

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöstä

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (jäljempänä ELY-keskus) toteaa yleisesti, että maankäyttö- ja rakennuslain jakaminen useaan eri lakiin tekee alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvän lainsäädännön kokonaisuuden hahmottamisesta eri toimijoille haastavampaa. Lisäksi yksittäisten lakimuutosten, kuten tämän luonnoksen hallituksen esityksen alueidenkäyttölain luonnoksen vaikutusten arviointi suhteessa alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuuteen on vaikeaa.

ELY-keskusten Liikenne ja infrastruktuuri -vastualueet ovat antaneet laki-esityksestä yhteisen lausunnon, jonka Varsinais-Suomen ELY-keskus on toimittanut 27.6.2025. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ei toista ko. lausunnon sisältöä tässä lausunnossa.

1 §:ssä ja 5 §:ssä esitetyt tavoitteet ovat hyviä.

Ehdotus uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöstä sisältää nykyistä lakia vahvemman ymmärryksen ilmasto-olosuhteiden muuttumisesta ja alueidenkäytön merkityksestä ilmastotoimien toteutuksessa. Rakennettu ympäristö muuttuu hitaasti, joten se on järkevää suunnitella lähtökohtaisesti sellaiseksi, ettei tulevaisuuden olosuhteet aiheuta vaaraa tai vahinkoa. On hyvä, että alueidenkäytön suunnittelun tavoitteissa (5 §) nostetaan erikseen esille ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen. Perusteluteksteissä tunnistetaan, että ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunnalla sekä ennakoivalla ilmastonmuutokseen sopeutumisella on mitä ilmeisimmin myönteisiä vaikutuksia kansantalouteen, vaikka monimutkaisten vaikutusketjujen vuoksi näiden vaikutusten arviointiin liittyykin epävarmuuksia.

Ilmastokysymykset on kaikkienensa otettu alueidenkäyttölain luonnoksessa huomioon hyvin ja esitys mahdollistaa sekä hillinnän että sopeutumisen näkökulmien aiempaa paremman huomioon ottamisen alueidenkäytön suunnittelussa. Ilmasto nousee esiin kaikilla kaavatasoilla, joskin sisältövaatimuksiin eri tavoin kirjattuna. Ilmastonäkökulman vaikuttavuutta vahvistaisi maakuntakaavaa vastaava tapa kuvata ilmastokysymykset johdonmukaisesti sisältövaatimuksissa myös muilla kaavatasoilla: erityisesti yleiskaavan osalta olisi tarpeen varmistaa ilmastokysymysten kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen. Lisäksi olisi tarpeen tuoda esiin kaavoituksen kulloisetkin mahdollisuudet ehkäistä hiilivarastojen ja -nielujen vähenemistä sekä metsäkatoa.

Kansallisuutta turvallisuutta koskeva 6 § vastaa nykyisissä olevaa 4 a §:ä. ELY-keskus toteaa, että pykälä on tarpeellinen ja että sitä tulisi tarkentaa jokaisen kaavatason sisältövaatimuksissa, erityisesti yleiskaavatasolla. Lisäksi tulee varmistaa, että rakentamislain puhtaan siirtymän sijoittamisluvissa huomioidaan myös kansallinen turvallisuus.

ELY-keskus pitää hyvänä, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ohjeistus ollaan tuomassa alueidenkäyttölakiin (7 §), sillä käytännössä suuronnettomuusvaaran huomioiminen on osoittautunut haasteelliseksi ohjaavien lakien erilaisten lähtökohtien takia (esim. kemikaaliturvallisuuslaki). Kunnat ovat ryhtyneet enenevässä määrin yleis- ja asemakaavoittamaan mahdollistavia puhtaan siirtymän teollisuusalueita, joissa hanketoimijat ja/tai tarkemmat toiminnot eivät ole vielä selvillä. Tätä varten kaavoituksessa tehdään usein ns. T-kem-selvityksiä, joissa ennakoitaan, mitä toimintoja alueelle voisi sijoittua ympäristöolosuhteet huomioiden (esim. etäisyys lähiasutukseen). Kyseisistä kaavoista pyydetään tälläkin hetkellä lausunto Tukesilta, mutta ainakaan Pohjois-Pohjanmaalla Tukes ei ole ottanut voimassa olevan lainsäädännön perusteella lausunnoissaan kantaa siihen, ovatko tehdyt selvitykset tältä osin riittäviä ja onko alueelle mahdollista sijoittaa yleis- ja/tai asemakaavan mahdollistamia toimintoja. Lisäksi kemikaaliturvallisuutta ohjaavassa laissa turvallisuutta arvioitaessa huomioidaan onnettomuuden todennäköisyys, kun taas alueidenkäyttölaki lähtee siitä, että turvallisen ja terveellisen elinympäristön vaatimuksen tulisi täytyä aina. Laitoksen sijoittaminen voi siis kemikaalilainsäädännön osalta olla mahdollista, mutta alueidenkäyttöä ohjaavan lainsäädännön kannalta ei.

7 §:n perusteluissa todetaan, että konsultointivöhykkeet ovat apuna arvioitaessa lausuntopyynnön tarvetta. Konsultointivöhykkeet ovat nykyisellään rajattua tietoa, jota ei ole saatavilla yleisistä tietoverkoista. Kunnilla ei välttämättä ole tietoa kaikista konsultointivöhykkeen omaavista laitoksista. On syytä varmistaa, että konsultointivöhyketiedot ovat kuntien ja valtion lupa- ja valvontaviraston käytettävissä.

Nykyiset alueidenkäyttölain 8 §:n mukaiset kuntien kehittämiskeskustelut esitetään muutettavan vähintään joka toinen vuosi pidettäväksi yhteistyökeskusteluiksi (10 §). Valtion resurssien kannalta tämä lienee lyhyellä tähtäimellä taloudellinen ratkaisu, mutta pidemmän päälle tähän sisältyy yhteiskuntatalouden näkökulmasta riskejä kokonaisvaltaisen yhteistyön heikkenemisen ja valtionhallinnon etääntymisen vuoksi. Pohjois-Pohjanmaalla sekä ELY-keskus että maakunnan kunnat ovat kokeneet vuosittaiset yhden kunnan ja ELY-keskuksen väliset kahdenkeskiset

kehittämiskeskustelut tärkeiksi vuorovaikutustilanteiksi, joissa on voitu luottamuksellisesti keskustella kuntapäättäjien, kunnan sekä valtion viranomaisten kesken kunnan elinvoimaisuuden kannalta merkittävistä hankkeista. Samalla valtionhallinto on ns. jalkautunut kuntiin, joissa pääosa kehittämiskeskusteluista on järjestetty paikan päällä. Joka toinen vuosi pidettävän yhteistyökeskustelun ulkopuolelle jää paljon asioita ja hankkeita, joista olisi ollut hyvä keskustella. Yhteistyökeskusteluiden järjestäminen vuosittain edistäisi asioiden ennakollista hoitamista, mihin esim. LVV:n perustamisella pyritään ympäristöhallinnon osalta. Hankekohtaiset kaavaneuvottelut ja yhden luukun palveluprosessiin liittyvät neuvottelut eivät korvaa nykyisiä kokonaisvaltaisia kehittämiskeskusteluita.

Aiemmassa valmistelussa mukana ollut maailmanperintökohteita koskeva pykälä on jätetty pois lakiehdotuksesta, mitä ELY-keskus pitää valitettavana ratkaisuna. Kohteiden arvojen säilymisen turvaamiseksi olisi tärkeää, että keskeinen kulttuuri- ja luonnonperinnön turvaamisen tunnistettaisiin myös lainsäädännössä. ELY-keskus esittääkin, että lakiin lisättäisiin maailmanperintöä koskevat pykälät.

Yleisesti alueidenkäyttölakiin tulisi lisätä keskeisten termien määritelmät, kuten rakentamislaisissa on tehty, jotta laintulkinta olisi yksiselitteisempää

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

ELY-keskus toteaa, että Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten tehtävä- ja toimivaltajakoon jää edelleen epäselvyyttä. Sekä tehtäväjakoa että edistämis- ja tukemistehtävien sisältöä tulisi täsmentää pykäläperuste-luissa. Luvussa 2 LVV:lle ja EVK:lle on annettu myös uusia tehtäviä. Uusiin tehtäviin tulee varata riittävät resurssit molemmissa virastoissa.

Elinvoimakeskusten alueidenkäyttötehtävässä on perustellusti tunnistettu rajapinta ilmastokysymyksiin. Tehtävä on luonteva yhteistyökumppani myös ilmasto- ja aluekehittämistehtäville. Olisi hyvä selkeyttää, että tehtävään sisältyy toimiminen luonnoksen 8 § mukaisessa MAL-yhteistyössä. Tämä mahdollistaisi ilmastönäkökulmien huomioimisen prosessissa aiempaa vaikuttavammin.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on jatkossakin varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomiointi alueidenkäytön suunnittelussa. 18 §:än lisätty maininta kansallisesta turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta on perusteltu. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi esittää, miten tavoitteet huomioidaan rakentamislain puolella olevissa kaavoituksen ohittavissa lupaprosesseissa (Rakentamislaki 43a§) tai ilman luvittamista tapahtuvassa rakentamisessa.

On kannatettavaa, että valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tulkinnanvarainen termi ekologinen kestävyys korvataan ilmastonmuutoksen hillinnällä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisella, luonnon monimuotoisuudella ja luonnonvarojen kestäväällä käytöllä. Ilmastotavoitteiden osalta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laadinnassa on syytä huomioida kansalliset ilmastopolitiikan suunnitelmat. Alueidenkäyttölain toimeenpanossa on tarpeen varmistaa mekanismit, joilla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista pystytään valvomaan ja varmistamaan.

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tuomista VAT:in pidetään ensiarvoisen tärkeänä myös kansallisten ilmastotavoitteiden kannalta. Yhtenäisen viherrakenteen valtakunnallinen merkitys olisi tärkeä tuoda esiin omana, niin ilmasto- kuin luonnon monimuotoisuustavoitteitakin tukevana kokonaisuutenaan.

Ilmastotavoitteiden kannalta on haasteellista, että ilmastokysymykset on VAT:ssa rajattu merkittäviä vaikutuksia aiheuttaviin kysymyksiin. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen on tällä hetkellä niin kriittistä, että lähtökohtaisesti kaikki ilmastovaikutukset ovat valtakunnallisesti merkittäviä. Olisi vähemmän tulkinnanvaraista muotoilua, mikäli pykälistä jätettäisiin pois käsite valtakunnallinen merkittävyys. Tämä ei muuttaisi säädöksessä tarkoitettua, koska VAT:ssa joka tapauksessa käsitellään valtakunnallisia kysymyksiä.

ELY-keskus katsoo, että 19 §:n luetteloon, jossa on lueteltu tahoja, joilta ympäristöministeriön tulee pyytää lausunto VAT-ehdotuksesta, tulee lisätä elinvoimakeskukset, koska VAT:ssa käsitellään niiden toimialaa koskevia asioita (liikenne, elinkeinot).

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Kokonaisvaltaisen maakunnan strategisen suunnittelun rooli vähenee ja kuntien maankäytön suunnittelu tulee entistä enemmän painottumaan nopeasti reagoitaviin hankeyleiskaavoihin ilman kokonaisvaltaista tarkastelua. Maakuntakaavan ns. lentokorkeuden nostaminen tulee vähentämään maakunnallisten selvitysten laatimista ja todennäköisesti myös nostamaan yksittäisten kuntien kaavoituskustannuksia, koska yksittäisissä kaavahankkeissa joudutaan yleiskaavan sisältövaatimusten täyttämiseksi tekemään hankekohtaisesti ylikunnallisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja, joita nykyisin on tehty maakuntakaavoituksen yhteydessä.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin tulisi lisätä kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon näkökulmat, koska valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat sanamuodoltaan paljon yleispiirteisempiä. Erityisesti tämä korostuu energiahuollon kysymyksissä, kuten tuuli- ja aurinkovoiman, vedyntuotannon sekä niiden siirtoyhteyksien suunnittelussa, yhteensovittamisessa ja yhteisvaikutusten arvioinnissa.

Maakuntakaavoitukseen esitetyt lisäykset ovat ilmaston kannalta positiivisia, vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikkeneminen voi olla haaste kestävän aluerakenteen toteutumiselle. Esitetyt muutokset luovat uudenlaisia mahdollisuuksia uusiutuvan energian sekä hiilinielujen ja viherrakenteen kysymysten yhteensovittamiselle maakuntatasolla. Maakunta-kaavaan kuuluisi mm. luonnonvarojen kestävän käytön edellytysten tarkastelu. Teema on keskeinen myös ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Kiertotalouden edellytysten tarkastelu olisi loogista tuoda myös asiayhteydessä näkyväksi, sillä kiertotalous kytkeytyy olennaisesti luonnonvarojen kestävään käyttöön ja myös laajempiin yhdyskuntakehityksen kysymyksiin.

Koska Lupa- ja valvontaviraston toimialue on valtakunnallinen, tulisi 29 §:än lisätä valtakunnallisesti merkittävien asioiden yhteystahoksi ministeriöiden lisäksi myös LVV.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kuten maankuntakaavan sisältövaatimukseen, niin myös yleiskaavan sisältövaatimukseen tulisi lisätä kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon näkökulmat.

Ilmaston huomioiminen yleiskaavatasolla olisi erittäin tärkeää yhdenmukaistaa maakuntakaavaa vastaavaksi tämän ohjausvaikutuksen vähentyessä. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen sisältövaatimukseen sekä nimenomaisesti mainittuina perusteluihin mahdollistaisi moninaisen, erityyppisissä yleiskaavoissa (ml. erilaiset vaihekaavat) esille nousevien ilmastovaikutusten huomioon ottamisen.

Yleiskaavassa olisi tärkeää huomioida paitsi olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin, myös esim. hiilinielujen turvaamisen (ml. päästöjen kannalta olennaiset turvemaat) näkökulma. Tuomalla ilmastokysymykset selkeämmin sisältövaatimukseen myös ohjausvaikutus asemakaavatasolle toteutuisi nykyistä paremmin.

Yleiskaavan sisältövaatimukseen olisi tärkeä kirjoittaa auki ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellytykset. 34 § 2 mom. kohdassa 10 mainitaan lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautuminen. ELY-keskus huomauttaa, että yleiskaavoituksella olisi tärkeää ennen kaikkea ohjata yhdyskuntarakennetta sellaiseksi, että se kestää tulevaisuudessa ilmasto-olosuhteissa, jotka eivät ilmene pelkästään äärevöitymisestä vaan myös esimerkiksi pidempikestoisina helle- ja kuivuusjaksoina. Kohdan muotoilu olisi hyvä täsmentää pykälässä. Perustelutekstissä olisi hyvä todeta - samaan tapaan kuin lain yleisissä tavoitteissa - että suunnittelun tulee tukea ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteita.

Lakiluonnoksen yleiskaavamääräyksiä koskeva pykälä (37 §) vastaa suojelumääräysten osalta nykyisin voimassa olevaa. Yleiskaavaan sisältyvistä suojelumääräyksistä, niiden velvoittavuudesta ja ohjausvaikutuksesta erityisesti arvokkaan rakennuskannan purkamistilanteissa on nykyisellään

kuitenkin jatkuvasti epäselvyyttä, vaikka sekä voimassa olevassa että ehdotetussa alueidenkäyttölaissa selvästi todetaankin, että yleiskaavassa voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä. Alueidenkäyttölain uudistuksessa tulisi pyrkiä selventämään tilannetta ja parantamaan yleiskaavan ohjausvaikutusta arvokkaan kulttuuriympäristön osalta. ELY-keskus katsoo, että lain perusteluissa esitetty määräaikaisen suojelun mahdollisuus ei sovellu rakennetun kulttuuriympäristön eikä myöskään luonnonympäristön säilymisen turvaamiseen.

Esitetty 41 § yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittely on perusteltu, sillä käytännössä tälläkin hetkellä yleis- ja asemakaavoja laaditaan yhtäaikaaisesti. Pykälä myös yhdenmukaistaa eri viranomaisten tulkintaa erityisesti hankekaavoituksessa yleiskaavan ohjaavuudesta. Lakiluonnoksessa on rajattu valitusoikeutta (114§) asemakaavasta, mikäli ratkaisu perustuu voimassa olevaan yleiskaavaan. Yhteisprosessissa näin ei ole, joten osallisten valitusoikeus tulee kattamaan molemmat kaavatasot. Näin ollen asemakaavojen valitusoikeus tulee jatkossa olemaan kahtalainen.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Ilmasto on asemakaavatasolla nostettu esiin pääosin liikkumisen kysymyksenä. Tarvetta olisi katsoa asiaa tätä kokonaisvaltaisemmin. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen sisältövaatimuksiin erikseen mainittujen yksityiskohtaisten teemojen lisäksi ei ennalta rajaisi ilmastovaikutuksia vain tiettyihin kysymyksiin.

Olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta on tärkeää tunnistaa paitsi ääri-ilmiöiden, myös hitaasti tapahtuvan muutoksen vaikutukset suunnitteluun.

50 § 2 momentin neljännessä kohdan perusteluissa todetaan, että ”tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että asemakaavassa ei osoitettaisi rakentamista tulvariskialueelle, jos kaavaratkaisulla ei muuten voitaisi välttää tulvariskiä.” Mikäli tulvariskialueella ei tarkoiteta maa- ja metsätalousministeriön nimeämiä merkittäviä tulvariskialueita tai ELY-keskusten tunnistamia muita tulvariskialueita, olisi sekaannusten välttämiseksi hyvä käyttää esimerkiksi termiä ”tulvavaara-alue”. Termin ”tulvariskialue” käyttö on aiheuttanut kaavaprosessien yhteydessä sekaannuksia.

Samassa perustelukohdassa on myös todettu tulvariskeihin liittyen ”arvioissa tulee rakentamisen osoittamisen lisäksi ottaa huomioon myös kulkuyhteyksien järjestäminen”. Lakiehdotuksen 50 §:ssä ei kuitenkaan löydy mainintaa tulvankestävien kulkuyhteyksien järjestämisestä. Tulvankestävien kulkuyhteyksien tulisi olla osa tulviin varautumista asemakaavan laadinnassa ja siitä tulisi säätää uudessa alueidenkäyttölaissa.

Asemakaavan sisältövaatimukseen (50 §) on sisällytetty vaatimus varautua lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin. ELY-keskus huomauttaa, että kaavoituksella olisi tärkeää ennen kaikkea ohjata yhdyskuntarakennetta sellaiseksi, että se kestää tulevilla ilmasto-olosuhteissa, jotka eivät ilmene pelkästään äärevöitymisestä. Kohdan muotoilu olisi hyvä täsmentää pykälässä. Vaikka ilmastonmuutokseen sopeutumisen tavoite on kirjattu alueidenkäytön suunnittelun tavoitteena, rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevien lakien kokonaisuus jää jokseenkin epäselväksi erityisesti tarkemmalla kaavatasolla. Rakentamislaki ei sisällä selkeää vaatimusta tulevaisuuden ilmasto-olosuhteiden selvittämisestä ja ilmastonkestävästä rakentamisesta. Yhdyskuntarakentamislaki ja yhdyskuntakehittämislaki ovat puolestaan vielä valmistelussa. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen alueidenkäytön suunnittelun keinoin tulisi tehdä kunnille mahdollisimman selkeäksi.

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

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Maakuntakaavan tehtävistä poistuisi seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjaus ja mitoittaminen. Lakimuutos on looginen, jos halutaan vähentää maakuntakaavoituksen liian yksityiskohtaista kunnittaista ohjausvaikutusta ja lisätä kuntien yhteistyötä. Seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden vaikutukset kohdentuvat pääosin seudulliseen palvelurakenteeseen, tällöin kaavallinen valmistelu ja päätöksenteko on mielekästä tehdä seudullisena yhteistyötä tai kunnissa. Maakunnalliset isot kaupan yksiköt on mahdollista valmistella ja osoittaa jatkossakin maakuntakaavoissa tapauskohtaista maakunnallista harkintaa käyttäen.

65 §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköt olisi osoitettava jatkossakin ensisijaisesti keskusta-alueille. Osoitus ensisijaisesti keskusta-alueelle on edelleen tarpeen, sillä se edistää keskusta-alueiden elävyyttä. Lakiluonnosaineistossa viitataan Suomen ympäristökeskuksen vähittäiskaupan rakennetta, sijaintia ja asiointia koskevaan selvitykseen (2024), jonka mukaan keskustojen asema on heikentynyt viime vuosikymmenien aikana vähittäis-kaupassa ja erityisesti päivittäistavarakauppa aiheuttaa paljon enemmän matkoja ja kuljettuja kilometrejä kuin muut palvelut. Selvityksen mukaan kaupan ohjauksella voidaan vaikuttaa hyvän yhdyskuntarakenteen muodostumiseen ja kestäväan liikkumiseen. Tämän perusteella kaupan sijainnin ohjaus on edelleen perusteltua.

65 § mahdollistaa yksiköiden sijoittamisen myös keskusta-alueiden ulkopuolelle, jos vaikutusselvitykset sen mahdollistaisivat. Yhdeksi skenaarioksi teksteissä todetaan, että suurten yksiköiden toteuttaminen keskusta-alueiden ulkopuolelle voi nopeutua, kun maakuntakaavallista

ohjausta vähennetään. Kaupallisten selvitysten laatu on ensisijaisen tärkeää, jotta tämä näkymä ei toteutuisi. Toisaalta pykälä mahdollistaa riittävän joustavan tulkinnan kaupallisten palvelujen sijoittumisen pohdinnassa; esimerkiksi moni tilaa vaativa kauppa ei sovellu järkevästi keskusta-alueille.

Voimassa olevasta laista poiketen laissa ei enää säädettäisi, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä. Pykälän perusteluissa tämä esitetään toteamuksena – varsinaisia perusteluja ei esitetä, miksi muutos nykyiseen lakiin tehdään. Sijoittaminen joukkoliikennetyhteyksien ja kevyenliikenteen varteen olisi edelleen hyvä tavoite.

Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, miten kansallinen turvallisuus, huoltovarmuus tai varautuminen on huomioitu vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevissa erityisissä säännöksissä.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

ELY-keskus toteaa, ettei tuulivoimaloiden vähimmäisetäisyyttä ole perusteltu hallituksen esitysluonnoksessa. Mekaaninen vähimmäisetäisyys johtaa tuulivoimahankkeiden sijoittumiseen yhä erämaisemmille alueille, mikä johtaa metsäisten alueiden lisääntyvään pirstoutumiseen ja heikentää luonnon monimuotoisuutta. ELY-keskus huomauttaa, että maakuntakaavojen tuulivoimaloiden alueiden mitoituksessa ja sijoittelussa on käytetty erisuuruisia voimalakokoja eri aikoina. Tämä johtaa siihen, että tuulivoimaa voi maakunnasta ja maakuntakaavasta riippuen tulla hyvinkin lähelle pysyvää tai loma-asutusta.

Esitysluonnoksen perusteella on myös hankalaa arvioida, mikä merkitys on sinänsä maakuntakaavan mukaisissa hankkeissa, jotka alueensa puolesta poikkeavat kaavassa esitetystä yleisluonteisesta rajauksesta. Epäselväksi jää, sovelletaanko vähimmäisetäisyyttä niihin tuulivoimaloihin, jotka eivät ole maakuntakaavan aluerajauksen sisällä (vrt. KHO 2023:57). Vähimmäisetäisyysvaade ei siis ratkaise tuulivoiman etäisyyteen liittyvää haastetta. Ilmastotavoitteiden kannalta riskinä on, että esitetty etäisyysäännös voisi hidastaa puhtaamman energiajärjestelmän kehittymistä, kun hankkeille ei enää löytyisi sopivia sijainteja.

ELY-keskus toteaa, että tuulivoima-alueiden sijoittelun ja voimaloiden etäisyyden suhteessa asutukseen, loma-asutukseen ja muihin häiriintyviin kohteisiin tulisi jatkossakin perustua kattaviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Lisäksi tuulivoimaselvityksiin liittyviä mallinnuksia tulisi jatkokehittää ja ohjata sekä esim. välkkeelle antaa kansalliset ohjeavrot.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkoenergiahankkeiden toteutuminen myös hiilinielujen ja metsäkadon kannalta kestävästi on tärkeä tavoite, ja esitetyt muutokset tuottaisivat lisää harkintaa soveltuvien sijoituspaikkojen suhteen. Luonnoksessa rakentamista pyritäisiin ohjaamaan pois luonnontilaisilta soilta, mutta hiilinielujen ja -varastojen kannalta myös ojitettujen soiden välttäminen olisi merkittävää. Metsäkadon vähentämiseksi aurinkoenergiahankkeita ei tulisi ohjata metsäisille alueille.

Esitetty 10 hehtaarin raja aurinkoenergian kaavoitustarpeen syntymiselle on avaus tuoda merkittäviä vaikutuksia aiheuttavia aurinkoenergiahankkeita kaavallisen tarkastelun piiriin. Raja-arvo on kuitenkin haasteellinen, koska vaikutukset eivät ole riippuvaisia vain pinta-alasta vaan myös sijainnista. Muotoiluna olisikin parempi, jos kaavoituksen tarve kytkeytyisi hankkeen todennäköisesti aiheuttamiin vaikutuksiin.

10 ha:n hankekoko kasvattaa myös merkittävästi kuntien yleiskaavahankkeiden lukumäärää. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla on tällä hetkellä ELY-keskuksen tiedossa 98 aurinkovoimahanketta, joista 85 hanketta on vähintään 10 ha kokoisia. Osa näistä sijoittuu tuulivoimayleiskaavojen alueelle, mutta siitä huolimatta yksistään Pohjois-Pohjanmaalla puhuttaisiin kymmenistä uusista aurinkovoimayleiskaavoista. ELY-keskus toteaa, että useissa kunnissa kaavoittajaresurssit ovat niukat ja kaavoja laativa konsulttitoimistot ovat myös tällä hetkellä erittäin työllistettyjä jo nykyisten puhtaan energian hankkeiden vuoksi. Valtionhallinnon säästötavoitteet vaikuttavat myös Lupa- ja valvontaviraston tuleviin resursseihin. Voikin kysyä, onko 10 ha yleiskaavaraja liian matala resurssinäkökulmasta katsoen.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Rantarakentamisen osalta ELY-keskus toteaa, että 75 §:ssä esitettyjä termejä ”muut käyttötarkoitukset” ja ”vähäinen määrä” tulisi avata ja määritellä tarkemmin perusteluissa, jotta lainkohdalle tulisi mahdollisimman yksiselitteinen tulkinta.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 § 3 momentilla säädetään uutena selvitettävänä asiana kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Lainkohdan perusteluja olisi hyvä laajentaa.

85 §:än tulisi lisätä elinvoimakeskus, sillä maakuntakaavalla vaikutetaan maakunnalliseen liikennejärjestelmään.

88 § kolmannen kohdan perustelutekstiä tulisi tarkentaa esimerkiksi seuraavalla tavalla: "Lausunto on kuitenkin pyydettävä Lupa- ja valvontavirastolta yleiskaavaehdotuksista, jotka koskevat suoraan

tuuli- tai aurinkovoiman rakentamista sekä energiavarastoja." Tällä lisäyksellä varmistetaan Lupa- ja valvontaviraston tietoisuus merkittävistä aurinko- ja tuulivoimahankkeista ja niiden vaikutuksista myös tulevaisuudessa. Lisäksi ELY-keskus esittää kohtaan lisättäväksi maininnan energiavarastoista, joiden ympäristövaikutuksista ja rakentamisen määrästä on kertynyt sille hyvin vähän tietoa tätä lausuntoa annettaessa. Erilaisten energiavarastojen yleistymisen ja sijoittuminen esimerkiksi energiansiirtoverkkojen kannalta keskeisille paikoille, voi johtaa vielä ennakoimattomiin vaikutuksiin. Lupa- ja valvontavirasto on keskeisessä valtakunnallisessa asemassa koskien alueidenkäytön suunnittelua ja ohjausta, sekä luonnon- ja ympäristönsuojelua. Sillä tulisi näin ollen olla riittävästi tietoa kaikista merkittävistä energiasektorin hanketyypeistä myös jatkossa.

89 §:än tulisi lisätä kohta lupa- ja valvontaviraston valvomien kohteiden huomioimisesta asemakaavan lausunnonmenettelyssä esimerkiksi seuraavalla tavalla: "tai ympäristönsuojelu- ja vesilain nojalla lupa- ja valvontaviraston valvonnassa olevia kohteita tai alueita." Tällä varmistetaan merkittäviä ympäristövaikutuksia omaavien toimintojen ja laitosten riittävä huomioiminen asemakaavoitusmenettelyssä. Lisäksi toimintoja valvovan viranomaisen tietoon tulee näin saatettua valvonnassa huomioon otettavat alueen muutokset ja suunnitelmat.

Vaikutusten selvittäminen luonnoksen mukaisesti on kuvattu kattavasti ja ilmastovaikutusten osalta esitetty selkeyttäisi tilannetta. Perustelutekstissä on hyvin arvioitu, että ilmastovaikutusten selvittämistä on jo tehty tähänkin saakka, eikä muutoksesta aiheudu merkittäviä lisäselvitystarpeita.

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

Perusteluihin olisi hyvä täydentää, mistä 4 kuukauden käsittelyaika aloitetaan laskemaan. Mikäli aloitteen lähtötiedot ja perustelut ovat puutteelliset, ei käsittelyajan laskemista tulisi aloittaa aloitteen saapumishetkestä vaan siitä hetkestä, kun asiakirjat ovat riittävät asian käsittelyä varten päätöksentekoaikavälissä.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Merialuesuunnittelussa on läheisiä yhtymäkohtia sekä vesien- että merenhoidon suunnitteluun. Vesien- ja merenhoidon suunnittelussa tuotetaan tietoa rannikko- ja meriympäristön ominaispiirteistä, tilasta, tilatavoitteista sekä toimenpiteistä tilatavoitteiden saavuttamiseksi. Edellä mainitut suunnitelmat tulee ottaa huomioon merialuesuunnittelussa. Myös laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä (28 §) edellyttää, että valtion ja kuntien viranomaiset sekä viranomaistehtäviä hoitavat ottavat toiminnassaan huomioon vesien- ja merenhoitosuunnitelmat.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Lakiluonnoksen perusteluissa ei kerrota, miksi maakuntakaava on rajattu pois kansallisen kaupunkipuiston alueelta. ELY-keskus muistuttaa, että enemmistöllä Suomen maapinta-alasta ainoa lainvoimainen kaava on maakuntakaava.

Kansallisen kaupunkipuiston käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksyy lakiluonnoksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto. Tehtävä on uusi ja siihen tulee varata riittävät resurssit.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Esitysluonnoksen luvusta 17 puuttuu erillinen tiedoksiantopykälä hyväksytyjen päätösten tiedoksiantamisesta viranomaisille, kuten Lupa- ja valvonta-virastolle ja elinvoimakeskuksille. 107 §:än tulee lisätä, että kaavan hyväksymispäätös tulee aina antaa tiedoksi Lupa- ja valvontavirastolle. Nykyisen MRA 94 §:ä vastaavaa pykälää ei ole nyt liitteenä olevassa uuden asetuksen luonnoksessa. Viranomaisen tiedoksisaanti nykyistä vastaavasti tuleekin varmistaa säätämällä asiasta joko laissa tai asetuksessa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

ELY-keskus toteaa, että viranomaisen oikaisukehotuksen poistamisella ei sujuvoiteta kaavoittamista. Oikaisukehotus on ollut tarpeellinen, kevyt menettelytapa kaavoituksen edistämisessä ja valvonnassa, jolla kunnalle on annettu mahdollisuus korjata kaavoituksessa tapahtuneet ilmeiset virheet ja puutteet esim. kaavan sisältövaatimusten toteutumisen suhteen ja tehdä uusi hyväksymispäätös toimenpiteiden jälkeen. Jos oikaisukehotusta ei ole käytössä, jää viranomaiselle ainoaksi mahdollisuudeksi valittaminen hallinto-oikeuteen.

ELY-keskus pitää erikoisena, että Suomen Metsäkeskus on nostettu 113 ja 144 §:ssä ainoana erillisenä valitusoikeudellisenä tahona. Myös alueellisilla vastuumuseoilla tulee olla nimenomainen valitusoikeus. Alueelliset vastuumuseot toimivat mm. kulttuuriympäristön asiantuntijoina ja hoitavat kulttuuriympäristön alueellisia viranomaistehtäviä. Esimerkiksi rakentamislain perusteluihin on nimenomaisesti kirjattu, että museoviranomaisella tarkoitetaan sekä Museovirastoa että alueellista vastuumuseota

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa j voimaantuloa koskevat säännökset

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

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

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

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

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

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

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

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain muutoksella tulee ohjata lisäksi kansallisen turvallisuuden huomioimista: rakentamisluvassa (42 §), sijoittamisen edellytyksissä muualla kuin asemakaava-alueella (45 §) sekä puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksissä (46 a §).

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

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

Nykyisen MRA 94 §:ää vastaavaa pykälää ei ole nyt liitteenä olevassa uuden asetuksen luonnoksessa. Viranomaisen tiedoksisaanti nykyistä vastaavasti tuleekin varmistaa säätämällä asiasta joko laissa tai asetuksessa

Saine Elina
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus - Lausunto on koottu luonto ja
alueidenkäyttö -yksikössä ja hyväksytty USPAssa