

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

Elements kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen luonnoksesta koskien uutta alueidenkäyttölakia. Aurinko- ja tuulivoimahankkeiden kehittäjänä olemme tarkastelleet lausunnossa erityisesti luonnoksen vaikutuksia aurinko- ja tuulivoimahankkeisiin. Olemme jättäneet lausuntomme perustuen muun muassa asiantuntijuuteen, jota alalle toimiminen on meille kerryttänyt ja FCG:n syksyllä 2024 tekemään Tuulivoiman ja asutuksen välisen etäisyyssääntelyn taloudellisten vaikutusten arviointiin.

Elements kannattaa lakiluonnoksen 4 §, jonka mukaan maakuntakaava sisältäisi yleispiirteisen suunnitelman alueidenkäytöstä maakunnassa tai sen osa-alueilla, jolloin maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus pienenis. Luonnoksessa esitetty 68 § on kuitenkin ristiriitainen lakiluonnoksen 4 § kanssa, koska tällaisenaan esitettynä tuulivoima sidottaisiin hyvin vahvasti maakuntakaavaan eikä maakuntakaava olisi tuulivoiman osalta yleispiirteinen tai ohjeistava kuten sen lakiluonnoksen mukaan pitäisi olla. On tuulivoima-alaa kohtaan eriarvoistavaa, mikäli tuulivoimahankkeet sidotaan maakuntakaavaan esityksen kaltaisella tavalla. On myös ongelmallista, että nykyiset maakuntakaavoissa toteutetut arvioit ja esitetyt rajaukset ovat tehty hyvin erilaisin menetelmin ja

poikkeavat huomattavasti toisistaan. Ei myöskään ole missään esitetty ohjetta, kuinka ja millä tarkkuudella aihetta tulisi maakuntakaavoissa käsitellä. Mittakaavan tulisi olla yleiskaavatasoista, mikä aiheuttaa myös maakuntien kaavoitusorganisaatioille ylitsepääsemättömiä vaikeuksia. Ilman, että eri kuntia ja viimekädessä maanomistajia asetetaan eriarvoiseen asemaan, on kyseistä ohjausvaikutusta mahdotonta toteuttaa ilman valtakunnan tasolla toteutettua maakuntakaavauudistusta.

Maakuntakaavassa ei ole tehty hankkeiden vaikutusten yksityiskohtaista selvitystä, eikä siinä vaiheessa ole käytössä samoja resursseja kuin tuulivoimanyleiskaavan laadinnassa. Pidämme ongelmallisena maakuntakaavan yleispiirteisyyttä tuulivoiman osalta, sillä maakuntakaavoituksessa ei huomioida kaikkia tekijöitä, mitä tuulivoiman kohdalla tulisi huomioida. Tämä tarkoittaa sitä, että niitä alueita, jotka on maakuntakaavassa osoitettu tuulivoima-alueiksi ei välttämättä todellisuudessa voida hyödyntää hankekehityksessä. Tämä luo virheellistä käsitystä siitä, minkä verran Suomessa olisi mahdollisia tuulivoimalle soveltuvia alueita lakiesityksen voimaantulon jälkeen. Maakuntakaavoitusta myös toteutetaan eri maakunnissa eri tavoin, joten ehdotettu laki asettaisi eri alueet ja niiden asukkaat eriarvoiseen asemaan. On myös huomattava määrä alueita joille tuulivoimatuotanto soveltuu mainiosti mitä taasen ei maakuntakaavoissa ole tunnistettu. Selvitysten tarkkuuden ja mittakaavan tuomien käytännön ongelmien johdosta kyseinen uudistus ei ainakaan paranna suunnittelun tasoa.

Esitämme huolestamme myös siitä, miten hankkeiden käsittely maakuntatasolla vaikuttaa hankkeiden sosiaaliseen hyväksyttävyyteen. Maakuntakaavasta päätetään maakuntaliitossa, jolloin päätökset tehdään kaukana kuntalaisista, joihin hankkeiden vaikutukset kohdistuvat paikallisesti, minkä takia emme näe lakiluonnoksen ratkaisevan hankkeiden sosiaalista hyväksyttävyyttä paikallisella tasolla kuten lakiluonnoksen esitetään tekevän. Lakiluonnos tällaisenaan kaventaisi kuntien omaa päätösvaltaa ja kaavoitusmonopolia. Meidän kokemuksemme mukaan sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta olisi tärkeää, että asioita käsitellään paikalliset olosuhteet huomioiden.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Näemme ongelmallisena 68 §:n 2 momentin, jonka mukaan tuulivoimalan, joka ei sijaitse maakuntakaavaan merkityllä tuulivoima-alueella, tulisi sijaita vähintään 8 x kokonaiskorkeuden etäisyydellä olevista asuinrakennuksista ja kaavoissa määritetyistä tai luvitetuista

asuinrakennuspaikoista. Uudistuksen taustalla tulisi olla ehdottomasti analyysi kuinka hyvin maakuntakaavoitus on nykyisin ohjannut tuulivoimarakentamista. Toimijan näkökulmasta tässä ei olla kaikissa maakunnissa onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla. Kaavoissa on myös hyvin erilaisia kriteereitä maakunnallisesti merkittäville hankkeille ja niiden kattavuus eri alueilla on hyvin erilainen. Tämä johtaa erilaiseen kohteluun eri alueiden välillä.

Kritisoimme luonnoksessa erityisesti kriteeriä kokonaiskorkeuteen perustuvasta etäisyysvaatimusta. Sitä, että ehdotetulle etäisyydelle ei ole perusteluita eikä ehdotuksen vaikutuksia ole tutkittu riittävällä tasolla. Tuulivoimaa kaavoituksessa tulee kohdella tasa-arvoisesti muihin toimialoihin verrattuna, minkä vuoksi myös tuulivoiman sijoittumisen perusteena pitäisi myös jatkossa olla tapauskohtainen arviointi konkreettisesta haitasta eikä ennalta määrätty etäisyysvaatimus. Nykyisin tuulivoimahankkeiden sijoittelun suunnittelua tehdään asetuksessa määriteltujen vähintään minimimelurajojen mukaisesti ja arviointi perustuu ohjeistusten mukaisin menetelmin toteutettuihin mallinnuksiin. Pidämme nykyisin tehtäviä selvityksiä laadukkaampana ja maankäytöllisesti tehokkaampana tapana toteuttaa suunnittelua. Voimalan kokonaiskorkeuteen perustuva etäisyys rajoittaa sekä mahdollisuuksia toteuttaa hankkeita kokonaan Eteläisessä Suomessa, että vähentää mahdollisuuksia sijoittaa voimaloita per alue, mikä tarkoittaa tuotannon hajautumista useampiin tuotantoalueisiin. Tällä on suoria vaikutuksia sekä sähkönhintaan että sähkönsiirtokustannuksiin. Näemme myös ongelman siinä, että tässä rajoitetaan maanomistajan oikeutta tuulivoimatuotantoon ilman suoranaisia perusteita. Näin ollen kannatamme nykyistä toimintamallia etäisyyden määrittämisessä.

FCG:n syksyllä 2024 tekemän selvityksen mukaan jo 1,5 kilometrin vähimmäisetäisyysvaatimus aiheuttaisi merkittäviä rajoitteita tuulivoimahankkeille. Luonnoksessa esitetty 8 x kokonaiskorkeus etäisyysvaatimus tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi 300 metriä korkeat tuulivoimat pitäisi sijoittaa yli kahden kilometrin päähän asutuksesta. Luonnoksessa esitetty etäisyysvaatimus karsisi suuren osan Etelä-Suomen ja Keski-Suomen hankkeista, mikä vaarantaisi sähköntuotannon lisäämisen ja hajauttamisen. Lisäksi lakiluonnos lisäisi painetta rakentaa tuulivoimaloita Pohjois-Suomen koskemattomiin erämaihin. Tämä tekisi hankkeiden toteuttamisesta haastavampaa puutteellisen infrastruktuurin vuoksi ja veisi sähköntuotannon kauemmaksi alueista, joissa sitä tarvitaan ja muuttaisi koskemattomia luontoalueita.

Kritisoimme lakiluonnoksessa olevaa 68 §:n 3 momentin kohtaa, jossa määritetään, että 2 momentissa säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei sovelleta, jos kaikki maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joiden omistama asuinrakennus tai kaavassa osoitettu asuinrakennuspaikka sijaitsee lähempänä kuin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä suunnittelusta tuulivoimalasta, antavat tähän kirjallisen suostumuksensa. Suostumusmenettely vaikuttaa mielestämme hyvin raskaalta ja haastavalta menettelyltä, koska jo nyt tiedämme, että hankealueilla ei tälläkään hetkellä saada kaikkien maanomistajien kanssa solmittua maanvuokrasopimuksia. Suostumusmenettely antaa yksittäisille henkilöille näkökulmamme mukaan hyvin vahvat oikeudet ja käytännössä mahdollistaa sen, että yksittäinen henkilö voi kaataa hyvin merkittävän hankkeen. Pidämme luonnoksessa olevaa suostumusmenettelyä tällaisenaan myös puutteellisenä, sillä se ei mielestämme osoita tarpeeksi selkeästi, miten suostumukset kerättäisiin.

Mikäli suostumusmenettely säilyy alueidenkäyttölaissa, pidämme hyvänä, että annettua suostumusta ei voi myöhemmin perua ja että se sitoo myös rakennuksen myöhempää omistajaa tai vuokraoikeuden haltijaa. Suostumusmenettelyyn tulisi kuitenkin sisällyttää, millä tavalla esimerkiksi uusi omistaja saa annetun suostumuksen tietoonsa. Pidämme myös kohtuuttomana suostumusmenettelyjen perustelujen kohtaa, jonka mukaan suostumus on kertaluontoinen ja koskee vain kulloinkin laadittavaa kaavaa. On kohtuutonta, mikäli suostumus raukeaa esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa kaava palautuu takaisin kuntaan esimerkiksi käsittelyn jääviyden vuoksi.

Luonnokseen on esitetty lisättävän kohta tuulivoimaloiden maisemavaikutusten arvioinnin sisältövaatimusten tarkentamisesta. Alueidenkäyttölaissa mainittu lisäys aiheuttaa lähinnä hämmennystä ja hankaloittaa osapuolten toimintaa, sillä siinä on hyvin paljon tulkinnanvaraa ja se on ympäröivä. Pyydämme poistamaan tuulivoiman maisema-arviointiin liittyvät kohdat alueidenkäyttölaista perustuen seuraaviin seikkoihin: 1. On eriarvoistavaa toimialaa kohtaan, että maisemavaikutukset käsitellään kaavoituksessa lakina, vaikka millään muulla toimialalla näin ei tehdä, 2. Maisemavaikutukset arvioidaan jo nyt osana ympäristövaikutusten arviointia ja kaavoitusta. Arvioinneissa huomioidaan myös haitalliset vaikutukset maisemaan, 3. Maisemavaikutusten arviointi on jo nykyisellään yksi haastavimmista arviointikohteista, sillä siihen vaikuttaa monet asiat (mm. katsojan katselupiste tuulivoimaloita kohti), 4. Maiseman kokeminen on usein subjektiivista, joten uuteen alueidenkäyttölakiin sellaisenaan viittaaminen toisi paljon ongelmia kaavavalitusten kanssa, sillä se antaisi todella helpon valitusperusteen pelkkään omaan kokemukseen viitaten (kuka tahansa voisi kokea, että tuulivoimalan vaikutus maisemaan on merkittävästi haitallinen), 5. Maisemavaikutusten arviointien pohjana käytetään mm. ympäristöministeriön ohjetta maisemavaikutusten arviointiin tuulivoimarakentamisessa, joka tulisi olla ensisijaisesti päivitettävä asiakirja, jos sisältöihin halutaan puuttua ja 6. Arvioinnit tehdään jo nyt aina alan asiantuntijoiden analyysin pohjalta ja viranomainen lausuu viime kädessä niiden sisällöstä ja laajuudesta. Tarvittaessa arviointia tarkennetaan.

Petteri Orpon hallituksen ohjelma on linjannut, että tuulivoiman toimintaedellytyksiä kehitetään ja sähköntuotantoa lisätään. Lakiuudistuksen lähtökohtana on ollut mahdollistaa uusiutuvan energian tuotannon edistäminen. Uusi alueidenkäyttölaki päinvastoin kuitenkin rajoittaisi mahdollisuuksia kehittää tuulivoimahankkeita ja näin ollen sähköntuotannon lisääminen ei olisi mahdollista. Pidämme luonnosta hallitusohjelman linjaisten vastaisena eikä se tällaisenaan toteuta lakiuudistuksen alkuperäistä tavoitetta. Tuulivoima on yksi tärkeimmistä sähköntuotantomuodoista Suomessa. Sähköntuotannon tarve on tällä hetkellä kasvussa, minkä takia on erittäin tärkeää, että tuulivoiman tuottaminen pysyy mahdollisena. Energiaomavaraisuuden näkökulmasta on hyödyllistä, että energiantuotantoa voidaan hajauttaa maantieteellisesti ja eri teknologioiden välille välttämällä riippuvuutta yhdestä tai muutamasta lähteestä. Fingrid on aikaisemmin arvioinut, että vuonna 2030 tuulivoimalla pystyttäisiin tuottamaan puolet Suomen tarvitsemasta sähkönmäärästä, tämän toteutuminen ei kuitenkaan ole mahdollista, mikäli lakiuudistus toteutuu tällaisenaan, koska silloin useat suunnitteilla olevat hankkeet jäisivät toteutumatta.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Kannatamme sitä, että aurinkovoimalle tulee oma kaavoitusinstrumenttinsa, aurinkovoimayleiskaava jonka perusteella voidaan myöntää rakennusluvat. Pidämme kuitenkin kohtuuttomana lakiluonnoksen ehdotusta siitä, että kaikki yli 10 hehtaarin aurinkovoimahankkeet tulisi kaavoittaa. Mielestämme kaavoitustarpeen tulee perustua yhä edelleen toimintojen yhteensovittamisen tarpeeseen. Uudistus ei saa johtaa siihen, että vaikutuksiltaan pienet aurinkovoimahankkeet joutuvat käymään läpi raskaan yleiskaavamenettelyn.

Pidämme ongelmallisena luonnoksen 71 §:n ensimmäisen momentin kohtaa 2, jonka 70 §:ssä tarkoitettua aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa voidaan käyttää, mikäli aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle. Pidämme tehokkaampana, että kaavoituksen yhteydessä tarkastellaan hankkeen hiilitasevaikutukset, eikä kategorisesti poisteta metsämaata mahdollisena hankealueena. Tämä kategorinen ulossulkeminen johtaa tilanteisiin, joissa metsämaalle sijoitettavia hankkeita joilla olisi ilmastoposiitiivisia vaikutuksia, rajataan turhaan aurinkovoimantuotannon piiristä pois.

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

-

Kommentti 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.

-

Kovalainen Sara
Elements Suomi Oy