

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

Keskeisimmät muutokset kohdistuvat maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, kaavojen sisältövaatimusten ajantasaistamiseen, tuulivoimarakentamiseen, aurinkovoimarakentamiseen, vähittäiskaupan suuryksiköihin, maanomistajan aloiteoikeuteen ja kumppanuuskaavoitukseen, kaavoitusprosessin sujuvoittamiseen sekä muutoksenhakuun

Tukesin toimialan näkökulmasta merkittävin muutos on alueidenkäyttölakiin ehdotettu suuronnettomuusvaaraa aiheuttavia tuotantolaitoksia koskeva pykälä. Pykälän myötä ympäristöministeriön kaavoitusta koskevat ohjekirjeet olisivat jatkossa tarpeettomia. .

2 Nykytila ja sen arviointi

2.3.2 Vaikutusten arviointi

- s. 30 todetaan: ”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.”

- o Vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida turvallisuusvaikutukset.

Ehdotetaan täsmennettäväksi

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen turvallisuus- ja ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.

Perustelu: Turvallisuuden kannalta kriittisillä kohteilla tai suunniteltavilla kohteilla voi olla onnettomuusvaikutuksia laitosalueen ulkopuolelle, jotka vaativat erityistä huomiota maankäytön suunnittelussa ja onnettomuuksiin varautumisessa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

2 luku. Viranomaisten tehtävät

- Luku käsittelee viranomaisten tehtäviä. Tukesin tehtäviä ei ole erikseen mainittu luvussa 2, toisin kuin monien muiden viranomaisten. Tukesin kemikaaliturvallisuuslupaprosessissa arvioidaan sijoittumisen edellytykset onnettomuuksien vaikutuksen ja kaavan soveltuvuuden perusteella. Tukesin rooli vaarallisten kemikaalikohteiden tai niiden läheisyyteen kaavoitettaessa tulisi tuoda esille alueidenkäyttölain uudistuksessa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

- 41 §:ssä uutena menettelynä on esitetty yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Tämä on hyvä asia, vähentää lausuntoja antavien viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50 § Asemakaavan sisältövaatimukset

- Lainaus 50 §:n perusteluista: "Turvallisen elinympäristön vaatimukseen liittyy myös ilmastonmuutoksen ja sen vaikutusten, esimerkiksi sään ääri-ilmiöt huomioiminen kaavaratkaisuissa."
- o Tämä on hyvä Seveso III:n mukainen lisäys.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Luku 8. Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset ja 9 Luku. Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

- Luvut 8 ja 9 sisältävät tuuli- ja aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset. Luvuissa ei ole huomioita onnettomuusvaikutuksia tuuli- ja aurinkovoimaloista ulkopuolisiin kohteisiin tai päinvastoin eikä etäisyyksiä teollisuuslaitoksiin. Asumiseen on esitetty kahdeksan kertaa kokonaiskorkeuden suuruista etäisyyttä asumiseen.
- Tukes ja pelastuslaitos ovat linjanneet onnettomuustietojen ja voimaloiden korkeuksien perusteella, että tuulivoimalan etäisyyden kemikaalilaitokseen ollessa alle 600 metriä, tulee tehdä selvitys tuulivoimalan turvallisesta sijoittamisesta. Hallinnollisen taakan keventämiseksi Tukesin ei ole tarpeen olla osallisena kaavoitusmenettelyissä, joissa tuulivoimaloiden sijainti on yli 600 metrin päässä tuotantolaitoksista

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Katso edellinen kohta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

-

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

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

-

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

1 Luku. Yleiset säännökset

1 Luku. Yleiset säännökset

7 § Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

- Lainaus 7 §:n perusteluista (s. 76): ”Nykyisin Seveso III -direktiivin 13 ja 15 artiklan maankäytön suunnittelua koskevat säännökset sekä yleisön kuulemista ja osallistumista koskevat säännökset on toimeenpantu valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ja ympäristöministeriön ohjekirjeellä (22.6.2015/YM4/501/2015). Säännöksen takia ohjekirje olisi jatkossa tarpeeton.”

o Tukes pitää kannatettavana ohjauskirjeen poistamista ja velvoitteiden huomioimista lakitasolla

o Pykälän perusteluista olisi hyvä käydä selville, että kemikaalien käsittelyä ja varastointi voi tapahtua hyvin monen kokoisilla, luonteeltaan ja onnettomuusvaaroiltaan erilaisilla laitoksilla. Kemikaaleja voidaan käsitellä laajasti kemianteollisuuden lisäksi myös mm. elintarviketehtailla,

konepajoilla, satamissa, energialaitoksilla ja elektroniikkateollisuudessa. Tämä asia tulisi huomioida alueidenkäyttölain suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten koskevan pykälän perusteluissa. Myös kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 20 §:n päivittämistä tulee tässä yhteydessä arvioida.

- o Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kehittämisen kannalta olisi tärkeä varmistaa, että rakennettaessa laajamittaisen kemikaalilaitoksen läheisyydessä huomioidaan kemikaalilaitoksen vaikutukset ja suojavyöhykkeet sekä toisaalta suunnitellun toiminnan vaikutukset kemikaalilaitoksen toimintaan. Lausuntomenettelyiden olisi hyvä koskea kaavamuutosten lisäksi merkittävää rakentamista (esim. lain 390/2005 mukaisten herkkien kohteiden rakentamista kemikaalilaitoksen läheisyyteen). Rakennuslupa voi liittyä myös kaavan ajantasaisuuden arviointi, jolloin mahdollisten kemikaalilaitosten onnettomuusvaikutukset tulee huomioida.

- o Rakentamislain puhtaan siirtymän sijoituslupaa koskevat säännökset aiheuttavat epäselvyyttä kemikaaleja käsittelevien laitosten sijoituspaikan tontin kaavavaatimuksista. Peruslähtökohta ja Tukesin tulkinta on, että suuronnettomuusvaaralliset kemikaalilaitokset sijoitetaan alueelle, jossa on oikeusvaikutteinen kaava. Jos tavoitteena on, että puhtaan siirtymän sijoittamislupaa tullaan käyttämään myös suuronnettomuusvaarallisten SEVESO-laitosten sijoittamisessa, asia tulee selvittää alueidenkäyttölain 7 §:ssä tai perusteluissa. Tässä yhteydessä tulee huomioida myös, että nykyisillä kaavamenettelyillä on toimeenpantu SEVESO III direktiivin artikkelit 13 ja 15, joten muutoksesta ja muunlaisesta menettelystä tulisi informoida myös komissiota.

- Lainaus 7 §:n perusteluista (s. 77): ”Pykälän 3 momentin mukaan mitä 1 ja 2 momentissa säädetään suuronnettomuusvaaraa aiheuttavista tuotantolaitoksista, koskisi myös muita vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005) tarkoitettuja laajamittaisia tuotantolaitoksia. Mainituilla tuotantolaitoksilla tarkoitettaisiin muita kuin Seveso III - direktiivin mukaisia tuotantolaitoksia, jotka harjoittavat kemikaalien laajamittaista käsittelyä tai varastointia eli niin sanottuja lupalaitoksia.”

- o Muokausehdotus: Mainituilla tuotantolaitoksilla tarkoitettaisiin muita kuin Seveso III - direktiivin mukaisia tuotantolaitoksia, jotka harjoittavat kemikaalien laajamittaista käsittelyä tai varastointia ja joiden toiminnasta aiheutuvat onnettomuusskenaariot ulottuvat laitosalueen ulkopuolelle.

- o Termi lupalaitos tulisi poistaa myös muista kohdista perusteluja ja käyttää em. mukaisesti yleisemmän tason ilmaisua.

- o Suuronnettomuusvaaraan viittaavasta nimestä huolimatta 7 § huomioi myös muut laajamittaisesti kemikaaleja ja räjähteitä käsittelevät ja varastoivat tuotantolaitokset. Tämä nähdään hyvänä asiana, koska se mahdollistaa arvioida kaikkien laajamittaisten laitosten onnettomuusvaaraa ja siten ohjata alueiden käyttöä.

7 § Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa

- Lainaus 7 § 2 mom.: Edellä 1 momentissa tarkoitettujen suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten sijoittamiseen tarkoitettuja alueita tai jo olemassa olevien tuotantolaitosten läheisyyteen kaavoitettaessa on pyydettävä lausunto Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ja hyvinvointialueen pelastusviranomaiselta.

- o Sanamuotoa ”tuotantolaitosten läheisyyteen” tulisi tarkentaa perusteluissa toteamalla, että Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta pyydetään lausuntoa suunniteltaessa olemassa olevien tuotantolaitosten konsultointivöhykkeelle kaavoittamista.
- o Kaavoittajilla tulisi olla harkintamahdollisuus jättää lausunto pyytämättä Tukesilta niissä tilanteissa, kun Tukes on antanut lausunnon kaavoitusprosessin aiemmissa vaiheissa ja todennut ettei asiassa ole huomautettavaa, ellei kaavoitusprosessin myöhemmissä vaiheissa ole ilmennyt erityistarpeita pyytää uutta lausuntoa. Tällä kevennetään eri viranomaisten hallinnollista taakkaa.
- o Tukes ehdottaa, että alueidenkäyttölain 7 §:ään lisättäisiin ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (252/2017) 36 §:ä vastaava momentti, jossa mahdollistetaan valtioneuvoston päätöksellä suuronnettomuusvaarallisten SEVESO-laitosten sijoittaminen ilman oikeusvaikutteista kaavaa. Tätä sovellettaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on puolustukseen, siviilivalmiuteen tai huoltovarmuuteen liittyvät toimet ja joiden osalta kaavoitusmenettelyä olisi mahdotonta toteuttaa hankkeen kiireellisyyden takia vaarantamatta hankkeen tarkoitusta.
- o Tukes ehdottaa lisäksi, että alueidenkäyttölain 7 §:ään lisättäisiin momentti, joka mahdollistaa räjähteiden tilapäisten ja siirrettävien varastoratkaisujen sijoittamisen ilman oikeusvaikutteista kaavaa maanomistajan luvalla sekä asianomaisten viranomaisten lausunnon perusteella. Tällä varauduttaisiin turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja Suomen/ Euroopan kasvaneisiin tarpeisiin lisätä räjähteiden tuotantoa ja varastointia. Tällä varauduttaisiin myös elinkeinoelämän ja infranrakentamisen muuhun tilapäiseen varastointitarpeeseen.
- o Vaatimusta olisi hyvä tarkentaa sillä, että räjähdevarastojen etäisyysvaatimuksia ulkopuolisiin kohteisiin voidaan antaa/ annetaan valtioneuvoston asetuksessa räjähteiden valmistuksen, käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (1101/2015).

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.

Säädösmuutosten rinnalla myös digitalisaatiota tulisi kehittää niin, että eri viranomaisten tiedonvaihto olisi ketterää ja esim. kaavoittajille saataisi suoraan Tukesin valvontajärjestelmästä ajantasaiset konsultointivöhykkeet ja kaavoituksessa huomioitavat asiat. Tämä osaltaan vähentäisi lausuntopyyntöjen määrää ja keventäisi hallinnollista taakkaa.

Levä Kirsi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Pätsi Rainer
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes