

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

Virtain kaupunki kannattaa alueidenkäytön- ja kaavoitusjärjestelmän säilyttämistä pääpiirteiltään ennallaan, koska se on toimiva ja ennakoitava. Kaupunki korostaa kuntien itsehallintoa ja kaavoitusmonopolin säilyttämistä.

Hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa kaavoitusprosesseja, mutta lakiesityksessä on yhä säännöksiä, jotka voivat hidastaa prosessia ja lisätä byrokratiaa. Virtain kaupunki on huolissaan lainvalmistelun kiireen tasosta ja siitä tulevatko osalliset riittävästi huomioitua sekä perustelut ja vaikutusten arvioinnit tehtyä riittävällä tarkkuudella.

Lausuntoaika myöhästyi merkittävästi, ja nyt se on määritetty ajankohtaan, joka ei ole optimaalinen esimerkiksi valtuustokauden vaihdoksen ja kesätauon ja lomien vuoksi. Lausuntoajan olisi pitänyt ulottua elokuun loppuun, jotta varmistetaan myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden riittävä perehtyneisyys ja osallistuminen. Valtion tulee varmistaa kattava lausuntojen antamisen mahdollisuus ja kuuleminen.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Kohta 16§ Kunnan tehtävät.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan olisi huolehdittava kaavoitustoimen hoidon edellyttämisestä alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. Seurantatehtävästä säädetään nykyään maankäyttö ja rakennusasetuksessa.

Kirjauksen merkitys jää epäselväksi, seuraako tästä kunnille lisätöitä ja kustannuksia? Mikäli lisätöitä tai kustannuksia seuraa, tulisi valtion luoda rahoitusmalli näistä uusista tehtävistä suoriutumiseksi.

Mainitut asiakokonaisuudet ovat niin isoja, että mikäli esimerkiksi pelkästään näihin liittyviin järjestelmiin tulee tuotettavaksi tietoa, sillä voi olla merkittävä vaikutus kaavoituksen henkilöresurssien käytön suhteen jatkossa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden määrittelyä laintasolla pidetään hyvänä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Virtain kaupunki katsoo maakunta- ja yleiskaavoituksen muutosten olevan pääasiassa oikeansuuntaisia. Tavoite selkeyttää kaavatasojen merkitystä on hyvä. Lakiluonnoksen mukaan seudullisesti merkittävät alueidenkäyttöratkaisut siirretään kuntatasolle, mutta maakuntakaavan tulee edelleen huomioida kuntien maankäyttö silloin, kun ratkaisulla on kuntarajat ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi kaupan suuryksiköiden ja suurten elinkeinohankkeiden vaikutukset ovat usein maakunnallisia. Maakuntakaavojen selkeydet tukevat kuntakaavoitusta estämättä kuntien omaa kaavoitusvaltaa. Tämä vaatii hyvää yhteistyötä maakuntaliittojen ja kuntien välillä.

Tuulivoiman osalta Pirkanmaalla maakuntakaavan tv merkintä korostuu, koska käytännössä lakiluonnoksessa esityksenä ollut 8x kokonaiskorkeus rajaa maakuntakaavan ulkopuoliset hankkeet toteuttamiskelvottomiksi, mikäli etäisyydestä ei poiketa.

Maakuntakaavan rooli kaavahierarkiassa on nähty nykyiselläänkin toimivana.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleis- ja asemakaavan yhteiskäsittelyn (AKL 41 §) sisällyttäminen lakiin on hyvä selkiytys, joka vahvistaa lakitasolla jo käytössä olevat nykyisen lain mukaiset käytännöt.

Lakiluonnoksessa ehdotettu yleis- ja asemakaavan laadinnan aikaisten rakennuskieltojen maksimikeston lyhentäminen voi aiheuttaa haasteita esimerkiksi suurissa infrastruktuurihankkeissa ja elinvoimainvestoinneissa, joissa toteutusajat ovat usein pitkät. Rakennuskieltojen vähimmäisajan täyttyessä kieltoa ei voi enää määrätä samalle alueelle samaa hanketta koskien, mikä saattaa johtaa hankkeiden kannalta epäedulliseen rakentamiseen. Rakennuskieltoaikojen lyhentäminen voi myös vaarantaa suojeluarvoltaan merkittäviä rakennuksia ja alueita suunnittelu- ja selvitysprosessien aikana niissä tapauksissa, joissa suojeluarvot ja suojelun taso määritellään kaavoissa.

Luonnoksessa rajoituksen kestoksi esitetään 5+3 vuotta, mikä voi osoittautua liian lyhyeksi ajaksi vaativassa ja laajassa yleiskaavatyössä.

Kaavoituksen venyminen ei välttämättä johdu kunnan omasta toiminnasta, vaan kulloisestakin työn alla olevan kaavaproessin tilanteesta, laajoista selvitystarpeista tai viranomaisten kaavavuorovaikutuksessa edellyttämistä vaatimuksista johtuen.

Perusteluissa mainitaan, että yleiskaavan laatimiskynnys voi ylittyä valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden seurauksena. Mikäli laista johtuen ajaututaan lisäkustannuksiin kunnissa, tulisi se huomioida rahoitusratkaisuissa valtion toimesta.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Yhdessä uusien etäisyysvaatimusten kanssa, asemakaava ei jatkossakaan todennäköisesti tule olemaan käyttökelpoinen työkalu tuulivoiman osoittamisen suhteen. Tuulivoimaa voisi asemakaavalla suunnitella taajaman reuna-alueille ja etäisyysvaatimusta 8krt kokonaiskorkeus on hyvin vaikea täyttää.

Asemakaavan toteuttamisen ajoittamiseksi annettavan rakennuskiellon enimmäiskesto ei tulisi rajoittaa, sillä toteuttaminen voi kytkeytyä muuhun, kun kunnan akuutteihin tarpeisiin, esimerkiksi raideyhteyksien rakentamiseen tai valmius asioihin.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi sääntö, joka vaatii merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle. Suuryksiköt tulisi edelleen ensisijaisesti osoittaa keskusta-alueelle, mutta ne voitaisiin sijoittaa muualle, jos niillä ei ole haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden palveluihin.

Erityiset säädökset eivät enää määrittäisi palveluiden saavutettavuutta tai palveluverkkoa, mutta asemakaavassa nämä vaatimukset pysyvät voimassa. Epäselväksi jää, miten suurmyymälöiden vaikutukset arvioidaan.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksessa ehdotettu etäisyysvaatimus (kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus) asunnoista, vapaa-ajanasunnoista ja kaavan mukaisista asuinrakennuspaikoista tarkoittaisi paikkatietoanalyysin perusteella sitä, että ilman maakuntakaavamerkintää esimerkiksi Virroilla ei käytännössä olisi mahdollista edistää tuulivoimaa. Vaatimus tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä on problemaattinen ja käytännössä lakiluonnoksen ehdotuksen toteutuessa tuulivoimahankkeet jouduttaisiin käsittelemään maakuntakaavatasolla Pirkanmaalla, mikäli etäisyydestä ei voida poiketa. Etäisyysvaatimuksen käytännössä voidaan ajatella myös johtavan hallitusohjelmatavoitteiden vesittymiseen uusiutuvan energian edistämisen osalta.

Etäisyysvaatimuksista voitaisiin esityksen mukaan poiketa, jos asuinrakennuksen tai -rakennuspaikan maanomistaja antaisi kirjallisen suostumuksensa asiasta. Suostumus sitoisi myös tulevia omistajia kauppatilanteessa. Vastaavia omaa asuinpaikkaa ja seuraavia maanomistajia sitovia suostumusmenettelyjä ei ole mahdollista soveltaa missään muussa ympäristöhaittoja koskevassa käsittelyssä, mikä antaa olettaa, ettei lakiesityksen etäisyysperustelun taustalla tosiasiallisesti ole huoli ihmisten elinympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta. Voidaan ajatella kyseessä olevan eräänlainen kompensatiomalli missä hyvitetään maanomistajaa lähinnä visuaalisen haitan ja siitä johtuvien välillisten vaikutusten vuoksi, mikäli hanke halutaan toteuttaa ilman maakuntakaavan merkintää.

Maakuntakaava merkinnän ollessa voimassa taas voidaan arvioida yli 300 m korkeiden myllyjen melu ja välkevaikutusten takia riittävän etäisyyden olevan n. 800–1300 m, mutta ilman

maakuntakaavamerkintää etäisyyden tulisi olla tällöin yli 2,4 km ilman suostumusta. Maakuntakaava aluetta ja sen läheisyyttä ei etäisyysvaatimus, vastaava sopimuksin hoidettava suostumus ja siitä seuraava mahdollinen kompensaatio koske. Ajatusta kompensaatiosta hankkeiden hyväksyttävyyden kannalta voidaan pitää sinällään hyvänä, nykyinen esitys 8x kokonaiskorkeus asettaa kuitenkin maakunnat ja maanomistajat keskenään alueittain eriarvoiseen asemaan.

Maakuntien ja kuntienkin asumistiheydet ovat kovin erilaisia ja yhden minimietäisyyden määrittäminen valtakunnallisesti maakuntakaava-alueiden ulkopuolelle ei ole mutkatonta. Varsinkaan kun monet maakuntakaavan alueet ovat n.1,5 km päässä olemassa olevasta asutuksesta ja heitä ei kuitenkaan suostumusmenettely tule koskemaan.

Kuten esityksen nykytilan kuvauksessa ja sen arvioinnissa tuodaan esille, tuulivoimalan ja asutuksen välinen etäisyys määritetään Suomessa tapauskohtaisesti ja vaikutusperusteisesti suunniteltua tuulivoimahanketta koskeissa kaavoitus- ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä. Tarkempaan voimalan ja asutuksen välisen etäisyyden määrittämiseen vaikuttaa suunnittelussa ja lupamenettelyissä mm. tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista antaman asetus, välkevaikutukset ja maisemalliset kysymykset. Kunta voi myös itse asettaa minimietäisyyden halutessaan.

Tämä tosiasiallisiin hankekohtaisiin tuulivoimaloiden vaikutuksiin perustuva tarkastelu on ollut suhteellisen toimiva menettelytapa. Erilaisten kompensaatiomallien luomista hankkeiden yhteyteen pidetään kuitenkin yleisen hyväksyttävyyden kannalta hyvänä asiana, kunhan luodaan malli mikä huomioi tasapuolisesti kaikki tuulivoimahankkeet.

Toinen merkittävä asia yleisen hyväksyttävyyden kannalta olisi siirtolinjaprosessien ja korvausten parantaminen.

On kuitenkin todettava, että ns. suostumusmenettely tulee kuormittamaan myös suuresti kuntien hallintoa. Mihin suostumukset kirjataan, kuka niitä valvoo ja kellä on selvillä pysymis- vastuu näiden tilanteesta?

Mikäli jokin etäisyyskriteeri halutaan määritellä vain tuulivoimalan korkeuteen perustuen, olisi paremmin soveltuva 5-6 x kokonaiskorkeus joka ajaa etäisyyden suostumismenettelyyn 300m korkeilla tuulivoimaloille 1,5-1,8km etäisyyteen. 340m korkeilla tuulivoimaloilla vastaavasti 1,7-2km. Tätä voisi soveltaa kaikissa hankkeissa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiesitys mahdollistaisi jatkossa aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan laatimisen, jota voitaisiin käyttää rakentamisluvan perusteena (AKL 70 §). Virtain kaupungin näkökulmasta aurinkovoimayleiskaava on tarpeellinen, ja se muodostunee monessa kunnassa tärkeäksi suunnitteluvälineeksi. Yleiskaavan käyttö rakentamisluvan perusteena kattaisi kaikki tarvittavat rakenteet, kuten aurinkopaneelimuodulit, muuntajat, sähköasemat, energiavarastot, hulevesijärjestelmät ja maisemointiratkaisut.

Yhtenäiset käytännöt aurinkoenergian suhteen kaavoitukseen ja lupamenettelyihin ovat tervetulleita.

Kriteerit aurinkovoimalan sijoittamiselle metsäympäristöön ovat lakiluonnoksessa määritelty epäselvästi; lakiluonnoksen mukaan aurinkovoimaloita ei tulisi merkittävässä määrin sijoittaa metsämaalle, mutta merkittävän määrän määritelmä jää avoimeksi. Lain perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, määritelläänkö metsäalueelle sijoittumisen merkittävyys hankekohtaisesti vai kunta-, seutu- tai valtakunnallisella tasolla. Oikeuskäytännön kautta asiasta on vaikea saada yksiselitteistä tulkintaa.

Aurinkoenergiahankkeet ovat itsessään merkittäviä investointeja alueiden elinvoiman vahvistamiseen, mm. suorien ja välillisten työllisyysvaikutusten, maanomistajien vuokratulojen sekä kiinteistöverotulojen muodossa. Paikallinen ja lähelle kulutuskohteita sijoittuva energiantuotanto lisää omavaraisuutta, toimitusvarmuutta ja turvallisuutta, vähentäen tarvetta uusien pitkien siirtolinjojen rakentamiseen.

Lakimuutoksen yhteydessä esitettyä 10ha rajaa aurinkoenergiaasemakaavalle pidetään kuitenkin liian pienenä. Esimerkiksi 50-100ha olisi tarkoituksenmukaisempi suuruusluokka, ottaen huomioon, että aiemmin on jossain kunnissa käsitelty n.200ha suuruisiakin aurinkovoimalaitoksia suunnittelutarveratkaisulla.

Virtain kaupunki on teettänyt selvityksen aurinkoenergiavoimalaitosten potentiaalista kaupungin alueella. Selvitykseen saatiin ympäristöministeriön tukea.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ranta-alueita koskeva sääntely vaikuttaa pysyvän pääpiirteittäin nykyisenlaisena.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavaehdotuksen ilmoittamisesta kirjeitse (AKL 84 §) toisessa kunnassa asuville maanomistajille ja -haltijoille olisi voinut luopua; ulkopaikkakuntalainen on tässä menettelyssä käytännössä paremmassa asemassa kuin kunnassa asuva. Lakiuudistuksissa tulisi antaa kunnille mahdollisuus hyödyntää digitalisaatiota täysmääräisesti perinteisen kirjepostin sijasta. On outoa, että kaavoituksessa ja lupamenettelyissä päämääränä on ollut tietomallipohjainen käsittely ja samaan aikaan kaavaehdotuksesta pitää kuitenkin jatkossa informoida kirjeitse toisessa kunnassa asuvalle. Kirjepostista määrääminen tässä kohtaa on jokseenkin ristiriidassa myös sen kanssa, että sanomalehdessä julkaistavasta kuulutuksesta vastaavasti taas luovutaan.

Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä kokoaa alueidenkäytön olennaiset tiedot saman järjestelmän sisään. Digitaalinen viestintä tulisi mahdollistaa jatkossa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään kautta.

Lakiluonnos tekisi myös asemakaavaprosessista raskaamman, sillä 78 § vaatisi merkittävien rakentamiskustannusvaikutusten arviointia. Tämä on vaikeaa kaavoitusvaiheessa ja lisäksi kustannuksia sekä pidentäisi aikatauluja. Asemakaavoituksen sujuvoittamiseksi rakentamiskustannusten selvitysvaatimuksesta tulisi luopua.

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

Lakiluonnos antaa maanomistajille oikeuden tehdä asema- tai yleiskaava-aloitteita, jotka kunnan tulee käsitellä neljässä kuukaudessa (AKL 90 §). Tavallaan sama oikeus tehdä aloitteita on ollut ennenkin kuntalain nojalla.

Virtain kaupunki uskoo, että kaavoitusaloitteiden kirjaaminen lakiin ja laajentaminen yleiskaavoitukseen ja aikarajan asettaminen voivat lisätä demokraattisuutta mutta myös byrokratiaa.

Neljän kuukauden aikaraja voi aiheuttaa hyvien aloitteiden hylkäämisen tietopuutteen vuoksi, ja se saattaa aiheuttaa merkittävää resurssirasitusta kunnille. Jos aloitteen käsittelyyn joudutaan pyytämään ohjausta lausunnolla muiden viranomaisten osalta voi määrä aika mennä jo lausunnon saamiseen.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei kommentoitavaa

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei kommentoitavaa

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei kommentoitavaa

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Kohta 103§ Määräys suunnitteluvetoisuuden toteutukseksi. ”Ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava”. Kunnan kaavoitusmonopoliin viitaten parempi sanamuoto olisi ”määräajan, jonka kuluessa päätös on tehtävä”.

Samoin kohta 104§ Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on ristiriidassa kuntien kaavoitusmonopoliin kanssa. Edelleen jos tämänkaltaisista määräyksistä aiheutuu kunnille kohtuuttomia lisäkuluja tulisi valtion osallistua kaavoituskustannuksiin, varsinkin jos kaavahankkeella ei saavuteta paikallista etua.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei kommentoitavaa

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Uusi lakiesitys rajoittaisi kuntalaisten muutoksenhakuoikeutta asemakaavojen hyväksymispäätöksistä (AKL 114 §). Valitusoikeus olisi jatkossa vain asianosaisilla, kun asemakaava noudattaa yleiskaavan ohjausta.

Yhdistyksille asetettu vaatimus valitusoikeuden saamiseksi vain muistutuksen tekemisen jälkeen (AKL 114 §) voi johtaa tilanteeseen, jossa muistutuksia tehdään ennaltaehkäisevästi valitusoikeuden varmistamiseksi. Tämä saattaa puolestaan lisätä kunnallisen byrokratian määrää muistutusten käsittelyn yhteydessä.

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

Ei kommentoitavaa

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei kommentoitavaa

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei kommentoitavaa

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

Ei kommentoitavaa

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

43§ 3 momentin mukaan vähintään 10 ha kokoista aurinkovoimalaa pidettäisiin sellaisena merkittävänä rakentamisena, joka edellyttää asemakaavan laatimista. Kiinteä ja melko matala kaavoituskynnys rajoittaa kunnan kaavoitusmonopoliin käyttöön liittyvää harkintavaltaa. Kohdasta ei myöskään käy ilmi voiko yleiskaava korvata tässä tapauksessa asemakaavan.

Tapauskohtainen harkinta lienee näissä paras vaihtoehto kiinteän raja-arvon sijaan.

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

-

Aalto Mika
Virtain kaupunki - Kaupungin hallitus