

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

-

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

Alueidenkäyttölain tuulivoimarakentamista koskeva etäisyyssääntely ei lisäisi tuulivoiman sosiaalista hyväksyttävyyttä

Lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnin kohdassa Muut yhteiskunnalliset vaikutukset todetaan, että ehdotetut etäisyyssäännökset voivat lisätä tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä: ”Ehdotettu vähimmäisetäisyyttä koskeva säännös (kahdeksan kertaa tuulivoimalan korkeus) voi vaikuttaa positiivisesti tuulivoiman hyväksyttävyyteen, koska se vähentää lähiasutukseen kohdistuvia vaikutuksia.” (HE, s. 59)

Olemme tutkineet tuulivoiman hyväksyttävyyteen liittyviä osatekijöitä ja asiantuntemuksemme perusteella esitämme, että lakiehdotukseen kirjattua tuulivoiman etäisyyssääntelyä ei voi perustella tuulivoiman lisääntyvällä hyväksyttävyydellä.

Esitämme seuraavat näkökohdat lausuntomme tueksi:

1. Lakiluonnokseen kirjattu vaikutus hyväksyttävyyteen perustuu oletukseen, että suurempi etäisyys olisi keskeinen hyväksyttävyyden osatekijä, koska se poistaisi koettuja haittoja ja lisäisi näin hyväksyttävyyttä. Esitetyn etäisyyssääntelyn perusongelma kuitenkin on, että se antaa ymmärtää, että jokin kiinteä ”turvallinen minimietäisyys” voitaisiin määritellä sääntelyn pohjaksi. Tämän oletuksen tueksi ei lakiluonnoksessa kuitenkaan esitetä näyttöä tai viitettä.
2. Tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyys on moniulotteinen ilmiö, jota ei voi rajata ainoastaan paikalliseksi ilmiöksi eikä ainoastaan tuulivoiman aiheuttamiin ihmisiin kohdistuviin vaikutuksiin. Hyväksyttävyys ei myöskään perustu ainoastaan etäisyyteen koetun haitan tai häiriön lähteestä (Peltonen 2004). Vaikutusta hyväksyttävyyteen ei voi tarkastella erillään muista tuulivoimasääntelyn vaikutuksista. Tuulivoiman hyväksyttävyyttä on syytä arvioida paitsi paikallisesta, myös laajemmista yhteiskunnallis-poliittisista sekä markkinoiden hyväksynnän näkökulmista. (Peltonen, Donner-Amnell & Nokelainen 2024).
3. Kansalaiset eivät ole huolissaan vain omasta terveydestään (esim. tuulivoiman melu- ja välkevaikutuksiin liittyen), vaan tuulivoiman muistakin vaikutuksista. Merkittävä osa tuulivoimakaavoihin kohdistuvista valituksista kohdistuu tuulivoiman luonto- ja ympäristövaikutuksiin. Huoli tuulivoiman luontovaikutuksista on kasvanut viime vuosina. Mikäli tuulivoimarakentamisen vaikutukset kohdistuvat etäisyyssääntelyn vaikutuksesta entistä selvemmin luontoalueille, tästä voi muodostua oma hyväksyttävyyshaasteensa: puhtaan siirtymän luontovaikutukset korostuvat ja siirtymän kestävyys kyseenalaistetaan entistä vahvemmin.

4. Myös lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa todettu tuulivoiman ja sen vaikutusten epätasainen alueellinen jakautuminen voi vähentää tuulivoiman hyväksyttävyyttä, mikäli etäisyysääntely vahvistaa entisestään jakoa yhtäältä länsi- ja Pohjois-Suomen ja toisaalta Etelä- ja Itä-Suomen välillä. Tuulivoiman hyötyjen ja haittojen jakautumisen oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus ovat keskeisiä hyväksyttävyyden arviointiperusteita. Energiaoikeudenmukaisuuden tutkimuksessa on käsitelty tätä ilmiötä laajalti (ks. esim. Gill ym. 2023)
5. Tuulivoimasuunnittelussa hyvän prosessin ja laadukkaan vuorovaikutuksen merkitys on vähintään yhtä tärkeä kuin yksittäisten tuulimyllyjen sijainnin merkitys. Esimerkiksi saksalaisen kyselytutkimuksen tulokset tuulivoiman meluhaitoista osoittavat, että tuulivoimahankkeen suunnitteluprosessin koettu reiluus vaikutti selvemmin koettuun meluärsytykseen kuin vastaajan asunnon etäisyys tuulivoimalasta. Tuulivoiman vaikutukset kytkeytyvät prosessien laatuun ja reiluuteen. (Hübner et al. 2019; Müller et al. 2023).
6. Hyväksyttävyyteen vaikuttaa sääntelyn johdonmukaisuus. Valtakunnallinen etäisyysäännös herättää kysymyksen tuulivoiman nykyisen suunnittelun oikeutuksesta ja esim. vaikutusten arviointien ja melumallinnuksen merkityksestä. Menettely, jossa etäisyyksiä suunnitellaan tapauskohtaisesti melumallinnukseen tukeutuen, eroaisi logiikaltaan kiinteistä etäisyysäännöksistä. Vaikutusten arvioinnin ja melumallinnuksen tulokset, jotka poikkeaisivat kiinteistä minimietäisyyksistä, tultaisiin todennäköisesti kyseenalaistamaan helpommin.
7. Hyväksyttävyyden kannalta keskeinen ongelma muodostuu myös etäisyysääntelyn 'kaksoisstandardista': etäisyysäännökset ovat voimassa tietyn tyyppisissä kaavoissa (yleiskaavat maakuntakaavojen tuulivoima-alueiden ulkopuolella), mutta eivät toisenlaisissa (maakuntakaavojen tuulivoima-alueille sijoittuvat kaavat). Osalliset eivät kuitenkaan todennäköisesti erottele tuulivoimahankkeita sen mukaan, millaisella kaavalla niitä suunnitellaan, vaan kiinnittäisivät tällä perusteella huomiota sellaisiin tuulivoimahankkeisiin, joissa etäisyysääntö (8x myllyn korkeus) ei toteudu. Tästä seuraa edelleen, että tuulivoimarakentaminen vaikeutuu myös maakuntakaavojen osoittamilla alueilla. Erilaisiin kaavoitusprosesseihin perustuvan 'kaksoisstandardin' epäjohdonmukaisuus tulisi tältä osin todennäköisesti vähentämään tuulivoiman hyväksyttävyyttä juuri siellä, mihin lakiluonnos sitä haluaisi tuulivoimarakentamista painottaa (maakuntakaavojen tuulivoima-alueilla).

Etäisyysääntelyn epäselvyys ja epäjohdonmukaisuus muodostavat siis oman hyväksyttävyyshaasteensa. Tuoreessa tuulivoimavalituksia koskevassa pro gradu -tutkielmassa havaittiin, että valituksissa vedotaan usein suunnittelun epäjohdonmukaisuuteen ja 'oikopolkuihin' (Kankare 2025).

8. Periaatteessa idea maakuntakaavojen osoittamille alueille keskittyvästä tuulivoimarakentamisesta on mielekäs. Toisaalta maakuntakaavoituksen rooliin tukeudutaan ehkä

liikaakin ottaen huomioon maakuntakaavojen historian ja niiden rajalliset mahdollisuudet ohjata maakunnallista alueidenkäyttöä. Tuulivoiman hyväksyttävyyden nykytila ja näkymät Suomessa -selvityksemme (Peltonen ym. 2024) mukaan Suomi erottuu pohjoismaisessa vertailussa edukseen, koska Suomessa kunnilla on sekä vahva rooli maankäytön suunnittelussa että kiinteistöverotuksen malli, jolla kunta hyötyy tuulivoimahankkeista taloudellisesti. Tämä paikallisen päätösvallan ja taloudellisten hyötyjen yhdistelmä on osoittautunut hyväksi tuulivoiman hyväksyttävyyden kannalta. Kiinteä valtakunnallinen etäisyyssääntely voisi rapauttaa kuntien omaa määräysvaltaa ja autonomista asemaa tuulivoiman suunnittelussa. Tuulivoiman (ja puhtaan siirtymän) hyväksyttävyys todennäköisesti vähenee, jos kuntien (ja maanomistajien) mahdollisuuksia harkita tuulivoimaa alueelleen rajoitetaan.

Kiinnitämme lopuksi huomiota siihen, että lakiehdotuksessa esitettyjen tuulivoiman etäisyyssäännösten erilaiset vaikutukset huomioiden niiden pääasialliseksi vaikutukseksi näyttää jäävän tuulivoimarakentamisen vaikeuttaminen suuressa osassa Suomea. Etäisyyssäännöksillä osoitetaan lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa monia epäsuotuisia vaikutuksia (mm. talouteen ja ympäristöön sekä tuulivoiman rakennettavuuteen). Tuulivoimarakentamisen vaikeuttaminen ei kuitenkaan lisää sen hyväksyttävyyttä. Hallituksen esityksessä viitatuista selvityksistä ei nähdäksemme löydy perusteita etäisyyssäännösten käyttönotolle.

Lasse Peltonen, professori & Jakob Donner-Amnell, tutkija

Itä-Suomen yliopisto, historia- ja maantieteiden laitos

Lähdeviitteet:

Gill, Elizabeth, Clara Houghteling, Sabina Maniak, Chloe Constant, and Jeremy Stefek. (2023). Setting the Baseline: The Current Understanding of Equity in Land-Based Wind Energy Development and Operation. Golden, CO: National Renewable Energy Laboratory. NREL/TP-5000-85185. <https://www.nrel.gov/docs/fy23osti/85185.pdf>

Hübner, G., Pohl, J., Hoen, B., Firestone, J., Rand, J., Elliot, D. & Haac, T. R. (2019). Monitoring annoyance and stress effects of wind turbines on nearby residents: A comparison of U.S. and European samples. *Environment International*, 132. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412018323353?via%3Dihub>

Kankare, V. (2025). Litigating a just transition: Legal disputes over wind energy in Finland. Pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto. <https://erepo.uef.fi/items/8c181564-0ef0-47c5-8b8f-39bf2ec4d528>

Müller, F.J.Y., Leschinger, V., Hübner, G. & Pohl, J. (2023). Understanding subjective and situational factors of wind turbine noise annoyance. Energy Policy, 173, 113361, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113361>

Peltonen, L. (2004). NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset selitykset. Alue ja Ympäristö, 33(2), 43-54.

Peltonen, L., Donner-Amnell, J., & Nokelainen, S. (2024). Tuulivoiman hyväksyttävyyden nykytila ja näkymät Suomessa (Acceptance of Wind Power in Finland: Current state and perspectives w/english abstract) Publications of the University of Eastern Finland. Reports and Studies in Social Sciences and Business Studies, 21. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4931-8> University of Eastern Finland

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

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 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

-

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.

-

Rissanen Sari
Itä-Suomen yliopisto

Peltonen Lasse
Itä-Suomen yliopisto, Historia- ja maantieteiden laitos