

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

OX2 Finland Oy kiittää mahdollisuudesta lausua alueidenkäyttölain luonnoksesta. OX2 on johtava pohjoismainen uusiutuvan energian kehittäjä. Olemme rakentaneet Suomeen 1,2 GW ja vieneet investointipäätökseen 1,7 GW maatuulivoimaa. Kehitämme parhaillaan maa- ja merituulivoimaa, aurinkovoimaa ja sähkövarastoja.

Huhtikuussa 2025 julkistimme Suomen historian suurimman investointipäätöksen uusiutuvaan energiaan. Yli 700 miljoonan euron investointi kohdistuu kahden uuden maatuulipuiston rakentamiseen.

Esitetty kiinteä vähimmäisetäisyys asutukseen vaarantaisi hallituksen tavoitteen kaksinkertaistaa puhtaan sähkön tuotanto. Etäisyysvaatimus rajoittaisi voimakkaasti tuulivoimarakentamista ja sen kykyä vastata sähkönkulutuksen kasvuun. Tämä nostaisi sähkön hintaa, mikä heikentäisi merkittävästi teollisten investointihankkeiden toteutumisedellytyksiä.

Maatuulivoima on Suomessa tasoitetulta tuotantokustannukseltaan (LCOE) edullisin sähköntuotantomuoto, ja sen merkitys Suomen puhtaan sähköntuotannon tuplaamisessa on keskeinen myös Fingridin ennusteiden mukaan.

OX2:n Suomen kehitysportfoliossa on yli 4000 MW maatuulivoimahankkeita eri vaiheissa. Jos etäisyys sääntely toteutuu esitetyn kaltaisena, näiden hankkeiden kapasiteetista putoaa pois arviomme mukaan noin 40 prosenttia. Tämä vastaa noin 2,5 miljardin euron investointipotentiaalin ja yli 5 TWh:n vuosittaisen sähköntuotannon lisäyksen menetystä. Todellisuudessa menetys voi olla suurempi, sillä voimalamäärä vaikuttaa hankkeen kannattavuuteen ja sitä kautta toteutettavuuteen.

Keskipitkällä aikavälillä vaikutus sähköntuotantoon on todennäköisesti vielä merkittävämpi. Yhdymme Ympäristöministeriön FCG:ltä tilaaman raportin arvioon, että 8 kertaa voimalan kokonaiskorkeutta vastaava etäisyysvaatimus voisi tyrehdyttää maatuulivoimarakentamisen kokonaan 10-15 vuoden sisällä.

Hallituksen esitys on maakuntakaavoituksen roolin osalta ristiriitainen: toisaalta maakuntakaavan ohjaavuutta pyritään keventämään (27 §), toisaalta etäisyys sääntely lisäisi maakuntatason ohjausta.

Maakuntatasolla ei ole mahdollista arvioida riittävällä tarkkuudella tuulivoiman sijoittumista. Tarkemmat vaikutusarviot ja hankesuunnittelu tehdään YVA-menettelyn ja osayleiskaavoituksen yhteydessä. Tämän myötä tuulivoimahankkeet sijoittuvat usein osittain maakuntakaavan osoittamalle tv-alueelle ja osittain sen ulkopuolelle.

Maakuntakaavoitus on myös tyypillisesti useita vuosia kestävä prosessi. Sen painoarvon ja yksityiskohtaisuuden kasvattaminen hidastaisi merkittävästi tuulivoiman kehitystä, koska maakuntakaavoja jouduttaisiin laatimaan uudestaan.

Esitetty suostumusmenettely hankaloittaa poikkeuksellisesti hankkeiden toteuttamista ja kasvattaa investointiympäristön epävarmuutta: yksikin asuin- tai lomakiinteistön omistaja voisi kaataa hankkeen, jolla on kunnanvaltuuston tuki. On myös epäselvää, kuinka suostumusmenettely käytännössä toteutettaisiin.

Suomessa on nykyisin käytössä toimiva melu- ja välkevaikutuksiin perustuva etäisyyssääntely, joka on eurooppalaisessakin mittakaavassa tiukka. Nykyinen luvityskäytäntö on osoittautunut toimivaksi: Suomeen on rakentunut markkinaehtoisesti runsaasti tuulivoimaa, mikä on vahvistanut Suomen energiaomavaraisuutta ja laskenut sähkön hintaa. Samalla tuulivoiman hyväksyttävyys on pysynyt esimerkiksi Energiategollisuuden selvitysten mukaan korkealla tasolla.

Kunnilla on kaavoitusmonopolinsa nojalla mahdollisuus asettaa halutessaan lisäehtoja tuulivoiman sijoittumiselle. On epäselvää, mihin nyt esitetyllä kiinteällä etäisyydellä pyritään tai millä perusteella etäisyys (8 x voimalan kokonaiskorkeus) on valikoitunut.

Kokonaisuudessaan esitys kiinteästä vähimmäisetäisyydestä on hallitusohjelman tavoitteiden vastainen: se hankaloittaa luvitusta, lisää sääntelyä ja byrokratiaa sekä vie pohjan puhtaan sähköntuotannon kasvattamiselta.

Ensisijaisesti keinotekoinen kiinteä vähimmäisetäisyys asutukseen tulisi jättää pois alueidenkäyttölaista. Vähintäänkin kielteisiä vaikutuksia tulisi lieventää asettamalla etäisyys huomattavasti nyt esitettyä pienemmäksi ja säätämällä siitä asetuksen tasolla.

Jos maakuntakaavassa olevia hankkeita koskevasta poikkeuksesta pidetään kiinni, tulisi poikkeuksen koskea myös maakuntakaavan tv-alueiden ulkopuolelle sijoitettavia voimaloita, jotka ovat osa samaa hankekokonaisuutta.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

OX2 kehittää parhaillaan Suomessa seitsemää aurinkovoimahanketta, joiden yhteenlaskettu kapasiteetti on noin 1000 MW.

Suhtaudumme myönteisesti siihen, että vastaisuudessa yleiskaavaa voidaan käyttää suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena.

Emme kuitenkaan pidä perusteltuina toimialakohtaisia rajoituksia kaavoitukseen (71 §). Etenkin kirjaus siitä, että aurinkovoimarakentamista ei saa osoittaa ”merkittävässä määrin” metsämaalle on oikeudellisesti epäselvä eikä ota huomioon alueellisia erityispiirteitä, kuten tarvetta sijoittaa sähköntuotantoa eteläiseen Suomeen lähelle olemassa olevia sähköasemia.

Kokonaisuudessaan vain pienen osan aurinkovoimarakentamisesta on arvioitu sijoittuvan metsämaalle, joten hallitusohjelman asiaa koskeva tavoite asiasta toteutuu ilman lakitasoista sääntelyä. Tarvittaessa metsämaalle kohdistuvaa rakentamista on mahdollista rajoittaa asetuksella.

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

OX2:lla on Suomessa tällä hetkellä kehitteillä 27 maatuulivoimahanketta, joiden yhteenlaskettu kapasiteetti on yli 4000 MW. Käytämme hankekehitykseen vuosittain 10-20 miljoonaa euroa.

126 § mukaan kaavoja, jotka on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville ennen alueidenkäyttölain voimaantuloa, laadittaessa ja hyväksyttäessä noudatetaan voimassa olevia säännöksiä.

Ennen tuulivoimaosayleiskaavaehdotuksen nähtäville tuloa hankekehitys on ehtinyt pitkälle. Tyypillisesti hanketta on siinä vaiheessa kehitetty vähintään 5 vuotta ja hankekehitykseen on käytetty monessa tapauksessa yli miljoona euroa.

Säätelyn muuttaminen kesken hankekehityksen heikentää olennaisesti luottamusta Suomeen investointiympäristönä ja hukkaa resursseja. Jo hankekehitys on itsessään merkittävä investointi.

Tämän vuoksi ehdotamme, että voimassa olevia säännöksiä sovelletaan ennen alueidenkäyttölain voimaantuloa vireille tulleisiin kaavoihin.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

OX2 kehittää parhaillaan Suomessa seitsemää aurinkovoimahanketta, joiden yhteenlaskettu kapasiteetti on noin 1000 MW.

Emme pidä perusteltuna, että lain tasolla asetettaisiin yhdelle energiantuotantomuodolle, aurinkovoimalle, pinta-alaperusteinen yläraja rakentamisluvan myöntämiselle suunnittelutarvealueelle (46 §). Aurinkovoimahankkeita tulee kohdella vastaavasti kuin muita teollisia rakentamishankkeita, eli rakentamisen merkittävyys tulee arvioida hankkeen ominaisuuksien ja vaikutusten perusteella.

Esitys ei tue hallituksen ja Euroopan unionin tavoitetta edistää aurinkovoimarakentamista ja sujuvoittaa luvitusta. Esitetty hyvin alhainen pinta-alaraja myös sitoo kuntien resursseja tarpeettomasti sekä kasvattaa entisestään julkisen sektorin työvoimatarvetta ja kustannuksia.

Ensisijaisesti esitämme, että pinta-alaperusteinen merkittävän rakentamisen määritelmä jätetään pois alueidenkäyttölaista ja siitä säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella, joka huomioi tasavertaisesti kaikki teolliset hankkeet.

Toissijaisesti esitämme ylärajan nostamista esitetystä kymmenestä hehtaarista esimerkiksi 200 hehtaariin, joka tarkoittaa tyypillisesti noin 100 MWp-150 MWp tehoista aurinkovoimalaa. Tätä suurempien aurinkovoimaloiden kaavoitus on perusteltua, sillä suuremmissa hankkeissa on usein enemmän tarvetta yhteensovittaa maankäyttöä. Kunnilla olisi tällöin mahdollisuus arvioida tätä pienempien hankkeiden merkittävyyttä tapauskohtaisesti.

Aurinkovoimahankkeiden kaavoituksen ja luvituksen vuorovaikutuksen edistäminen on keskeistä hankkeiden sujuvoittamiseksi. Pienille hankkeille tarpeettomat kaavoitusprosessit aiheuttavat lisäkustannuksia, hallinnollista taakkaa ja hidastavat hankkeita ilman saavutettavaa hyötyä. Pienten hankkeiden taloudellisen kannattavuuden heikentyessä hankekehityksessä keskitytään entistä suurempien hankkeiden edistämiseen.

Pienet hankkeet on tyypillisesti mahdollista sijoittaa lähemmäs esimerkiksi sähkönsiirtoinfrastruktuuria. Jos lainsäädäntö ohjaa aurinkovoimahankkeet pois olemassa olevan infrastruktuurin läheisyydestä, seurauksena voi olla yhdyskuntarakenteen hajautuminen, sähkönsiirron tarpeen kasvu ja suuremmat ympäristövaikutukset. Lainsäädännön tulee mahdollistaa aurinkovoiman sijoittaminen sinne, missä se on teknisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti järkevintä.

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

-

Kilpi Lyydia
OX2 Finland Oy