

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

Luontopaneeli katsoo, että ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen sekä luonnon monimuotoisuuden huomioimisen korostaminen kaavojen sisältövaatimuksissa nykyistä enemmän on tärkeä lähtökohta kaikelle kaavoitukselle. Nämä olisi lakiesityksen mukaan huomioitava kaavan laadinnassa. Kaavoitus vaikuttaa usein suoraan luontoon ja alueidenkäyttölaki on yksi merkittävimmistä laeista luonnon köyhtymisen pysäyttämiseksi. Luonnon monimuotoisuuden huomioimisen lisäksi alueidenkäytön tavoitteisiin ja kaavojen sisältövaatimukseen olisi syytä kirjata mukaan luontokadon pysäyttäminen. Jotta luonnon monimuotoisuuden huomioiminen ja tavoite luontokadon pysäyttämiseksi voivat toteutua, tulisi kaikilla kaavatasoilla noudattaa lieventämishierarkiaa, erityisesti korostamalla luontohaittojen ennaltaehkäisyä.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luonnon köyhtymisen pysäyttäminen vaatii ekologisten yhteyksien parantamista – etenkin, kun ilmaston lämmetessä lajien entiset elinympäristöt muuttuvat ja lajit pyrkivät siirtymään uusille alueille. Ekologisten yhteyksien turvaaminen vaatii alueidenkäytön suunnittelua laajalla kuntarajat ylittävällä tasolla. Tästä syystä Luontopaneeli on huolissaan esitetystä maakuntakaavan roolin muutoksesta (lisää kommenteissa luvusta 4). Ekologisen kytkeytyneisyyden lisääminen osaksi yleiskaavan sisältövaatimuksia sekä tuki kuntien yhteisille yleiskaavoille olisi ehdottoman tärkeää etenkin, jos maakuntakaavan roolia heikennetään. Luontopaneeli pitää tärkeänä, että alueidenkäytön suunnittelussa varmistetaan riittävä tietopohja luontohaittojen arvioimiseksi sekä luontoarvojen ja ekologisten yhteyksien tukemiseksi ja toivoo, että tähän kiinnitettäisiin lain jatkovalmistelussa ja asetuksessa vielä erityistä huomiota.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaava on suunnittelujärjestelmässä keskeinen väline, jolla valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet voidaan sovittaa yhteen kuntatason päätöksenteon kanssa. Se mahdollistaa yli kuntarajojen ulottuvien alueidenkäyttökysymysten – kuten yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja luonnonsuojelun – yhteensovitetun tarkastelun. Mikäli sen tehtäviä kavennetaan, voi suunnittelujärjestelmään syntyä aukko, jota kuntien yhteiset yleiskaavat eivät käytännössä kykene paikkaamaan. Tämä voi heikentää monimuotoisuuden, ilmastotavoitteiden ja kestävän maankäytön toteutumista (Heinilä 2025).

Maakuntakaava toimii tärkeänä sovittelualustana eri maankäyttöintressien välillä ja tuo suunnitteluun pitkän aikavälin näkökulmaa, joka paikallisessa päätöksenteossa voi jäädä taka-alalle. Siksi sen asemaa tulisi vahvistaa osana kestävää ja toimivaa suunnittelujärjestelmää – ei heikentää.

Ekologinen kytkeytyneisyys on luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta kriittinen tekijä, jonka huomioiminen tulee sisällyttää selkeästi kaavatasojen sisältövaatimuksiin. Viherverkostojen ja ekologisten yhteyksien suunnittelu vaatii yhtenäistä ja ajantasaista tietoa, jota ei saada ilman eri suunnittelutahojen välistä koordinaatiota ja riittäviä resursseja.

Maakuntakaavalla on keskeinen asema ekologisen kytkeytyvyyden huomioon ottamisessa, sillä se toimii linkkinä valtakunnallisten, ylikunnallisten ja paikallisten tavoitteiden välillä. Se on ainoa kaavataso, joka voi tarkastella alueidenkäyttöä laajasti. Tämä on erityisen tärkeää, koska monet ekologisesti merkittävät yhteydet – kuten viherverkostot ja lajien siirtymäreitit – kulkevat juuri kuntarajojen poikki ja voivat vaarantua erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla, joissa rakentamispaineet ovat suuria. Maakuntakaavalla tulisi näin ollen olla tärkeä rooli ohjata maankäyttöä tavalla, joka tukee ekologisten verkostojen säilymistä (Hautamäki ym. 2024). Tämän mahdollisuuden hyödyntäminen edellyttää kuitenkin sitä, että maakuntakaavan sisältövaatimuksia täsmennetään nyt ehdotetusta. Ilman tätä maakuntakaavan potentiaali ekologisen kytkeytyvyyden turvaamisessa jää vajaaksi.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tunnistavat ekologisten yhteyksien merkityksen, mutta niiden vaikutus jää nykytilassa heikoksi ilman sitovia vaatimuksia kaavojen sisällölle. Kytkeytyneisyyden tulee näkyä konkreettisesti kaavoituksessa – ei vain erityisten suojelualueiden, vaan myös tavallisten viheralueiden, metsien ja muiden ekologisten jatkumoiden osalta. Tällä hetkellä kaavojen sisältövaatimukset painottuvat yksittäisten luontoarvojen säilyttämiseen, eivätkä velvoita tarkastelemaan alueiden ekologista verkostoa kokonaisuutena. Siksi on välttämätöntä päivittää sisältövaatimukset vastaamaan luontokadon torjunnan ja ilmastonmuutoksen hillinnän edellyttämää tieteellistä ymmärrystä – ja tehdä ekologisesta kytkeytyneisyydestä olennainen osa kaikkea maankäytön suunnittelua.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Luontopaneeli korostaa, että alueidenkäyttölakiin tulee kaikille kaavatasoille selkeästi sisällyttää velvollisuus soveltaa lieventämishierarkiaa, erityisesti korostamalla luontohaittojen ennaltaehkäisyä. Hävitettävien ja heikennettävien luonnonarvojen mittaaminen luonnonsuojelulain mukaisten luonnonarvohehtaarien mukaisesti tekisi kaavojen luontovaikutukset näkyviksi ja mitattaviksi ja loisi pohjan ekologisten kompensatioiden toteuttamiselle kuntatasolla. Moni kunta on tästä jo kiinnostunut ja ryhtynyt ottamaan ekologiaa kompensatioita käyttöön osana kaavoitustaan. Luonnonarvojen heikennysten laskennan lisäksi kaavaselostuksessa olisi perusteltava, miksi luontoarvojen säilyttämiseen ei ole ollut vaihtoehtoa (Pappila ym. 2023).

Kaavaprosessien tueksi on laadittava kattavia, karttapohjaisia selvityksiä ekologisesti merkittävistä alueista ja niiden välisistä yhteyksistä. Tietopohjaa tulee vahvistaa sekä luontohaittojen arviointia että mahdollisia ekologiaa kompensatioita varten. Maakuntien liitoilla on ollut tässä tärkeä rooli ja tiedontuotannosta on pidettävä huoli jatkossakin, vaikka maakuntakaavoituksen rooli heikkenisi.

Nykyisten kaavamuotojen sisältövaatimukset eivät myöskään tarjoa riittävää pohjaa ekologisen kytkeytyneisyyden systemaattiselle turvaamiselle. Vaikka erityisesti yleispiirteisten kaavojen vaatimuksissa viitataan ekologiseen kestävyyteen, painottuu niiden soveltamisessa edelleen ensisijaisesti yksittäisten, muussa lainsäädännössä tunnistettujen luontoarvojen säilyttäminen. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä ekologinen kytkeytyneisyys edellyttää myös laajemman viherverkoston ja erilaisten luonnonalueiden – ei vain suojelukohteiden – säilyttämistä ja yhteyksien turvaamista osana kaikkea alueidenkäytön suunnittelua (Hautamäki ym. 2024). Luontopaneeli korostaakin ekologisen kytkeytyneisyyden lisäämistä osaksi yleiskaavan sisältövaatimuksia. Lisäksi ekologisen kytkeytyneisyyden osalta ks. edeltä Maakuntakaavan osalta lausuttu.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Ekologisen kytkeytyneisyyden osalta ks. edeltä maakunta- ja yleiskaavan osalta lausuttu.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Luontopaneeli katsoo, että lainvalmistelussa ja asetuksessa olisi syytä vielä selkiyttää ja varmistaa tarvittava luontotiedon kokoaminen, jotta kaavoituksen luontovaikutukset ymmärretään ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luontokadon pysäyttäminen voidaan ottaa kaavoituksen lähtökohdaksi. Tämä tarkoittaa myös yhteisvaikutusten tarkastelua ja sitä, että kaavoituksen vaikutuksia tarkastellaan myös kuntarajat ylittävällä laajemmalla aluetasolla ekologisia yhteyksiä huomioiden.

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

-

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Nykyisen alueidenkäyttölain merialuesuunnittelua koskeva sääntely on puutteellista sekä suunnitelman sisältövaatimusten että oikeusvaikutusten osalta. Lainsäädäntö ei tällä hetkellä sisällä täsmällisiä määräyksiä merialuesuunnitelman sisällöstä, eikä siinä viitata merenhoidon tai vesienhoidon tavoitteisiin, vaikka näillä on keskeinen rooli meriympäristön tilan parantamisessa. Esimerkiksi merenhoidon suunnitteluprosessissa tehtävä meriympäristön alustava arvio tuottaa yksityiskohtaista tietoa meriympäristön tilasta ja siihen kohdistuvista paineista. Tämä tietopohja tulisi kytkeä selkeästi osaksi merialuesuunnitelmien laatimista.

Suunnittelun ohjausvaikutus jää nykyisellään heikoksi, koska merialuesuunnitelmalla ei ole oikeudellista sitovuutta eikä sen vaikutuksia ole kytketty muihin alueidenkäytön suunnittelun tai lupahallinnon prosesseihin. Tällainen sääntely ei riittävästi turvaa meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Suositeltavaa olisi, että merialuesuunnitteluun säädettäisiin selkeät sisältövaatimukset, jotka perustuvat merenhoidon ja vesienhoidon tavoitteisiin, ja että suunnitelmalle annettaisiin selkeä oikeudellinen asema suhteessa muuhun maankäytön ohjaukseen ja lupamenettelyihin (Pappila & Puharinen 2022).

Suomi voisi ottaa mallia esimerkiksi Ruotsista, Saksasta ja Tanskasta, joissa merialuesuunnitelmilla on sitova asema suhteessa muuhun päätöksentekoon. Näin varmistettaisiin, että merialuesuunnittelu tukee aidosti meriympäristön kestäväää käyttöä ja hyvän tilan saavuttamista. Luontopaneeli ehdottaa, että alueidenkäyttölain uudistuksessa nämä puutteet korjataan.

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

Luontopaneeli ei kannata asemakaavan yhteyteen esitettyä valitusoikeuksien rajaamista tietyissä tilanteissa asianosaisiin tai muistutusvelvoitetta valitusoikeuden edellytyksenä. Nämä esitykset voivat oleellisesti kaventaa osallistumisen mahdollisuuksia. Luontopaneeli katsoo, että prosessien sujuvoittamiseksi oleellista on panostaa yhteisvaikutusten arviointiin ja tukea osallistumisen mahdollisuuksia valitusoikeuksien kaventamisen sijaan. Etenkin vahvistamalla osallistavuutta kaavaprosessien alkuvaiheessa on mahdollista vaikuttaa valitusten määrään myöhemmässä vaiheessa. Kaavoitusmenettelyssä kannattaisi Luontopaneelin näkemyksestä panostaa varhaisen vaiheen osallistamiseen. Tulisi siis huolehtia, ettei kuulemisten mahdollinen yhdistäminen johda osallistumisen heikkenemiseen vireilletulovaiheessa.

Hallituksen esityksessä Suomen metsäkeskukselle ehdotetaan valitusoikeutta toimialaansa koskevilla asioilla silloin, kun kyse on valtakunnallisesta tai maakunnallisesti merkittävästä asiasta. Luontopaneeli pitää lisäystä erikoisena ja toivoo, että lisäys perusteellaan esityksessä paremmin.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Minna Pappila, Heikki Mykrä ja Outi Silfverberg

Viitattu kirjallisuus:

Hautamäki, R., Heinilä, A., Moilanen, A., & Rajaniemi, J. 2024. Ekologinen kytkeytyvyys ja luonnon monimuotoisuus alueidenkäytön suunnittelussa. Suomalainen Tiedeakatemia.
<https://acadsci.fi/tiedeakatemianjulkaisut/tietokoosteet/ekologinen-kytkeytyvyys-ja-luonnon-monimuotoisuus-alueidenkayton-suunnitteluss>

Heinilä, A. 2025. Maakuntakaavoitus ja Natura-arviointikynnyksen ylittyminen. Oikeudellinen selvitys Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:15. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-559-5>

Pappila, M., Leskinen, P., Salokannel, V. 2023. Ekologisten kompensatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI, 168–213. 1000920003.pdf (edilex.fi)

Pappila, M., Puharinen, S.-T. (2022) Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-242-6>

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 toteuttamislainsiksi)

-

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.

-

