

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

Khall 01.07.2025
345/10.00.00/2025

Valmistelija

ympäristötarkastaja Teka Paulos

Ympäristöministeriö on pyytänyt Haapaveden kaupungilta lausuntoa uutta alueidenkäyttölakia koskevasta hallituksen lakiesityksen luonnoksesta, joka on ollut lausuntokierroksella 16.5.–11.7.2025. Kyseessä on maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen toinen vaihe, jossa nykyisen lain kaavoitusta ja alueidenkäytön suunnittelua koskevat osat korvataan kokonaan uudella sääntelyllä. Uudistuksen taustalla on tarve vastata yhteiskunnallisiin muutoksiin ja haasteisiin, kuten ilmastomuutokseen, energiakriisiin ja digitalisaatioon, sekä selkeyttää kuntien muuttuvia rooleja. Yleisinä tavoitteina on edistää ilmastomuutoksen hillintää, turvata luonnon monimuotoisuutta, hyödyntää digitalisaation mahdollisuuksia sekä sujuvoittaa kaavoitusprosesseja.

Hallituksen esityksen tavoitteena on korvata nykyisen alueidenkäyttölain (ent. maankäyttö- ja rakennuslaki) kaavoitusta ja alueidenkäytön suunnittelua koskevat osat uudella, modernilla lainsäädännöllä. Uudistuksen taustalla on tarve vastata yhteiskunnallisiin muutoksiin, kuten ilmastomuutokseen, energiakriisiin, digitalisaatioon ja kuntien muuttuviin rooleihin. Lakiluonnos säilyttää kaavajärjestelmän perusrakenteen mutta pyrkii samalla joustavoittamaan ja tehostamaan sitä. Keskeisenä periaatteena on edelleen kuntien vahva rooli paikallisen maankäytön ohjaajina.

Kaavajärjestelmään ehdotetaan useita rakenteellisia muutoksia. Suunnittelujärjestelmä perustuisi jatkossakin maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan hierarkiaan. Maakuntakaavan sisältöä ja oikeusvaikutuksia kuitenkin ehdotetaan kevennettäväksi (§ 21, 27), ja sen tehtäväksi määriteltäisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävien asioiden, kuten suurten strategisten liikenne- ja energiaverkkojen, ohjaaminen. Seudullisen tason yksityiskohtaisempi suunnittelu siirtyisi vahvemmin kuntien ja kuntien välisen yhteistyön vastuulle. Olennaista olisi, että yleiskaavaa laadittaessa maakuntakaavasta voitaisiin perustellusta syystä poiketa, mikä lisäisi kaavajärjestelmän joustavuutta. Lisäksi lakiin lisättäisiin uutena, vapaaehtoisena kaavamuotona kuntien yhteinen yleiskaava (§ 43). Sen avulla useampi kunta voisi laatia yhdessä seudullista maankäyttöä ohjaavan suunnitelman. Tämä tarjoaisi uuden työkalun kuntien väliseen seudulliseen yhteistyöhön, ja tällainen yhteinen yleiskaava voisi ohjata kuntien omaa yleiskaavoitusta maakuntakaavan sijasta.

Myös kaavoitusprosesseja pyritään tehostamaan ja joustavoittamaan. Lakiin kirjattaisiin maanomistajalle nimenomainen oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite yleis- tai asemakaavan laatimisesta, ja kunnan olisi käsiteltävä aloite monijäsenisessä toimielimessä neljän kuukauden kuluessa (§ 90, 91). Uutena menettelynä kunta voisi myös antaa kaavaehdotuksen valmistelun maanomistajan tehtäväksi kunnan ohjauksessa. Tämä mahdollistaisi yksityisen sektorin resurssien hyödyntämisen kaavojen valmistelussa, mutta kunta säilyttäisi täyden päätösvallan ja vastuun vuorovaikutusmenettelyistä. Niin ikään uutena menettelynä mahdollistettaisiin yleiskaavan ja asemakaavan samanaikainen valmistelu ja hyväksyminen yhdellä päätöksellä (§ 41),

mikä nopeuttaisi prosesseja erityisesti tilanteissa, joissa tarvitaan muutoksia molemmille kaavatasoille.

Muutoksenhakuoikeuteen esitetään niin ikään uudistuksia. Ehdotuksen mukaan valitusoikeus asemakaavasta, joka on laadittu voimassa olevan yleiskaavan mukaisesti, rajattaisiin vain asianosaisiin, jolloin kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus poistuisi näissä tapauksissa (§ 114). Lisäksi yhdistysten valitusoikeuden edellytykseksi tulisi pääsääntöisesti se, että yhdistys on tehnyt kaavaehdotuksesta muistutuksen (§ 114).

Lakiluonnos sisältää myös uutta, yksityiskohtaista ja velvoittavaa erityissääntelyä uusiutuvan energian, erityisesti tuuli- ja aurinkovoiman, sijoittumisen ohjaamiseksi. Tuulivoimalalle asetettaisiin vähimmäisetäisyydeksi kahdeksan kertaa voimalan kokonaiskorkeus (8 x H) asutuksesta (§ 68). Sääntelyä sovellettaisiin kuntakaavoituksessa alueilla, joita ei ole maakuntakaavassa erikseen osoitettu tuulivoimatuotantoon, ja siitä poikkeaminen edellyttäisi kaikkien etäisyyden sisäpuolelle jäävien kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden kirjallista suostumusta. Aurinkovoiman sijoittumista rajoitettaisiin niin, että aurinkovoimarakentamista ohjaavassa yleiskaavassa ei saisi osoittaa aurinkovoimaloita merkittävässä määrin metsämaalle, ja niiden sijoittaminen ojittamattomille luonnontilaisille soille kiellettäisiin kokonaan (§ 71). Lisäksi rakentamislakia muutettaisiin siten, että kaikki yli 10 hehtaarin suuruiset aurinkovoimalat edellyttäisivät jatkossa aina asemakaavaa tai erityistä aurinkovoimayleiskaavaa (Rakentamislain muutos § 46).

Lain yleisten tavoitteiden ja erityissääntelyn välistä sisäistä jännitettä on syytä tarkastella myös aurinkovoimaa koskevien ehdotusten valossa. Vaikka tavoite ohjata suurten energiainvestointien sijoittumista on lähtökohtaisesti perusteltu, herättävät ehdotetut pykälät kysymyksiä niiden oikeudellisesta kestävyydestä ja käytännön toimivuudesta.

Erityisesti säännös, joka rajoittaisi aurinkovoimaloiden sijoittamista ”merkittävässä määrin metsämaalle” (§ 71), saattaa aiheuttaa epävarmuutta oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden osalta. Tällainen jossain määrin epätarkka kirjaus voisi vaikeuttaa investojien mahdollisuuksia ennakoida sääntelyn tarkkaa sisältöä. Niin ikään rakentamislakiin ehdotettu muutos (RakL § 46), joka asettaisi ankaran kaavoitusveloitteen kaikille yli 10 hehtaarin aurinkovoimaloille, on vaikeasti sovitettavissa yhteen suhteellisuusperiaatteen kanssa. Ehdotus sivuuttaa täysin tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuuden ja estää kevyemmän suunnittelutarveratkaisun käytön silloinkin, kun hankkeen todelliset, selvityksiin perustuvat vaikutukset olisivat vähäisiä. Tällainen mekaaninen raja-arvo lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia tavalla, jonka voidaan arvioida olevan ristiriidassa lakiesityksen nimenomaisten sujuvoittamistavoitteiden kanssa.

Nämä aurinkovoimaa koskevat esimerkit eivät ole ainoastaan yksittäisiä ongelmakohtia, vaan ne ilmentävät laajempaa ja huolestuttavaa jännitettä koko lakiluonnoksessa. Vaikka uudistuksen yleiset päämäärät ovat kannatettavia, erityisesti uusiutuvaa energiaa koskevat yksityiskohtaiset säännösehdotukset ovat ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa. Sen sijaan, että ne edistäisivät sujuvia prosesseja ja investointiympäristön ennakoitavuutta, ne uhkaavat rajoittaa kunnallista itsehallintoa, lisätä hallinnollista taakkaa ja luoda oikeudellista epävarmuutta. Tällainen kehitys ei ainoastaan hidasta vihreän siirtymän edellyttämiä paikallisia hankkeita, vaan voi viime kädessä heijastua negatiivisesti myös kansallisten energia-

ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen sekä huoltovarmuuden vahvistamiseen.

Lausuntopyyntö on tämän kokousasian oheismateriaalina.
Lausuntopyyntömateriaali on lausuntopyynnön osoittamassa verkko-osoitteessa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=e92c21ba-a798-43a0-9fe1-1ba4b63ca95c>

Esittelijä

kaupunginjohtaja Jussila Esa

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa seuraavanlaisen lausunnon ympäristöministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi:

Kaupunginhallitus esittää, että se antaa edellä esitetyn yksityiskohtaisen ja kriittisen lausunnon ympäristöministeriölle ja vaatii, että ministeriö arvioi uudelleen uusiutuvaa energiaa koskevat säännösethdotukset perustuslaillisen itsehallinnon, oikeusvarmuuden ja kansallisten strategisten tavoitteiden näkökulmasta ja tekee niihin esittämämme korjaukset.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Haapaveden kaupunki suhtautuu myönteisesti lakiesityksen yleisiin tavoitteisiin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset
Kaupunki katsoo, että tuulivoimaa koskeva ehdotus etäisyyssääntelystä (§ 68) on ongelmallinen ja heikentää merkittävästi lain tavoitteiden toteutumista.

Ehdotus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) kanssa, sillä se on suora puuttuminen kuntien perustuslailla turvattuun kaavoitusmonopoliin. Se korvaa paikallisen, demokraattisen ja tapauskohtaiseen harkintaan perustuvan päätöksenteon mekaanisella ja joustamattomalla valtakunnallisella normilla, mikä heikentää kunnallisen itsehallinnon ydintä.

Lisäksi ehdotus hylkää vaikutusperusteisen suunnittelun periaatteen.

Nykyinen lainsäädäntö ja vakiintunut oikeuskäytäntö perustuvat vaikutusperusteisuuteen, jossa hankkeen hyväksyttävyyttä arvioidaan sen todellisten, mallinnettujen ja selvitettyjen vaikutusten perusteella. Ehdotettu kiinteä etäisyys on tästä periaatteesta luopumista ja siirtymistä olosuhteista riippumattomaan sääntelyyn.

Säännös saattaa heikentää investointiympäristöä. Se voi rajoittaa merkittävästi potentiaalisia tuulivoima-alueita ja luoda epävarmuutta hankekehitykseen. Tämä voisi olla haitallista Haapaveden elinvoimalle ja tavoitteille parantaa energiaomavaraisuutta.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoiman sijoittamisen rajoituksia koskeva säännös (§ 71) "merkittävässä määrin metsämaalle" saattaa olla juridisesti haastava sen määrittelemättömyyden vuoksi. Lainsäädännön täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimus, joka on oikeusvarmuuden kulmakivi, ei välttämättä täyty. Tämä saattaa johtaa valituskierteisiin ja siirtää lainsäätäjän vastuun tuomioistuimille.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen
kaavaa laadittaessa

Kaavoitusprosessien joustavoittamista pidetään onnistuneena ja

kannatettavana muutoksena, joka parantaa kuntien toimintaedellytyksiä.

Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä
Kumppanuuskaavoituksen mahdollistamista pidetään onnistuneena ja kannatettavana muutoksena, joka edistää investointeja. Nämä muutokset ovat strategisesti tärkeitä, sillä ne antavat kunnalle paremmat työkalut vastata nopeasti muuttuviin elinkeinoelämän tarpeisiin ja toteuttaa omia kehitystavoitteitaan tehokkaammin.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain muutosehdotus (RakL § 46), joka asettaa pakollisen kaavoitusvelvoitteen yli 10 hehtaarin aurinkovoimaloille, on ristiriidassa lain sujuvoittamistavoitteiden kanssa. Se on myös suhteellisuusperiaatteen vastainen, sillä se ei mahdollista kevyemmän menettelyn (suunnittelutarveratkaisu) käyttöä silloinkaan, kun hankkeen vaikutukset olisivat selvitysten perusteella vähäisiä ja hallittavissa. Tämä lisää tarpeettomasti hankkeiden kustannuksia ja läpimenoaikaa.

Päätös