

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

Pohjanmaan kauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Alueidenkäyttölakiluonnoksessa on arviomme mukaan yleisesti hyviä alueidenkäytön suunnittelua ja kaavoitusprosessia sujuvoittavia ehdotuksia. Esityksessä ehdotetaan kaavajärjestelmän säilyvän peruseriaatteiltaan lähes ennallaan, mikä on näkemyksemme mukaan kannatettavaa. Esitys sisältää kuitenkin tiettyjä huolestuttavia muutoksia, jotka tulisivat vaikuttamaan hyvin haitallisesti tuuli- ja aurinkovoimainvestointeihin. Pidämme tärkeänä, että näitä muutoksia harkitaan uudelleen lain jatkovalmistelussa, jotta Suomen tavoitteet puhtaan sähköntuotannon lisäämisestä ja investointien toteutumisesta eivät vaarannu.

Nyt lukujen 8 ja 9 säännökset estävät ja heikentävät elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä tilanteessa, jossa maamme tulisi ottaa mieluummin etunojaa markkinaosuuksista kilpailtaessa. Lakiesitys toimii osaltaan vastoin hallitusohjelman muita tavoitteita, kuten lisätä uusiutuvan sähkön tuotantoa ja siihen perustuvia teollisia investointeja.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Haluamme tuoda esiin huolestamme kaavoituksen resurssien riittävyydestä niin maakuntakaavoituksessa kuin kuntakaavoituksessa. Lakiesityksellä kaavoitukseen tulee lisää sisältövaatimuksia ja kunnille lisää tehtäviä kuntien yhteisten yleiskaavojen myötä. Tämä on haaste kaavoituksen sujuvuudelle.

Suunnittelun ja teknisen toimialan jatkuvana haasteena ovat kaavoituksen osaamis- ja osaajapula. Uutta osaamista tarvitaan esimerkiksi puhtaan siirtymän hankkeiden edistämiseksi. Sujuvuuden suurin käytännön haaste on tällä hetkellä osaavan työvoiman puute erityisesti julkisella sektorilla. Pienten kuntien kaavoitusresurssien vähäisyys on myös tunnistettu haaste. Tähän tulee pystyä löytämään ratkaisuja, jotta laki voi toteutua tarkoitetulla tavalla.

Esimerkiksi Pohjanmaalle ja Keski-Pohjanmaalle on suunnitteilla seuraavan kymmenen vuoden ajalle investointeja yhteensä noin 36 miljardilla eurolla. Näiden edistäminen suunnittelupöydillä sekä sujuva luvitus ja kaavoitus ovat kriittisen tärkeitä alueen positiiviselle kehitymiselle. Siksi pidämme tärkeänä, että resurssien riittävyyteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Uusi alueidenkäyttölaki mahdollistaisi poikkeamisen maakuntakaavan ohjauksesta yleiskaavaa laadittaessa perustellusta syystä, kuten maakuntakaavan vanhentuneisuus. Lisäksi maakuntakaava rajattaisiin koskemaan vähintään maakunnallisesti merkittäviä asioita. Maakuntakaava ei enää määrittäisi lainkaan seudullisia asioita, vaan ne ratkaistaisiin kuntien kaavoituksessa ja kuntien yhteisessä yleiskaavassa, mikä lisää kuntien välisen yhteistyön tarvetta.

Pidämme myönteisenä, että maakuntakaava ei enää ohjaisi yksittäisten kuntien yhdyskuntarakenteen kehittämistä sekä hyvin tarpeellisenä elinkeinojen kehittymisen joustavoittajana ja mahdollistavana tekijänä sitä, että seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin osoittamista ja mitoituksen esittämistä ei enää edellytetä uudessa laissa. On myös tärkeää, että maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta on mahdollista poiketa yleiskaavaa laadittaessa perustellusta syystä.

Pohjanmaan kauppakamarin näkemyksen mukaan tavoitteena oleva kaavajärjestelmän sujuvoittaminen on hyvä asia ja siten maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden keventäminen periaatteessa myös kannatettavaa. Asiaan liittyy kuitenkin tiettyjä epävarmuuksia, joihin haluamme kiinnittää huomiota.

Maakuntakaavalla on tällä hetkellä keskeinen rooli yhteensovittamisessa sekä kuntarajat ylittävien kysymysten ratkaisemissa. Nyt rooli osin muuttuisi, kun seudullisesti merkittäviä, mutta ylikunnallisia vaikutuksia aiheuttavia suunnittelun teemoja siirtyisi maakunnan liitolta kuntien tehtäväksi.

Esityksessä ei määritellä tarkemmin, miten rajataan maakunnallisesti merkittävä ja seudullisesti merkittävä asia, eli millaiset asiat jäisivät jatkossa pois maakuntakaavasta ja siirrettäisiin ratkaistavaksi kuntien yhteisessä yleiskaavassa. Tämä jättää paljon tulkinnanvaraa.

Esityksessä maakuntakaavan roolia ollaan yleisesti keventämässä, mutta samalla tuulivoiman osalta kirjaukset käytännössä korostavat maakuntakaavan merkitystä selkeästi. Tässä on ristiriitaa. Maakuntakaavoitusvaiheessa ei ole käytettävissä tuulivoimaosayleiskaavan laadinnassa käytettäviä resursseja ja selvityksiä. Lienee ilmeistä, että maakuntakaavoituksessa ei voida tehdä niin yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja kuin tuulivoimaosayleiskaavassa, jolloin aluetta on voitu tarkentaa yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.

Lainsäädännön tulee turvata joustava, ennakoitava ja riittävän nopea menettely uusiutuvan energian hankkeiden osalta. On välttämätöntä, että säännöksiä sovelletaan mittakaava huomioiden: pienet hankkeet eivät saa joutua samalle hallinnolliselle tasolle kuin suurhankkeet.

Lakiin tulisi kirjata mahdollisuus kevennettyihin menettelyihin, kun kyseessä on kunnan strategisesti tukema uusiutuvan energian hanke, joka sijoittuu tarkoituksenmukaiselle alueelle (esim. entiset turvetuotantoalueet, joutomaat, tekninen infrastruktuuri).

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaavan osalta sujuvoittamista edistävät kirjaukset ovat hyviä. Lakiesityksen mukaan yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Maanomistajalle tulisi oikeus tehdä aloite sekä asemakaavan että suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta. Lisäksi yleiskaava voisi poiketa maakuntakaavasta perustellusta syystä, esimerkiksi jos maakuntakaava on vanhentunut.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

Asemakaavan osalta lakiehdotuksessa olevat kirjaukset ovat näkemyksemme mukaan hyviä. Kannatamme esityksessä olevaa maanomistajan aloiteoikeutta sekä asemakaavan että suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Lisäksi sujuvan kaavoituksen kannalta on merkityksellistä, että asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Pidämme myönteisenä sitä, että vähittäiskaupan seudullisten suuryksiköiden sijoittumista keskustatoimintojen ulkopuolisille alueille ei enää osoitettaisi maakuntakaavassa. Samoin on myönteistä, että vähittäiskaupan seudullisten suuryksiköiden koon alarajaa ja niiden enimmäismitoitusta keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella ei enää tarvitse esittää

maakuntakaavassa. Muutokset joustavoittavat, nopeuttavat ja mahdollistavat vähittäiskaupan kehittymistä.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiesityksen suurimmat ongelmat liittyvät näkemyksemme mukaan tuulivoimaa koskeviin säädöksiin. Jatkossa tuulivoimala olisi esityksen mukaan sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle asuinrakennuksista tai asuinrakennuspaikoista. Vähimmäisetäisyys ei koskisi maakuntakaavassa tuulivoima-alueeksi osoitettuja alueita eikä sitä sovellettaisi, jos kaikki etäisyysvaatimuksen sisällä sijaitsevat asutuksen omistajat antavat kirjallisen suostumuksensa.

Nyt esitetyllä kirjauksella oltaisiin luomassa jarru tuulivoimarakentamiselle ja uusiutuvan energian tuotannon kehittämiseksi koko Suomessa. Pyydämme huomioimaan ympäristöministeriön FCG:ltä tilaaman raportin arvion, että 8 tai 10 kertaa voimalan kokonaiskorkeutta vastaava etäisyysvaatimus voisi tyrehdyttää maatuulivoimarakentamisen kokonaan 10-15 vuoden sisällä.

Etäisyysvaatimus rajoittaisi voimakkaasti kykyä vastata sähkönkulutuksen kasvuun. Tämä nostaisi sähkön hintaa, mikä heikentäisi merkittävästi teollisten investointihankkeiden toteutumisedellytyksiä. Pohjanmaan kauppakamari toteaa, että ehdotettua etäisyysvaatimusta ei tule kirjata lakiin.

Maatuulivoima on Suomessa tasoitetulta tuotantokustannukseltaan (LCOE) edullisin sähköntuotantomuoto, ja sen merkitys Suomen puhtaan sähköntuotannon tuplaamisessa on keskeinen myös Fingridin ennusteiden mukaan.

Hallituksen esitys on maakuntakaavoituksen roolin osalta myös ristiriitainen: toisaalta maakuntakaavan ohjaavuutta pyritään keventämään, toisaalta etäisyys sääntely lisäisi maakuntatason ohjausta. Maakuntatasolla ei ole mahdollista arvioida riittävällä tarkkuudella tuulivoiman sijoittumista. Tarkemmat vaikutusarviot ja hankesuunnittelu tehdään YVA-menettelyn ja osayleiskaavoituksen yhteydessä. Tämän myötä tuulivoimahankkeet sijoittuvat usein osittain maakuntakaavan osoittamalle tv-alueelle ja osittain sen ulkopuolelle. Maakuntakaavoitus on myös tyypillisesti useita vuosia kestävä prosessi. Sen painoarvon ja yksityiskohtaisuuden kasvattaminen hidastaisi merkittävästi tuulivoiman kehitystä, koska maakuntakaavoja jouduttaisiin laatimaan uudestaan.

Esitetty suostumusmenettely hankaloittaa hankkeiden toteuttamista ja kasvattaa investointiympäristön epävarmuutta: yksikin asuin- tai lomakiinteistön omistaja voisi kaataa hankkeen, jolla on kunnanvaltuuston tuki. On myös epäselvää, kuinka suostumusmenettely käytännössä toteutettaisiin.

Suomessa on nykyisin käytössä toimiva melu- ja välkevaikutuksiin perustuva etäisyysääntely, joka on eurooppalaisessakin mittakaavassa tiukka. Nykyinen luvituskäytäntö on osoittautunut toimivaksi: Suomeen on rakentunut markkinaehtoisesti runsaasti tuulivoimaa, mikä on vahvistanut Suomen energiaomavaraisuutta ja laskenut sähkön hintaa. Samalla tuulivoiman hyväksyttävyyys on pysynyt esimerkiksi Energiateollisuuden selvitysten mukaan korkealla tasolla.

Kunnilla on kaavoitusmonopolinsa nojalla mahdollisuus asettaa halutessaan lisäehtoja tuulivoiman sijoittumiselle. On epäselvää, mihin nyt esitetyllä kiinteällä etäisyydellä pyritään tai millä perusteella etäisyys on valikoitunut. Keinotekoinen kiinteä vähimmäisetäisyys asutukseen tulisi jättää pois alueidenkäyttölaista. Vähintäänkin kielteisiä vaikutuksia tulisi lieventää asettamalla etäisyys huomattavasti nyt esitettyä pienemmäksi ja säätämällä siitä asetuksen tasolla.

Jos etäisyysvaade menisi tällaisenaan käytäntöön, johtaisi se myös kasvavaan sähkönsiirtotarpeeseen, kun tuulivoimalat keskittyisivät yhä pohjoisemmaksi. Kasvavat etäisyydet sähkön tuotannon ja kulutuksen välillä lisäisivät siirtoverkon rakennustarpeita sekä siirtohäviöiden kustannuksia, mitkä vaikuttavaisivat kuluttajien sähkökustannuksiin. Tuulivoimatuotannon kasvu keskittyisi myös pienemmälle maantieteelliselle alueelle, jolloin sähköjärjestelmän tasapainotukseen tarvittavien joustoresurssien kustannukset lisääntyisivät. Jo nyt on nähtävissä suuret haasteet sähkönsiirron osalta, kun tuotanto on pohjoisessa ja kulutus etelässä ja tätä ristiriitaa lakiesitys vielä pahentaisi.

EK:n keräämän puhtaan siirtymän investointien dataikkunan mukaan suurin puhtaan siirtymän investointien potentiaali on maatuulivoimassa, johon myös muut puhtaan siirtymän investoinnit, kuten vety-, kemikaali-, teräs- ja perusteollisuuskin tulevat kasvunsa perustamaan.

Jos Suomi haluaa olla Euroopan johtavia energiantuottajia sekä vetytalouden toimijoita ja hallitusohjelman tavoitteena on lisätä uusiutuvan sähkön tuotantoa siihen perustuvine teollisine investointeineen, ei esitetyillä tuulivoiman etäisyysvaateilla ole perusteita. Jos tuulivoimaan ei voi investoida myös eteläisemmissä osin maata, ei synny myöskään sitä hyödyntäviä investointeja. Tämä edelleen johtaa heikkenevään teolliseen kehitykseen, työpaikkojen määrän vähenemiseen, kuntien verotulojen tippumiseen ja elinvoiman rapautumiseen. Suomi tarvitsee puhtaan siirtymän tarjoaman kasvupotentiaalin, eikä sitä synny globaaleilla markkinoilla tiukassa kilpailussa omia olosuhteita rajoittamalla.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Aurinkovoiman merkitys puhtaan sähkön tuotannossa on merkittävässä kasvussa ja aurinkovoiman rakentamisen mahdollistaminen on tärkeää energiantuotannon lisäämiseksi.

Lakiesitys on tältä osin uusi tuoden uutena instrumenttina kaavoitukseen aurinkovoimayleiskaavan. Aurinkovoiman voimakkaan kasvun myötä esitys on hyvä ja taannee myönteisen kehityksen jatkossakin. Aurinkovoimalla on yhä tärkeämpi rooli puhtaan energian tuotannossa täydentäen tuulivoiman tuotantoa, koska yleensä tuotantohuiput ajoittuvat eri ajankohtiin. On kuitenkin toivottavaa, ettei uusi laki johtaisi pienempien aurinkovoimahankkeiden kaavoitusmenettelyiden hankaloitumiseen. Aurinkovoimapuistojen rakentamista ohjataan jo suhteellisen tiukasti ja esitetty uusi entistä pienempi kokoraja kaavoitettaville hankkeille voi hidastaa aurinkovoimainvestointeja. Lisäksi se tulee lisäämään kuntien tehtäviä kaavoitusmäärien kasvun myötä. Lakiesitystä voisi korjata jättämällä kokorajan pois ja luottaa vaikutusten arviointiin, kuten tähänkin asti.

Emme pidä perusteltuina toimialakohtaisia rajoituksia kaavoitukseen. Etenkin kirjaus siitä, että aurinkovoimarakentamista ei saa osoittaa ”merkittävässä määrin” metsämaalle on oikeudellisesti epäselvä eikä ota huomioon alueellisia erityispiirteitä, kuten tarvetta sijoittaa sähköntuotantoa eteläiseen Suomeen lähelle olemassa olevia sähköasemia. Maakunnissa on myös laajoja vapaita alueita (ojitettuja ja kitukasvuisia soita, vanhoja peltoja, vanhoja turvetuotantoalueita), joiden käyttöönotto aurinkovoimarakentamiselle on mahdollista nopealla aikataululla. Kymmenen hehtaarin raja kaavoitukselle on kuitenkin niin matala, että se hidastaa ja estää alueiden toteutumisen.

Kokonaisuudessaan vain pienen osan aurinkovoimarakentamisesta on arvioitu sijoittuvan metsämaalle, joten hallitusohjelman asiaa koskeva tavoite asiasta toteutuu ilman lakitasoista sääntelyä. Tarvittaessa metsämaalle kohdistuvaa rakentamista on mahdollista rajoittaa asetuksella.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että kaikki yli 10 hehtaarin aurinkovoimahankkeet tulisi kaavoittaa. Pidämme tätä rajaa kohtuuttoman matalana. Kunnilla tulee säilyttää oma harkintansa ja itsehallintonsa kaavoituspäätösten suhteen. Teollisen mittaluokan (yli 1 MW) aurinkovoima on Suomessa hyvin uusi ja kehittyvä sähköntuotantomuoto. Teollisen mittaluokan aurinkovoimaloiden rakentaminen on käynnistynyt vasta muutaman viime vuoden aikana. Aurinkovoimalat ovat tähän mennessä olleet pieniä: ensin kapasiteetiltaan alle 10 MW (pinta-alaltaan alle 10 hehtaaria) ja ensimmäiset suuret (yli 100 MW) aurinkovoimalat valmistuvat vuoden 2025 aikana. Eri puolilla Suomea on suunnitteilla runsas määrä yli 10 hehtaarin aurinkovoimahankkeita. Suomen uusiutuvat ry:n keräämän hankedatan perusteella suunnitteilla olevista 255:sta teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeesta yli 200 ylittää lakiluonnoksessa esitetyn 10 hehtaarin rajan. 10 ha tai sitä suuremmat aurinkovoimahankkeet vastaavat noin 99 prosenttia suunnitteilla olevasta aurinkovoimakapasiteetista.

Nyt esitetty kiristys aurinkovoimakaavoitukseen tulee työllistämään merkittävästi kaavoittajia ja kaavoituskonsultteja. Kaavoitusresurssit tulevat aiheuttamaan teollisuuteen pullonkaulan, joka hidastaa sähköntuotannon lisäystä ja puhtaan siirtymän hankkeiden investointeja sekä rakentamista Suomeen niin yleisellä tasolla kuin jokaisen yksittäisen aurinkovoimahankkeen toteutusta.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Pidämme tärkeänä uuden lain linjausten yhteensopivuutta puhtaan siirtymän, alueellisen elinvoiman ja hajautetun investointiympäristön kanssa. Lainsäädännön tulee tukea alueita, joissa aktiivinen kehittämistyö on käynnissä mutta resurssit ovat rajalliset.

Esitämme, että lakiluonnosta kehitetään suuntaan, jossa joustavuus, mittakaavaperusteisuus ja kuntien mahdollisuudet reagoida nopeasti uusiutuvan energian ja muun kestävä elinkeinoelämän investointikysyntään ovat keskeinen osa sääntelyä.

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

Kannatamme esityksessä olevia kirjauksia kumppanikaavoituksesta sekä maanomistajan aloiteoikeutta asemakaavan ja suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi. Pidämme myös erittäin hyvänä, että aloitteen käsittelylle on määritelty selkeä aikaraja - kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimitelimestään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa.

Kommentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

-

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

-

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

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Esitetty voimaantulosäännös tiukentaa vaatimuksia jo vireillä olevien hankkeiden osalta. Jo kaavaluonnosvaiheeseen on käytetty merkittävästi eri osapuolten resursseja, minkä vuoksi esitämme, että vähintään kaavaluonnosvaiheessa olevat hankkeet tulisi voida toteuttaa voimassa olevan lain mukaisesti. Tämä mahdollistaisi myös jo vireillä olevien aurinkovoimahankkeiden toteuttamisen nykyisillä edellytyksillä parantaen myös luottamusta Suomen investointiympäristöön.

Sääntelyn muuttaminen kesken hankekehityksen heikentää olennaisesti luottamusta Suomeen investointiympäristönä ja hukkaa resursseja. Jo hankekehitys on itsessään merkittävä investointi. Hankekehittäjä on tehnyt alueen ja hankkeen teknistaloudelliset selvitykset sekä kattavat vaikutusten arvioinnit hankekehityksen, kaavaprosessin sekä mahdollisen YVA-menettelyn edistämiseksi. Ennen kaavaehdotusvaihetta hankekehittäjä on tehnyt myös merkittävät toimet hankealueen hallinnan järjestämiseksi. Myös kunnan työ ennen kaavaehdotusvaihetta on merkittävä. Erityisesti tuuli- ja aurinkovoimayleiskaavojen osalta esitetty siirtymäsäännös on kohtuuton huomioiden nimenomaan näihin hankkeisiin esitetty merkittävät kaavan sisältövaatimusten muutokset. Ennen uuden lain voimaantuloa vireille tulleet tuuli- ja aurinkovoimayleiskaavat tulee voida laatia ja hyväksyä noudattaen nykyistä lainsäädäntöä.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

-

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

-

Erkkilä Paula
Pohjanmaan kauppakamari