

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

Hankasalmen kunta pitää kuntien kannalta on kohtuuttomana, että alueidenkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntoaika päättyy kuntien toimielinten kesätauon aikana ajoittuen lisäksi valtuustokauden vaihtumisajankohtaan. Aikataulu rajoittaa luottamus henkilöiden ja viranhaltijoiden mahdollisuuksia riittävään perehtymiseen ja asian valmisteluun. Toimintatapa on vastoin hyvää lainsäädännön valmistelua.

Hankasalmen kunta pitää hyvänä, että suunnittelujärjestelmä (4 §) ja siihen sisältyvä ajatus vaiheittain tarkentuvasta suunnittelusta säilyisi pääosin ennallaan.

Pykälässä 8 § säädettäisiin kuntien yhteistyövelvoitteesta Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduilla. Seutuyhteistyön järjestämisen tulisi perustua nykyiseen tapaan kuntien vapaaehtoiseen ja tarpeeseen perustuvaan toimintaan, jossa kumppanuudet muodostuisivat niiden tahojen välille, joiden voitaisiin katsoa kulloisessakin tilanteessa olevan tarkoituksenmukaisia. Mikäli pykälä säilytetään, perusteluissa tulisi tuoda esille suunnitteluyhteistyön perustuminen kuntien omiin lähtökohtiin ja keskinäiseen vuorovaikutukseen. Lisäksi tulisi korostaa, että tilanteissa, joissa valtiolla on intressi osallistua suunnitteluyhteistyöhön, sen pitäisi sitoutua osallistumaan suunnitelman toteuttamiseen ja toteutuksen rahoittamiseen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Pykälässä 16 säädettäisiin kunnan tehtävistä. Säännöksen 2 momenttiin nostettaisiin nykyisin asetuksessa mainittu seurantatehtävä. Tämän siirron myötä tulisi arvioida, tuoko tehtävän siirtäminen asetuksesta lakiin kunnille lisää vastuuta ja kustannuksia. Mikäli tämä velvoite luo kunnille kustannuksia, tulisi valtion rahoitusperiaatteen mukaisesti kattaa nämä kustannukset.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kuntien erilaisten maankäyttöön liittyvien kehittämis- ja ohjaustarpeiden vuoksi on hyvä, että yleiskaava säilyisi jatkossakin joustavana välineenä (31 §).

Lakimuutoksessa on esitetty, että kaavojen sisältövaatimuksia täydennettäisiin luonnon monimuotoisuutta, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiä koskevilla seikoilla (34 §). Tämä on perusteltua, mutta ei saisi kokonaisuutena lisätä selvitystaakkaa. Kunnissa kaavaprosessit ovat hidastuneet, kaavahankkeiden laadintakustannukset ovat kasvaneet sekä hallintotyömäärät lisääntyneet jatkuvasti kasvavien selvitys- ja vaikutusarviointien takia. Ammattitaitoisia ja kokeneita kaavoittajia ei ole riittävästi. Lainsäätäjän tulisi vielä tarkastella lakimuutoksen tuomia lisäresursseja vaativia toimia ja velvoitteita kokonaisuutena huomioiden kuntien vähenevät resurssit ja asiantuntijakonsulttien huono saatavuus ja kustannukset. Sisältövaatimusten, kuten luonnon monimuotoisuutta ja muiden luonnonarvojen vaalimista koskevien vaatimusten täyttäminen ei saa myöskään johtaa nykyistä laajempaan kunnan korvausvelvollisuuteen esimerkiksi metsätalouden harjoittamiseen kohdistuvan rajoituksen vuoksi.

Lakiluonnoksessa ehdotettu uusi säännös yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä lisää kunnan mahdollisuuksia edistää kunnan kannalta tärkeiden hankkeiden etenemistä (41 §). Menettelyllä on mahdollista sujuvoittaa ja lyhentää kaavojen käsittelyaikaa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Uuden 50 § 5 momentin mukaan tuulivoima- tai aurinkovoimarakentamista koskevaa asemakaavaa laadittaessa olisi noudatettava, mitä 68 §:ssä ja 71 §:ssä säädetään tuulivoima- tai aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista. Taajaman reuna-alueilla tai taajamarakenteen sisällä, mitä asemakaavoitus voisi koskea, asutusta on aina mahdollisen tuulivoima-alueen lähellä ja siksi uusi momentti on Hankasalmen kunnan mielestä perusteltu ja kannatettava.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoiman kaavoitus nykymuodossaan on osoittautunut hyvin ongelmalliseksi, eikä maakuntakaavan ohjaavakaan merkitys tee siitä nykyisessä muodossa toimivaa. Tällä hetkellä esimerkiksi Pohjois-Savossa tuulivoimayhtiö ohjaa maakuntakaavan laadintaa, eikä maakuntakaava tuulivoiman rakentumista. Tuulivoiman rakentamiseen liittyvistä haasteista myös sähkön siirtolinjojen rakentaminen vaikuttaa itse tuulivoimakaavoituksen ulkopuolella usein merkittävästi

naapurimaakunnan ja naapurikunnan alueidenkäyttöön. Siksi on kannatettavaa, että tuulivoimarakentamista ohjataan tarkemmin.

Vaikka etäisyysvaatimusta monet lausujat pitivät ongelmallisena – osa jopa vastustaa - niin nykyistä hallitsematonta ja asukkaita sekä naapurikuntia käytännössä huomioon ottamatonta tuulivoimakaavoitusta tulee selkeästi esimerkiksi etäisyysääntelyllä ohjata. Tuulivoimaa pitää rakentaa nykyistä hallitummin ja siihen tarvitaan lakisääteistä ohjausta.

68 § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Tuulivoimarakentamista koskeviin erityisiin sisältövaatimuksiin ehdotetaan lisättäväksi merkittävien haitallisten maisemavaikutusten kieltä, tuulivoimalan korkeuteen sidottu etäisyysvaatimus sekä erityinen suostumusmenettely, jos etäisyysvaatimus ei täytyisi. Hankasalmen kunta pitää ehdotettuja sisältövaatimuksia kannatettavina. Ehdotettu uusi vaatimus siitä, että tuulivoimarakentaminen ei saisi aiheuttaa merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia vaatisi kylläkin nykyistä tarkempien kriteerien määrittelyä haitallisuuden asteelle. Mutta tällä hetkellä Pohjois-Savossa laaditaan maakuntakaavaa ja tuulivoiman yleiskaavaa niin, että merkittävä maisemahaittavaikutus kohdistuisi suoraan Etelä-Konneveden kansallispuistoon laajasti. Se on hyvä esimerkki siitä, että maisemavaikutukset tulee laissa nykyistä paremmin huomioida.

Lakiluonnoksen mukaan tuulivoimarakentamista koskisi kategorinen etäisyysvaatimus suhteessa asuinrakennuksiin ja asuinrakennuspaikkoihin, kun laaditaan yleiskaavaa alueelle, joka ei sijoitu maakuntakaavassa tuulivoimalle osoitetulle alueelle. Lakiluonnoksen 50 §:n mukaan vaatimuksia sovellettaisiin myös asemakaavoituksessa, kun asemakaava ohjaa tuulivoimaa. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa tietty etäisyys olemassa olevista asuinrakennuksista sekä rakentamisluvan saaneista ja kaavoissa osoitetuista asuinrakennuspaikoista.

Tällä hetkellä kunnat, joille tuulivoiman rakentuminen tuottaa merkittävän kiinteistöverotuoton, käyttävät kunnan kaavoitustoimivaltaa niin, että ne eivät kaikissa tapauksissa ohjaa tuulivoimaloita sijoittumaan riittävälle etäisyydelle asuinrakennuksista ja asuinrakennuspaikoista. Tuulivoimaloiden sijoittaminen kaavoituksessa perustuu kyllä tuulivoimaloiden selvitettyihin vaikutuksiin, mutta kun laki ei ohjaa, niin taloudellisen hyödyn vuoksi niitä kaavoitetaan jopa alle kilometrin päähän asuinrakennuksista ja asuinrakennuspaikoista nykyisellään. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista eikä hyväksyttävää.

Tuulivoimalan korkeuteen sidottu etäisyysääntely on kannatettava ja hyvä ratkaisu.

Suomesta löytyy tuulivoimalle alueita runsaasti niinkin, että etäisyysvaatimus toteutuu – ja myös ympäri Suomen. Tuulivoima-alueiden koko varmasti pienenee tällä määrittelyllä, mutta samalla pienenevät sitten niiden aiheuttamat muutkin haitat. Tällä hetkellä kunnat pyrkivät maksimoimaan verohyötynsä tuulivoimasta ja ei kuntien kaavoitusta mikään harkittu energiapolitiikka ohjaa.

Kuntaliitto esittää lausunnossaan, että vaatimuksen toteutuminen heikentäisi sekä yksittäisten kuntien että koko Suomen mahdollisuuksia hyödyntää tuulivoiman taloudellista potentiaalia ja siirtäisi tuotantoa kauas kulutuskeskittymistä, lisäten sähkön siirtokustannuksia ja -häviöitä. Tällainen sääntely vaarantaisi energiajärjestelmän tehokkuuden ja kansantaloudelliset hyödyt. Tähän voi vastakommenttina todeta, että ei tuulivoimaa nykyinsäädännölläkään ole kulutuskeskittymiin sijoittunut ja jo nyt ollaan siksi luomassa Harjulinjaa siirtoreitiksi Pohjois- ja Keski-Suomeen sijoittuneille ja sijoittumassa oleville tuulivoima-alueille. Tuulivoimaa kannattaa luoda olemassa tai rakentamassa olevien siirtoreittien lähelle riittävän pitkälle etäisyydelle asutuksesta, jolloin se on hyväksyttävää ja kannattavaa samanaikaisesti – ja tähän löytyy Suomesta merkittävästi alueita.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksen 70 §:n mahdollisuus laatia suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava aurinkovoimaloiden rakentamiselle on kannatettavaa. Aurinkovoimala-alueet voivat olla kymmenien, jopa satojen hehtaarien kokoisia, eikä niiden suunnittelu yhdyskuntien suunnitteluun tarkoitettulla asemakaavalla ole tarkoituksenmukaista.

Lakiluonnoksen 71 §:n mukaan aurinkovoimarakentamista ei saisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle eikä ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille. Epäselväksi jää mitä merkittäväällä määrällä tarkoitetaan ja tuleeko tarkastelu tehdä hankekohtaisesti, kunta- tai maakuntakohtaisesti vai jopa valtakunnallisesti, ja millainen objektiivinen kriteeri merkittävyydelle asetetaan? Hankasalmen kunta esittää, että asiaa tulee avata tarkemmin lain perusteluissa.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Hankasalmen kunta esittää, että lakiluonnoksen 73 §:n perusteluissa tulisi selventää, että rannan suunnittelutarve koskee myös lupakynnyksen alle jääviä rakentamiskohteita, ellei kysymys ole 3 momentin tarkoittamasta, erikseen suunnittelutarpeen ulkopuolelle rajatusta rakentamisesta.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lakiluonnoksen 78 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa olisi muun ohessa arvioitava todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Vaikka arviointi perustelujen mukaan tulisi tehdä vain yleisellä tasolla, se lisäisi kaavoituksen entuudestaankin raskasta selvitystaakkaa. Vaatimuksesta rakentamiskustannusten selvittämisestä tulee luopua asemakaavoittamisen sujuvoittamiseksi.

Kaavoituskatsauksen korvaaminen verkossa ylläpidettävällä aineistolla (79 §) vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista on kannatettavaa. Kuntalaisten kannalta on selkeämpää, että vireillä ja laadinnassa olevista tai valmisteluun tulevista kaavahankkeista löytyvät tiedot kunnan verkkosivuilta.

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

Lakiluonnoksessa esitetään maanomistajille oikeutta asema- tai yleiskaava-aloitteen tekemiseen, joka tulisi käsitellä kunnassa monijäsenisessä toimielimessä viimeistään neljän kuukauden kuluessa (90 §). Uusi kaavan laatimisaloitesäännös on kuntien hallintotyötä lisäävä sekä tarpeeton. Kunnan jäsenillä ja maanomistajilla on jo nyt mahdollisuus tehdä aloitteita kuntalain nojalla. Hankasalmen kunnan mielestä alueidenkäyttölain 90§ tulee poistaa kokonaisuudessaan. Jos asemakaavoja ja suoraan rakentamislupa-oikeuttavia yleiskaavoja koskevasta aloiteoikeudesta kuitenkin

säädetään, kategorinen vaatimus monijäsenisestä toimielimestä ja neljän kuukauden määräajasta on poistettava.

Koementit 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)

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta (101 a §). Pykälässä säädetään maanomistajan oikeudesta saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Korvausvaatimus on ristiriidassa eri kaavatasojen sisältövaatimusten kanssa, joiden mukaan luonnon monimuotoisuutta ja luonnonarvoja tulee vaalia.

Lakiluonnoksen 101 a § tulee poistaa kokonaan tai muuttaa merkittävästi sisällöltään. Kunnilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia 101 a §:n mukaisten korvausten maksamiseen tai hallinnollista

resurssia korvausmenettelyjen hoitamiseen. Mahdollinen korvausmenettelyyn liittyvä valmistelu sekä kaava-aineistojen arviointi korvausriskien osalta aiheuttaisi kunnille lisää hallinnollista työtä. Lakikohta aiheuttaa myös lisääntyvien valitusprosessien kautta oikeuskäsittelyihin käytettävän hallintotyön määrää. Mikäli valtio katsoo tarpeelliseksi säätää korvausvelvollisuudesta, tulisi valtion varautua budjetissaan korvausten maksamiseen kuntien sijaan.

Jos lakikohta jää edelleen alueidenkäyttölakiin, on tarpeellista tarkentaa metsäkiinteistön ja metsätalouden harjoittamisen määritelmät sekä eri kaavatyyppien sisältövaatimukset metsätalousalueita koskien. Metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskeva kunnan korvausvelvoite ei voi olla voimassa ranta-asetuskaavoitusta koskien, koska ranta-asetuskaavoitus on pääsääntöisesti maanomistajan aloitteesta käynnistettävä kaavatyyppi. Yleispiirteisen maakuntakaavan osalta korvausvelvollisuuden osoittaminen kunnalle on myös kohtuutonta, koska kunta ei laadi eikä hyväksy maakuntakaavoja.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Lakiluonnoksen 46 § 3 momentin mukaan vähintään 10 hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa pidettäisiin sellaisena merkittävänä rakentamisena, joka edellyttää asemakaavan laatimista. Kiinteä ja melko matala kaavoituskynnys rajoittaisi olennaisella tavalla kunnan kaavoitusmonopoliin kuuluvaa harkintavaltaa. Jää myös epäselväksi, voiko alueidenkäyttölaissa ehdotettu suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava korvata mainitun asemakaavan. Hankasalmen kunta esittää, että lakikohdan 10 ha rajausta tulee poistaa. Lakiesityksestä ei tule määritellä minkä kokoinen aurinkovoima-alue on merkittävää rakentamista, vaan merkittävyys tulee arvioida tapauskohtaisesti vaikutusarvioinnin kautta. Sijoittamislupamenettelyssä suunnittelutarvealueella tulee arvioitavaksi selvitysten ja vaikutusarvioinnin sekä YVA-menettelyn tarveharkinnan kautta mahdollinen alueen kaavoitustarve. Lakiesityksen tuoma kaavoitusvelvollisuus hidastaa ja vaikeuttaa aurinkovoima-alueiden kehittämistä.

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

-

Pellinen Tiina
Hankasalmen kunta