentäisi sekä yksittäisten kuntien että koko Suomen mahdollisuuksia hyödyntää tuulivoiman taloudellista potentiaalia ja siirtäisi tuotantoa kauas kulutuskeskittymistä, lisäten sähkön siirtokustannuksia ja -häviöitä. Monet lausunnonantajat katsoivat, että rajoitukset vaikeuttavat puhtaan siirtymän toteutumista Suomessa vaarantaen merkittävän osan maatuulivoimahankkeista. Lausunnoissa tuotiin esiin, että tuulivoima on avainroolissa Suomen huoltovarmuuden ja energiaomavaraisuuden vahvistamisessa ja esitettiin huoli rajoitusten vaikutuksesta kokonaisturvallisuuteen. Myös Metsähallitus piti esitettyä etäisyyssäännöstä monilta osin ongelmallisena. MMM toi esille, että valtion maiden osalta Metsähallitus on merkittävä maatuulivoiman kehittäjä ja sillä on tärkeä rooli puhtaan siirtymän

toteuttamisessa Suomessa. Lausunnon mukaan valtion maiden kehittämiseen liittyvät näkökulmat ovat tarpeen huomioida jatkovalmistelussa, jotta saavutetaan tavoitteita sähköntuotannon lisäämisestä Suomessa.

Vähimmäisetäisyysvaatimusta kritisoitiin laajasti erityisesti sen vaikutuksista kuntien kaavoitusvaltaan, investointeihin ja hankkeiden toteutettavuuteen. Osassa kuntien lausuntoja katsottiin myös, että ehdotettu etäisyyssääntely uhkasi perustuslain turvaamaa kunnallista itsehallintoa ja kaavoitukseen liittyvään päätösvaltaa. Lausuntojen mukaan ehdotetulle kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyys- vaatimukselle ei ole perusteluita eikä ehdotuksen vaikutuksia ole tutkittu riittävällä tasolla. Erityisesti tuulivoimatoimijat ja energiasektori vaativat, että etäisyysrajoitusten vaikutukset selvitetään ennen asiasta päättämistä.

Maakuntakaavojen tuulivoimapotentiaalien määrä kyseenalaistettiin. Useiden lausuntojen mukaan etäisyyssäännökset eivät mahdollistaisi tuulivoima-alueiden suunnittelua Etelä-Suomeen ja hankaloittaisivat entisestään itäisen Suomen tuulivoimarakentamista. Lisäksi esitys hankaloittaisi Pohjois-Suomen tuulivoimarakentamista, kun huomioitaisiin lisäksi monet muut rajoittavat tekijät. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että etäisyyssäännös on ristiriitainen sen tavoitteen kanssa, että alueidenkäyttölain uudistuksella pyritään keventämään maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Vaatimus vähimmäisetäisyyden soveltamisesta niissä tilanteissa, jossa osa tuulivoimayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloista ei sijoittuisi maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, koettiin ongelmallisena. Lausuntojen mukaan esitys tekisi maakuntakaavasta lähes sitovan tuulivoiman osalta. Useiden lausuntojen mukaan maakuntakaavan yleispiirteisyys ei sovellu yksittäisten hankkeiden ohjaukseen ja maakuntakaavan sitovuuden lisääminen ei sallisi tuulivoimayleiskaavoituksessa ja YVA-arvioinnissa tehtävää alueiden tarkentumista ja siten se heikentäisi mahdollisuuksia kehittää tuulivoimaa. Osassa kunta-alan ja hanketoimijoiden lausuntoja huomautettiin myös, että joissain maakunnissa lainvoimaisten maakuntakaavojen rakentamattomat tuulivoima-alueet ovat vähäisiä suhteessa jo rakennettuihin ja pitkällä suunnittelussa oleviin alueisiin. Tämän pelättiin hidastavan tuulivoimakehitystä joillain alueella huomattavan paljon.

Useat etäisyyssääntelyä vastustavat tai kriittisesti suhtautuvat toivat esiin, että tuulivoimaa koskevalla vähimmäisetäisyydellä saattaa olla luontoa heikentäviä vaikutuksia siten, että hankkeet sijoittuvat todennäköisesti entistä luonnontilaisemmille alueille. Näiden lausuntojen mukaan tuulivoimahankkeiden entistä keskittyneempi sijoittuminen näille alueille heikentäisi merkittävästi niitä harvoja merkittävästi heikentymättömiä elinympäristöjä, jotka sijaitsevat erämaaisemilla alueilla, tuulivoiman edellyttäessä myös huoltoteiden, kaapelointien ja sähköverkkoon liittymisen rakentamista. Paliskuntain yhdistys toi esiin esityksen ongelmallisuuden luonnon pirstoutumisen lisäksi myös poronhoidon kannalta. Yhdistys huomautti, että ehdotettu etäisyyssääntely todennäköisesti ohjaa tuulivoimarakentamista erämaisille alueille, ja tällöin pirstaloituminen koskisi myös poronhoitoalueita.

Luonnonsuojelujärjestöt pääosin vastustivat esitettyä etäisyyssääntelyä. Luonnonsuojelujärjestöjen lausunnoissa todettiin, että esitetty etäisyyssääntely ohjaisi tuulivoimaa luonnon kannalta herkemmille alueille. Pelastakaa Suomen luonto ry, joka kannatti etäisyyssääntelyä, lausui että rakentaminen kohdistuu jo nyt erämaisiin kohteisiin. Lausunnon mukaan suurin uhka erämaisille kohteille tulee lukuisista pienhankkeista, joita sijoitetaan luonnon ydinalueille. Joissakin luonnonsuojelujärjestöjen lausunnoissa esitettiin suojavyöhykkeitä koskevia säännöksiä luonnon kannalta merkittävälle alueille ja yhteisvaikutusten arvioinnin vahvistamista. Lausunnoissa tuotiin esiin haitalliset luontovaikutukset muun muassa tarvittavien pidempien sähkölinjojen vuoksi. SLL:n mukaan etäisyysnormi karkottaisi tuulivoimalat pohjoisiin erämaihin, kauemmaksi pääosin Etelä-Suomessa tapahtuvasta kulutuksesta. Tämä nähtiin luonnolle haitallisena, ottaen huomioon myös lisääntyneen voimajohtolinjojen tarpeen. Paliskuntain yhdistys näki erämaihin vedettävät siirtoyhteydet ongelmallisena poronhoidon kannalta. SLL:n mukaan ne lisääisivät haittoja luonnolle, metsäkadolle ja maanomistajille sekä hankkeen ja yhteiskunnan kustannuksia. Parasta olisi rakentaa tuulivoimalat ensisijaisesti jo ihmistoiminnan käytössä oleville brownfield-alueille ja vasta toissijaisesti luonnon greenfield-alueille. SLL:n mielestä melun ym. haittojen hallinta on järkevämpi tehdä YVA:lla kuin etäisyysnormeilla.

Useissa lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että etäisyyssääntely heikentäisi tuulivoiman hyväksyttävyyttä. Sen sijaan hyväksyttävyyttä lisäävänä tekijänä tuotiin esiin hyvän prosessin ja laadukkaan vuorovaikutuksen sekä vaikutusten arviointien merkitys. Itä-Suomen yliopiston mukaan etäisyyssääntelyn epäselvyys ja epäjohtonmukaisuus muodostaisivat oman hyväksyttävyyshaasteensa. Lausunnon mukaan Suomi erottuu pohjoismaisessa vertailussa edukseen, koska Suomessa kunnilla on sekä vahva rooli maankäytön suunnittelussa että kiinteistöverotuksen malli. Lausunnon mukaan tuulivoiman (ja puhtaan siirtymän) hyväksyttävyys todennäköisesti vähenee, jos kuntien (ja maanomistajien) mahdollisuuksia harkita tuulivoimaa alueelleen rajoitetaan. Kuntaliiton lausunnon mukaan kategorisen etäisyyssääntelyn ja raskaan suostumusmenettelyn sijaan tulisi parantaa hankkeiden valmistelun avoimuutta ja eri osapuolien välistä vuorovaikutusta hankkeen alusta alkaen.

Lausunnoissa esitettiin monia parannusehdotuksia esitetyle etäisyyssääntelylle. Ehdotusten mukaan muun muassa kaavoja koskevassa siirtymäsäännöksessä tulisi huomioida jo vireille tulleet tuulivoimayleiskaavat nyt esitetyn ehdotusvaiheen sijaan. Lausuntojen mukaan siirtymäsäännös tarkoittaisi sitä, että mahdollisesti jo useita vuosia kehitteillä olleeseen tuulivoimahankkeeseen sovellettaisiin täysin ennakoimattomasti uutta lainsäädäntöä. On tavallista, että hankkeen eteneminen kaavaehdotusvaiheeseen kestää 3–5 vuotta. Lisäksi esitettiin, että säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei tulisi soveltaa, mikäli tuulivoimarakentaminen sijoittuu aiemmin tuulivoimakäytössä olleelle alueelle. Monien lausuntojen mukaan tuulivoimaloiden korvaaminen niiden käyttöönsä päässä uusilla voimaloilla olisi erittäin myönteinen tapa lisätä sähköntuotantoa. Muutoshankkeissa voitaisiin hyödyntää jo käytössä olevaa maa-aluetta ja sähkönsiirtoinfraa. Lausuntoluonnoksessa esitetty ehdotus estäisi yleiskaavan muuttamisen, jos etäisyysvaatimus ei täyty. Lisäksi useissa lausunnoissa esitettiin, että jos vähimmäisetäisyydestä säädettäisiin, se tulisi säätää asetukselle.

Lausunnoissa esitettiin myös vaihtoehtoisia menetelmiä etäisyyssääntelylle. Muun muassa Suomen Ekonomit lausui, että tarkoituksenmukaisempaa olisi uudistaa korvauslainsäädäntöä. Keskeisin paikallinen ongelma juuri nyt on, että tuulivoimaloiden lähellä asuvien kiinteistönomistajien edut ja haitat jakaantuvat epätasaisesti. Esimerkiksi Tanskassa maksetaan tietyin kriteerein korvauksia haitoista myös naapuritonteilla asuville henkilöille.

Suostumus

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin suostumuksesta. Sen mukaan vähimmäisetäisyyttä ei sovelleta, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joiden omistama asuinrakennus tai kaavassa osoitettu asuinrakennuspaikka sijaitsee lähempänä kuin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä suunnittelusta tuulivoimalasta, antavat tähän kirjallisen suostumuksessa. Annettua suostumusta ei voi myöhemmin perua. Maanomistajan ja maanvuokraoikeuden haltijan antama suostumus sitoo myös kiinteistön myöhempää omistajaa ja maanvuokraoikeuden haltijaa.

Tuulivoimatoimijat, energiasektori, suuri osa ELY-keskuksista, maakuntien liitoista ja kunnista suhtautuivat varauksellisesti suostumusmenettelyyn. Suostumusmenettelyn uskottiin olevan työläs ja osoittautuvan monen hankkeen suunnittelun esteeksi. Muun muassa Kuntaliiton ja osassa kuntien lausuntoja tuotiin esiin, että menettely poikkeaa täysin muusta kaavoitukseen liittyvästä tiedottamisesta ja osallisten vaikuttamisesta suunnitteluun.

Kuntaliiton lisäksi useat tuulivoimahanketoimijat lausui, että suostumusmenettely voisi osoittautua maanomistajien suuren määrän takia jopa mahdottomaksi ja siten hankkeen suunnittelun ja toteutumisen esteeksi. Menettely aiheuttaisi kunnalle huomattavaa hallinnollista taakkaa. Kunnat joutuisivat myös tavalla tai toisella tallentamaan sopimukset osaksi kaava-aineistoa. Tämä ei kuitenkaan riittäisi varmistamaan, että tieto suostumuksista siirtyisi myös seuraavalle maanomistajalle, vaan suostumukset olisi kirjattava rasitteina tms. tavalla esimerkiksi kiinteistöjärjestelmään. Lausunnoissa tunnistettiin monia ongelmallisia tilanteita suostumusmenettelyn soveltamisessa.

Yksityisten lausunnoissa suostumusmenettely jakoi mielipiteitä. Se sai tukea omaisuudensuojan näkökulmasta, mutta sen käytännön toteutettavuus kyseenalaistetaan. Rakennustarkastusyhdistys ry:n ja joidenkin yksityisten lausunnoissa esitettiin huolia siitä, että suostumusta koskeva säännös saattaa aiheuttaa maanomistajien painostusta tai altistaa tarpeettomasti asiasta tietämättömiä, usein iäkkäämpiä kansalaisia tekemään itselleen kenties hyvinkin epäedullisia oikeustoimia, joita ei jälkikäteen voi luonnoksen mukaan perua. Joissain yksityishenkilöiden lausunnoissa toisaalta ehdotettiin, ettei luonnoksessa ehdotetun vähimmäisetäisyyden sisällä saisi koskaan kaavoittaa tuulivoimaa, minkä takia suostumusmenettelystä ei tulisi säätää lainkaan.

MTK:n mukaan vähimmäisetäisyysvaatimus ja siitä poikkeaminen perustuen suostumukseen vahvistaisi nimenaan niiden maanomistajien asemaa, joilla on olemassa oleva asuinrakennus, voimassa oleva rakennuslupa tai kaavassa osoitettu rakentamisoikeus. MTK huomautti, ettei tämä kuitenkaan huomioi niitä maanomistajia, jotka tuulivoimahankkeen välillisenä seurauksena menettävät kiinteistön kehittämismahdollisuuksia mm. rakentamisen osalta

Lausunnoissa esitettiin useita parannusehdotuksia, mikäli suostumusmenettely kirjattaisiin lakiin. Lausunnoissa esitettiin muun muassa vahvistettua kuulemistä, eli että suostumuksen ilmoittamatta jättäminen tulokittaisiin myöntäväksi vastaukseksi. Lisäksi edellytyksenä ei tulisi olla, että kaikki alueella olevat antaisivat suostumuksensa. Jotkut tuulivoimayritykset ehdottivat, että mikäli Suomen lainsäädännölle poikkeuksellisenä nähty suostumusmenettely säädettäisiin, mallina voisi toimia kaivoslainsäädännössä sovellettu menettely, jossa suostumusta malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle edellytetään vähintään puoliilta alueen maanomistajista. Osassa lausuntoja esitettiin, että kuulemismenettelystä olisi annettava asetuksella tarkemmat ohjeistukset.

Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus (69 §)

Voimassa olevan lain 77 c § koskien tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laadinnasta aiheutuvista ja perittävistä kustannuksista ehdotetaan siirrettäväksi sellaiseen uuteen lakiin. Sen mukaan kunta voi periä tältä yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset kokonaan tai osaksi, jos 67 §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän taikka maanomistajan tai -haltijan aloitteesta.

Kuntaliitto huomautti, että pääosin yksityisen edun nimissä laadittavien kaavojen kustannusten korvaamisesta säädetään luonnoksessa viidessä eri pykälässä, ja ehdotti niiden kokoamista yhteen pykälään. Jos erilliset kaavakohtaiset pykälät säilytetään, liiton mukaan 69 §:n osalta tulisi riittää, että jompikumpi edellytyksistä ”pääasiassa yksityisen edun vaatimana tai tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän taikka maanomistajan tai -haltijan aloitteesta” täyttyisi.

9. AURINKOVOIMARAKENTAMISTA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena (70 §)

Ehdotetun 70 §:n mukaan yleiskaavaa voitaisiin käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Valtaosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti siihen, että yleiskaavaa voitaisiin käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena. Lausunnonantajat katsoivat muun muassa, että mahdollisuus käyttää yleiskaavaa aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena sujuvoittaa aurinkovoimarakentamista koskevia menettelyjä ja edesauttaa aurinkovoimahankkeiden käsittelyn ennakoitavuutta.

Aurinkovoimayleiskaavaa koskevat sisältövaatimukset (71 §)

Ehdotetun 71 §:n mukaan laadittaessa aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa olisi huolehdittava erityisten sisältövaatimusten täyttymisestä. Sisältövaatimusten mukaan yleiskaavan tulisi ohjata riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella ja aurinkovoiman sähkönsiirron tulisi olla mahdollista järjestää. Lisäksi sisältövaatimusten mukaan aurinkovoimarakentamista ei saisi osoittaa ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille eikä merkittävässä määrin metsämaalle.

Metsämaata koskeva sisältövaatimus

Lausunnonantajat lausuivat eniten ehdotetusta sisältövaatimuksesta, jonka mukaan aurinkovoimarakentamista ei saisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle. Erittäin monet lausunnonantajat pitivät epäselvänä ja tulkinnanvaraisena, mitä ”merkittävässä määrin” tarkoittaa. Lausunnoissa muun muassa huomautettiin, että lakiluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, minkä suhteen merkittävyyttä arvioidaan (hankekohtaisesti, paikallisesti, alueellisesti vai valtakunnallisesti) ja millainen objektiivinen kriteeri merkittävyydelle asetetaan. Lausunnoissa todettiin, että pykälän perusteluja on tärkeää täydentää tältä osin jatkovalmistelussa.

TEM piti perusteltuna rajoitusta aurinkovoimarakentamisen sijoittamisesta merkittävässä määrin metsämaalle. Myös MMM piti perusteltuna ohjata hallitusohjelman mukaisesti aurinkovoimaa pois tuottavalta metsämaalta. MMM kuitenkin totesi, että toisaalta ohjauksessa myös tunnistetaan, että Suomen ollessa metsäinen maa, hankkeita tulee väistämättä sijoittumaan myös metsämaalle, haettaessa maankäytöllisesti tarkoituksenmukaisia sijainteja.

Myös muiden valtion viranomaisten lausunnoissa suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että aurinkovoimaloiden rakentamista metsämaalle rajoitetaan. Osassa näistä lausunnoista tuotiin kuitenkin esiin myös säännökseen liittyviä ongelmia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan metsämaaksi määrittelyn perusteella voi olla niin, että sääntely ohjaisi aurinkovoimarakentamista puuntuotannoltaan heikoille suo- tai kallioalueille, vaikka ne olisivat luontoarvoiltaan korostuneita. Metsähallitus taas katsoi, että metsämaata koskeva sisältövaatimus on ehdotetussa muodossa liian rajoittava ja ehdotti lakiin ennemmin kirjattavaksi, että aurinkovoimahankkeen tulisi pääosin sijaita muulla kuin metsämaalla.

Metsämaata koskeva sisältövaatimus sai eniten kannatusta luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen sekä eräiden muiden järjestöjen (esim. Metsäteollisuus ry ja Paliskuntain yhdistys) lausunnoissa. Osassa näistä lausunnoista katsottiin, että rajoitus voisi olla tiukempi ja laajempikin.

Monet elinkeinoelämän ja energia-alan järjestöt, energia-alan yritykset, maa- ja metsätaloustuottajien ja maanomistajien järjestöt sekä osa kunnista ja maakunnan liitoista pitivät metsämaata koskevaa sisältövaatimusta ongelmallisena ja epätarkoituksenmukaisena. Lausunnoissa katsottiin esimerkiksi, että metsämaata koskeva rajoitus rajoittaa kuntien päätösvaltaa ja maanomistajien oikeuksia hyödyntää metsämaata erilaisiin tarkoituksiin eikä ota huomioon alueellisia erityispiirteitä. Lausunnoissa myös kritisoitiin ja pidettiin epätasa-arvoisena sitä, että rajoitusta ehdotetaan vain aurinkovoimarakentamiselle, vaikka aurinkovoimarakentamisen vaikutus metsäkatoon on pieni eikä eroa muusta rakentamisesta. Esimerkiksi ET huomautti, että vuotuisesta metsämaan muutoksesta aurinkovoimarakentaminen vastaa vain hyvin pientä osaa. Lisäksi joissain lausunnoissa katsottiin, että metsämaata koskeva sisältövaatimus voi johtaa siihen, että aurinkovoimarakentaminen kohdistuu nykyistä enemmän peltomaille ja tätä kautta sisältövaatimuksella voi olla haitallisia vaikutuksia ruokahuoltoon ja huoltovarmuuteen.

Ojittamatonta luonnontilaista suoaluetta koskeva sisältövaatimus

Suoalueita koskeva sisältövaatimus sai kannatusta ministeriöiden ja muiden valtion viranomaisten, luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen sekä eräiden muiden järjestöjen (esim. Paliskuntain yhdistys) lausunnoissa. Näissä lausunnoissa esitettiin kuitenkin myös paljon huomioita ja muutosehdotuksia suoalueita koskevaan

rajoitukseen ja suoalueen määritelmään. MMM huomautti lausunnossaan, että ojittamattomien luonnontilaisten soiden ominaisuuksia olisi hyvä kuvata perusteluissa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen lausunnossa luonnontilaisuuden vaatimusta pidettiin liian tiukkana ja katsottiin, että säännöksen muuttaminen käsittämään ”ojittamattomat suot” lisäisi säännöksen vaikuttavuutta. Joidenkin muiden ELY-keskusten lausunnoissa katsottiin, että aurinkovoimarakentamista olisi hiilinielujen ja -varastojen kannalta tarpeen välttää myös ojitetuilla suoalueilla. Myös osa luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöistä katsoi, että rajoituksen kohteena olevien soiden määritelmää tulisi laajentaa.

Metsähallitus totesi, että suoalueita koskeva rajoite voi estää hankkeita alueilla, joilla soiden käyttö aurinkovoima-alueina olisi mahdollista ilman merkittäviä ympäristövaikutuksia. Metsähallituksen mukaan ojittamattomat suoalueet voivat myös olla pieni osa suurempaa hankekokonaisuutta, joiden hyödyntämättä jättäminen voi vaikuttaa merkittävästi hankkeen toteutettavuuteen.

MTK totesi lausunnossaan, että ei koe tarpeelliseksi erikseen säätää aurinkovoiman sisältövaatimuksena, ettei aurinkovoimaa saa sijoittaa ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille, koska yleiskaavan sisältövaatimukset ovat jo riittävä peruste huomioida ojittamattomat luonnontilaiset suoalueet niiden luonto- ja monimuotoisuusarvojen takia. Lisäksi joissain elinkeinoelämän järjestöjen lausunnoissa suoaluetta koskevaa sisältövaatimusta pidettiin liian yksityiskohtaisena ja hanketyyppejä epätasa-arvoisesti kohtelevana sääntelynä.

Muita huomioita sisältövaatimuksista

Osa lausunnonantajista ehdotti lisäyksiä aurinkovoimayleiskaavan sisältövaatimuksiin.

Osa ELY-keskuksista ja museoista ja esimerkiksi Suomen arkkitehtiliitto esittivät, että sisältövaatimuksiin lisättäisiin vaatimus siitä, että suunniteltu aurinkovoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisema-vaikutuksia. Vantaan kaupunki totesi, että aurinkovoimarakentamista koskevissa erityisissä sisältövaatimuksissa olisi syytä erikseen kieltää merkittävä aurinkovoimarakentaminen valtakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille tai valtakunnallisesti merkittäviin rakennettuihin kulttuuriympäristöihin. Suomen maisema-arkkitehtiliitto esitti, että lakiehdotukseen lisättäisiin vaatimus, että aurinkovoimarakentaminen ja niiden vaatimat sähkönsiirtolinjat tulisi sijoittaa arvokkaiden maisema-alueiden sekä kulttuuriympäristöjen ulkopuolelle. Suomen kotiseutuliitto katsoi, että kulttuurimaisemiin liittyvät maisemapellot tulisi rajata pois aurinkovoimaloiden sijoitusalueina. Joissain yksityishenkilöiden lausunnoissa katsottiin, että aurinkovoimaloiden rakentaminen on kiellettävä kokonaan valtakunnallisesti merkittävälle maisema-alueille (VAMA), valtakunnallisesti merkittävälle arkeologisille kohteille (VARK), Natura-alueille ja pohjavesialueille tai niiden välittömään läheisyyteen niin että ne vaikuttavat edellä mainittuihin alueisiin.

Joissain lausunnoissa nostettiin myös esille huoli aurinkovoimarakentamisen kohdistumisesta ruokatuotannossa oleville tai maisemallisesti arvokkaille peltoalueille ja huomautettiin, että peltoja ei ole huomioitu sisältövaatimuksissa. MMM kiinnitti huomiota siihen, että maatalousmaata ei ole rajattu erikseen aurinkovoimakehittämisen ulkopuolelle erityisten sisältövaatimusten perusteella, mutta RED III toimeenpanolain yhteydessä näin on tehty nopean kehittämisen alueiden osalta.

MMM:n ja joidenkin ELY-keskusten lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että aurinkovoimarakentamisessa on tarpeen huolehtia tarvittavista vesienhallinnan ratkaisuista rakennusalueella.

Tukes totesi, että säännöksissä ei ole huomioitu onnettomuusvaikutuksia aurinkovoimaloista ulkopuolisiin kohteisiin tai päinvastoin eikä etäisyyksiä teollisuuslaitoksiin.

Lisäksi etenkin luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöt ja yksityishenkilöt nostivat esille, että aurinkovoimaloista voi aiheutua erilaisia haittoja ympäristölle ja ihmisille ja ehdottivat säädettäväksi näitä haittoja koskevia rajoituksia ja selvitysvelvollisuuksia. Yksityishenkilöiden lausunnoissa ehdotettiin myös muun muassa minimietäisyyttä asuinrakennuksiin.

Kaavoitusvelvoite vähintään 10 hehtaarin kokoisille aurinkovoimaloille (rakentamislain 46 §)

Rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Tämä tarkoittaa, että vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa.

Suurin osa lausunnonantajista piti ehdotettua kymmenen hehtaarin kaavoitusrajaa liian matalana ja ehdottomana. Ehdotettu kaavoitusraja sai kuitenkin kannatusta luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöjen ja eräiden muiden järjestöjen sekä joidenkin kuntien ja museoiden lausunnoissa.

Kymmenen hehtaarin kaavoitusrajaa vastustettiin etenkin Kuntaliiton ja monien kuntien, maakunnan liittojen, elinkeinoelämän ja energia-alan järjestöjen sekä energia-alan yritysten lausunnoissa. Lausunnoissa katsottiin, että ehdotettu kaavoitusraja rajoittaisi kunnan kaavoitusmonopoliin kuuluvaa harkintavaltaa, lisäisi kaavoituksen tarvetta ja kustannuksia sekä hidastaisi ja vaikeuttaisi aurinkoenergiahankkeiden toteuttamista. Lausunnoissa todettiin, että aurinkovoimarakentamisen merkittävyyttä ja kaavoitustarvetta tulisi pelkän pinta-alarajan sijaan tarkastella rakentamisen vaikutusten kautta. Osa elinkeinoelämän ja energia-alan järjestöistä sekä energia-alan yrityksistä myös huomautti, että ehdotettu kaavoitusraja saattaa vähentää keskikokoisia aurinkovoimainvestointeja ja johtaa aurinkovoimaloiden hankekoon kasvuun.

Lisäksi useat elinkeinoelämän ja energia-alan järjestöt sekä energia-alan yritykset katsoivat, että ehdotettu kaavoitusraja on ristiriidassa hallituksen luvituksen sujuvoittamista koskevien kirjausten kanssa. ET ja EK totesivat, että tiukka kaavoitusvaatimus voi myös vähentää kannusteita sijoittaa aurinkovoimaa hallitusohjelman mukaisesti mm. rakennettuun ympäristöön, entisille turvetuotantoalueille sekä joutomaille.

Myös VM:n, ELY-keskusten ja metsähallituksen lausunnoissa pidettiin ehdotettua kymmenen hehtaarin rajaa liian matalana ja ehdottomana. Lausunnoissa katsottiin, että kaavoituksen tarpeen olisi parempi määräytyä rakentamisen vaikutusten kautta kuin pelkän pinta-alarajan kautta. Kaavoitusrajan katsottiin myös näissä lausunnoissa lisäävän kaavoituksen ja kaavoitusresurssien tarvetta ja hidastavan aurinkovoimaloiden toteuttamista. Lisäksi lausunnoissa kaivattiin perusteluja ehdotetulle kaavoitusrajalle.

TEM totesi launnossaan, että kaavoituksen osalta selkeys kaavoitettavan alueen kokoon on tervetullutta ennakoitavuuden kannalta, mutta ehdotettu kymmenen hehtaarin raja kaavoitukselle on kuitenkin huomattava tiukennus nykykäytännöistä. TEM kaipasi myös perusteluita sille, miksi raja on juuri kymmenen hehtaaria.

Monet ehdotettuun kymmenen hehtaarin kaavoitusrajaan kielteisesti suhtautuvat lausunnonantajat totesivat, että jos pinta-alaperusteinen kaavoitusraja kuitenkin säädetään, sen tulisi ainakin olla selvästi korkeampi. Sopivammaksi pinta-alarajaksi ehdotettiin esimerkiksi 100 ja 200 hehtaaria, mutta myös näitä matalampia ja korkeampia pinta-alarajoja ehdotettiin. Pinta-alarajaan kaivattiin lausunnoissa myös enemmän joustoa.

Aurinkovoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta perittävä korvaus (72 §)

Kuntaliitto ehdotti selkeyden vuoksi kaavan laatimisesta perittäviä korvauksia koskevan sääntelyn kokoamista yhteen pykälään. Kuntaliiton totesi myös, että jos erillinen 72 § säilytetään, tulisi riittää, että jompikumpi edellytyksistä ”pääasiassa yksityisen edun vaatimana tai aurinkovoimahankkeeseen ryhtyvän taikka maanomistajan tai -haltijan aloitteesta” täytyisi.

10. RANTA-ALUEITA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Kuntaliitto ja useat kunnat kannattivat maanomistajan ranta-asemakaavan laadintaan liittyvien menettelyjen kirjaamista lakiin voimassa olevaa sääntelyä täsmällisemmin. Kuntaliitto, useat kunnat ja muutama muu lausunnonantaja toivat esiin, että hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selventää, että rannan suunnittelutarve koskee myös rakentamislain lupakynnyksen alle jääviä rakentamiskohteita, ellei kysymys ole erikseen pykälässä tarkoitettusta suunnittelutarpeen ulkopuolelle rajatusta rakentamisesta. Samaten nostettiin esiin sääntelyn suhde rakentamislain poikkeamista koskevaan sääntelyyn. KHO totesi, että alueidenkäyttölain uudistuksessa olisi myös ollut syytä kiinnittää tarkempaa huomiota siihen, millaisia muutostarpeita rakentamislain myötä muuttunut rakentamisen lupajärjestelmä on aiheuttanut erityisesti suoraan rakentamista ohjaavalle kaavoitukselle, ja perusteluissa olisi tarpeen käsitellä sitä, millaisia vaikutuksia rakentamislupakynnyksen nostolla on ranta-alueen suunnittelutarpeen kannalta.

Yhteiskäyttöalueiden ja yleisten alueiden toteuttamisesta ja ylläpidosta säädettäisiin jatkossa eri laeissa. Muutamat lausunnonantajat toivat esiin, että perusteluissa olisi hyvä avata kokonaisuuden sisältö ja kuvata, onko yhdyskuntakehittämislain valmistelussa tullut esille tarpeita sääntelykokonaisuuden muuttamiseksi, sekä sisällyttää lainsäädäntöön sääntely yhteiskäyttöalueiden toteuttamisesta ja rantakunnasta ranta-asemakaava-alueilla sekä vastaavien yleisten alueiden toteuttamisesta asemakaava-alueilla.

Kuntaliitto ja kunnat kannattivat ehdotettua säännöstä, jonka mukaan ranta-alueita koskevan yleiskaavan kustannukset voitaisiin jatkossa periä kokonaisuudessaan maanomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Eräät yhdistykset kuitenkin vastustivat ehdotettua muutosta. Kuntaliitto ja muutamat kunnat ehdottivat selkeyden vuoksi kaavan laatimisesta perittäviä korvauksia koskevan sääntelyn kokoamista yhteen pykälään.

Ehdotettu vakituista asumista koskeva pykälämuutos jakoi lausunnonantajien mielipiteitä. Erityisesti ELY-keskusten lausunnoissa sekä muutamassa muussa lausunnossa tuotiin esiin, että perusteluissa tulisi määritellä tarkemmin, mitä ”vähäisellä määrällä” ja ”muulla käyttötarkoituksella” tarkoitetaan. Lisäksi muutamassa lausunnossa toivottiin, että matkailua koskevia kaavamääräyksiä tulisi käsitellä myös rantasäännöksissä. Perusteluihin toivottiin tarkennusta myös sen osalta, onko rantasäännöksistä vuosien varrella kertynyttä runsasta oikeuskäytäntöä tarkoitus muuttaa.

Oikeusministeriö (OM) toi esiin, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulee tarkastella tarkemmin sitä, mikä on maanomistajan laatiman ranta-asemakaavaehdotuksen (75 §) suhde julkisen vallan käyttöön.

11. KAAVOITUSMENETTELY JA VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN KAAVAA LAADITTAESSA

Lausuntoja saatiin luvusta 11 hyvin runsaasti. Yleisesti lausunnoissa pidettiin hyvänä menettelyjen sujuvoittamista sekä säännösten selkeyttämistä ja asetuksessa nykyisin olevan sääntelyn osalta sen siirtämistä asetuksesta lakiin. Myös sanomalehti-ilmoittamisesta luopumista kannatettiin yleisesti, joskin muutamissa lausunnoissa nostettiin esiin huoli siitä, saavatko osalliset riittävästi tietoa kaavoituksesta.

Todennäköisesti merkittävät vaikutukset (78.1 §)

Lakiehdotuksen mukaan voimassa olevassa laissa vaikutusten selvittämistä koskevassa pykälässä oleva ilmaus ”merkittävät vaikutukset” muutettaisiin muotoon ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset”. Lausunnoissa todettiin yleisesti, että muotoilu on epäselvä ja selvitystaakkaa väistämättä lisäävä, koska sana ”todennäköisesti” tiukentaa selvitysvuorollisuutta. Lausunnoissa kannatettiin säännöksen säilyttämistä voimassa olevassa laissa olevassa muodossa.

Satakunnan Museo piti muutosta tervetulleena, sillä se mahdollistaa laajemmin kaavan vaikutusten arviointia suhteessa kulttuuriympäristöihin. Samaten ELY-keskusten L-vastuualueiden yhteisessä lausunnossa muutosehdotusta pidettiin hyvänä, jos muutoksen myötä katsotaan, että myös kaavaratkaisujen liikennevaikutukset tulee tutkia jatkossa tarkemmin. SYKE totesi SOVA-direktiivin mukaisen muotoilun ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset” selkeyttävän lainsoveltajien työtä. EK korosti, että koska muutoksella ei ehdotuksen perustelun mukaan ole tarkoitus muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvityselvöllisyyttä, säännöksen toimeenpanoa tulee seurata tämän osalta.

Rakentamisen kustannusten arvioiminen asemakaavaa laadittaessa (78.3 §)

Vaikutusten selvittämistä kaavaa laadittaessa koskevaan pykälään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa olisi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Ehdotusta kannattivat mm. Suomen yrittäjät, RT, Rakli, EK, Kaupan liitto, kauppakamarit, MaRa, RIA ja PTY. Nämä lausunnonantajat totesivat ehdotuksen parantavan kustannusten läpinäkyvyyttä ja vaihtoehtojen vertailtavuutta. Eräät kunnat ja muut tahot puolestaan kannattivat muutosta, mutta totesivat rakentamisen kustannuksiin vaikuttavien asioiden tarkentuvan vasta rakennuslupavaiheessa ja kaavojen pitkän toteutusajan vaikeuttavan kustannusvaikutusten realistista arviointia. Näissä ehdollisissa lausunnoissa tunnistettiin tavoitteen tarkoitus, koska kaavan laatimisen yhteydessä tulisi aina miettiä sen toteuttamiskelpoisuus, mutta tuotiin esiin se, että kustannusarviot vanhenevat nopeasti, jolloin vaikutusten arvioinneilla ei ole merkitystä, jos kaavaa ei toteuteta heti sen laatimisen jälkeen. Muutamassa lausunnoissa tuotiin myös esiin, että rakentamisen kustannusten selvittäminen on jo osa kaupungin nykyisiä käytäntöjä, eikä erillistä lakisääteistä vaatimusta tarvita.

Suurin osan asiasta lausuneista kunnista, Kuntaliitto ja mm. osa ELY-keskuksista ja museoista vastustivat ehdotusta. Lausunnoissa tuotiin esiin, että ehdotettu sääntely on monelta osin ongelmallinen, sitä ei ole perusteltu eikä sen vaikutuksia ole arvioitu. Uusi sääntely ei saisi johtaa siihen, että kaava-alueen rakennuskannan vaihtoehtoja korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen välillä punnittaisiin yksipuolisesti kustannuksia painottaen ja tarkoituksenhakuisesti. Velvoitteen katsottiin olevan kunnille kohtuuton ja epärealistinen sekä pidettävän asemakaavaprosesseja. Epäselvänä pidettiin sitä, mihin kustannuksia tulisi verrata. Lausunnoissa todettiin vaatimuksen olevan myös hallitusohjelman sujuvoittamistavoitteiden vastainen. Myöskään VM ei kannattanut ehdotusta ja toi lausunnossaan esille, että rakentamisen kustannusten arviointi olisi uusi tehtävä kunnille, ja asiaa tulisi tarkastella kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen kautta. Hallitusohjelman mukaisesti valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset, rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita.

Muutamissa lausunnoissa ehdotettiin lausunnonantajasta riippuen myös mm. metsätalousvaikutuksia, maaseutuvaikutuksia, ilmastovaikutuksia, luontovaikutuksia tai vammaisvaikutuksia koskevan tarkemman sääntelyn lisäämistä lakiin.

Tieto vireillä olevista kaavoista (79 §)

Kaavoituskatsauksen korvaaminen yleisessä tietoverkossa olevilla tiedoilla jakoi lausunnonantajien mielipiteitä. Kuntaliitto ja suurin osa kunnista kannattivat ehdotusta ja pitivät sitä sääntelyä sujuvoittavana uudistuksena, koska aineisto voidaan pitää jatkuvasti ajan tasalla eikä erillistä tiettyyn ajankohtaan sidottua julkaisua tarvita. Muutama kunta ja yhdistys näkivät ehdotetun uudistuksen heikentävän tiedonkulkua, samaten yksityiset lausunnonantajat pitivät nykyistä kaavoituskatsausta tärkeänä asiakirjana. Myöskään esimerkiksi MTK ei kannattanut kaavoituskatsauksesta luopumista. ELY-keskusten ja muutamien kaupunkien lausunnoissa nostettiin esiin, että vireillä olevia kaavoja koskevien tietojen osalta ehdotetun 79 §:n perusteluita tulisi täydentää siltä osin, mitä ”lähiaikoina vireille tulevilla kaavoilla” tarkoitetaan tai kuinka usein kunnan tulee päivittää yleisessä tietoverkossa olevia kaavatietoja. Muutamissa lausunnoissa myös toivottiin, ettei vähäisiä

asemakaavamuutoksia rajattaisi säännöksen soveltamisen ulkopuolelle. SYKE katsoi, että pykälän perusteissa olisi hyvä tuoda esiin kunnan velvollisuus viedä vireillä olevat kaava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Kaavan vireilletulosta ilmoittaminen, osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa (80 ja 81 §:t)

Ehdotettua säännöstä mahdollisuudesta liittää osallistumis- ja arviointisuunnitelma kaavan vireilletulosta ilmoittamiseen kannatettiin yleisesti ja sen katsottiin sujuvoittavan kaavoitusprosessia. Muutamissa lausunnoissa nostettiin esiin aineistojen saavutettavuus ja riittävän pitkät osallistumisajat sekä katsottiin, että yleisötilaisuudet, jotka ovat sinänsä tarpeellisia, eivät voisi kuitenkaan korvata kaavan valmisteluaineistojen nähtävilläoloa. Erityisesti MTK:n ja metsänomistajayhdistysten lausunnoissa katsottiin, että kaavan vireilletulosta tulisi ilmoittaa aina suoraan maanomistajille.

Kaavaehdotuksen tiedoksianto (83 §)

Kuntaliitto ja useat kunnat eivät pitäneet tarkoituksenmukaisena säännösehdotusta, jonka mukaan kaavaehdotus annettaisiin tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolaissa säädetään, vaan asiassa tulisi noudattaa kuntalain 108 §:ää. Ehdotettu menettely poikkeaisi kaavoituksen muihin vaiheisiin liittyvästä tiedottamisesta, joissa noudatetaan kuntalain mukaista menettelyä. Erilainen hallintolain mukainen menettely yhdessä prosessivaiheessa saattaisi olla omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja menettelyvirheiden mahdollisuutta kaavoituksessa.

Kaavaehdotuksesta ilmoittaminen toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille (84 §)

Kuntaliitto ja suuri osa lausunnon antaneista kunnista ehdottivat luopumista kaavaehdotuksen ilmoittamisesta kirjeitse toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille. Menettelystä luopuminen sujuvoittaisi kaavoitusmenettelyä. Lausunnoissa tuotiin myös esiin ulkopaikkakuntalaisten parempi asema kuntalaisiin nähden. Lausunnoissa ehdotettiin myös, että kunnille tulisi antaa mahdollisuus hyödyntää digitalisaatiota täysmääräisesti perinteisen kirjepostin sijasta. Maan- ja metsänomistajien yhdistysten näkemyksen mukaan ilmoitusvelvollisuus tulisi ulottaa kaikkiin maanomistajiin.

Viranomaisneuvottelut ja lausunnot (85–89 §:t)

Maakuntien liitot kannattivat yleisesti muutosta maakuntakaavan ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelun ajankohtaan. ELY-keskukset nostivat esiin, ettei elinvoimakeskuksia ole erikseen mainittu säännöksissä ja toivoivat myös elinvoimakeskusten huomioimista säännöksissä. ELY-keskukset ja luonnonsuojelujärjestöt pitivät tärkeänä, että lupa- ja valvontavirastolta tulisi pyytää yleiskaavaehdotuksesta lausunto, eikä ainoastaan ”tarpeen mukaan”.

MTK, Metsäteollisuus ja Sahateollisuus kannattivat ehdotusta siitä, että Suomen metsäkeskukselle varataan mahdollisuus osallistua eri kaavatasojen viranomaisneuvotteluihin. MMM ja Metsähallitus kannattivat Suomen metsäkeskuksen lisäämistä pykáliin, lisäksi MMM ehdotti myös Metsähallituksen ja Suomen riistakeskuksen lisäämistä säännöksiin. Maakunnan liittojen ja ELY-keskusten lausunnoissa Metsäkeskuksen lisäämistä ihmeteltiin. Kuntaliiton ja osassa kuntien lausunnoista toivottiin, että perusteluissa avattaisiin selkeästi millaiset kaavahankkeet ovat säännöksissä tarkoitettuja Metsäkeskuksen toimialaa koskevia kaavoja. Muutamissa alueellisten vastuumuseoiden lausunnoissa nostettiin esiin, että myös Museovirasto ja alueelliset vastuuseot tulisi huomioida viranomaisneuvotteluita koskeissa säännöksissä.

12. ASEMAKAAVAN JA YLEISKAAVAN LAATIMISALOITE JA ASEMAKAAVAN JA YLEISKAAVAN LAATIMINEN YHTEISTYÖSSÄ MAANOMISTAJAN KANSSA

Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite (90 §)

Kunnat suhtautuivat pykälään kriittisesti tai vastustivat sitä kokonaan. Ne katsoivat, että nykyinen kuntalaki mahdollistaa jo aloitteet, vaatimus monijäsenisestä toimielimestä kuormittaa hallintoa, neljän kuukauden määräaika on liian lyhyt ja voi johtaa huonosti valmisteltuihin päätöksiin tai hyvien aloitteiden hylkäämiseen. Kunnat katsoivat muun muassa, että vaatimus monijäsenisestä toimielimestä tulee poistaa, määräaikaa tulee pidentää tai jättää se kunnan harkintaan sekä on varmistettava, etteivät aloitteet johda kuntien strategisten tavoitteiden ohittamiseen.

Kuntaliitto katsoi, että kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä aloitteita kuntalain nojalla, ja että kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimielimestä ja neljän kuukauden määräajasta on poistettava. Kuntaliitto katsoi, että jokaisen, kunnan kannalta vähämerkityksisenkin kaavanlaadintapyyntöä käsittelevä monijäsenisessä toimielimessä kuormittaa hallintoa, lisää kustannuksia ja hidastaa päätöksentekoa etenkin suurissa kaupungeissa, joissa aloitteita on odotettavissa runsaasti.

Useat yritykset ja järjestöt pitivät asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitetta koskevaa pykälää tärkeänä uudistuksena. Pykälän katsottiin muun muassa vahvistavan maanomistajan oikeusturvaa, yhdenmukaistavan kuntien käytäntöjä, lisäävän ennakoitavuutta sekä nopeuttavan investointien käynnistämistä.

RT katsoi, että aloiteoikeus aktivoi maanomistajia edistämään toteuttamiskelpoisia täydennysrakentamishankkeita ja etsimään tarvittavia kumppaneita hankkeiden toteutumiseksi kaupunkiseuduilla.

EK piti luvun 12 esityksiä erittäin tärkeinä. RT kannatti esitystä ja katsoi, että se on hallitusohjelman mukainen. Rakli totesi, että luku 12 on ammattimaisille kiinteistönomistajille lain tärkein uudistus. Luku vastaa tarpeita lähtökohdiltaan hyvin, mutta siihen tarvitaan vielä muutoksia toimiakseen tarkoitetulla tavalla. Myös MTK piti pykälää onnistuneena. MTK:n mielestä maanomistajalla olisi perusteet valittaa kielteisestä aloitepäätöksestä mikäli 47 §:n edellytykset asemakaavan laatimiseksi ovat olemassa.

Turun hallinto-oikeus piti hyvänä, että esitysluonnoksen 90 §:ssä on selkeästi säädetty muutoksenhakukiellosta. OM huomautti, että jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluja tulee täydentää pykälään sisältyvän valituskiellon osalta.

Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa (91 §)

Useat kunnat vastustivat pykälää. Ne katsoivat muun muassa, että säännös johtaa kunnan kaavoitusmonopolin vaarantumiseen, lisäbyrokratiaa ja hallinnolliseen kuormitukseen, ja että yhteistyö maanomistajien kanssa on jo nykyisin mahdollista.

VM katsoi, että kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan päätösvalta toimintojen järjestämisestä. Siksi on tärkeää, että kunnalla on itsehallinnon edellyttämä harkintavalta päättää tehtäviensä organisoinnista.

OM huomautti, että jatkovalmistelussa olisi syytä vielä tarkoin arvioida, onko maanomistajalle ylipäätään tarkoitus antaa julkisena hallintotehtävänä pidettäviä tehtäviä sekä tässä tarkoituksessa huolellisesti uudelleen arvioida sääntelyehdotuksia maanomistajan osallistumisesta kaavaehdotusten laadintaan sekä erityisesti ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään ja sen vaatimusten täyttämiseen. OM:n näkemyksen mukaan ehdotus ei ainakaan nykyisessä muodossaan täytä perustuslain 124 §:n vaatimuksia siltä osin kuin se johtaa käsitykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta maanomistajalle. Myös KHO totesi, että alueidenkäytön suunnittelu on keskeisesti julkisen vallan käyttöä ja tämä koskee jo kaavan valmistelua. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain perustuslaissa säädettyin edellytyksin. On syytä tarkoin

arvioida, täyttyvätkö nämä edellytykset tilanteissa, joissa kunta ehdotuksen 91 §:n nojalla antaisi asemakaavaa tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitettua yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi.

Kuntaliitto katsoi, että jos yhteistyömenettelystä kuitenkin säädetään, kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimielimestä on poistettava. Lisäksi on turvattava kunnan mahdollisuus keskeyttää kaavoitus perustellusta syystä. Kuntaliitto näki, että pykäläluonnosten mukainen Ilmaisu ”kunnan on päätettävä” merkitsee jo itsessään kuntalaki huomioon ottaen, että päätöksentekijänä on kunnanvaltuusto, ellei kunta hallintosäännössään muuta päättä. Kuntaliitto katsoi, että mahdollisuus palauttaa kaava valmisteluun tai keskeyttää valmistelu kokonaan perustellusta syystä on kunnan kaavamonopolin toteutumisen kannalta olennaisen tärkeää.

SLL katsoi, että kaavoitukseen liittyy aina yleisiä etuja, yksi kaava vaikuttaa ympäröiviin alueisiin, ja että kaavojen teon tulee pysyä kunnalla.

TEM kannatti laatimisaloitetta sekä kaavoitusprosessin sujuvoittamista koskevia ehdotuksia, sillä niiden voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti muun muassa yritysten toimintaedellytyksiin.

Useat yritykset ja järjestöt pitivät pykälää lain keskeisenä uudistuksena, joka hyödyntää maanomistajien resursseja, yhtenäistää käytäntöjä sekä sujuvoittaa kaavoitusprosessia ja nopeuttaa hankkeiden etenemistä ja investointeja. EK ja RT kannattivat esitystä ja katsoivat, että se on hallitusohjelman mukainen. MTK piti pykälää onnistuneena mutta katsoi kuitenkin tarpeellisenä lisätä määräaika kunnan tekemälle kaavapyyntöpäätökselle.

Rakli totesi, että luku 12 on ammattimaisille kiinteistönomistajille lain tärkein uudistus. Luku vastaa tarpeita lähtökohdiltaan hyvin, mutta siihen tarvitaan vielä muutoksia toimiakseen tarkoitettulla tavalla. Rakli katsoi, että pykälää on tarkistettava kolmesta kohdasta: määräajan lisääminen kunnan tekemälle kaavapyyntöpäätökselle, kaavan laatimisen keskeyttämisen ehtojen tarkentaminen ja kunnan roolin täydentäminen 4 momentissa. Rakli edellytti, että momenttia jatketaan esimerkiksi muodossa: ”Kunnan on ilman tarpeetonta viivytystä asetettava maanomistajan laatima kaavaehdotus nähtäville ja tehtävä päätös kaavasta.”

OM huomautti lisäksi, että jatkovalmistelussa säätämisjärjestysperusteluja tulee täydentää myös pykälään sisältyvän valituskiellon osalta.

13. MERIALUESUUNNITTELU

Lausunnonantajat suhtautuivat pääosin myönteisesti siihen, ettei merialuesuunnittelun sääntelyyn esitettäisi sisällöllisiä muutoksia. Eräissä lausunnoissa kuitenkin korostettiin tarvetta vahvistaa merialuesuunnittelun ja merenhoidon välistä yhteyttä sekä selkeyttää sääntelyn johdonmukaisuutta suhteessa EU:n vaatimuksiin. Lisäksi esitettiin täsmennyksiä suunnitelmien oikeusvaikutuksiin ja lausuntomenettelyihin.

SYKE, WWF Suomi ja SLL korostivat, että merialuesuunnittelun ja merenhoidon tavoitteiden välistä yhteyttä tulisi vahvistaa. SYKE viittasi EU:n meristrategiapuitedirektiivin (2008/56/EY) toimeenpanoon ja katsoi, että nykyinen koordinaatio ei toimi riittävästi. WWF ja SLL esittivät, että merenhoidon tietopohja tulisi kytkeä tiiviimmin suunnitteluprosesseihin ja että suunnitelmien sisältövaatimuksia tulisi täsmentää siten, että ekologiset tavoitteet ja merenhoidon tietopohja sisällytetään vahvemmin suunnitteluun. Lausunnoissa ei esitetty suoria pykälämuutoksia, mutta sääntelyn kehittämistarpeet tuotiin esiin.

SYKE ja WWF esittivät lausunnoissaan, että merialuesuunnitelmien oikeusvaikutuksia tulisi vahvistaa ja niiden ohjausvaikutusta selkeyttää. Lausujien mukaan suunnitelmien asema suhteessa muuhun alueidenkäytön ohjaukseen ja lupamenettelyihin on tällä hetkellä epäselvä. He katsoivat, että sääntelyä tulisi kehittää

johdonmukaisemmaksi siten, että se vastaisi paremmin Euroopan unionin sääntelykehystä sekä kansallisia tavoitteita.

Kymenlaakson liitto ja Satakuntaliitto ovat (luku 3) tuoneet esiin, että merialueet tulisi tunnistaa osana valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, niiden sisältöä ja oikeusvaikutuksia. Heidän mukaansa merialueiden merkitys on kasvanut muun muassa kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon näkökulmista.

Lausunntomenettelyjen selkeyttämistä pidettiin tärkeänä paitsi osallistumisen kattavuuden, myös hallinnollisen tehokkuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Lausunnonantajat katsovat, että nykyinen menettely ei kaikilta osin takaa riittävää vuorovaikutusta ja ennakoitavuutta, mikä voi heikentää suunnitelmien hyväksytävyyttä ja toimeenpantavuutta.

14. KANSALLINEN KAUPUNKIPUISTO

Kansallinen kaupunkipuisto (96 §)

Maakuntakaavan rajaamista pois kansallisen kaupunkipuiston perustamisen mahdollistavista kaavatasoista ei asiaan kantaa ottaneissa lausunnoissa pidetty perusteltuna, koska kansallisen kaupunkipuiston viher- ja virkistysalueilla ainoa lainvoimainen kaava saattaa olla maakuntakaava. Rajausta sulkee myös pois alueet, joilla on vanhentunut yleis- tai asemakaava.

Lausunnonantajista viranomaiset ja järjestöt eivät puoltaneet maanomistajan suostumuksen palauttamista lakiin. Esimerkiksi Kansallisten kaupunkipuistojen verkosto piti muutosta nykytilannetta heikentävänä, koska se vaikeuttaisi rakennetun kulttuuriympäristön sisällyttämistä kansalliseen kaupunkipuistoon. MMM, MTK ry ja metsänhoitoyhdistys Etelä-Savon lausunnoissa vaatimusta maanomistajan suostumuksesta pidettiin hyvänä tai välttämättömänä.

MMM totesi, että pykälässä mainitut muut julkisyhteisöt olisi hyvä vielä määritellä. Metsäkeskus esitti, että hoito- ja käyttösuunnitelmassa tulee olla ohjeet metsien käsittelylle ja määräys millä puiston osa-alueilla on voimassa metsälaki.

Uusikaupunki esitti lausunnossaan tarkennettavaksi, tuleeko alueen olla yhtenäinen vai voiko se koostua eri kohteista.

Oulun yliopisto esitti lausunnossaan, että kansallisen kaupunkipuiston tehtävä ja normatiivinen suhde muihin suojelujärjestelmiin tulisi täsmentää ja mahdollisesti yhdistää osaksi laajempaa kokonaisuutta, joka kattaa myös maailmanperintöalueet ja suojelukysymysten ohjauksen.

Kansallisen kaupunkipuiston perustaminen (97 §)

Lausunnoissa puollettiin ehdotettuja osallistumista ja vuorovaikutusta koskevia säännöksiä. Myös alkuperäisen hakemuksen täydentämismahdollisuutta tarvittavilta osin pidettiin perusteltuna.

Kansallista kaupunkipuistoa koskevat määräykset (98 §)

Suurin osa lausunnonantajista ei pitänyt hoito- ja käyttösuunnitelmien hyväksymismenettelyn siirtoa LVV:lle perusteltuna tai siihen suhtauduttiin varauksella. Muutamassa lausunnossa esitystä myös puollettiin. VM piti merkittävänä puutteena, ettei nykyisen lain mukaisen ympäristöministeriölle kuuluvan tehtävän siirtämisesityksessä LVV:lle ole käsitelty henkilöstövaikutuksia.

Kansallisen kaupunkipuiston verkosto esitti pykälään lisättäväksi maininnan myös hoito- ja käyttösuunnitelmien päivitysten hyväksymisestä. Oulun yliopisto totesi lausunnossaan, että hoito- ja käyttösuunnitelman oikeusvaikutus jää epäselväksi suhteessa kaavoitukseen ja lupa-asioihin.

ELY-keskusten liikenne- ja Infrastruktuuri-vastuualueet esittivät lausunnossaan, että maantieverkon osalta hoito- ja käyttösuunnitelma tulee tehdä vuorovaikutuksessa alueen elinvoimakeskuksen kanssa.

Kansallisen kaupunkipuiston lakkauttaminen tai määräysten muuttaminen (99 §)

Etelä-Savon ELY-keskus esitti pykälään lisättäväksi myös rajauksen muuttamisen. Kansallisen kaupunkipuiston verkosto esitti selkiytettäväksi vuorovaikutuksen järjestämisen myös muutostilanteissa.

15. VALTION RAJAT YLITTÄVÄT YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Vain muutama lausunnonantaja kommentoi valtion rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevaa lukua.

Lapin liitto ehdotti, että hallituksen esitystä täsmennetään siten, että säilytetään vaatimus olennaisten tietojen toimittamisesta, mutta ei pakoteta maakunnan liittoa laatimaan erillistä ympäristöselostusta, mikäli kaavaselostus sisältää olennaiset tiedot. Tämä vastaa Lapin liiton mukaan nykykäytäntöä ja varmistaa hallinnollisen kohtuullisuuden.

Pohjois-Pohjanmaan liiton, Pohjanmaan liiton ja Tornion kaupungin lausunnoissa esitettiin mm. pykälien soveltamiseen sekä menettelyn kustannuksiin ja kestoon liittyviä kommentteja.

16. PAKKOKEINOT JA SEURAAMUKSET

Luvun 16 pakkokeinojen ja seuraamusten sääntelyä oli lausunnoissa tarkasteltu erityisesti kunnallisen itsehallinnon, kaavoitusmonopolin ja viranomaistoimivallan näkökulmista. Pykälät 103–105 koskisivat tilanteita, joissa valtio tai viranomaiset voisi määrätä kuntaa tai maakuntaliittoa ryhtymään toimenpiteisiin alueidenkäytön suunnittelussa, sekä pakkokeinojen käyttöä sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi.

Määräys suunnitteluvaiheen toteuttamiseksi (103 §)

OM, Kuntaliitto sekä osa kunnista ja maakuntien liitoista nostivat esiin huolen siitä, että pykälän sanamuoto antaisi ympäristöministeriölle oma-aloitteisen valvontavallan määrätä kunta laatimaan tai päivittämään kaava. Tämä herätti kysymyksiä perustuslain 121 §:n mukaisesta kunnallisesta itsehallinnosta, koska kyseessä olisi valtion puuttuminen kunnan kaavoitusmonopoliin. OM totesi, että pykälä vastaisi pitkälti nykyisen lain 177 §:ää, mutta jatkovalmistelussa tulisi selventää sääntelyn suhdetta perustuslakiin, erityisesti pakkokeinojen mahdollisuuden vuoksi.

Kuntaliitto ja useat kunnat esittivät, että sanamuoto "hyväksyttävä kaava" tarkoittaisi, että kunta olisi velvoitettu hyväksymään tietynsisältöinen kaava. Tämä ei olisi sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa. Näiden lausuntojen mukaan tulisi pysyä nykyisin ilmaisussa: "määräajan, jonka kuluessa kaavaa koskeva päätös on tehtävä".

Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi (104 §)

Useat lausunnonantajat, erityisesti Kuntaliitto, osa kunnista ja maakuntien liitoista, suhtautuivat kriittisesti ehdotettuun 104 §:ään, joka mahdollistaisi valtioneuvoston oma-aloitteisen määräyksen kunnalle tai maakuntaliitolle valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi. Katsottiin, että sääntely rikkoisi

kunnallista itsehallintoa ja kaavoitusmonopolia. Erityisesti uhkasakon käyttö määräyksen täytäntöönpanossa nähtiin ongelmallisena.

OM katsoi, että pykälä antaisi valtioneuvostolle oma-aloitteista valvontavaltaa, mikä voisi johtaa kunnan kaavoitusmonopolin sivuuttamiseen valtakunnallisen intressin vuoksi. OM piti epäselvänä, mitä tarkoitetaan säännöskohtaisissa perusteluissa mainitulla "yleisen edun kannalta erittäin tärkeällä" tavoitteella, ja katsoi, että ilmaus tulisi konkretisoida oikeudellisen selkeyden varmistamiseksi. OM painotti, että sääntelyn suhdetta perustuslain 121 §:ään olisi arvioitava huolellisesti, erityisesti kun sääntely mahdollistaisi puuttumisen alueelliseen kaavoitukseen myös uhkasakon keinoin.

LVM ja MMM pitivät valtioneuvostoa oikeana tahona päättämään määräyksestä ja uhkasakosta, koska valtakunnallisten tavoitteiden vaikutukset ulottuvat ympäristöministeriön hallinnonalaa laajemmalle. LVM korosti, että menettelyä voitaisiin hyödyntää vain, jos valtakunnalliset tavoitteet olisivat nykyistä yksityiskohtaisempia. Oikeusasiamies katsoi, että esityksen toteuttamiskelpoisuus edellyttäisi valtakunnallisten tavoitteiden yksilöidympää ja konkreettisempaa määrittelyä.

Kuntaliitto ehdotti, että sanamuoto voisi korkeintaan vastata nykyistä lakia ("...voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle tähän liittyviä alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä"). Lisäksi käytännön haasteita voi syntyä, jos kunnalla ei ole resursseja toteuttaa määräystä määräajassa. Valtakunnallisiin tavoitteisiin voi liittyä myös valtion viranomaisten intressejä tai selvitystarpeita, jotka voivat pidentää kaavoituksen aikataulua. Kuntaliitto ehdotti, että valtio osallistuisi kaavoituskustannuksiin erityisesti silloin, kun valtakunnallisen tavoitteen toteuttamiseen ei liity paikallisia intressejä.

Uhkasakko ja teettämisuhka (105 §)

Pykälä sai pääosin myönteistä palautetta, mutta sen soveltamisalaa ja toimivaltuuksia toivottiin täsmennettävän. Kuntaliitto, Helsingin kaupunki ja Rakennustarkastusyhdistys korostivat, että rakennusvalvontaviranomaisen valvontatehtävät tulisi rajata rakentamiseen ja kaavojen noudattamiseen liittyviin säännöksiin, ei koko lain yleisvalvontaan. Helsingin kaupunki katsoi, ettei ole perusteltua, että rakennusvalvonta olisi toimivaltainen pakkokeinojen osalta alueidenkäyttölain nojalla, ja ehdotti toimivallan siirtämistä kunnan monijäseniselle toimielimelle. Lisäksi tuotiin esiin, että rakennusvalvonta ei voi käyttää pakkokeinoja kuntaa itseään vastaan, ja tämä tulisi kirjata lakiin.

17. KAAVAN JA MUUN PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Kaavojen ja muiden päätösten tiedoksiantoa koskevat säännösehdotukset (106–109 §:t) jakoivat lausunnonantajien mielipiteitä. VM kannatti menettelyjen keventämistä. Kuntaliitto ja useat kunnat pitivät hyvänä, että rakennuskiellon tiedoksiantoa koskeva säännös olisi jatkossa selkeä. Myös muiden tiedoksiantoa koskevien säännösten selkeyttämistä suhteessa voimassa olevaan lakiin kannatettiin. Maanmittauslaitos katsoi, että kuntien ja muiden viranomaisten olisi pyrittävä tiedoksiannossa sähköisin viestein tapahtuviin tiedoksiantoihin ja sähköisten ilmoitustaulujen käyttöön.

MMM, useat yhdistykset sekä muutama yksityinen lausunnonantaja painottivat maanomistajien ja muiden osallisten tosiasiallisen tiedonsaannin tärkeyttä kaikissa kaavoituksen vaiheissa. Asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta tieto hyväksymispäätöksistä tulisi saada nykyistä paremmin ja tiedonsaantia hyväksymispäätöksistä tulisi yhdenmukaistaa sekä kiinnittää huomiota tiedon saavutettavuuteen. Lakiin ehdotettiin velvoitteita käyttää myös vaihtoehtoisia viestintäkanavia, kuten esimerkiksi ilmoitustauluja ja sanomalehtiä. Erityisesti MTK korosti, että maanomistajille tulisi lähettää erikseen tieto tehdyistä päätöksistä.

KHO ja Turun hallinto-oikeus totesivat, että esitysluonnokseen ei sisälly nimenomaista säännöstä hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta voimassa olevaa alueidenkäyttölain 198 §:ää vastaavasti. Esitysluonnos jättää siten avoimeksi, millä tavoin ja kenelle päätös on annettava tiedoksi ja mistä hallinto-oikeuden päätöksen valitusaika alkaa. Hallintolain tiedoksianto koskevat yleiset säännökset eivät sovellu tilanteeseen, jossa jatkovalitusoikeus voi jatkossa olla tahoilla, jotka eivät välttämättä ole olleet osallisia kaavaa koskevassa oikeudenkäynnissä hallinto-oikeudessa. Mikäli tarkoituksena on, että tiedoksianto näissä tilanteissa edellyttää esimerkiksi hallintolain julkista kuulutusta, tästä olisi tarpeen selvyyden vuoksi erikseen säätää.

ELY-keskukset kiinnittivät huomiota siihen, että hyväksyttyjen päätösten tiedoksiantamisesta viranomaisille, kuten Lupa- ja valvontavirastolle ja elinvoimakeskuksille, ei ole säännöksiä. Viranomaisen tiedoksisaanti nykyistä sääntelyä vastaavasti tulee varmistaa säätämällä asiasta joko laissa tai asetuksessa.

KHO kiinnitti huomiota myös siihen käytännön seikkaan, että lainvoimaisuustodistuksen antaminen hallinto-oikeuden kaava-asiassa antamasta päätöksestä tulee korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttämään jatkossa merkittävästi enemmän selvitystyötä kuin se tällä hetkellä julkipanon jälkeen annettavien päätösten osalta edellyttää.

18. MUUTOKSENHAKU

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeää asemakaavaa koskevan valituksen käsittelyminen kiireellisenä (110 §:n 2 momentti)

Asuntorakentamisen tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi.

Elinkeinoelämän järjestöjen, yritysten ja joidenkin kuntien lausunnoissa täsmennystä pidettiin hyvänä asiana. Lohjan kaupunki huomautti, että todennäköisesti kuitenkin ainoa varma tapa nopeuttaa valitusten käsittelyä on lisätä valmisteluresursseja oikeusasteissa.

Etelä-Hämeen luonnonsuojelupiiri huomautti, että elinkeinoelämän näkökulma korostuu pykälässä yksipuolisesti.

Uusiutuvan energiantuotannon tai ydinvoiman kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä (111 §)

Ehdotettu 111 § vastaisi muuten voimassa olevaa lakia, mutta siinä säädettäisiin voimassa olevasta laista poiketen myös ydinvoiman kannalta merkittävää asemakaavaa koskevan valituksen ja aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan valituksen käsittelystä kiireellisenä. Pykälä olisi voimassa olevaa lakia vastavasti määräaikainen, mutta sen voimassaoloaikaa pidennettäisiin vuoden 2032 loppuun saakka.

TEM:n, elinkeinoelämän järjestöjen, yritysten ja joidenkin kuntien lausunnoissa kannatettiin ehdotettua pykälää. Esimerkiksi ET piti säännöstä tarpeellisenä energiamurroksen ja yksittäisten hankkeiden luvituksen kokonaisajan lyhentymisen näkökulmasta. EK puolestaan huomautti, että kaavavalitusten kiireellinen käsittely on merkittävässä roolissa investointiluvituksen kokonaiskäsittelyaikojen lyhentämiseksi. Sekä ET että EK ehdottivat, että myös energiavarastoja ja ydinvoimaa käsittelet yleiskaavat lisättäisiin kiireellisen käsittelyn soveltamisalaan. Keskuskauppakamari piti tärkeänä, että pykälä kattaa jatkossa kaiken puhtaan energian, eli uusiutuvan lisäksi myös ydinenergian. Keskuskauppakamarin ja joidenkin yritysten lausunnoissa ehdotettiin lisäksi, että pykälään lisättäisiin myös pykälän soveltamisalan hankkeita koskevat yleiskaavat. Helen Oy esitti, että sekä yleiskaava että maakuntakaava, joilla ohjataan ydinvoiman sijoittumista, tulisi lisätä kiireellisyys-sääntelyn piiriin. Uudenmaan liitto katsoi, että pykälä tulee täydentää koskemaan myös maakuntakaavoja.

Lisäksi useiden yritysten lausunnoissa ehdotettiin, että energiavarastot nostetaan myös varsinaiseen pykälään.

Kirkkonummen, Espoon ja Pirkkalan asukasyhdistysten edustajien ja kiinteistönomistajien yhteisessä lausunnossa ehdotettiin pykälä poistettavaksi ja todettiin muun muassa, että valitusmenettelyn pitäisi olla kaikille tasapuolinen ja että Suomi on jo lähes hiilineutraali energiantuotannolta, joten erityiseen kiireellisyyteen ei ole perustetta etenkään, kun kaavoitusta tullaan hakemaan sellaisillekin laitoksille, joilla ei ole aikaisempaa käyttöhistoriaa Suomessa. Sotkajärviyhdistys ry:n lausunnossa pykälää pidettiin turhana. Paliskuntain yhdistyksen lausunnossa todettiin muun muassa, että sujuvoittamisen kannalta oleellinen lähtökohta täytyy olla se, että hankkeiden vaikutukset selvitetään, ja haitalliset vaikutukset ympäristön ja paikallisten ihmisten elinolojen ja elinkeinojen kannalta minimoidaan ja kompensoidaan.

Suomen metsäkeskuksen valitusoikeus (113 ja 114 §)

Ehdotettujen 113 §:n 2 momentin ja 114 §:n 2 momentin mukaan valitusoikeus maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä olisi myös Suomen metsäkeskuksella toimialaansa koskevista asioista silloin, kun kyse on vaikutuksiltaan valtakunnallisesta tai merkittävästä maakunnallisesta asiasta.

MMM:n, Suomen metsäkeskuksen, MTK:n ja Sahateollisuus ry:n lausunnoissa kannatettiin Suomen metsäkeskuksen valitusoikeutta. MMM totesi lausunnossaan, että Suomen metsäkeskuksella on metsälain valvontaan sekä metsälain ja alueidenkäyttölain yhteensovittamiseen liittyviä tehtäviä, joiden perusteella valitusoikeuden säätäminen alueidenkäyttölain mukaisiin kaavoihin on tarpeellista ja perusteltua. MTK ehdotti, että pykälissä olisi esimerkiksi kirjaus, että Suomen metsäkeskuksella on valitusoikeus kaavatasolla merkittävistä toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Joidenkin ELY-keskusten ja Luontopaneelin lausunnoissa pidettiin erikoisena, että Suomen metsäkeskus on nostettu 113 ja 144 §:ssä ainoana erillisenä valitusoikeudellisenä tahona. Joidenkin maakunnan liittojen, Tringa ry:n ja Valkjärven Suojelijat ry:n lausunnoista katsottiin, että Suomen metsäkeskuksen valitusoikeutta koskevat säännökset tulisi poistaa.

EK huomautti, että Suomen metsäkeskuksen valitusoikeutta koskevilla ehdotuksilla lisätään viranomaisten välisiä valitusoikeuksia, ja ehdotukset ovat siten hallitusohjelman vastaisia.

OM piti Suomen metsäkeskuksen valitusoikeutta tulkinnanvaraisena ja kehotti selkeyttämään sitä jatkovalmistelussa. Myös KHO totesi, että esityksen perusteluista ei ilmene, mihin Suomen metsäkeskuksen valitusoikeus perustuu ja miksi muille itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille ei ole säädetty vastaavaa valitusoikeutta.

Asemakaavoja koskevan valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin (114 §)

Ehdotetun 114 §:n 1 momentissa valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta.

Elinkeinoelämän järjestöt (mm. EK, kauppakamarit, Suomen yrittäjät, Rakli, MTK, RT, ET ja Kaupan liitto), lähes kaikki yritykset ja osa kunnista kannattivat valitusoikeuden rajaamista ehdotella tavalla. Keskuskauppakamari ja Helsingin kauppakamari esimerkiksi lausui, että maankäytön suunnittelun sujuvoittamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämisen kannalta on tärkeää, että valitusoikeus asemakaava-asioissa on asianosaisilla. Kauppakamarit nostivat myös esille, että vaikka muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten osuus asemakaavavalituksista olisikin vähäinen, yksittäisissä tapauksissa niillä voi olla suuret kielteiset vaikutukset, vaikka valitus ei menestyisikään. Kaupan liitto, Päittäistavarakauppa ry ja RASI ry puolestaan huomauttivat, että nykyinen laaja valitusoikeus on muodostunut monessa tilanteessa investointien esteeksi.

Valitusoikeuden rajoittamista kannattavien kuntien lausunnoissa todettiin muun muassa, että muutos saattaa vähentää perusteettomia valituksia ja nopeuttaa kaavojen lainvoimaiseksi tuloa.

Osa ministeriöistä, KHO ja hallinto-oikeudet, valtaosa ELY-keskuksista ja muista valtion viranomaisista, eduskunnan oikeusasiamies, Kuntaliitto ja osa kunnista, yliopistot, museot, ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt ja eräät muut järjestöt sekä yksityishenkilöt suhtautuivat lausunnoissaan valitusoikeuden rajaamiseen varauksellisesti tai vastustivat sitä.

OM totesi, että valitusoikeuden rajoittamisen arviointi säätämisyjärjestysperusteluissa jää liian suppeaksi ja että valitusoikeuden rajoituksen liittäminen yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamattomuuteen vaikuttaisi potentiaalisesti epäselviä tulkintatilanteita aiheuttavalta ja hallintotuomioistuimen työmäärää lisäävältä. VM:n mukaan valitusoikeuden rajaaminen ei ole täysin ongelmaton kuntalaisten itsehallinnon kannalta, johon kuuluu mahdollisuus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. VM myös totesi, että asianosaisen määrittelyminen olisi todennäköisesti myös hankalaa ja tämä olisi kunnan viranomaisellekin hallinnon taakkaa lisäävää, eikä välttämättä sujuvoittavaa norminpurkua. OKM muistutti, että perustuslain 20 § mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. OKM huomautti lisäksi, että myös Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset korostavat kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

KHO ja hallinto-oikeudet pitivät valitusoikeuden rajoittamista ongelmallisena ja tulkinnanvaraisena. KHO ja hallinto-oikeudet katsoivat, että valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää ja pidentäisi valitusten käsittelyä, kun hallintotuomioistuin joutuisi jo valitusoikeuden ratkaisemiseksi arvioimaan kysymystä yleiskaavan ohjausvaikutuksen noudattamisesta ja tämän jälkeen hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi tulisi vielä kysymys muutoksenhakijan asianosaisuudesta. KHO ja hallinto-oikeudet myös huomauttivat, että sekä asemakaavan yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukaisuus että kaava-asian asianosaisuus ovat tulkinnanvaraisia kysymyksiä.

KHO myös muun muassa totesi, että ”Esityksen perusteluissa ei vaikuteta riittävästi hahmotetun sitä, kuinka kunnan jäsenen valitusoikeus kuuluu kaavoitukseen liittyvän päätöksentekojärjestelmän keskeisiin peruskenteisiin. Kunnallisvalitus turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien punnintaan perustuvan päätöksenteon menettelyllistä ja sisällöllistä lainmukaisuutta. Se sekä ehkäisee ennalta lainvastaisuuksia että mahdollistaa niiden tehokkaan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan sekä pakottaa päätöksenteon läpinäkyvyyteen. Sillä on täten myös erottamaton yhteys perusoikeuksien ja kunnan asukkaiden itsehallinnon toteutumiseen samoin kuin korruption ehkäisemiseen.”

Lisäksi KHO huomautti, että yleiskaavojen tarkkuustaso vaihtelee erittäin suuresti yleispiirteisistä strategisista yleiskaavoista hyvinkin tarkkoihin aluevarausosayleiskaavoihin, mistä johtuen myös kunnan jäsenen mahdollisuudet vaikuttaa kaava-alueen maankäyttöön poikkeavat olennaisesti eri alueilla.

Useissa ELY-keskusten ja mm. SYKE:n lausunnoissa katsottiin, että valitusoikeuden rajoittaminen heikentää kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöönsä sekä pidentää valitusten käsittelyaikoja ja lisää hallinto-oikeuksien työmäärää. Osassa ELY-keskusten lausunnoista nostettiin myös esille valitusoikeuden rajaamisen mahdollinen ongelmallisuus kansainvälisten sopimusten ja perustuslaissa turvattujen osallistumisoikeuksien ja ympäristöperusoikeuden kannalta. Myös eduskunnan oikeusasiamies katsoi lausunnossaan, että osallistumisoikeuksien (PL 14 §, 20 §, 21 § ja 121 §) näkökulmasta kunnan jäsenten valitusoikeuden rajoittamiseen liittyy ongelmia, joita ei voi pitää lain tavoite huomioon ottaen hyväksyttävänä.

Kuntaliitto piti sinänsä hyväksyttävänä ja tarpeellisena tavoitetta pyrkiä etsimään kaavoitusta ja siihen liittyvää muutoksenhakua kokonaisuutena sujuvoittavia ja nopeuttavia keinoja, mutta totesi valitusoikeuden rajaamiseen liittyvän kuitenkin ongelmia, jotka eri selvitysten mukaan vähentävät rajaamisen merkitystä valitusten käsittelyssä. Kuntaliitto mm. viittasi selvitykseen, jonka mukaan muutoksenhakuoikeuden rajaamisella

asemakaavoituksessa asianosaisiin ei todennäköisesti olisi käytännössä suurta vaikutusta valitusten määrään ja huomautti, että muutoksenhakuoikeuden rajaamiseen liittyy aina välttämättä myös tulkinnanvaraisuutta, mikä lisänee hallintotuomioistuinten tutkimistaakkaa ja voi pidentää muutoksenhakuprosessin kestoa. Lisäksi Kuntaliitto viittasi selvitykseen, jonka mukaan kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta on pidettävä tärkeänä elementtinä kunnallisessa itsehallinnossa. Myös valitusoikeuden rajoittamista vastustavien kuntien lausunnoissa todettiin muun muassa, että valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin poikkeaisi kuntalain mukaisen kunnallisvalituksen pääsäännöstä ja kaventaisi kunnan perustuslain suojaamaan itsehallintoon kytkeytyvää kunnan jäsenen mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa. Osassa kuntien lausuntoja oltiin myös huolissaan ehdotetun säännöksen tulkinnanvaraisuudesta ja valitusten käsittelyaikojen pidentymisestä.

Museoviraston ja museoiden lausunnoissa todettiin, että ehdotettu valitusoikeuden rajaaminen kaventaa esimerkiksi yksittäisten kulttuuriympäristötoimijoiden ja asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia ristiriitatilanteissa. Museovirasto ja museot myös huomauttivat, että perustuslain mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja tämän tulee olla lakiuudistuksen lähtökohtana. Lisäksi museoiden lausunnoissa huomautettiin, että myös alueellisilla vastuumuseoilla tulee jatkossakin olla valitusoikeus.

Luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöt (mm. SLL, Tringa ry ja WWF), eräät muut järjestöt (mm. Suomen museoliitto, ICOMOSIN Suomen osasto ja Suomen arkkitehtiliitto) ja yksityishenkilöt vastustivat valitusoikeuden rajaamista etenkin sillä perusteella, että rajaaminen heikentäisi kuntalaisten perustuslaillisia ja kansainvälisten sopimusten mukaisia oikeuksia vaikuttaa ympäristöönsä ja valvoa kunnallista päätöksentekoa. Myös näissä lausunnoissa esitettiin huoli hallinto-oikeuksien työmäärään lisääntymisestä ja valitusten käsittelyaikojen pidentymisestä.

Joissain lausunnoissa tuotiin esille myös valitusoikeuden rajaamista koskevien siirtymäsäännösten tarve.

Yhdistyksiä koskeva velvoite tehdä muistutus asemakaavaehdotuksesta valitusoikeutensa säilyttämiseksi (114 §)

Ehdotetun 114 §:n 2 momentin mukaan yhdistyksille säädettäisiin valitusoikeutensa säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä laissa mainittuja tilanteita lukuun ottamatta.

Elinkeinoelämän järjestöt (mm. EK, kauppakamarit, Suomen yrittäjät, Rakli, MTK, RT, ET ja Kaupan liitto), lähes kaikki yritykset ja osa kunnista kannattivat yhdistyksiä koskevaa muistutusvelvoitetta. Lausunnoissa pidettiin hyvänä asiana, että muistutusvelvoite ohjaa yhdistyksiä ottamaan kantaa asioihin valituksen sijaan suunnitelluvaiheessa. Esimerkiksi Rakli totesi lausunnossaan, että muistutusvelvoite kannustaa osallistumaan kaavoitukseen siinä vaiheessa, jolloin sisältöön on mahdollisuus vaikuttaa ennen kaavan hyväksymispäätöstä. Rakli arvioi, että muutos voi parantaa kaavojen laatua ja pidemmällä aikavälillä sujuvoittaa kaavaprosessia sekä keventää valitustaakkaa.

OM, OKM ja useat muut valtion viranomaiset, KHO ja hallinto-oikeudet, osa kunnista, museot, luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöt ja eräät muut järjestöt (mm. Suomen museoliitto, ICOMOSIN Suomen osasto ja Suomen arkkitehtiliitto) sekä yksityishenkilöt suhtautuivat lausunnoissaan varauksellisesti tai kielteisesti muistutusvelvoitteeseen.

OM katsoi, että valitusoikeuden rajoittamisen arviointi säätämisyjärjestysperusteluissa jää liian suppeaksi ja että ehdotettuun muistutusvelvollisuutta koskevaan säännökseen vaikuttaisi liittyvän ongelmallisia tulkintatilanteita ja hallinto-oikeuden työmäärän lisääntymistä. Myös KHO ja hallinto-oikeudet totesivat, että muistutusvelvoitetta koskevaan säännökseen sisältyy tapauskohtaista harkintaa ja tulkinnanvaraisuutta, joka nykytilanteeseen verrattuna lisää hallintotuomioistuinten työmäärää yhdistysten valituksia käsiteltäessä. OKM katsoi, että ehdotetut muutokset yhdistysten valitusmenettelyihin saattavat kaventaa kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia kaavahankkeissa.

Myös museoviraston ja museoiden lausunnoissa katsottiin, että yhdistysten muistutusvelvoite kaventaa kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia kaavahankkeissa. Museovirasto ja osa museoista huomauttivat lisäksi, että muistutusvelvoite ei myöskään ole linjassa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia korostavien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöt totesivat, että muistutusvelvoite heikentää järjestöjen mahdollisuutta valvoa luonnon monimuotoisuutta, ympäristön tilaa ja kulttuuriperintöä. Lausunnoissa esitettiin myös huoli siitä, että muistutusvelvoitteen takia järjestöjen pitää varmuuden vuoksi lausua jokaisesta kaavaehdotuksesta edes jotakin säilyttääkseen muutoksenhakuoikeutensa, mikä vie turhaan kaikkien osapuolten resursseja.

Oikaisukehotusmenettelystä luopuminen

Esityksen mukaan viranomaisen oikaisukehotusta koskevista säännöksistä luovuttaisiin.

ELY-keskukset, SYKE ja museovirasto pitivät valitettavana, että oikaisukehotusmenettely ehdotetaan poistettavaksi ja katsoivat, että oikaisukehotusmahdollisuuden tulee sisältyä jatkossakin lainsäädäntöön. Lausunnoissa huomautettiin, että oikaisukehotus on ollut toimiva ja valitusta huomattavasti nopeampi keino korjata mahdolliset lainvastaisuudet ilman vuosien hallintotuomioistuinmenettelyjä. Myös Karvian ja Parkanon elinympäristön puolesta ry vastusti oikaisukehotusmenettelyn poistamista ja Jyväskylän kaupunki puolestaan totesi, että oikaisukehotus voi joissain tilanteissa olla valitustietä joustavampi ja nopeampi tapa ratkaista valituskelpoinen yleisen edun mukainen asia siten, ettei syytä valituksen jättämiseen ole.

Kuntaliiton ja muutaman kunnan lausunnoissa kannatettiin oikaisukehotusmenettelystä luopumista.

Valituskiellon poistaminen tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan kokonaan tai osittain

Laista ehdotetaan poistettavaksi voimassa olevan lain mukainen valituskielto tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kaavan kokonaan tai osittain.

KHO kannatti esitystä valituskiellon poistamisesta. KHO totesi, että koska esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin viitataan tältä osin vain kaava-alueen maanomistajien asemaan, jää esityksen perusteella jossain määrin epäselväksi, onko tarkoituksena ollut sallia jatkomuutoksenhaku hallinto-oikeuden kumoamis- päätöksestä kunnallisvalitusta koskevien yleissäännösten mukaisesti kaikille kunnan jäsenille. Jos valitusoikeuden rajauksen on siis tarkoitus kattaa myös jatkomuutoksenhaku, tulisi sen ilmetä selkeästi säännöksen otsikosta ja sanamuodosta.

Hallinto-oikeuksien lausunnoissa huomautettiin, että esityksen perusteella jää epäselväksi, onko valituskiellon poistamisen vaihtoehtona harkittu jatkovalitusoikeuden rajaamista kumoamistilanteissa vain asianosaisiin, kuten jo ensi vaiheen valitusoikeuden rajaamisen osalta on tietyin edellytyksin esitetty. Lisäksi hallinto-oikeuksien lausunnoissa kiinnitettiin siihen, että esityksestä ei käy ilmi, miten hallinto-oikeuden päätökset kaavavalituksesta jatkossa annetaan.

19. KAAVAN JA MUUN PÄÄTÖKSEN VOIMAANTULO KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

Kaavan ja muun päätöksen voimaantulo (115 ja 116 §)

Ehdotetun 115 §:n mukaan kaava tulisi voimaan, kun hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Voimaantulosta olisi tiedotettava noudattaen, mitä kuntalain 108 §:ssä säädetään. Nykyisestä sääntelystä poiketen voimaantuloa ei enää kytkettäisi kuuluttamiseen. Sama koskisi ehdotetun 116 §:n 1 momentissa tarkoitettuja rakennuskieltoa, toimenpiderajoitusta ja rakentamisrajoitusta.

Kuntaliitto, Ruovesi ja Mäntsälä katsoivat lausunnoissaan, että tulisi vielä harkita, tulisiko säilyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä vastaavasti kunnan mahdollisuus määrittää kaavan voimaantuloajankohta. Kuntaliiton mukaan esimerkiksi pitkä muutoksenhakuprosessi on voinut johtaa siihen, että kaava ei enää vastaa tarkoitustaan. Myös Kokkola, Hämeenlinna ja Turku katsoivat, että kunnille tulisi jättää mahdollisuus perustellusta syystä siirtää kaavan voimaantuloa.

Vantaa, Kristiinankaupunki, Kemi, Joensuu, Lohja, Lahti, Lappeenranta, Espoo, Juva, Pihtipudas ja Sipoo kannattivat lausunnoissaan voimaantulokuulutuksista luopumista. Espoo kuitenkin totesi, että kaavan lainvoimaisuus joudutaan silti edelleen varmistamaan, mikä tällä hetkellä tapahtuu pyytämällä tuomioistuimesta lainvoimaisuustodistus. Helsingin mukaan muutos yksinkertaistaa nykyistä sääntelyä ja lisää sen ymmärrettävyyttä, mutta kunnan tehtävät kaavan voimaantuloon liittyen eivät kuitenkaan juuri kevene.

Kiinteistöliitto, Hämeen ELY-keskus ja Helen Oyj kannattivat lausunnoissaan ehdotettua muutosta.

Keski-Suomen museo ja Tuulivoima-kansalaisyhdistys eivät kannattaneet lausunnoissaan voimaantulokuulutuksista luopumista.

MTK, SLC ja Metsänhoitoyhdistys Etelä-Savo katsoivat, että kuntalain 108 § mukainen tiedottaminen ei ole riittävä tiedotuskanava kaavoitukselle ja katsoivat, että kaavoituksen eri vaiheista ja rakennuskielloista tulee tiedottaa suoraan maanomistajille. Myös Paliskuntain yhdistyksen mukaan asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta tieto hyväksymispäätöksistä tulisi saada nykyistä paremmin. Suomen metsäkeskus ehdotti, että kaava tulisi voimaan vasta sitten, kun se hyväksymisen jälkeen on saatavilla valtakunnallisesti yhteentomivassa tietomallissa valtakunnallisen rajapinnan kautta.

Määräys kaavan täytäntöönpanosta ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta (117 §)

Ehdotetun 117 §:n mukaan maakuntakaavan voisi asemakaavojen ja yleiskaavojen tapaan määrätä ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta täytäntöönpantavaksi vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Voimassa olevan lain mukaan maakuntahallitus voi määrätä maakuntakaavan kokonaan täytäntöönpantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman.

Useissa maakuntien liittojen lausunnoissa vastustettiin ehdotettua muutosta ja katsottiin sen olevan heikennys nykytilaan. Lausunnoissa todettiin, että uuden säännöksen soveltaminen maakuntakaavan osittaisessa täytäntöönpanossa voi olla haastavaa erityisesti tilanteessa, missä valitusperusteet kohdistuvat kaavoitusmenettelyyn ja siten koko kaava-alueeseen. Lausunnoissa nostettiin myös esiin, että esitetty muutos on ristiriidassa hallitusohjelman sujuvoittamistavoitteiden kanssa. Esimerkiksi Uudenmaan liitto totesi, että esitetty menettely ei sujuvoita kuntakaavoitusta, vaan lisää helposti prosessiin muutaman vuoden odotusajan.

Kuntaliitto ehdotti lausunnossaan, että sen sijaan, että maakuntakaavojen täytäntöönpanomahdollisuutta rajataan, tulisi yleiskaavojen ja asemakaavojen täytäntöönpanomahdollisuuksia laajentaa poistamalla nykyisessä säännöksessä oleva rajoitus ”siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan.” Kuntaliiton mukaan tämän rajoituksen poistaminen mahdollistaisi paremmin tapauskohtaisen harkinnan kaavojen täytäntöönpanossa ja muutoksenhakuviranomainen voisi aina kieltää päätöksen täytäntöönpanon, mikäli siihen ilmenisi perusteltu tarve.

Myös EK, keskuskauppakamari ja Kaivosteollisuus ry vastustivat lausunnoissaan ehdotettua muutosta ja katsoivat, että se olisi investointihankkeiden kehityksen kannalta heikennys nykysääntelyyn verrattuna.

Museovirasto ja Suomenselän Savupirtti ry kannattivat lausunnoissaan ehdotettua muutosta.

20. ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

Viranomaisen tarkastusoikeus ja oikeus töiden suorittamiseen toisen alueella (121 §)

Vain muutama kunta kommentoi ehdotettua pykälää lausunnossaan. Lausunnoissa pykälää pidettiin pääosin kannatettavana. Helsingin kaupungin rakennusvalvontapalvelut ja Porvoon kaupunki kuitenkin katsoivat, että pykälää tulisi tarkentaa tietyin osin. Helsingin kaupungin rakennusvalvontapalvelut myös huomautti, että säännös antaa kaavoituksesta vastaavalle viranomaiselle tai tämän määräämälle varsin laajat tarkastusoikeudet.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus (122 §)

Ehdotetun 122 §:n mukaan ympäristöministeriöllä, Suomen ympäristökeskuksella, Lupa- ja valvontavirastolla ja elinvoimakeskuksella on oikeus saada kunnilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta maksutta tämän lain ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja.

OM totesi lausunnossaan, että esityksen jatkovalmistelussa ehdotetun 122 §:n perusteluista on täydennettävä ja tehtävä erityisesti selkoa siitä, miltä osin julkisuuslain 34 §:n yleissääntely tietojen maksuttomuudesta ei ole riittävää. OM myös huomautti, että esityksen jatkovalmistelussa on osoitettava ja tehtävä selkoa niistä henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä, jotka perustuisivat tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja on tarkoitus antaa tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. OM:n mukaan tällaista sääntelyä on mahdollisesti ehdotetussa 122 §:ssä.

Tietosuojavaikuttetun toimisto katsoi, että lain jatkovalmistelussa tulisi kirjoittaa tarkemmin auki, miksi tiedonsaantioikeus laajennettaisiin koskemaan uusia viranomaisia ja miksi muutos on tarpeen. Tietosuojavaikuttetun näkemyksen mukaan perusteluissa tulisi arvioida lisäksi tarkemmin, voiko tiedonsaantioikeus koskea myös henkilötietoja, ja jos kyllä, mitä henkilötietoja.

SYKE katsoi, että on ehdottoman tärkeää säätää SYKEN oikeudesta saada tietoja maksutta, jotta SYKE voi täyttää lakiluonnoksen 17 §:ssä ehdotetut tehtävänsä. SYKE katsoi, että sen tulisi saada 17 §:n tehtävien hoitamiseksi käyttöönsä myös Tilastokeskuksen aineistoja, jotka Tilastokeskus tällä hetkellä salaa (ns. YKR-ruututiedot).

Kuntaliitto totesi lausunnossaan, että alueidenkäyttölaissa tulisi säätää kuntien ja maakunnan liittojen oikeudesta saada lakisääteisten tehtävien kannalta välttämättömiä tietoja maksutta ja tiedonsaantioikeuden tulisi kattaa myös salassa pidettävät tiedot. Kuntaliiton mukaan tulisi säätää selkeällä tavalla myös siitä, että kunnilla on oikeus saada tietoja SYKeltä ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Myös muutamien kuntien lausunnoissa esitettiin vastaavia näkemyksiä.

MTK:n mielestä Suomen metsäkeskuksella tulee olla myös tiedonsaantioikeus kunnilta, maakuntaliitoilta ja muilta viranomaisilta maksutta tämän lain ohjaamisen, seurannan ja kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja.

Tietojen saaminen Verohallinnolta (123 §)

Ehdotetussa 123 §:ssä säädettäisiin tiedoista, jotka kunnalla ja maakunnan liitolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstä Verohallinnolta tähän lakiin perustuvan viranomaistehtävän hoitamiseksi ja tämän lain mukaisesti hallintoasioihin liittyvien tiedoksiantojen toimittamiseksi.

OM huomautti, että esityksen jatkovalmistelussa on osoitettava ja tehtävä selkoa niistä henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä, jotka perustuisivat 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja on tarkoitus antaa tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tällaista sääntelyä on OM:n mukaan ainakin ehdotetussa 123 §:ssä. Lisäksi OM totesi, että koska 123 §:ssä ehdotetaan sääntelyä, jossa kunnille ja maakunnan liitolle ehdotetaan oikeutta saada tarpeellisia tietoja salassapitosäännösten estämättä, pykälää

on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitava perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön valossa.

Ehdotettua pykälää pidettiin siitä lausuneiden kuntien lausunnoissa pääosin tarpeellisenä. Kuntaliiton ja joidenkin kuntien lausunnossa katsottiin, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, olisiko salassa pidettävän tiedon saantioikeutta syytä laajentaa myös muihin viranomaisiin (mm. valtion viranomaisen hallinnoimat luontotiedot, kriittistä infraa koskeva paikkatieto sekä paikkaan sidottu väestötieto).

Verohallinto ehdotti kirjattavaksi hallituksen esitykseen, että "lähtökohtaisesti Verohallinto luovuttaisi ainoastaan sellaisia tietoja, joita Verohallinnolla ennestään olisi. Laajempaa ajantasaisten tietojen selvitysvelvollisuutta ei Verohallinnolle tämän pykälän nojalla säädettäisi." Verohallinnon mukaan hallituksen esityksessä olisi myös syytä kuvata tarkemmin Verohallinnolle tietojen luovuttamisesta aiheutuvat olennaiset vaikutukset ja kirjata esitykseen Verohallinnolle tuollaisista vaikutuksista aiheutuvat muutokustannukset, varsinkin jos lailla on tarkoitus perustaa säännöllinen uusi tietojen luovutusmenettely. Lisäksi Verohallinto kiinnitti huomiota käynnissä olevaan Edesmenneen omaisen asioiden vaivaton hoito (EOAVH)-hankkeeseen sisältyvää uuteen lainsäädäntöön.

Tietosuojavaltuutettu katsoi, että lain jatkovalmistelussa tulisi perustella tarkemmin, miksi ehdotettu tiedonsaantioikeus on tarpeellinen. Tietosuojavaltuutettu piti hyvänä sitä, että ehdotetussa pykälässä tiedonsaantioikeus on rajattu koskemaan tiettyjä viranomaistehtävien kannalta tarpeellisia henkilötietoja ja nämä tiedot on luetteloitu säännöksessä.

MMM kannatti ehdotettua pykälää ja katsoi, että kaavoittajan tiedonsaantioikeus verottajalta mahdollistaa maanomistajien paremman tavoittamisen ja kaavaprosessiin liittyvän tiedottamisen.

MTK ja MTK Keski-Pohjanmaa pitivät ehdotettua pykälää tärkeänä ja tarpeellisenä, sillä se osaltaan mahdollistaa paremman tiedottamisen ja vuorovaikutuksen kaavoituksessa.

Suhde muuhun lainsäädäntöön (124 §)

MMM totesi, että käynnissä olevan saaristolain (laki saariston kehittämisen edistämisestä) päivitystyön yhteydessä on tullut tarkasteltavaksi lain 8 §, joka edellyttää kyseisen lain tavoitteiden huomioimista alueidenkäytön suunnitelmissa. MMM:n näkemyksen nyt ehdotetun 124 §:n 2 momentti "Laadittaessa kaavaa saaristoalueelle on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, otettava huomioon saariston kehittämisen edistämisestä annetun lain (494/1981) 2 §:ssä säädetty tavoitteet" vastaa pykälän sisältöä hyvin ja on alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Myös Saaristoasiain neuvottelukunta piti lausunnossaan erittäin hyvänä, että pykälässä tuodaan esille alueidenkäyttölain suhde saaristolakiin ja sen tavoitteisiin.

KHO totesi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaavaa hyväksyttäessä on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, jotta kaava täyttää luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen. KHO piti tästä syystä lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltuna, että kaavan laatimisen ja hyväksymisen osalta suhteesta luonnonsuojelulakiin säädettäisiin vastaavasti kuin muun viranomaispäätöksen osalta yleisellä viittauksella luonnonsuojelulakiin ja sen nojalla säädettyyn.

21. VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

Vireillä olevia kaavoja koskeva siirtymäsäännös (126 §)

Ehdotetun 126 §:n mukaan kaavoja, jotka on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville ennen tämän lain voimaantuloa, laadittaessa ja hyväksyttäessä noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Monet elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset sekä muutamat kunnat vastustivat siirtymäsäännöstä ehdotetussa muodossa ja katsoivat, että uuden lain voimaan tullessa vireillä olevat kaavat tulee voida laatia ja hyväksyä nykyisen lainsäädännön mukaisesti eli niihin ei tule soveltaa uutta lakia. Erityisen tärkeänä tätä pidettiin tuuli- ja aurinkovoimayleiskaavojen osalta, koska näihin kaavoihin ehdotetaan merkittäviä sisältövaatimusten muutoksia. Lausunnoissa huomautettiin, että jo kaavaluonnosvaiheeseen on käytetty merkittävästi eri osapuolten resursseja ja että ehdotettu siirtymäsäännös tiukentaisi kohtuuttomasti vaatimuksia jo vireillä olevien hankkeiden osalta.

Elinkeinoelämän järjestöjen ja yritysten lausunnoissa huomautettiin, että myös rakentamislain 46 §:n 2 momentin aurinkovoimaloiden kaavoitusrajaa koskevalle muutokselle tarvitaan siirtymäsäännös, jonka mukaan muutosta ei sovelleta rakentamislupaan, joka on jo vireillä lain voimaan tullessa. Lisäksi joissain lausunnoissa katsottiin, että aurinkovoimalan sijoittamisen edellytysten muuttamiselle tulee antaa 1–2 vuoden siirtymäaika lain voimaan tulosta lukien.

Itä-Suomen hallinto-oikeus huomautti, että hallituksen esitysluonnoksessa olisi hyvä lausua siirtymäsäännöksestä muutoksenhaun kannalta erityisesti menettelysäännösten osalta. Hallinto-oikeus totesi esimerkkinä kaavapäätösten tiedoksiantoa koskevan siirtymäsäännöksen niiden kaavapäätösten osalta, jotka ovat vireillä hallinto-oikeudessa lain tullessa voimaan. Myös Turun hallinto-oikeus esitti säädettäväksi erikseen myös lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovellettavasta laista, kun asiaa käsitellään muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuimissa. Vaasan hallinto-oikeus totesi, että yleisten siirtymäsäännösten puuttuessa epäselväksi jää vireillä olevien kaavojen osalta, koskeeko pykälä myös hallintotuomioistuimessa valituksen kohteena olevia kaavoja.

Etelä-Savon ELY-keskus nosti esille, että valitusoikeuden rajausta koskevaan muutokseen liittyen on tarpeen pohtia siirtymäsäännöstä ja huomautti, että ilman siirtymäsäännöstä nyt esitetty valitusoikeuden rajausta koskisi jo voimassa olevia yleiskaavoja.

Kuntaliitto totesi, että kaavojen lisäksi tulisi selvittää muihin maankäyttö- ja rakennuslain sekä voimassa olevan alueidenkäyttölain nojalla annettuihin päätöksiin liittyvien siirtymäsäännösten tarve. Ehdotuksesta tulisi Kuntaliiton mukaan ainakin käydä ilmi, miten maankäyttö- ja rakennuslain sekä voimassa olevan alueidenkäyttölain nojalla määrätyt rakennuskiellot ovat voimassa ja minkä lain mukaisesti niiden voimassaoloa voidaan jatkaa.

Kuntien yhteisen yleiskaavan ohjausvaikutusta koskeva siirtymäsäännös (127 §)

Ehdotetun 127 §:n mukaan tämän lain 45 §:n 1 momenttia sovelletaan kuntien yhteisiin yleiskaavoihin, jotka ovat tulleet vireille tämän lain voimaantulon jälkeen.

Joensuu katsoi, että kuntien yhteistä yleiskaavaa koskeva 127 § tulisi poistaa. Joensuu totesi, että jos siirtymäsäännöstä ei muuteta, joutuu kunta lopettamaan vireillä olevan kuntien yhteisen yleiskaavan ja laittamaan kaavan uudestaan vireille, jotta yleiskaava saa 45 §:n 1 momentin mukaisen oikeusvaikutuksen maakuntakaavaan nähden.

Voimassa olevia kaavoja koskeva siirtymäsäännös (129 §)

Maakuntien liittojen ja joidenkin kuntien lausunnoissa huomautettiin, että on epäselvää, mitä siirtymäsäännös käytännössä tarkoittaa jo hyväksytyjen ja voimaan tulneiden kaavojen tulkinnan ja soveltamisen näkökulmista. Lausunnoissa kehoitettiin tarkentamaan perusteluja tältä osin. Maakunnan liitot pitivät myös ongelmallisena, että voimassa olevia maakuntakaavoja alettaisiin tulkita uudella tavalla. Maakunnanliitot huomauttivat, että näiden kaavojen selvityksiä, suunnitteluratkaisuja tai vaikutusten arviointeja ei ole tehty uuden lainsäädännön puitteissa, jolloin niiden tulkinta uudessa viitekehyksessä on käytännössä mahdotonta.

Lisäksi joidenkin hallinto-oikeuksien, ELY-keskusten ja hallinto-oikeuksien lausunnoissa huomautettiin, että voimassa olevia kaavoja koskevan siirtymäsäännöksen osalta jää epäselväksi, koskeeko se myös ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tuloa hyväksytyjä kaavoja.

22. KORVAUS METSÄTALOUDEN HARJOITTAMISEN RAJOITUKSESTA (101 a §, laki kaavojen toteuttamisesta)

Ehdotetun 101 a §:n mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Vähäistä suurempana menetystä pidettäisiin, jos se on vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä prosenttia maanomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on maanomistajalle edullisempi. Pykälää ei sovellettaisi, jos suojelumääräyksen alaisesta alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelulain mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita. Pykälää ei myöskään sovellettaisi, jos suojelumääräyksen alaisella alueella sovelletaan metsälakia ja suojelumääräys koskee metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä.

MTK, Metsäteollisuus, Maanomistajain Liitto, UPM-Kymmene Oyj ja Sahateollisuus sekä eräät muut järjestöt pitivät tärkeänä, että lakiin lisätään pykälä metsänkäytön rajoituksen korvaamisesta. Näissä lausunnoissa ehdotettua pykälää pidettiin kuitenkin epäselvänä ja maanomistajan oikeuksien kannalta soveltamisalaltaan liian suppeana ja siihen ehdotettiin paljon muutoksia ja lisäyksiä. Lausunnoissa esimerkiksi katsottiin, että korvauspykälää ei tule kohdentaa vain suojelumääräyksiin ja että luonnonsuojelulakiin ja metsälakiin liittyvät soveltamisalan rajoitukset tulee poistaa. Lausunnoissa myös ehdotettiin muutoksia korvauksen määräytymistä koskeviin periaatteisiin ja katsottiin, että siirtymäsäännöstä tulisi laajentaa koskemaan myös voimassa olevia kaavoja siirtymäajan jälkeen.

Myös MMM kannatti lausunnossaan korvauspykälän lisäämistä lakiin ja totesi, että korvauspykälä on välttämätön osa kokonaisuutta, sillä kaavojen sisältövaatimukseen on lisätty uutena sisältövaatimuksena muun muassa luonnon monimuotoisuuden vaaliminen. MMM esitti lausunnossaan muitakin huomioita pykälästä.

Kuntaliitto ja monet kunnat, maakunnan liitot ja ELY-keskukset vastustivat lausunnoissaan ehdotettua pykälää ja esittivät kritiikkiä sitä kohtaan. Lausunnoissa viitattiin kaavojen sisältövaatimukseen ja todettiin, että 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. Ehdotettua muutosta pidettiin monissa lausunnoissa kaavojen sisältövaatimukset ja asetettu korvauskynnys huomioon ottaen kunnille kohtuuttomana. Lisäksi lausunnoissa pidettiin ongelmallisena, että kunta joutuisi vastaamaan mahdollisesti maakuntakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta metsänkäytönrajoituksesta, jonka syntymiseen kunnalla ei itsellään ole mahdollisuutta määrävällä tavalla vaikuttaa. Useissa lausunnoissa katsottiinkin, että jos ehdotetussa pykälässä tarkoitettu korvausvelvollisuudesta halutaan säätää, korvausvelvollisuus pitäisi olla kunnan sijasta valtiolla.

VM katsoi, että ehdotetun säännöksen taustat eivät avaudu esityksestä. VM:n mukaan perimmäinen tarve asiasta säätämiseksi ja se, miten asia suhtautuu jo käytössä oleviin eri lakien mukaisiin menettelyihin sekä muihin käytössä oleviin suojelutoimenpiteisiin, kuten Metso- ja Helmi-ohjelmiin, jäävät käsittelemättä. Lisäksi VM huomautti, että ehdotus siitä, että maakuntakaavan suojelumääräyksillä voisi aiheuttaa yksittäiselle kunnalle korvausvelvollisuuden ei tulisi olla mahdollista.

Myös useat luonnonsuojelu- ja ympäristöjärjestöt vastustivat ehdotettua pykälää. Esimerkiksi SLL totesi lausunnossaan, että esitetty metsätalouden uusi korvaussysteemi käytännössä lopettaisi metsien suunnittelun kaavoituksella kunnissa ja tämä olisi kohtuutonta muun muassa ilmasto- ja luontotavoitteiden kannalta.

