

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

Suomen tuulivoimakuntien verkosto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueidenkäyttölaki (myöhemmin ”luonnos”).

Suomen tuulivoimakuntien verkosto on perustettu vuonna 2022 kuudentoista kunnanjohtajan voimin. Verkoston yhteisenä tavoitteena on tuulivoimakuntien yhteisen edunvalvonnan lisäksi jakaa kuntien osaamista ja hyviä käytäntöjä, oikaista vääriä uskomuksia sekä myös edistää ratkaisuja, jotta tuulivoimainvestoinnit sijoittuisivat tasaisemmin Suomessa. Verkostomaiseen keskustelufoorumiin osallistuu pääasiassa kunnanjohtajia Suomen noin 150 kunnasta, joissa on jo rakennettua tuulivoimaa tai vähintään aloitettu ensimmäisen tuulivoimahankkeen kaavoitus.

Kuntien laatimat tuulivoimayleiskaavat ja niitä varten laadittavat selvitykset ovat luonteeltaan tarkkoja, yksityiskohtaisia ja pienipiirteisiä. Kuntien alueillaan tekemä kaavoitustyö mahdollistaa alueiden erityispiirteiden huomioimisen paremmin kuin maakuntakaava, joka on luonteeltaan ylätasoisempi suunnittelutyökalu. Lisäksi maakuntakaavan aikajänne on pitkä, eikä se siksi sovellu pienipiirteisemmän ja nopeampitempoisemmän, enemmän joustavuutta vaativan suunnittelun välineeksi. Maakuntakaavan roolia ollaan luonnoksessa kohdistamassa yleispiirteisemmäksi suunnittelutyökaluksi, josta voidaan perustellusta syystä myös poiketa. Kannatamme tätä muutosta.

Sen sijaan ongelmallisena näemme, että luvun 8 tuulivoimaosayleiskaavaa koskeva etäisyys sääntely tulee käytännössä johtamaan siihen, että maakuntakaavan yleispiirteisyys ja mahdollisuus poiketa siitä tai edes tarkentaa maakuntakaavaa kunnan tuulivoimaosayleiskaavalla ei tule mahdolliseksi. Käytännössä maakuntakaavoituksesta tulee pakollista, hyvin sitovaa ja joustamatonta kaikille tuulivoimahankkeille.

Lisäksi haluamme korostaa, että ehdotuksen sisältö, joka johtaisi maakuntakaavaan merkittyjen ja merkitsemättömien tuulivoima-alueiden erilaisiin etäisyysvaatimuksiin, on sekava ja nykyisen kaavoitushierarkian vastainen. Se nakertaa kuntien mahdollisuutta omien alueidensa käytön suunnitteluun. Kuntalaisen näkökulmasta ehdotus vaikeuttaa edellytyksiä ymmärtää ja osallistua kaavoitusprosessiin. Kaavailtu malli olisi esityksen sivulla 152 esitettyjen, rakentamislakia koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden luvussa 12 olevien periaatteiden vastaista lainsäädäntöä, sillä se ei olisi selkeää ja ymmärrettävää. (S. 152: ”Koska ehdotettu laki koskee laaja-alaisesti luonnollisia henkilöitä, on säännöksiä uudistettaessa otettu huomioon lain selkeyden vaatimus ja tavoite välttää turhan monimutkaista tai vaikeaselkoista sääntelyä (ks. PeVL 32/2020 vp, PeVL 23/2020 vp, s. 3”). Pidämme tärkeänä, että kuntalaisen on helppoa ymmärtää kunnallisia päätöksenteon prosesseja ja niitä koskevaa sääntelyä. Kaavahierarkia ja kaavoitus ovat jo sinänsä monimutkaista, mutta nyt tehty esitys sotkisi totuttua kaavahierarkiaa, loisi sinne uusia mahdollisuuksia sen mukaan, onko tuulivoima-alue maakuntakaavassa vai ei jne. Tällainen sääntely ei tue kansalaisten osallistumista vuorovaikutteisiin prosesseihin. Muistutamme yleisesti, että sääntelyä tehtäessä on pyrittävä selkeyteen, yksinkertaisuuteen ja yksiselitteisyyteen.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

Suomen tuulivoimakuntien verkosto pitää tärkeänä, että jatkossakin lainsäädäntö mahdollistaa kuntien keskeisen roolin alueidensa maankäytöstä vastaavana keskeisenä toimijana. Kunnat ovat omien alueidensa parhaita tuntijoita, ja niillä on paras näkemys siitä, mihin kohtiin kunnan muut toiminnot huomioiden energiantuotantoalueet sopivat. Vaikutuksiin perustuvan arvioinnin lisäksi yksittäiset kunnat voivat niin halutessaan jo nykyisen lainsäädännön nojalla määrittellä omat reunaehdotensa kaavoitusprosessin tueksi asettamalla itse määrittämiään etäisyysvaatimuksia. Pitkä, kategorinen etäisyys vähentää kuntien liikkumatilaa ja mahdollisuutta sijoittaa sähköntuotantoalueet kunnan maankäytön kannalta järkevästi, jo rakennettuun infrastruktuuriin tukeutuen. Nykyisestä, vaikutuksiin perustuvasta tuulivoimaloiden sijoittamisesta suhteessa tuulivoimaloihin on hyviä kokemuksia, eikä tästä järjestelmästä tule luopua. Kuntien alueelle tulevat myös tuulivoimasta koituvat haitat, joten tärkeää, että kunnalla on täysimääräinen vaikutusmahdollisuus tuulivoimaloiden sijoittamisen osalta.

Suomen tuulivoimakuntien verkosto toteaa, että taloudellisten vaikutusten arviointi on esityksessä puutteellinen. Verkosto on huolissaan hallituksen esityksen kuntien ja alueiden elinvoimaa kaventavasta vaikutuksesta. Tuulivoimaloiden tuomat kiinteistöverotulot, maanomistajille tulevat lisätulot ja yleinen suurien hankkeiden myötä tuleva, monia aloja hyödyttävä elinvoiman lisäys, ovat sijaintikunnille ja alueille laajemminkin merkittävä lisä talouteen ja tulevaisuuden suunnitteluun. Luonnos tunnistaa, että luonnos nykymuodossaan vähentäisi tätä tärkeää talouden tukipilaria, sillä kategorinen etäisyysvaatimus johtaisi monin paikoin hankkeiden peruuntumiseen ja pienentymiseen

merkittävässä määrin. Lisäksi uusiutuvan energian mukanaan houkuttelemat muut puhtaan siirtymään uudet investoinnit vaarantuvat samalla, kun puhtaan edullisen energian lisärakentamispotentiaali vähenee. Tämä vaarantaa Suomeen suunnitellut vihreän teollisuuden uudet investoinnit, sekä niiden tuoman ennakoitun sähkön kulutuksen kasvamisen, mikä puolestaan haastaa niiden jäljelle jäävien tuulivoimahankkeiden toteutumista, jotka vielä etäisyyssääntelyn muuttumisen jälkeen olisi mahdollista toteuttaa. Luonnoksen vaikutus kuntien mahdollisuuteen houkutella aluetaloutta voimistavia uusia investointeja olisi erittäin negatiivinen, eikä luonnos tunnista vaikutuksen dramaattisuutta.

Mitä eteläisempää Suomea katsotaan, sitä enemmän siellä on asutusta. Monessa eteläisen Suomen kunnassa ei ole alueita, jotka olisivat tähän mennessä ylittäneet maakuntakaavoituskyynnyksen. Pitkä kategorinen etäisyys asutuksen ja tuulivoimaloiden välille kaventaisi niiden kuntien määrää, joista hankealueita ylipäänsä on löydettävissä. Tämä johtaisi tuulivoiman entistä vahvempaan keskittymiseen tietyille alueille. Suomen tuulivoimakuntien verkosto katsoo, että mahdollisimman tasainen tuulivoimarakentaminen eri puolille Suomea on etu niin kunnille, sähköjärjestelmälle kuin monille muillekin osapuolille.

Edelleen, kunnissa olemme huolestuneita siitä, että kaavailtu sääntely johtaisi uusiutuvan energian hankkeiden rakentamisen aiempaa kauemmas jo rakennetusta infrastruktuurista. Tästä seuraa suuremmat luontovaikutukset niin itse hankkeiden kuin niiden aiempaa pidempien siirtolinjojenkin vuoksi. Luonnoksen ehdotus (8 x voimalan kokonaiskorkeus) kaventaisi kuntien mahdollisuutta jättää alueita myös rakentamattomiksi. Erityisesti erämaaluonteisia alueita on tärkeää varjella, mutta luonnoksen etäisyysvaatimus ajaa rakentamista kohti ko. alueita.

Kunnissa huomaamme, että sähkönsiirtolinjat aiheuttavat usein jopa enemmän vastustusta kuin itse voimalat, joiden vuoksi liityntäjohtoja rakennetaan. Mitä etäisempiin kohteisiin voimala-alueet joudutaan sijoittamaan, sitä pahemmin myös sähkönsiirtolinjat pirstovat metsäalueita ja maisemaa. Sen sijaan, että esityksen mukaan pakotettaisiin hankkeet pitkien liityntäjohtojen päähän, pitäisi etsiä ratkaisuita, joiden avulla toimijat liittäisivät hankkeitaan mahdollisuuksien mukaan samoilla liityntäjohtoilla tai ainakin samoja johtokäytäviä hyödyntäen. Tästäkään syystä emme kannata esityksen kategorista etäisyyttä 8 x voimalan kokonaiskorkeus.

Pidämme luonnoksessa kaavailtua suostumusmenettelyä sekavana, riskipitoisena ja sääntelyjärjestelmällemme vieraana elementtinä. Suostumusmenettely toisi kunnille uusia, vaikeasti valvottavia menettelyitä. Paikoin asuinkiinteistön omistajien määrä on jopa niin suuri, ettei neuvottelumenettelyn toteuttamista voida pitää mahdollisena, mikä ohjaisi rakentamista suurten maanomistajien alueelle, taasen kauemmaksi asutuksesta. Yksittäinen asuinkiinteistön omistaja joutuu mahdollisesti hankalaan tilanteeseen, mikäli hankkeen etenemisestä päättäminen on hänen harteillaan. Ylipäänsä on kyseenalaista, että yksioikeudelliset neuvottelut tulisivat saamaan merkittävän roolin hankesuunnittelussa. Odotettavissa olisi juridisesti ja inhimillisesti katsoen hankalia tilanteita, kun joudutaan varmistumaan asuinkiinteistöjen omistajien kyvystä arvioida kokonaisuutta jne. Kunnan näkökulmasta menettely olisi läpinäkymätön. Läpinäkymättömyys herättää yleisesti erilaisia luuloja ja tulkintoja, mikä ei paranna kuntien keskusteluilmapiiriä.

Suostumusmenettelyn sijaan näemme tärkeänä korostaa ja lisätä kaavoituksessa ja hankkeen suunnitteluprosesseissa laadukasta vuorovaikutusta paikallisten asukkaiden ja muiden sidosryhmien kanssa.

Haluamme korostaa, että maakuntakaavan ulkopuolisten tuulivoimahankkeiden sääntely on muihin ihmistoimintoihin verrattuna esityksessä huomattavasti tiukempaa kuin muiden ihmistoimintojen sääntely. Näemme, että tuulivoimaa tulee kohdella kuten muitakin toimintoja, ja etäisyyden asutukseen tulee perustua vaikutuksiin. Tuulivoimalle nyt esitetty uusi sääntely ei perustu vaikutusten arvioon tai tutkimukseen. Kategoriset etäisyydet ovat kunnille hankalia, eivätkä ne mahdollista paikallisten olosuhteiden huomioimista nykyisen järjestelmän tapaan.

Haluamme vielä yleisesti todeta, että esityksessä on monia malleja, jotka eivät ole hyvän lainsäädännön periaatteiden mukaisia. Erilainen sääntely maakuntakaavaan merkityille ja muille tuulivoima-alueille ja mahdollisuus poiketa etäisyysvaatimuksista maanomistajien kanssa tehtävin sopimuksin ovat esimerkkejä käytänteistä, joita kuntalaisen on vaikea ymmärtää ja seurata. Kunnille on tärkeää saada kuntalaisia osallistumaan kunnallisiin prosesseihin, mutta nyt ehdotettu sääntely vaikeaselkoisine ehdollisuuksineen heikentää prosessiin osallistumisen edellytyksiä.

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

-

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

Esityksen kirjaus (111 §) uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottujen kaavojen käsittelystä hallintotuomioistuimissa kiireellisinä on erittäin kannatettava. Myös perusteluissa mainitut energiavarastot tulisi saada mukaan itse lakiin. Samalla toivomme kiinnitettävän huomiota muutoksenhakutuomioistuinten resursseihin ja prosesseihin. Kuntien ja kuntalaisten kannalta pitkät valitusprosessit ovat hankalia pitkittäen tietoisuutta siitä, tuleeko alueelle muutosta vai ei. Myös kuntien maankäytön suunnittelu, talouden suunnittelu ja hankkeiden seuranta vaikeutuvat muutoksenhaun pitkien käsittelyaikojen suotta viivästyttäessä muutenkin pitkien hankkeiden kestoa.

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 toteuttamislainsi)

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Monissa tuulivoimakunnissa on myös aurinkovoimahankkeita, mistä syystä Suomen tuulivoimakuntien verkosto haluaa kiinnittää huomiota myös rakentamislain 46 §:n (rakentamisen sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella) yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan kaikki vähintään 10 hehtaarin aurinkovoima-alueet tulee jatkossa kaavoittaa. Pidämme rajaa hyvin matalana ja näemme, että se tulee kuormittamaan kuntien kaavoitusta sekä vaikeuttamaan kaavoituskonsulttien saamista. Emme pidä rajaa perusteltuna, vaan näemme, että ympäristöministeriön opasluonnoksen ja ELY-keskusten aiemmat näkemykset 100 – 150 ha rajasta ovat perustellummat.

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

-

Marjukka Manninen
lin kunta, kj, lausunto annetaan Suomen tuulivoimakuntien verkoston
puolesta sen puheenjohtajana