



Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@gov.fi

Lausuntopyyntö 19.5.2025 VN/26856/2023

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) lausuu seuraavaa luonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölaki.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Pirkanmaan ELY-keskus tuo esille seuraavia yleisiä huomioita ilmastokysymysten huomioimisesta. Ilmastokysymykset on otettu alueidenkäyttölain luonnoksessa huomioon hyvin, ja esitys mahdollistaa sekä hillinnän että sopeutumisen näkökulmien aiempaa paremman huomioon ottamisen alueidenkäytön suunnittelussa. Ilmasto nousee esiin kaikilla kaavatasoilla, joskin sisältövaatimuksiin eri tavoin kirjattuna. Ilmastonäkökulman vaikuttavuutta vahvistaisi maakuntakaavaa vastaava tapa kuvata ilmastokysymykset johdonmukaisesti sisältövaatimuksissa myös muilla kaavatasoilla: erityisesti yleiskaavan osalta olisi tarpeen varmistaa ilmastokysymysten kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen. Lisäksi olisi tarpeen tuoda esiin kaavoituksen kulloisetkin mahdollisuudet ehkäistä hiilivarastojen ja -nielujen vähenemistä sekä metsäkatoa.

Kansallisuutta turvallisuutta koskeva 6 § vastaa nykylaissa olevaa 4 a §:ä. ELY-keskus toteaa, että pykälä on tarpeellinen ja että sitä tulisi tarkentaa jokaisen kaavatason sisältövaatimuksissa, erityisesti yleiskaavatasolla. Lisäksi tulee varmistaa, että rakentamislain puhtaan siirtymän sijoittamisluvissa huomioidaan myös kansallinen turvallisuus.

ELY-keskus pitää hyvänä, että suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten ohjeistus ollaan tuomassa alueidenkäyttölakiin (7 §), sillä käytännössä suuronnettomuusvaaran huomioiminen on osoittautunut haasteelliseksi ohjaavien lakien erilaisten lähtökohtien takia.

7 §:n perusteluissa todetaan, että konsultointivöhykkeet ovat apuna arvioitaessa lausuntopyynnön tarvetta. Konsultointivöhykkeet ovat nykyisellään rajattua tietoa, jota ei ole saatavilla yleisistä tietoverkoista. Kunnilla ei välttämättä ole tietoa kaikista konsultointivöhykkeen omaavista laitoksista. On syytä varmistaa, että konsultointivöhyketiedot ovat kuntien ja valtion lupa- ja valvontaviraston käytettävissä.

Kaavahankkeet perustuvat avoimeen tiedonjakoon. Olisi syytä määritellä selkeästi myös ne huoltovarmuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät asiat, joita ei saa esittää julkisissa kaava-asiakirjoissa. Tällä

15.8.2025

hetkellä kunnissa on epäselvyyttä esim. maanalaisten kaavojen, sähköjohtojen ja muuntamoiden, tunneleiden jne. merkitsemisestä ja julkisuudesta. Alueidenkäyttölaissa olisi hyvä myös huomioida ko. kaavahankkeissa prosessi, tiedonsaanti ja -jako sekä tiedon säilytys.

Aiemmassa valmistelussa mukana ollut maailmanperintökohteita koskeva pykälä on jätetty pois lakiehdotuksesta, mitä ELY-keskus pitää valitettavana ratkaisuna. Kohteiden arvojen säilymisen turvaamiseksi olisi tärkeää, että keskeinen kulttuuri- ja luonnonperinnön turvaamisen tunnistettaisiin myös lainsäädännössä. ELY-keskus esittääkin, että lakiin lisättäisiin maailmanperintöä koskevat pykälät.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että 8 §:n mukainen yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla selkeyttää nykytilannetta ja määrittelee selkeämmin yhteistyöhön kytkeytyvät osapuolet. Valtio-osapuolen osalta olisi selkeyden vuoksi syytä kuvata perusteluissa elinvoimakeskusten rooli siten, että liikenteen lisäksi myös alueidenkäytön mukanaolo yhteistyössä olisi nimenomaisesti mainittu. Yhteistyövelvoite konkretisoituu MAL-sopimuksissa ja oikeusvaikutteisissa kaavahankkeissa. Lupa- ja valvontaviraston tehtävä tulisi huomioida osana prosessia. Jos Lupa- ja valvontavirasto ei osallistu yhteistyöhön, mahdollisena riskinä ovat valvontatehtävän näkökulmasta ongelmalliset kaavaratkaisut.

Elinvoimakeskusten alueidenkäyttötehtävässä on perustellusti tunnistettu kytkeytyminen ilmastokysymyksiin. Olisi hyvä selkeyttää, että tehtävään sisältyy toimiminen luonnoksen 8 §:n mukaisessa yhteistyössä. Tämä mahdollistaisi ilmastonäkökulmien huomioimisen prosessissa aiempaa vaikuttavammin.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää kannatettavana, että 10 §:n mukaan velvoite yhteistyökeskusteluihin olisi vain joka toinen vuosi. Keskustelut ovat melko työläitä, eikä pienemmissä kunnissa vuosittaisille keskusteluille välttämättä ole tarvetta.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Aluehallintouudistuksen vuoksi ELY-keskusten alueidenkäyttölain mukaisia tehtäviä oltaisiin jakamassa muodostettaviin kahteen virastoon. Tämä muodostaa haasteen jo nykyhetkellä niukoin resursein työskenteleville asiantuntijoille, mikä voi varsinkin lainsäädännön samalla uudistuessa johtaa haasteisiin sujuvuuden kannalta. Viranomaistyön riittävä resursointi tulisi varmistaa ja samalla tarkastella tilannetta. Alueidenkäytöllä on merkittävä rooli vihreän siirtymän hankkeiden ja yhden luukun periaatteen kannalta. Ilman maankäytöllistä suunnittelua hankkeet eivät etene.

Nykyistä edistämis- ja valvontatehtävää on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta erottaa erillisiksi työtehtäviksi varsinkin ilman, että tehtäisiin päällekkäistä työtä. Perustelutekstissä onkin todettu, että nykyisenkaltainen edistämistehtävä on nyt tukea-verbillä määritelty lupa- ja valvontaviraston tehtävä pääpiirteissään. Tukitehtävää on perusteluteksteissä avattu neuvonta- ja koulutustehtävänä. Ennakollinen neuvonta ja koulutus ovat kuitenkin uusia tehtäväkokonaisuuksia ja näiden vaikutus resursseihin tulee arvioida osana lakikokonaisuutta sekä varmistaa resurssien riittävyys. Lupa- ja valvontaviraston ja

15.8.2025

elinvoimakeskusten alueidenkäytön edistämisen tehtäviä tulisi terävöittää lain perusteluteksteissä, jotta välttyttäisiin päällekkäisiltä töiltä ja tehtäväkokonaisuudet olisivat selkeämpiä sekä myös muille viranomaisille ymmärrettäviä.

Nykyisin ELY-keskusten kaavalausunnoissa on koottu eri substanssialoilta (mm. liikenne, vesihuolto, alimmat rakentamiskorkeudet ja tulva-alueet ym.) yhteinen ELY-keskuksen lausunto. Voidaan sanoa, että tällä hetkellä kaavalausunnoissa toteutuu yhden luukun periaate. Substanssien hajautuessa lupa- ja valvontavirastoon ja eri elinvoimakeskuksiin ympäri Suomen tulee kuntien jatkossa pyytää myös useasta eri elinvoimakeskuksesta lausuntoja. Tämä tehtäväjako tulee lisäämään kuntien työtä eri lausuntojen mahdollisten ristiriitaisten viestien yhteensovittamisessa, eikä välttämättä tule sujuvoittamaan kaavaprosesseja.

Pirkanmaan ELY-keskus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että Lupa- ja valvontavirastolla on alueiden käyttöön vahvasti kytkeytyviä lupa- ja valvontatehtäviä mm. luonnonsuojelulaissa ja vesilaissa. Nämä tehtävät poikkeavat tarkastelutarkkuudeltaan alueidenkäyttölain rajauksesta valtakunnallisten ja merkittävien maakunnallisten asioiden huomioisen valvonnasta. Tätä seikkaa tulisi täsmentää 13 §:ssä tai vähintäänkin sen perustelutekstissä.

Uudeksi tehtäväksi on lupa- ja valvontavirastossa määritelty kansallisen kaupunkipuiston käyttö - ja hoitosuunnitelman hyväksyminen, joka siirtyy lupa- ja valvontavirastolle ympäristöministeriöltä. Tämä tulee huomioida viraston resurssoinnissa.

Elinvoimakeskusten tehtäviksi on ehdotettu mm. kestävän yhdyskuntarakenteen, ilmastotavoitteiden, kiertotalouden ja luonnon monimuotoisuuden edistämistä rakennetussa ympäristössä. Luonnoksen mukainen tehtävä on luonteeltaan uusi verrattuna nykytilanteeseen, ja siihen käytettävien voimavarojen tulisi perustua resurssitarpeen arviointiin. Tehtävän tarve muodostuu laaja-alaisista kestävyystavoitteista, ja se voi riittävästi resursoituna tukea sekä ilmasto- että muita tavoitteita ja olla luonteva yhteistyökumppani myös aluekehittämisen suuntaan.

Perusteluissa olisi tarpeen kuvata elinvoimakeskusten alueidenkäyttötehtävän roolia yksityiskohtaisemmin, esimerkiksi esimerkkien avulla. Tämä muodostaisi tehtävälle selkeämmän pohjan elinvoimakeskusten aloittaessa vuoden 2026 aikana ja selkeyttäisi tilannetta myös sidosryhmien osalta. Olisi hyvä avata myös elinvoimakeskusten monialaisuuden kytköstä alueidenkäyttöön. Liikenteen ja alueidenkäytön yhteys on kuvattu hyvin, mutta myös kulttuuriympäristö-, luonnonhoito-, vesienhoito- ja maaseututehtävillä voi olla kontaktipintoja alueidenkäytön tehtävän kanssa, samoin aluekehittämisellä sekä yrityspalveluilla.

Olisi perusteltua, että elinvoimakeskusten keskeinen asema alueidenkäyttöasioissa tunnistettaisiin esitettyä laajemmin alueidenkäyttöön liittyvissä prosesseissa (yhteistyökeskustelut, lausuntomenettelyt, viranomaisneuvottelut jne.) Olisi myös tärkeä huolehtia siitä, että elinvoimakeskuksilla on riittävä tiedonsaantimahdollisuus

15.8.2025

alueensa merkittävimmistä hankkeista ja suunnitelmista, jotka voivat joissain tapauksissa olla myös kaavoja. Elinvoimakeskusten tiedoksisaanti päätöksistä tulisi varmistaa esimerkiksi lisäyksellä 107 §:ään.

Nykyisen lain mukainen alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurantaa ei uudessa lainsäädännössä ole nimetty kummallekaan muodostettavalle virastolle. Painetta seurantatehtävän järjestämiselle kuitenkin on, kun maakuntakaavan ohjausvaikutuksen supistuessa myös maakuntien liittojen velvoite ylläpitää riittävää tietopohjaa supistuu. Tällainen seuranta kytkeytyisi luontevasti osaksi elinvoimakeskusten tehtäviä, jolloin seurantaa voisi hyödyntää myös laaja-alaisessa alueellisessa yhteistyössä. Lupa- ja valvontavirastoon siirtyvät seurantatehtävät sekä SYKE:n seurantatehtävä voisivat muodostaa tämän kanssa yhteisen kokonaisuuden.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on jatkossakin varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomiointi alueidenkäytön suunnittelussa. 18 §:ään lisätty maininta kansallisesta turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta on perusteltu.

Alueidenkäyttölain toimeenpanossa on tarpeen varmistaa mekanismit, joilla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista pystytään valvomaan ja varmistamaan. Lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävään voisi esim. perusteluteksteihin kirjata valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet valtakunnallisesti merkittävinä.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tuomista VAT:eihin ensiarvoisen tärkeänä myös kansallisten ilmastotavoitteiden kannalta. Yhtenäisen viherrakenteen valtakunnallinen merkitys olisi tärkeä tuoda esiin omana, niin ilmasto- kuin luonnon monimuotoisuustavoitteitakin tukevana kokonaisuutenaan.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Suurimmat ehdotettavat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvat muutokset koskisivat maakuntakaavaa. Maakuntakaava rajattaisiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä asioita ja myös maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajattaisiin. Maakuntakaavoituksen rooli vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa heikentyisi. Lakimuutosluonnos mahdollistaisi myös poikkeamisen maakuntakaavasta yleiskaavaa laadittaessa.

Maakuntakaavan roolin selkeyttäminen ja keskittyminen erityisesti valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin on jo pitkälti toteutunut tuoreissa maakuntakaavoissa ja on nykyisenkin lainsäädännön puitteissa mahdollista toteuttaa. Näin ollen maakuntakaavan oikeusvaikutusta ja roolia ei ole tarvetta muuttaa nykyisestä. ELY-keskus arvioi, että lakiluonnoksessa maakuntakaavan ohjausvaikutukseen esitetyt muutokset heikentäisivät maakunnan kehittämistä ja alueidenkäyttölain tavoitteiden toteuttamista.

Maakuntakaava nykyisessä muodossaan on monissa seudullisissa ja ylikunnallisissa maankäytön kysymyksissä toimiva suunnitteluväline.

15.8.2025

Kuntien yhteisen yleiskaavan ei voida katsoa korvaavan seudullisen suunnittelun tarpeita, kun sellaisen laatimiseen tai sen alueelliselle kattavuudelle ei laissa aseteta velvoitetta. ELY-keskus katsoo, että maakuntakaavaa tarvitaan edelleen alueidenkäyttölain keskeisten tavoitteiden edistämisen kannalta oikeusvaikutteisena suunnitteluvälineenä seudullisten ja ylikunnallisten kysymysten yhteen sovittamiseksi sen ohella, että siinä keskitytään erityisesti valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kysymyksiin.

Nykyisellään maakuntakaavassa on ollut mahdollista ratkoa myös seudullisia maankäytön kysymyksiä, mutta esitetyn lakimuutoksen myötä tämä suunnittelu jäisi kuntakaavoituksen varaan ja mahdollisesti maakuntakaavassa esitettävä ratkaisut seudullisten tavoitteiden osalta jäisivät vain ohjeelliseksi. Tämä tarkoittaisi kokonaisvaltaisen maakunnan strategisen suunnittelun roolin vähenemistä; todennäköisesti kuntien maankäytön suunnittelu tulee myös entistä enemmän painottumaan nopeasti reagoitaviin hankeyleiskaavoihin ilman kokonaisvaltaista suunnittelua. Lisäksi tulee ottaa huomioon, ettei seudullisten kysymysten käsittely lähtökohtaisesti kuulu asema- tai yleiskaavoituksessa käsiteltäviin asioihin eivätkä kyseisen kaavatason suunnitelmat ole useinkaan alueelliselta kattavuudeltaan sellaisia, että näissä pystyttäisiin yhteensovittamaan ja ratkaisemaan laajempia seudullisia tai ylikunnallisia aluerakenteen kehitykseenkin vaikuttavia kysymyksiä.

Maakuntakaavan tehtävänä ei ole nykyiselläkään ratkoa yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen kysymyksiä. Maakuntakaavan liikkumavara suunnittelussa tulisi edelleen säilyttää siten, että kyseisellä kaavamudolla on mahdollista oikeusvaikutteisesti tarvittavilta osin ohjata alemman tason suunnittelussa kuten yleiskaavoituksessa tehtäviä ratkaisuja. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen muutokset kytkeytyvät vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaan sääntelyyn, josta ELY-keskus lausuu jäljempänä.

Maakuntakaavaan esitetyt lisäykset ovat ilmaston kannalta positiivisia, vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikkeneminen voi olla haaste kestävän aluerakenteen toteutumiselle. Esitetyt muutokset luovat uudenlaisia mahdollisuuksia uusiutuvan energian sekä hiilinielujen ja viherrakenteen kysymysten yhteensovittamiselle maakuntatasolla. Maakuntakaavaan kuuluisi mm. luonnonvarojen kestävän käytön edellytysten tarkastelu. Teema on keskeinen myös ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Kiertotalouden edellytysten tarkastelu olisi loogista tuoda myös asiayhteydessä näkyväksi, sillä kiertotalous kytkeytyy olennaisesti luonnonvarojen kestävään käyttöön ja myös laajempiin yhdyskuntakehityksen kysymyksiin. Pirkanmaan ELY-keskus pitää tarpeellisena ja kannatettavana, että luonnon monimuotoisuus on sisällytetty aiempaa vahvemmin maakuntakaavan sisältövaatimuksiin.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksiin tulisi lisätä kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon näkökulmat, koska valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat sanamuodoltaan paljon yleispiirteisempiä. Erityisesti tämä korostuu energiahuollon kysymyksissä, kuten tuuli- ja aurinkovoiman, vedyntuotannon sekä niiden siirtoyhteyksien suunnittelussa, yhteensovittamisessa ja yhteisvaikutusten arvioinnissa.

15.8.2025

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kuten maankuntakaavan sisältövaatimukseen, myös yleiskaavan sisältövaatimukseen tulisi lisätä kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja energiahuollon näkökulmat.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että ilmaston huomioiminen yleiskaavatasolla olisi erittäin tärkeää yhdenmukaistaa maakuntakaavaa vastaavaksi tämän ohjausvaikutuksen vähentyessä. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen sisältövaatimukseen sekä nimenomaisesti mainittuina perusteluihin mahdollistaisi moninaisen, erityyppisissä yleiskaavoissa (ml. erilaiset vaihekaavat) esille nousevien ilmastovaikutusten huomioon ottamisen.

Yleiskaavassa olisi tärkeää huomioida paitsi olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin, myös esim. hiilinielujen turvaamisen (ml. päästöjen kannalta olennaiset turvemaat) näkökulma. Tuomalla ilmastokysymykset selkeämmin sisältövaatimukseen myös ohjausvaikutus asemakaavatasolle toteutuisi nykyistä paremmin.

Perustelutekstissä olisi hyvä todeta - samaan tapaan kuin lain yleisissä tavoitteissa - että suunnittelun tulee tukea ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tavoitteita.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää kannatettavana, että luonnon monimuotoisuus, sään ääri-ilmiöt ja tulvariskeihin varautuminen on tunnistettu yleiskaavojen sisältövaatimuksissa. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta on tärkeää tunnistaa paitsi ääri-ilmiöiden, myös hitaasti tapahtuvan muutoksen vaikutukset suunnitteluun.

Lakiluonnoksen yleiskaavamääräyksiä koskeva 37 § vastaa suojelumääräysten osalta nykyisin voimassa olevaa. Yleiskaavaan sisältyvistä suojelumääräyksistä, niiden velvoittavuudesta ja ohjausvaikutuksesta erityisesti arvokkaan rakennuskannan purkamistilanteissa on nykyisellään kuitenkin jatkuvasti epäselvyyttä, vaikka sekä voimassa olevassa että ehdotetussa alueidenkäyttölaissa selvästi todetaankin, että yleiskaavassa voidaan antaa tarpeellisia suojelumääräyksiä. Alueidenkäyttölain uudistuksessa tulisi pyrkiä selventämään tilannetta ja parantamaan yleiskaavan ohjausvaikutusta arvokkaan kulttuuriympäristön osalta. ELY-keskus katsoo, että lain perusteluissa esitetty määräaikaisen suojelun mahdollisuus ei sovellu rakennetun kulttuuriympäristön säilymisen turvaamiseen.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää ymmärrettävänä ja joissakin tilanteissa perusteltuna, että 41 §:n mukaisesti yleiskaavaa laadittaessa myös asemakaavoitus voi olla samanaikaisesti vireillä. Myös nykyinen laki mahdollistaa tämän. Pykäläluonnoksen mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin kuitenkin hyväksyä samalla päätöksellä. ELY-keskus pitää kyseenalaisena, onko tällöin kyse kahdesta erillisestä kaavasta muuten kuin muodollisesti. Ohjausvaikutuksen antamista vireillä olevalle yleiskaavalle voidaan myös pitää ongelmallisena. Esimerkiksi "vireillä oleva yleiskaava voi toimia ohjeena" olisi toimivampi muotoilu.

15.8.2025

Kommentit luvusta 6 Asemakaavat

Ilmasto on asemakaavatasolla nostettu esiin pääosin liikkumisen kysymyksenä. Tarvetta olisi katsoa asiaa tätä kokonaisvaltaisemmin. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen nostaminen sisältövaatimuksiin erikseen mainittujen yksityiskohtaisten teemojen lisäksi ei ennalta rajaisi ilmastovaikutuksia vain tiettyihin kysymyksiin.

Olisi johdonmukaista, että yleiskaavan sisältövaatimuksiin lisätty hulevesien hallintaan varautuminen kuuluisi myös alueidenkäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaavan asemakaavan sisältövaatimuksiin. Ilmastonmuutokseen sopeutumisen osalta on tärkeää tunnistaa paitsi ääri-ilmiöiden, myös hitaasti tapahtuvan muutoksen vaikutukset suunnitteluun.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että viheralueiden riittävyyden tuominen puistojen ja lähivirkistysalueiden riittävyyden arvioinnin rinnalle on kannatettava uudistus, jossa otetaan selvästi aiempaa paremmin huomioon luonnon monimuotoisuuden ja ilmastonmuutoksen näkökulmat yksinomaisen virkistyskäytön lisäksi.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Lakiesityksessä kaupan ohjaus vaikuttaa jäävän täysin kuntakaavoituksessa ratkaistavaksi. Seudullisen palveluverkon kokonaisuuden suunnittelu vaikeutuu merkittävästi, mikäli laista poistuu velvoite osoittaa maakuntakaavassa seudullisen suuryksikön alarajat sekä enimmäismitoitus keskusta-alueiden ulkopuolisilla alueilla, eikä myöskään edellytettäisi enää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Aikaisemmassa lakimuutoksessa ([\(21.4.2017/230\)](#)), jossa maakuntakaavasta poistettiin velvoite mitoittaa keskustatoimintojen alueilla kaupan enimmäismitoitus pyrki edistämään kaupan sijoittumista nimenomaan keskusta-alueille. Mikäli maakuntakaavalla ei ohjattaisi enää lainkaan kaupan sijoittumista tai mitoittamista keskustatoimintojen alueiden ulkopuolellakaan, ei enää vastattaisi tavoitteeseen, että kaupan ensisijainen sijoituspaikka on keskusta-alue.

Käytännössä muutosten myötä ei olisi enää välinettä varmistaa riittävällä tavalla, että yksittäisiä kuntakaavoja laadittaessa huolehditaan seudullisen palveluverkon ja yhdyskuntarakenteen kokonaisuudesta. Tämä voi johtaa sellaisen palveluverkon kehittymiseen, jossa asiointimatkat pitenevät ja autoliikenne ja siitä aiheutuvat haitat lisääntyvät. Tällainen kehitys on ristiriidassa muun ohessa ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevien tavoitteiden kanssa.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pirkanmaan ELY-keskus pitää kannatettavana, että tuulivoimarakentamisen maisemavaikutuksista säädettäisiin. Maisemavaikutukset ovat tuulivoimarakentamisessa merkittävät ja etenkin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden

15.8.2025

läheisyyteen sijoittuvien tuulivoimaloiden osalta asia, johon suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota.

Pirkanmaan ELY-keskus ei pidä tarkoituksenmukaisena säätää tuulivoimaloiden etäisyydestä asutukseen lain tasolla näin yksityiskohtaisesti. ELY-keskus katsoo, että sopiva etäisyys asutukseen tulisi käsitellä tapauskohtaisesti hankkeen vaikutusten perusteella. Ilmastotavoitteiden kannalta riskinä on, että esitetty etäisyyssäännös hidastaa puhtaamman energiajärjestelmän kehittymistä, kun hankkeille ei enää löydy sopivia sijainteja. Hankkeet saattaisivat myös entisestään hajautua alueille, joilla tällä hetkellä on laajoja, yhtenäisiä luontokokonaisuuksia. Tuulivoimarakentamisen sijoittuminen kauas sähköä käyttävästä yhdyskuntarakenteesta myös lisää sähkönsiirtolinjojen tarvetta ja siten haitallisia ympäristövaikutuksia.

Etäisyysvaatimusta ei sovellettaisi maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille. Näin maakuntakaavan ohjausvaikutus tuulivoiman sijoittumisessa korostuu. Tämä on ristiriidassa lakiluonnoksessa muutoin tavoitellun maakuntakaavan ohjausvaikutuksen keventämisen kanssa.

Jos etäisyysvaatimus hyväksytään, tulisi siirtymäsäännöksiä tarkastella. Pirkanmaan alueelle ollaan suunnittelemassa useita tuulivoimahankkeita, jotka osin sijoittuvat maakuntakaavassa tuulienergiatuotantoalueeksi osoitetulle alueelle, mutta osin eivät. Siirtymäsäännöksen mukaan aiempaa lainsäädäntöä sovellettaisiin hankkeisiin, joita koskeva kaava on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville ennen tämän lain voimaantuloa. Tuulivoimahankkeissa on kuitenkin tyypillisesti tehty laajaa suunnittelutyötä ja mm. YVA-menettelystä on aiheutunut kustannuksia jo ennen kaavaehdotusvaihetta. Ennakoitavuuden vuoksi pitkäkestoisten tuulivoimaosayleiskaavojen osalta tulee mahdollistaa jo käynnistyneiden hankkeiden läpivienti.

Pykälän 3 momentin mukaisen suostumusmenettelyn osalta jää epäselväksi, millä tavoin suostumus kirjattaisiin ja kohdistuisiko annettu suostumus rasitteena kiinteistölle.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pirkanmaan ELY-keskus pitää lähtökohtaisesti aurinkovoiman sijoittumista ohjaavan yleiskaavan tuomista alueidenkäyttölakiin hyvänä asiana. Nykytilanteessa teollisen mittakaavan aurinkovoimaloita on suunniteltu ilman kaavoitusta, mikä ei vaikutusten hallitsemisen kannalta ole toivottava ratkaisu. Pinta-alan tarkka määrittely selkeyttää lain soveltamista ja lisää ennakoitavuutta. 10 hehtaarin pinta-ala voi olla kiistanalainen ja joissain kohteissa sen voidaan katsoa olevan verrattain pieni ja tarpeettoman joustamaton. Vaikutukset eivät ole riippuvaisia vain pinta-alasta vaan myös sijainnista. Kunnissa yleiskaavojen laadintatarve lisääntyisi huomattavasti ja jo nyt tunnistettu resurssipula voisi kasvaa. Toisaalta pinta-alarajan asettaminen melko alhaiseksi voi vähentää useiden pienien hankkeiden rinnakkaista suunnittelua ja siten helpottaa yhteisvaikutusten hallintaa.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että aurinkovoimayleiskaavalle osoitetut erityiset sisältövaatimukset ovat tarpeellisia ja perusteltuja. Aurinkoenergiahankkeiden toteutuminen myös hiilinielujen ja metsäkadon

15.8.2025

kannalta kestävästi on tärkeä tavoite. Metsäkadon vähentämiseksi aurinkoenergiahankkeita ei tulisi ohjata metsäisille alueille. Nyt esitettyjen erityisten sisältövaatimusten lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että hallitusohjelman esityksen mukaisesti sisältövaatimuksiin olisi voinut tuoda kohdan, jolla pyritäisiin ohjaamaan aurinkovoimarakentamista muualle kuin ruoantuotannossa oleville pelloille.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää aurinkovoiman ohjaamista muualle kuin ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille tärkeänä luonnon monimuotoisuuden, vesiensuojelun ja hiilinielujen ja -varastojen näkökulmasta. Laajojen hankealueiden kuivatus edellyttää mittavia ojituksia, jotka voivat aiheuttaa merkittävää alapuolisten vesistöjen tilan heikkenemistä. Luonnoksessa rakentamista pyritäisiin ohjaamaan pois luonnontilaisilta soilta, mutta hiilinielujen ja -varastojen ja vesiensuojelun kannalta myös ojitettujen soiden välttäminen olisi merkittävää.

Mikäli rakentamista ohjataan jo ojitetuille turvemaille, on tärkeää huomioida, että ojituksista on jo saattanut kulua vuosikymmeniä aikaa ja suon vesitalous ja tila on jo mahdollisesti vakiintunut luonnontilaisen kaltaiseksi niin, että kuormitus vesistöihin on vähentynyt. Olisi tärkeää, että tällaisia turvemaita ei lähdetäisi enää uudestaan kuivattamaan. Laajat kunnostusojitukset voivat aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia vesistöihin ja vaikutukset eivät kohdistu vain rakentamisen aikaan, vaan monien vuosien päähän ojituksesta. Turvemailta erityisesti muodostuvaa orgaanisen aineen kuormitusta ei nykyisillä vesiensuojelutoimenpiteillä ole käytännössä mahdollista vähentää ja lieventää. Yleiskaavan laadinnassa tulisi ottaa huomioon hankealueen lisäksi sen vaikutusalueelle sijoittuvat alueet vesistöineen ja toiminnan vaikutus niiden vesitalouteen ja niihin kohdistuvaan kuormitukseen.

Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että 71 §:n 3 kohta muutettaisiin muotoon 3) aurinkovoimarakentamista ei osoiteta ojittamattomille luonnontilaisille sekä **luonnontilaisen kaltaisille** suoalueille.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Rantarakentamisen osalta ELY-keskus toteaa, että 75 §:ssä esitettyjä termejä ”muut käyttötarkoitukset” ja ”vähäinen määrä” tulisi avata ja määritellä tarkemmin perusteluissa, jotta lainkohdalle tulisi mahdollisimman yksiselitteinen tulkinta.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavoituskatsauksen sijaan kunnan olisi jatkossa pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista kaavoista ja lähiaikoina vireille tulevista kaavoista, ellei kyse ole vähäisestä asemakaavamuutoksesta. Muutos voi parantaa tiedon ajantasaisuutta sekä avoimuutta ja on sinällään linjassa nykykäytännön kanssa. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä lähiaikoina vireille tulevilla kaavoilla tarkoitettaisiin, mikä taho tietojen ylläpidosta vastaisi ja edellyttäisikö kaavan luokittelu ”lähiaikoina vireille tulevaksi” jonkin toimielimen päätöstä asiassa. Pykälästä tai sen perusteluista ei myöskään ilmene, miten usein kunnan tulisi tietoja päivittää. Prosessin selkeydellä ja läpinäkyvyydellä on erityistä merkitystä siksi, että voimassa olevan lain mukaan

15.8.2025

suunnittelutarvealueelle sijoittamisen edellytyksiä arvioidaan kaavoituskatsauksen mukaisten kaavojen laatimisen kannalta. Jatkossa luvan edellytyksiä arvioitaisiin suhteessa yleisessä tietoverkossa julkaistuihin tietoihin. Mahdollisissa valitustilanteissa tulisi päätöksen tekohetken mukaiseen tietoverkon listaukseen pystyä palaamaan.

Kaavoituskatsaus kerran vuodessa on ollut hyvä väline sitouttaa ja sopia tulevista kaavahankkeista sekä viestiä kuntalaisille ajankohtaisista ja meneillään olevista kaavoitushankkeista sekä myös laittaa uusia kaavahankkeita vireille. Monet kunnat ovat lähettäneet kaavoituskatsaukset myös postitse kuntalaisille. Vaarana on esitetyssä tietoverkkomuotoisen listauksen linkittymisellä suunnittelutarpeen sijoittamisen edellytyksiin, että yhdyskuntarakenne ja lähitulevaisuuden taajaman laajenemissuunnat hajautuvat ja estävät kestävän yhdyskuntarakenteen suunnittelun jatkossa.

Vaikutusten selvittäminen on kuvattu kattavasti, ja ilmastovaikutusten osalta esitetty selkeyttäisi tilannetta. Perustelutekstissä on hyvin arvioitu, että ilmastovaikutusten selvittämistä on jo tehty tähänkin saakka, eikä muutoksesta aiheudu merkittäviä lisäselvitystarpeita.

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

Pirkanmaan ELY-keskus näkee riskinä, että nykyistä laajempi oikeus kaava-aloitteisiin johtaa maanomistajien intresseistä lähtevään suunnitteluun ja entistä pienialaisempiin, epätarkoituksenmukaisiin kaavakokonaisuuksiin. Tämä voi vaikeuttaa muun ohessa kestävää yhdyskuntarakennetta, ilmastomuutoksen hillintää, luonnon monimuotoisuutta, ekologisia yhteyksiä ja virkistysalueita koskevien tavoitteiden saavuttamista.

ELY-keskus katsoo, että rantayleiskaavan laatiminen tulee edelleen säilyttää kunnan tehtävänä. Rantaosayleiskaavat muodostuvat useamman maanomistajan alueista. Suunnittelualueen tulee yleiskaavaa laadittaessa muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Ranta-alueisiin liittyy etenkin taajamien läheisillä kaupunkiseuduilla erityisiä rakentamispaineita ja intressejä (mm. virkistyskäyttö ja luonnon monimuotoisuus, kulttuuriympäristö, tieverkko).

Tuulivoimayleiskaavojen osalta ei ole perusteita muuttaa nykyistä menettelyä, jossa kunta vastaa kaavan laatimisesta ja hanketoimija maksaa kustannukset.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Luvusta puuttuvat säännökset päätösten tiedoksiantamisesta Lupa- ja valvontavirastolle ja elinvoimaketuksille, mikä on merkittävä puute.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

ELY-keskus toteaa, että viranomaisen oikaisukehotuksen poistamisella ei sujuvoiteta kaavoittamista eikä sen poistamista ole perusteltu lainkaan. Oikaisukehotus on melko vähän käytetty, mutta tietyissä tilanteissa tarpeellinen, kevyt menettelytapa kaavoituksen edistämisessä ja

15.8.2025

valvonnassa. Oikaisukehotusta käyttämällä kunnalle on annettu mahdollisuus korjata kaavoituksessa tapahtuneet ilmeiset virheet ja puutteet esim. kaavan sisältövaatimusten toteutumisen suhteen ja tehdä uusi hyväksymispäätös toimenpiteiden jälkeen. Jos oikaisukehotusta ei ole käytössä, jää viranomaiselle ainoaksi mahdollisuudeksi valittaminen hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeutta asemakaavasta esitetään rajoitettavaksi siten, että valitusoikeus sellaisesta asemakaavasta, joka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta, olisi vain asianosaisilla. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa tai yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, valitusoikeuteen sovellettaisiin kuitenkin mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään.

Ei ole aina oikeudellisesti yksiselitteistä, onko yleiskaavan ohjausvaikutus toteutunut asemakaavan laadinnassa. Hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeaminen tarkoittaisi sekä tilanteita, joissa asemakaava on laadittu 38 §:n 4 momentin mukaisesti yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, että tilanteita, joissa asemakaava on laadittu lainvastaisesti yleiskaavasta poiketen. Hallinto-oikeuden tulisi siis ottaa kantaa näihin kysymyksiin arvioidessaan, tuleeko valitus tutkita. Oikeudellisesti tulkinnanvaraisen valitusoikeuden tutkiminen voisi jopa pidentää prosesseja ja johtaa siten päinvastaiseen lopputulokseen kuin on tavoiteltu.

Lisäksi rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeus on sidottu muistutuksen tekemiseen kaavaehdotuksesta. ELY-keskus pitää tavoitetta, että yhteisöjä ohjattaisiin esittämään näkemyksensä jo kaavoitusvaiheessa, sinänsä ymmärrettävänä ja kannatettavana. Valitusoikeuden rajaus poikkeuksineen näyttäytyy kuitenkin vaikeaselkoisena, ja edellä mainittu valitusoikeuden tulkinnanvaraisuudesta mahdollisesti johtuva prosessien piteneminen tulisi tässäkin huomioida. Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa lisäksi, että esimerkiksi kaavaratkaisun mahdollinen luonnonsuojelulain vastaisuus on joissakin tilanteissa tullut esille vasta yhdistysten itse teettämien luontoselvitysten myötä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO:2017:33 katsonut, että vielä asemakaavan hyväksymispäätöksen jälkeen tehtyyn liito-oravaselvitykseen oli mahdollista vedota valitusasian yhteydessä. Jää epäselväksi, onko esitetyllä valitusoikeuden rajauksella tarkoitus muuttaa tätä tulkintaa. Luonnonsuojelulain vastaisia kaavaratkaisuja ei rakennuslupavaiheessa ole mahdollista toteuttaa, eikä tällaisten kaavaratkaisujen jäämistä voimaan puuttuvan valitusoikeuden vuoksi siten voida pitää miltään kannalta tarkoituksenmukaisena.

ELY-keskusten valitusoikeutta rajattiin lainsäädännön muutoksilla, jotka tulivat voimaan vuonna 2017. Valitusoikeuden laajuus on täsmentynyt vasta oikeuskäytännön myötä, eikä edelleenkaan ole täysin yksiselitteinen. Pirkanmaan ELY-keskuksen kokemuksen mukaan käsittelyajat tapauksissa, joissa viranomaisen valitusoikeuden on todettu puuttuvan, eivät ole olleet ainakaan olennaisesti lyhyempiä verrattuna tilanteisiin, joissa valitus on tutkittu. Pirkanmaan ELY-keskus ei pidä kannatettavana, että lainsäädäntöön tuodaan uusia, tulkinnanvaraisia valitusoikeuden rajoituksia.

15.8.2025

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Tulevaisuudessa on tarvetta tehdä edelleen kehitystyötä ilmastotavoitteita tukevien kaavamerkintöjen ja -määräysten kehittämiseksi. Tämä olisi hyvä ottaa huomioon kaavojen siirtyessä tietomallipohjaisiksi ja yhdenmukaisia merkintöjä kehitettäessä.

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

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että 101 a §:ssä suhde luonnonsuojelulain mukaiseen korvausjärjestelmään on selkeästi esitetty. Korvauskynnys on muusta lainsäädännöstä poiketen esitetty euro- tai prosenttimääräisesti, mikä lähtökohtaisesti lisää ennakoitavuutta. ELY-keskus arvioi kuitenkin, että tilanteet, joissa korvausta tulisi tämän lainkohdan perusteella maksettavaksi, olisivat melko harvinaisia. Kaavoissa esitetyt suojelumääräykset koskevat varsin usein luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita, jolloin korvausvelvollisuus muodostuisi luonnonsuojelulain perusteella. Korvausjärjestelmä voi siten näyttäytyä maanomistajille vaikeaselkoisena.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain muutoksella tulee ohjata lisäksi kansallisen turvallisuuden huomioimista: rakentamisluvassa (42 §), sijoittamisen edellytyksissä muualla kuin asemakaava-alueella (45 §) sekä puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksissä (46 a §).

Rakentamislainsäädännön rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen voidaan katsoa olevan erityinen syy, jos käyttötarkoituksen muuttamisella voidaan tukea rakennetun ympäristön kiertotaloutta ja vähähiilisyyttä. Alueidenkäyttölain uudistuksen yhteydessä rakentamislakia tulee muuttaa myös poikkeamislupaa koskevan 57 §:n osalta siten, ettei edellä kirjattu koske ranta-asemakaavojen RA-korttelialueille haettavia käyttötarkoituksen muutoksia.

Tämä asiakirja on hyväksytty/allekirjoitettu viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt lakimies Riina Arffman ja ratkaissut ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja Mari Rajala.

Tämä asiakirja KEHA/22126/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/22126/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Arffman Riina 15.08.2025 12:25

Ratkaisija Rajala Mari 15.08.2025 12:39