

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

Suomen maisema-arkkitehtiliitto pitää periaatteessa hyvänä, että alueidenkäyttölakiin on sisällytetty luonnon monimuotoisuuden vahvistamisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän sekä sopeutumisen tavoitteita. Lakiluonnos ei kuitenkaan anna riittäviä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan sisältää jopa heikennyksiä nykyiseen lakiin verrattuna. Ohessa neljä lakikokonaisuuteen liittyvää keskeistä kehittämiskohdetta.

1. Yleispiirteisen ja strategisen suunnittelun asema heikentyy. Alueiden käytön suunnittelussa on välttämätöntä huomioida kaikilla kaavatasoilla riittävän ja laadukkaan siniviherrakenteen turvaaminen, ilmastonmuutosta hillitsevät ja siihen sopeutuvat suunnitteluratkaisut sekä monimuotoisten luonto- ja virkistysalueiden turvaaminen. Erityisesti kasvavilla ja tiivistyvillä kaupunkiseuduilla on näiden tarpeiden huomiointi ja yhteen sovittaminen liikenteen ja asumisen ratkaisujen kanssa tärkeää viihtyisän, terveellisen ja hyvinvointia edistävän ympäristön säilyttämiseksi. Yleispiirteisen suunnittelun merkitys tässä yhteensovittamisessa on aivan keskeinen. Yleispiirteinen suunnittelu on ehdoton edellytys myös seudullisen ekologisen verkoston turvaamisessa. Suomen maisema-arkkitehtiliitto pitääkin hyvin ongelmallisena erityisesti strategisen ja yleispiirteisen suunnittelun aseman heikentämistä.

2. Kokonaisvaltainen ymmärrys viherrakenteen monihyötyisyydestä puuttuu. Viheralueilla ja kaupunkivihreällä on suuri merkitys ilmastonsopeutumisen, luonnon monimuotoisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Suomen maisema-arkkitehtiliitto pitää tärkeänä, että ennallistamisasetuksen mukainen kaupunkivihreä ja/tai viherrakenne (vrt. aiempi Kaavoituslakiluonnos) sisällytetään lakiin. Tämä vastaisi ennallistamisasetuksen ja parhaillaan valmisteltavan kansallisen ennallistamissuunnitelman tavoitteita, jotka koskevat kaupunkiekosysteemien latvuspeiton ja kaupunkivihreän turvaamista. Tämä olisi johdonmukaista

myös lakiuudistuksen pyrkimysten osalta, jotka liittyvät erityisesti ilmastonmuutoksen sopeutumiseen ja luontokadon torjunnan tavoitteisiin. Viheralueiden, puuston ja kasvullisen maapinta-alan säilyttämisellä on aivan keskeinen merkitys hulevesien hallinnan sekä äärevöityvien sääilmiöiden näkökulmasta. Samalla viherrakenne tukee myös ekologistia prosesseja ja ekologista kytkeytyvyyttä, mikä on välttämätöntä luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa.

Alueidenkäyttölain lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää lain tulkintaan ja ohjaamiseen lakia täsmäntävien asetusten sekä ohjeistusten kautta. Viherrakenteen osalta tällainen informaatio-ohjaus puuttuu, mitä Suomen maisema-arkkitehtiliitto pitää hyvin ongelmallisena. Esitämme, että viherrakennetta ja kaupunkivihreän suunnittelua tukevaa informaatio-ohjausta kehitetään esimerkiksi Ruotsin vastaavien ohjeistusten suuntaan.

3. Ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteet puuttuvat yleis- ja asemakaavatasoilla. Lain perusteluissa on todettu, että keskeisiin tulevaisuuden haasteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin kuuluu ilmastonmuutoksen hillintä. Tämä on näkyvissä hyvin mm. pykälässä 5 § koskien Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteet puuttuvat kuitenkin tarkempien yleis- ja asemakaavojen tavoitteista, vaikka juuri näillä suunnittelutasoilla tehdään merkittävimmät kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttavat suunnitteluvalinnat. Ei ole riittävää – kuten lain perusteluissa koskien 58§:ää (asemakaavamääräykset) on todettu – että rakentamisen vähähiilisyydestä säädetään rakentamislainsäädännössä. Päästöjen hillitsemisen kannalta on äärimmäisen tärkeää, että niitä arvioidaan jo alueellisissa suunnitteluratkaisuissa sekä kaikilla kaavatasoilla. Lisäksi ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee ottaa huomioon viherrakenteen sekä myös maaperän merkitys hiilensidonnan ja -varastoinnin kautta.

4. Uusiutuvaa energiaa koskevat säädökset aiheuttavat luonto- ja maisemahaittoja. Tuulivoimaloita koskevien etäisyysvaatimuksien seurauksena voimalat sijoittuvat kauemmaksi yhdyskuntarakenteesta ja kohdistuvat ennestään rakentamattomille luontoalueille, mikä voi johtaa yhtenäisten luontoalueiden pirstoutumiseen ja ekologisten kokonaisuuksien ja yhteyksien heikentymiseen. Aurinkovoimaloita koskien säädösten seurauksena voimalat sijoittuvat peltomaille, mikä aiheuttaa vaikutuksia kulttuurimaisemiin ja ruokahuoltoon. Suomen maisema-arkkitehtiliitto pitää tärkeänä, että tuulivoimaa ja aurinkovoimaa koskevat luonto- ja maisemavaikutukset tulisi tunnistaa paremmin ja ohjata rakentamista nämä arvot huomioon ottaen.

Lopuksi pyytäisimme, että jatkossa Suomen maisema-arkkitehtiliitto, valtakunnan ainoana alan ammattiliittona, saisi lausuntopyyntönsä suoraan.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Pidämme erittäin hyvänä, että valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on lisätty sisältöä koskien ilmastonmuutoksen hillintää ja luonnon monimuotoisuutta.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tehtävän rajaaminen koskemaan vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita vaarantaa yli kuntarajojen ylittyvän seudullisen viheralueverkoston turvaamisen. Yhdyskuntarakenne on terminä rajattu pois maakuntakaavan sisältövaatimuksista, mikä heikentää seututasoisen yhdyskuntarakenteen ohjauksen asemaa. Suomen maisema-arkkitehtiliitto pitää tätä erittäin ongelmallisena, sillä yleispiirteisellä suunnittelulla on aivan keskeinen asema ekologisesti kestävä kasvun ja seututasoisen viherverkoston turvaamisessa. Suuressa osassa Suomea maakuntakaava on ainoa voimassa oleva kaava, minkä vuoksi sen ohjausvaikutus on merkittävä.

Pidämme hyvänä lisäyksiä maakuntakaavan sisältövaatimuksiin koskien mm. ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuutta.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Lakiehdotukseen tehty yleiskaavan sisältövaatimuksia (34§) koskevat lisäykset liittyen luonnon monimuotoisuuteen sekä sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin liittyen ovat hyviä. Kuitenkin ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja hillintä kokonaisuutena tulisi sisällyttää myös yleiskaavan sisältövaatimukseksi. Sisältövaatimuksista puuttuu myös ajatus siniviherrakenteen ja maiseman kokonaisvaltaisesta ja monihyötyisestä merkityksestä, mikä johtaa sisältöjen liialliseen sektoroitumiseen. Tällöin menetetään mahdollisuus löytää resurssiviisaita, useita tavoitteita yhteensovittavia ratkaisuja, joissa hyödynnetään erityisesti luontopohjaisia ratkaisuja.

Pidämme ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksessa esitetään mahdollisuus laatia ja hyväksyä yleis- ja asemakaava yhtäaikaaisesti (41§). Lisäksi lakiehdotuksessa esitetään (38§), että jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia sisällöltään 38 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen. Edelleen tätä pykälää (38§) ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen. Nämä lisäykset heikentävät merkittävästi yleiskaavan asemaa alueidenkäytön pitkäjänteisenä ohjausvälineenä. Uhkakuvana on, että esimerkiksi hankeasemakaava ajaa ratkaisuun, jossa ohitetaan yleiskaavassa osoitetut tai muuten kaupunkirakenteessa tärkeät yleiskaavan viheryhteydet ja viherrakenteen kokonaisuus pirstoutuu. Tämän ongelman välttämiseksi on tärkeää varsinaisessa lakitekstissä korostaa, että mikäli asemakaavamuutos on muutettavan tai voimassa olevan yleiskaavan viheryhteyksiä pirstova, luonnon monimuotoisuutta heikentävä tai virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyttä tai jatkuvuutta heikentävä, sitä ei tulisi hyväksyä.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Lakiehdotuksen asemakaavaa koskeva luku esittää viherrakenteen hyvin suppeana. Asemakaavan tarkoitusta kuvaavaan pykälään (46§) tulisi lisätä maininnat virkistysalueista ja luonnon monimuotoisuudesta. Sinänsä pidämme hyvänä sitä, että viheralue on terminä lisätty asemakaavan sisältövaatimuksiin (50§). Asemakaavaa koskevasta luvusta puuttuu luonnon monimuotoisuuden vaalimisen tavoitteet ja siinä ei ole otettu huomioon viherrakennetta monihyötyisenä verkostomaisena kokonaisuutena. Yleispiirteisen suunnittelun lisäksi myös asemakaavatasolla on

tärkeää, että turvataan viherrakenteen jatkuvuus ja kytkeytyneisyys, ja että sisällöllisesti nostetaan esille viherrakenteen monitoiminnallinen luonne ja merkitys luontoarvojen sekä ekosysteemipalveluiden turvaamisessa. Kokonaisuuden turvaaminen tai pirstominen on vielä hyvin mahdollista suppea-alaisissakin asemakaavakohteissa. Lisäksi asemakaavassa on mahdollista huomioida myös viherrakenteen pienialaiset osat ja kaupunkien pienetkin kasvulliset alueet osana viherrakenteen kokonaisuutta, jotka itse kaavassa ovatkin usein osa muita kuin virkistysaluemerkintöjä (V-alkuisia aluemerkintöjä).

Olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin. Asemakaava on tärkein maankäytön suunnittelun suunnittelutaso esimerkiksi ilmastonmuutoksen sopeutumisen ja hulevesien hallinnan huomioimiseksi kaupunkirakenteessa. Lisäksi tulisi korostaa myös hulevesien hallinnan laadullista näkökulmaa ja luontopohjaisia ratkaisuja, jotka mahdollistavat hulevesien hallintanäkökulman lisäksi monia muita hyötyjä mm. ympäristön viihtyisyyden, ihmisten hyvinvoinnin tai luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta. Esitämme, että sen sijaan, että keskitytään vain riittävien virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden turvaamisesta, lakiin lisättäisiin myös ajatus mahdollisuudesta kehittää, parantaa tai vahvistaa viherrakennetta (asema)kaavoituksessa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pidämme hyvänä tuulivoimarakentamisesta koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia (pykälä 68§) ja pykälää, jonka mukaisesti tuulivoimarakentaminen ei saisi aiheuttaa merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia. Tämä on kuitenkin ristiriidassa luvussa esitettyjen etäisyysvaatimusten kanssa. Luvussa on säädetty, että tuulivoimalat, joita ei ole esitetty maakuntakaavassa, olisi sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista tai rakentamisluvan saaneista tai kaavoissa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Tämä johtaa siihen, että tuulivoimalat sijoittuvat nykyistä enemmän rakentamattomille luontoalueille, mikä voi johtaa yhtenäisten luontoalueiden pirstoutumiseen ja ekologisten kokonaisuuksien ja yhteyksien heikentymiseen. Pidämme tätä säädöstä hyvin ongelmallisena, eikä lakiin tulisi kirjata tällaista ehdotonta etäisyysvaatimusta. Etäisyys olemassa olevasta ja tulevasta asutuksesta tulisi määritellä kaavoitusprosessissa vaikutusten arvioinnin tuloksena.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiehdotukseen on lisätty kokonaan uusi luku 9 koskien aurinkovoimarakentamista, mitä pidämme tarpeellisenä lisäyksenä. Lakiehdotukseen on kirjattu, että aurinkovoimarakentamista ei saisi

osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle, mikä voi johtaa siihen, että ne sijoittuvat mm. peltoalueille. Tällöin uhkana on, että aurinkovoimarakentaminen lisää haittavaikutuksia myös arvokkailla maisema-alueilla ja kulttuurimaisemissa. Lakiehdotukseen tulisi lisätä vaatimus, että (ensisijaisesti) aurinkovoimarakentaminen ja niiden vaatimat sähkönsiirtolinjat tulisi sijoittaa arvokkaiden maisema-alueiden sekä kulttuuriympäristöjen ulkopuolelle.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Pidämme huonona lisäyksenä pykälään 78§ esitettyä asemakaavan todennäköisesti merkittävien rakentamisen kustannusvaikutusten arviointia. Rakentamisaikaisten kustannusten arviointi korostaa liiallisesti yhden poikkileikkaushetken kustannuksia elinkaarikustannusten sijaan. Tämä voi johtaa ratkaisuihin, joissa kaavan laadintavaiheessa tehdään lyhytnäköisiä hyvää ja laadukasta elinympäristöä (ml viherympäristöä) heikentäviä linjauksia pelkästään kustannusperusteilla.

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

-

Kommentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Lakiluonnoksessa on esitetty, että kansallisen kaupunkipuiston hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyminen siirtyisi lupa- ja valvontavirastolle. Emme näe tätä muutosta tarpeellisena vaan esitämme, että hyväksyminen säilyisi ennallaan Ympäristöministeriöllä. Katsomme, että kansallisten kaupunkipuistojen aseman tulisi säilyä kansallisesti merkittävänä kaupunkimaisemakokonaisuuksina.

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

-

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

Uudessa pykälässä 101 a § säädettäisiin metsätalouden harjoittamisen rajoitusta koskevasta korvauksesta. Pidämme tätä kunnille kohtuuttomana. Pykälän mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Korvausvelvollinen olisi aina kunta. Pykälää ei sovellettaisi, jos suojelumääräyksen alaisesta alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelualueen mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita (esim. suojellut luontotyytit tai erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikat) tai jos suojelumääräys koskee metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Pykälää voitaisiin soveltaa muihinkin arvoihin kuin pelkästään luonnonsuojelullisiin kysymyksiin. Pykälä ei koskisi kaavoja, jotka on hyväksytty ennen lakimuutoksen voimaantuloa.

Mm. pykälään 34 § on lisätty uusia luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia yleiskaavoille. Tämä tarkoittanee sitä, että muita kuin luonnonsuojelulain 111 §:n tarkoittamia luontokohteita tulisi osoittaa nykyisiä käytänteitä enemmän yleiskaavoihin ja näille tulisi tarvittaessa osoittaa suunnittelu- ja suojelumääräyksiä. Lainsäädäntökokonaisuuden seurauksena näyttäisi syntyvän tilanne, jossa kaavoihin tulisi sisällyttää nykyistä enemmän metsänkäyttöä rajoittavia luonnonsuojelullisia suojelumääräyksiä, millä olisi kuntien korvausvelvoitteita lisäävä vaikutus. Välttyäkseen korvausvelvollisuudelta, tämä voi johtaa myös siihen, että kunnat joko yleiskaavoja laatiessaan eivät käytännössä juurikaan nosta kunnianhimon tasoaan nykyisestä turvatakseen luonnon monimuotoisuutta tai jopa jättäisivät tästä syystä laatimatta kaavoja tietyille alueille. Alueidenkäyttölakiin ei tulisi sisällyttää tällaista korvausvaatimusta tai luonnon monimuotoisuuden vuoksi rajoitusten korvaamisvelvoitteet tulee yksiselitteisesti säätää valtiolle.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Maisematyölupa

Kulttuuriympäristön ja maiseman arvojen turvaamiseksi yleiskaavaan asetettava vaatimus maisematyöluvasta olisi tarpeen puunkaadoon osalta mahdollistaa myös maa- ja metsätalousalueilla. Näillä alueilla ei ole muutoin mitään sopivaa keinoa kyseisten arvojen huomioon ottamiseksi ja yleiskaavan sisältövaatimusten täyttämiseksi eli maisemaan liittyvien erityisten arvojen turvaamiseksi ja vaalimiseksi.

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

-

Mikola Varpu
Suomen maisema-arkkitehtiliitto ry