

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

UPM-Kymmene Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa Alueidenkäyttölain luonnoksesta. UPM antaa lausunnon suurena maanomistajana, joka kehittää myös itse uusiutuvan energian hankkeita.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän (4 §) ja tuulivoimarakentamisen etäisyysvaatimuksien (68 §) ristiriitaisuus

UPM näkee, että maakuntakaavan yleispiirteisyyden korostaminen ja kaavoituksen keskittäminen maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin (lakiluonnos 4 §) on perusteltua ja kannatettavaa.

Pidämme tätä kuitenkin täysin ristiriitaisena alueidenkäyttölain 68 § kanssa ja tällaisenaan luonnos uhkaa kaavahierarkiaa. Maakuntakaavan tarkentamisesta kuntatasolla tulisi mahdotonta ja maakuntakaavan tuulialueesta tulisi käytännössä sitova. Yleiskaavoituksessa vaikutusten arviointi voidaan tehdä tarkemmin kuin maakuntakaavoituksessa ja täten tehdä perustellumpia päätöksiä kaavoituksen suhteen. Tekemällä maakuntakaavoja, joita ei todellisuudessa voida hyödyntää

tuulivoimarakentamiseen, Suomessa tuhlataan resursseja sekä hidastetaan tuulivoiman kaavoitusta. Lisäksi maakuntakaavan rajaaminen koskemaan vain valtakunnallisesti merkittäviä hankkeita tekisi käytännössä pienten (alle 10 tuulivoimalan) hankkeiden rakentamisen Etelä-Suomeen mahdottomaksi ja muuallekin Suomeen vaikeaksi.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset 23 §

Lakiluonnoksessa esitetään maakuntakaavan sisältövaatimuksiin muutoksia. Maakuntakaavojen sisältövaatimuksissa olisi jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota mm. alueidenkäytön taloudellisuuteen ja ekologiseen kestävyys- ja aluerakenteen toimivuuteen sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja sisältövaatimuksissa korostetaan luonnon monimuotoisuuden vaalimista.

Lakiluonnoksessa esitetään, että alueidenkäytön ekologisella kestävyydellä tarkoitettaisiin muun muassa sitä, että toimintojen sijoittamisessa otettaisiin huomioon alueidenkäytöstä johtuvien ympäristöhaittojen ja luontoon kohdistuvan kuormituksen vähentäminen sekä elinympäristöjen terveellisyys ja turvallisuus. Perusteluissa olisi syytä tarkentaa, mitä tarkoitetaan eri toimintojen sijoittamisella. Mikäli alueella ei ole maankäytön muutostarvetta, esim. alue on tarkoitettu säilyttää metsänä ei kaavoituksella ole myöskään tarvetta ohjata alueen maankäyttöä tai käsitellä luonnon monimuotoisuutta sellaisilla alueilla, mihin ei kohdistu maankäytön muutosta.

Kaavojen sisältövaatimusten osalta tulisi tarkentaa, että kaava-alueilla, joilla sovelletaan metsälakia maakuntakaavaan liittyvät sisältövaatimukset täyttyvät, ekologisen kestävyys- ja maiseman sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisen osalta eikä kaavoilla tarvita enää lisäohjausta näiden osa-alueiden osalta.

Maakuntakaavoituksessa olisi syytä huomioida, että mikäli maakuntakaavalla esitetään metsien käytölle rajoituksia sovelletaan korvauskäytäntöä metsätalouden haittojen korvaamisesta (Laki kaavojen toteuttamisesta 101a).

Maakuntakaavan esitystapa 24 §

UPM pitää hyvänä, että maakuntakaavat laaditaan jatkossa valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Kaavatiedot ja tasot olisi oltava sähköisesti saatavilla kaikilla niitä tarvitsevilla toimijoilla.

Maakuntakaavamääräykset 26 §

UPM:n näkemyksen mukaan maakuntakaavan suojelumääräyksillä ei tule esittää metsien käyttöön uusia rajoituksia tai varauksia. Maakuntakaavassa suojeluun tulisi osoittaa vain sellaisia alueita, joiden suojelu on jo toteutettu esim. luonnonsuojelulailla eikä maakuntakaavoissa tule esittää uusia mahdollisia suojeluvarauksia metsien käytön rajoittamiseksi.

Lisäksi todetaan, että alueidenkäytön suunnittelussa tulisi kaavoihin sisällyttää vain niitä aiheita ja kokonaisuuksia, joita kyseisellä kaavalla on tarkoitus ratkaista tai ohjata. Kaavoilla ei tule esittää päällekkäistä ohjausta alueella jo sovellettavan lainsäädännön, kuten luonnonsuojelulain, vesilain tai metsälain kanssa.

UPM:n näkemyksen mukaan, mikäli kaavojen sisältövaatimukset pysyvät hallituksen esityksen mukaisina, voi kaavoituksesta aiheutua joissain tilanteissa rajoituksia tai epäselviä rajapintoja tai tulkintatilanteita metsien käytölle. Merkittävimmäksi riskiksi näemme kaavoituksen aiheuttamat tilanteet, joissa jää tulkinnanvaraiseksi, mitä toimenpiteitä metsäalueella on mahdollista toteuttaa.

Metsien suojelu tulee toteuttaa aihealueittaisella lainsäädännöllä, kuten luonnonsuojelulailla. Näiden lakien lisäksi metsien suojelua voidaan toteuttaa Metso- ja Helmi-ohjelmilla vapaaehtoisuuteen perustuen.

Kaavamääräys ja muun lainsäädännön mukaan tapahtuva metsien käytön ohjaus ei saa olla ristiriidassa, sillä siitä aiheutuu tulkintaepäselvyyksiä ja erilaisia toimintatapoja valtakunnan tasolla sekä epäselvyyksiä mahdollisissa korvauskysymyksissä.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Yleiskaavan sisältövaatimukset 34 §

Yleiskaavojen sisältövaatimusten ja yleiskaavamääräysten osalta toistamme sen, mitä esitimme maakuntakaavan sisältövaatimusten ja -määräysten osalta.

Sisältövaatimukseen esitettävä korostus luonnonmonimuotoisuuden huomioimisesta tulee kohdistua vain tilanteisiin, jossa kaavoitettavalle alueelle esitetään maankäytön muutosta. Näkemyksemme mukaan kuitenkin monimuotoisuuden korostaminen sisältövaatimuksissa voi mahdollistaa tilanteita, jossa metsien käyttöä voitaisi rajoittaa yleiskaavoituksella sellaisilla alueilla, missä sille ei ole tarvetta.

Kaavojen sisältövaatimusten osalta lain perusteluissa tulisi korostaa, että kaava-alueilla, joilla sovelletaan metsälakia kaavojen sisältövaatimukset täyttyvät, ekologisen kestävyys, maiseman sekä luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen vaalimisen osalta.

Perusteluissa tulisi myös korostaa, että mikäli kaavalla esitetään metsien käytölle rajoituksia, sovelletaan rajoitusten korvaamisessa korvauskäytäntöä metsätalouden haittojen korvaamisesta (Laki kaavojen toteuttamisesta 101a).

Yleiskaavan esitystapa 35 §

Yleiskaavojen esitystavasta toistamme sen, mitä lausumme maakuntakaavojen esitystavasta.

Yleiskaavamääräykset 37 §

Yleiskaavamääräysten osalta toistamme sen, mitä lausuimme maakuntakaavan määräysten osalta.

UPM:n näkemyksen mukaan yleiskaavalla ei tule esittää metsien käytölle rajoituksia. Yleiskaavassa suojeluun tulisi osoittaa vain sellaisia alueita, joiden suojelu on jo toteutettu luonnonsuojelulailla.

Alueidenkäytön suunnittelussa tulee kaavoihin sisällyttää vain niitä asioita, joita kyseisellä kaavalla on tarkoitus ratkaista. Kaavoilla ei tule esittää päällekkäistä ohjausta alueella jo sovellettavan lainsäädännön, kuten luonnonsuojelu-, vesi- ja metsälain kanssa.

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

UPM:n näkemyksen mukaan asemakaavojen sisältöä ja kaavamääräyksiä koskevat yleisesti ottaen samat näkemykset kuin em. muita kaavatasoja.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiluonnoksen 68 §:ssä esitetään, että jos yleiskaavassa osoitettu tuulivoimala ei sijoitu maakuntakaavan tuulivoima-alueelle, sen on sijaittava vähintään kahdeksan kertaa kokonaiskorkeuden etäisyydellä olemassa olevista tai kaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Yleiskaava-alueella etäisyydestä voitaisiin poiketa vain suostumusmenettelyllä. Kiinteä etäisyysvaatimus tarkoittaisi voimalan koosta riippuen 2-3 km etäisyyttä.

UPM ei pidä lakiluonnoksessa esitettyä tuulivoiman enimmäisetäisyyttä perusteltuna vaatimuksena. Valittua kiinteää etäisyyttä (8 x kokonaiskorkeus) ei ole millään tavalla perusteltu luonnoksessa. Emme pidä järkevänä, että maakuntakaavasta tehtäisiin tuulivoimaa tiukasti ohjaava kaavataso, ja että etäisyysäännökset muutettaisiin vaikutusarviointiin perustuvista säännöksistä tiukkaan etäisyysrajaan.

Luonnoksessa esitettävä maanomistajien suostumusmenettely on mahdoton täyttää, sillä nykyäänkään hankekehityksen kaavoitusvaiheessa kaikkia maanomistajia ei tavoiteta. Suostumusmenettely olisi työläs ja kallis ratkaisu, jonka on vaikea nähdä lisäävän maakuntakaavoituksen ulkopuolista tuulivoimapotentialiaa ainakaan missään muualla kuin erämaissa, minne monet eivät tuulivoimaa halua.

Tuulivoiman nykyinen sääntely on jo Euroopan tiukimmasta päästä ja perustuu tutkittuihin vaikutuksiin. Nykyinen ympäristöministeriön melumallinnusohje sekä valtioneuvoston asetus ottavat jo huomioon maisema, välke- ja äänivaikutukset, ja maanomistajien mielipiteet otetaan huomioon kaavoitusprosessin aikana. UPM näkee nykyisen vaikutustenarvioinnin riittävänä ja oikeudenmukaisena.

Maakuntakaavakaan ei tule aina pelastamaan hankkeita, sillä maakuntakaavan tuulialuetta ei voi tarkentaa yleiskaavaa laadittaessa. Projekteista suurinta osaa tarkennetaan yleiskaavoituksessa, mutta luonnoksen mukaan tämä ei olisi tulevaisuudessa mahdollista. Lakiluonnos uhkasi siis toteutuessaan kaavahierarkiaa tuulivoimaloiden sijoittamisen osalta.

Edellä mainituista syistä UPM ehdottaa, että tuulivoimaloiden kiinteä etäisyysrajoitus (8 x kokonaiskorkeus) poistetaan lakiesityksestä.

LAKILUONNOKSEN VAIKUTUSARVIOINTI ON PUUTTEELLINEN

Jos lakiesityksessä halutaan asettaa kiinteä etäisyysvaatimus, tulisi sen mitoitukselta ja vaikutuksista tehdä kattava vaikutusarviointi. Pidämme lakiluonnoksen vaikutusarviointia nykyisessä muodossaan puutteellisena.

Tuulivoiman etäisyysvaatimuksien vaikutuksia pyritään lakiluonnoksessa avaamaan FCG:n 2024 selvityksellä. Näemme FCG:n selvityksessä merkittäviä puutteita, sillä siinä ei ole otettu riittävästi huomioon todellisia etäisyysrajoituksia esimerkiksi kansallispuistoihin maisema-alueisiin ja pohjavesialueisiin, mikä tarkoittaa, että ilman maakuntakaavan tuulivoima-aluetta rakentuva tuulivoiman todellinen potentiaali on selvityksessä mainittua pienempi. FCG:n selvityksessä ei ole myöskään millään tavoin arvioitu luonnoksessa etäisyysvaatimukselle vaihtoehtoisiksi asetettavia maanomistajien suostumusmenettelyä tai maakuntakaavaa.

VAIKUTUKSET SÄHKÖJÄRJESTELMÄÄN, VETYALOUTEEN JA INVESTOINTEIHIN

UPM näkee lakiluonnoksen ehdotuksella tuulivoiman etäisyysvaatimuksesta olevan kielteisiä vaikutuksia sekä yleisiin sähköjärjestelmän ja vetytalouden tavoitteisiin että yksittäisiin tuulivoimaprojekteihin. Lisäksi näemme riskinä tulevaisuuden energiavaltaisten investointien vaarantumisen.

Suomessa sähköjärjestelmä on jo nyt epätasaisesti kuormittunut. Nykyisellään lakiluonnos vain pahentaisi ongelmaa: Etelä-Suomeen ja kasvukeskuksien suhteelliseen läheisyyteen tuulivoiman rakentaminen käytännössä lakkaisi, mikä lisäisi sähköverkon kuormitusta sähkönsiirtotarpeen kasvaessa.

Energiaintensiiviset investoinnit realisoituvat vain, jos uusiutuvaa energian tuotantoa lisätään. Fingrid ennustaa Suomen kulutuksen nousevan kaksinkertaiseksi 160 TWh:iin vuoteen 2035 mennessä, joista suurin osa (100 TWh) tulisi teollisuuden ja datakeskuksien tarpeesta. Vetytalous ja muut energiantensiiviset hankkeet tarvitsevat lisäästä uusiutuvaa energiaa toteutuakseen, joista suurin kasvu tulee tuulivoimasta sekä aurinkovoimasta. Nykyisellä lakiehdotuksella sähköntuotannon kasvu ei tule toteutumaan.

Suomen Uusiutuvien arvion mukaan luonnos voisi kaataa tällaisessa muodossa yli puolet hankemassasta, eli jopa 30 GW, vastaten 90 TWh vuosittaista tuotantoa, ja 42 miljardia euroa menetettyjä investointeja. Mikäli etäisyys sääntely tullaan käyttämään myös uusiin maakuntakaavan tuulivoima-alueisiin vaikutukset kasvavat: 39 GW potentiaalista sähköntuotantokapasiteettia, 120 TWh potentiaalista vuosituotantoa sekä 55 miljardia euroa investointeja ovat uhattuina.

Myös UPM:n omistamille maille kehitettävissä olevissa hankkeissa vaarana on, että lakiluonnos pakottaisi jättämään rakentamatta niin merkittävän osan turbiineista, että projekteihin investoiminen ei olisi enää kannattavaa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

UPM tukee esitystä, että aurinkovoimaa ei tule osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle. Lainsäädännön perusteluissa tulisi nykyistä tarkemmin esittää, mitä ”merkittävässä määrin” tarkoittaa. Perusteluissa on myös selvennettävä, mikä on ”pieni osuus”, mikä voidaan sallia aurinkovoimarakentamiseen. Myös aurinkovoimarakentamista koskevia siirtymäsäännöksiä tulisi tarkentaa.

Aurinkovoimaa tulisi ensisijaisesti sijoittaa jo rakennettuun tai muutoin käyttöön otettuun ympäristöön ja osoittaa sellaisille kohteille, jotka eivät aiheuta hiiltä sitovan metsämaan pinta-alan pientymistä.

Aurinkovoimarakentamista ohjaavalle aurinkovoimaosayleiskaavalle on lakiesityksessä esitetty 10 ha raja. UPM pitää pinta-alarajausta liian matalana sekä tarpeettomana määrittämään pelkästään käytettävänä raja-arvona hankkeen vaikutuksia. Hankkeen kaavoitustarve tulisi ratkaista todellisten vaikutusten ja suunnittelutarpeen ja vaatimusten mukaisesti. Pinta-ala raja täyttyy helposti esim. entisten turvetuotantoalueiden jatkokäyttötapauksissa.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Mikäli kaavalla esitettäisiin rajoituksia metsien käytölle, tulisi kaavan aiheuttamat vaikutukset metsäelinkeinoon arvioida ja avata kaavaprosessissa kattavasti sekä tiedottaa osallista kiinteistönomistajaa muutoksista etukäteen prosessin aikana. Metsätalousvaikutusten arvioinnin lisääminen pykälän perusteluihin olisi perusteltua kaavojen sisältövaatimusten, kaavoituksen avoimuuden ja metsien käyttöä rajoittavan korvauspykälän näkökulmasta.

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

Lisäys asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloitteesta ja asemakaavan ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa on kannatettava.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Ei kommentteja

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

Ei kommentteja

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

Ei kommentteja

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksellä on paljon merkitystä ennustettavuuden kannalta. Ennen ehdotusvaihetta projektin eteen on nähty vaivaa ja kulutettu resursseja niin projektiyhtiössä kuin kaavoituksessakin. Näkemyksemme mukaan kaavoja, joiden kaavoitus on aloitettu ennen alueidenkäyttölain voimaantuloa, laadittaessa ja hyväksyttäessä tulisi soveltaa nyt voimassa olleita säännöksiä (126 §).

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

Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta 101 a §

UPM näkee, että Lain kaavojen toteuttamisesta pykälän 101 a ensimmäinen momentti on kannatettava.

Pykälän sisältöä on kuitenkin selkeytettävä, ettei jää epäselvyyksiä aiheutuuko kunnalle korvausvelvollisuus kaavamerkinnästä. Korvauspykälän tulee kattaa kaikki kaavasta aiheutuvat käytönrajoitukset. Kunnat voivat muullakin tavalla rajoittaa alueen käyttöä metsätalouteen tai mahdollisuuksia saada korvauksia alueen suojelusta kuin suojelumääräyksillä. Esimerkiksi alueen varaaminen suojelutarkoitukseen ei välttämättä johda siihen, että alue soveltuu suojeltavaksi luonnonsuojelulailla, mutta alueella ei sovelleta myöskään metsälakia, jolloin tuki metsätalouden kannustejärjestelmän mukaiseen ympäristötukeen estyy. Alueiden suojelusta ja siitä minkä lain perusteella aluetta on tarkoitus suojella, tulee määrätä kyseistä lakia valvovan viranomaisen.

Korvauspykälään tulisi tulkita metsätalouden harjoittamisen osalta kumulatiivisesti maanomistajakohtaisesti, jotta korvausvelvollisuus kattaisi maanomistajalle todellisuudessa aiheutavan haitan, mikä kertyy mahdollisista pienistä osa-alueista.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Ei kommentteja

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

Ei kommentteja

Sundman Stefan
UPM

Rantakokko Jukka-Pekka
UPM-Kymmene Oyj