

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

Yleistä

Keskuskauppakamari pitää kokonaisuutena lakiluonnosta onnistuneesti sujuvoittamisen tavoitetta toteuttavana. Luonnoksen merkittävimmät ongelmat liittyvät uusiutuvan energian sääntelyyn, jotka uhkaavat rajoittaa merkittävästi investointeja ja puhtaan energian lisäystä Suomessa.

1. Yleiset säännökset

5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet

Kokonaan uusia kohtina luettelossa suunnittelun tavoitteista on 8) ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen sekä 14) kansallinen turvallisuus, joita Keskuskauppakamari pitää lainsäädännön ajanmukaistuksessa perusteltuina lisäyksinä. Keskuskauppakamari pitää myös hyvänä, että 11) sisältää elinkeinoelämän toimintaedellytysten lisäksi uutena toimivan kilpailun kehittymisen.

Olennaista on, että uusien tavoitteiden tuomat vaatimukset alueidenkäytölle ovat selkeitä ja ymmärrettäviä sekä kaavoittajan että toimijoiden näkökulmasta. Eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa ja niiden perusteluissa on kuvattava selkeästi, miten eri tavoitteet huomioidaan kaavoituksessa.'

Keskuskauppakamari korostaa, että moniin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin liittyy myös omaa erityislainsäädäntöä ja politiikkaohjelmia. Alueidenkäytön suunnittelussa on siten keskityttävä vain niihin asioihin, joita eri kaavatasoilla on tarkoitus ratkaista. Esimerkiksi luonnonsuojelua toteutetaan luonnonsuojelulain nojalla ja metsien käyttöä metsälain nojalla.

Nykyisen lainsäädännön mukainen ilmaisu 7) ”luonnonvarojen säästeliäs käyttö” voisi olla vastaavassa muodossa kuin 18 § ja 23 § eli ”luonnonvarojen kestävä käyttö” lain sisäisen johdonmukaisuuden kannalta.

6 § Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä

Keskuskauppakamari pitää perusteltuna, että kiristynyt turvallisuustilanne ja varautuminen tunnistetaan aiempaa vahvemmin alueidenkäyttölaissa.

7 § Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

Ehdotettu pykälä on uusi ja toimeenpanee ns. Seveso III-direktiiviä, joka käsittelee suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia ja vaarallisia aineita käsitteleviä laitoksia. Keskuskauppakamari korostaa pykälän perusteluita, joiden mukaan riittävä etäisyys asutuksesta määritellään käytännössä tapauskohtaisesti, ja että tuotantolaitosten laajenemisvara huomioidaan kaavoituksessa.

Lakivalmistelun aikana esillä on ollut myös ydinenergiailaitosten sisällyttäminen pykälään. Ydinenergiailaitokset eivät kuitenkaan kuulu Seveso III -direktiivin soveltamisalaan. Keskuskauppakamari korostaa, että ydinenergiailaitosten kaavoituksesta ja turvallisuudesta säädetään ydinenergialaissa, jonka uudistus on parhaillaan käynnissä. Erillisten vaatimusten esittäminen alueidenkäyttölaissa olisi päällekkäistä lainsäädäntöä ja voisi tavoitellun sujuvoittamisen sijaan vaikeuttaa ydinenergiahankkeita. Siksi on hyvä, että lakiluonnos ei sisällä erillisiä ydinvoimaa koskevia vaatimuksia.

8 § Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi yhteistyövelvoite Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille yhteistyötä alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisesta koskevista seudullisista asioista. Myös valtion viranomaisten tulisi osallistua yhteistyöhön asiantuntijaroolissa.

Keskuskauppakamari pitää lisäystä perusteltuna ja parempana ratkaisuna kuin aiemmassa maankäyttö- ja rakennuslain valmistelussa esillä ollut kaupunkiseutukaava. Vaikka monilla kaupunkiseuduilla on jo vakiintunut yhteistyö vapaaehtoisessa MAL-suunnittelussa, korostaa velvoitteen kirjaaminen lakiin yhteistyön tärkeyttä. Kirjaus ei velvoita suoraan kaavan tai muun suunnitelman laatimiseen.

Pykälän tavoitteena on edistää valtakunnallisten ja seudullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamista sekä yhteisen tilannekuvan ja tahtotilan luomista. Suurilla kaupunkiseuduilla kuntien alueidenkäytön yhteensovittaminen on tarpeen esimerkiksi kielteisiksi koettujen toimintojen sijoittamisesta seudun yhdyskuntarakenteeseen.

Pykälän perusteluiden mukaan kaupunkiseutuihin kuuluvat kunnat voisivat sopia yhdessä yhteistyöhön osallistuvista kunnista. On tärkeää, ettei potentiaalisia osallistujia rajata vain nykyiseen yhteistyöhön osallistuviin kuntiin, vaan mahdollistetaan yhteistyön laajentaminen muihin kuntiin kaupunkiseudulla.

10 § Yhteistyökeskustelu

Keskuskauppakamari pitää hallinnon kuormituksen keventämisen kannalta perusteltuna, että kunnan ja Lupa- ja valvontaviraston yhteistyökeskustelua harvennetaan yhdestä kahteen vuoteen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

13 § Lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Esityksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi tukea kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja valvoa, että kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Säännös vastaisi pääpiirteissään nykyistä ELY-keskusten edistämisen- ja valvontatehtävää.

Keskuskauppakamari kannattaa esitettyä muotoilua kuntien suunnittelun tukemisesta, joka korostaa viranomaisten välistä yhteistyötä ohjauksen sijaan. Valvonnan tulee jatkossakin koskea esitetyllä tavalla vain valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

14 § Elinvoimakeskuksen tehtävät

Pykäläluonnoksen mukaan elinvoimakeskus edistää alueellaan alueidenkäytön toimivuutta ja kestävyyttä. Muotoilu voi aiheuttaa epäselvyyttä valtion viranomaisten roolista alueidenkäytössä.

Yhteistyö kuntien ja elinvoimakeskusten välillä ei välttämättä edellytä tehtävien osoittamista elinvoimakeskukselle alueidenkäyttölaissa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

18 § Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja sisältö

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ja tehtävät säilyisivät pääosin nykyisen lain kaltaisena. Kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus lisättäisiin tavoitteisiin ja aiemman ekologisen kestävyysajan sijaan tavoitteissa mainittaisiin ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö. sekä ilmastonmuutos, luonnonvarojen kestävä käyttö ja luonnon monimuotoisuus on huomioitu tavoitteissa (18 §) aiempaa vahvemmin.

Kuten 5 § osalta, lain tulkinnan kannalta on olennaista, että tavoitteiden vaikutus alueidenkäyttöön kuvataan selkeästi, erityisesti uutena lisättävien kohtien tai muutosten osalta. Keskuskaupakamari korostaa pykälän keskittymistä aidosti valtakunnan tasolle nykyistä soveltamiskäytäntöä vastaavasti.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

21 § Maakuntakaavan tarkoitus

Lakiluonnos keventäisi maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta. Kun nykyisin maakuntakaavoituksella voidaan ratkaista useampaa kuin yhtä kuntaa koskevia alueidenkäyttökysymyksiä, jatkossa maakuntakaavan tehtävä rajattaisiin koskemaan vähintään maakunnallisesti merkittäviä kysymyksiä.

Maakuntakaavan yleispiirteisyyden korostaminen ja keskittyminen maakunnallisiin kysymyksiin on Keskuskaupakamarin mielestä yleisesti kannatettavaa. Maakuntakaava on kuitenkin edelleen tärkeä työkalu alueen elinkeinoelämän edistämisen sekä eri elinkeinojen ja maankäytön yhteensovittamisen kannalta. Jatkovalmistelussa olisi syytä selkeyttää, miten maakunnallisesti merkittävät ja seudullisesti merkittävät asiat erotetaan, eli mitkä kysymykset ratkaistaisiin jatkossa yleiskaavassa tai tarvittaessa kuntien yhteisessä yleiskaavassa.

Pykälän perustelujen mukaan yhdyskuntarakenteeseen liittyvien alueidenkäytön periaatteiden käsittely maakuntakaavassa on jatkossakin mahdollista, jos ne ovat maakunnallisesti merkittäviä. Täsmennys on perusteltu, koska maakuntakaavalla on merkitystä esimerkiksi sellaisten toimintojen sijoittamisessa, joita kunnat eivät mielellään sijoittaisi alueelleen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta tärkeät tukialueet, kuten raskaan liikenteen palvelualueet ja latauskentät sekä lähijunaliikenteen varikot.

23 § Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sisältövaatimus liikennejärjestelmän toimivuudesta. Sen mukaan maakuntakaavassa huomioitaisiin eri henkilö- ja tavaraliikennemuotojen ja niiden edellyttämän infrastruktuurin alueidenkäytölliset tarpeet maakuntakaavan tehtävän mukaisella tarkkuudella. Perusteluissa mainitaan mm. joukkoliikenteen varikot ja raskaan liikenteen tarvitsemat alueet. Keskuskauppakamari pitää uutta sisältövaatimusta tärkeänä liikennejärjestelmän kehittämisen kannalta. Raskaan liikenteen suuritehoisten latauskenttien rakentaminen kytkeytyy myös energiajärjestelmien suunnitteluun ja kaavoitukseen.

Uutena maakuntakaavassa mainitaan myös muita § 5 ja 18 § vastaavasti ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen, ja luonnon monimuotoisuus lisätään luonnonarvojen vaalimisen rinnalle.

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että perusteluissa kuvataan selkeästi, miten nämä huomioidaan maakuntakaavassa ja vastaavasti yleiskaavassa. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden huomiointia on selkeytettävä perusteluissa. Olennaista on, että tarkkuustaso vastaa maakuntakaavaa. Esimerkiksi metsämaan osalta maakuntakaavassa pitäisi keskittyä maankäytön muutoksiin. Kaavoituksella ei tule esittää uutta sääntelyä eikä rajoituksia metsien käytölle. Metsien hoitoa, käyttöä ja suojelua toteutetaan vastaavan erityislainsäädännön, kuten metsälain ja luonnonsuojelulain nojalla.

Keskuskauppakamari pitää lisäksi tärkeänä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja luonnonvarojen kestävä käytön edellytyksiä koskevien sisältövaatimusten säilymistä pykälässä.

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Lakiluonnoksen mukaan maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Nykylainsäädännöstä poiketen uusi alueidenkäyttölaki mahdollistaisi yleiskaavan laatimisen maakuntakaavasta poikkeavasti, mutta yleiskaavan olisi kuitenkin sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen ja sisältövaatimuksiin. Poikkeaminen olisi mahdollista esimerkiksi silloin, kun maakuntakaava on selkeästi vanhentunut.

Poikkeamismahdollisuudella lisätään alueidenkäytön suunnittelun joustavuutta. Keskuskauppakamari pitää esitystä perusteltuna. Valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien, maakuntakaavaan merkittyjen toimintojen sijoittuminen olisi kyseisissä tilanteissa kuitenkin turvattu, mikä on selkeästi perusteltu lakiesityksessä.

Keskuskauppakamari kannattaa yleisesti maakuntakaavan keskittymistä merkitykseltään maakunnallisiin ja valtakunnallisiin asioihin. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vähentäminen voi olla haastavaa pienille kunnille, joilla ei ole mittavia resursseja yleiskaavojen laatimiseen. Muutos korostaa kuntien välisen ja kuntien ja maakuntien toimivan yhteistyön merkitystä, sekä kaavoituksen ja suunnittelun riittävää resurssointia.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

33 § Kiellot yleiskaavaa laadittaessa

Nykylainsäädännön mukaan kunta voi yleiskaavan laatimisen tai muuttamisen vuoksi määrätä alueelle rakennuskiellon tai toimenpiderajoituksen yhteensä maksimissaan 15 vuodeksi. Esityksessä aikaa ehdotetaan lyhennettäväksi enintään kahdeksaksi vuodeksi, mikä nopeuttaa alueidenkäytön suunnittelua. Keskuskauppakamari kannattaa esitystä.

34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset

Pykälässä säädettäisiin yleiskaavan sisältövaatimuksista, joihin olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota yleiskaavaa laadittaessa.

Keskuskauppakamari pitää myönteisenä taloudellisuuden ja ympäristön kannalta, että kohdassa 2 tunnistetaan uutena myös olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisen. Tämä korostaa 90 § ja 91 § tärkeyttä, jotta kaavoja pystytään ajantasaistamaan sujuvasti esimerkiksi kiinteistöjen käyttötarkoitusten muuttamiseksi.

Sisältövaatimusten 4-kohdan mukaan yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla.

Lainkohdan perusteluissa korostetaan fossiilisille polttoaineille vaihtoehtoisten käyttövoimien jakelun edellyttämiä alueidenkäyttöllisiä tarpeita tai raskaan liikenteen tarvitsemia aluevarauksia. Keskuskauppakamari pitää täsmennystä tärkeänä. Liikenteen päästöjen vähentäminen ja käyttövoimamurroksen edistäminen edellyttää riittäviä aluevarauksia julkisille jakelu- ja latausasemille sekä raskaan liikenteen palvelualueille.

Sisältövaatimuksissa korostetaan erityisesti jalankulun, pyöräilyn ja joukkoliikenteen toimintaedellytysten kehittämistä. Keskuskauppakamari korostaa, että myös autoliikenteen tarkoituksenmukainen järjestäminen kestäväällä tavalla on elinkeinoelämän, kotitalouksien liikkumismahdollisuuksien ja ympäristön kannalta tärkeää. Merkittävä osa elinkeinoelämälle tärkeästä tavara- ja huoltoliikenteestä sekä työ- ja asiointi- ja vapaa-ajanmatkoista perustuu

jatkossakin myös toimivaan autoliikenteeseen, erityisesti kaupunkiseutujen ulkopuolella. Tämä on huomioitava pykälän perusteluissa.

Sisältövaatimusten 6-kohdassa säädetään elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioon ottamisesta. Keskuskauppakamari pitää hyvänä, että perusteluissa on erikseen nostettu esiin myös vähittäiskaupan kilpailun edellytykset. Vähittäiskaupan kilpailun kannalta on olennaista tarjota kaupalle riittävästi vaihtoehtoisia, tarkoituksenmukaisia sijaintipaikkoja.

Kohdaksi 8 esitetään lisättäväksi luonnon monimuotoisuuden vaaliminen. Keskuskauppakamari toistaa aiempia kaavatasoja, kuten maakuntakaavaa 23 § koskevat huomiot. On olennaista kuvata, muuttaako monimuotoisuuden lisääminen laintulkintaa aiemmasta luonnonarvojen vaalimisesta, ja että lain soveltaminen keskittyy kaavoituksella ratkaistaviin kysymyksiin.

38 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Esityksen mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa yleiskaavasta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Keskuskauppakamari kannattaa esitettyä muotoilua, joka mahdollistaa joustavamman maankäytön suunnittelun.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Pykälän 1 momentin mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Vastaavaa menettelyä ei ole voimassa olevassa laissa. Säännöksen tarkoituksena olisi keventää kaavojen laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvää menettelyä ja hallinnollisia prosesseja tilanteessa, jossa alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Yhteiskäsittely olisi mahdollista sekä uusilla kaava-alueilla että olemassa olevien kaavojen muutosalueilla. Keskuskauppakamari kannattaa esitystä.

44 § Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen

45 § Kuntien yhteisen yleiskaavan oikeusvaikutukset ja yleiskaavaa koskevien säännösten soveltaminen yhteiseen yleiskaavaan

Yhteinen yleiskaava voitaisiin jatkossa hyväksyä kunkin kaava-alueen kunnan valtuustossa, ja valtuustojen tulee päättää kaavasta kolmen kuukauden sisällä ensimmäisestä valtuustopäätöksestä.

Voimassa olevassa laissa yhteisestä yleiskaavasta päättää maakuntahallinto tai kuntien yhteinen toimielin.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että kuntien yhteisen yleiskaavan merkitys korostuu seudullisten kysymysten ratkaisemisessa, kun maakuntakaavat keskittyvät maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin asioihin. Siksi on tärkeää sujuvoittaa päätöksentekoa yhteisestä yleiskaavasta. Keskuskauppakamari kannattaa ehdotusta. On myös perusteltua, että yhteinen yleiskaava ohjaa kunnan yleiskaavaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

46 § Asemakaavan tarkoitus

Asemakaavaa koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäväksi pääosin nykyisellään.

Keskuskauppakamari korostaa, että liian yksityiskohtaisilla ja jäykillä kaavamääräyksillä on merkittävä kustannuksia nostava, innovointia rajoittava ja investointeja viivästyttävä vaikutus. Siksi esimerkiksi kaavamääräysten taloudellisten vaikutusten arviointi sekä kumppanuuskaavoituksen vahvempi hyödyntäminen on jatkossa tärkeää. Lain tulisi kannustaa joustavien asemakaavojen laatimiseen ja estää hankkeiden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta liiallinen yksityiskohtaisuus. Kaavamääräyksillä on oltava selkeä maankäytöllinen peruste.

47 § Asemakaavan laatimistarve

Pykälän 2 momentin mukaan alueidenkäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän kilpailun edistäminen. Keskuskauppakamari pitää hyvänä, että perusteluissa on selkeästi tuotu esiin tavoite edistää riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa kunnassa sekä tulevan tonttitarpeen ennakointia. Edelleen on mainittu lainkohdan tarkoittavan myös olemassa olevan asemakaavoitetun alueen kehittämistä.

49 § Kiellot asemakaavaa laadittaessa

Esityksessä lyhennettäisiin asemakaavan laatimis- tai muutosalueelle määrättävän rakennuskiellon enimmäisaikaa nykyisestä kahdeksasta vuodesta kuuteen vuoteen. Keskuskauppakamari pitää rakennuskiellon lyhentämistä tarpeellisenä, mutta kaavoituksen sujuvoittamisen ja investointien edistämisen kannalta neljän vuoden määräaika olisi parempi.

50 § Asemakaavan sisältövaatimukset

Asemakaavan sisältövaatimukset vastaavat pitkälti voimassa olevaa lakia, mutta korostavat uutena teemana varautumista lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulviin.

Lakiluonnos täsmentää liikenteen järjestämistä erityisesti joukkoliikenteen, jalankulun ja pyöräliikenteen järjestämiselle. Toimiva joukkoliikenne, jalankulku ja pyöräliikenne on kestävä ja viihtyisän yhdyskunnan ja myös yritysten kannalta tärkeää. Keskuskauppakamari korostaa kuitenkin, että asemakaavoissa on jatkossakin varauduttava myös autoliikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ja riittävän pysäköintikapasiteetin varmistamiseen. Myös autoliikenteen tarpeet on huomioitava laissa ja sen perusteluissa riittävällä tasolla. Liikenteen sähköistyminen edellyttää tiiviisti rakennetuilla alueilla monipuolista asukas- ja työpaikkapysäköintiin yhdistettyä latausverkostoa, joka on luonteeltaan julkista.

Keskuskauppakamari esittää, että asemakaavojen sisältövaatimusten perusteluissa osana palveluiden saavutettavuutta mainitaan myös kaupallisten palveluiden kehittämisedellytysten huomioon ottaminen.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Lakiesitys sisältää joitakin kevennyksiä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaan sääntelyyn. Suurimmat muutokset liittyvät maakuntakaavoitukseen, jota ollaan rajaamassa vain valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin alueidenkäytön kysymyksiin.

Keskuskauppakamari pitää vähittäiskaupan sääntelyn keventämistä tarpeellisenä. Kaupan sijainnin sääntelyn tulee taata kaikille tasapuoliset kilpailunedellytykset. Vähittäiskaupan suuryksikkösääntely erityissääntelynä rajoittaa kaupan kilpailua ja investointeja.

Kaupan kilpailun edistäminen kaavoituksella on mahdollista vain tarjoamalla kaupan toimijoille riittävästi vaihtoehtoisia sijoittumispaikkoja. Kilpailuetu on aina jo markkinalla valmiiksi olevalla toimijalla. Sijoittumismahdollisuuksia on siksi löydyttävä myös uusille toimijoille. Lisäksi on turvattava olemassa olevien kaupan yksiköiden laajenemis- ja kehittämismahdollisuudet.

Keskuskauppakamari kannattaa kaikkia maakuntakaavoitukseen esitettyjä suuryksiköiden sijainnin ohjaukseen liittyviä muutoksia. Lain on kuitenkin edistettävä vahvemmin myös vähittäiskaupan toimintaedellytyksiä ja kilpailua. Kaavoituksella on osoitettava riittävästi tonttitarjontaa ja nykyistä infrastruktuuria ja rakennuskantaa on voitava hyödyntää joustavammin.

Keskuskauppakamari korostaa yleiskaavan sisältövaatimusten perusteluita, joiden mukaan elinkeinoelämän toimintaedellytykset kattaa myös vähittäiskaupan kilpailun edellytykset ja esittää, että asemakaavojen sisältövaatimusten perusteluissa osana palveluiden saavutettavuutta mainitaan myös kaupallisten palveluiden kehittämisedellytysten huomioon ottaminen.

64 § Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja esitetään pidettäväksi ennallaan 4000 kerrosneliömetrissä. Sääntely koskisi edelleen myös sellaista myymäläkeskittymää, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön.

Myymläkeskittymän määrittely on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, koska tulkinnat vaihtelevat kunnittain ja tapauskohtaisesti. Keskuskauppakamari esittää, että myymäläkeskittymä määritellään ehdotettua tarkemmin lain perusteluissa, jolloin ennakoitavuus ja eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu lisääntyisivät.

65 § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen ja niitä koskevat erityiset sisältövaatimukset

Esityksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikkö olisi edelleen osoitettava ensisijaisesti keskusta-alueelle. Suuryksikkö voitaisiin kuitenkin osoittaa keskusta-alueen ulkopuolelle, jos huolehditaan, ettei ratkaisulla ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.

Perusteluiden mukaan arvioitaessa vaikutuksia keskusta-alueen kaupallisiin palveluihin otettaisiin huomioon mm. kaupan laatu ja määrä. Kaupan laatuun perustuva yksityiskohtainen ohjaus aiheuttaa runsaasti tulkintaongelmia, rajoittaa kaupan kilpailua ja olemassa olevien yksiköiden kehittämistä sekä jäykistää kiinteistömarkkinoita. Liian yksityiskohtaista sijainnin ohjausta tulisi lainsäädännössä välttää.

Keskuskauppakamari esittää, että lainkohtaan sisällytetään seuraavat perustelut: Vähittäiskaupan suuryksikön sijainnista päätettäessä tulee huomioida elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja toimivan kilpailun edistäminen. Tavoitteena on, että kaupan alan yrityksille osoitettaisiin laadultaan ja määrältään riittävästi sijoittautumispaikkoja, jotta vähittäiskaupan palveluiden kehittäminen ja toimiva kilpailu on tosiasiallisesti mahdollista. Lisäksi tavoitteena on edistää joustavia kaavaratkaisuja, jotka jättävät vaihtoehtoja toteutukselle. Mahdollisen vähittäiskaupan laadun sääntelyn on huomioitava mahdollisuudet kiinteistöjen joustavaan käyttöön ja käyttötarkoitusten muutoksiin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Lakiin ehdotetaan uutta tuulivoiman rakentamisrajoitusta. Sen mukaan tuulivoimalan etäisyyden asutukseen pitää olla vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus, jos aluetta ei ole osoitettu tuulivoimalle maakuntakaavassa. Vähimmäisetäisyyttä ei sovellettaisi, jos kaikki kyseisellä alueella asuinrakennuksen tai kaavassa osoitetun rakennuspaikan maanomistajat tai maanvuokraoikeuden haltijat antaisivat suostumuksen voimalan rakentamiseen.

Keskuskauppakamari ei kannata esitettyä vähimmäissääntelyä. Mahdollisten tuulivoiman sijaintipaikkojen rajoittaminen suoraan lainsäädännöllä on ristiriidassa Suomen puhtaan energian lisäämistavoitteiden ja sen varaan perustuvien teollisten investointien kanssa. Toteutuessaan sääntely pysäyttäisi miljardien eurojen edestä investointihankkeita.

Kaavamainen etäisyysääntely vähentäisi merkittävästi mahdollisia tuulivoimaloiden sijaintipaikkoja. Esimerkiksi FCG:n 2024 laatima kartta-aineisto osoittaa, että yli 2 kilometrin etäisyydellä rakentaminen olisi mahdollista lähinnä Pohjois-Suomessa. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan samaisen aineiston perusteella esitetty vähimmäisetäisyys vähentäisi rakentamiskaikkoja 18 %. Todennäköisesti vaikutus olisi kuitenkin suurempi, koska kartta-aineisto ei ota huomioon kaikkia mahdollisia muun alueidenkäytön rajoitteita tai esimerkiksi etäisyyttä sähkönsiirtoverkoista. Suomen uusiutuvat ry:n koostamien tietojen mukaan etäisyysrajoitus vähentäisi 64 - 83 % suunnittelussa olevien hankkeiden voimaloista.

Sähköjärjestelmän kannalta rajoitus pahentaa etelä-pohjois-suuntaista pullonkaulaa, jossa kulutus on pääosin etelässä ja tuotantoa runsaasti pohjoisessa. Tämä lisäisi tarvetta vahvistaa sähkön siirtoyhteyksiä. Tuulivoimatuotantoa tulee voida lisätä myös eteläisessä Suomessa, jossa sähkön tarve kasvaa kaupunkien fossiilisten CHP-laitosten sulkeutuessa ja yhteiskunnan sähköistyessä. Itä-Suomessa etäisyysääntely rajoittaisi merkittävästi rakentamismahdollisuuksia, vaikka aluevalvonnan ja tuulivoiman yhteensovittamiseen löydettäisiin ratkaisuja.

Etäisyysääntely työntäisi tuulivoimarakentamista kauemmas rakennetusta ympäristöstä metsiin ja erämaaille alueille. Siten rakentamisen ympäristö- ja luontovaikutukset kasvaisivat. Samalla voimalaitosten verkkoon liittämiseksi vaadittavat siirtolinjat todennäköisesti pitenisivät, joka lisää kustannuksia ja vaikutuksia maanomistajiin. Tuulivoimarakentamisen painottuminen pohjoiseen Suomeen taas voisi pahentaa hyväksyttävyyssongelmia siellä.

Maakuntakaavan roolin vahvistaminen tuulivoimarakentamisessa on ristiriidassa muun lakiluonnoksen kanssa, jossa maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja ohjaavuutta kevennetään. Tuulivoiman kehittäminen maakuntakaavojen kautta viivästyttäisi hankkeita huomattavasti.

Vahva paikallinen hyväksyttävyys on Keskuskauppakamarin mielestä uusiutuvan energian lisärakentamisen edellytys. Tuulivoiman etäisyydestä asutukseen voidaan kuitenkin päättää jo nykyisen lain nojalla perustuen rakentamispaikan ominaisuuksiin ja vaikutusarvioihin, kuten melumallinnuksiin.

Kuntien tulee voida päättää tuulivoimatuotannosta omilla maankäytön suunnitteluratkaisuillaan, jossa sijaintikysymykset ratkaistaan tapauskohtaisesti vaikutusten arvioinnin kautta. Asukkailla ja maanomistajilla on oltava riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tuulivoimahankkeisiin valmisteluprosessin aikana. Kunnilla on jo nyt mahdollisuus asettaa etäisyysvaatimuksia kaavoissa, ja näin on myös toimittu. Suoraan laissa asetettu vähimmäisetäisyys loukkaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla rakentamisen mahdollisuuksia myös sellaisissa kunnissa, joissa tuulivoimarakentamista on haluttu edistää.

Keskuskauppakamari katsoo, että ehdotetuilla rajoituksilla on merkittäviä haittoja Suomen energiajärjestelmän ja investointien edistämisen kannalta, ja niistä tulisi luopua. Tuulivoiman hyväksyttävyyttä voidaan vahvistaa olemassa olevan lainsäädännön puitteissa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

70 § Yleiskaavan käyttö aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena

71 § Aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä aurinkovoimarakentamisesta. Yleiskaavaa voitaisiin käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena. Aurinkovoimarakentamista ei saisi merkittävässä määrin osoittaa metsämaalle tai ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille. Vähintään 10 hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa.

Keskuskauppakamari pitää itsessään tarpeellisena, että aurinkovoiman sääntelyä selkeytetään ja alueidenkäyttölakiin tuodaan uutena mahdollisuus aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan laatimiseen.

Erillisen aurinkovoimaa koskevan pykälän sijaan luontevampaa olisi kuitenkin säätää nykyistä tuulivoimayleiskaavaa vastaavasti uusiutuvan energian yleiskaavasta, jossa voimassa olevan lain mukaisesti edellytetään, että aurinko- ja tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön. Tällöin tuotantomuotojen vaikutukset, kuten tuulivoiman melu- ja välkevaikutukset ja aurinkovoiman vaatima pinta-ala, otettaisiin huomioon hanke- ja paikkakohtaisesti. Aurinkovoiman osalta tämä tarkoittaisi esimerkiksi vaikutusta metsämaahan ja metsäkatoon.

Esitetyssä muodossa sääntely on pykälätasolla perusteluineen liian yksityiskohtaista ja voi aiheuttaa epäselvyyttä hankkeiden toteutuksessa ja kaavoituksessa. Yksittäisille tuotantomuodoille ei ole perusteltua tehdä toisistaan ja ylipäättään muusta maankäytöstä voimakkaasti poikkeavaa sääntelyä.

Ehdotetussa 71 §:ssä esitetään, että aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle. Perustelujen mukaan aurinkovoimahankkeita on niiden tarvitseman suuren pinta-alan vuoksi tarkoituksenmukaista pyrkiä ohjaamaan pois metsämaalta metsäkadon vähentämiseksi. Tavoite metsäkadon välttämisestä on kannatettavana, mutta suoraan laissa säädettyinä vaatimus on ylimitoitettu ja ”merkittävässä määrin” voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Aurinkovoimaan kohdistuisi lakiluonnoksen myötä poikkeuksellisen vahvaa ohjausta, vaikka kaikki rakentaminen voi aiheuttaa metsäkatoa.

Rakentamislakiin esitetty kaavoitusvaatimus yli 10 hehtaarin kokoisille aurinkovoimalahankkeille on kohtuuttoman matala, eikä sen perustana ole riittäviä vaikutusarvioita. Kuntien tulee voida päättää aurinkovoimatuotannosta omilla maankäytön suunnitteluratkaisuillaan, jossa sijaintikysymykset ratkaistaan tapauskohtaisesti vaikutusten arvioinnin kautta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan olisi perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Voimassa olevassa laissa oleva ilmaus ”merkittävät vaikutukset” muuttuisi ilmaisuun ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset”.

Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa eikä tiukentaa selvitysvuolisuutta. Keskuskauppakamari toteaa, että kun tarkoitus ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, selkeintä olisi pitäytyä nykyisessä lain muotoilussa.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa on arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Keskuskauppakamari kannattaa lisäystä. Kaavamääräysten kustannusvaikutukset ovat suoraan yhteydessä kaavan toteuttamiskelpoisuuteen ja toteutumisen todennäköisyyteen.

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

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Esityksen mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimitelimesään viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Keskuskauppakamari kannattaa esitystä. Vaikka kunnan jäsenellä on jo nykyisin aloiteoikeus kuntalain perusteella, oikeuden kirjaaminen alueidenkäyttölakiin on omiaan kannustamaan kiinteistönomistajia edistämään hankkeitaan ja nopeuttamaan niiden toteuttamista. Aloitemahdollisuus tukee myös kaavan ajantasaisuutta. Määräajan asettaminen aloitteen käsittelylle lisää kaavoitusprosessin sujuvuutta ja ennakoitavuutta.

91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Esityksen mukaan kunta voisi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Kunnan olisi päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimitelimesään.

Keskuskauppakamari pitää kumppanuuskaavoitusta koskevan menettelyn kirjaamista lakiin erittäin tärkeänä. Menettely tukee esimerkiksi hankelähtöistä täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muutoksia, jotka korostuvat kasvavilla kaupunkiseuduilla. Kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä kaavoituksessa tulee vahvistaa esitetyn mukaisesti.

Yhteistyö on kunnille mahdollisuus tehostaa maankäytön tavoitteiden toteuttamista ja saada lisäresursseja maankäytön suunnitteluun. Yhteistyöstä huolimatta kaavamonopoli säilyisi kunnilla. Jo nykyisin sopimusperusteinen kaavoitus on käytössä monissa kunnissa.

Myös kumppanuuskaavoituksessa on sujuvuus ja ennakoitavuus tärkeää. Sen vuoksi tähän lainkohtaan on lisättävä edellisen pykälän mukainen neljän kuukauden maksimimääräaika päätöksen tekemiselle.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi perustellusta syystä palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun tai keskeyttää valmistelun. On hyvä, että kyseinen päätös on tehtävä kunnan monijäsenisessä toimielimessä, kuten varsinainen päätös kumppanuuskaavoituksesta. On myös tärkeää, että lainkohdan perusteluissa annetaan esimerkkejä hyväksyttävistä syistä.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Pykälä säilyisi pitkälti entisellään. Keskuskauppakamari huomauttaa, että Elinkeinoelämän kannalta satamat ja vesiväylät ovat viennin ja tuonnin elinehto, joten eri käyttömuotojen yhteensovittaminen meriliikenne ja meriväylät huomioiden on tärkeä osa merialuesuunnittelua.

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

110 § Muutoksenhaku kaavan hyväksymispäätökseen

Yleistä muutoksenhakuoikeutta koskevan lainkohdan 2 momenttia esitetään täsmennettäväksi siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Keskuskauppakamari kannattaa täsmennystä.

111 § Uusiutuvan energiantuotannon tai ydinvoiman kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä

Keskuskauppakamari pitää perusteltuna uusiutuvan energian kaavojen määräaikaisen etusijamenettelyn voimassaolon jatkamista. Etusijamenettelyn jatkoa puoltaa Suomen ilmasto- ja energiatarvoitteiden saavuttaminen, joista osa on sitovaa EU-lainsäädäntöä. Keskuskauppakamari ehdottaa, että etusijamenettely kattaisi myös soveltamisalan hankkeita koskevat yleiskaavat.

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että pykälä kattaa jatkossa kaiken puhtaan energian, eli uusiutuvan lisäksi myös ydinenergian. Tämä tukee osaltaan käynnissä olevaa ydinenergiain uudistuksen tavoitetta vahvistaa sujuvoittaa hankkeiden valmistelua ja toteuttamista.

114 § Valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä

Lakiluonnoksessa esitetään asemakaavoista tehtävien valitusten rajaamista siten, että kunnan jäsenten sijaan valitusoikeus olisi vain asianosaisilla niissä tilanteissa, jossa asemakaava laaditaan yleiskaava-alueelle sen ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Viranomaisten valitusoikeus säilyisi ennallaan. Yhteisöille säädettäisiin valitusoikeuden säilyttämiseksi velvoite tehdä asemakaavaehdotuksesta muistutus eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta.

Keskuskauppakamari kannattaa valitusoikeuden muuttamista esitetyllä tavalla. Maankäytön suunnittelun sujuvoittamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämisen kannalta on tärkeää, että valitusoikeus asemakaava-asioissa on asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Vaikka muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten osuus asemakaavavalituksista olisikin vähäinen, yksittäisissä tapauksissa niillä voi olla suuret kielteiset vaikutukset, vaikka valitus ei menestyisikään.

Esitetty sääntely ohjaa yhteisöjä, kuten yhdistyksiä ja yrityksiä vaikuttamaan maankäytön suunnitteluun jo etukäteen valmisteluvaiheessa, mikä on kannatettavaa. Samalla on olennaista varmistaa, että niin yhteisöillä kuin kansalaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kaavaprosessin aikana. Hyvin toteutettu kuuleminen, aktiivinen vuoropuhelu ja monikanavainen viestintä sekä osallistaminen kaavaprosessin aikana vähentävät osaltaan kaavaan kohdistuvia valituksia.

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

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että voimassa olevasta laista poiketen maakuntakaavan voisi määrätä tulemaan voimaan vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan.

Keskuskauppakamari ei kannata ehdotusta. Ehdotettu muutos olisi sujuvoittamisen kannalta heikennys nykysääntelyyn verrattuna, eikä sille ole esitetty riittävästi perusteluita.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

-

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.

-

Säkinen Teppo
Keskuskauppakamari