

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Lausuntopalvelussa ei ole omaa kohtaa yleisille kommenteille. Sen vuoksi Kainuun liitto antaa lausuntonsa niitä koskien tässä ”Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset” -kohdassa.

Kainuun liitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi.

Kainuun liitto toteaa tarkennuksena ja huomiotavaksi mahdollisilla muilla lausuntokierroksilla, että Kainuun liiton kirjaamon sähköpostiosoite on kirjaamo(at)kainuunliitto.fi. Aiemmin käytössä ollut kainuu.fi -päätteinen osoite on poistunut käytöstä.

Lausunnoilla olevan alueidenkäyttölain luonnoksen lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt erityisesti, kun huomioidaan lakikokonaisuuden merkittävyys. Lausuntoaika jää toimielinten aikataulut huomioon ottaen 4-6 viikon mittaiseksi ja lausuntojen valmistelu aika sitäkin lyhyemmäksi. Tämä toimintatapa on vastoin hyvää lainsäädännön valmistelua.

Aiempi maankäyttö- ja rakennuslaki on jakaantunut ja jakaantumassa kokonaisuudistuksessa neljään eri lakiin, joilla on vahvat kytkökset toisiinsa. Kokonaisuuden ja muutoksien vaikutusten hahmottaminen on vaikeaa, koska lait uudistuvat yksi kerrallaan. Kainuun liitto esittää pyynnön, että koulutuksiin ja ohjeisiin sekä muutoksenhakujen prosesseihin kohdennetaan riittävästi resursseja. On tärkeää myös varautua korjaamaan tarvittaessa lakien mahdollisia puutteita.

Kainuun liitto näkee hyvänä asiana sen, että lainsäädännön kautta tulee kaavoituksessa nykyistä ohjekirjekäytäntöä selkeämmin huomioon otettavaksi suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot.

Lakiuudistuksessa säädökset kaavan laatijan pätevyydestä on siirretty asetuksesta osaksi lakia ja sen lukua 1. Kainuun liitto esittää, että lain perusteluissa avattaisiin tarkemmin, missä tehtävässä tai roolissa kaavan laatijan pätevyys on tarpeellinen. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 3484/2016 todetaan, että kaavan laatijan pätevyyttä koskeva (nykyinen) säännös ei edellytä, että kaikki kaava-asiakirjojen laatimiseen osallistuneet tai niitä allekirjoittaneet henkilöt ovat täyttäneet edellä todetut pätevyysvaatimukset. Kun lainsäädäntö muuttuu, vasta oikeuskäytäntö näyttää, mitä se käytännössä tarkoittaa. Maankäytön suunnittelijoista on huomattava pula, joten asian avaaminen hallituksen esityksen perusteluissa selkeyttäisi säädöksen toimeenpanoa.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Kainuun liitto pitää tärkeänä, että lakiuudistuksessa ja sen toimeenpanossa kiinnitetään erityistä huomioita lakiluonnoksen 2. luvun 16 §:ssä todettuihin kuntien riittäviin voimavaroihin ja asiantuntemukseen. Maankäytön suunnittelun ja teknisen toimialan haasteina ovat osajapula ja jatkuvan oppimisen tarve uusien haasteiden äärellä. Sujuvuuden yksi suurimmista käytännön haasteista on tällä hetkellä osaavan työvoiman puute niin julkisella sektorilla kuin yksityisillä toimijoilla. Tähän tulee pystyä löytämään ratkaisuja, jotta maankäytön suunnittelu on mahdollisimman sujuvaa.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevissa lakiluonnoksen 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. Määräaika- ja uhkasakkomenettelyn on kuntien ja maaitsemääräämisoikeuteen kajoamista ja kohtuuton. Kainuun liitto toteaa, että nämä esityksen muutokset ovat ongelmallisia ja jopa perustuslain kanssa ristiriitaisia, eikä kannata kyseisen pakkokaavoitusmenettelyn sisällyttämistä lakiin.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Kainuun liitto kannattaa tavoitetta pyrkiä sujuvoittamaan suunnittelumenettelyjä. Lausunnoilla oleva lakiluonnos kuitenkin pitää sisällään säädösesityksiä, jotka voimaan tullessaan pahimmassa tapauksessa hidastavat prosesseja kuin sujuvoittavat niitä. Kaavoituksen sujuvoittaminen edellyttää koko nykyisen suunnittelun ohjauksen koneiston arviointia kaikkine keinoineen. Esimerkiksi kaavoituksen selvitystaakkaa tulisi määritetysti pyrkiä karsimaan. Asetuksista, erityislainsäädännöstä, soveltamisohjeista, alueellisista soveltamisen tulkinnoista, erilaisista oppaista, sekä täysin kohtuuttomaksi paisuneesta selvitystaakasta löytyy nopeitakin ratkaisuja suunnitteluprosessien nopeuttamiseen. Sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta ratkaisevaa on se, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä asioita ratkotaan oikeilla kaavatasoilla ja

tarkoituksenmukaisella selvitystarkkuudella. Näin menetellen työn tuottama lisäarvo on oikea-aikaisesti ja oikeiden prosessien käytettävissä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

Lakiluonnoksessa esitetty muutos maakuntakaavan ohjeena olemisen muuttamisesta sen huomioon ottamiseksi yleiskaavaa laadittaessa (27 §) ei ole perusteltu ja siitä tulee luopua. Muutos ei sujuvoita suunnittelua vaan hidastaa sitä, kun oikeuskäytäntöä joudutaan odottamaan vuosikausia. Tämä sitoisi sekä suunnittelun että oikeusasteiden jo ennestään niukkoja resursseja. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen esitetyn kaltainen murentaminen horjuttaisi suunnittelujärjestelmän tuottamaa ennustettavuutta. Maakuntakaavan ohjausvaikutus tuo luotettavuutta ja pysyvyyttä Suomen kannalta kriittisille elinkeinoelämän investoinneille. Ennustettavuuden heikentyminen hidastaisi, ja saattaisi jopa osaltaan estää mm. puhtaan siirtymän hankkeiden etenemistä ja investointeja. Maakuntakaavoitusta voidaan viedä yleispiirteisempään ja strategisempaan suuntaan niin haluttaessa monilla muilla ohjauskeinoilla. Näin todettiinkin vuosina 2022–2023 toteutetussa ja ympäristöministeriön tilaamassa Tulevaisuuden maakuntakaava - selvityshankkeessa.

Viranomaisten tehtävä edistää maakuntakaavan toteuttamista

Lakiluonnoksessa esitetään muutosta poistaa viranomaisilta maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoite (27 §). Kainuun liitto toteaa, että viranomaisten ei tule nostaa itseään tällä tavalla demokraattisen päätöksenteon yläpuolelle. Jos viranomaisten edistämisvelvoite poistuu, on riski, että viranomaisten ratkaisut hidastavat tai eivät edesauta demokraattisesti päätetyn maakuntakaavan toteutumista. Muutosta perustellaan sillä, että viranomaisia ei enää katsota voitavan velvoittaa edistämään aktiivisesti kaavan toteutumista, koska maakuntakaavan vahvistamismenettely on poistettu ja viranomaisten vaikutusmahdollisuudet maakuntakaavan sisältöön ovat siten heikentyneet. Kainuun liitto toteaa, että huolimatta vahvistamismenettelyn poistumisesta kaikkien viranomaisten vaikuttamismahdollisuudet on varmistettu lainsäädännössä useammassa kohdassa. On tärkeää, että viranomaistahot myös varaavat riittävät resurssit vuoropuheluun maakunnan liittojen kanssa erityisesti kaavoituksen alkuvaiheeseen, jossa määritetään prosessin tavoitteet ja mm. tarvittavat myöhemmin laadittavat selvitykset. Kainuun liitto ei näe esitettyä muutosta poistaa viranomaisilta maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoite perusteltuna.

Maakuntakaavan yhteensovittamistehtävä

Lakiluonnoksessa esitetty muutos maakuntakaavan yhteensovittamistehtävän poistumisesta ei ole perusteltu ja muutoksesta tulee luopua. Yhteensovittamistehtävä tulee säilyttää laissa.

Maakuntakaavan merkittävin tehtävä on yhteensovittaa erilaiset ja eri tason 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 maakuntakaavoituksesta vastaavilla maakunnan liitoilla. Se takaa

valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen ja hyväksyttävyyden alueellisesti ja samalla edistää eri tahojen sitoutumista niiden toteuttamiseen. On keskeisen tärkeää ymmärtää, ettei maakuntakaavaprosessin merkittävin osa ole kaavan tekninen piirtämissuoritus, vaan sen taustalla suoritettu laaja, monipuolinen ja osallistava yhteensovittamis- ja suunnitteluprosessi. On lyhytnäköistä olettaa, että maakuntakaavassa jatkossa olisi mahdollista yhteensovittaa eri intressejä keskenään samalla tavalla kuin nykyisen voimassa olevan lainsäädännön mukaan on voitu tehdä. Maakuntakaavan kyky yhteensovittaa erilaisia näkemyksiä ja toisinaan ristiriitojakin, ei ole korvattavissa millään muulla välineellä suunnittelujärjestelmässämme.

Maakuntakaavan ja yleiskaavan suhde

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi uudesta mahdollisuudesta laatia yleiskaava perustellusta syystä maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen (27 §). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan poikkeamisen tarve tulisi perustella esimerkiksi maakuntakaavaratkaisun vanhentuneisuudella tai muulla vastaavalla kunnan alueidenkäytön kehittämisen tarpeeseen liittyvällä syyllä. Kaavan vanhentuneisuus on perusteltu ja tarkoituksenmukainen syy poiketa tarvittaessa kaavasta, mutta perustelun jälkimmäinen osa mahdollistaa erittäin laajan tulkinnan poikkeamiselle. Kainuun liitto ei näe perusteltuna, että maakuntakaavasta poikkeaminen avataan näin merkittävästi paikallisille alueidenkäytön kehittämisen tarpeille. Maakuntavaltuuston päätösten maakuntakaavasta tulee ohjata ja mahdollistaa jatkossakin tarkempaa suunnittelua, eikä niitä tule voida ohittaa ilman tarkoituksenmukaista perustetta.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Lakiluonnoksessa maakuntakaavan sisältövaatimukseen on lisätty muun muassa ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen sekä luonnon monimuotoisuuden vaaliminen (23 §). On tärkeä tunnistaa ja ymmärtää, että sisältövaatimusten laajentaminen johtaa uusien selvitysvaatimusten ja valitusperusteiden muodostumiseen, vaikka esimerkiksi ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvää suunnittelua on jo tehty nykyisenkin lainsäädännön puitteissa eri puolilla Suomea. Uudet selvitystarpeet ja valitusperusteet tarkoittavat enemmän työtä, kustannuksia ja aikaa suunnitteluprosesseille.

Myös liikennejärjestelmän toimivuutta koskeva maakuntakaavan sisältövaatimus olisi uusi. Maakuntakaavassa huomioitaisiin eri henkilö- ja tavaraliikennemuotojen ja niiden edellyttämän infrastruktuurin (esimerkiksi väylät, liikenteen solmupisteet ja muut liikennejärjestelmän toimivuuden kannalta tarpeelliset alueet, kuten joukkoliikenteen varikot ja raskaan liikenteen tarvitsemat alueet) alueidenkäytölliset tarpeet maakuntakaavan tehtävän mukaisella tarkkuudella. Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa liikennejärjestelmän toimivuuteen liittyvänä edellytettäisiin yleispiirteisessä maakuntakaavassa osin hyvinkin paikallisesti vaikuttavien teemojen huomioimista. Kainuun liitto toteaa, että tältä osin uusi sisältövaatimus on jossain määrin ristiriitainen siihen nähden, että maakuntakaavassa käsitellään jatkossa vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviä asioita. Asiaan liittyy myös maan huoltovarmuuteen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä näkökohtia, jotka tulisi lain viimeistelyn yhteydessä tarpeellisissa määrin huomioida.

Maakuntakaavan esitystapa

Lakiluonnoksen 24 §:ssä käsitellään maakuntakaavan esitystapaa. Kainuun liitto haluaa korostaa, että tietomalli- ja vakiomuotoinen esitystapa ei saa tosiasiallisesti johtaa kaavoituksen sisältöjen ohjaamiseen. Kaavoitus ei ole vain karttatekninen suoritus, vaan sen keskeinen sisältö muodostuu niistä määräyksistä, ohjeista ja periaatteista, joita kaavakohteisiin liitetään.

Lakiluonnoksessa esitetään uutena kohtana, että Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin jatkossa antaa tarkempia säännöksiä maakuntakaavan mittakaavasta (24 §). Voimassa olevien säädösten mukaan maakuntakaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö. Kainuun liitto pitää nykyisiä säädöksiä parempana maakuntakaavan mittakaavan lähtökohtana kuin esitettyä uutta lisäystä lakiin erityisesti, kun huomioidaan, että jatkossa maakuntakaavoissa keskityttäisiin vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Lakiesitys sisältää hallitusohjelman vastaisesti tosiasiallisesti uuden kaavatason. Kyse on nykyisenkin lain mahdollistamasta kuntien yhteisestä yleiskaavasta, joka saisi nyt ohjauksen kannalta vahvemman aseman muodostuen näin käytännössä omaksi kaavatasokseen. Vaikka maakuntakaava päivittyisi, ohjaisi yhteinen yleiskaava kuntien yleiskaavoja. Yksittäinen kunta ei voi yhteistä kaavaa alueeltaan kumota, vaan se tulee tehdä kaikissa kunnissa. Maakunnan liittojen rooli ylikunnallisten maankäyttökysymysten ratkaisijana on erityisesti pienten kuntien osalta tarpeellinen. Maakuntakaavan heikentäminen lisäisi työmäärää kuntien kaavoituksessa, kun ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavia alueidenkäytön suunnittelun teemoja selvityksineen ja vuorovaikutusmenettelyineen siirtyisi maakuntien liitoilta kuntien tehtäväksi. Työmäärän lisääntyminen voi olla riski kaavoituksen sujuvuudelle, sillä kuntien resurssit ovat jo tällä hetkellä käytössä täysimääräisesti. Muutos olisi ongelmallinen myös valtion organisaatioiden resurssien riittävyyden kannalta, koska se lisäisi valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen seuraamista aiempaa useamman kaavaprosessin yhteydessä kuin tähän asti. Kainuun liitto ei kannata kuntien yhteisen yleiskaavan painoarvon lisäämistä.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säädökset ovat muuttuneet useasti suhteellisen lyhyessä ajassa viimeisen 15 vuoden aikana, kun otetaan huomioon maankäytön suunnittelun ja sen vaikutusten pitkäjänteisyys. Jokainen muutos aiheuttaa ja on aiheuttanut uuden tarpeen ajantasaistaa kaavoja, joka edellyttää jokainen kerta julkiselta sektorilta ja myös osaksi muilta tahoilta selvitys- ym. resursseja. Kainuun liitto toivoo vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan lakisäädösten valmistelulta huolellista harkintaa ja varmuutta säädösten toimivuudesta pitkällä aikavälillä.

Kainuun liiton mielestä on hyvä, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista painotetaan edelleen maakuntakaavan, yleiskaavan tai asemakaavan keskusta-alueille. Koska lakiesitysluonnoksesta on poistettu vielä lain valmistelun työryhmävaiheessa olleet vaatimukset palveluiden saavutettavuudesta, tulisi lain perusteluissa korostaa sitä, että vähittäiskaupan sijoittumista ohjaavassa kaavassa on otettava huomioon maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset. Kaavojen sisältövaatimuksissa kiinnitetään hieman eri tavoin huomiota liikenteen kestävään järjestämiseen, alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja palvelujen saavutettavuuteen.

Lakiluonnoksen mukaan jatkossa maakuntakaavalla ohjattaisiin vain maakunnallisesti merkittävien kaupan alueiden sijoittumista, mutta ei niiden mitoittamista. Lain perusteluissa kuitenkin todetaan, että arvioitaessa suunnitteluratkaisun vaikutuksia keskusta-alueen kaupallisiin palveluihin otettaisiin huomioon muun muassa kaupan laatu ja määrä. Toisin sanoen myös maakuntakaavassa olisi jatkossa tehtävä kaupan selvitys, joka ottaisi huomioon kaupan laadun ja määrän, vaikkei kyseisiä asioita enää maakuntakaavalla ohjattaisi. Todennäköistä on, että maakuntakaavoituksessa jouduttaisiin kuitenkin tässä yhteydessä tarkastelemaan myös kaupan alueiden mitoittamista kokonaisuuden hahmottamiseksi. Lisäksi vastaava selvitys on tuotettava maakunnallisen merkittävyyden toteamiseksi. Kaupan ohjauksen keventäminen ei siis todellisuudessa vähentäisi sen laatimiseen kuluvaa aikaa, työmäärää, selvitystaakkaa ja kustannuksia. Lopputulos, jossa ohjausvaikutus poistuu, mutta selvitysvastuu kustannuksineen jää säädösluonnoksen mukaan ennalleen, on suunnittelun lähtökohtana erityisen haastava ja osin jopa mahdoton toteuttaa ja hallita.

Voimassa olevia kaavoja koskevassa siirtymäsäännöksessä (129 §) on esitetty säädös siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain tai alueidenkäyttölain nojalla voimaan tullut maakuntakaava on voimassa tämän lain mukaisena maakuntakaavana. Siirtymäsäännöksen osalta jää epäselväksi, mitä muutokset kaupan säädöksissä käytännössä tarkoittavat jo hyväksytyjen ja voimaan tulleiden kaavojen tulkinnan ja soveltamisen näkökulmista.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnosta koskevassa Hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä. Tuulivoimaa koskevassa asiakohdassa todetaan, että tuulivoimalan sijoittaminen tuulivoimayleiskaavassa (tai asemakaavassa) lähemmäs kuin kahdeksan kertaa voimalan korkeuden etäisyydelle edellyttää kaikissa Suomen kunnissa sitä, että alue on ensin kaavoitettu maakuntakaavassa tuulivoimaloiden alueeksi.

Lakiluonnoksessa esitetty lisäys tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskevasta säännöksistä ei ole tarkoituksenmukainen ja siitä tuleekin luopua. Kuntien itsehallintoa ja kuntien mahdollisuuksia kaavoittaa tuulivoima-alueita alueellaan ei tule rajoittaa kategorisella etäisyyssääntelyllä. Etäisyyssääntelyesitykseen liittyy monia epävarmuustekijöitä ja se voisi aiheuttaa haitallisia vaikutuksia mm. talouteen, ympäristöön ja energian saatavuuteen siellä, missä sitä

tarvitaan. Kategorinen etäisyyssääntely ei ole tarkoituksenmukainen, koska alueet ja niiden olosuhteet vaihtelevat eri paikoissa, samoin kuin tilanteeseen sopiva etäisyys (esim. maaston muotojen vaikutus). Mikäli esitys astuisi voimaan, kuntien mahdollisuudet saada tuloja tuulivoimarakentamisesta heikkenisi merkittävästi. Potentiaalisten ja teknistaloudellisesti kannattavien tuulivoima tuotantoalueiden koon ja määrän merkittävä väheneminen kaikkialla Suomessa myös esimerkiksi Kainuussa, aiheuttaisi negatiivisia taloudellisia vaikutuksia myös tuulivoimayrityksille. Voimajohtoja ja tiestöä tarvittaisiin enemmän, mikä vähentäisi erityisesti metsäpeitteisten alueiden määrää. Haitallisten ympäristövaikutusten välttäminen ja minimointi vaikeutuisi, kun maakuntakaavassa osoitettujen alueiden ulkopuolella sijaitsevat tuulivoima-alueet sijoittuisivat entistä erämaisemmille alueille. Maakuntakaavan pitkistä aikajänteistä johtuen tuulivoimarakentamisen teknologisen kehittymisen, maakunnan asumisrakenteen muutosten sekä sähköntuotannon markkinoiden muutosten huomioimisen pitää olla mahdollista nopeammalla aikataululla kuntien suunnittelussa. Asutukseen kohdistuvien haitallisten vaikutusten välttäminen ja minimointi on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ja kunnallisen demokratian ja päätöksenteon kautta.

On tarpeen myös huomioida, että etäisyyssääntely antaisi mahdollisesti yhdelle tai parille vapaa-ajan asunnon omistajalle mahdollisuuden vaikeuttaa tai estää hankkeen toteutumisen, jota demokraattisesti valitut kuntapäätäjät kannattavat ja joka loisi elinvoimaa kuntaan sekä vakauttaisi kuntataloutta ja toisi täten hyötyjä tuhansille vakituksille asukkaille. Todettakoon myös, että etäisyyssääntelyllä lienee toteutuessaan jo vaikutus siihen, toteutuvatko nyt suunnitteilla olevat vihreän energian hankkeet.

Lakiesityksen perustelujen mukaan tilanteessa, jossa osa tuulivoimayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloista ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, vähimmäisetäisyyttä olisi noudatettava niiden tuulivoimaloiden osalta, jotka olisivat maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolella. Kirjaus on ristiriidassa Suomen suunnittelujärjestelmän periaatteiden kanssa. Maakuntakaavan tarkoitus on olla yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jossa osoitetut ratkaisut tarkentuvat yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä. Mikäli maakuntakaavassa osoitettua alueen erityisominaisuutta kuvaavaa soveltuvien tuulivoimaloiden alueiden osa-aluemerkintää (piste-katkoviiva, ei ole aluevaraus) ryhdyttäisiin tulkitsemaan lakiesityksen perustelujen mukaisella ehdottomalla tavalla, se estäisi suunnittelujärjestelmän perusperiaatteiden toteutumisen. On ehdottoman tärkeää, että myös jatkossa tuulivoimamaakuntakaavan ratkaisu voi täsmentyä kunnan laatimassa yleis- tai asemakaavassa.

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

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

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

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Mahdollisuus laatia suoraan rakennusluvat mahdollistava aurinkovoimaosayleiskaava on hyvä ja kannatettava uudistus.

Lakiluonnoksen esitykseen, jonka mukaan aurinkovoimarakentamista ei osoitettaisi yleiskaavoituksessa jatkossa merkittävässä määrin metsämaalle, tulkintaan liittyy epävarmuutta. Mikäli näin edetään, se edellyttää kriteerejä, mitä ”merkittävässä määrin” tarkoittaa. Esimerkiksi viittaako merkittävyys aurinkovoimalahankkeeseen kuuluvan metsämaan absoluuttiseen pinta-alaan, vaiko metsämaan osuuteen aurinkovoimalahankkeen kokonaisalasta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kainuun liitto näkee lähtökohtaisesti hyvänä, että lainsäädännöllä edelleen tunnistetaan kunkin kaavatason tehtävä ja tarkoitus kaavan vaikutuksia selvittäessä. Lakimuutoksen myötä maakuntakaavassa tarkasteltavat asiat olisivat jatkossa kuitenkin vähintään maakunnallisesti merkittäviä. Vaikka maakuntakaavan ohjausvaikutteisuutta kevennettäisiin, ei selvitysten määrä ja niihin kuluva aika välttämättä vähene. Esimerkiksi jatkossa kokonaan uutena kysymyksenä tulee maakunnallisen merkittävyyden rajan määrittely.

Kainuun liitto pitää lakiluonnoksessa esitettyä muutosta luopua voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta maakuntakaavan ehdotusvaiheen viranomaiskuulemisesta lähtökohtaisesti hyvänä ja kannatettavana muutoksena. Ehdotusvaiheen viranomaislausuntokierroksen poistamisen jälkeen on kuitenkin tärkeää varmistaa vuoropuhelu ja viranomais tahojen resurssit ja osallistuminen erityisesti maakuntakaavan aloitus- ja valmisteluvaiheessa.

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

Lakiluonnoksen 90 §:n mukaan maanomistajalla on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitetun yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan on päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Kainuun liitto tuo esille monijäsenisten toimielinten perustamisen haasteen erityisesti pienissä kunnissa.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Perustuslain 121 § mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja Kuntalain 7§ mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Kainuun liiton 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. Erityisesti tilanteessa, mikäli valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet jatkossa muutetaan muotoon, jossa mainitaan esimerkiksi tiettyjä hankkeita nimeltä, voidaan tätä ohjausta pitää myös tietyn ratkaisun kaavoittamiseen velvoittavana. Lakiluonnoksessa esitetty määräaikamenettely voi myös olla täysin kohtuuton vaatimus, sillä kaavoitusprosessin kesto on usein vaikeasti ennakoitavissa sekä osallisuuden että viranomaisten edellyttämien ja muiden tarpeellisten selvitysten vuoksi. Lakiesityksestä jää myös epäselväksi, voisiko kaavan laatija itse valittaa omasta kaavastaan, mikäli sen sisältö ei vastaa maakunnan tai kunnan tavoitteita. Lisäksi epäselväksi jää, miten maakunta tai kunta voi hyväksyä kaavan, joka ei mahdollisesti täytä sisältövaatimuksia ja ole siten laillinen, kun sen lopputulos perustuu määräykseen eikä vaikutukset arvioivaan suunnitteluun.

Kainuun liitto toteaa esityksen 103 § ja 104 § olevan ongelmallisia ja jopa perustuslain kanssa ristiriitaisia, eikä kannata kyseisen pakkokaavoitusmenettelyn sisällyttämistä lakiin. Lisäksi Kainuun liitto pitää tärkeänä, että hallitus pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Kainuun liitto esittää, että lainsäädäntöuudistuksessa arvioidaan mahdollisuudet rajata asemakaavan valitusoikeus alueelliselta yhteisöltä. On myös hyvä tässä yhteydessä tarkastella valtakunnallisten toimijoiden valitusoikeutta.

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

Lakiluonnoksen mukaan tiedoksianto ja voimaantuloa koskevia säännöksiä muutettaisiin maakuntakaavan osalta muun muassa siten, että maakuntakaavan voisi asemakaavojen ja yleiskaavojen tapaan määrätä ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta täytäntöönpantavaksi vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Voimassa olevan lain mukaan maakuntahallitus voi määrätä maakuntakaavan kokonaan täytäntöönpantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Uuden säännöksen soveltaminen käytännössä maakuntakaavan osittaisessa täytäntöönpanossa voi olla haastavaa. Erityisesti tilanteessa, missä valitusperusteet kohdistuisivat kaavoitusmenettelyyn ja siten koko kaava-alueeseen. Maakuntakaavoissa käsitellään usein teemoja, joissa halutaan mahdollisimman pian päästä etenemään kuntakaavoituksella ja hankesuunnittelulla kuten esimerkiksi energiantuotanto ja -siirto. Kainuun liitto esittää, että maakuntakaavan voisi jatkossa yhä määrätä voimaan kokonaisuudessaan, mutta hallinto-oikeus voisi tarvittaessa kieltää toimeenpanon niiltä osin, kuin mihin kohdistuu valituksia. Näin vältettäisiin tarpeettomat viiveet suunnittelujärjestelmän yleispiirteisellä tasolla kuitenkin varmistaen ratkaisujen lainmukaisuus.

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voimassa olevia kaavoja koskevassa siirtymäsäännöksessä (129 §) säädettäisiin siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain tai alueidenkäyttölain nojalla voimaan tulleet kaavat ovat voimassa tämän lain mukaisina kaavoina.

Epäselväksi jää, mitä tämä käytännössä tarkoittaa jo hyväksytyjen ja voimaan tulleiden kaavojen tulkinnan ja soveltamisen näkökulmista. Esimerkkinä kunnan hyväksymä tuulivoimaosayleiskaava, jonka aluetta ei ole osoitettu voimassa olevassa maakuntakaavassa tuulivoimaloiden alueeksi (ei seudullisesti merkittävä hanke). Voimaan tulleiden kaavojen selvityksiä, suunnitteluratkaisuja tai vaikutusten arviointeja ei ole tehty uuden lainsäädännön viitekehyksessä. On ongelmallista, jos voimassa olevia kaavoja aletaan tulkitsemaan eri tavalla kuin, mitä niiden hyväksymisen yhteydessä voimassa oleva laki on säätänyt.

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

Lausunnoilla olevan lakiluonnoksen mukaan nykyiseen alueidenkäyttölakiin (entiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin, tulevaan kaavojen toteuttamislakiin) lisättäisiin metsätalouden harjoittamisen rajoituksia koskeva korvaus (101 a §). 101 a §:ä sovellettaisiin kaavoihin, jotka on hyväksytty lain voimaantulon jälkeen. Korvauksesta ei ole keskusteltu kaavojen toteuttamista koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteleivassa työryhmässä.

Ehdotuksen mukaan kunta joutuisi korvaamaan maanomistajalle maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta aiheutuvat vähäistä suuremmat taloudelliset menetykset, ellei kyse ole luonnonsuojelulain mukaisesta suojelualueesta tai luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettusta alueesta tai metsälain 10 §:n mukaisista kohteista.

Esitetty muutos on kaavojen sisältövaatimukset ja asetettu korvauskynnys (vähäistä suurempi menetys, vähintään 3000 € tai 4 % rajoituksenalaisen markkinakelpoisen puuston arvosta) huomioon ottaen kunnille kohtuuton. Kunnat eivät enää voisi laatia luonnonarvojen vaalimista ja luonnon monimuotoisuutta koskevia sisältövaatimuksia täyttäviä kaavoja ilman huomattavaa korvausvelvollisuutta.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Pidämme rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan 46 §-luonnokseen sisällytettyä kaavan laadinnan alarajaa aurinkovoiman tuotantoalueelle (10 ha) aivan liian alhaisena. Kainuun liitto toteaa, että esityksessä ei ole riittävästi perusteltu kymmenen hehtaarin kokorajaa. Vaatimuksen kaavoituksesta on selkeästi perustuttava aurinkovoimalan vaikutuksiin.

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

-

Kainuun liitto Kirjaamo
Kainuun liitto - Kainuun maakuntahallitus 23.6.2025 § 105