

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

Pohjois-Savon liiton lausunto

Yleisenä huomiona lakiuudistuksesta Pohjois-Savon liitto toteaa riskin aiemmin selkeän lakikokonaisuuden hajoamisesta. Aiempi maankäyttö- ja rakennuslaki jakaantuu kokonaisuudistuksessa neljään eri lakiin, joilla on vahvat kytkökset toisiinsa. Kokonaisuuden ja muutoksien vaikutuksien hahmottaminen on vaikeaa, koska lait uudistuvat ja uudistuksia muutetaan yksi kerrallaan. Tähän yhdistettynä vielä valtion aluehallinnon uudistus, saa kokonaisuuden näyttämään yhä hahmottomammalta.

Keskeinen tavoite sujuvoittamisesta ei tule ainakaan heti toteutumaan, koska kestää vuosia ennen kuin uudet toimintamallit, lakien väliset kytkökset ja uusi oikeuskäytäntö muodostuvat. Pohjois-Savon liitto esittääkin, että koulutuksiin ja ohjeisiin sekä muutoksenhakujen prosesseihin panostetaan riittävästi. Ympäristöministeriön tulee myös varautua ketterästi korjaamaan lakien heikkouksia.

Uutta alueidenkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen valmisteluun liittyvä kuuleminen on ollut riittämätöntä. Kokonaisuutta valmistelleen työryhmän kokouksissa maakunnan liittojen edustajan suullisesti ja kirjallisesti esitetyillä näkemyksillä ja kehittämisesityksillä ollut vain vähän vaikutusta ympäristöministeriön virkamiesvalmisteluun. Työryhmän kokoonpanosta alueidenkäyttölain todellisia soveltajia kaupunkien, kuntien ja maakunnan liittojen organisaatioista oli pieni vähemmistö.

Parhaillaan lausunnoilla olevan lakiluonnoksen lausuntoaika on lyhyt, kun otetaan huomioon, että kuntien ja maakuntien päätöksentekokoelimet, jotka lausunnot pääasiassa antavat, ovat vasta järjestäytymässä kuntavaalien jälkeen. Lakiin liittyvä aineisto on erittäin laaja.

Pohjois-Savon liiton lausunto on jaoteltu lausuntopyynnön mukaisten väliotsikoiden alle.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien tuotantolaitosten sijoittamiseen liittyvä ohjaus (7 §) on hyvä nostaa lain tasolle. Pohjois-Savon liitto toteaa, että laki antaa kuitenkin kaavoitukselle hyvin vähän työkaluja tilanteeseen, jossa suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat toiminnot sijaitsevat jo ja kehittyvät alueilla, joiden välittömässä läheisyydessä on asutusta ja palveluja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaupunkien keskustoissa sijaitsevat teollisuuslaitokset varastoalueineen tai järjestelyratapihat, joilla liikutellaan vaarallisia aineita sisältäviä junia.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Maakunnan liiton tehtävien (15 §) osalta on hyvä tunnistaa, että lueteltujen ilmiöiden tilan ja seurannan suhteen voidaan rajautua vain maakunnallisesti merkittäviin asioihin, sillä maakunnan suunnittelu ei jatkossa edellytä tätä tarkempaa tietoa.

Pohjois-Savon liitolla on huoli kuntien riittävästä voimavaroista ja asiantuntemuksesta (16 §). Suunnittelun ja teknisen toimialan haasteena ovat osaajapula ja jatkuvan oppimisen tarve muutosten äärellä. Kaavaprosessien sujuvuuden suurin käytännön haaste on pula osaavasta työvoimasta niin julkisella sektorilla kuin yksityisillä toimijoilla.

Pykälässä 17 säädettäisiin Suomen ympäristökeskuksen tehtävistä. Voimassa olevassa laissa ei ole erillistä Suomen ympäristökeskuksen tehtäviä koskevaa pykälää, mutta säännös lisättäisiin selvyyden vuoksi, koska Suomen ympäristökeskus hoitaa alueidenkäyttölain mukaisia viranomaistehtäviä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita (VAT) koskevissa pykälissä on uusia sisältöteemoja, kuten kansallinen turvallisuus, huoltovarmuus ja ilmastonmuutos.

Voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat luonteeltaan yleispiirteisiä ja sanallisia. Vain kulttuuriympäristön arvoalueiden inventointeihin on liittynyt kartta-aineistoa. On tärkeää, että valtioneuvostolle jää liikkumavaraa tarkoituksenmukaisten alueidenkäyttötavoitteiden asettamiseksi. Lain luvussa 16 esitetään kuitenkin uhkasakolla tuettu mahdollisuus velvoittaa kuntaa tai maakuntaa hyväksymään kaava, jonka tulee toteuttaa jokin valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite. Hyvin välttä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden määrittely yhdistettynä uhkasakoihin ja tietyn ratkaisun hyväksymispakkoon, ovat arvaamaton yhdistelmä.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tarkoitus (21 §) ja nykyinen yhteensovittamistehtävä

Maakuntakaavan tarkoituksen osalta laista poistuisi kokonaan nykyään pykälässä 25 oleva virke: Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakuntakaavan merkittävin nykyinen tehtävä on yhteensovittaa niin valtakunnalliset, maakunnalliset kuin paikalliset tavoitteet toisiinsa. Maakuntakaava ei katso vain yhden intressiryhmän etua, vaan on demokraattinen ja osallistava väline erilaisten tarpeiden yhtäaikaiseen tarkasteluun ja arviointiin. Suunnittelun sujuvuuden ja strategisesti tärkeiden hankkeiden etenemisen varmistamiseksi ylikunnallisen yhteensovittamisen tehtävä tulee säilyttää maakunnan liitoilla. Maakuntakaavan kykyä yhteensovittaa eri näkemyksiä ja ristiriitojakin, ei ole korvattavissa millään muulla välineellä suunnittelujärjestelmässämme. Se takaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen ja hyväksyttävyyden alueellisesti ja edistää samalla eri tahojen sitoutumista niiden toteuttamiseen.

Pohjois-Savon liitto esittää, että pykälää 21 muokattaisiin ohjaamaan yleispiirteisyyteen, mutta säilyttämään suunnittelujärjestelmän keskeiset elementit, seuraavalla sanamuodolla:

21 § Maakuntakaavan tarkoitus

Maakuntakaava on yleispiirteinen alueidenkäytön suunnitelma, jossa esitetään maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia kohteita.

Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja asioita käsitellään vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta on tarpeen.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset (23 §)

Pohjois-Savon liitto pitää maakuntakaavan sisältövaatimusten kehittämistä oikean suuntaisena. On kuitenkin syytä tunnistaa, että sisältövaatimusten laajentaminen johtaa paitsi selvitystarpeiden laajenemiseen, myös uusien valitusperusteiden muodostumiseen, vaikka esimerkiksi ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen liit-tyvää suunnittelua on jo tehty nykyisenkin lainsäädännön puitteissa.

Lakiluonnoksen vaikutustenarvioinnin kuvaus maakuntakaavan työmäärän vähenemisestä lain perusteluissa ei ole oikea. Vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutteisuutta heikennetään, ei selvitysten määrä kuitenkaan vähe-ne, vaan uusien sisältövaatimusten myötä selvitysvelvollisuus kasvaa. Tähän vaikuttaa jo ennallaan säilyvä eril-lislainsäädäntö (luonnonsuojelulaki, metsälaki jne.). Maakuntakaavoituksesta vastaavien on mahdotonta tun-nistaa, mistä arvio työmäärän vähenemisestä on muodostunut.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset (27 §)

Maakuntakaava on suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä ylin ja yleispiirteisin kaavataso. Lakiluonnoksessa esitetty muutos maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevaan pykälään maakuntakaavan ohjeena olemisen muuttamisesta maakuntakaavan huomioon ottamiseksi ei ole perusteltu.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus (=ohjeena oleminen) on tuonut pysyvyyttä ja ennakoitavuutta alueidenkäytön suunnitteluun. Toimintaympäristön ennakoitavuus on elintärkeää Suomen kannalta kriittisille elinkeinoelämän investoinneille. Maakuntakaava kattaa koko maan ja onkin suuressa osassa Suomen pinta-alasta ainoa voimas-sa oleva kaavataso. Tällaisena se on kustannustehokas - ja riittävän ketterä - suunnitteluväline mahdollistamaan uutta maankäyttöä, kuten puhtaan siirtymän hankkeita.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen esitetyn kaltainen murentaminen horjuttaisi suunnittelujärjestelmän en-nakoitavuutta. Maakuntakaavoja voidaan viedä yleispiirteisempään ja strategisempaan suuntaan niin halutta-essa muilla kuin oikeusvaikutuksia heikentävillä keinoilla. Pohjois-Savon voimassa olevissa maakuntakaavoissa on jo osin luovuttu yhdyskuntarakennetasoisesta ohjaamisesta ja siirrytty yleispiirteisempiin kehittämisperiaa-temerkintöihin. Ratkaisumme mukailee vuosina 2022–2023 toteutetun Ympäristöministeriön tilaaman Tulevai-suuden maakuntakaava – selvityshankkeen johtopäätöksiä.

Jotta puhtaan siirtymän vaatimien investointien ja hankkeiden pikainen edistäminen olisi mahdollista, tulee kaavoitusta koskevan lakiuudistuksen pohjautua vahvasti olemassa olevaan suunnittelujärjestelmään ja sen jo koeteltuihin oikeuskäytäntöihin. Sisällöllisesti vähäisten kirjausmuutosten suuri määrä pykälämuotoiluissa joh-taa tilanteeseen, jossa uutta oikeuskäytäntöä joudutaan odottamaan vuosikausia. Tämä ei varmasti lisää inves-tointihalukkuutta Suomeen.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentäminen heikentää myös valtion intressien välittymistä muille kaavatasoille. Tähän asti ministeriöt ja muut valtiolliset toimijat ovat voineet maakunta-kaavoituksen ohjausvaikutuksen kautta varmistua omien intressiensä välittymisestä kuntien suunnitteluun.

Maakuntakaavan ”lentokorkeus” nousee valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin. Tämä aiheuttanee tee-masta riippuen tulkinnanvaraa, mikä täsmentyy vasta oikeuskäytännössä.

Maakuntakaavan yleispiirteisen tulkinnan lisäksi lakiluonnoksessa esitetään säädettäväksi mahdollisuudesta laatia yleiskaava perustellusta syystä maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Maakuntakaavan ohjaus-vaikutusta on syytä keventää siten, että yleiskaava voidaan laatia maakuntakaavasta poiketen, kun maakunta-kaava on vanhentunut. Tämä tulisi kirjata lakiin vastaavalla tavalla kuin yleiskaavan ja asemakaavan suhteen on säädösluonnokseen jo kirjattukin. Säädösluonnos sen sijaan sallisi poikkeamisen milloin tahansa - myös ajanta-saisesta maakuntakaavasta ”perustellun syyn” vuoksi. Menettely sarkisi kaavatasojen välisen hierarkian ja hä-märtäisi kaavatasojen välistä työnjakoa, vastoin YM:n tilaaman selvitystyön (Tulevaisuuden maakuntakaava, edellä) suosituksia. Herää kysymys maakuntakaavan laatimisen mielekkyydestä, mikäli maakunnallisesti merkit-tävät asiat voidaan jatkossa ratkoa myös yleiskaavoilla maakuntakaavan tätä ohjaamatta.

Lain perusteluissa todetaan, että maakuntakaavan ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan suunnitteluun tarkoittaisi ns. valkoisten alueiden osalta sitä, että maakuntakaava ei muodostaisi estettä yleiskaavaa laadittaessa osoittaa myös maakunnallisesti merkittävää alueidenkäyttöä näille alueille. Maakuntakaavan valkoisiin alueisiin rinnastettaisiin myös nykyisin joissakin maakuntakaavoissa esitettyjä laajoja maa- ja metsätalouden käyttöön osoitettuja alueita, joihin ei liity suunnittelumääräyksiä kuvaamaan maakunnallista alueidenkäytön ohjaustarvetta. Näin voimassa olevien, lainvoimaisten ja vaikutusten arvioinnin läpi käyneiden maakuntakaavojen ja maakunnallisen demokraattisen päätöksen oikeusvaikutusta muutettaisiin jälkikäteen. Tätä ei voi hyväksyä.

On kannatettava tavoite pyrkiä sujuvoittamaan suunnittelumenettelyjä. Lausunnoilla oleva alueidenkäyttölain luonnos sisältää kuitenkin esityksiä, jotka voimaan tullessaan pikemmin hidastavat prosesseja kuin sujuvoittavat niitä. Kaavoituksen sujuvoittaminen edellyttää koko nykyisen suunnittelun ohjauksen koneiston arviointia kaikkine keinoineen. Esimerkiksi kaavoituksen selvitystaakkaa tulisi määritetäisesti karsia.

Sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta ratkaisevaa on se, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä asioita ratkotaan oikeilla tasoilla ja tarkoituksenmukaisella selvitystarkkuudella. Näin menetellen työn tuottama lisäarvo on oikea-aikaisesti oikeiden prosessien käytettävissä.

Koska merkittävä osa suunnittelujärjestelmän kustannuksia ja hitautta aiheuttavista tekijöistä on syntynyt pidemmän ajan kuluessa, varsinaisten lainsäädäntöprosessien ulkopuolella, ei kysymys ratkea yksinomaan lainsäädäntöä muuttamalla. Jos 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.

Vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutteisuutta heikennetään, ei selvitysten määrä kuitenkaan vähene. Tähän vaikuttaa jo ennallaan säilyvä erillislainsäädäntökin (luonnonsuojelulaki, metsälaki jne.). Jatkossa kokonaan uutena kysymyksenä tulee määrittää maakunnallisen merkittävyyden raja, kun nykyään on voitu nojata ylikunnallisuuteen.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Kuntien yhteinen yleiskaava (43 §, 44 § ja 45 §)

Lakiesitys sisältää hallitusohjelman vastaisesti uuden kaavatason. Kyse on nykyisenkin lain mahdollistamasta kuntien yhteisestä yleiskaavasta, joka saisi uudistuksessa vahvemman aseman muodostuen omaksi kaavatasokseen. Vaikka maakuntakaava päivittyisi, ohjaisi yhteinen yleiskaava kuntien yleiskaavoja. Yksittäinen kunta ei voisi yhteistä kaavaa alueeltaan kumota, vaan se tulee tehdä kaikissa kunnissa.

Pohjois-Savon liitto tunnistaa tarpeen ohjata seudullista suunnittelua erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla, mutta uudenlainen kuntien yhteinen yleiskaava olisi hallinnollisesti hankala ja vastoin sujuvoittamisen, joustavuuden sekä strategisuuden tavoitteita. Vaadimme, että käytäntö kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisesta säilytetään nykyisen lainsäädännön mukaisena.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Merkittävä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kevennys on kaupan ohjauksen poistaminen maakuntakaavalta. Tämä on hyväksyttävissä, vaikka menettelyllä voi olla haitallisia vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kestävyys. Lain perusteluissa jätetään edelleen maakuntakaavalle tehtäväksi määrittää maakunnallisesti merkittävät kaupan alueet. Jotta näitä voidaan osoittaa, tulee tehdä vaikutusten arviointi myös kaupan laadusta ja määrästä. Vaikka ohjausvaikutus siis poistuu, selvitysvastuu jäisi säädösluonnoksen mukaan ennalleen.

Vuonna 2024 julkaistun selvityksen (Selvitys kaupan suuryksikkösääntelyn muutostarpeista ja -mahdollisuuksista Petteri Orpon hallitusohjelman maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevaan kirjaukseen liittyen, Aleksi Heinilä) mukaan maakuntakaavan tulisi yhtäältä mahdollistaa ja olla joustava, toisaalta sen tulisi samanaikaisesti olla riittävän ohjaava, koska sääntelyllä on paljon perusteltuja yleiseen etuun liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita. Toisin sanoen myös maakuntakaavassa olisi jatkossa tehtävä kaupan selvitys, joka ottaisi huomioon kaupan laadun ja määrän, vaikkei kyseisiä asioita enää maakuntakaavalla ohjattaisi. Lisäksi selvityksiä on laadittava maakunnallisen merkittävyyden toteutemiseksi.

Lakiluonnoksesta on kaupan sijainnin ohjauksesta jätetty pois vaatimus saavutettavuudesta kestävillä kulku-muodoilla, asiointimatkojen kohtuullisuudesta sekä liikenteen mahdollisimman vähäisistä haitallisista vaikutuksista.

Vaatimus saavutettavuudesta kestävillä kulkumuodoilla, asiointimatkojen kohtuullisuudesta sekä liikenteen mahdollisimman vähäisistä haitallisista vaikutuksista tulee säilyttää laissa. Yhteiskunnassa, jossa ikääntyneiden osuus väestöstä on yhä suurempi, kaupan palveluiden on oltava tasapuolisesti kaikkien väestöryhmien saavutettavissa. Lakiesitystä tulee täydentää ainakin kaupan merkintöjen siirtymäsäännösten osalta.

Lakiluonnoksen siirtymäsäännöksissä ei kerrota, mitä tapahtuu voimassa olevien maakuntakaavojen kaupan ratkaisuille. Pohjois-Savon liiton uusimmassa seudullisesti merkittävää kauppaa koskevassa selvityksessä (2024) Kuopion ja Siilinjärven keskeisillä alueilla todettiin johtopäätöksenä, että nykyisellään, osoittaessaan erikseen tilaa vaativan kaupan alueet ja vähittäiskaupan suuryksiköt, maakuntakaava on toimiva, mahdollistavakin.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimarakentamisen etäisyysääntely (68 §)

Lakiluonnoksessa esitetty lisäys tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskevasta säännöksistä (kahdeksan kertaa voimalan korkeus) silloin, kun tuulivoimala ei sijoitu maakuntakaavan osoittamalle tuulivoimaloiden alueelle, ei ole perusteltu ja siitä tulee luopua. Kuntien itsehallintoa ja kuntien mahdollisuuksia kaavoittaa tuulivoima-alueita alueellaan ei tule rajoittaa kategorisella etäisyysääntelyllä. On ehdottoman tärkeää, että myös jatkossa tuulivoimamaakuntakaavan ratkaisu voi täsmentyä ja tarkentua kunnan laatimassa yleiskaavassa.

Kategoriseen etäisyysääntelyesitykseen liittyy monia haitallisia seurauksia. Potentiaaliset ja teknistaloudellisesti kannattavat tuulivoimaloiden alueet vähenisivät, eivät vain Etelä-Suomessa, vaan meillä Pohjois-Savossakin huomattavasti. Tällöin tarvittaisiin yhä pitempiä voimajohtoja ja tiestöä, mikä vähentäisi erityisesti metsäpeitteisten alueiden pinta-alaa ja hiilinieluja. Haitan kärsijöinä voimalinjojen vaikutuspiiriin tulevien maanomistajien määrä nousisi huomattavasti. Haitallisten ympäristövaikutusten välttäminen ja minimointi vaikeutuisi, kun maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoimapotentiaalisten alueiden ulkopuolella sijaitsevat tuulivoima-alueet sijoittuisivat entistä syrjäisemmille ja erämaamaisemmille alueille. Koko maan mittakaavassa seurauksena voi olla puhtaan sähköön saatavuuden merkittävä heikkeneminen ja siihen kytkeytyvien investointien toteutumatta jääminen, mikä merkitsee huomattavaa kansantaloudellista tappiota.

Pohjois-Savon liiton näkemyksen mukaan tuulivoiman etäisyys olemassa olevasta ja tulevasta asutuksesta tulisi määritellä kaavoitusprosessissa vaikutusten arvioinnin perusteella, eikä lakiin tulisi kirjata yksityiskohtaista voimalan korkeuteen sidottua metrimäärää. Mahdolliset haittavaikutukset liittyvät keskeisesti kunkin kohteen maasto- ja luonto-olosuhteisiin.

Lakiluonnoksessa esitetty tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä poikkeaminen maanomistajien suostumuksella ei poista etäisyysääntelyn ongelmallisuutta. Esitetty suostumusmenettely voi joissakin tapauksessa muodostua hankkeen toteutumisen esteeksi maanomistajien suuren määrän takia tai viedä kohtuuttomasti aikaa ja hidastaa suunnittelun etenemistä.

Maakuntakaavan tarkoitus on olla yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jossa osoitetut ratkaisut tarkentuvat yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä. Mikäli maakuntakaavassa osoitettua alueen erityisominaisuutta kuvaavaa tuulivoimapotentiaalisten alueiden merkintää (musta pistekatkoviiva) ryhdyttäisiin tulkitsemaan lakiesityksen perustelujen mukaisella tiukkuudella, se estäisi suunnittelujärjestelmän peruseriaatteiden toteutumisen.

Lakiluonnoksen kirjaus on tältä(kin) osin on ristiriidassa Suomen suunnittelujärjestelmän periaatteiden kanssa ja sen kanssa, mitä tässä samassa uudessa alueidenkäyttölaissa (lukuissa 4 ja 5) säädetään maakuntakaavan yleispiirteisyydestä ja ”lentokorkeuden nostamisesta”.

Uusi sisältövaatimus siitä, että tuulivoimalarakentaminen ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia edellyttäisi objektiivisia kriteerejä haitallisuuden asteelle. Nyt lakiluonnoksessa

esitettyyn kirjaukseen jää epävarmuutta siitä, mitä merkittävä haitallinen maisemavaikutus yksiselitteisesti tässä yhteydessä tarkoittaisi. Jo nyt voimassa olevan lain mukaan maisemavaikutukset on arvioitava ja huomioitava kaavoituksessa. On todennäköistä, että lisäys merkittävistä haitallisista maisemavaikutuksista hidastaisi suunnittelun etenemistä ja lisäisi tuulivoimakaavoituksen selvitystaakkaa, joka jo nyt on huomattava.

Pohjois-Savon liitto pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä kuntien kaavamonomoliin liittyvän harkintavallan vastaisena sitä, että maisemavaikutukset nostetaan yli muiden vaikutuslajien erityisasemaan juuri tässä kaavatyyppissä.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoimarakentamisen ohjaaminen (70-72 §)

Aurinkovoiman ohjaaminen yleiskaavalla on uutena asiana mukana lakiesityksessä ja aiemmat tuulivoimapykälät tiukentuvat. Molemmista yleiskaavoista voi maanomistaja tehdä aloitteen kunnalle. Pidämme hyvänä, että molemmat energiantuotantomuodot ovat mukana lakiesityksessä, koska nykyiset käytännöt eivät ole selkeitä. Aurinkovoimasta on lisäksi rakentamislain korjausesityksessä 46 § kirjaus, joka edellyttää kaavaa aina yli kymmenen hehtaarin kokoiselle voimalalle.

Aurinkovoiman säätelyn osalta Pohjois-Savon liitto pitää hyvänä alueidenkäyttölain 71 §:n mukaisia kirjauksia aurinkovoimayleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista. Liitto kuitenkin huomauttaa, että 71§ käytetty sanamuoto ”merkittävässä määrin” tulee aiheuttamaan haasteita laintulkinnalle, ellei laissa erikseen määritellä, viittaako merkittävyys aurinkovoimalahankkeeseen kuuluvan metsämaan absoluuttiseen pinta-alaan vai metsämaan osuuteen aurinkovoimahankkeen kokonaisalasta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavoitusmenettelyyn ja vaikutusten arviointi (78 §)

Kaavoitusmenettelyyn ja vaikutusten arviointiin esitetään sekä lisävaatimuksia että kevennyksiä. Osa sisällöstä on siirretty asetuksesta lakiin. Kevennyksinä vaatimus kaavoituskatsauksen laadinnasta korvautuu ajantasaisella tietoverkossa ylläpidettävällä aineistolla ja tämä muutos tehtäisiin myös

Rakentamislain 46 §. Lisäksi kaavan vireilletulosta saa ilmoittaa, kuten kunnassa ilmoitukset julkaistaan, eikä edellytetä sanomalehdessä julkaisemista.

Vaikutusten arviointien osalta on tiukennettu tehtävää siten, että vaaditaan selvittämään todennäköisesti merkittävät vaikutukset. Aiempi sanamuoto oli merkittävät vaikutukset. Uusi muotoilu on 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 ulottaa koskemaan kaikkea kaavoitusta.

Täydennyksessä on riski lisäselvityksien tarpeesta ja uuden termin lopullinen rajausta määrittänyt vasta tulevassa oikeuskäytännössä, mikä kestää vuosia. Ratkaisu ei sujuvoita nykyisiä menettelyitä. Pohjois-Savon liitto esittää, että säilytettäisiin nykyisessä laissa oleva sanamuoto ”merkittävät vaikutukset”.

Lakiuudistuksessa nykymuotoiset kaavoituskatsaukset ja maakuntakaavoituskatsaukset jäisivät pois (79 §). Tie-to vireillä olevista kaavoista löytyisi jatkossa kuntien ja maakuntien tietoverkoista.

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

Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite (90 §)

Uusina asioina lakiin tulee maanomistajien aloiteoikeus (90 §) ja yhteistyö maanomistajien kanssa (kumppanuuskaavoitus). Menettely koskisi suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavoja ja kaikkia asemakaavoja. Molempia laaditaan ja käsitellään jo nyt, mutta menettelyt halutaan lailla yhdenmukaistaa. Aloitteisiin ja kumppanuuskaavoihin molempiin on pykälässä määritelty päätöksien vieminen aina ”monijäseniseen toimielimeen”, mikä tarkoittaa vähintään lautakuntaa. Aloitteiden käsittelylle on asetettu neljän (4) kuukauden määräaika.

Pohjois-Savon liitto ennakoi, että lakiluonnoksessa esitetty menettely voi kuormittaa kuntaorganisaatioita. Kunnan pitää itse voida päättää toimintatavoistaan, jotta kaavaprosessit ja kuntien rajalliset resurssit niiden ohjaamiseen ja läpiviemiseen ovat yhteensopivat.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Pakkokeinot (103, 104 §)

Lakiesityksen 104 §:ssä tuodaan valtioneuvostolle mahdollisuus asettaa määräaika, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on uhkasakon välttämiseksi hyväksyttävä kaava, jossa on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu.

Alueellista ja paikallista demokraattista päätösvaltaa ei tule siirtää keskusjohtoisen päätöksenteon piiriin muissa kuin valtion turvallisuuteen (erit. sotilaallinen) liittyvissä kysymyksissä. Mikäli tällainen määräys annettaisiin, olisi valtion myös vastattava kaavan laatimisen kustannuksista. Epäselväksi jää, miten toimittaisiin, mikäli määräyksen piirissä olevaa kaavaratkaisua ei voitaisikaan sisältö- tai vaikutusten arvioinnin vaatimusten puitteissa perustella. Epäselvää on myös se, millainen valitusoikeus tällaiseen pakkokaavaan liittyisi.

Määräaika- ja uhkasakkomenettely (103 § ja 104 §) kajoaa vahvasti kuntien ja kuntayhtymien itsemääräämisoikeuteen. Pidämme menettelyä kohtuuttomana, eikä esitettyä muutosta tule toteuttaa.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

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

Maakuntakaavan voimaantulo (115 §)

Maakuntakaavan voimaantulo (115 §) on muutettu vastaamaan kuntakaavoja, mikä tulee varmuudella viivästyttämään kuntien kaavoitusta.

Pohjois-Savon liitto vaatii, että maakuntakaavan voimaantulomenettely säilytetään nykyisellään. Liitto perustelee vaatimustaan Orpon hallitusohjelman sujuvoittamistavoitteella. Maakuntakaavaprosessi tulee valituksineen hidastamaan merkittäväällä tavalla kuntien yleiskaavoitusta ja erityisesti energiahankkeita, mikäli sitä ei voida kuuluttaa voimaan ennen lainvoimaisuutta. Voimaantuloa koskeva sääntely tuleekin palauttaa voimassa olevassa

alueidenkäyttölaisissa määriteltyn muotoon, jossa maakuntakaava voidaan kuuluttaa voimaan ennen lainvoimaisuutta eli kun valituksia vielä käsitellään hallintooikeuksissa.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset (129 §)

Toisin kuin vuosituhannen vaihteessa siirryttäessä rakentamislakiin Maankäyttö- ja rakennuslakiin, uuden alueidenkäyttölain luonnoksesta puuttuu siirtymäsäännökset: mitä tapahtuu voimassa oleville maakuntakaavoille, kun uusi laki tulee voimaan. Puuttuvat siirtymäsäännökset on korvattu taannehtivan lainsäädännön piirteitä omaavalla tavalla 129 §, jonka mukaan MRL:n tai Alueidenkäyttölain nojalla voimaan tulleet kaavat ovat voimassa tämän lain mukaisina kaavoina.

Pohjois-Savon liitto pitää ongelmallisena, että voimassa olevia maakuntakaavoja alettaisiin taannehtivasti tulkita uudella lain tavalla. Näiden kaavojen selvityksiä, suunnitteluratkaisuja tai vaikutusten arviointeja ei ole tehty uuden lainsäädännön puitteissa, jolloin niiden tulkinta uudessa viitekehyksessä on mahdotonta. Siirtymäsäännökset tulee määritellä uuteen alueidenkäyttölakiin selkeästi ja koko kaavahierarkian huomioon ottavasti.

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

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Aurinkovoimayleiskaavan laatimisen alaraja (46 §)

Aurinkovoiman säätelyn osalta Pohjois-Savon liitto pitää hyvänä alueidenkäyttölain luonnoksen 71 §:n mukaisia kirjauksia aurinkovoimayleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista. Sen sijaan päivitettävään rakentamislakiin (46 §) sisällytettyä kaavan laadinnan alarajaa (10 ha) Pohjois-Savon liitto pitää liian matalana.

Pohjois-Savon liitto toteaa 10 ha:n pinta-alarajan liian matalaksi. Pohjois-Savon liitto esittää alueensa kuntien edustajien kanssa näkemyksensä, että mikäli tarkka pinta-alaraja on lainsäädännössä tarpeellista määritellä, raja nostettaisiin 100 ha:iin. Yleiskaavoitustarpeen kannalta merkitystä on enemmän hankkeen sijoittumisalueen olosuhteilla kuin hankkeen koolla. Alle 100 ha alueiden aurinkovoimahankkeet tulee tutkia yleiskaavoilla silloin, kun kohde sijoittuu maiseman, luontoarvojen tai asutuksen kannalta herkälle alueelle.

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

Pohjois-Savon liitto ei lausu tästä kohdasta.

Huusko Anu
Pohjois-Savon liitto