

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

Pelkosenniemen kunta pitää tärkeänä, että alueidenkäytön lainsäädäntö uudistetaan siten, että se huomioi kunnallisen itsehallinnon ja säilyttää kunnille kuuluvan kaavoitusmonopolin. Kaavoitus on kunnan merkittävin työkalu elinvoiman ja elinkeinotoiminnan kehittämisessä, erityisesti Itä-Lapin harvaan asutuissa kunnissa, joissa elinkeinorakenne on kapea ja väestöpohja vähäinen.

Lakiluonnoksessa on monia hyviä tavoitteita, kuten prosessien yksinkertaistaminen, mutta Pelkosenniemen kunta jakaa Kuntaliiton ja Kemijärven huolen siitä, että osa lakiluonnoksen ehdotuksista saattaa käytännössä lisätä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia erityisesti pienille kunnille. Lain valmistelu tulisi jatkossa ajoittaa siten, että kunnilla olisi realistinen mahdollisuus käsitellä ja kommentoida lakiluonnoksia hallinnon ja luottamuselinten aikataulut huomioiden. On demokratian toteutumisen kannalta ongelmallista, että lausuntoaika ajoittuu kunnan hallinnon kesätaun ajalle.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Alueidenkäyttöön liittyvät viranomaistoimivallat ovat uudessa järjestelmässä hajautumassa useampaan lakiin. Kuten Kuntaliitto tuo esiin, kaavoitukseen ja alueidenkäyttöön liittyviä tehtäviä säädettäisiin jatkossa vähintään neljässä eri laissa: alueidenkäyttölaiissa, rakentamislaiissa, yhdyskuntakehittämislaiissa ja mahdollisesti yhdyskuntarakentamislaiissa. Tämä voi johtaa monimutkaisiin hallinnollisiin rajapintoihin ja vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa erityisesti pienissä kunnissa, joissa hallinnolliset resurssit ovat rajallisia.

Pelkosenniemen kunnan elinvoimalle on tärkeää kulttuuriympäristön vaaliminen ja säilyminen. Lakiluonnoksessa on käsitteellistä horjuntaa kulttuuriympäristöön viittaavassa sanastossa eikä siitä voi täysin päätellä, miten laki turvaisi rakennetun kulttuuriympäristön, tarkemmin rakennetun

kulttuuriympäristön, arkeologisen kulttuuriperinnön ja kulttuurimaiseman. Pienet kunnat hyötyisivät siitä, että niiden kulttuuriympäristötyössä maakuntakaavoilla olisi edelleen ohjaava vaikutus.

Pelkosenniemen kunta pitää tärkeänä, että sääntely pysyy selkeänä ja viranomaistehtävät on määritelty siten, ettei synny päällekkäisiä menettelyjä tai ristiriitaisia velvoitteita.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys on kiistaton, mutta niiden tulee jättää riittävä liikkumavara kuntien ja maakuntien omalle suunnittelulle. Itä-Lapin kunnissa olosuhteet poikkeavat merkittävästi Etelä-Suomesta muun muassa väestötiheyden, luonnonympäristön, elinkeinorakenteen ja rajat ylittävän yhteistyön osalta.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Pelkosenniemen kunta katsoo Kemijärven kaupungin tapaan, että maakuntakuntakaavoitukseen esitetyt muutokset ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia. Maakuntakaavassa tulee edelleen voida käsitellä kuntien maankäyttöä siltä osin, kun maankäytöllä on selvästi kuntarajat ylittäviä vaikutuksia, mutta tämä toki edellyttää toimivaa yhteistyötä maakuntaliittojen ja kuntien välillä. Maakuntakaavojen selkeiden linjausten tulee tukea kuntakaavoitusta, mutta ei estää kuntien omaa kaavoitusta ja maankäyttövaltaa.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Pelkosenniemen kunta katsoo, että yleiskaavoitus on kunnalle keskeinen työkalu maankäytön suurten linjojen määrittelyssä ja eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisessa. Yleiskaavan avulla voidaan varmistaa, että kunnassa luodaan edellytykset elinvoiman kehittämiseksi kestäväällä tavalla ja strategian mukaisesti.

Yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittelyn (AKL 41 §) kirjaaminen lakiin on tervetullut uudistus, joka vahvistaa lakitasolla jo nykyisin puitteissa harjoitetut käytännöt. Yhteiskäsittelymenettely voi oikein sovellettuna sujuvoittaa kaavaprosessia merkittävästi: esimerkiksi suuremmissa yksittäisissä hankkeissa kunnalla olisi mahdollisuus laatia laajempi yleiskaavallinen tarkastelu ja yksityiskohtainen asemakaava rinnakkain, mikä vähentäisi päällekkäistä työtä ja lyhentäisi kokonaisprosessin kestoa. Erityisesti rajallisin resurssein toimivassa pienessä kunnassa tämä on tervetullut jousto.

Sisältövaatimusten täydentäminen luonnon monimuotoisuutta, sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumista sekä kunnan hulevesien hallinnan toteuttamisen edellytyksiä koskevilla seikoilla on perusteltua. Kuntaliiton lausuntoon nojaten säännöksen perusteluissa tulisi konkretisoida, mitä muuta kuin luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden osoittamista luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden vaaliminen tarkoittaisi yleiskaavoituksessa. Lain tulisi tukea ja ohjata luontokadon torjunnan tavoitteita ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta tärkeiden viheralueiden, -rakenteiden ja maaperän suojelua.

Täsmäntäminen ja ilmastonmuutoksen huomioiminen on olennaista siitäkin näkökulmasta, että kunnat ovat eri puolilla Suomea erilaisten haasteiden edessä ilmastonmuutoksen edessä; ennusteiden mukaan ilmasto muuttuu Lapissa muuta maata voimakkaammin ja Lapin monet luontotyytit ja eläimet ovat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa. Pelkkien luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden osoittaminen ei todennäköisesti ole riittävää ja ilman säätelyä jättää kunnat haastavaan tilanteeseen kaavoitusvaiheessa. Toiseksi sään ääri-ilmiöihin varautumisen taakka on Lapissa muuta maata raskaampi, mikä pitäisi huomioida valtion rahoituksessa. Luonnon säilymisen merkitys on olennaista Lapin kuntien elinvoimalle ja elinkeinoelämän edellytyksille, ja sen säilyttäminen tulee turvata myös alueidenkäyttölaitilla.

Pelkosenniemi toteaa kuntaliiton tapaan, että mikäli valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskevat suunnitteluvälitteet ja siihen liitetyt määräaika ja uhkasakko (104 §) käytännössä syrjäyttäisivät kunnan kaavoitusmonopolin valtakunnallisen intressin vuoksi, tulisi valtion osallistua tässä tapauksessa kaavoituksen kustannuksiin.

Lopuksi Pelkosenniemi osoittaa huolensa siitä, että 33 §:n rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen 5+3 vuotta kesto voi todennäköisesti osoittautua liian lyhyeksi vaativassa kaavatyössä. Kaavoituksen venyminen ei välttämättä johdu kunnan omasta toiminnasta, vaan venyminen voi johtua vaikeista olosuhteista, laajasta selvitystarpeesta, valtion viranomaisten vaatimuksista tai vuorovaikutuksen haasteista.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Pelkosenniemi suhtautuu tuulivoimasäännöksiin varovaisen myönteisesti: ne tuovat kaivattua ennustettavuutta ja ohjausta, mutta sisältävät myös tiukkoja reunaehtoja, joita sovellettaessa on syytä käyttää tervettä harkintaa. Kategorinen 8x-kielto ei todennäköisesti ole kuitenkaan hyvä ratkaisu, sillä tuulivoimarakentaminen on jo lähtökohtaisesti itäisessä Suomessa hyvin vaikeaa puolustusvoimien aluevalvonnan takia.

Lisäksi on syytä huomioida, että Pelkosenniemellä tuulivoimarakentamisen vaikutuksissa korostuvat myös muut paikalliset tekijät kuin asutus. Kunnan alueella ja lähikunnissa on merkittäviä poronhoitoalueita, ja tuulivoimaloiden sekä niiden infrastruktuurin (tieyhteydet, sähkölinjat) vaikutukset porotalouteen on myös arvioitava, joka kuuluu jo sosiaalisen vastuun piiriin.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksessa on epäselvyyksiä aurinkovoimaloiden sijoittamisesta metsäympäristöön, erityisesti "merkittävän määrän" määritelmän osalta. Lain perusteluissa tulisi avata tarkemmin, mitä merkittävä määrä tarkoittaa, ja arvioida sitä hankekohtaisesti, kunnittain tai valtakunnallisesti. Myös turvetuotannosta vapautuneet alueet tulisi ottaa huomioon, sillä näitä alueita vapautuu käytettäväksi laajasti.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Pelkosenniemen kunta katsoo, että ainakaan kirjeitse tapahtuva 84 §:n mukainen ilmoittaminen toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille ei ole tarkoituksenmukainen. Mikäli työryhmänkin ehdottama ilmoittamisesta luopuminen ei toteudu, on laissa syytä tehdä ilmoittamisesta hallinnollisesti vähemmän raskasta ja suosia digitaalisia keinoja.

Lisäksi vaikuttaa siltä, että lakiluonnos muuttaisi asemakaavaprosessia nykyistä raskaammaksi, jos kaavaprosessissa pitäisi myös arvioida todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin.

Pienten kuntien pienet resurssit eivät tule riittämään rakentamiskustannusten arviointiin. Luonnoksesta ei käy ilmi, miten kustannukset on tarkoitus arvioida, huomioidaanko arvioinnissa ainoastaan rakentamisajan kustannukset vai rakennuksen koko elinkaari, eikä sitä miten kustannusten arviointi kestää maailman markkinahintojen ja -suhdanteiden vaihtelua.

Tästä vaatimuksesta tulee luopua, mikä samalla paremmin toteuttaa hallitusohjelmaa.

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

Lakiluonnoksen 114 §:n mukaan asemakaavojen osalta muutoksenhakuoikeutta rajattaisiin nykyisestä siten, että "yleiskaavan mukaisista" asemakaavoista valitusoikeutta ei olisi jatkossa enää kunnan jäsenillä. Pelkosenniemen kunta pitää tätä esitystä ongelmallisena ja tarpeettomana kaavoituksen sujuvoittamiselle. Perustuslain mukaisesti kansalaisilla tulisi olla oikeus vaikuttaa oman elinympäristönsä kehittämiseen.

Pienissä kunnissa yleiskaavat voivat olla vuosikymmeniä vanhoja ja samaan aikaan kattaa laajoja alueita kunnasta. Pienillä kunnilla voi olla erittäin rajalliset resurssit mittaviin yleiskaavojen uudistamisprosesseihin, ja on väistämätöntä, etteivät kaikki kuntien yleiskaavat vastaa kaikilta osin esimerkiksi valtakunnallisia tai maakunnallisia alueiden käytön tavoitteita tai kestävän kehityksen mukaisia tavoitteita. Näin muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen yleiskaavan mukaisesta asemakaavasta heikentäisi merkittävästi kuntalaisten jopa perustuslaillisia oikeuksia. Valitusoikeuden rajaaminen ilman siirtymäaikaa myös jo nykyisellään voimassa olevia yleiskaavoja, vaikka vaikuttamismahdollisuuksia jo lainvoimaisten kaavojen osalta ei enää ole.

Myös ehdotettu muutos yhdistysten valitusmenettelyihin voi kaventaa kolmannen sektorin vaikutusmahdollisuuksia kaavahankkeissa. Kunnan tehtäviin kuuluu varmistaa asukkaille laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Maankäyttö on yksi keskeisimmistä kunnan tehtävistä ja vallankäytön paikoista, eikä kuntalain tavoitteita ole syytä erityislainsäädännöllä kaventaa. Valitusoikeuden rajaaminen ei ole tarkoituksenmukaista, vaikka valitukset työllistävätkin kuntia ja voivat viivyttää investointeja. Sen sijaan kuntien taloudellisia mahdollisuuksia hankkia tiedolliset ja taidolliset resurssit laadukkaisiin kaavoihin ja niiden ajanmukaisena pitämiseen tulee turvata. Myös hallinto-oikeuksien resursseja tulee parantaa valitusten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi.

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 tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

-

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

Kaavojen toteuttamista koskevassa lain 101 a §:ssä säädettäisiin maanomistajan oikeudesta saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Kemijärven kaupungin tapaan, Pelkosenniemen kunta katsoo, että korvausvaatimus on ristiriidassa kaavojen sisältövaatimusten kanssa, joiden mukaan luonnon monimuotoisuutta ja luonnonarvoja tulee vaalia. Kaavoissa on usein tarpeen asettaa puuston käsittelyä koskevia määräyksiä, ja korvauksen sääntöjen epäselvyys, erityisesti korvauksen maksamisen ajankohta, määrittely ja suuruus, lisää epävarmuutta.

Mikäli valtio katsoo korvausvelvollisuudesta säätämisen tarpeelliseksi, kunnan sijaan valtion tulisi varautua korvausten maksamiseen budjetissaan. Vähimmäisvaatimus kunnan näkökulmasta on se, että korvausvelvollisuus tulisi langeta kunnalle vasta puiden kaatamista koskevan luvan hylkäämisen jälkeen, kuten on jo säädetty alueidenkäyttölain 102 §:ssä muiden maa-alueiden lunastus- ja korvausvelvollisuudesta.

Maakuntakaavan suojelumääräyksistä ei tulisi asettaa korvausvelvollisuutta kunnille, sillä maakuntakaavat eivät ole kunnissa hyväksyttäviä suunnitelmia.

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.

-

Merikanto Mikko
Pelkosenniemen kunta - Kunnanjohtaja