

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

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevissa pykälissä on uusia sisältöteemoja, kuten kansallisen turvallisuus, huoltovarmuus ja ilmastonmuutos. Merkittävin muutos on uusi määräys VAT toteuttamiseksi. Menettely edellyttää, että valtioneuvosto asettaa yleisistunnossaan määräajan, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jossa on tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu. Mikäli näin ei toimita, valtioneuvosto voi yleisistunnossaan velvoittaa maakunnan liiton tai kunnan siihen uhkasakolla. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näkee määräaika- ja uhkasakkomenettelyn kuntien itsemääräämisoikeuteen kajoamisena ja kohtuuttomana menettelynä tilanteessa, jossa VAT tavoitteet ovat yleispiirteisiä ja aluekohtaisia tavoitteita ei ole asetettu.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Johdanto:

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näkee, että alueidenkäyttölain uudistus on tärkeä osa entisen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuuden uudistusta. Yhtenä huolena maakuntaliitto näkee kokonaisuuden pirstoutumisen pieniksi kokonaisuuksiksi, joten erityisen tärkeää olisi huolehtia maankäytön ja rakentamisen lainsäädännön kokonaisuuden nivomisesta yhteen ja tarvittavasta

koulutuksesta kunnille ja eri toimijoille. Lausunnoilla oleva hallituksen esitys alueidenkäyttölaista on merkittävä osa kokonaisuutta, joten lausuntoaika olisi tullut olla ehdottomasti nyt annettua pidempi.

Maakuntaliitto näkee erityisen tärkeänä, että kuntien itsemääräämisoikeus ja kaavoitusmonopoli säilytetään sekä valmistelussa olevassa alueidenkäyttölaissa että laajemmin valtion aluehallinnon uudistuksissa. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ei kannata pakkokaavoitusmenettelyn säilyttämistä alueidenkäyttölakiin eli että ministeriö tai valtio voisi uhkasakon nojalla pakottaa kunnan tai maakuntaliiton hyväksymään kaavan.

Samoin maakuntaliitto katsoo, että maakuntakaavan rooli tulee ehdottomasti säilyttää keskeisenä alueidenkäytön ohjauvälineenä. Lakiesityksessä ehdotettu maakuntakaavan rajoittaminen vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin heikentäisi kaavan painoarvoa ja vaikeuttaisi seudullisten, erityisesti pienempien kuntien, alueidenkäytön ratkaisemista. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto korostaa, että maakuntakaava on edelleen tärkeä työkalu monimutkaisissa, kuntarajat ylittävissä kysymyksissä. Tämän ohjauvaikutuksen tulisi ulottua luonnollisesti myös kuntien yhteiseen yleiskaavaan.

Kommentit yksityiskohtaisemmin:

Alueidenkäyttölaissa tulee uudistuksista huolimatta säilyttää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän peruseriaatteet. Tämä tarkoittaa tarkentuvaa kaavajärjestelmää, jossa ylemmillä kaavatasoilla on ohjauvaikutus yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Maakuntakaavan keskeinen tehtävä on yhteensovittaa valtakunnallisia ja alueellisia tarpeita ja erilaisia intressejä, sekä välittää niitä yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Suunnittelun sujuvuuden varmistamiseksi ja investointien vaatiman ennakoitavuuden tuottamiseksi tämä on rationaalista säilyttää maakuntakaavoituksen lähtökohtana myös jatkossa. On tärkeä pitää mielessä, että maakuntakaava kattaa koko maan, ja on ainoa kaavataso suuressa osassa Suomea. Tällaisena se on ketterä ja kustannustehokas suunnitteluväline, joka mahdollistaa uutta maankäyttöä, kuten puhtaan siirtymän hankkeita. Maakuntakaavalla ratkotaan kuntarajat ja jopa maakuntarajat ylittäviä vaikeita kysymyksiä ja intressiristiriitoja, joihin yksittäiset kunnat eivät toimivaltansa puitteissa voi tarttua. Tällainen instrumentti tarvitaan jatkossakin, jotta investoinnit voivat edetä, ja saavuttaa rahoitusmarkkinoilla luottamusta.

Lakiesityksen mukaan maakuntakaavalla osoitettaisiin vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviä asioita. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näkee uudistuksen heikentävän strategisten kaavojen painoarvoa, vaikka tarve määritellä yhteinen näkemys maankäytön tulevaisuudesta säilyy ja jopa korostuu tulevaisuudessa. Maakuntakaavan lentokorkeus nousee valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin. Lakiluonnos perusteluineen ei avaa tarkemmin, miten rajataan maakunnallinen ja seudullinen. Ratkaisu jättää paljon tulkinnanvaraa, mikä täsmentyy vasta oikeuskäytännössä. Lakiesitys tekee haastavaksi ylikunnallisen, seututasoisen suunnittelun suurimmassa osassa maamme. Maakuntakaavan painoarvon vähentyminen seudullisissa

kysymyksissä voi luoda epävarmuutta ja epäselvyyttä kuntien alueidenkäytön ratkaisuihin, koska maakuntaliittojen rooli ylikunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisijana on ollut erityisesti pienten kuntien osalta tarpeellinen.

Samaan aikaan kuntien yhteisen yleiskaavan merkityksen kasvattaminen seudullisesti merkittävässä kysymyksissä on heikosti perusteltua, ottaen huomioon miten epäsuosittua kuntien yhteisten yleiskaavojen laatiminen on tähän mennessä ollut. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on ollut mahdollista laatia koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassa oloajan, mutta mahdollisuutta on käytetty vain yksittäisissä yhteisissä yleiskaavoissa koko valtakunnassa. Pohjois-Karjalassa Joensuun seudun yleiskaava tekee tässä poikkeuksen, sillä Joensuun seudulla on laadittu 2000-luvulla Joensuun seudun kuntien yhteinen yleiskaava 2020, ja parasta aikaa on valmistelussa sen uusiminen eli Joensuun seudun yleiskaava 2040. Kuntien välisen yhteistyön lisääntyminen aluesuunnittelussa pelkän lainsäädännön myötä on epätodennäköistä, mikäli kuntien resurssit eivät kasva nykyisestä, joten lakimuutos saattaa johtaa seututason alueidenkäytön suunnittelun loppumiseen kokonaisuudessaan. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ei kannata yhteisen yleiskaavan painoarvon lisäämistä maakuntakaavojen kustannuksella.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksista siis olisi poistumassa yhdyskuntarakenne, mutta perusteluissa viitataan silti siihen. Yhdyskuntarakenteen roolia maakuntakaavoituksessa tulisi selkeyttää. Sisältövaatimusten täydentäminen ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevilla seikoilla on perusteltua, mutta huomiota tulee kiinnittää niissäkin prosessien sujuvoittamiseen sekä selvitystaakkaan. Jos ja kun hallitusohjelmakirjauksessa kuvattuun prosessien nopeuttamistavoitteeseen halutaan suhtautua vakavasti, on välttämätöntä käydä läpi koko nykyinen suunnittelun ohjauksen koneisto kaikkine keinoineen. Asetuksista, erityislainsäädännöstä, soveltamisohjeista, alueellisista soveltamisen tulkinnoista, erilaisista oppaista, sekä täysin kohtuuttomaksi paisuneesta selvitystaakasta löytyy nopeitakin ratkaisuja suunnitteluprosessien nopeuttamiseen. Suunnittelutyön oheen kertynyttä ylimääräistä taakkaa tulee systemaattisella ja määrätietoisella otteella karsia normien purkamisen hengessä. Alueidenkäyttölain säädösluonnostelussa maakuntakaavalle tuodaan kuitenkin päinvastoin uusia sisältövaatimuksia, joista selkeimmin uutena mukaan tulee luonnon monimuotoisuuden vaaliminen. Lain perusteluissa todetaan, että tämän tulkitaan olevan jo nykyään osa luonnonarvojen vaalimisen sisältövaatimusta. Maakunnan liitot eivät missään tapauksessa jaa tätä näkemystä. Luonnon monimuotoisuuteen sekä maakunnallisiin luontoarvoihin liittyviä selvityksiä ja merkintöjä on jo nykytilassa laadittu, mutta tämän ei voi tulkita johtuvan maakuntakaavan sisältövaatimuksista vaan maakuntien vapaaehtoisesta tarttumisesta asiaan. Lisäykset maakuntakaavan sisältövaatimukseen ovat sinänsä hyviä ja tarpeellisia, mutta vaikutusten arvioinnissa tulee tunnustaa niiden aiheuttama tosiasiallinen selvitystaakan kasvu.

Maakuntakaava olisi jatkossa yleiskaavaa laadittaessa ”otettava huomioon” (27 §) toisin kuin nykyisin sitä pitää noudattaa (”on ohjeena”). Maakuntakaavan voimaantulo on muutettu vastaamaan kuntakaavoja, mikä viivästyttää kuntien kaavoitusta. Lisäksi lakiesityksestä puuttuu kokonaan siirtymäsäännökset: mitä tapahtuu voimassa oleville maakuntakaavoille, kun uusi laki tulee voimaan.

Alueidenkäyttölain luonnoksen perustelutekstin mukaan viranomaisia ei enää katsota voitavan velvoittaa edistämään aktiivisesti maakuntakaavan toteutumista, koska maakuntakaavan vahvistamismenettely on poistettu ja viranomaisten vaikutusmahdollisuudet maakuntakaavan sisältöön siten heikentyneet. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ei näe asian olevan esitetyn kaltainen. Esimerkiksi ministeriöitä on pyydetty ja toivottu osallistumaan enemmän maakuntakaavan valmisteluun ja lausumaan jo kaavaluonnosvaiheesta ja laajemmin viranomaisten vaikutusmahdollisuudet ovat varmistettu jo laissa viranomaisneuvotteluiden ja kuulemisten kautta. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto esittää, että viranomaisten edistämisvelvollisuus tulee säilyttää maakuntakaavoituksessa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää hyvänä, että voimassa olevan lain palveluiden saatavuutta koskeva sisältövaatimus ehdotetaan muutettavaksi koskemaan palveluiden saavutettavuutta. Muutos korostaa palveluiden alueellisen saatavuuden lisäksi niiden saavutettavuutta eri kulkumuodoin, joka voi pitää sisällään myös eri kulkumuotojen yhdistämisen eli toimivien matkaketjujen edistämisen. Toteamme, että laki tukee kestävän liikennejärjestelmän tavoitteiden saavuttamista ja edistää eri väestöryhmien tasavertaisuutta.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto kuitenkin katsoo, että yhteisen yleiskaavan osalta lakiesitys sisältää hallitusohjelman vastaisesti uuden kaavatason. Kyse on nykyisenkin lain mahdollistamasta kuntien yhteisestä yleiskaavasta, joka saisi nyt kuitenkin vahvemman aseman muodostuen näin omaksi kaavatasokseen. Maakuntaliittona tunnistamme tarpeen ohjata seudullista suunnittelua, mutta vastustamme samalla mahdollisuutta ohittaa yhteisesti hyväksytyn maakuntakaavan kenties ikävä ratkaisu kuntien yhteisellä yleiskaavalla. Kaavahierarkian loogisuuden ja selkeyden vuoksi maakuntakaavan tulisi ohjata myös yhteistä yleiskaavaa, ja uuden lain mukaan siis maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittävässä asioissa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää hyvänä, samalla tavalla kuin edellisessä yleiskaavakohdassa, asemakaavan palveluiden saavutettavuutta koskevia kirjauksia.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää hyvänä, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista painotetaan edelleen maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueille. Koska lakiesitysluonnoksesta on poistettu vielä työryhmävaiheessa olleet vaatimukset palveluiden saavutettavuudesta, tulisi perusteluissa korostaa sitä, että vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavassa kaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset. Niissä hieman eri tavoin kiinnitetään huomiota liikenteen kestävään järjestämiseen, alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja palvelujen saavutettavuuteen.

Sen sijaan lakiesityksessä jää epäselväksi se, missä menee raja seudullisen ja maakunnallisen kaupan yksikön välillä. Kaupan sijainnin ohjauksesta on jätetty pois vaatimus saavutettavuudesta kestäväillä kulkumuodoilla, asiointimatkojen kohtuullisuudesta sekä liikenteen mahdollisimman vähäisistä

haitallisista vaikutuksista. Lakiesitys ei kerro, mitä tapahtuu voimassa olevien maakuntakaavojen kaupan ratkaisulle. Näiltä osin Pohjois-Karjalan maakuntaliitto esittää tarkennuksia tehtäväksi lakiin ja/tai perusteluihin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin. Lakiluonnoksessa esitetty vähimmäisetäisyys olemassa olevasta ja tulevasta asutuksesta, 8 kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus, tekee tämän tavoitteen edistämisen ja seudullisesti merkittävien tuulivoima-alueiden toteuttamisen kuntakaavoituksella osassa Itä-Suomeakin lähes mahdottomaksi. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton tekemien paikkatietoanalyysien pohjalta maakuntakaavan tuulivoima-alueiden ulkopuolella olevien ”paikallisten tuulivoima-alueiden” pinta-ala putoaa 2,5 km etäisyysvaatimuksella noin yhteen kolmasosaan verrattuna 1 km etäisyysvaatimukseen olemassa olevista asuin- ja vapaa-ajan rakennuksista. Käytännössä pirstaleiset alueet eivät mahdollista montakaan paikallista tuulivoima-alueita, koska ne sijaitsevat samalla erämaisilla alueilla ja monesti kaukana sähköverkoista. Lakiesitys kasvattaisi selkeästi maakuntakaavan roolia tuulivoimaloiden sijoittumisessa, mutta ottaen huomioon mitä lain 4 ja 5 luvussa esitetään maakuntakaavan painoarvon pienentymisestä yleiskaavojen laadinnassa, on vaarana, että tuulivoima-alueiden kaavoittamisessa syntyy lainsäädännöllisesti epäselviä tilanteita.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto esittää, että tuulivoimalan etäisyys olemassa olevasta ja tulevasta asutuksesta tulee määritellä kaavoitusprosessissa vaikutusten arvioinnin perusteella eikä lakiin tule kirjata yksityiskohtaista voimalan korkeuteen sidottua metrimäärää.

Lakiehdotuksessa esitetty suostumusmenettely etäisyysvaatimuksen alittamiseksi tulee todennäköisesti osoittautumaan työlääksi ja monen hankkeen suunnittelun esteeksi. Mikäli suostumusmenettely kirjataan lakiin, tulisi lakiin lisätä suostumuksen kirjaaminen rasiitteeksi suostumuksen antaneelle kiinteistölle.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto kannattaa vahvasti mahdollisuutta laatia suoraan rakentamista ohjaava aurinkovoimaosayleiskaava. Aurinkovoimarakentamisen säätely lainsäädännöllä on tarpeellista kun huomioidaan alalla tapahtunut voimakas kasvu sähkön edullisesta hinnasta huolimatta. Sähköenergian kallistuessa investointeja voi lähteä liikkeelle entistä enemmän. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto pitää lakiesitystä kannatettavana, mutta huomauttaa, että 71§ käytetty sanamuoto ”merkittävässä määrin” tulee aiheuttamaan haasteita laintulkinnalle, ellei laissa erikseen määritellä, viittaako merkittävyys aurinkovoimalahankkeeseen kuuluvan metsämaan absoluuttiseen pinta-alaan vaiko metsämaan osuuteen aurinkovoimalahankkeen kokonaisalasta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näkee, että vaikutusten arviointien osalta on tiukennettu tehtävää siten, että vaaditaan selvittämään todennäköisesti merkittävät vaikutukset. Aiempi sanamuoto oli merkittävät vaikutukset, joka tulee Pohjois-Karjalan maakuntaliiton näkemyksen mukaan ehdottomasti säilyttää. Uusi muotoilu on nimittäin sama kuin Luonnonsuojelulain 35 §:ssä, jossa säädetään hankkeiden ja suunnitelmien vaikutusten arvioinnista Natura 2000 verkostoon kuuluvien alueiden osalta. Luonnonsuojelulaissa todennäköisten vaikutusten arviointi on tuottanut ns. varovaisuusperiaatteen, mitä ei pidä missään tapauksessa ulottaa koskemaan kaikkea kaavoitusta. Tämän vuoksi siis ”todennäköisesti merkittävät vaikutukset” tulee palauttaa alkuperäiseen muotoon ”merkittävät vaikutukset”.

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

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton näkemyksen mukaan lakiesityksen pykälien 103 ja 104 määräys siitä, että ministeriö tai valtioneuvosto voi uhkasakon nojalla määrätä kunnan tai maakuntaliiton hyväksymään kaavan, on ristiriidassa kuntien itsemääräämisoikeuden ja kaavoitusmonopolin kanssa. Vaikka lakiesityksen perusteluissa mainitaan, ettei ministeriö tai valtioneuvosto voi määrätä tapaa, miten kukin kyseessä oleva asia (pakko)kaavassa käsitellään, pykälän nykyinen muotoilu saattaa antaa virheellisen kuvan siitä, että kaava olisi hyväksyttävä ennalta määrätyllä sisällöllä. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto toteaa esityksen 103 § ja 104 § olevan ongelmallisia ja jopa perustuslain kanssa ristiriitaisia, eikä kannata kyseisen pakkokaavoitusmenettelyn sisällyttämistä lakiin.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Ei huomauttamista.

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

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei huomauttamista.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei huomauttamista.

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

Ei huomauttamista.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei huomauttamista.

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

Ei huomauttamista.

Hirvonen Vili
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto