

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Alueidenkäytön lainsäädännön uudistaminen on jaettu useaan osaan. Uudistaminen toteutetaan vaiheittain siten, että lainvalmistelu ei etene kaikkien säädösten osalta samanaikaisesti. Lainsäädännön vaiheittainen valmistelu ja voimaantulo vaikeuttaa etenkin lakiuudistusten kokonaisvaikutusten arviointia.

Nykyisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän säilyttäminen pääpiirteittäin ennallaan on hyvä asia. Toimintaympäristössä on tapahtunut kuitenkin sellaisia muutoksia, joiden myötä lainsäädännön päivittäminen on tarpeen. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan keskeisiä huomioon otettavia asioita ovat muun muassa ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luontokato sekä energiantuotantoon liittyvät kysymykset (mm. aurinkoenergiaprojektit).

Kulttuuriympäristöillä tarkoitetaan rakennettua kulttuuriympäristöä, kulttuurimaisemaa ja arkeologista kulttuuriperintöä. Lakiesityksessä tulee huolehtia siitä, että nämä eri osa-alueet ja niiden arvot otetaan huomioon kaikilla kaavatasoilla. Kulttuuriympäristöjä koskevien termien käyttö ei ole lakiesityksessä riittävän johdonmukainen pykälien eikä niitä koskevien perustelujen osalta, mihin myös Museovirasto on viitannut lakiesityksestä antamassaan lausunnossa 19.6.2025. Lakiesitystä tulee tarkistaa vielä tältä osin.

Alueidenkäytön yksikkö:

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita koskevaan 5 §:ään on lisätty maininta ilmastonmuutoksen hillinnästä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisesta sekä kansallisesta turvallisuudesta, mikä on erittäin hyvä asia. Lakiehdotus sisältää voimassa olevaa lakia vahvemman ymmärryksen ilmasto-olosuhteiden muuttumisesta ja alueidenkäytön keskeisestä merkityksestä ilmastotoimien toteutuksessa.

Eräitä kaupunkiseutuja koskeva yhteistyövelvoite on ehdotettu kirjattavaksi lakiin 8 §:ään. Lakiehdotuksen mukaan valtion olisi osallistuttava yhteistyöhön, ja valtion osalta yhteistyöhön voisivat osallistua esimerkiksi elinvoimakeskus, mutta myös Lupa- ja valvontavirasto, asiantuntijoina toimialaansa liittyvissä kysymyksissä. Kuitenkin vain elinvoimakeskusten tehtäviä koskevan 14 §:n perusteluissa on mainittu osallistuminen 8 §:ssä tarkoitettuun yhteistyöhön. Aiemmin kaupunkiseutuyhteistyötä on tehty esim. Turun seudulla pienen ydinjoukon toimesta. Alueidenkäytön tehtävien jakautuminen valtion aluehallintouudistuksessa Lupa- ja valvontaviraston sekä elinvoimakeskusten välillä pienentää jo ennestään alueidenkäytön niukkoja resursseja, millä on todennäköisesti vaikutusta myös kaupunkiseutuyhteistyöhön osallistumisen kannalta.

Lakiesityksen 10 §:n mukaan kunnan ja Lupa- ja valvontaviraston kesken on käytävä vähintään kerran kahdessa vuodessa yhteistyökeskustelu. Varsinais-Suomen ELY-keskus ei näe estettä yhteistyökeskusteluiden harventamiselle.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Alueidenkäytön yksikkö:

Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten tehtäviä koskevien 13 ja 14 §:ien osalta on tarpeen määritellä selkeästi virastojen välinen tehtävänjako samalla tuoden esille kunkin viraston tehtäväkentän monialaisuus. Elinvoimakeskuksen tehtäviä koskevan 14 §:n perusteluista puuttuu maininta elinvoimakeskuksille osoitetuista kulttuuriympäristön hoitoon liittyvistä tehtävistä, kuten esim. rakennusperinnön hoitoavustusten ja saariston ympäristön hoidon avustusten jakamisesta.

Valtion aluehallintouudistuksessa ELY-keskusten alueidenkäytön tehtäviä koskevat, jo nykyisin niukat resurssit jaetaan vuoden 2026 alusta lukien Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskusten välillä. Lakiehdotuksen 14 §:ssä elinvoimakeskuksille osoitettavien alueidenkäytön edistämistehtävien osalta on pääosin kyse uudesta asiakokonaisuudesta. Alueidenkäytön tehtäviä koskevat riittävät resurssit tulee varmistaa jatkossa.

Elinkeino, työvoima ja osaaminen -vastuualue:

Elinvoimakeskusten tehtävänä on hoitaa elinkeinotoiminnan edistämiseen ja yritystoimintaan, työllisyyteen, maatalouteen, maahanmuuttoon ja kotoutumiseen, liikenteeseen, alueiden käytön edistämiseen, vesitalouteen, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja vesien hyvän tilan edistämiseen sekä kalatalouteen liittyviä tehtäviä alueillaan. Alueidenkäytön suunnittelulla on merkittävää vaikutusta etenkin liikenteen, maatalouden, kalatalouden ja vesitalouden tehtäviin, jotka vuorostaan linkittyvät vahvasti mm. huoltovarmuuden turvaamiseen. Elinvoimakeskusten viranomaisrooli tulisi kuvata 14 §:n osalta yksityiskohtaisemmin, koska muuten viranomaisyhteistyön tarve jää monilta osin kaavan laatijan harkintaan.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Alueidenkäytön yksikkö:

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan 18 §:ään on lisätty maininta kansallisesta turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta, mikä on erittäin hyvä asia. Pykälään on lisätty myös maininta, jonka mukaan tavoitteet voivat koskea asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ilmastonmuutoksen hillintään, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen tai luonnonvarojen kestävään käyttöön. On kannatettavaa, että lakiehdotuksessa jokseenkin epämääräinen termi ”ekologinen kestävyys” on esitetty korvattavaksi ilmastonmuutoksen hillinnällä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisella, luonnon monimuotoisuudella ja luonnonvarojen kestävällä käytöllä. Erillinen maininta valtakunnallisesti merkittävästä vaikutuksesta on kuitenkin tarkoituksenmukaista jättää pois, koska tavoitteissa käsitellään joka tapauksessa valtakunnallisia kysymyksiä. Lainsäädännössä on lisäksi tarpeen varmistaa mekanismit, joilla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista pystytään valvomaan.

Aiemmassa valmistelussa mukana ollut maailmanperintökohteita koskeva pykälä on jätetty pois lakiehdotuksesta, mikä on erittäin valitettava asia. Maailmanperintökohteiden arvojen säilymisen turvaamiseksi olisi erittäin tärkeää, että kyseisten kohteiden turvaaminen tunnistettaisiin lainsäädännössä vahvemmin, vaikka valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa 18 §:ssä mainitaankin kansainvälisesti tai valtakunnallisesti arvokas kulttuuri- ja luonnonperintö. Lakiin tulisi lisätä maailmanperintökohteita koskeva oma pykälänsä.

Luonnonsuojeluyksikkö:

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen seurantasuunnitelma on erittäin hyvä lisäys, joka parantaa kyseisten tavoitteiden vaikuttavuutta.

Johdon tuki -yksikkö:

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta aluesuunnittelulla on erittäin suuri merkitys.

Huoltovarmuus on huomioitu lakiehdotuksen perusteluissa hyvin. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin 18 §:ssä lisätyt huoltovarmuus ja kansallinen turvallisuus antavat hyvän pohjan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen priorisoinnille. Kirjaukset kansallisesta turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta 6 ja 18 §:ssä ovat perusteltuja vallitsevassa toimintaympäristössä ja turvallisuustilanteessa. Huoltovarmuuden osalta alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta on välttämätöntä varmistaa, että yhteiskunnan perustoiminnot, kuten energiahuolto, vesihuolto ja elintarvikehuolto voivat toimia parhaalla mahdollisella tavalla vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Kriittisen infran ja huoltovarmuuden kannalta suurempien hankkeiden yhteensovittaminen on tehtävä kunnallista kaavoitusta laajemmassa koordinaatiossa, joko maakuntakaavoituksessa tai erillisessä suunnittelussa. Elinkeinoelämän ja eri viranomaisten välinen yhteistyö suunnittelun eri vaiheissa on varmistettava. Myös energiamurroksessa on monia alueidenkäyttöön, energiantuotantoon ja siirtojärjestelmiin liittyviä kriittisiä huoltovarmuuteen vaikuttavia tekijöitä. Suunnittelulla on suora vaikutus kansalliseen ja alueelliseen energiasektorin huoltovarmuuteen ja valtakunnan kokonaisturvallisuuteen.

Kriittisen infrastruktuurin suojaamisen näkökulma on huomioitava myös kaavatiedoissa, kuten julkisuuslain salassapitoperusteita koskevan päivityksen yhteydessä on todettu. On tärkeää harkita tapauskohtaisesti, miten kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien kohteiden paikkatieto esitetään.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Alueidenkäytön yksikkö:

Maakuntakaavan säilyminen jatkossakin kaikilta osin oikeusvaikutteisena on erittäin hyvä asia. Lakiehdotuksen myötä maakuntakaavan sitovuutta kuitenkin heikennetään maakuntakaavan yleispiirteisyyden korostamisella ja ns. valkoisten alueiden osalta.

Maakuntakaavan tarkoitusta koskevan 21 §:n mukaan maakuntakaavassa esitettäisiin jatkossa maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitettaisiin maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita niiltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen, vaan se kuuluisi jatkossa kuntakaavoituksen tehtäviin. Perustelujen mukaan maakuntakaavassa voitaisiin jatkossakin käsitellä esim. maakunnan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen liittyviä asioita, jos näillä kysymyksillä olisi vähintään maakunnallista merkitystä. Tämä tarkoittaisi Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toimialueella esim. Turun ja Porin kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen liittyvien asioiden esittämistä maakuntakaavatasolla, mutta epäselväksi jää, voisivatko tätä

pienempien kuntakeskusten yhdyskuntarakennetta koskevat asiat olla riittävän merkittäviä maakuntakaavatasolla esitettäväksi. Lisäksi on syytä huomata, että useamman kunnan yhteiset yleiskaavat eivät ole olleet yhtä kattavia kuin maakuntakaava, joten jatkossa joitain asioita jää väistämättä esittämättä ylemmillä kaavatasoilla. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toimialueella ei ole laadittu useamman kunnan yhteisiä yleiskaavoja.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevaan 23 §:ään on lisätty maininta ilmastonmuutoksen hillinnästä ja ilmastonmuutokseen sopeutumisesta, mikä on erittäin hyvä asia. Ilmastonmuutoksen hillinnän ratkaisuja, kuten päästötöntä energiantuotantoa ja siihen liittyvä sähkönsiirtoa, liikenteen päästöjen vähentämistä sekä hiilinielujen vahvistamista, on usein syytä tarkastella kuntarajat ylittäen. Ilmastonmuutoksen hillintä liittyy myös tarkoituksenmukaiseen eheään yhdyskuntarakenteeseen sekä esim. yksityisautoilun määrään, ja siksi yhdyskuntarakenteen esittäminen maakuntakaavassa kattavammin kuin vain suurten kaupunkiseutujen yhteydessä olisi perusteltua. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen ratkaisut sen sijaan ovat yleensä hyvin paikallisia, pois lukien valuma-alueitasoinen vesienhallinnan suunnittelu. Sisältövaatimuksiin tulisi lisätä vielä maininta kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energihuollon huomioimisesta.

Maakuntakaavan laadintaa koskevan yhteistyön osalta 29 §:ssä tulisi mainita, että valtakunnallisesti merkittävässä asioissa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja muihin ministeriöihin, joita asia koskee, mutta myös Lupa- ja valvontavirastoon, jonka toimialue on valtakunnallinen ja jonka tehtäviin kuuluu valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioiminen.

Lakiehdotus ei sisällä voimassa olevan alueidenkäyttölain 25 §:ää vastaavaa sääntelyä koskien maakunnan suunnittelun tehtäviä. Näin ollen lakiehdotuksesta puuttuu maininta siitä, että maakunnan suunnittelussa on otettava huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Valtakunnallisten, maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittaminen kuuluu itsestään selvästi maakuntakaavan tehtävään. Lakiehdotusta on tarpeen täydentää vielä tältä osin.

Luonnonsuojeluyksikkö:

Osa nykyisin maakuntakaavoituksen yhteydessä selvitettävistä vaikutuksista ehdotetaan siirrettäväksi yleiskaavoitusprosessissa selvitettäväksi, mikä todennäköisesti heikentäisi laajojen kokonaisuuksien huomioon ottamista, sillä ne pohjautuisivat jatkossa alueeltaan suppeampaan tarkasteluun. Luonnonsuojelun osalta tämä on olennaista mm. ekologisiin yhteyksiin ja laajoihin luonnon ydinalueisiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisen kannalta. Vaikka maakunnallisesti merkittävien yhteyksien tarkastelu tapahtuisi yhä maakuntakaavan kautta, tulisivat nykyäänkin jo heikolla tasolla tunnistetut paikallisesti merkittävät yhteydet ja ydinalueet todennäköisesti entistä huonommin tunnistetuiksi ja huomioon otetuiksi. Etenkin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentyessä ja maakuntakaavan ohjauksesta poikkeamisen mahdollistamisen myötä on epäselvää, miten hyvin maakuntatason laajat luonnon ominaispiirteet voidaan vaatia otettavan huomioon.

Laajakatseinen tarkastelu on keskiössä luontovaikutusten kannalta, sillä ekologiset prosessit eivät ole maantieteellisesti selvärajaisia, ja ne ovat harvoin pienipiirteisiä.

Maakuntakaavasta poikkeavan yleiskaavan laatimista koskevan 27 §:n osalta perusteluissa on todettu, että ”Poikkeamisen tarve tulisi perustella esimerkiksi maakuntakaavaratkaisun vanhentuneisuudella tai muulla vastaavalla kunnan alueidenkäytön kehittämisen tarpeeseen liittyvällä syyllä.” ja että ” - olisi yleiskaavassa huolehdittava siitä, että tällaiselle toiminnolle osoitetaan vastaava maakuntakaavan sisältövaatimukset täyttävä alue - ”. Edellä mainittu voi olla haastavaa esim. tilanteissa, joissa ekologisten käytävien kytkeytyneisyyttä pirstotaan maakuntakaavasta poikkeavalla yleiskaavalla. Oikeuskäytäntö osoittanee, millainen merkitys maakunnan liittojen ja muiden viranomaisten näkemyksillä riittävistä perusteista poikkeamiselle on.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevaan 23 §:ään on lisätty maininta luonnon monimuotoisuuden vaalimisesta, mikä on erittäin hyvä asia. Perusteluissa tulisi kuitenkin vielä painokkaammin tuoda esille Suomeakin kohdannut ja tieteellisesti todistettu (luontotyyppien ja lajien uhanalaisuusarvioinnit) luontokato, joka tulee huomioida kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, myös ja erityisesti alueidenkäytössä, jotta luontokato on mahdollista saada pysäytettyä ja luonnon monimuotoisuus saada positiiviselle kehitystrendille. Yksinomaan luonnonsuojelulailta em. ongelmaa ei ole mahdollista ratkaista.

Ympäristönsuojeluyksikkö:

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan 23 §:n perusteluissa todetaan, että ilmastonmuutoksen hillintä edellyttäisi maakuntakaavassa myös, että hiilinieluina ja -varastoina toimivien alueiden osoittamista rakentamiseen vältettäisiin, jos se ilmastonmuutoksen hillinnän kokonaisuuden ja muiden kaavan tavoitteiden kannalta on perusteltua, ja että hiilinielun säilyttäminen ei olisi yksittäisenä tekijänä esteenä osoittaa alueelle rakentamista, vaan vain yhtenä huomioon otettavana asiana maakuntakaavaa laadittaessa. Rakentamisen salliminen hiilinielualueelle tilanteessa, jossa sen todettaisiin olevan ”kokonaisuuden kannalta perusteltua”, jättää kuitenkin paljon tulkinnanvaraa. Lakiehdotusta tulisi täydentää vielä tältä osin esim. määrittelemällä tarkempia kriteerejä tai ohjeistusta, jotta ilmastotavoitteet eivät jää toissijaisiksi tai tulkinnanvaraisiksi.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Alueidenkäytön yksikkö:

Yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevaan 34 §:ään on lisätty maininta kunnan hulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksistä, mikä on erittäin hyvä asia. Pykälään on lisätty myös maininta, jonka mukaan lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumiseen on kiinnitettävä erityisesti huomiota. Yleiskaavatason merkitys korostuu jatkossa, kun maakuntakaavan ohjausvaikutus heikentyy. Tämän vuoksi ilmaston huomioiminen yleiskaavatasolla olisi tarpeen yhdenmukaistaa

maakuntakaavatasoa vastaavaksi eli edellyttää, että ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen on kiinnitettävä erityisesti huomiota. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta on myös tärkeää tunnistaa paitsi sään ääri-ilmiöiden, myös hitaasti tapahtuvien muutoksien vaikutukset alueidenkäytön suunnittelussa. Kuten maakuntakaavan sisältövaatimuksiin, myös yleiskaavan sisältövaatimuksiin tulisi lisätä vielä maininta kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioimisesta.

Rakennetun kulttuuriympäristön kannalta yleiskaavamääräyksiä koskevassa 37 §:ssä on säilytetty voimassa olevan lain mukainen muotoilu yleiskaavan suojelumääräyksistä. Merkittävä osa suomalaisesta rakennusperinnöstä ja arvokkaasta kulttuuriympäristöstä sijaitsee alueilla, joissa yksityiskohtaisin kaavataso on yleiskaava. Yleiskaavan merkitys arvokkaan kulttuuriympäristön tunnistajana ja säilyttämisen mahdollistajana on siten varsin suuri. Yleiskaavaan sisältyvistä suojelumääräyksistä, niiden velvoittavuudesta ja ohjausvaikutuksesta erityisesti arvokkaan rakennuskannan purkamistilanteissa on ollut kuitenkin jatkuvasti epäselvyyttä, vaikka sekä voimassa olevassa laissa että lakiehdotuksessa selvästi todetaan, että yleiskaavassa voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä. Lakiehdotuksella tulisi pyrkiä selventämään tilannetta ja parantamaan yleiskaavan ohjausvaikutusta arvokkaan kulttuuriympäristön osalta. Tätä taustaa vasten perusteluissa esitetty määräaikaisen suojelun mahdollisuus ei sovellu rakennetun kulttuuriympäristön eikä myöskään luonnonympäristön säilymisen turvaamiseen.

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä koskevan 41 §:n osalta jää epäselväksi, miten toimitaan tilanteessa, jossa yleis- ja asemakaava on hyväksytty samalla päätöksellä, mutta yleiskaavasta on valitettu, eikä yleiskaava välttämättä tule muutoksenhaun vuoksi lopulta voimaan. Yleiskaavaa koskeva muutoksenhaku johtanee tällöin tilanteeseen, jossa kyseinen laadittavana ollut yleiskaava on ollut ohjeena asemakaavaa laadittaessa, mutta jo lainvoiman saaneen asemakaavan ohjeena voisi käytännössä olla sittemmin muutoksenhaussa lainvastaiseksi todettu yleiskaava. Yhteiskäsittelyn sujuvoittamisen kääntöpuolena on lisäksi se, että jatkossa hankekaavoitus ohjaa yleispiirteistä suunnittelua, eikä päinvastoin. Lisäksi on syytä huomioida, että asemakaavojen osalta 114 §:ssä esitetty valitusoikeuden rajaaminen ei koskisi 41 §:ssä tarkoitettua yhteiskäsittelytilannetta.

Luonnonsuojeluyksikkö:

Yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevaan 34 §:ään on lisätty maininta luonnonmonimuotoisuuden vaalimisesta, mikä on erittäin hyvä asia. Perusteluissa tulisi kuitenkin vielä painokkaammin tuoda esille Suomeakin kohdannut ja tieteellisesti todistettu (luontotyyppien ja lajien uhanalaisuusarvioinnit) luontokato, joka tulee huomioida kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, myös ja erityisesti alueidenkäytössä, jotta luontokato on mahdollista saada pysäytettyä ja luonnon monimuotoisuus saada positiiviselle kehitystrendille. Yksinomaan luonnonsuojelulla em. ongelmaa ei ole mahdollista ratkaista.

Yleiskaavamääräysten osalta 37 §:n perusteluissa todetaan, että yleiskaavamääräykset eivät saisi olla ristiriidassa lain tai asetuksen kanssa, ja että yleiskaavan suojelumääräysten tulisi olla suojelutavoitteet huomioon ottaen mahdollisimman lieviä. Lisäksi todetaan, että oleellista on, että määräykset vastaavat tarkoitusta ja perustuvat riittäviin selvityksiin. Perustelut ovat erikoisia, sillä keskiössä tulisi olla ympäristöarvojen (maisema, luonto, rakennettu ympäristö, kulttuurihistorialliset arvot) säilyminen. Yleiskaavan tulee perustua riittäviin selvityksiin, mikä mahdollistaa myös suojelumääräysten perustumisen riittäviin selvityksiin.

Vesiyksikkö:

Lakiehdotus sisältää etenkin yleiskaavatasolla tarkempaa sääntelyä vain aurinko- ja tuulienergian osalta, ei esim. datakeskusten, vetyputkien tai -voimaloiden osalta, jotka vaativat myös paljon pinta-alaa ja joilla voi olla aluesuunnittelussa merkittävä vaikutus myös ympäristön ja vesien tilaan.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Alueidenkäytön yksikkö:

Asemakaavan laatimista varten määrättävän rakennuskiellon voimassaoloa on rajoitettu 49 §:ssä maksimissaan kuuteen vuoteen. Erittäin laajojen, kattavien selvityksiä ja vaikutusten arviointia sekä osallistamista tarvitsevien asemakaavojen (esim. Vanhan Rauman asemakaava) laatimista varten voidaan kuitenkin tarvita pidempikin rakennuskielto. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa pidempi rakennuskiellon voimassaoloaika. Rakennuskiellon pidentämiseen liittyvää mahdollisuutta on käytetty voimassa olevan lain aikana vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa pidentäminen on ollut aidosti tarpeen.

Asemakaavan sisältövaatimuksia koskevaan 50 §:ään on lisätty maininta viheralueiden riittävydestä, mikä on erittäin hyvä asia. Pykälään on lisätty myös maininta, jonka mukaan asemakaavassa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin. Ilmaston huomioiminen asemakaavatasolla olisi tarpeen yhdenmukaistaa maakuntakaavatasoa vastaavaksi eli edellyttää, että ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen on kiinnitettävä erityisesti huomiota. Ilmastomuutokseen sopeutumisen osalta on myös tärkeää tunnistaa paitsi sään ääri-ilmiöiden, myös hitaasti tapahtuvien muutoksien vaikutukset suunnitteluun.

Rakentamislakia säädettäessä lakiin lisättiin maininta hulevesien huomioimisesta sijoittamisluvan edellytyksenä muualla kuin asemakaava-alueella (RakL 45 §). Näin ollen olisi johdonmukaista, että hulevesien huomioiminen mainittaisiin myös yleiskaavan ja sijoittamisluvan ”väliin” sijoittuvan asemakaavan sisältövaatimuksissa.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäytön yksikkö:

Kevennettäessä maakuntakaavan roolia myös kaupan sijainnin ohjauksen osalta yksittäisen yleis- tai asemakaavan kaupan selvitysten vaikutusalue todennäköisesti laajenee merkittävästi nykyisestä. Tämä lisää yksittäisten kuntien selvitystaakkaa, kun maakuntakaavatyössä ei jatkossa selvitetä merkitykseltään seudullisen kaupan sijaintia, laatua tai mitoitusta. Lakiehdotuksen myötä edellytykset seudullisesti tasapainoisen kaupan kehityksen edistämiseksi voivat heikentyä samalla kuin kaupan yksiköt sijoittuvat aiempaa hajautetummin ja keskustojen asema heikkenee. Esitettävät muutoksia voi pitää myös kulttuuriympäristön kannalta huonona kehityksenä mm. vanhojen taajamien ja kaupunkikeskustojen elinvoiman näkökulmasta.

Voimassa olevasta laista poiketen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumista koskevassa 65 §:ssä ei edellytetä, että palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä, tai että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Tämän myötä vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamiseen liittyvät haitalliset liikennevaikutukset tulevat jatkossa korostumaan, mikä ei ole toivottava kehityssuunta. Tällainen kehitys ei tue liikennejärjestelmän kehittymistä vähähiilisemmäksi, vaan voi päinvastoin lisätä autoriippuvuutta ja liikenneköyhyyttä sekä heikentää liikenteen ilmastotavoitteiden saavuttamista. Kestävään saavutettavuuteen liittyvien erityisten sisältövaatimusten poistamista lainsäädännöstä ei ole perusteltu mitenkään.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäytön yksikkö:

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia koskevassa 68 §:ssä edellytetään, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia. Esitetty muotoilu on parempi kuin voimassa olevassa laissa oleva edellytys tuulivoimarakentamisen maisemaan sopeutumisesta.

Maakuntakaavassa osoitetun tuulivoimaloiden alueen ulkopuolelle sijoittuvien tuulivoimaloiden osalta edellytettävää vähimmäisetäisyyttä (kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus) ei ole perusteltu lakiehdotuksessa mitenkään. Kategorinen vähimmäisetäisyys ei myöskään sovellu joka puolelle Suomea. Vähimmäisetäisyys vahvistaa maakuntakaavan roolia tuulivoimarakentamisen osalta. Toisaalta pienempiä tuulivoimahankkeita voi olla jatkossa vaikea saada osoitetuksi maakuntakaavatasolla, jossa osoitetaan jatkossa vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita. Vähimmäisetäisyys heikentää mahdollisuuksia tuulivoimarakentamiseen etenkin eteläisessä Suomessa. On mahdollista, että esitetty vähimmäisetäisyys hidastaisi puhtaamman energiajärjestelmän kehittymistä, kun hankkeille ei enää löytyisi sopivia sijainteja. Vähimmäisetäisyys voi kannustaa myös rajoittamaan tuulivoimalan kokonaiskorkeutta, jotta hanke voidaan toteuttaa halutulle alueelle. Sähkönkäytön painottuessa yhä enemmän eteläiseen Suomeen

tuulivoimarakentaminen edellyttää jatkossa myös pidempiä muualta päin Suomea tulevia sähkönsiirron johtoyhteyksiä, mistä aiheutuu myös ympäristövaikutuksia. Vähimmäisetäisyydellä ei myöskään pystyittäisi merkittävästi lieventämään esim. maisemavaikutuksia asutukseen nähden.

Vaikka tuulivoiman yleisen hyväksyttävyyden lisäämiseksi toteutettavien ratkaisujen selvittäminen on hyvä asia, on kuitenkin syytä huomata, että voimassa oleva lainsäädäntö sisältää jo nyt merkittävässä määrin sääntelyä, jolla tuulivoimarakentaminen liian lähelle asutusta voidaan estää.

Lakiehdotuksessa esitetty mahdollisuus poiketa vähimmäisetäisyyttä koskevasta vaatimuksesta maanomistajien suostumuksella on monelta osin ongelmallinen. Tuulivoimaloiden sijoittumisen sitominen ennemmin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin kuin paikalliset olosuhteet huomioivaan kaavoitukseen, joka perustuu selvityksiin ja vaikutusten arviointiin, ei edistä hyvää alueidenkäytön suunnittelua. Käytännössä myös tieto, ymmärrys sekä kokemus voimaloiden vaikutuksista voi realisoitua maanomistajille vasta, kun hankkeen suunnittelu etenee ja rakentaminen tai toiminta alkaa. Suostumus, jota ei voisi jälkikäteen peruuttaa, annettaneen kuitenkin jo hankkeen alkuvaiheessa ennen tarkemman suunnittelun käynnistymistä. Lisäksi on mahdollista, että tekniikan kehittyessä tuulivoimalan tyyppiä on tarpeen vaihtaa kaavan hyväksymisen jälkeen. Epäselväksi jää, miten toimitaan tilanteessa, jossa olisi tarpeen hakea lupaa kaavasta poikkeamiseksi esim. kaavassa osoitettua korkeampien voimaloiden rakentamiseksi.

Luonnonsuojeluyksikkö, vesiyksikkö ja ympäristönsuojeluyksikkö:

Tuulivoimaa koskevalla vähimmäisetäisyydellä saattaa olla luontoa heikentäviä vaikutuksia siten, että hankkeet sijoittuisivat lakiehdotuksen myötä keskeisemmin todennäköisesti entistä luonnontilaisemmille tai luonnontilaisen omaisille alueille. On ristiriitaista, että aurinkovoiman osalta sijoittelua ohjataan pois luonnonympäristöstä, mutta tuulivoimahankkeiden osalta sijoittelussa ohjataan hankkeita asutuksen läheisyydestä pois ja siten todennäköisesti enenevässä määrin luonnonympäristöön.

Lakiehdotuksen ympäristövaikutusten arviointia koskevassa osiossa 4.2.3 on sinänsä tunnistettu oikein tuulivoimarakentamista koskevien säännösten osalta, että vähimmäisetäisyyttä koskeva säännös voi aiheuttaa kielteisiä ympäristövaikutuksia johtuen mm. voimaloiden koon kasvusta ja hankkeiden sijoittumisesta yhtenäisimmille luontoalueille sekä pidempien sähkönsiirtoreittien rakentamisesta.

Kauempana asutuksesta sijaitsevilla alueilla ihmisen vaikutus on vähäisempää ja elinympäristöt siten usein parempia laadultaan. Tuulivoimahankkeiden entistä keskittyneempi sijoittuminen näille alueille heikentäisi merkittävästi niitä harvoja merkittävästi heikentymättömiä elinympäristöjä, jotka sijaitsevat erämaamaisemmilla alueilla, tuulivoiman edellyttäessä myös huoltoteiden, kaapelointien ja sähköverkkoon liittymisen rakentamista. Useat tutkimukset ovat osoittaneet tämän

elinympäristön laadun heikkenemisen (esim. koostetutkimus, LUKE, Tolvanen ym. 2023) tuulivoimarakentamisen ja toiminnan aiheuttamana. Elinympäristöjen laadun heikkeneminen on keskeinen osa biodiversiteettikriisiä, mikä ansaitsisi laajemman tunnistamisen lakiehdotuksen vaikutuksia tarkastelevassa osuudessa.

Metsän poistosta aiheutuu haitallisia vaikutuksia paitsi ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta, myös vesistövaikutusten kannalta. Tuulivoimaa tulisi nimenomaan ohjata jo ihmistoiminnan muokkaamille alueille ja peltoaukeille, ja jättää laajat yhtenäiset metsäalueet sen ulkopuolelle. Tällöin välttyttäisiin osin metsähakkuilta, ojituksilta ja laajoilta tiestön rakentamishankkeilta metsissä, jotka lisäävät vesistökuormitusta aiemmin pintavesiltään ja vedenpidätyskyvyltään hyvässä tilassa oleville alueille. Uusi tieojasto voi vähentää merkittävästi vedenpidätyskykyä alueella. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on julkaissut raportin maatuulivoiman rakentamisen vesistövaikutuksista, jotka johtuvat voimaloita ja tiestöjä varten tehtävistä ojituksista, uomien ylityksistä sekä maanmuokkauksesta. Raportissa käsitellään myös kyseisten vaikutusten arviointitapoja ja haittojen lieventämistä (Kropsu, E., Rytkönen, A. M., Aronsuu, K., Rintala, J., Saari, M., & Schuss, M., 2025. Maatuulivoiman rakentamisen vesistövaikutukset: Esiselvitys vaikutuksista, niiden arviointitavoista ja haittojen lieventämisestä. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus). Lakiehdotuksen valmistelussa tulee huomioida vesistövaikutukset laajemmin kuin mitä nyt on esitetty.

Vaikutusten arviointiin, ja erityisesti melu- ja välkemallinnuksiin, perustuva etäisyyden määrittely on koettu hyvänä ja toimivana tapana tuulivoimarakentamisen osalta.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäytön yksikkö:

Aurinkovoimaloilla on merkittäviä maisemavaikutuksia, ja myös niiden tekninen huolto edellyttää järjestelyjä. Aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia koskevassa 71 §:ssä tulisi edellyttää tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia koskevaa 68 §:ää vastaavasti, että suunniteltu aurinkovoimarakentaminen ja muu alueidenkäyttö sopeutuu ympäristöön, suunniteltu aurinkovoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemalle tai virkistyskäytölle, ja että aurinkovoimalan sähkönsiirron lisäksi tekninen huolto on mahdollista järjestää. Myös pelastustoiminnan edellyttämiin vaatimuksiin on syytä kiinnittää huomiota.

Aurinkovoimarakentamisen suunnittelussa on ollut nähtävissä kasvavaa trendiä peltoalueille tapahtuvan rakentamisen osalta kyseisten alueiden helpomman rakennettavuuden ja viljelykäyttöön nähden todennäköisesti paremman taloudellisen tuoton vuoksi. Perustuotannon ja huoltovarmuuden kannalta tärkeiden peltomaiden osalta tämä ei ole toivottava kehityssuunta, ja

kyseisten peltoalueiden säilymistä alkuperäisessä käytössä tulisi edistää. Aurinkovoimarakentamisen sijoittamista maisemallisesti arvokkaille peltoalueille tulee myös välttää.

Luonnonsuojeluyksikkö:

Aurinkovoimarakentamiseen liittyvien luonto- ja ympäristövaikutusten kannalta on hyvä asia, että aurinkovoimarakentaminen saatetaan kaavoituksen piiriin, koska vaikutukset ovat usein huomattavia, jolloin vaikutusten perusteellisempi tarkastelu ja yhteensovittaminen muun maankäytön kanssa on tarpeellista.

Aurinkovoimarakentamisen sijoittelua ohjaavat 71 §:n säännökset siitä, että aurinkovoimaa ei saisi merkittävässä määrin sijoittaa metsämaalle tai ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille, ovat tavoitteiltaan myönteisiä, mutta luonnontilaisten soiden sekä metsämaan määrittelyä koskevilta osin ongelmallisia. Metsämaalle sijoittumisen suhteen on myös todettava, että kriteeri ”merkittävässä määrin” edellyttää viranomaisille annettavaa ohjeistusta siitä, mitä kyseisellä kriteerillä tarkoitetaan. Etenkin kun vastaisuudessa tavoitellaan entistä yhteneväisempää linjaa uusiutuvaa energiaa koskevissa hallinnollisissa menettelyissä, on tämänkaltaisten tulkinnanvaraisten kriteerien taustalla oltava selkeät ohjenuorat. Esitetyn metsämaaksi määrittelyn perusteella voi olla niin, että sääntely ohjaisi aurinkovoimarakentamista puuntuotannoltaan heikoille suo- tai kallioalueille, vaikka ne olisivat luontoarvoiltaan korostuneita. Esitettyyn metsämaan määrittelyyn liittyy siten luonnonsuojelun kannalta riskejä aurinkovoiman sijoittamisen ohjaamisessa.

Luonnontilainen ojittamaton suo on kriteerinä erittäin tiukka vaatimus. Luonnontilaisuuden asteen tarkempi määrittely olisi tarpeellista, tai muuten kyseinen kriteeri ei varsinaisesti koskettaisi juuri mitään kohteita ja sen vaikuttavuus jäisi varsin vähäiseksi. Niin suuri osa aurinkovoimarakentamisen intensiivisimmillä alueilla (Etelä-Suomessa) sijaitsevista suojelemattomista soista on pitkälti muuttuneita ja jo ihmistoiminnan heikentämiä, ettei määritelmä todennäköisesti koskisi juuri mitään kohteita, jotka eivät jo olisi suojelun piirissä. Suon luonnontilaisuutta koskevan tiukan kriteerin myötä pykälä ei tukisi tyypillisten, vähäisestikään heikentyneiden suoalueiden huomioon ottamista aurinkovoimarakentamisen sijoittelussa. Aurinkovoimarakentamisen kohdistaminen soille on luonnonarvojen hävittämisen lisäksi myös vesistö- ja ilmastovaikutuksiltaan merkittävää. Ohjauksen lisääminen on sinänsä myönteinen asia, mutta mikäli ohjaus ulottuu vain luonnontilaisiin ojittamattomiin soihin, ohjauksen vaikutus jää vähäiseksi. Kriteerin muuttaminen käsittämään ”luonnontilaisten ojittamattomien” soiden sijaan ”ojittamattomat suot” olisi huomattava edistysaskel sääntelyn vaikuttavuudessa. Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole tunnistettu luonnontilaisuuden ja ojittamisasteen käsitteiden eroa toisistaan, vaikka kyseessä on luonnonsuojelullisesti keskeinen määritelmäero.

Lakiehdotuksessa olisi olennaista tuoda esille myös se, miten seurannalla varmistetaan, että aurinkovoimarakentamista ei sijoitu lain edellyttämällä tavalla 71 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdissa

mainituille alueille, kun kukin kunta vastaa kaavoituksesta vain oman kuntansa alueella. Lakiehdotuksesta ei käy ilmi, onko tarkoituksena toteuttaa seuranta esim. hankekohtaisesti.

Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi tuoda esille metsien hiilinielun sekä soiden rakentamisen maaperäpäästöjen ohella metsien ja soiden merkitys luonnon monimuotoisuudelle sekä luontokadon pysäyttämiseksi. Luontokato kohdistuu erityisesti metsäisiin elinympäristöihin, metsäluontotyyppisiin ja -lajeihin. Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin mukaan koko maan tasolla yli puolet suoluontotyypeistä on uhanalaisia. Etelä-Suomessa yli 80 % suoluontotyypeistä on uhanalaisia. Etelä-Suomessa suojeltujen soiden osuus on 8 %, ja suojelualueet ovat usein pieniä tai laadultaan heikentyneitä.

Vesiyksikkö:

Aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia koskevan 71 §:n kohdat 2 ja 3 ovat kannatettavia ja myös vesistövaikutusten vähentämisen kannalta tärkeitä. Kuten edellä on todettu, kohdassa 2 mainittu kriteeri ”merkittävässä määrin” on kuitenkin liian epämääräinen ja on tarpeen määritellä, mitä kyseisellä kriteerillä tarkoitetaan. Metsämaalle sijoitetun aurinkovoimalan rakentamisella voi olla metsän poiston ja muun maanmuokkauksen ja raivauksen myötä merkittäviä haitallisia vesistövaikutuksia ilmastotavoitteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvien vaikutusten lisäksi.

Ympäristönsuojeluyksikkö:

Teollisen mittakaavan laaja-alaisella aurinkovoimarakentamisella on metsänraivausten sekä kuivatus- ja vesienjohtamisjärjestelyjen seurauksena vaikutusta pinta- ja pohjavesiin, mikä voi näkyä mm. vesien virtausolosuhteiden muutoksena, ravinne-, haitta-aine- ja kiintokuormituksen sekä happamoitumisen lisääntymisenä, vesien määrällisen tilan muutoksina sekä vesistä ja ekosysteemeistä riippuvien luonnonarvojen heikentymisenä. Lakiehdotuksen valmistelussa ja säännöksissä on tärkeä huomioida vesiin kohdistuvat vaikutukset esitettyä laajemmin erityisesti pohjavesialueilla sekä kuormitukselle herkkien vesistöjen valuma-alueilla, koska laaja-alainen rakentaminen edellyttää kattavaa sijaintiriskien, vaikutusten ja vesiluvan tarpeiden arviointia jo kaavoitusvaiheessa.

Aurinkovoimaloiden rakentamisen rajoittaminen metsämaalla ja soilla edistää osaltaan myös pohjavesialueiden suojelua kohteissa, joissa on ollut paineita teollisen mittakaavan aurinkovoimaloiden rakentamiseen pohjavesialueille. Teollisen mittakaavan aurinkovoimaloiden edellyttämät laajat hakkuut, maanmuokkaukset, pintamaiden poisto ja massanvaihdot lisäävät ravinteiden ja haitta-aineiden kulkeutumiseriskiä pohjaveteen. Rakentamisen edellyttämät ojitukset voivat alentaa pohjaveden pintaa tai heikentää pohjaveden laatua. Aurinkovoimaloihin, muuntamoihin ja akkuvarastoihin liittyy myös tulipalo- ja onnettomuusriskejä.

Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa on suunnitteilla kymmeniä vähintään kymmenen hehtaarin aurinkovoimahankkeita. Suurin osa Varsinais-Suomen ELY-keskuksen tietoon tulevista aurinkovoimahankkeista on yli kymmenen hehtaarin laajuisia. On hyvä, että yleiskaavan tai asemakaavan edellyttäminen pienemmiltäkin hankkeilta lisää osallistumismahdollisuuksia.

Kuten edellä on todettu, aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia koskevan 71 §:n kohdassa 2 mainitun kriteeri ”merkittävässä määrin” osalta lakiehdotuksesta ei käy ilmi, mitä kriteerillä tarkoitetaan tai mihin metsämaalle suunniteltua osuutta verrataan.

Lakiehdotuksessa korostetaan aurinkoenergiahankkeiden sijoittamista kestävästi myös hiilinielujen ja metsäkadon näkökulmasta, mikä on myönteinen asia. Erityisesti tavoite ohjata hankkeita jo rakennettuihin ympäristöihin on kannatettava ja tukee sekä ilmastotavoitteita että maankäytön tehokkuutta. Jotta aurinkoenergiahankkeet tukisivat ilmastotavoitteita kokonaisvaltaisesti, olisi tärkeää tunnistaa nykyistä selkeämmin niiden mahdolliset vaikutukset maa-alojen hiilivarastoihin ja päästöihin. Rakentamista tulisi välttää paitsi luonnontilaisilla soilla myös muilla alueilla, joilta voi aiheutua merkittäviä päästöjä, kuten paksuturpeisilla ojitetuilla suoalueilla.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Alueidenkäytön yksikkö:

Rantarakentamisen osalta 75 §:n perusteluissa tulisi määritellä tarkemmin, mitä ”vähäisellä määrällä” ja ”muulla käyttötarkoituksella” tarkoitetaan tilanteessa, jossa maanomistajan laatimassa ranta-asemakaavassa osoitettaisiin alueita muuhun kuin loma-asutuksen järjestämiseen.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Alueidenkäytön yksikkö:

Vaikutusten selvittämisen osalta kaavaa laadittaessa 78 §:n 3 momentissa on esitetty, että asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Kyseinen uusi sääntely on monelta osin ongelmallinen, eikä sitä ei ole perustelu tai sen vaikutuksia arvioitu lakiehdotuksessa mitenkään. Epäselväksi jää, onko arvioinnissa tarkoitus huomioida vain rakentamisajan kustannukset vai kustannukset rakennuksen koko elinkaaren aikana, kuten käyttö- ja korjauskustannusten osalta. Kustannusten lisäksi kaavassa tehtävien ratkaisujen osalta tulisi huomioida mm. kestävyys, viihtyisyys sekä kaupunkikuvalliset arvot. Uusi sääntely ei saisi johtaa siihen, että kaava-alueen rakennuskannan vaihtoehtoja korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen välillä punnittaisiin yksipuolisesti kustannuksia

painottaen ja tarkoituksenhakuisesti. Uusi sääntely mahdollistaa kaupunkikuvallisesti heikotasoisten ratkaisujen ja käyttöiltään vähäkestoisten materiaalien suosimisen ja kaavan ohjauksen vähentämisen. Uusi sääntely ei myöskään kannusta kestävään korjausrakentamiseen tai vastaa tavoitetta sujuvoittaa ja keventää rakentamista ja siihen liittyviä selvitysvelvoitteita. Olemassa olevaan rakennuskantaan sisältyy usein kulttuurihistoriallisia arvoja, lisäksi siihen sitoutuu ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta merkittävästi hiiltä, mikä puoltaa korjausrakentamista uudisrakentamisen sijaan. Esitetyn sääntelyn lisääminen lakiin ei ole kannatettavaa.

Vireillä olevia kaavoja koskevien tietojen osalta 79 §:n perusteluissa ei ole mainittu, mitä ”lähiaikoina vireille tulevilla kaavoilla” tarkoitetaan tai kuinka usein kunnan tulee päivittää yleisessä tietoverkossa olevia kaavatietoja. Tällä on merkitystä myös rakentamislain 46 §:n sisältämän sääntelyn kannalta.

Lakiehdotuksen 85-86 §:ssä säädettäisiin kaavoja koskevista viranomaisneuvotteluista ja 87-89 §:ssä kaavoista pyydettävistä lausunnoista. Elinvoimakeskuksia ei ole erikseen mainittu kyseisissä pykälissä, vaan elinvoimakeskusta osallistettaisiin ja kuultaisiin tarvittaessa kuten muitakin viranomaisia. Elinvoimakeskukset on mainittu esimerkinomaisesti lausuntomenettelyjä koskevien pykälien perusteluissa, mutta viranomaisneuvottelujen osalta epäselväksi jää, osallistuisiko elinvoimakeskus alueellisen edistämistehtävänsä puitteissa myös viranomaisneuvotteluihin. Elinvoimakeskuksilla voi olla uuden alueidenkäyttölain tarkoittamasta edistämistehtävästä erillinen viranomaistehtävä esim. liikenneasioiden osalta. Elinvoimakeskuksen tehtäviä koskevassa 14 §:ssä kuvatut tehtävät liittyvät mm. kehittämishankkeisiin ja -ohjelmiin, kaupunkiseutuyhteistyöhön, sopimusmenettelyihin sekä liikenne- ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Näin ollen edistämistehtäviin ei siten ilmeisesti kuuluisi esimerkiksi neuvotteluihin osallistuminen tai lausuntojen antaminen kaavoitusmenettelyssä. Tämä on ongelmallista esim. liikenneasioiden osalta, koska niitä koskeva osaaminen on siirtymässä valtion aluehallintouudistuksen myötä elinvoimakeskuksiin. Neuvottelu- ja lausuntomenettelyjä koskevien säännösten perusteluissa on siten syytä vielä tarkentaa, missä roolissa ja minkä tehtävien puitteissa elinvoimakeskus voisi osallistua kaavoja koskeviin neuvotteluihin ja antaa niitä koskevia lausuntoja.

Yleiskaavaehdotuksesta pyydettäviä lausuntoja koskevan 88 §:n osalta lakiehdotuksessa tulisi varmistaa, että Lupa- ja valvontavirastolta pyydetään lausunto yleiskaavaehdotuksista, jotka koskevat tuuli- ja aurinkovoimarakentamista.

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

Alueidenkäytön yksikkö:

Lakiehdotuksen 90 §:ssä mainittu asemakaavan ja yleiskaavan laatimista koskeva kunnille asetettava neljän kuukauden määräaika maanomistajan laatimisaloitteen käsittelemisen osalta on haastava

ottaen huomioon kuntien resurssit sekä se, että kaavoitustilanteen mahdollisesti ruuhkautuessa kunnan omien kaavahankkeiden valmistelu saattaa viivästyä.

Koementit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Alueidenkäytön yksikkö:

Kansallista kaupunkipuistoa koskevan hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyminen on osoitettu 98 §:ssä Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Aiemmin ympäristöministeriölle kuuluneen tehtävän siirtämistä Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi ei ole perusteltu lakiehdotuksessa mitenkään. Turhan byrokratian välttämiseksi ympäristöministeriön, joka tekee päätöksen kaupunkipuiston perustamisesta, tulisi jatkossakin päättää hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymisestä. Mikäli hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä koskeva tehtävä osoitetaan kuitenkin Lupa- ja valvontavirastolle, on tarpeen varmistaa riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Alueidenkäytön yksikkö:

Lakiehdotuksen 17 luvusta puuttuu erillinen tiedoksiantopykälä hyväksytyjen päätösten tiedoksiantamisesta viranomaisille, kuten Lupa- ja valvontavirastolle ja elinvoimakeskuksille. Kaavan hyväksymispäätöksen tiedoksiantoa koskevaan 107 §:ään tulee lisätä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 94 §:ää vastaavasti, että kaavan hyväksymispäätös tulee lähettää viivytyksettä tiedoksi Lupa- ja valvontavirastolle. Viranomaisen tiedoksisaanti nykyistä sääntelyä vastaavasti tulee varmistaa säätämällä asiasta joko laissa tai asetuksessa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Alueidenkäytön yksikkö:

Valitusoikeutta on esitetty kavennettavaksi 114 §:ssä tilanteessa, jossa asemakaava on laadittu voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Perustuslain mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi Euroopan neuvoston Faron puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä (SopS 50/2018) korostaa kaikkien kansalaisten ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kulttuuriperintöä koskeviin asioihin. Myös Århusin yleissopimuksessa (SopS 121-122/2004) mukana olevien valtioiden tulee

ympäristöä koskevissa asioissa taata kansalaisilleen oikeus saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon sekä vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus. Esitetyt muutokset heikentävät kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöönsä.

Rekisteröidyn yhteisön valitusoikeutta asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on esitetty 114 §:ssä rajoitettavaksi. Tämä on valitettava kehityssuunta, koska yksittäisen tahon valitusoikeuden rajaaminen järjestelmän yleisestä systematiikasta poiketen on jokseenkin ongelmallista. Lisäksi ehdotettu valitusoikeuden rajaaminen hidastaa tuomioistuinkäsittelyä ja lisää hallinto-oikeuden työmäärää, kun painopiste siirtyy valitusoikeuden arviointiin.

Lakiehdotuksen mukaan voimassa olevan lain oikaisukehotusta koskevasta sääntelystä luovuttaisiin, mikä on erittäin valitettava asia. Oikaisukehotusta koskevan sääntelyn poistamista ei ole perustelu lakiehdotuksessa mitenkään eikä sääntelyn poistamisella sujuvoiteta kaavoitusta. Oikaisukehotus on ollut tarpeellinen, toimiva, kevyt ja valitusta huomattavasti nopeampi 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. Mikäli oikaisukehotus ei ole jatkossa käytössä, jää jatkossa ainoaksi mahdollisuudeksi valittaminen hallinto-oikeuteen. Oikaisukehotusmahdollisuus on koskenut vain ELY-keskuksia, ja ELY-keskukset ovat käyttäneet oikaisukehotusta tarkoituksenmukaisesti ja harkiten, ja useimmiten kunnat ovat päätyneet muuttamaan oikaisukehotuksen kohteena olevaa kaavaa. Kunnilta on jopa tullut positiivista palautetta oikaisuvaatimusmenettelyn sujuvuudesta verrattuna valitusmenettelyyn. Oikaisukehotusmahdollisuuden tulee sisältyä jatkossakin lainsäädäntöön.

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

Alueidenkäytön yksikkö:

Luvun otsikosta on syytä poistaa viittaus tiedoksiantoon, jota koskeva sääntely sisältyy lakiehdotuksen 17 lukuun.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei lausuttavaa.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei lausuttavaa.

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

Alueidenkäytön yksikkö:

Kaavojen toteuttamista koskevaan lakiin esitetään lisättäväksi 101 a §, jossa säädettäisiin maanomistajan oikeudesta saada kaavan suojelumääräyksestä metsätalouden harjoittamiselle aiheutuvasta rajoituksesta korvaus. Esitetty uusi sääntely on monelta osin ongelmallinen. Vaarana on, että korvausvelvollisuuden myötä kuntien tahtotila osoittaa alueita tarvittavin suojelumerkinnöin ja -määräyksiin vähenee. Toisaalta on huomattava, että suojelumerkintöjen poistaminen voi johtaa osaltaan siihen, että kaavan sisältövaatimukset eivät täyty ja suojelualueiden rajaaminen kaava-alueen ulkopuolelle ei vastaa lain tarkoitusta ja tavoitteita. Joka tapauksessa näin rajatuilla kaavoilla voi kuitenkin olla vaikutuksia myös kaava-alueen ulkopuolelle.

Säännös koskisi kaavatasoja ja korvausvastuu kuuluisi kunnalle, vaikka mm. maakuntakaavan laatiminen ei kuulu kunnan vastuulle. Maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa osoitettavat suojelumääräykset ovat luonteeltaan hyvin erityyppisiä ja vaihtelevat huomattavasti sisällöltään, laajuudeltaan sekä vaikutuksiltaan. Esim. maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioiden ei kyseisessä kaavassa osoitettavien suojelumääräysten ole tarkoituksenmukaista olla luonteeltaan niin yksityiskohtaisia, että metsätaloudelle aiheutuva rajoite ja etenkin sen suuruus olisi pelkän kaavamääräyksen perusteella arvioitavissa. Kaavoissa voidaan osoittaa alueita erilaisilla merkinnöillä (S-, SL-, SM- ja /s-merkintöjen ohella myös esim. luo-, MY- ja ekologista yhteyttä kuvaavalla merkinnällä). Usein suojelumääräyksissä ei anneta tarkkoja toimenpiderajoituksia, vaan määräykset annetaan luonteeltaan yleispiirteisinä, alueen ominaispiirteet huomioivina määräyksinä, joiden yhteensovittaminen toimenpiteisiin tehdään tapauskohtaisessa suunnittelussa. Määräykset eivät aina ole luonteeltaan metsätaloutta voimakkaasti rajoittavia, vaan määräyksiä voidaan antaa esimerkiksi hakkuiden toteuttamistapaan tai rajaukseen liittyen. Epäselvää on, miten korvausvelvollisuus määräytyisi edellä kuvatuissa tapauksissa. Uuden sääntelyn vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumisen tai uuden alueidenkäyttölain ekologista kestävyyttä koskevien yleisten tavoitteiden osalta ja kuntatalouden kannalta.

Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, missä vaiheessa sekä kenen toimesta oikeus korvaukseen ja korvauksen suuruus tulisi arvioitavaksi: kaavoituksen yhteydessä vai todetun rajoitteen ilmetessä toimenpiteen yhteydessä. Epäselvää myös on, tulkittaisiinko kaavan metsätaloudelle aiheuttama rajoite pysyväksi, määräaikaiseksi vai kertaluontoiseksi, ja voitaisiinko samasta alueesta maksaa korvaus uudelleen esimerkiksi maanomistajan vaihtuessa.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Alueidenkäytön yksikkö:

Sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevassa 46 §:ssä esitetään, että merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa, mikä edellyttäisi kaavoitusta vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimahankkeiden osalta.

Kaavoitusta koskevan rajan asettamista kymmeneen hehtaariin ei ole perusteltu lakiehdotuksessa mitenkään. Kuten edellä on todettu muiden yksiköiden kannanottojen yhteydessä, yhä useamman aurinkovoimahankkeen saattaminen kaavoituksen piiriin voi parantaa hankkeisiin liittyvää ympäristövaikutusten arviointia ja laajentaa osallistumismahdollisuuksia. Vaikka vallitsevaan tilanteeseen nähden aurinkovoimarakentamista koskevan yhdenmukaisen sääntelyn ja tulkintakäytännön edistäminen on hyvä asia, kategoriseen hehtaarirajaan liittyy kuitenkin ongelmia. Aurinkovoimarakentamisen vaikutukset ja merkittävyys riippuvat käytännössä hankkeen koon lisäksi muun muassa valitun sijoituspaikan olosuhteista, arvoista ja herkkyydestä. Esitetty sääntely voi johtaa aurinkovoimarakentamista koskevien kaavojen määrän merkittävään lisääntymiseen, mikä tulee huomioida myös Lupa- ja valvontaviraston resurssien määrässä. Toisaalta hehtaariraja voi johtaa hankealueiden keinotekoiseen pilkkomiseen, mikä tekee vaikutusten arvioinnista haastavampaa.

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

Alueidenkäytön yksikkö:

Asetusluonnoksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa tulee viitata kulttuuriympäristön suojeluun kulttuuriperinnön suojelun sijaan.

Asetusluonnoksen 3 §:n 1 momentin 4 kohdan muotoilu poikkeaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n 1 momentin 4 kohdan muotoilusta. Lisäksi esitetyssä muotoilussa viitataan ”todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin” voimassa olevan lain ”merkittävien vaikutusten” sijaan. Kyseistä kohtaa tulee korjata edellä mainituin osin, jotta muotoilu olisi yhtenäinen myös asetusluonnoksen 5 §:ssä ja 7 §:ssä yleiskaavan ja asemakaavan kaavaselostuksien osalta todetun kanssa.

Asetusluonnoksen 5 §:n 1 momentin 4 kohtaa tulee täydentää niin, että yleiskaavan selostuksessa esitetään kaavan vaikutukset kulttuuriympäristöön, jotta mm. rakennettu kulttuuriympäristö ja muinaisjäännökset tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi.

Asetusluonnoksen 7 §:n 1 momentin 4 kohtaa tulee täydentää niin, että asemakaavan selostuksessa esitetään kaavan vaikutukset kulttuuriympäristöön, jotta mm. rakennettu kulttuuriympäristö ja muinaisjäännökset tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi.

Katila Reetta
Varsinais-Suomen ELY - Alueidenkäytön yksikkö

