

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

Despro Engineering Oy kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristöministeriölle luonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölaki, ja lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Energia on EU:n suurin kasvihuonekaasupäästöjen lähde. Uusiutuvan energian lisääminen on keskeistä, jotta päästöjä voidaan vähentää merkittävästi ja EU voi saavuttaa ilmastoneutraaliustavoitteensa vuoteen 2050 mennessä. Suomi on asettanut tätäkin huomattavasti kunnianhimoisemman tavoitteen olla ilmastoneutraali jo vuoteen 2035 mennessä.

Tuulivoimalla on keskeinen rooli Suomen ilmastotavoitteen saavuttamisessa ja kilpailukyvyyn vahvistamisessa. Tuulivoimaa tarvitaan päästövähennysten toteuttamiseen, sillä se tarjoaa uusiutuvaa energiaa niin teollisuuden, liikenteen kuin lämmityksenkin sähköistyessä sekä luo mahdollisuuksia vetytalouden kasvulle. Aurinkovoima taas täydentää uusiutuvan energian kokonaisuutta lisäten sähköverkon resilienssiä ja tasaten tuotannon ajallista vaihtelua. Näkemyksemme mukaan hallituksen esitys uudeksi alueidenkäyttölaki voisi pysäyttää uusiutuvan energian tuotannon lisäyksen kansallisella tasolla ja olla vahvasti ristiriidassa niin kansallisten, EU:n kuin kansainvälistenkin tavoitteiden kanssa. Lisäksi se on ristiriidassa Petteri Orpon hallitusohjelman, sekä tämän lainsäädäntöuudistuksen tavoitteiden kanssa, joiden mukaan alueidenkäyttölain on määrä edistää muun muassa kaavoituksen sujuvuutta, alueiden elinvoimaisuutta, yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta investointikohteena.

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

Luonnoksen 68 §:n 2 momentin mukaan, mikäli tuulivoimala ei sijaitse maakuntakaavassa osoitetulla alueella, sen ja asutuksen väliin on jätettävä vähintään kahdeksan kertaa voimalan kokonaiskorkeuden suuruinen etäisyys. Eситetty etäisyysääntö ei perustu tuulivoiman vaikutusten arviointiin eikä sitä ole perusteltu lakiluonnoksessa. Tasapuolisuuden ja teknologianeutraalisuuden näkökulmasta tuulivoiman sijoittamisen perustana on perusteltua säilyttää myös jatkossa tapauskohtainen arviointi, kuten muullakin toiminnalla.

Muutoksen perusteluissa on viitattu SYKEN selvitykseen Tuulivoimapotentiaali Suomessa 2024, jonka mukaan maakuntakaavoissa olisi jäljellä maatuulivoimakapasiteettia. Alueet eivät kuitenkaan mahdollista sähköntuotannon lisäämistä kulutustarpeen edellyttämässä tahdissa, eikä näin ollen päästä hallitusohjelman tavoitteeseen sähköntuotannon kaksinkertaistamisesta. Suurin osa selvityksessä viitatuista maakuntakaavojen tuulivoima-alueista ei ole toteuttamiskelpoisia joko kokonaan tai osittain. Toteuttamiskelpoisuutta heikentävät mm. kunnan vastustus, melusääntely, aluevalvonnan tarpeet ja erityiset luontoarvot.

Eситetty etäisyysvaatimus vaikuttaisi erityisesti hankkeisiin, joissa maakuntakaavaa on tarkennettu kuntakohtaisella kaavoituksella, sekä hankkeisiin, jotka jäävät maakuntakaavakynnyksen alle. Jos tuulivoimakaavoitus siirtyy kunnilta maakunnille, ei maakunnilla ole tehtävään riittäviä resursseja tehdä tuulivoimaosayleiskaavassa tehtäviä perusteellisia ja yksityiskohtaisia selvityksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että hankealueen sijoittuessa muulle kuin maakuntakaavan osoittamalle tuulivoimaloiden alueelle, tulisi hankkeen voimaloiden korkeudesta johdettu etäisyysvaatimus. Kyseinen vähimmäisetäisyys ei ota huomioon hankkeen todellisia vaikutuksia. Nykyinen vaikutusten arviointiin perustuva etäisyysääntely kannustaa kehittämään sellaisia teknologiaratkaisuja, jotka

vähentävät vaikutuksia, esimerkiksi melun suhteen. Esityksen etäisyysvaatimus ei ota kantaa todellisiin vaikutuksiin ja näin ollen kehittyneemmän teknologian ratkaisuja ei kannata kustannussyistä valita. Tämä johtaa tehottomampaan maankäyttöön ja tuotekehityksen pysähtymiseen.

FCG tarkasteli syksyllä 2024 Ympäristöministeriölle eri etäisyyksien vaikutuksia tuulivoimarakentamiseen ja teollisuuden vihreän siirtymän tarvitsemaan sähkönlisäystarpeeseen. Selvityksen perusteella jo 1,5 kilometrin etäisyysvaatimus aiheuttaisi merkittäviä rajoituksia tuulivoimahankkeille. Merkittävät rajoitukset olisivat näin ollen ristiriidassa Petteri Orpon hallitusohjelman ja alueidenkäyttölain tavoitteista kertoman dokumentin kanssa, joiden mukaan rajoitustoimet on toteutettava niin, että sähköntuotannon lisäys Suomeen ei esty. Selvityksen mukaan puhtaan teollisuuden vaatima sähkönlisäystarve ei vaaranna, mikäli etäisyys on 800–1000 metriä. Reilun kilometrin etäisyysvaatimus tulisi jo johtamaan siihen, että tuulivoimaloille sopivat paikat eritoten Etelä- ja Keski-Suomesta tulisivat loppumaan, eikä sähköntuotannon lisäystavoitteisiin päästä.

Fingridin ennusteen mukaan kasvava sähköntarve tulisi valtaosin täyttymään maatuulivoimalla, koska se on edullista ja nopeaa rakentaa. Puhtaan sähköntuotannon kaksinkertaistuminen edellyttäisi Fingridin mukaan tuulivoimatuotannon nelinkertaistumista vuoden 2025 tasosta. Esitys tulisi kuitenkin estämään kehityksen, johon nojaavat myös muut vihreän siirtymän merkittävät investoinnit, kuten teräs- ja vetyteollisuus.

Lisäksi ehdotettu sääntely heikentäisi kuntien mahdollisuuksia käyttää kaavoitusmonopoliaan ja päättää oman alueensa maankäytöstä. Sijoittamista koskevat ratkaisut tulisi voida tehdä siellä, missä myös tieto alueesta on. Paikallisesti tehtävä hyötyjen ja haittojen puntarointi pitäisi olla kunnassa ja kunnalla tulisi olla vapaus ohjata maankäyttöään perusteltujen vaikutusten perusteella.

Lakiesityksessä ei ole etäisyysääntöä esimerkiksi SEVESO-teollisuuslaitoksille, ydinvoimalle tai muille maankäyttörajoituksia aiheuttaville toiminnoille, vaan näissä toiminnoissa kaavoitus perustuu tapauskohtaiseen arviointiin tai asetustasoiseen sääntelyyn. Esitys ei kohtelee elinkeinotoimintaa tasapuolisesti, eikä näin ollen edistä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä tai kilpailua.

68 §:n 3 momentin mukaan etäisyysvaatimusta ei sovelleta, mikäli kaikki kyseisellä alueella sijaitsevien asuin- tai lomakiinteistöjen omistajat tai vuokraoikeuden haltijat antavat kirjallisen suostumuksensa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että hankkeen mukaan, suostumuksia tarvitaan useilta kymmeniltä kiinteistönomistajilta yksimielisesti. Menettely antaisi yksittäiselle henkilölle mahdollisuuden estää hankkeen toteutuminen siinäkin tapauksessa, että varsinaisen hankealueen omistajat, kunta ja muut osalliset kannattaisivat hanketta. Tämän kaltainen menettely rikkoi merkittäväällä tavalla demokraattisen päätöksenteon periaatteita. Lisäksi on epäselvää, miten suostumusmenettely käytännössä toteutettaisiin. Oletettavaa kuitenkin on, että menettely aiheuttaisi merkittävän määrän hallinnollista lisätyötä itse toiminnanharjoittajalle, sekä kunnalle.

Lisäksi huomionarvoista on, että kustannustehokas energiajärjestelmä edellyttää sähköntuotannon hajauttamista. Hajautettu energiajärjestelmä palvelee myös huoltovarmuutta ja sähköverkon resilienssiä. Sähköntuotannon keskittyminen kauemmas kulutusalueista, lisää uusien siirtolinjojen tarvetta. Siirtojohtojen rakentamisella on taas merkittäviä ekososiaalisia vaikutuksia, kuten elinympäristöjen pirstoutuminen luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta, sekä kuluttajien sähkönsiirtokustannusten nousu. Lisäksi sähkönsiirtolinjojen pakkolunastukset ovat hyvinkin kiistelty aihe, joka vähentää vihreän siirtymän hankkeiden hyväksyttävyyttä.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Puhtaan sähköntuotannon edistämiseksi ja Suomen houkuttelevuuden säilyttämiseksi investointikohteena aurinkovoimahankkeiden sujuva luvitus ja kaavoitus ovat tärkeässä roolissa. Teollisen kokoluokan aurinkovoima lisää sähköjärjestelmän resilienssiä, koska sitä voidaan rakentaa hajautetusti, lisäksi se tasapainottaa uusiutuvan energian ajallista vaihtelua.

Luonnoksen luku 7 sisältää aurinkovoimaosayleiskaavan, mikä selkeyttää suurten hankkeiden suunnittelua. Ongelmana on kuitenkin se, että kaavoitusvelvoitetta ollaan laajentamassa myös hyvin pieniin hankkeisiin, joiden vaikutukset riippuvat pitkälti alueen sijoittumisesta.

Kaavoituksen tulisi pääsääntöisesti kohdistua hankkeisiin, joissa kaavoituksella saavutetaan lisäarvoa esimerkiksi ympäristön näkökulmasta tai maankäyttömuotojen yhteensovittamiseksi. Pienten hankkeiden kaavoitustarve sen sijaan lisää hallinnollista taakkaa ja hidastaa kehitystä. Kaavoituksen asiantuntijoista on jo valmiiksi pulaa useilla alueilla Suomessa ja kaavoitusorganisaatiot ovat varsin työllistettyjä. Aurinkovoiman kehityksen kannalta olisi tärkeää säilyttää mahdollisuus toteuttaa luvitusta joustavammin ja nopeammin alueilla, joiden läheisyydessä ei ole häiriintyviä kohteita. Pienillä suunnittelutarpeen alueilla koko kaavaprosessin läpivieminen olisi lähinnä hallinnollinen prosessi, joka kuluttaisi tarpeettomasti aikaa ja resursseja ja voisi estää hankkeen toteuttamisen kokonaan.

71 §:n mukaan aurinkovoimarakentamista ei saa osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle. Perusteluna tälle on esitetty, että niiden tarvitseman suuren pinta-alan vuoksi on tarkoituksenmukaista pyrkiä ohjaamaan aurinkovoimahankkeita pois metsämaalta metsäkadon vähentämiksi. Aurinkovoimahankkeita on kuitenkin suunniteltu eniten muille, kuin metsämaille. Teollisen kokoluokan aurinkovoimahankkeita olisi Fingridin ennusteen mukaan vuoteen 2035 mennessä yhteensä 12000 MW, eli karkeasti se vastaisi 12000 ha maa-aluetta. Ympäristöministeriön vuonna 2024 laatiman taustaselvityksen mukaan metsämaalle sijoittuisi ainakin osittain noin 23 % hankkeista, joka vastaa alle 3000 ha pinta-alaa. Tästä yhteenvetona voidaan todeta, että aurinkovoimarakentamisen vaikutuksen metsäkatoon eivät eroa muusta rakentamisesta, mutta rajoitusta ehdotetaan ainoastaan aurinkovoimalle. Tämä asettaa aurinkovoiman epätasa-arvoiseen asemaan muiden hanketyyppien kanssa. Kirjaus on lisäksi epämääräinen ja jättää tulkinnanvaraa, mikä lisää epävarmuutta ja siirtää ratkaisuvalltaa muutoksenhakutuomioistuimille. Lisäksi pykälää perustellaan hiilinielujen menetyksellä, mutta vaikutusten arviointia hiilitaseeseen ei ole esitetty.

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

Luvussa 12 esitetyt mahdollisuudet asemakaavan ja yleiskaavan laatimiseen yhteistyössä maanomistajan kanssa ovat kannatettavia. 90 § antaa maanomistajalle oikeuden tehdä kunnalle perustellun aloitteen esimerkiksi tuuli- tai aurinkovoimaosayleiskaavan laatimiseksi, ja 91 § mahdollistaa sen, että kunta voi antaa kaavaehdotuksen laadittavaksi maanomistajalle tai tämän valtuuttamalle vuokraoikeuden haltijalle.

Luvun 18, 111 §:n mukaan uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäviä kaavoja koskevat valitukset käsitellään hallintotuomioistuimessa kiireellisinä. Tämä on perusteltua ja koskee myös energiavarastoja.

Kommentit 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

Siirtymäsäännöksen (126 §) mukaan vain ne kaavat, joiden kaavaehdotus on asetettu nähtäville ennen lain voimaantuloa, voivat edetä vanhan lain mukaisesti. Tämä on liian tiukka rajausta, sillä jo kaavaluonnosvaiheessa on käytetty merkittävästi resursseja. Lisäksi 127 §:n mukaan kunnan yleiskaavoissa noudatetaan nykyistä lainsäädäntöä, mikäli kaava on tullut vireille ennen lain voimaantuloa. Tuulivoimaosayleiskaavoja tulisi kohdella samalla tavoin kuin muita yleiskaavoja.

Aurinkovoimaa ei ole huomioitu lain siirtymäsäännöksissä lainkaan. On tärkeää määritellä, missä vaiheessa olevaan hankkeeseen sovelletaan uutta lainsäädäntöä ja mitkä hankkeet voivat edetä nykyisen sääntelyn mukaisesti

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.

-

Torvinen Marja
Despro Engineering Oy - Marja Torvinen ja Karoliina Tuominen