

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

ELY-keskus kannattaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kolmiportaisen hierarkian säilyttämistä ja pitää hyvänä yleisissä säännöksissä esitettyjä suunnittelun tavoitteita sekä kestävän kehityksen korostamista.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

13 § Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

ELY-keskus pitää hyvänä, että HE-luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on yksityiskohtaisesti tuotu esille, mitä kunnan alueidenkäytön tukemisella tarkoitetaan. ELY-keskus kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tukemiseen sisältyy myös alueidenkäyttöä koskevan koulutuksen järjestäminen kunnille, joka aiemmin on ollut ympäristöministeriön tehtävänä esimerkiksi lainsäädäntöuudistusten osalta. Edellä mainitun osalta tulee myös tunnistaa ja turvata LVV:n resurssit ja sen asiantuntijoiden tarve koulutukselle ja se, että koulutuksen järjestäminen kunnille vie LVV:n resursseja muista lakisääteisistä tehtävistä. Onko HE-luonnoksen tarkoittamana koulutuksen järjestäminen tarkoitus siirtää ympäristöministeriöltä lakiuudistuksen myötä LVV:lle?

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

20 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutukset

ELY-keskus kiinnittää huomiota rakentamislain 43 a §:n (897/2024) mahdollistaman, kaavoituksen syrjäyttävän lupamenettelyn ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseen ja edistämiseen edellä mainitussa lupamenettelyssä. Alueidenkäyttölaki tai rakentamislainsäädäntö

säädetyt puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytykset (46 a §) eivät edellytä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista ja edistämistä, suunnittelujärjestelmän korvaaminen lupamenettelyllä ei tulisi sivuuttaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset

ELY-keskus pitää hyvänä, että HE-luonnoksessa yleiskaavan sisältövaatimuksiin on lisätty olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin hyödyntämisen sekä luonnon monimuotoisuuden vaalimisen huomioiminen. Sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautuminen ja hulevesien hallinta on myös perusteltua nostaa yleiskaavan sisältövaatimuksiin.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

ELY-keskus pitää esitettyä yhteiskäsittelyn mahdollisuutta kannatettavana. HE-luonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan avata tilannetta, jossa yleis- ja asemakaava on hyväksytty samalla päätöksellä, mutta yleiskaavasta on valitettu, eikä yleiskaava tule muutoksenhaun johdosta lopulta edes voimaan. Lakiluonnoksen mukaan kyseinen laadittavana ollut yleiskaava on ollut ohjeena asemakaavaa laadittaessa, joten lainvoiman saaneen asemakaavan ohjeena olisi tässä tapauksessa ollut käytännössä lainvastainen yleiskaava. Epäselvien oikeudellisten tilanteiden välttämiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että asiaa selvennettäisiin HE:n säädöskohtaisissa perusteluissa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50 § Asemakaavan sisältövaatimukset

ELY-keskus pitää perusteltuna, että asemakaavan sisältövaatimuksissa eli oikeudellisissa vaatimuksissa on huomioitu mm. joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräilyn edistäminen, sekä sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautuminen, mikä mm. Lapissa korostuu hyvin usein niin kaavoituksessa kuin lupamenettelyissäkin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Tuulivoimarakentamista koskeviin yleiskaavan erityisiin sisältövaatimuksiin lisättäisiin säännökset vähimmäisetäisyydestä asutukseen niiden tuulivoimayleiskaavojen osalta, jotka eivät sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle. Lakiluonnoksen mukaan tuulivoimala olisi sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä yleis- tai asemakaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista.

ELY-keskus nostaa esille Lapin erityiset rajoitteet tuulivoimatuotannolle, kuten laajat luonnonsuojelualueet, puolustusvoimien rajoitusalueet, poronhoito, rajallinen sähkönsiirtokapasiteetti sekä suuren uhanalaisen petolinnun reviirit, joista Lapissa on noin 85 %. Myös valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet ja valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt ja niiden lähiympäristöt ovat jo lähtökohtaisesti tuulivoimatuotantoon soveltumatonta aluetta. Kun otetaan vielä huomioon, että Lapissa laaditut maakuntakaavat ohjaavat tuulivoiman tuotantoalueiden sijoittumista hyvin vähän tai eivät ollenkaan, tulisi lakiluonnoksessa esitetty etäisyysvaatimus sovellettavaksi Lapissa käytännössä aina, mikä toisi edelleen lisähaasteita tuulivoimatuotannon suunnitteluun.

Lapissa on vireillä 28 tuulivoimaosayleiskaavaa, joissa suunnitellaan yhteensä yli 900 voimalaa. Lisäksi ELY-keskuksen tiedossa on useita tuulivoimaosayleiskaavoja, jotka ovat tulossa vireille syksyllä 2025. Vain muutama näistä hankkeista sijaitsee edes osittain maakuntakaavassa osoitetuilla tuulivoima-alueilla. Vaikka tuulivoimahankkeet pääasiassa suunnitellaan Lapissa niin, että voimaloiden etäisyys asutukseen on vähintään kaksi kilometriä, vähimmäisetäisyysvaatimus voi estää useiden tällä hetkellä suunnitellussa olevien hankkeiden toteutumisen Lapissa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) mukaan tuulivoimalat tulisi sijoittaa ensisijaisesti suuriin yksiköihin ja voimajohtojen rakentamisessa tulisi hyödyntää ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vähimmäisetäisyysvaatimus olisi ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa, sillä mainitun etäisyysvaatimuksen myötä Lapissa tuulivoimaloiden rakentaminen olisi mahdollisia vain pienempinä kokonaisuuksina ja laajemmalle alueelle sijoittuvina hankkeina. Myös uusien voimajohtojen rakentamisen tarve lisääntyisi.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vähimmäisetäisyysvaatimuksesta tulisi paineita suunnitella tuulivoimaloita erämaisemmille alueille, jotka ovat usein arvokkaita luontokohteita, paikallisten virkistysalueita sekä tärkeitä luontomatkailulle (esim. revontulimatkailu) ja poronhoidolle. Tuulivoiman paikallisen hyväksyttävyyden tutkimusten (esim. Janhunen, Sari: Determinants of the

local acceptability of wind power in Finland, 2018) mukaan tuulivoimaan suhtaudutaan kielteisemmin alueilla, jotka paikalliset kokevat tärkeiksi virkistysalueiksi ja vapaa-ajan kohteiksi verrattuna voimaloihin, jotka sijoittuisivat lähelle asutusta. ELY-keskus toteaa, että tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyys Lapissa ei liity pelkästään asutukseen, vaan myös virkistyskäyttöön ja elinkeinovaikutuksiin (matkailu, poronhoito). ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tuulivoiman sosiaalisen hyväksyttävyyden parantaminen on hyvä tavoite, mutta etäisyysvaatimus, joka ei ota huomioon hankekohtaisia ja edellä kuvattuja paikallisia olosuhteita, ei ole tavoitteen saavuttamiseksi oikea keino.

HE-luonnoksen mukaan vähimmäisetäisyyttä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joita em. vaatimus koskisi, antavat tähän kirjallisen suostumuksensa. Lisäksi annettu suostumus sitoisi omistajanvaihdoistilanteissa myös kiinteistön ja maanvuokraoikeuden myöhempiä omistajia. Tuulivoimaloiden sijoittumisen sitominen ennemmin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin kuin paikalliset olosuhteet huomioivaan kaavoitukseen, mikä perustuu selvityksiin ja vaikutusarviointeihin ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ole hyvää maankäytön suunnittelua. Vaikka suostumusmenettely koskisi vain vähimmäisetäisyyttä asutuksesta, on syytä huomioida myös se seikka, että sopimustilanteessa yksityishenkilöillä ei välttämättä ole riittävästi käytettävissä objektiivista tietoa hankkeesta mahdollisesti paikallisiin olosuhteisiin aiheutuvista vaikutuksista.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

75 § Maanomistajan oikeus loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asemakaavaehdotuksen laatimiseen

Pykäläluonnoksen mukaan ranta-asemakaavassa mahdollistettaisiin erityisestä syystä osoittaa vähäisessä määrin alueita myös vakituista asutusta ja muuta käyttötarkoitusta varten. Ranta-asemakaavassa ei kuitenkaan voitaisi osoittaa pelkästään vakituista asumista.

ELY-keskus toteaa, että Lapissa ranta-asemakaavoja on laadittu erityisesti matkailurakentamisen osoittamiseen paitsi ranta-alueelle niin myös ranta-alueen ulkopuolelle, kun oikea kaavamuoto näissä tapauksissa olisi ollut asemakaava. Näissä tapauksissa kunnat ovat vältelleet paitsi kaavan laatimisesta koituvia kustannuksia niin myös asemakaavasta kunnalle johtuvia velvoitteita.

ELY-keskus pitää sinänsä kannatettavana ehdotettua mahdollisuutta ranta-asetakaavan käyttämisestä vähäisessä määrin myös vakituiseen asumiseen ja muuhun käyttötarkoitukseen, mutta HE:n säädöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä tarkemmin määritellä, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan vähäisellä määrällä ja mitä muu käyttötarkoitus voi olla. Myös kunnan erityisistä velvoitteista pysyvän asumisen osalta olisi tarpeen säätää tarkemmin tai selventää asiaa riittävästi säädöskohtaisissa perusteluissa.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

HE-luonnoksen 90 §:ssä säädettäisiin maanomistajan oikeudesta tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitetun yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Omistukseen viitataan myös 91 §:ssä. ELY-keskus toteaa, että mm. tuulivoimaan ja aurinkovoimaan varatut hankealueet ovat hyvin harvoin hankkeesta vastaavan omistuksessa. Hallituksen esityksen mukaan aloiteoikeus koskisi maanomistajaa, mutta maanomistaja voisi myös valtuuttaa esimerkiksi vuokraoikeudenhaltijan toimimaan puolestaan. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan em. valtuutuksen yksilöity tarkoitus tulisi kirjata myös pykälään selkeämmin.

Kommentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaavoitusmenettelyn sujuvoittamiseen on lakiesityksessä hyviä pyrkimyksiä ja ELY-keskus pitää muutoksenhaun rajoittamiseen esitettyjä keinoja pääosin kannatettavina. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen oikaisukehotusta koskevista

säännöksistä kuitenkin luovuttaisiin, mitä ELY-keskus pitää valitettavana, eikä linjaukselle löydy HE-luonnoksesta perusteita. Oikaisukehotus on ollut toimiva ja valitusta huomattavasti nopeampi keino korjata mahdolliset lainvastaisuudet ilman vuosien hallintotuomioistuinkäsittelyjä. Lisäksi oikaisukehotusmahdollisuus on ollut vain ELY-keskuksilla, ei kaikilla viranomaisilla, ja ELY-keskukset ovat käyttäneet tätäkin muutoksenhakuelementtiä tarkoituksenmukaisesti ja harkiten. ELY-keskus katsoo, että oikaisukehotuksen poistaminen ei vastaa tavoitteeseen kaavoituksen sujuvoittamisesta.

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)

HE-luonnoksen mukaan voimassa olevaa alueidenkäyttölakia muutettaisiin kumoamalla siitä kaavoitusta ja muuta alueidenkäyttöä koskevat luvut. Samalla alueidenkäyttölain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta. Lausuntopyynnön perusteella jää epäselväksi, muuttuuko kaavoituksesta säätävän alueidenkäyttölain nimike, vai muuttuuko laki alueidenkäyttölain muuttamisesta laiksi kaavoituksen toteuttamisesta. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että muutoksella tarkoitetaan jälkimmäistä. ELY-keskus toteaa, että alueidenkäyttölaki-nimike on otettu käyttöön hiljattain ja nimike lyhenteineen (AkL) on jo vakiintunut käyttöön. ELY-keskus kannattaa kaavoituksesta säätävän lain nimikettä alueidenkäyttölaki.

ELY-keskus toteaa, että hyvin toimineesta maankäyttö- ja rakennuslaista on jo irrotettu rakentamislaki ja lakia ollaan edelleen pilkkomassa useisiin eri lakeihin, minkä lisäksi lakien nimikkeitä vaihdetaan ja lakeja muutetaan ennen kuin ne ehtivät tulla edes voimaan. Tälläkin hetkellä kaavoituksessa ja rakentamisessa sovelletaan MRL:n sijasta jo useita eri lakeja riippuen mm. asioiden vireilletulon ajankohdasta. Samaan aikaan aluehallintoa ollaan uudistamassa. ELY-keskus nostaa esille huolensa kaavoitusta ja rakentamista koskevan lainsäädännön pilkkoontumisesta, mikä jo nyt aiheuttaa monilta osin sekaannusta, eikä lakien pilkkominen välttämättä vastaa sujuvoittamista koskeviin tavoitteisiin.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

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

-

Laulumaa Jari

Lapin ELY-keskus - Ympäristö- ja luonnonvarat vastuualue, maankäyttö- ja ympäristövaikutukset yksikkö