

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

VSU Uusiutuva Energia Suomi Oy kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristöministeriölle luonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölaki ja pitää positiivisena, että uusiutuvan energian alaa koskevaa sääntelyä pyritään kehittämään. AKL-luonnoksessa esitetyt tavoitteet ja suuri osa ehdotetuista säännöksistä ovat hyvin perusteltuja ja kannatettavia. Lausunrossamme keskityimme ensisijaisesti tuuli- ja aurinkovoimaa koskeviin säännösuudistuksiin.

Alueidenkäyttölain uudistamiseksi lakiin on ehdotettu muutoksia, jotka voimaantullessaan vaikeuttaisivat huomattavasti AKL:n tavoitteiden, Suomen valtioneuvoston sekä laajemmin koko Euroopan unionin vihreään siirtymään ja ekologisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumista. Alueidenkäyttölain yleinen tavoite, sellaisena kuin se on esitetty 1 §:n 1 momentissa, sekä 5 §:n mukaiset alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet korostavat ympäristöarvoja ja luonnonvarojen kestävä ja säästeliästä käyttöä. AKL-luonnoksen 5 §:n 1 momenttiin on lisätty uusi 8 kohta, jolla asetetaan ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen yhdeksi alueidenkäytön suunnittelun tavoitteista.

Valtioneuvosto on myös asettanut vihreää siirtymää koskevia konkreettisia energiapoliittisia tavoitteita koskien mm. hiilineutraaliuden saavuttamista, uusiutuvan energian osuuden kasvattamista ja fossiilisista polttoaineista luopumista, energiaomavaraisuuden lisäämistä, puhtaan energian investointien houkuttelua ja tuulivoimatuotannon edistämistä. Ekologisuutta, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja vihreän siirtymän edistämistä koskevat tavoitteet näkyvät myös EU-tasolla: uusiutuvaa energiaa koskevan direktiivin (Renewable Energy Directive 2023/2413/EU) 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä yhteisesti nostamaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus 45 prosenttiin unionin energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2030.

Näiden tavoitteiden valossa on huolestuttavaa huomata, että AKL-luonnoksessa ehdotetut muutokset asettavat epätarkoituksenmukaisia esteitä uusiutuvan energian tuotannolle, kehittämiselle ja investoinneille. Alan toimintaedellytyksien kaventamisen lisäksi ehdotetut säännökset ohjaisivat jäljelle jääviä investointeja ja uusiutuvan energian rakentamista alueille, joilla se ei ole kestäväää tai kansantaloudellisesti kannattavaa. Erityisesti tuulivoimaloiden vähimmäisetäisyyksiä koskeva säännös, sen lievennykseksi tarkoitettu suostumusmenettely ja näistä juontuva maakuntakaavan ohjaavan luonteen muutos, maisemaan liittyvien vaikutuksien potentiaalisesti tiukentuva arviointi, aurinkovoimaloiden kymmenen hehtaarin kaavoittamistarvetta koskeva alaraja ja metsäalueelle kohdistuvan rakentamisen rajoittamissäännöksen epäselvä muotoilu ovat omiaan hankaloittamaan uusiutuvaa energiaa koskevien hankkeiden kehittämistä Suomessa.

Vihreää siirtymää ja ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevien tavoitteiden ohella on huomioitava myös käytännön tarpeet; joidenkin ennusteiden mukaan on mahdollista, että Suomen sähkönkulutus tulee lähes kaksinkertaistumaan seuraavan vuosikymmenen aikana Suomeen kaavailtujen teollisten investointien vuoksi, ja kasvuun varaudutaan vastaamaan pääasiassa tuulivoimatuotannolla. Investointien toteutuminen on kuitenkin pitkälti myös riippuvainen siitä, että kasvavaan sähkönkulutukseen voidaan vastata. AKL-luonnoksessa on ehdotettu sellaista uutta sääntelyä, joka tekee näiden tarpeiden tyydyttämisen lyhyellä aikavälillä hyvin vaikeaksi ja pitkällä aikavälillä todennäköisesti kokonaan mahdottomaksi.

Suomen uusiutuvan energian rakentamista ohjaava sääntelykehikko on nykyisessä muodossaan jo koko Euroopan tiukimpia. Vaikeasti ennakoitavan ja nopeasti muuttuvan sääntelyn aiheuttama oikeudellinen epävarmuus tulee merkittävästi hidastamaan uusiutuvan energian tuotannon kasvua, karkottamaan vihreää siirtymää koskevia investointeja ja vaikeuttamaan ilmastotavoitteiden saavuttamista. Laajemmin muutoksilla tulee siten olemaan negatiivisia vaikutuksia myös Suomen talouteen ja työmarkkinoihin.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

-

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Hallituksen esityksen luonnoksessa tuodaan esille, että yksi AKL-uudistuksen tavoitteista on rajata maakuntakaavan vaikutusaluetta valtakunnallisiin tai maakunnallisiin asioihin ja yksinkertaistaa kaavoitusmenettelyä koskevia säännöksiä. VSB katsoo, että nämä tavoitteet ovat kannatettavia ja huolellisesti toteutettuina tulevat vaikuttamaan positiivisesti kaavoitusjärjestelmän kokonaisuuden toimivuuteen. Tuulivoimarakentamista koskeva etäisyyssäännös tarkoittaa kuitenkin kaavoitusjärjestelmän peruseriaatteisiin puuttuvaa merkittävää muutosta, jonka myötä maakuntakaavan vaikutusalue tulisi tavoitteiden vastaisesti laajenemaan entisestään ja rajoittamaan nykyistä enemmän paikallistason päätöksentekoa. Koska tuulivoima-alueille ei myöskään ole

maakuntien kesken määritelty yhtenevästi sovellettavaa kriteeristöä, olisi mahdollista nähdä tulevaisuudessa maakuntien välillä huomattavaakin vaihtelua siinä, minkä kokoiset ja tyyppiset alueet voisivat saada tuulivoima-alueen merkinnän maakuntakaavaan. Alueellisia eroja voidaan nähdä jo tällä hetkellä, sillä seudullisesti merkittävän tuulivoimarakentamisen raja-arvot vaihtelevat merkittävästi maakunnittain. Tuulivoima-aluemerkintöjen painoarvon kasvattamisen voisi siten ennakoida lisäävän alueiden välistä eriarvoisuutta.

On myös tärkeää tiedostaa, että mikäli maakuntakaavalla ei uuden linjauksen myötä jatkossa kaavoiteta muita kuin maakunnallisesti merkittäviä tuulivoima-alueita, ehdotetusta 68 §:stä seuraa, että pienemmät ja siten maakuntakaavoituksen ulkopuolelle jäävät tuulivoimahankkeet vaatisivat jatkossa aina suostumusmenettelyn noudattamista suojaetäisyyksien sisäpuolella. Ehdotetulla muutoksella olisi siis erityisen suuri merkitys pienten tuulivoimahankkeiden kannalta, ja tämä rajoittaisi entisestään tuulivoimarakentamista erityisesti Etelä-Suomessa. Tämä on epätarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon, että Suomessa uusiutuvan energian tuotanto ja kulutus ovat jo nyt eriytyneet kauas toisistaan, ja muutos vahvistaisi tätä kehityssuuntaa entisestään.

Kaavoitusjärjestelmän lakiin pohjautuva kolmiportaisuus edellyttää, että ylemmän tason kaava on määräyksiltään yleispiirteisempi ja luonteeltaan ohjaava suhteessa alemman tasoiseen, yksityiskohtaisempaan kaavaan. Maakuntakaava ylimpänä kaavatasona ei tämänhetkisen sääntelyn puitteissa lähtökohtaisesti aseta ehdottomia, alempia kaavatasoja sitovasti rajoittavia määräyksiä. AKL-luonnoksen muutosehdotus maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevaan 27 §:ään korostaa tätä periaatetta: säännöksen uuden 1 momentin perusteluissa todetaan, että muutoksen sanamuodosta ”maakuntakaava on ohjeena” muotoon ”maakuntakaava on otettava huomioon” on tarkoitus nimenomaan keventää maakuntakaavan ohjausvaikutusta suhteessa yleiskaavaan. Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 3 momentti, joka mahdollistaa maakuntakaavasta poikkeamisen tilanteessa, jossa poikkeamiselle on perusteltu syy. Poikkeamiseen oikeuttava syy voisi HE-luonnoksen perusteluiden nojalla olla esimerkiksi kunnan alueidenkäytön kehittämiseen liittyvä tarve.

HE-luonnoksen säännöskohtaisessa perusteluosiossa korostetaan toistuvasti maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja todetaan, että juuri yleispiirteisyyden takia maakuntakaavan tulkintaan yleiskaavaa laadittaessa ”sisältyisi liikkumavaraa”. Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevaan 27 §:ään sisältyvä uusi perustellun poikkeaman mahdollisuus myös alleviivaa tätä periaatetta. Lisäksi HE-luonnoksen perusteluiden mukaan ”yleiskaavan ratkaisu voisi myös suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin tarkentumisen johdosta jossain määrin erota maakuntakaavasta ilman että kyse olisi varsinaisesta poikkeamisesta”. Maakuntakaavan kanssa osittain epäyhtenävä yleiskaavaratkaisu olisi siis mahdollinen sekä sellaisessa muodossa, että sitä ei olisi pidettävä maakuntakaavasta poikkeamisena, että perusteltuna poikkeamisena 27.3 §:n mukaisesti. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälään tehtävien muutosten tarkoituksena on ”selkeyttää maakuntakaavan kuntakaavoitukseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta” ja ”toteuttaa jo voimassa olevan lain esitöissä tavoitteeksi asetettua (...) maakuntakaavan joustavuutta ja sen yleispiirteisen luonteen mukaista tulkintaa”.

Näiden tarkennusten ja tavoitteiden valossa on ristiriitaista, että maakuntakaavan ohjaavaa vaikutusta halutaan yhtäältä keventää ja siten 'palauttaa' maakuntakaava sille kuuluvaan rooliin, mutta toisaalta maakuntakaavan tuulivoima-alueita koskevien merkintöjen osalta maakuntakaava asetetaan ehdottomaan ja lopulliseen auktoriteettiasemaan. AKL-luonnoksen tuulivoimayleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia sääntelevän 68.2 §:n nojalla maakuntakaavan tuulivoima-alueiden merkinnät määräisivät ehdottomasti ne alueet, joilla "kahdeksan kertaa kokonaiskorkeus" -sääntöä ei tarvitsisi noudattaa.

Säännöstä koskevissa perusteluissa teroitetaan, että "tilanteessa, jossa osa tuulivoimayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloista ei sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, vähimmäisetäisyyttä olisi noudatettava niiden tuulivoimaloiden osalta, jotka olisivat maakuntakaavan tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolella". Sanamuoto on ehdoton eikä jätä sijaa lieventävälle tulkinnalle, vaikka perustelukappale jatkuukin seuraavasti: "Tuulivoimaloiden sijoittumisen tulkinnassa suhteessa maakuntakaavaan olisi kuitenkin aina huomioitava maakuntakaavan yleispiirteisyys". AKL-luonnoksen 68.2 § ja perusteluosio yhdessä luettuna selkeästi määräävät, että etäisyyssääntöä tulisi aina noudattaa tuulivoima-alueen rajojen ulkopuolella. Toteamus maakuntakaavan yleispiirteisyydestä tuntuu ensin ilmaistusta säännöstä irralliselta, ja näiden kohtien välinen ristiriita tulisi erittäin todennäköisesti johtamaan siihen, että tulkintaohjetta joudutaan hakemaan myöhemmin hallintotuomioistuimissa.

Nykyisen järjestelmän puitteissa on tavanomaista, että osa hankealueen voimaloista sijoittuu maakuntakaavassa määrätyn tuulivoima-alueen ulkopuolelle, kun alueen paikalliset olosuhteet ja hankkeen vaikutukset otetaan tarkemmassa kaavoituksessa huomioon. Siksi edellä mainitun säännön oikeuskäytännössä muotoutuvalla tulkintalinjalla olisi koko tuulivoima-alan kannalta erittäin merkittäviä seurauksia, ja lyhyellä aikavälillä oikeudelliset epäselvyydet vaikuttaisivat väistämättä negatiivisesti tuleviin ja jo kehitteillä oleviin hankkeisiin.

Etäisyyssäännön sisältävän 68.2 §:n perusteluosiossa esitetään myös seuraavaa: "Vaikka ehdotetun säännöksen myötä maakuntakaavan rooli tuulivoimakaavoituksen osalta vahvistuisi, ehdotettu säännös ei kuitenkaan muuttaisi ehdotetussa 21 §:ssä säädettyä maakuntakaavan tehtävää eikä maakuntakaavan ohjausvaikutusta yksityiskohtaisempaan suunnitteluun, mistä säädettäisiin 27 §:ssä." Tosiasiassa ehdotettu 68.2 § muodostaa erityislaatuisen ja huomattavan poikkeuksen 27 §:n mukaiseen maakuntakaavan ohjausvaikutukseen ja on selkeässä ristiriidassa lakiluonnoksessa muualla esitettyjen, maakuntakaavan roolia koskevien tavoitteiden, tarkennusten ja muutoksien kanssa.

AKL-luonnoksessa ehdotettu vähimmäisetäisyyssäännös tulee käytännössä ohjaamaan tuulivoimarakentamista maakuntakaavoituksessa osoitetuille alueille, lukuun ottamatta Suomen pohjoisimpiin osiin sijoittuvaa rakentamista, joka on jäljempänä eritellyistä syistä myös ongelmallista. Ehdotettu muutos uhkaa myös estää teollisten investointien toteutumista hankaloittamalla uusiutuvan sähköntuotannon kapasiteetin kasvua. Tämä kehityssuunta aiheuttaa erityisesti haasteita nykytilanteessa, jossa maakuntakaavojen päivittäminen ja laatiminen on tosiasiallisesti pitkälinen ja hidas, nykyään yhä useampia vuosia kestävä prosessi. Maakuntakaava

kaavoitusinstrumenttina on nykymuodossaan huonosti soveltuva reagoimaan nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön eikä huomioi hankekohtaisia yksilöllisiä olosuhteita.

Maakuntakaavoituksen yleispiirteisyys ja laajempi perspektiivi sekä tavoitteet huomioiden on luonnollista, että maakuntakaavan laatiminen vie pidemmän aikaa kuin esimerkiksi yleiskaavoitus. Vähimmäisetaisyysäännöksen kaltainen muutos edellyttäisi kuitenkin maakuntakaavan huomattavaa sujuvoittamista ja nopeuttamista, jotta järjestelmä voisi edelleen palvella vihreän energiasiirtymän tavoitetta. Tämän kaltainen muutos ei kuitenkaan sopisi maakuntakaavoituksen laajempaan tarkoitukseen tai toimintaperiaatteisiin eikä sitä ole siksi pidettävä tavoiteltavana.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Maisemavaikutukset: 68.1 §:n 3 kohta

Voimassa oleva alueidenkäyttölain 39.2 §:n 8 kohta asettaa yleiskaavalle vaatimuksen vaalia rakennettua ympäristöä, maisemaa ja luonnonarvoja. Tarkemmin tuulivoimayleiskaavan sisältöä sääntelevässä AKL 77 b §:ssä säädetään, että tuulivoimayleiskaavaa laadittaessa on huolehdittava, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen sopeutuu maisemaan ja ympäristöön. AKL-luonnoksen uudessa 68.1 §:n 3 kohdassa säädetään, että tuulivoimarakentamista koskevaa yleiskaavaa laadittaessa tulisi huomioida, että suunniteltu rakentaminen ei aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia.

Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan "tuulivoimarakentamisen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat usein maisemaan". Lainsäätäjä katsoo, että tuulivoimayleiskaavaa laadittaessa tulisi siksi erityisesti huomioida maiseman erityispiirteet ja tuulivoimaloiden sopeutuminen maisemaan. Tuulivoimarakentamisen vaikutukset maisemaan ja maisemavaikutuksia koskevien selvitysten riittävyys näkyvät oikeuskäytännössä usein valituksien kohteena, mutta maisemavaikutuksien nostaminen merkittävimmäksi tuulivoimarakentamisesta aiheutuvaksi (haitta)vaikutustyyppiksi ei välttämättä ole perusteltua. Viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa näyttää siltä, että maisemavaikutukset korostuvat yhdessä meluvaikutuksien, luontoselvitysten riittävyyden ja kunnallisen päätöksenteon menettelyllisten kysymyksen kanssa yleisimpinä valitusperusteina.

HE-luonnoksen mukaan merkittävän haitallisen vaikutuksen edellytyksen täyttyminen määräytyisi tapauskohtaisesti hankkeen yksilöllisiä olosuhteita silmällä pitäen. Suurikaan muutos maisemassa ei automaattisesti merkitsisi merkittävästi haitallista maisemavaikutusta, mutta "tietäntyypisessä ympäristössä pienikin muutos voi maiseman luonteen tai laadun kannalta olla merkittävästi haitallinen". Perusteluissa korostettiin myös maisemien arvokkaita ominaispiirteitä ja kohokohtia sekä maisemien "perinteistä luonnetta" seikkoina, jotka tulee huomioida maisemavaikutuksia arvioidessa – olennaista on lisäksi kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa tuulivoimalat alkavat maisemassa "hallita (...) merkittäviä yksittäisiä elementtejä". On tärkeää ymmärtää, että lähes kaikissa hankkeissa maisemavaikutukset ovat jonkin yksittäisen tarkastelukohteen kannalta merkittäviä, vaikka ne olisi kokonaistarkastelussa kuitenkin arvioitava merkittävää vähäisemmiksi. Kiellon muuttaminen muotoon "ei saa aiheuttaa merkittäviä maisemavaikutuksia" merkitsee huomattavasti tiukentuvaa linjaa, josta poikkeamista ei ole mahdollistettu.

Maisemavaikutusten arviointi on tuulivoimahankkeen kehitysvaiheessa prosessina siinä mielessä poikkeuksellinen, että arviointi on luonteeltaan vähemmän yksiselitteistä ja mitattavissa olevia raja-arvoja on vaikeampi asettaa verrattuna muiden haittavaikutusten, esimerkiksi melun, aiheutumisen arviointiin. Maisemavaikutusten arviointiprosessi on näiden ominaispiirteiden vuoksi luonnostaan alttiimpi subjektiiviselle arvioinnille, ja merkittävyuden kynnyks voi vaihdella riippuen siitä, kuka asiantuntija arvion tekee. Tapauskohtaisten päätelmien soveltaminen muihin tilanteisiin on myös vaikeaa. Kriteerit kuten "perinteinen luonne", "merkittävien yksittäisten elementtien hallinta" tai "maiseman luonteen kannalta merkittävästi haitallinen muutos" ovat tulkinnallisesti hyvin avoimia.

Edellä mainituista syistä maisemavaikutusten aiempaa voimakkaampi korostaminen tai sen painoarvon kasvattaminen vaikutusarvioinnissa voi vähentää päätöksenteon ennakoitavuutta ja lisätä epäselvyyttä siitä, millaista vaikutuksien arviointimenettelyä voidaan pitää riittävänä. Tarvitaan tarkemmat kriteerit sille, miten maisema-arviointi tehdään ja millä perusteella mahdolliset rajoitteet asetetaan. Lakiehdotuksen myötä jää epäselväksi, millaisia menettelyllisiä lisävaatimuksia maisemavaikutusarviointia koskeva muutos asettaisi hanketoimijalle.

Etäisyyssäännös: 68.2 §

Vaikutukset kunnan päätöksentekoon

Kunnalla on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta kaavoituksessa ja mahdollisuus kontrolloida rakentamista kaavoittamattomilla alueilla. Etäisyyssäännös, joka määrää tuulivoiman korkeudesta riippuvan minimietäisyyden tuulivoimaloiden ja asutuksen välillä, on monessa suhteessa ongelmallinen. Ensimmäisenä on syytä huomioida, että uusi sääntely vähentäisi kuntien päätösvaltaa alueellaan tapahtuvasta energiainfrastruktuurista epätarkoituksenmukaisesti ja alueidenkäyttäjärjestelmän periaatteiden vastaisesti. Laajemmin säännös uhkaa rapauttaa kunnallisen itsehallinnon ja kunnalle kuuluvan kaavoitusmonopolin perustuksia.

Maakunnissa ei ole voimassa olevien tuulivoima-alueääräysten laatimisvaiheessa huomioitu vähimmäisetäisyysäännöksen kaltaisia kehityssuuntia, joten tv-aluemerkintöjen laatiminen on luonnollisesti ollut vaikutusarvointien ja selvityksien osalta yleispiirteisempää kuin tuulivoimayleiskaavoituksessa. Useissa maakunnissa ei ole nähty tv-aluemerkintöjen laatimista lainkaan tarpeellisena, koska on katsottu, että potentiaalisten hankkeiden kaavoitus on järkevämpää toteuttaa tuulivoimayleiskaavan tasolla. Etäisyysäännöksen käyttöönotto vähentäisi siis kuntien mahdollisuuksia kaavoittaa tuulivoima-alueita yleiskaavatasolla ja lisäksi heikentäisi kuntien verotulo- ja kehityspotentiaalia, erityisesti ja epätasa-arvoisesti niillä alueilla, joissa ei ole voimassa olevia maakuntakaavoja.

Ehdotettu vähimmäisetäisyysäännös ei huomioi melumallinnusten tai maisemavaikutusten alueellista vaihtelua. Esimerkiksi maan topografia voi vaikuttaa merkittävästi siihen, millaisia vaikutuksia tuulivoimalla on sekä akustisesti että visuaalisesti. Nykyisen sääntelyn puitteissa tehtävä tapauskohtainen vaikutusarviointi pystyy kaavamaisesti sovellettavia etäisyysäännöksiä paremmin huomioimaan hankkeiden ja ympäristöjen erityispiirteet. Se on myös tieteellisten tutkimusten pohjalta perusteltavissa toisin kuin vähimmäisetäisyyttä koskeva yleispätevä säännös.

Vähimmäisetäisyysäännös voi estää sellaisten hankkeiden toteuttamisen, jotka olisivat vaikutuksiltaan hyväksyttäviä ja yhteensovitettavissa paikallisen maankäytön kanssa. Tämä rajoittaa uusien alueiden käyttöä erityisesti Etelä- ja Itä-Suomessa, missä maakuntakaavoissa on vähemmän tuulivoimalle merkittyjä alueita. Säännös kaventaisi kuntien mahdollisuutta huomioida alueiden erityispiirteitä ja tehdä niiden käyttöä koskevia ratkaisuja paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaan.

Perustuslainäkökulmat

HE-luonnoksessa viitataan perustuslainmukaisuutta koskevassa osiossa kunnalliseen itsehallintoon. Kunnallista itsehallintoa koskevassa kappaleessa todetaan: "Kuntien rooli alueidenkäyttöä koskevissa asioissa on vahva eikä sitä uudessa laissa ole tarkoitus heikentää". Käytännössä kuitenkin kunnan vastaiset mahdollisuudet kaavoittaa alueita tarpeitaan ja tavoitteitaan vastaavasti tulevat merkittävästi vähentymään, mikäli ehdotettu etäisyysäännös astuu nyky muodossaan voimaan.

AKL-ehdotuksen perustuslaillista yhdenvertaisuutta käsittelevässä osiossa on katsottu, että vähimmäisetäisyysääntely ei aseta ihmisiä lailla eriarvoiseen asemaan. Ainakin lyhyellä aikavälillä eriarvoisuutta tulee kuitenkin ilmenemään jo siitä syystä, että tuulivoima-aluemerkintöjä sisältävää maakuntakaavaa ei ole tällä hetkellä kaikissa maakunnissa vielä laadittu, jolloin osalla kunnista ja näiden kuntien asukkaista ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta kaavoittaa alueilleen tuulivoimaa lainkaan, varsinkaan jos kunta on tiheään asutettu.

Etäisyyssäännön tueksi on esitetty, että maakuntakaava instrumenttina mahdollistaisi yhteisvaikutusten kattavamman selvittämisen kuin kuntatason kaavoitus ja osallisten piiri olisi myös laajempi. Käytännössä yhteisvaikutuksien ja kuntarajojen ylittävien vaikutusten selvittäminen on jo nykyisin kiinteä osa tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutusten selvittämisprosessia voimassa olevan YVA-lain (5.5.2017/272) ja ELY:n ohjeistuksien mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että maakuntakaavaa laadittaessa resurssit tuulivoima-alueiden sijoittamista ja rajojen määrittämistä koskevan yksityiskohtaisen selvityksen hankkimiseen ovat todellisuudessa merkittävästi rajallisemmat kuin kuntatasolla laadittavan yleiskaavoituksen yhteydessä.

Osallisten piiri laajenisi ainoastaan viranomaisten osalta (valtakunnallinen yhteisö saa valittaa maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä, kun kyse on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta). Kuntien asukkaiden osalta valitusoikeus maakuntakaavasta ja kunnallisesta yleiskaavasta ei poikkea merkittävästi. Ottaen huomioon, että etäisyyssäännöstä on perusteltu erityisesti tuulivoiman sosiaalisen hyväksynnän kasvattamisella, osallisten piirin laajentamisella viranomaistahojen osalta ei siis olisi merkittävää vaikutusta hyväksyttävyyteen.

Naapuruussuhteet, osallisuus ja yhdenvertaisuus

Alueidenkäyttölaissa pyritään turvaamaan osallistumismahdollisuudet kaavoitusprosessissa ja edistämään vuorovaikutteista suunnittelua. Etäisyyssäännöksen käyttöönotto voi estää paikallisia maanomistajia ja kuntia hyödyntämästä omia alueitaan tuulivoimaan, vaikka paikallinen hyväksyntä hankkeille olisi olemassa. Tämä heikentää yhteisöllistä päätösvaltaa ja voi synnyttää alueellista epäoikeudenmukaisuuden tunnetta.

Mikäli etäisyyssäännös ja suostumusmenettelyä koskeva 68.3 § astuvat ehdotetussa muodossaan voimaan, vähimmäisetäisyysrajan sisäpuolelle sijoittuvat maanomistajat olisivat suostumusmenettelyn käyttöönoton myötä automaattisesti paremmassa neuvotteluasemassa mahdollisten haittakorvausten osalta kuin rajan ulkopuolella maata omistavat tahot. Kuitenkin esimerkiksi lakiehdotuksessa merkittävimmäksi haittavaikutustyyppiksi nimettyjen maisemahaittojen osalta suurempikaan etäisysero minimirajalta ei välttämättä aiheuta merkittävää muutosta koettujen haittojen voimakkuuteen.

Ehdotetut säännökset jakavat siten tuulivoimarakentamisen vaikutuspiirissä olevat kuntalaiset ja maanomistajat eriarvoistavasti ja perusteettomasti kahteen ryhmään pelkän sijainnin perusteella. Poikkeavat oikeusasemat ja neuvottelumahdollisuudet eivät perustuisi todelliseen vaikutusten arviointiin vaan yleispätevän raja-arvon ylittymiseen. Eriarvoistava vaikutus olisi siten omiaan aiheuttamaan naapuruussuhteiden kuormittumista. Luvituksen legitimitetti voisi myös kärsiä, koska päätökset eivät saavuttaisi samaa hyväksyttävyyden tasoa kuin tilanteessa, jossa vaikutusmahdollisuudet ja osallistuminen olisi turvattu tasapuolisemmin.

Tuulivoimarakentamisen luontovaikutusten minimointi onnistuu parhaiten alueilla, joissa on valmiiksi jo asutusta ja rakennettua ympäristöä. Valtakunnallinen minimiraja käytännössä ohjaisi hankkeita pois asutuksen ja rakennetun ympäristön läheltä, mikä on ristiriidassa lakisääteisten luonnonsuojelua koskevien tavoitteiden kanssa ja johtaisi siihen, että hankkeet sijoittuisivat luonnontilaisemmille alueille, esimerkiksi Natura-alueiden läheisyyteen. Kaavoituksen sisältöä koskeviin tavoitteisiin ei olla tekemässä lievennyksiä, joten muutos tulisi kaatamaan monia tuulivoimahankkeita, kun ympäristövaikutuksia koskevat vaatimukset ja etäisyysvaatimukset asutukseen nähden yhdessä sovellettuina kaventaisivat potentiaalisia rakennusalueita huomattavasti.

Tuulivoimarakentamisen keskittäminen kauemmas rakennetuista alueista johtaa myös sähkönsiirron kannalta epäoptimaaliseen tilanteeseen, koska suurempi etäisyys synnyttää tarpeen rakentaa pidempiä sähkölinjoja, lunastaa enemmän maata ja kaataa linjojen reittejä varten enemmän metsää, mikä lisää ennestään hankkeen ympäristövaikutuksia.

Sähkönsiirron järjestämiseen liittyvät kustannukset voivat muodostua tosiasiaassa esteeksi koko hankkeen toteutumiselle, koska hanke muuttuu kannattamattomaksi sijoittajien näkökulmasta. Lisäksi on syytä huomioida, että sähköön tuotannon ohjaaminen kauemmaksi rakennetusta ympäristöstä heikentää huoltovarmuutta, aiheuttaa valtiolliseen sähköverkkoon siirtohäviöitä ja vähentää sen kustannustehokkuutta, minkä lisäksi valtakunnan verkon suunnittelu vaikeutuu.

Vähimmäisetäisyysäännös, joka ohjaisi tuulivoimarakentamista pääosin itäiseen ja pohjoiseen Suomeen, ei ole perusteltu myöskään valtakunnallisen sähköverkon toimivuuden kannalta. Maantieteellisesti hajautettu tuulivoiman tuotanto on sähköjärjestelmän kannalta suotavaa, koska se edistää tuotannon ja kulutuksen tasapainoa sekä vähentää sähköntuotannon alueellisia piikkejä. Hajautettu tuotanto parantaa sähköverkon vakautta ja huoltovarmuutta, kun sähköntuotanto ei keskity vain muutamille alueille, vaan jakautuu laajasti eri puolille maata.

Suomen itäiset ja pohjoiset osat ovat maanpuolustuksellisesti tärkeitä, mikä osaltaan myös rajoittaa rakentamismahdollisuuksia näillä alueilla. Lisäksi tulee huomata, että maantieteellisesti hajautettu energiantuotanto tukee yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Hajautettu tuotanto vähentäisi riskiä siitä, että mahdollinen kriisi, hyökkäys tai sabotaasi voitaisiin helposti kohdistaa merkittävään osaan energiantuotannosta. Hajauttaminen parantaisi huoltovarmuutta ja mahdollistaisi nopeamman toipumisen häiriötilanteissa.

VSB katsoo, että vähimmäisetäisyysäännös on yhteensopimaton maakuntakaavoituksen peruseriaatteiden, luonnonsuojelun tavoitteiden, luonnonvarojen kestävä käytön sekä

perustuslailla turvatus yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kanssa ja se tulisi siksi poistaa lakiehdotuksesta.

Suostumusmenettely: 68.3 §

Suostumusmenettelyn käyttöönottoon liittyy useita ongelmakohtia. Esitetyn mukaan suostumus olisi saatava kaikilta maanomistajilta ja maanvuokraoikeuden haltijoilta , jotka omistavat vähimmäisetaisyyden sisäpuolella asuinrakennuksen tai kaavassa osoitetun asuinrakennuspaikan, mutta perusteita näin laajalle osallispiirille ei ole esitetty. Jo maanvuokrasopimusten neuvottelu on pitkä ja monivaiheinen prosessi, ja kaikkien oikeudenomistajien suostumusten hankkiminen lisävaatimuksena voisi osoittautua käytännössä mahdottomaksi. Ei ole epätavanomaista, että osaa maanomistajista ei tavoiteta lainkaan neuvottelujen käymistä varten.

Lisäksi suostumuksesta mahdollisesti pyydettävät ja maksettavat korvaukset voisivat luoda epäterveitä kannustimia tai jopa lahjontaa muistuttavan tilanteen, jolle ei ole sääntelyssä asetettu rajoja tai valvontamekanismeja. Tämä vääristää kilpailua myös tilanteissa, joissa yksi maanomistaja hallinnoi laajoja maa-alueita. Tällainen toimija voisi estää hankekehityksen lähialueilla ja keskittää rakentamisen omille alueilleen, mikä ei ole tasapuolinen tai markkinoiden tervettä toimintaa tukeva ratkaisu. Tällaisen asetelman syntyminen ei myöskään palvelisi suostumusmenettelyn tarkoitusta.

Suostumusvaatimuksen myötä prosessit hidastuisivat merkittävästi ja kasvavat hankeriskit voisivat tehdä monista projekteista taloudellisesti toteuttamiskelvottomia. Lisäksi suostumusmenettelyn käyttöönotto heikentäisi kuntien itsemääräämisoikeutta kaavoituksessa, kun yksittäisten maanomistajien tai vuokraajien päätösvalta voisi korostua perusteettomasti julkisen intressin kustannuksella.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

VSB katsoo, että aurinkovoimayleiskaavaa koskeva uusi säännös on muutos oikeaan suuntaan ja tulee virtaviivaistamaan hybridihankkeiden kaavoitusta, mistä hyötyy hankekehittäjien lisäksi myös viranomaispuoli. Kaavoittamisen pinta-alaa koskevassa rajassa on kuitenkin ongelmallisia kohtia, joista lisää jäljempänä.

AKL-luonnoksen 71 §:n on voimassa olevaan alueidenkäyttölakiin nähden kokonaan uusi säännös, joka sisältää aurinkovoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset. Ehdotetun säännöksen 2 kohdan mukaan aurinkovoimarakentamista ei tule osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle. Ilmaisui "merkittävässä määrin" on sanamuodoltaan liian avoin ja

tulkinnanvarainen. Säännöksen perusteluissa esitetään, että säännöksen puitteissa "pieni osa" aurinkovoimarakentamiseen osoitetusta alueesta voisi osua metsäalueelle. Ehdotetun säännöksen sanamuoto perusteluineen viittaisi jonkinlaiseen maksimiprosenttiosuuteen varsinaisen hankealueen koosta, mikä voisi johtaa suuriin tapauskohtaisiin vaihteluihin "sallitun" metsäalueelle sijoittuvan osuuden pinta-aloissa.

VSB katsoo myös, että Helen Oy:n esittämä huomio voimalaitoksen ja sähkönsiirron kokonaisvaikutusten arviointitarpeesta metsäkatoa koskien on huomionarvoinen. Kokonaisuutena metsäalueelle sijoittuva voimala-alue voi joissain tapauksissa aiheuttaa peltoalueelle rakennettavaa voimalaa vähemmän metsäkatoa, jos peltoalueelle keskittäminen aiheuttaa tarpeen rakentaa pitkiä, metsäisten alueiden läpi kulkevia siirtolinja.

Säännösehdotuksen ilmaisua "merkittävässä määrin" tulisi vielä vähintään selventää tai tarkentaa, koska sen tulkinta nykymuodossaan on altis oikeudelliselle epävarmuudelle. Laajemmin säännös ei kuitenkaan palvele hallituksen tavoitteita aurinkoenergiapuistojen sääntely- ja lupaprosessien yhtenäisyydestä, joustavuudesta ja ennustettavuudesta. Epäselvä sääntely vaikeuttaa investointipäätöksiä ja voi vähentää Suomen houkuttelevuutta uusiutuvan energian sijoituskohteena.

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

Voimaantulosäännösten osalta VSB katsoo, että ehdotettua 126 § :ää tulisi muuttaa siten, että niiden kaavojen osalta, joita koskeva kaavoitusaloite on tullut vireille, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Kuten myös useat muut lausunnonantajat tuovat esille lausunnoissaan, tuulivoimaprojektien hankekehityksessä tehdään ennen kaavaehdotusvaihetta huomattavia investointeja sekä ajallisesti ja taloudellisesti. Hanketoimijat ovat perustaneet toimintansa voimassa olevalle lainsäädännölle, joten jo tehdyt suuret investoinnit valuvat hukkaan.

Lainsäädännöllisesti epävarma, nopeasti muuttuva ja vaikeasti ennakoitava ympäristö tulee aiheuttamaan tilanteen, jossa uusiutuvaa energiaa koskeva investointihalukkuus vähenee, millä tulee olemaan laajempia negatiivisia vaikutuksia Suomen talouteen ja työmarkkinoihin.

Aurinkovoimaa koskien tulisi lakiin lisätä siirtymäsäännös, joka määrittelee selkeästi, missä vaiheessa oleviin hankkeisiin uusi sääntely vaikuttaa. Siirtymäsäännöksen puuttuminen aiheuttaa epävarmuutta hankekehittäjille sekä hankkeisiin sijoittaville tahoille ja voi karkottaa tai viivästyttää investointeja.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Rakentamislain 46 §:ään suunnitellaan lisättäväksi kohta, jonka mukaan yli kymmenen hehtaarin aurinkovoimalan rakentamista olisi aina pidettävä merkittävänä rakentamisena. Muutoksen myötä mainittua suuremmat aurinkovoimalat vaatisivat aina kaavoitusta. Kymmenen hehtaarin pinta-alarajaa koskeva sääntö on sinänsä selkeä soveltamisalaltaan, mutta yhtä valtakunnallista maksimirajaa soveltamalla ei voida riittävästi huomioida aurinkovoimarakentamisen vaikutuksia eri alueilla. Kymmenen hehtaarin raja on epätarkoituksenmukainen, koska aurinkovoimaloiden vaikutukset ympäristöönsä vaihtelevat tapauskohtaisesti eivätkä ole suoraan pinta-alasta riippuvaisia. VSB yhtyy Helen Oy:n kantaan siitä, että korkeampi raja, esimerkiksi YVA-menettelyssä sovellettava 200 hehtaaria, olisi sopivampi ja paremmin perusteltavissa. Kaavoittamisvaatimuksien yhtenäistämällä YVA-vaatimusten kanssa olisi prosessien sujuvuuden ja hallinnon kuormittavuuden kannalta positiivisia vaikutuksia.

Kymmenen hehtaarin raja aurinkovoimaloiden kaavoitusvelvollisuuden osalta lisää viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tämä kehityssuunta ei ole tarkoituksenmukainen ja lisää tarpeettomasti hallinto-oikeuksien kuormitusta. Muutos voi pidentää luvitusprosesseja ilman, että se toisi lisäarvoa osallistumisen parantamisen kautta tai johtaisi laadukkaampaan ympäristövaikutusten arviointiin.

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

-

Ruuska Teemu
VSB Uusiutuva Energia Suomi Oy