

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

Uusiutuvan energian hankkeiden haasteet

Laki uhkaa pysäyttää uusien maatuulivoimahankkeiden kehittämisen Suomessa. Sen seurauksena hiilidioksidipäästöä aiheuttamattoman sähköntuotannon lisääminen hidastuu ja vaikeutuu, jolloin ei myöskään ole mahdollista toteuttaa vähäpäästöiseen ja kohtuuhintaiseen sähköön liittyviä investointeja, jotka liittyvät muun muassa liikenteen sähköistämiseen, lämmitykseen, datakeskuksiin ja teollisuuden muuttamiseen vähähiiliseksi.

AKL:n Luku 8: Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksen 68 § esittää rakentamisrajoitusta, jossa tuulivoimaloiden etäisyyden asutukseen pitää olla vähintään 8 kertaa tuulivoimalan korkeus, jos aluetta ei ole osoitettu maakuntakaavassa.

Tämä rajoitus voi käytännössä tulevaisuudessa poistaa kunnilta mahdollisuuden kehittää tuulivoimatuotantoa omilla päätöksillään Oulun eteläpuoleisessa Suomessa ja samalla poistaa Suomesta uusien tuulivoimahankkeiden kehittämisen mahdollisuuden. Erityisesti tilanteessa, jossa tuulivoimaloiden korkeudet kasvavat. Jos säädös tulee voimaan, sillä on erittäin haitallinen vaikutus Suomen ilmastotavoitteiden toteutumiselle ja puhtaan siirtymän hankkeiden investoinneille Suomeen.

Nykyisessä lainsäädännössä oleva melutasoon perustuva etäisyysrajoitus on hyvä ja toimiva, koska se on vaikutuksiin perustuva. Siksi sitä ei ole syytä muuttaa.

Lakiluonnoksen 70 § on hyvä, koska se selkeyttää, että yleiskaavaa voidaan käyttää aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena ilman asemakaavaa.

Lakiluonnoksen 71 §:ssä esitetään, että aurinkovoimarakentamista ei tule osoittaa merkittävässä määrin metsäalueille. Näkemyksemme mukaan, tätä tulkitaan käytännössä kieltona. Vaikka metsä ja sen hiilivarasto ja hiilensidontakyky poistuvat, sen tilalle tulevien aurinkopaneelien tuottamalla päästöttömällä sähköllä on kuitenkin myönteiset ilmastovaikutukset. Siksi ei ole mielekästä lainsäädännöllä estää tällaisten aurinkoenergiahankkeiden toteuttamista, jos tällaisella hankkeella on yleiskaavoituksen kautta kunnan päättäjien enemmistön kannatus.

Perustelut

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnissa todetaan, että ”kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulma tulisi liittää nykyistä paremmin osaksi kaavojen vaikutusten arviointia.”

Lain perusteluissa onkin hyvin todettu, että keskeisiin tulevaisuuden haasteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin kuuluu ilmastomuutoksen hillintä ja pykälässä 5 § Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet kohdassa 8 suunnittelun tavoitteeksi asetetaan ilmastomuutoksen hillintä, mikä löytyy hyvin myös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sekä maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Kuitenkin tarkempien yleis- ja asemakaavojen, joiden suunnittelun yhteydessä tehdään merkittävimmät kasvihuonekaasupäästöihin vaikuttavat suunnitteluvalinnat, ei ilmastomuutoksen hillintää mainita.

Pykälän 58 (asemakaavamääräykset) perusteluissa päinvastoin todetaan, että rakentamisen vähähiilisyydestä säädetään rakentamislainsäädännössä. Ajatus on ilmastomuutoksen hillitsemiseksi monella tapaa ongelmallinen. Ensinnäkin rakentamislain ohjaaman rakennusten hiilijalanjäljen arvioinnissa huomioidaan vain rakennuksen ja rakentamispaikan rakentamisesta aiheutuvat päästöt, eikä näin ollen kaavaratkaisuissa tehtävien suunnitteluvalintojen päästöjä arvioitaisi missään kohtaa suunnittelua esimerkiksi alueen esirakentamisen, liikenteen, katujen, aukoiden, puistojen tai muiden yleisten alueiden rakentamisen ja energiankulutuksen tai alueella sijaitsevien kasvillisuuden ja maaperän hiilivarastoissa tapahtuvien muutosten ilmastovaikutuksien osalta. On huomattava, että rakennusten rakentamisen päästöt ovat usein pienemmät kuin näiden muiden osa-alueiden päästöt yhteensä, jolloin valtaosa kaavan aiheuttamista päästöistä jäisi huomioimatta kokonaan. Rakentamisvaiheessa ei myöskään voida enää vaikuttaa kaavassa jo lukkoon lyötyihin suunnitteluratkaisuihin, mitkä ohjaavat myös rakentamislain piirissä olevien päästöjen syntymistä, jolloin niiden päästöt tulisi arvioida kaavoitusvaihtoehtoja tarkastellessa. Näin paitsi muiden osa-alueiden, myös rakentamisen päästöjä pystyttäisiin laissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti

vähentämään kaavaratkaisusta päätettäessä. Lain vaikutusten arvioinnissa todetaankin seuraavasti: "Tähän lakiin ehdotettujen säännösten (mm. kaavojen sisältövaatimukset) ympäristövaikutuksia voidaan siten arvioida lähinnä siitä näkökulmasta, kuinka hyvin säännökset johtavat erilaisten ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen kaavaratkaisuissa ja ympäristövaikutusten arvioimiseen kaavan laadinnan aikana."

Lakiluonnos ei esitettyssä muodossaan ohjaa tekemään ilmaston kannalta kestäviä valintoja. Lain pykälät eivät myöskään edellytä ilmastonmuutoksen hillinnän varmistamiseksi riittävän tiedon selvittämistä. Ympäristövaikutuksia koskevien tavoitteiden toteutumiseksi ilmastovaikutusten arvioiminen mahdollisimman tarkasti on välttämätöntä sekä yleis- että asemakaavan laadinnan aikana, jotta kaavaratkaisuksi voidaan valita vähemmän kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttava vaihtoehto. Tämä edellyttää eri vaihtoehtojen kasvihuonekaasupäästöjen laskemista. Nykyisin muissa kuin uusiutuvaa energiaa käsittelevissä kaavahankkeissa kaavojen ilmastovaikutusten arviointi on usein puutteellista ja yleispiirteistä laadullista kuvailua ennustetun ilmastovaikutuksen laskemisen sijaan.

Kasvihuonekaasupäästöjen laskennan edellyttäminen ei johda merkittäviin lisäkustannuksiin tai -töihin kaavaa laativalle taholle, sillä markkinoilla on ratkaisuja hyvin nopeasti tehtäviin ja silti tarkkoihin eri suunnitteluratkaisuihin koskeviin aluesuunnitelmien kasvihuonekaasupäästölaskelmiin. Alueidenkäyttölakiin ja sekä Valtioneuvoston asetukseen alueidenkäytöstä tulisi lisätä yllä esitetyt maininnat, jotta lain voidaan nähdä täyttävän hallitusohjelman kirjaus "hallitus edistää kestävä kehitystä osana maankäyttöä, rakentamista, asumista ja liikennettä".

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

-

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Ilmastovaikutusten laskennallisen arvioinnin edellyttäminen on välttämätöntä maankäytön ilmastovaikutusten hillitsemiseksi

Alueidenkäyttölaissa tulisi edellyttää ilmastonmuutoksen hillinnän huomioimista ja kasvihuonekaasupäästöjen laskentaa, jotta maankäytön ilmastovaikutukset arvioitaisiin kaavoja laadittaessa, kaavan aiheuttama vaikutus ilmastoon tiedettäisiin ja tieto ohjaisi valitsemaan kestävämpiä suunnitteluvaihtoehtoja sekä vähentämään näin maankäytön suunnittelusta seuraavia kasvihuonekaasupäästöjä ja hillitsemään ilmastovaikutuksia.

Alueidenkäyttölakiin tulisi lisätä pykälään 34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset ja 50 § Asemakaavan sisältövaatimukset sekä Valtioneuvoston asetukseen alueidenkäytöstä pykälään 1 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa maininnat ilmastovaikutusten hillinnästä ja laskennallisesta ilmastovaikutusten arvioinnista ja Valtioneuvoston asetukseen alueidenkäytöstä pykälään 5 § Yleiskaavan kaavaselostus ja 7 § Asemakaavan kaavaselostus vaatimus selvitettyjen vaihtoehtojen ilmastovaikutusten esittämisestä hiilidioksidiekvivalentteina.

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

-

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 tiedoksianto koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

-

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Luvittaminen, korvauslainsäädäntö ja siirtymäaika

Merituulivoiman luvittaminen, kaavoittamisen ohjaus ja korvaukset kuntien omistamien merialueiden ulkopuolella ja Suomen talousvyöhykkeelle sijoittuvien hankkeiden lupaprosessi tulisi määritellä tarkemmin. Korvauslainsäädäntö olisi hyvä olla mukana alueidenkäyttölaissa sen sijaan, että lakia hajautetaan lakia pienempiin osiin. Siirtymäaikana maankäyttösopimusten suhteen maan arvonnousun korvaamispykälät voivat siirtyvät eri lakeihin, jolloin olisi tärkeää huolehtia, että siirtymäaikoina ei tule tilannetta, jolloin näitä asioita ei määrätä missään.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

40 § Pitäisi täsmentää mitä rakentamista tarkoitetaan (jos kaikkea, miksi tuulivoimalle ja aurinkovoimalle pitää olla omat pykälänsä).

43 § Voisiko koskea myös yhtä kuntaa, mikäli kyseessä esim. erityisen laaja alue?
Täydentämään maakuntakaavojen aukkoja ilman osayleiskaavojen tarkkuustasoa.

45 § Laadittaessa yleiskaavaa alueelle, jolla on voimassa kuntien yhteinen yleiskaava, kuntien yhteinen yleiskaava on otettava huomioon maakuntakaavan sijasta. Muutoin kuntien yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään yleiskaavasta. Miten toteutuu seudullisten asioiden huomioiminen, kuten tuulivoima-alueet? Entä jos maakuntakaava päivittynyt yhteisen yleiskaavan laatimisen jälkeen?

46 §. Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Ehdotettu uusi säännös, jonka mukaan yli 10 hehtaarin kokoisen aurinkovoimalan rakentaminen edellyttäisi aina joko asemakaavan tai alueidenkäyttölain 9 luvussa tarkoitetun aurinkovoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimista.

Perusteluja ovat kattavampi ympäristövaikutusten arviointi kuin yksittäisen lupaharkinnan yhteydessä ja paremmat osallistamismahdollisuudet.

Alueiden muutosherkkyys ja sitä kautta myös vaikutusten voimakkuus vaihtelee paljon. Näkemyksemme mukaan kaava on tarpeettoman jäykkä instrumentti pienten, vaikutuksiltaan vähäisten hankkeiden luvittamiseen. Pienten voimaloiden kaavoitus on toki paikallaan silloin, kun hankealueella on kaavoituksella yhteensovitettavia muita ihmistoimintoja, esimerkiksi välittömästi taajama-alueen yhteydessä, tai kun alueeseen kohdistuu rakentamispainetta tai jos alueen välittömässä läheisyydessä on tunnistettu merkittäviä luonto- tai kulttuuriarvoja.

Pelkkään kaava-alueen kokoon perustuva säädös osoittaa ylivarovaisuutta. Säännös voi johtaa siihen, että jatkossa luvitetaan vain alle 10 hehtaarin voimaloita suoraan rakentamisluvalla ja kaavoitettavaksi päätyvät vain huomattavasti suuremmat hankkeet. Välikoko, joidenkin kymmenien hehtaarien laajuiset voimalat, tippuvat pois. Voidaan myös kysyä, onko pienten voimaloiden vaikutusten puiminen viranomaiskokouksissa ja lausunnoissa tehokasta julkishallinnon resurssien käyttöä.

65 § Laista poistetaan määräys: alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan

saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä eikä, että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Yhdyskuntarakenne kuitenkin hajaantuu ja asiointimatkat pitenevät. Tämä on suoraan ristiriidassa VATin kanssa.

68 § sisältää huonoja lisäyksiä, etäisyysvaatimusta asutukseen ei tule lukita vaan jättää suunnittelulle varaa. Pitkä vaatimus vie voimat luonnonympäristöihin (ristiriidassa ympäristöjen säästämisen tavoitteiden kanssa), lisäksi kirjallinen suostumus maanomistajilta hankala, koska sitoo tulevia omistajia (yleensä perikuntia). Etäisyysvaatimuksesta päästään, kun määrätään tuulivoimat sijoitettavaksi vain maakuntakaavan mukaisille tv alueille. Silloin niiden sijoittuminen on koordinoitua.

Teollisenkokoluokan tuulivoimala alueen vaikutukset ovat aina seudullisia. Voisi täsmentää suostumusta siten, että se muodostaa rasiitteen kiinteistölle, sillä maanomistaja saattaa muuttua. Miten tuulivoima-alueet, jotka sijoittuvat osittain maakuntakaavan tv alueelle?

71§ sisältää monia ongelmia, kuten:

o 1) yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella;

- turha määräys, tulee suoraan yleiskaavan sisältövaatimuksesta.

o 2) aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle;

- pitäisi muotoilla siten, että otetaan huomioon kattavammin luontoarvot, hiilinielut, maisema-arvot, huoltovarmuus, ruoantuotanto jne. Nyt on kapea-alaista.

o 3) aurinkovoimarakentamista ei osoiteta ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille;

- pitäisi muotoilla siten, että otetaan huomioon kattavammin luontoarvot, hiilinielut, maisema-arvot, huoltovarmuus, ruoantuotanto jne. Nyt on kapea-alaista.

o 4) ”aurinkovoimalan sähkönsiirto on mahdollista järjestää” on turha kohta, markkina hoitaa

o Oliko aurinkovoiman luvittamisesta asemakaavassa mainittu mitään?

- 73 § toinen momentti pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi olisi parempi muuttaa muotoon ”pääasiassa rantaan tukeutuvan asutuksen järjestämiseksi”

86 §; Mitkä ovat nämä merkittävät maakunnalliset tai valtakunnalliset asiat, jotka koskevat

metsäkeskuksen toimialaa?

o Minkä takia yksi organisaatio on nostettu erikseen esille?

Laki kaavojen toteuttamisesta 101 a § Korvaus metsänomistajille hankala asia, jos suojeluarvoja todetaan esim. metsälain perusteella

o Kaavaan laitetaan luo-merkinnät usein esim. metsälain tai luonnonsuojelulain perusteella.

Tuleeko kuntien maksaa metsänomistajille myös siinä tapauksessa, että kaavamerkintä on ”pakko” laittaa muun lainsäädännön johdosta?

o Onko tässä riskinä, että kunnat eivät enää halua merkitä säilytettävää metsää tai vastaavaa, koska pelkäävät korvausvaatimuksia?

115 § hyvä täydennys kaavan voimaantulosta

117 § hyvä rajata valitusoikeutta, keskustelut tulisi käydä prosessin kuluessa eikä vasta oikeustelyssä

121 § olisi hyvä täydentää, että oikeus koskee myös viranomaisen valtuuttavaa tahoa, kuten kaavoitukseen tarvittavien selvitysten laatijoita ja kaavakonsultteja.

Ilmastovaikutusten laskennallisen arvioinnin edellyttäminen on välttämätöntä maankäytön ilmastovaikutusten hillitsemiseksi

Alueidenkäyttölaisissa tulisi edellyttää ilmastonmuutoksen hillinnän huomioimista ja kasvihuonekaasupäästöjen laskentaa, jotta maankäytön ilmastovaikutukset arvioitaisiin kaavoja laadittaessa, kaavan aiheuttama vaikutus ilmastoon tiedettäisiin ja tieto ohjaisi valitsemaan kestävämpiä suunnitteluvaihtoehtoja sekä vähentämään näin maankäytön suunnittelusta seuraavia kasvihuonekaasupäästöjä ja hillitsemään ilmastovaikutuksia.

Alueidenkäyttölakiin tulisi lisätä pykäliin 34 § Yleiskaavan sisältövaatimukset ja 50 § Asemakaavan sisältövaatimukset sekä Valtioneuvoston asetukseen alueidenkäytöstä pykälään 1 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa maininnat ilmastovaikutusten hillinnästä ja laskennallisesta ilmastovaikutusten arvioinnista ja Valtioneuvoston asetukseen alueidenkäytöstä pykäliin 5 § Yleiskaavan kaavaselostus ja 7 § Asemakaavan kaavaselostus vaatimus selvitettyjen vaihtoehtojen ilmastovaikutusten esittämisestä hiilidioksidiekvivalentteina.

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

-

Kiiskinen Matti
Suunnittelu- ja konsultointiyritykset SKOL ry