

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

Sitowise on johtava pohjoismainen rakennetun ympäristön ja metsäalan asiantuntija- ja digitalo. Sitowiseyhtiö työllistää yli 2 000 asiantuntijaa.

Laadimme muun muassa asema- ja yleiskaavoja sekä ympäristövaikutusten arviointeja uusiutuvan energian hankkeisiin ja kaavahankkeiden vaikutusten arviointeja, mihin vaikuttaviin pykäliin lausunnossamme keskitytään.

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

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.

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.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

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. Esitys on hyvä, mutta näkemyksemme mukaan, tätä voidaan tulkita käytännössä kieltona. Tuleekin varmistaa, että lausetta ”aurinkovoimarakentamista ei tule osoittaa merkittävässä määrin metsäalueille” ei tulkita täytenä kieltona metsäalueille rakentamiseen. Tähän tarvitaan soveltamisohje, jotta ei tule tulkintaeroja mitä ko. esitys tarkoittaa. Aurinkovoiman sijoittumista kokonaan ja/tai osittain metsäalueille tulee olla tarkkana luontokadon näkökulmasta. Alueen soveltuvuus aurinkovoimarakentamiseen tulee perustua kokonaisvaltaiseen asiantuntija-arvioon, jossa on mukana niin vaikutukset luontokatoon kuin metsän tilalle tulevien aurinkopaneelien tuottamalla päästöttömällä sähköllä olevat myönteiset ilmastovaikutukset.

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

-

Koemmentit 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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

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

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.

Perustelut

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

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

Pykälän 58 (asemakaavamääräykset) perusteluissa päinvastoin todetaan, että rakentamisen vähähiilisydestä säädetään rakentamislainsäädännössä. Ajatus on ilmastonmuutoksen 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.”

Toisin sanoen lakiluonnos ei esitetyssä muodossaan ohjaa tekemään ilmaston kannalta kestäviä valintoja. Lain pykälät eivät myöskään edellytä ilmastomuutoksen 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.

Näin ollen 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 rakentamislain muuttamisesta

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, joka ei ole tarkoituksen mukaista. Voidaan myös kysyä, onko pienten voimaloiden vaikutusten puuminen viranomaiskokouksissa ja lausunnoissa tehokasta julkishallinnon resurssien käyttöä.

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

Mikkola Jannis
Sitowise Oy

Lukkari Tuomas
Sitowise Oy