

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsi

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

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

-

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa käsiteltäviin asioihin ehdotetaan lisättäväksi nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, millä halutaan korostaa valtakunnallisen alueidenkäytön ohjauksen tarvetta ilmastonmuutoksen hallinnassa ja sitä koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanon edistämiseksi. Myös huoltovarmuus ja kokonaisturvallisuus lisättäisiin tavoitteissa käsiteltäviin asioihin.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat jatkossa koskea myös ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista sekä huoltovarmuutta ja kokonaisturvallisuutta. Nämä kaikki on tärkeitä teemoja maankäytön yhteensovittamiseksi muuttuvassa yhteiskunnassa.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavan tehtävää rajattaisiin koskemaan ainoastaan vähintään maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Seudullisesti merkittävien alueidenkäyttöratkaisujen tekeminen ja muu kuin vähintään maakunnallisesti merkittäviä asioita koskeva kuntien välisten alueidenkäyttökysymysten ratkaisu tapahtuisi jatkossa kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa, mikä lisäisi kuntien välisen yhteistyön tarvetta.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavan tehtävän rajaaminen edellä mainitulla tavalla tarkoittaisi myös sitä, että maakuntakaavassa ei enää nykyiseen tapaan ohjattaisi yksittäisten kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämistä, vaan se olisi kaavajärjestelmän työnjaossa kuntakaavoituksen

tehtävä. Maakuntakaavan rooli vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa muuttuisi myös merkittävästi, koska seudullisesti merkittävien suuryksiköiden osoittaminen kuntakaavoituksessa ei enää edellyttäisi sijainnin osoittamista ja mitoituksen esittämistä maakuntakaavassa

Lapuan kaupunki pitää erittäin myönteisenä esitystä siltä osin kuin se koskee maakuntakaavan ohjaavaa vaikutusta kuntakaavoitukseen. Muutos sujuvoittaa esityksen mukaisesti kaavajärjestelmää ja lisää sen joustavuutta.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Lakiehdotuksen mukaan voimassa olevaan lakiin verrattuna yleiskaavan laatimista ja ajan tasalla pitämistä koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että yleiskaavan laatimisen ja ajan tasalla pitämisen tarvetta arvioitaessa olisi huomioitava kunnan kehitys ja alueidenkäytön ohjaustarve. Esityksen mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Säännös olisi nykyisen lain vastaavaa säännöstä joustavampi, koska siinä ei enää edellytettäisi, että asemakaavan on sopeuduttava yleiskaavan kokonaisuuteen eikä sitä, että yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Ehdotetuilla muutoksilla lisättäisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavuutta tilanteissa, joissa asemakaava voidaan perustellusti yleiskaavan vanhentuneisuuden takia laatia yleiskaavasta poiketen. Uudeksi menettelyksi ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Tarkoituksena olisi keventää kaavojen laatimiseen ja hyväksymiseen liittyvää menettelyä ja hallinnollisia prosesseja tilanteessa, jossa samalla alueelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä

yleiskaava että asemakaava. Yhteiskäsittely olisi mahdollista sekä uusilla kaava-alueilla että olemassa olevien kaavojen muutosalueilla. Myös yleiskaavan hyväksyminen ja alueella voimassa olevan asemakaavan kumoaminen voitaisiin esityksen mukaan tehdä samalla päätöksellä.

Lakiehdotukseen esitetyt yleiskaavaa koskevat kaavaprosessin sujuvuutta lisäävät muutokset ja sisältövaatimuksia koskevat muutokset tuovat joustavuutta kuntien kaavoitukseen. Lapuan kaupunki pitää hyvänä uudistuksena, että yleis- ja asemakaava voidaan jatkossa laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Maakuntakaavan sisältövaatimusten 23 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota mm. ilmastomuutoksen hillintään ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen, liikennejärjestelmän toimivuuteen sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, luonnonvarojen kestävä käytön edellytyksiin ja maiseman, kulttuuriperinnön sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimiseen. Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään pykälässä 34 ja asemakaavan osalta pykälässä 50. Sisältövaatimusten mukaan tulee ottaa huomioon mm. luonnon monimuotoisuus, luonnonarvojen vaaliminen ja ympäristöhaittojen vähentäminen. Asemakaavan sisältövaatimusten mukaan asemakaava on laadittava mm. siten, että rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Yleis- ja asemakaavan sisältövaatimusten osalta ei ole mainintaa ilmastomuutoksen hillinnästä eikä sopeutumisesta. Yleiskaavan sisältövaatimuksissa on mainittu mm. energiahuollon tarkoituksenmukainen järjestäminen, mutta tämä on liitetty vaatimukseen, jonka mukaan se on tehtävä mm. ympäristön ja luonnonvarojen osalta kestävällä tavalla.

Lapuan kaupunki katsoo, että lainsäädännössä myös yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimuksiin tulisi lisätä selkeämmin tavoitteet ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen. Ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista edellyttävät toimenpiteet saattavat olla kaavahankkeissa vastakkaisia muiden ympäristötavoitteiden kanssa eikä luontoarvoja pitäisi automaattisesti arvottaa lainsäädännön tasolla ilmastomuutokseen hillintään ja sopeutumiseen liittyvien tavoitteiden edelle, vaan arviointi tulisi tehdä tapauskohtaisesti kaavoituksen yhteydessä.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Lakiehdotuksessa tarkoitetaan vähittäiskaupan suuryksiköllä yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön.

Laista poistettaisiin säännös, jonka mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on

maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Laista poistettaisiin samalla myös velvoite esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa ei olisi myöskään enää esitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Vähittäiskaupan suuryksiköt olisi edelleen osoitettava ensisijaisesti kaavojen keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiin kuitenkin osoittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa keskusta-alueiden ulkopuolelle, jos voitaisiin huolehtia,

että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Voimassa olevaan lakiin verrattuna laissa ei enää säädettäisi palveluiden saavutettavuutta eikä palveluverkkoa koskevista

sisältövaatimuksista.

Lapuan kaupunki pitää erittäin hyvänä muutosta, jonka mukaan seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt esitetään jatkossa kuntien laatimissa yleis- ja asemakaavoissa.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimayleiskaavaa koskeviin erityisiin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskeva säännös. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyyden olemassa oleviin asuinrakennuksiin ja rakentamisluvan saaneisiin sekä voimassa olevassa yleis- tai asemakaavassa osoitettuihin asuinrakennuspaikkoihin olisi oltava kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus, jos tuulivoimayleiskaava ei sijoitu

maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle. Ehdotettu säännös ei tarkoittaisi, että maakuntakaavan tehtävä tai ohjausvaikutus poikkeaisi tuulivoiman osalta siitä, mitä niistä muutoin ehdotetaan säädettäväksi. Tuulivoimalan vähimmäisetäisyydestä voitaisiin poiketa alueen maaomistajien suostumuksella. Lisäksi maisemavaikutuksia koskevaa sisältövaatimusta tarkennettaisiin.

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan sisältövaatimusten mukaan kaavan laadinnassa on huolehdittava mm., että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu alueidenkäyttö sopeutuu ympäristöön ja suunniteltu tuulivoimarakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia.

Maakuntakaavassa esitettäisiin jatkossa vain maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittävät tuulivoima-alueet. Tämä vähentää maakuntakaavoissa esitettävien tuulivoima-alueiden määrää nykyisestä ja tästä syystä lainsäädäntöön ei pitäisi lisätä tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskevaa säännöstä. Yleiskaavojen laadinnan tuulivoimaloiden osalta tulisi jatkossakin perustua tapauskohtaiseen harkintaan ottaen huomioon toiminnasta naapureille aiheutuvat haitat. Lainsäädäntötasolle kirjattava etäisyysvaatimus vaikeuttaa merkittävästi tuulivoima-alueiden rakentamista ja vaikeuttaa kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista. Lapuan kaupunki ei myöskään pidä hyvänä toimintatapaa, jossa maanomistajien

kirjallisilla suostumuksilla tuulivoimalat voitaisiin sijoittaa etäisyysvaatimusta lähemmäksi. Tämä johtaa helposti paikallisella tasolla ristiriitatilanteisiin kaavoitettavilla uusilla tuulivoima-alueilla.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiehdotuksen mukaan yleiskaavaa voitaisiin käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Aurinkovoimarakentamista ei saisi osoittaa ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille eikä merkittävässä määrin metsämaalle. Lisäksi aurinkovoimayleiskaavaa koskevassa luvussa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta periä kaavan laatimisesta aiheutuvia kustannuksia

tietyissä tilanteissa.

Lapuan kaupunki pitää hyvänä, että lakiin ehdotetaan lisättäväksi määräys, jonka mukaan yleiskaavaa voidaan käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Aurinkovoimarakentamista koskien tulee ottaa kuitenkin huomioon, että rakentamista ei rajoiteta liikaa rakentamislakiin tehtävillä muutoksilla.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

-

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

-

Koementit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Lakiehdotuksen mukaan, jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide

teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uuden alueidenkäyttölain säännökset koskevat pääosin kaavoitusta ja maankäytön suunnittelua. Suunnittelutarvealueesta ranta-alueella on säädetty lakiehdotuksen 73 §:ssä. Lakiehdotuksen 105 §:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on mahdollisuus käyttää hallintopakkoaineita niskoittelijaa vastaan. Yleisten oikeusperiaatteiden mukaan kunnan viranomainen ei voi käyttää hallintopakkoa kuntaa vastaan ja tästä syystä 105 §:ää tulisi tarkentaa siten, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi, missä tapauksissa kunnan rakennusvalvontaviranomainen on toimivaltainen viranomainen hallintopakkoasioissa.

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

Kaavojen toteuttamisesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 101 a § maanomistajan oikeudesta saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Lakiehdotuksen mukaan vähäistä suurempana menetystä pidetään, jos se on vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä

prosenttia maanomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on maanomistajalle edullisempi. Tätä pykälää ei sovelleta, jos suojelumääräyksen alaisesta alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelulain mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita. Tätä pykälää ei myöskään sovelleta, jos suojelumääräyksen alaisella alueella sovelletaan metsälakia ja suojelumääräys koskee metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Lakiehdotuksen mukaan

pykälä saattaa jonkin verran lisätä kuntien kustannuksia sellaisissa tapauksissa, joissa kaavassa osoitetaan muita kuin luonnonsuojelulain mukaisesti korvattavia suojelualueita tai metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Pykälä ei koskisi kaavoja, jotka on hyväksytty ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Kunta voisi siten vaikuttaa näiden alueiden lukumäärään laatiessaan yleiskaavaa tai asemakaavaa. Kunta on myös mukana

maakuntakaavan valmistelussa.

Alueidenkäyttölain muutoksella ei saa lisätä kunnille taloudellisia vastuita päätöksistä, joihin kunnalla ei ole päätösvaltaa. Lakiehdotuksessa maakuntakaavaa koskevat korvausvastuut on kuitattu sillä, että kunta on myös mukana maakuntakaavan valmistelussa. Tämä ei turvaa kuntien taloudellista toimintaa, kun valmistelu- ja päätösvalta ei ole näiden päätösten osalta kunnassa. Kuntien vastuulla ei voi olla korvausvastuu, joka perustuu toisten viranomaisten päätöksiin, vaan vastuu korvauksista tulee olla päätöksentekijällä.

Ehdotus sysää myös yleis- ja asemakaavojen osalta yksipuolisesti suojelumääräyksistä johtuvan taloudellisen vastuun kunnille, vaikka rajoitukset perustuvat yhä enenevässä määrin kansallisiin ja EU-tason politiikkatavoitteisiin mm. ennallistamisasetukseen. Alueidenkäyttötavoitteet, valtionhallinnon ohjaus, luonnonsuojelulain tavoitteet ja kansainväliset velvoitteet ohjaavat kuntien kaavoitusta yhä tiukemmin ja velvoittavat kuntia toteuttamaan suojelullisia kaavaratkaisuja. Lakiehdotuksen mukaan kunnat joutuisivat kantamaan niistä yksin taloudellisen vastuunkorvauksen, joka johtaa

rakenteelliseen epäoikeudenmukaisuuteen.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Tämä tarkoittaa,

että vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa. Kaavoitusvaatimus voi pidentää aurinkovoimahankkeiden kokonaiskestoa ja lisätä joissain tapauksissa jonkin verran aurinkovoimayritysten kustannuksia, mutta toisaalta kaavoitus lisää ennakoitavuutta sille, mihin aurinkovoimaloita voidaan sijoittaa. Ehdotuksella on siten jossain määrin sekä rajoittavia että sujuvoittavia vaikutuksia aurinkovoimayrityksiin.

Rakentamislain muutokseen liittyvä aurinkovoimaa koskeva muutos on kohtuuton ottaen huomioon kansainväliset ja kansalliset ilmastotavoitteet. Harkinta kaavan tarpeellisuudesta tulisi edelleen tehdä tapauskohtaisesti kunnassa. Mikäli lain tasolle säädetään raja merkittävälle aurinkovoimarakentamiselle, tulisi raja olla huomattavasti suurempi kuin 10 ha. Kymmenen hehtaarin aurinkovoima-alueen tuotantotehoa ja pinta-alaa ei voida pitää merkittävänä etenkin silloin, jos aurinkovoima sijoitetaan ojittamattomien luonnontilaisten suoalueiden ja pääasiassa metsämaiden ulkopuolelle.

Lisäksi lakiehdotus sallisi esitetyssä muodossaan alle 10 ha:n aurinkovoima-alueiden sijoittumisen em. alueille. Tiukalla sääntelyllä Suomi ei tavoita kansainvälisiä eikä kansallisia ilmastotavoitteitaan.

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

-

Kangasluoma Minna
Lapuan kaupunki