

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Kaustisen seutukunta on Halsuan, Kaustisen, Lestijärven, Toholammin ja Vetelin kuntien yhteinen aluekehittämisen ja elinkeinojen kehittämisorganisaatio. Seutukunta kiittää mahdollisuudesta lausua ko. lakiluonnoksesta, mutta haluaa tuoda esille lausunnonantoon liittyvät haasteet. Lausunnon valmistelu-aika jää kovin lyhyeksi ja syvällistä, kuntien toimintaan liittyvää pohdintaa ei ehditä käsitellä kuntien toimielimissä riittävästi. Lausuntoaika päättyy toimielinten ollessa jo kesätauolla, mikä aiheuttaa ylimääräisen kokoustarpeen.

Alueidenkäyttölain uudistus on osa laajempaa lakiuudistusta. Jatkossa alueidenkäytön suunnittelua, kaavojen toteuttamista ja rakentamisen ohjausta koskevista kuntien tehtävistä säädetään vähintään neljässä, jopa viidessä eri laissa (voimassa olevat rakentamislaki ja laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, käsillä oleva uusi alueidenkäyttölaki ja vielä työryhmän valmistelussa olevat yhdyskuntakehittämislaki ja yhdyskuntarakentamislaki). Kuntien tehtäviin ja alueidenkäyttöön tulevien muutosten sekä niiden vaikutusten kokonaisarviointia on mahdotonta tehdä, varsinkin kun lakiluonnoksessa on viittauksia lakeihin, joita ei vielä ole olemassa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Pidämme myönteisenä, että maakuntakaava ei enää ohjaisi yksittäisten kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä hyvin tarpeellisenä elinkeinojen kehittymisen joustavoittajana ja mahdollistavana tekijänä sitä, että seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin osoittamista ja mitoituksen esittämistä ei enää edellytettäisi uudessa laissa. On myös tärkeää, että maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta on mahdollista poiketa yleiskaavaa laadittaessa perustellusta syystä.

Pidämme tärkeänä, että maakuntakaava säilyy alueellisen maankäytön ohjauksen strategisena työkaluna tilanteissa, joissa yksittäiset kunnat eivät yksin voi hallita alueellisia ja ylimaakunnallisia kehityskokonaisuuksia. Esitetty maakuntakaavan oikeusvaikutusten kaventaminen voi vaarantaa esimerkiksi energiaverkkojen, liikennejärjestelmien ja luonnonvarojen kestävä käytön yhteensovittamisen. Kaustisen seutukunan näkökulmasta maakuntakaavan roolin selkeä ja sitova asema laajemmissa kehityskokonaisuuksissa auttaa varmistamaan, että puhtaan siirtymän investoinnit toteutuvat suunnitelmallisesti ja tehokkaasti.

Kaustisen seutukunnassa uusiutuvan energian hankkeet ovat yksi tärkeimmistä kehittämisen mahdollisuuksista ja välineistä alueen elinvoiman ja työllisyyden kannalta. Seudulla on käynnissä useita tuulivoimahankkeita, joista osa on rakentamisvaiheessa. Myös kiinnostus aurinkovoimainvestointeihin kasvaa. Uusi alueidenkäyttölaki ei saisi estää tai hidastaa tällaisten hankkeiden edistämistä lisäämällä kaavoitukseen uusia selvitys- tai käsittelyvelvoitteita ilman tarveharkintaa.

Lainsäädännön tulee turvata joustava, ennakoitava ja riittävän nopea menettely uusiutuvan energian hankkeiden osalta. On välttämätöntä, että säännöksiä sovelletaan mittakaava huomioiden: pienet hankkeet eivät saa joutua samalle hallinnolliselle tasolle kuin suurhankkeet.

Esitämme, että lakiin kirjataan mahdollisuus kevennettyihin menettelyihin, kun kyseessä on kunnan strategisesti tukema uusiutuvan energian hanke, joka sijoittuu tarkoituksenmukaiselle alueelle (esim. entiset turvetuotantoalueet, joutomaat, tekninen infrastruktuuri).

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Pidämme tarkoituksenmukaisena ja myönteisenä sitä, että vähittäiskaupan seudullisten suuryksiköiden sijoittumista keskustatoimintojen ulkopuolisille alueille ei enää osoitettaisi maakuntakaavassa. Samoin on myönteistä, että vähittäiskaupan seudullisten suuryksiköiden koon

alarajaa ja niiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella ei enää tarvitse esittää maakuntakaavassa.

Muutokset joustavoittavat, nopeuttavat ja mahdollistavat vähittäiskaupan kehittymistä myös maaseutumaisilla alueilla.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Uudessa laissa esitetään, että mikäli tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, tuulivoimala on sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 40 tai 73 §:ssä tarkoitetussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Lisäksi määrätään, että säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei sovelleta, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joiden omistama asuinrakennus tai kaavassa osoitettu asuinrakennuspaikka sijaitsee lähempänä kuin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä suunnittelusta tuulivoimalasta, antavat tähän kirjallisen suostumuksensa. Annettua suostumusta ei voi myöhemmin perua. Maanomistajan ja maanvuokraoikeuden haltijan antama suostumus sitoo myös kiinteistön myöhempää omistajaa ja maanvuokraoikeuden haltijaa.

Suomalainen suunnittelujärjestelmä ja lain henki kaavatasojen välisestä ohjausvaikutuksesta on tähän asti perustunut kaavatasoittain tarkentuvaan suunnitteluun. Myös uuden lain valmistelussa tavoitteena on maakuntakaavojen yleispiirteisyys ja kaavahierarkian säilyminen. Uusi laki on kuitenkin luomassa painetta maakuntaliitoille osoittaa maakuntakaavoissa tuulivoimalle yhä pienempiä ja tarkemmin rajattuja alueita, koska maakuntakaavoissa osoitettuja alueita ei koskisi tuulivoimalan korkeuteen perustuva etäisyysvaatimus asutukselle. Maakuntaliittojen ratkaisuvallasta siis lisätään suhteessa kuntien alueidenkäyttöön ja koko asetelma on selkeässä ristiriidassa muutoin yleispiirteisen maakuntien suunnittelun kanssa.

Suunnittelujärjestelmän joustavuuden, maakuntien yleispiirteisen suunnittelun ja maakuntakaavassa osoitettavien alueiden tulkinnan kompastuskivenä on ollut ELY-keskuksen viranhaltijoiden liian tiukka ja usein virheellinen (oikeustapaukset) tulkinta yleispiirteiseksi tarkoitettujen merkintöjen suhteen. Nyt käsillä oleva muutos kuitenkin on viemässä tuulivoima-alueiden tulkinnan lain mukaisesti siihen suuntaan, että voimaloiden on sijoitettava maakuntakaavan alueelle sijoittuakseen suoraan lähemmäs asutusta kuin ilman maakuntakaavaa. Tämä tulee johtamaan siihen, että tarkempien rajausten ja tarkkojen tulkintojen vuoksi myös selvitysten on oltava tarkempia kuin aiemmin. Päädytäänkö jatkossa selvittämään vaikutuksia asutukselle esim. melun ja välkkeen osalta jo maakuntakaavaa laadittaessa.

Lakimuutoksen myötä maakuntakaavoituksen yleispiirteinen tehtävä on siis muuttumassa ja maakuntakaavan merkitys tuulivoimakaavoituksen osalta kasvaa. Nykyinen, rakentamista ohjaavan kaavan merkittävät vaikutukset huomioiva suunnittelu, keskeisten vaikutusten mallintaminen ja osallistaminen ovat hyviä keinoja rajaamaan tuulivoiman vaikutuksia suhteessa asutukseen kuntakaavoituksen keinoin. Mikäli halutaan kategorisesti kasvattaa asutuksen ja tuulivoimaloitten sijoittelua olisi syytä keskittyä vaikutusten todelliseen vähentämiseen antamalla edelleen tuulivoimatoimijoille ja kunnille mahdollisuus vaikuttaa tuulivoimaloiden järkevään sijoitteluun paikalliset olosuhteet huomioiden (ilman kaksinkertaista kaavoittamista). Esimerkiksi melun raja-arvojen tarkistaminen alaspäin tuulivoiman osalta kasvattaisi tuulivoimaloiden ja asutuksen välistä etäisyyttä yksiselitteisesti ilman, että suunnittelujärjestelmän hierarkiaa muutetaan ja kuntakaavoilla voitaisiin edelleen huomioida paikalliset olosuhteet (esim. asuinrakennusten poistuminen rekisteristä) maakuntakaavaa tarkemmassa suunnittelussa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että: "Energiaomavaraisuuden näkökulmasta on hyödyllistä, että energiantuotantoa voidaan hajauttaa maantieteellisesti ja eri teknologioiden välille välttämällä riippuvuutta yhdestä tai muutamasta lähteestä." Etäisyyksimäärittely on tätä vastaan, koska se vähentäisi maantieteellistä hajauttavuutta.

Tuulivoimarakentamisesta todetaan, että sen lisääntyminen on aiheuttanut tarpeen tarkastella asutuksen ja voimaloiden etäisyyksimäärittelyä. Tätä tarkastelua on kuitenkin jo tehty, ja siihen myös viitataan samassa kohdassa. Viitattu lähde antaa ymmärtää, että tapauskohtainen määrittely/mallintaminen on laadukkaampaa kuin yksinkertainen etäisyyksiraja. Tapauskohtaisessa määrittelyssä voidaan tarkastella erityyppisten ympäristön olosuhteiden huomioon ottamista ja näissä voi esiintyä runsastakin vaihtelua.

Tuulivoimalan ja asutuksen välisen vähimmäisetäisyyden määrittely, joka on esityksessä kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus, aiheuttaa kysymyksen, millä perusteella tämä vähimmäisetäisyys on määritetty? Olisi kohtuullista näin merkittävässä energia- ja elinkeinopoliittisessa sekä kansantaloudellisessa asiassa tuoda esiin vähimmäisetäisyyden määrittelyyn vaikuttavat seikat.

Tuulivoimalan ja asutuksen välisestä vähimmäisetäisyydestä (kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus) säättämisen vähentää mahdollisuuksia kaavoittaa sellaisia tuulivoima-alueita, joita ei ole osoitettu maakuntakaavassa. Kiinteä etäisyysvaatimus romuttaisi vaikutuksiin perustuvan lupajärjestelmän ja vähentäisi kaavoituksessa paikallista kunnan päätösvaltaa.

Etäisyysvaatimus uhkaa laajasti tuulivoiman rakentamista, mikä puolestaan vaarantaa investoinnit sekä uusiutuvan sähkön tuottamiseen että uusiutuvaa sähköä hyödyntäviin jatkoinvestointeihin. Tilanne johtaa puhtaan siirtymän toteutumisen ja ilmastotavoitteisiin pääsemisen vaarantumiseen. Esimerkiksi Kaustisen seudulla tuulivoimahankkeiden tuottama sähköntuotannon laskennallinen potentiaali on 7 TWh vastaten yhden ydinvoimalan tuotantoa.

Tuulivoiman rakentamisen rajoittaminen ja esteiden lisääminen vaikuttaa kielteisesti koko kansantalouden kehittymiseen, teollisuuden investointeihin uuteen teknologiaan ja tuotantoon, syntyviin työpaikkoihin, Suomen asemaan investointikohteena, kansalliseen energiantuotannon omavaraisuuteen ja huoltovarmuuteen.

Tuulivoimaloiden etäisyysvaatimusten huomattava kiristäminen tulee aiheuttamaan sen, että tuulivoimatuotantoa tullaan rakentamaan entistä enemmän Pohjois-Suomen harvaan asutuille seuduille. Tämä aiheuttaa entistä suuremman kuormituksen, investointitarpeet ja myös riskin sähkönsiirron verkoille.

Kannatamme esitystä, että tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä voitaisiin poiketa alueen maaomistajien suostumuksella. Tämä on kuitenkin muotoiltava hyvin huolellisesti esitykseen, jotta seurauksena ei tule yksittäisiin maanomistajiin kohdistuvaa painostusta

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Merkittävänä pidettävän aurinkovoimarakentamisen ohjaaminen yleiskaavalla tuulivoiman tapaan nähdään hyvänä ja luvitusta selkeyttävänä asiana. Sen sijaan rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan pykälään ehdotettava säännös, jonka mukaan merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa, nähdään liian rajaavana.

Maakunnissa on laajoja vapaita alueita (ojitettuja ja kitukasvuisia soita, vanhoja peltoja, vanhoja turvetuotantoalueita), joiden käyttöönotto aurinkovoimarakentamiselle on mahdollista nopealla aikataululla. Kymmenen hehtaarin raja kaavoitukselle on kuitenkin niin matala, että se hidastaa ja estää alueiden toteutumisen. Kunnissa on käynnistettävä merkittävä määrä turhia kaavaprosesseja, jotka kuormittavat kuntien työntekijöitä. Kaavoitustarpeen tulisi perustua laajuuden (esim. 50–100 ha) lisäksi kunnassa tehtävään harkintaan, joka huomioisi alueen nykytilaa ja esim. asutuksen läheisyyttä.

Aurinkovoimalan yleiskaava/asemakaavavaatimus jo yli 10 hehtaarista tarkoittaa käytännössä, että kaikki teolliset aurinkovoimakohdeet vaativat kaavoituksen. Pienemmät kohteet ovat harvoin kannattavia, jollei puhuta yksittäisistä kiinteistöjen aurinkovoimaloista

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Lain muuttaminen ei saa vaarantaa kuntien kaavoitusmonopolia ja siirtää päätäntävaltaa kuntien alueidenkäytön osalta maakuntien liitoille tai valtiolle.

Kaavoitusmenettelyn sujuvoittamisen ja vaikutusten selvittämisen osalta muutettavan lain kokonaisvaikutuksia olisi tullut arvioida laajasti myös nykytilanteen valossa suhteessa esim. liian laajoihin selvitysvelvoitteisiin ja paneutua niiden rajaamiseen keinoihin. Merkittävyyden arviointi ja viranomaisten velvoittavien lausuntojen kautta tulleet laajojen tutkimushankkeiden (esim. Windlife-tutkimus) valmistumisen odottaminen tulevat jatkossakin haastamaan maankäytön suunnittelua kunnissa.

Pidämme tärkeänä uuden lain linjausten yhteensopivuutta puhtaan siirtymän, alueellisen elinvoiman ja hajautetun investointiympäristön kanssa. Lainsäädännön tulee tukea alueita, joissa aktiivinen kehittämistyö on käynnissä mutta resurssit ovat rajalliset.

Esitämme, että lakiluonnosta kehitetään suuntaan, jossa joustavuus, mittakaavaperusteisuus ja kuntien mahdollisuudet reagoida nopeasti uusiutuvan energian ja muun kestävä elinkeinoelämän investointikysyntään ovat keskeinen osa sääntelyä.

Kannatamme periaatteellisesti kaavoituksen avoimuutta ja maanomistajien osallistumis- ja aloiteoikeuksia. Pidämme kuitenkin tärkeänä, että laki turvaa kuntien todellisen mahdollisuuden ohjata ja hallita alueensa kaavoitusta. Pienissä kunnissa resurssit ovat rajalliset, eikä lisävelvoitteita voida hoitaa ilman ulkopuolista tukea. Esitämme, että lakiin sisällytetään valtion järjestelmä tukemaan pieniä kuntia silloin, kun kumppanuuskaavoituksen tai yksityisten aloitteiden määrä ylittää hallinnollisen kantokyvyn.

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

Lakiesityksen tavoitteena on sääntelyn selkeyttäminen ja sujuvoittaminen. Käytännön tasolla esitys kuitenkin tuo mukanaan lisää velvoitteita erityisesti vaikutusten arviointiin, osallistamiseen ja kaavoituksen dokumentointiin liittyen. Tällainen kehitys vaarantaa tavoitteet erityisesti pienissä kunnissa, joissa kaavoituksen asiantuntija- ja resurssipohja on hyvin rajallinen. Olisi toivottavaa, että lakisääteiset selvitykset ja menettelyt voidaan suhteuttaa kaavahankkeen laajuuteen ja vaikutuksiin. Tarvitaan konkreettinen sääntely, joka mahdollistaa asteittaisen soveltamisen erityisesti silloin, kun kyse on kunnan itse valmistelemasta kaavasta ja pienimuotoisesta investoinnista

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

On tärkeää, että kaikilla asianomaisilla ja kuntalaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto kaavaprosesseista ajoissa. Kaikilla alueilla digitaaliset palvelut eivät kata kaikkia asukasryhmiä, ja tiedonsaanti on osin vielä sidoksissa perinteisiin viestintäkanaviin. Ehdotamme, että lakiin lisätään velvoite käyttää monikanavaista viestintää ja tarjota tiedot kaavoituksesta riittävän laajasti, jotta muistutusvelvoite ei muodostu tosiasialliseksi esteeksi valitusoikeuden käyttämiselle.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Valitusoikeuden rajaaminen asianosaisiin on periaatteellisesti ymmärrettävää, mutta sen soveltaminen edellyttää, että kaikilla asianomaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto kaavaprosesseista ajoissa.

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

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei lausuttavaa

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei lausuttavaa

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

-

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.

-

Jylhä Petri
Lestijärven kunta Kaustisen seutukunta