

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

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 § Lain yleinen tavoite ja 5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet

Perustuslain 20§ kirjaa ympäristöperusoikeuden:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Petteri Orpon hallitusohjelmassa on sitouduttu luontokadon pysäyttämiseen ja hiilineutraaliustavoitteeseen 2035. Hallitusohjelmassa myös mainitaan, että Suomi täyttää kansainvälisistä sitoumuksista tulevat velvoitteet. Alueiden käytön suunnittelulla on aivan keskeinen merkitys yhteiskunnan ekologisen kestävyden toteutumisen kannalta.

Poiminta hallitusohjelmasta (kohta 7.5):

”Suomi vastaa luontopolitiikallaan kansainvälisiin sitoumuksiin. Hallitus tukee Suomen sopeutumiskykyä ja vakautta vahvistamalla luonnon monimuotoisuutta. Hallitus turvaa

luontopääoman säilymisen osana vastuullista talouspolitiikkaa ja tavoittelee luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämistä.”

WWF on huolestunut siitä, että lausunnolla oleva lakiluonnos kokonaisuutena ei riittävästi edistä luonnon monimuotoisuuden suojelun toteutumista ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Näiden tavoitteiden edistäminen kaavoituksella sisältyy lakiin, mutta ei ehdotuksen mukaan ole riittävän sitovaa ja ensisijaista suhteessa muihin tavoitteisiin.

Suomen Luontopaneeli on mm. esittänyt, että alueidenkäyttölakiin tulisi lisätä velvoite turvata pysyvästi kaavoituksella paikallisesti ja alueellisesti merkittävät luontokokonaisuudet sekä viheryhteydet (H Laako ym. Kestävyyshuolto edellyttää johdonmukaista ja läpileikkaavaa politiikkaa - Hallitustenvälisen luontopaneelin (IPBES) arviointiraporttien keskeiset viestit ja suosituksia kansallisen luontopolitiikan suunnitteluun ja päätöksentekoon (Suomen Luontopaneelin julkaisu 4/2024) 32).

Alueiden käyttölain rinnalla hallituksen tulisi luoda pysyvät kokonaisvaltaiset rakenteet luonnonsuojelun rahoitukselle. WWF on esittänyt mm. luonnonvarojen käyttömaksun perimistä ja ympäristölle haitallisten tukien alasajoa rahoituspohjan luomiseksi.

Ympäristöperusoikeudenkin näkökulmasta on välttämätöntä, että uuden alueidenkäyttölain tavoitteena säilyy esitysluonnoksen mukaisesti ekologisesti kestävä kehitys edistäminen, johon sisältyy muun muassa biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen sekä ilmastonmuutoksen hillintä. Ekologisen kestävyys osaksi lakiin on kirjattava tavoitteiksi ja kaavojen sisältövaatimuksiin kaikilla kaavatasoilla myös luontokadon pysäyttäminen ja luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen.

Alueidenkäyttölain on ohjattava hakemaan ratkaisuja, joissa ekologista kestävyttä edistetään niin, että ilmastonmuutoksen hillintä ei aiheuta luontokatoa.

Ekologisen kestävyys on käytännön kaavoituksessa toteuduttava nykytilannetta selkeästi paremmin.

WWF pitää myös välttämättömänä alueidenkäyttölain 5 §:ään ehdotuksessa tehtyä lisäystä, joka kirjaa alueidenkäytön suunnittelun tavoitteeksi edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutokseen sopeutumista. Tätä kirjausta olisi syytä täsmentää pykälän esitöissä niin että se kattaa myös hiilivarastojen ja -nielujen säilymisen.

WWF katsoo, että 5 §:ään olisi kuitenkin syytä lisätä myös alueiden käytön suunnittelun tavoitteeksi luonnonvarojen kulutuksen vähentämisestä.

WWF haluaa korostaa, että tavoitesäännösten ohella oleellista on se, että ilmastonmuutoksen hillintä sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen näkyvät uuden alueidenkäyttölain aineellisissa säännöksissä. Uuden alueidenkäyttölain säännösten tulisi osaltaan varmistaa, että Suomi voi täyttää kansalliset, EU-oikeudelliset sekä kansainväliset sitoumuksensa ilmastonmuutoksen sekä luontokadon pysäyttämistä. Nykyinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ei ole tähän pystynyt. Monet esitysluonnoksen mukaiset säännösehdotukset ovat WWF:n näkemyksen mukaan oikeansuuntaisia, mutta eivät riittäviä.

8 § - Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla

WWF kannattaa, että uuteen alueidenkäyttölakiin otettaisiin esitysluonnoksessa esitetyn tavoin säännös, jossa säädettäisiin tiettyjen kuntien yhteistyövelvoitteesta esimerkiksi alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittamista koskeissa asioissa kaupunkiseuduillaan. WWF katsoo, että säännös voi edistää kestävästä yhdyskuntarakenteesta saavuttamista, mikä on tärkeää sekä kaupunkien ilmasto- että luontovaikutusten hillitsemisen kannalta.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

WWF pitää tärkeänä, että uuteen alueidenkäyttölakiin ehdotetaan esitysluonnoksen mukaisesti sisällytettäväksi nykyiseen lakiin sisältyvät säännökset vuorovaikutteiseen valmisteluun perustuvista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. WWF painottaa, ettei ilmastonmuutoksen ja luontokadon kaltaisiin haasteisiin ole mahdollista vastata ilman valtakunnallisella tasolla tapahtuvaa suunnittelua.

WWF suhtautuu myönteisesti esitysluonnoksen ehdotukseen (18.2 §) tuoda uudessa alueidenkäyttölaissa nimenomaisesti esiin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen tai luonnonvarojen kestäväan käyttöön. Nykyisessä laissa on viitattu ainoastaan yleisesti ekologiseen kestävyyteen.

Oikeuskäytännön perusteella on katsottu, että tavoitteiden täsmällinen ja konkreettisesti muotoiltu sisältö on omiaan vaikuttamaan tavoitteiden tehokkaampaan toteutumiseen kaavoituksessa (A Heinilä ja S Wähä, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa (Ympäristöministeriön raportteja 27/2013) 53).

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 § - Maakuntakaavan tarkoitus

Esitysluonnoksen mukaan maakuntakaavassa ei voitaisi esittää enää yhdyskuntarakentamisen periaatteita tai yhteensovittaa useamman kuin yhden kunnan alueidenkäyttöä, ellei tämä olisi vähintään maakunnallisesti merkittävää. Tämä on heikennys suhteessa nykytilaan.

Laista on jäämässä pois myös nykyisen alueidenkäyttölain 25 §:n 2 momenttia vastaava kohta, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

WWF pitää poistamista huonona ratkaisuna. Säännös on ilmentänyt yhtä maakuntakaavan keskeistä tehtävää: eri intressien, kuten valtakunnallisten ja paikallisempien tavoitteiden, välisten jännitteiden yhteensovittamista (A Heinilä, Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus (Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021 s. 259–313) 272).

WWF korostaa, että uuden 21 §:n muotoilu ja tulkinta ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa kynnys esittää maakuntakaavassa yhdyskuntarakentamisen periaatteita ja sovittaa yhteen useamman kunnan alueidenkäytön intressejä nousisi hyvin korkeaksi. Lain ei pidä estää sitä, että maakuntakaavoilla tosiasiallisesti pystytään ohjaamaan maankäytön suunnittelua tehokkaasti kuntarajat ylittävällä tasolla. Juuri tätä ohjausta on pidetty olennaisen tärkeänä alueidenkäyttölain tavoitteiden saavuttamisen kannalta (Ibid. 272).

23 § - Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Nykyisen alueidenkäyttölain ei ole katsottu ohjaavan riittävän vahvasti rakentamista jo rakennetuille alueille eikä ohjaavan riittävästi turvaamaan yhtenäisiä viheralueita ja viheryhteyksiä (M Pappila ja N Soininen, Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämismahdollisuuksiksi (Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:18) 19).

Ilmastonmuutokseen on nykyisessä alueidenkäyttölain järjestelmässä kiinnitetty nimenomaisesti huomiota vain valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.

On tärkeää ja WWF tukee vahvasti sitä, että esitysluonnoksessa maakuntakaavan sisältövaatimuksiin esitetään lisättäväksi maininnat siitä, että maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutoksen sopeutumiseen sekä luonnon monimuotoisuuteen. Kaavan sisältövaatimuksiin on lisättävä myös luontokadon pysäyttäminen ja luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen.

WWF pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että esitysluonnoksessa sisältövaatimukset esitetään nykylainsäädännön tavoin keskenään yhdenvertaisina, vaikka nykytiedon valossa maankäytön suunnittelujärjestelmään on katsottu tarpeelliseksi tehdä priorisointeja ilmastonmuutoksen ja luontokadon hallitsemiseksi (R Hautamäki ym., Ekologinen kytkeytyvyys ja luonnon monimuotoisuus alueidenkäytön suunnittelussa (Suomalainen Tiedeakatemia 2024) 51).

WWF katsoo, että uuden alueidenkäyttölain 23 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi terävöittää hiilinieluja ja -varastoja koskevaa mainintaa ja yksiselitteisemmin ohjata välttämään maakuntakaavassa hiilinieluina ja -varastoina toimivien alueiden osoittamista rakentamiseen.

Vastaavalla tavalla WWF katsoo, että 23 §:n säännöskohtaisista perusteluista tai lain tasolta tulisi ilmetä, että maakunnallisten luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat ja herkät alueet sekä luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät ekologiset yhteydet tulee turvata. WWF:n näkemys

on, ettei esitysluonnoksessa esitetty sääntelyratkaisu, jonka mukaan maakuntakaavassa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää näiden alueiden osoittamista niiden säilymistä vaarantavaan rakentamiseen ja tarvittaessa antaa kyseisten arvojen suojelua koskevia maakuntamääräyksiä, ole riittävä luontokadon pysäyttämiseksi. WWF painottaa, että myös Suomen Luontopaneeli on esittänyt, että alueidenkäyttölakiin tulisi lisätä velvoite turvata pysyvästi kaavoituksella paikallisesti ja alueellisesti merkittävät luontokokonaisuudet sekä viheryhdyt (H Laako ym. Kestävyyssmurros edellyttää johdonmukaista ja läpileikkaavaa politiikkaa - Hallitustenvälisen luontopaneelin (IPBES) arviointiraporttien keskeiset viestit ja suosituksia kansallisen luontopolitiikan suunnitteluun ja päätöksentekoon (Suomen Luontopaneelin julkaisu 4/2024) 32).

Lisäksi WWF katsoo, että 23 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi ottaa kytkentä luonnonsuojelulakiin ja kirjata, että luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisessa tulisi kiinnittää huomiota uhanalaisiin eliölajeihin sekä uhanalaisiin luontotyypppeihin. WWF pitää näiden näkökulmien esille tuomista alueidenkäyttölain esitöissä välttämättömänä, jotta esimerkiksi uhanalaiset lajit voitaisiin ottaa kaavoituksessa huomioon luonnonsuojelulain 76 §:n edellyttämällä tavalla. Luonnonsuojelulakia säädettäessä sääntelytavaksi valittiin se, että huomioimisvelvoite täsmennetään kaavoitusta koskevassa laissa.

27 § - Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunniteltuun ja viranomaistoimintaan

WWF katsoo, että maakuntakaavan oikeusvaikutusta ei tulisi heikentää. Maakuntakaavan tulisi edelleen ”olla ohjeena” yleiskaavaa laadittaessa.

WWF katsoo, että uuden alueidenkäyttölain tulisi edistää, ei vaikeuttaa kaavojen mukaisten ratkaisujen toteutumista. WWF katsoo, että 27 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata, mitä merkitystä oikeustilaan olisi sillä, että esitetyn mukaisesti viranomaisten olisi katsottava, etteivät ne alueidenkäyttöön liittyvillä toimenpiteillään olennaisesti vaikeuta maakuntakaavan toteutumista (27.2 §), kun nykyisellään alueidenkäyttölain 32 §:ään ei vastaavaa olennaisuuden kriteeriä sisälly. WWF suhtautuu kriittisesti esitysluonnoksen mukaiseen ehdotukseen poistaa viranomaisilta velvoite edistää aktiivisesti maakuntakaavan toteutumista.

WWF pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa esitetään, että maakuntakaavasta poikkeavan yleiskaavan laatiminen edellyttää perusteltua syytä, ja että tällöinkin on huolehdittava siitä, että yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen sekä otettava huomioon, mitä 23 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista (27.3 §).

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

32 § - Yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

Esitysluonnoksen täsmentää uudessa alueidenkäyttölaissa yleiskaavan laatimisvelvoitetta ja ajan tasalla pitämistä nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna siten, että kaavan laatiminen ja ajan tasalla pitäminen linkitettäisiin kunnan kehitykseen ja alueidenkäytön ohjaustarpeeseen. WWF katsoo, että tämä voi edistää sitä, että kunnissa maankäyttö olisi ajantasaisiin yleiskaavoihin perustuen suunnitelmallista.

Lisäksi WWF pitää tärkeänä, että 32 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla, kuinka yleiskaavan laatimiskynnyksen voitaisiin katsoa ylittyvän

esimerkiksi silloin, kun alueella on erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttäminen tai yhteensovittaminen rakentamisen kanssa edellyttää kunnallista yleispiirteistä suunnittelua.

34 § - Yleiskaavan sisältövaatimukset

Yleiskaavan sisältövaatimuksiin esitetään nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna monia tärkeitä lisäyksiä. Näihin lukeutuvat muun muassa se, että yleiskaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämiseen, luonnon monimuotoisuuden vaalimiseen, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumiseen sekä kunnan hulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiin. WWF katsoo, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin on lisättävä myös luontokadon pysäyttäminen ja luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen.

WWF katsoo, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin olisi tarpeen myös ottaa nimenomainen maininta siitä, että yleiskaavaa laadittaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ilmastomuutoksen hillintään. Tällöin olisi pelkää maakuntakaavan ohjausvaikutusta selkeämpää, että myös yleiskaavassa tulisi maakuntakaavaa vastaavasti mm. välttää osoittamasta hiilinieluina ja -varastoina toimivia alueita rakentamiseen.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia vastaavalla tavalla WWF pitää ongelmallisena sitä, etteivät esitetyt ilmastomuutoksen hillintään ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät sisältövaatimukset saa mitään etusijaa muihin yleiskaavan sisältövaatimuksiin nähden, vaikka nykytiedon valossa tällaisia priorisointeja on pidetty perusteltuina.

WWF pitää erittäin myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa 34 §:n säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä on todettu, että yleiskaavaa laadittaessa tulisi tunnistaa myös luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojelualueiden ja suojelukohteiden ulkopuolella olevat luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät luonnonarvot sekä yhtenäiset luonnonalueet, ja miten merkitystä on myös eliölajien lisääntymiselle ja liikkumiselle sopivien elinympäristöjen määrällä ja laadulla.

WWF ei kuitenkaan pidä edellä mainittuja kirjauksia kaikilta osin riittävinä, koska perusteluissa todetaan ainoastaan, että yleiskaavassa rakentaminen tulisi mahdollisuuksien mukaan ohjata edellä mainittujen alueiden ulkopuolelle, ja yleiskaavassa tulisi tarvittaessa antaa näitä alueita ja arvoja koskevia suunnittelu- ja suojelumääräyksiä. WWF katsoo, että lain tulee vahvemmin ohjata siihen, että luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät luonnonarvot sekä yhtenäiset luonnonalueet tulisi määrätä yleiskaavassa suojeltaviksi.

WWF katsoo, että 34 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi ottaa kytkentä luonnonsuojelulakiin ja kirjata, että luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisessa tulisi kiinnittää huomiota uhanalaisiin eliölajeihin sekä uhanalaisiin luontotyypeihin. WWF pitää näiden näkökulmien esille tuomista alueidenkäyttölain esitöissä välttämättömänä, jotta esimerkiksi uhanalaiset lajit voitaisiin ottaa kaavoituksessa huomioon luonnonsuojelulain 76 §:n edellyttämällä tavalla. Luonnonsuojelulakia säädettäessä sääntelytavaksi valittiin se, että huomioimisvelvoite täsmennetään kaavoitusta koskevassa laissa.

WWF katsoo, että 34 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin olisi syytä lisätä myös maininta luontopohjaisten ratkaisujen tärkeästä roolista sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumisen kannalta. Tämä yhteys on tunnistettu esimerkiksi asemakaavan sisältövaatimusten kohdalla, ja WWF pitää tarpeellisenä, että se tuotaisiin esiin myös yleiskaavan sisältövaatimusten yhteydessä.

38 § - Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan ja 41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

WWF pitää tärkeänä, ettei uudessa alueidenkäyttölaissa muutettaisi nykyistä lähtökohtaa siitä, että asemakaava voitaisiin laatia tai muuttaa yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen vain tilanteissa, joissa yleiskaava on vanhentunut jonkin yksityiskohdan osalta, muttei kokonaisuudessaan (ks. HE 251/2016, s. 40). WWF katsoo, että mikäli uusi laki mahdollistaisi kokonaisuudessaan vanhentuneiden yleiskaavojen ohjausvaikutuksesta poikkeamisen asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa, lainsäädäntö ei kannustaisi kuntia pitämään yleiskaavoja ajan tasalla. Tällä voisi olla kielteisiä vaikutuksia maankäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudelle.

WWF pitää myös perusteltuna sitä, että esitysluonnoksessa esitetystä poiketen asemakaavan tulisi soveltua yleiskaavan kokonaisuuteen. WWF ei kannata luonnoksessa esitettyä sääntelyratkaisua, jonka mukaan tämä vaatimus poistettaisiin. Esitetty 38 §:n 4 momentin mukainen sääntelyratkaisu ei ole yhdenmukainen esitysluonnoksessa esitetyn 27 §:n 3 momentin kanssa, jonka mukaan yleiskaavan, joka poikkeaa maakuntakaavasta, tulisi silti soveltua maakuntakaavan kokonaisuuteen.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50 § - Asemakaavan sisältövaatimukset

Myös asemakaavan sisältövaatimuksiin esitetään esitysluonnoksessa nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna useita tärkeitä lisäyksiä. Näihin kuuluvat muun muassa vaatimus laatia asemakaava siten, että se luo edellytykset erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen järjestämiselle, velvoite varmistaa, että kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on riittävästi viheralueita, sekä tarve varautua asemakaavassa lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin.

WWF katsoo, että asemakaavan sisältövaatimuksiin on lisättävä myös luontokadon pysäyttäminen, luonnonvarojen kulutuksen vähentäminen ja ilmastonmuutoksen hillintä.

WWF on tyytyväinen, että esitysluonnoksen 50 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumiseen liittyvää sisältövaatimusta koskien, miten asemakaavassa tulisi monipuolisesti hyödyntää luontopohjaisia ratkaisuja ja viherympäristöä, jotka sitovat kosteutta, tasaavat lämpötiloja ja vaimentavat tuulta.

WWF pitää myös tärkeänä, että esitysluonnoksessa 50 §:n 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi nykyiseen alueidenkäyttölakiin kuuluva säännös, jonka mukaan esimerkiksi luonnonympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. WWF arvostaa myös sitä, että säännöksen perusteluissa on mainittu, että luonnonympäristön monimuotoisuuden kannalta tärkeitä luonnonarvoja sekä arvokkaita yhtenäisiä luonnonalueita sijaitsee myös luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojelualueiden ja suojelukohteiden ulkopuolella.

WWF katsoo, että 50 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi ottaa kytkeä luonnonsuojelulakiin ja kirjata, että luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisessa tulisi kiinnittää huomiota uhanalaisiin eliölajeihin sekä uhanalaisiin luontotyypeihin. WWF pitää näiden näkökulmien esille tuomista alueidenkäyttölain esitöissä välttämättömänä, jotta esimerkiksi uhanalaiset lajit voitaisiin ottaa kaavoituksessa huomioon luonnonsuojelulain 76 §:n edellyttämällä tavalla. Luonnonsuojelulakia säädettäessä sääntelytavaksi valittiin se, että huomioimisvelvoite täsmennetään kaavoitusta koskevassa laissa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksikköä koskevia säännöksiä esitetään esitysluonnoksessa muutettavaksi nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna muun muassa siten, että uudessa laissa (65 §) ei enää säädettäisi, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä, eikä että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

WWF katsoo, että edellä mainitut nykyisen alueidenkäyttölain 71 b §:n 1 momenttiin sisältyvät säännökset tulisi sisällyttää myös uuteen alueidenkäyttölakiin. Ilmastonmuutoksen hillintä edellyttää säännöksiä, jotka tukevat tiiviin yhdyskuntarakenteen syntymistä sekä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen ratkaisuja.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

WWF ei kannata, että uuden alueidenkäyttölain 68 §:n 2 momentissa esitettyä vähimmäisetäisyyttä asutukseen sellaisten tuulivoimayleiskaavojen osalta, jotka eivät sijoitu maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille. Etäisyyden tulisi esitysluonnoksen mukaan olla vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus.

WWF katsoo, että ehdotetusta säännöksestä tulisi luopua luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Ehdotettu vähimmäisetäisyys lisäisi painetta ohjata tuulivoimarakentamista yhä kauempana rakennetusta ympäristöstä sijaitseville yhtenäisille luontoalueille. Se lisäisi myös pidempien voimajohto- ja tieyhteyksien tarvetta. Vähimmäisetäisyysvaatimuksella voisi olla myös kielteisiä vaikutuksia tuulivoimatuotantoon ja tätä kautta ilmastonmuutoksen sekä luontokadon hillintään. Ilmastonmuutos on myös merkittävä luontokadon ajuri.

WWF:n näkemyksen mukaan tuulivoimaloiden ja asutuksen välinen etäisyys tulisi määrittää tapauskohtaisesti kaavoituksen yhteydessä tehtävien vaikutusten arviointien sekä hankkeita koskevien YVA-menettelyjen perusteella, ei vakiomuotoisen laskentakaavan pohjalta, jonka perusteita ei esitysluonnoksessa ole edes avattu.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

WWF kannattaa esitysluonnoksen ehdotusta säätää yleiskaavan käyttämisestä aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena (70 §). WWF katsoo, että säännöksen avulla voitaisiin nopeuttaa aurinkovoimarakentamista sekä varmistaa, että rakentaminen perustuisi useammin kokonaisvaltaiseen kaavatasoiseen suunnitteluun yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen sijaan.

WWF pitää tärkeänä uuden alueidenkäyttölain 71 §:ä, joka koskee aurinkovoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia. WWF pitää ilmastonmuutoksen hillinnän sekä luontokadon pysäyttämisen kannalta tärkeänä sitä, että 71 §:n 3 momentissa säädettäisiin, ettei

aurinkovoimarakentamista osoiteta ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille. Niin ikään on tärkeää säätää 71 §:n 2 momentissa, ettei aurinkovoimarakentamista osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle.

Lain perusteluissa olisi hyvä kuitenkin täsmentää ”merkittävässä määrin” -kriteeriä. Säännöstä tulkittaessa tulisi olla selkeää, että sallittua on vain metsämaan vähäinen osoittaminen aurinkovoimarakentamiseen.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

Esitysluonnoksen 91 § määrittää tilannetta, jossa kaava annetaan maanomistajan laadittavaksi. WWF pitää tärkeänä, että kunnalla on esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla velvollisuus ohjata kaavaehdotuksen laatimista, toimivalta asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja, perustelluista syistä palauttaa kaavaehdotus valmisteluun tai keskeyttää sen käsittely sekä velvollisuus varmistaa, että osallistuminen ja vuorovaikutus järjestetään alueidenkäyttölain edellyttämällä tavalla.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

WWF pitää valitettavana, että esitysluonnoksen perusteella uuden alueidenkäyttölain merialuesuunnittelua koskeva luku säilyisi sisällöltään nykyisen kaltaisena. Nykymuotoisen merialuesuunnittelun on todettu tukevan riittävästi meristrategiadirektiivin mukaista meriympäristön hyvän tilan saavuttamista (M Pappila S-T Puharinen, Meriluonnonsuojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU ja Suomen oikeudessa (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8) 146).

Esitysluonnoksen mukaan 92 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että merialuesuunnittelun tarkoituksena olisi edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävä kehitystä ja kasvua. Perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että merialuesuunnittelussa otetaan huomioon meriympäristön ja ekosysteemien kestävyys.

WWF katsoo, ettei merialueen käyttömuotojen kasvua pitäisi kirjata tavoitteisiin. Myöskään perustelujen ”otetaan huomioon” -muotoilu ole riittävä varmistamaan, että merialuesuunnittelun laadinnassa noudatettaisiin merialuesuunnitteludirektiivin mukaista ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa (5(1) artikla). Ekosysteemiin perustuva lähestymistapa tarkoittaa muun muassa sitä,

että toiminnasta aiheutuva kokonaispaine pysyy tasolla, joka on yhteensopiva meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen kanssa (meristrategiadirektiivi 1(3) artikla).

WWF katsoo, että säännös ja sen perustelut tulisi laatia tavalla, joka ohjaisi nykyistä selkeämmin laatimaan merialuesuunnitelmat siten, että ne varmistavat merialueeseen kohdistuvan kokonaispaineen vähenemisen tasolle, joka on yhteensopiva meriympäristön hyvän tilan saavuttamisen kanssa.

Lisäksi WWF pitää valitettavana, ettei alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä merialuesuunnitelmia ole esitetty säädettäväksi oikeudellisesti sitoviksi, vaikka suunnitelmia on katsottu tarpeelliseksi kehittää suuntaan, jossa niiden vaikuttavuutta lisättäisiin (Ibid. 142).

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

WWF katsoo, että uuteen alueidenkäyttölakiin voitaisiin sisällyttää nykyisen lain 68 §:n 2 momentissa omaksuttua sääntelyratkaisua, jonka mukaan kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka on osoitettu lain mukaisessa kaavassa kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön. Jos esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla edellytyksenä olisikin se, että alue on osoitettu kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön asema- tai yleiskaavassa (96 §), tällä voidaan tarpeettomasti vaikeuttaa kansallisten kaupunkipuistojen perustamista.

Ehdotettu sääntely voisi johtaa tilanteisiin, joissa kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta luovutaan tai puisto päätetään perustaa aiottua pienemmälle alueelle, koska yleis- tai asemakaavoitukseen ryhtyminen koetaan liian raskaaksi. Tämä puolestaan ei tukisi esitysluonnoksesta ilmenevää tavoitetta turvata kaupunkipuistoilla muun muassa kansallisesti merkittävien viheraluekokonaisuuksien säilyminen.

WWF kannattaa, että kansallisen kaupunkipuiston perustamista sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimista koskeviin menettelyihin esitetään lisättäväksi osallistumista koskevat säännökset (97 § ja 98 §).

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

114 § - Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

WWF vastustaa esitysluonnoksen ehdotusta muuttaa valitusoikeus asianosaisperusteiseksi asemakaavoissa, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta.

WWF vastustaa myös ehdotusta, jonka mukaan muistutuksen tekeminen säädettäisiin yhteisöjen valitusoikeuden edellytykseksi esitysluonnoksen 114 §:n 3 momentin mukaisesti.

WWF huomauttaa, että myös hallinto-oikeudet ovat esitysluonnosta koskevissa lausunnoissaan vastustaneet muutoksenhakuoikeuksien rajoittamista. Hallinto-oikeudet ovat lausunnoissaan todenneet, että valitusoikeuden muuttaminen tapauskohtaista tulkintaa vaativaksi ei sujuvoittaisi, vaan päinvastoin hidastaisi hallinto-oikeuskäsittelyä.

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 toteuttamislainsiksi)

101 a § - Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

Lakiin lisättäisiin esitysluonnoksen mukaisesti uusi 101 a §, jonka mukaan maanomistajalla olisi oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä.

WWF katsoo, että ehdotettu säännös voi johtaa tilanteeseen, jossa kunnat eivät käytännössä kykene laatimaan kaavoja, jotka täyttävät esitysluonnoksen mukaiset kaavojen sisältövaatimukset, erityisesti siltä osin kuin niissä on otettava huomioon myös muut kuin luonnonsuojelulain mukaisesti suojeltavat luontoarvot. Tällaiset kaavat ovat kuitenkin välttämättömiä luontokadon pysäyttämiseksi ja ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Tämän vuoksi WWF esittää, että säännösehdotuksesta luovuttaisiin.

Tällaisen perusteiltaan hataran ja epäselvän säännöksen sijasta hallituksen tulisi luoda pysyvät kokonaisvaltaiset rakenteet luonnonsuojelun rahoitukselle. WWF on esittänyt mm. luonnonvarojen käyttömaksun perimistä ja ympäristölle haitallisten tukien alasajoa rahoituspohjan luomiseksi.

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.

-

Ojanen Raija
WWF Suomi