

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi

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

Ehdotettu sääntely, jonka mukaan tuulivoimalan ja asutuksen välinen vähimmäisetäisyys olisi kahdeksankertainen tuulivoimalan kokonaiskorkeuteen nähden, vaarantaa merkittävästi tuulivoimarakentamisen ja siten sähköntuotannon kasvun Suomessa tulevaisuudessa. Etäisyysvaatimus heikentäisi olennaisesti maatuulivoiman investointiedellytyksiä juuri siinä vaiheessa, kun edullinen ja päästötön sähköntuotanto olisi tärkeää teollisten investointien ja sähköistymisen vauhdittamiseksi.

FCG:n laatimassa raportissa (Tuulivoiman ja asutuksen välisen etäisyysääntelyn taloudellisten vaikutusten arviointi, 13.12.2024) on arvioitu eri etäisyysääntelyvaihtoehtoja. Raportin mukaan 8–10-kertainen voimalan kokonaiskorkeuden etäisyysvaatimus vähentää radikaalisti potentiaalisia tuulivoima-alueita ja estää suurella todennäköisyydellä sen, että maatuulivoimarakentaminen etenisi ennusteiden edellyttämän lisäystarpeen mukaisesti. Kyseisillä vähimmäisetäisyyksillä potentiaalisia alueita sijoittuisi käytännössä vain Lappiin, Kainuuseen ja Pohjois-Pohjanmaalle.

Tämän kaltainen tuulivoiman keskittyminen maantieteellisesti rajatulle alueelle on monin tavoin ongelmallista. Ensinnäkin Puolustusvoimat rajoittaa nykyisin merkittävästi tuulivoimarakentamista Lappiin ja Kainuuseen, jolloin tuulivoiman keskittäminen sinne ei ole edes realistista. Myös Pohjois-Pohjanmaalla iso osa soveltuvista alueista on jo käytössä tai kehitteillä. Tuulivoimatuotannon alueellinen keskittyminen aiheuttaisi myös ongelmia tuulivoiman tuotantovaihteluiden vuoksi. Lisäksi sähköntuotannon painottuminen pohjoiseen lisäisi huomattavasti sähkönsiirron kustannuksia ja teknisiä haasteita, koska tuotanto olisi kaukana kulutuskeskuksista. Vähimmäisetäisyysääntely ei näin ollen ole toimiva tai tarkoituksenmukainen keino ohjata tuulivoiman sijoittumista. Sen vaikutukset johtaisivat kohtuuttomiin alueellisiin rajoituksiin ja haittaisivat koko energijärjestelmän toimivuutta.

Ehdotettu vähimmäisetäisyysääntely vaikuttaisi suoraan myös jo kehitteillä oleviin tuulivoimahankkeisiin esityksen siirtymäsäännöksen perusteella. Neoenilla on tällä hetkellä kehitteillä kattava hankekokonaisuus eri puolilla Suomea, yhteensä yli 500 suunnitteilla olevaa voimalaa. Kahdeksankertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden mukainen etäisyysvaatimus johtaisi siihen, että 40 % näistä voimaloista pitäisi jättää rakentamatta, koska ne sijoittuvat vähimmäisetäisyyden sisälle asutuksesta. Kyse ei olisi vain yksittäisten voimaloiden menettämisestä hankkeissa, vaan se johtaisi siihen, että vähintään puolet kehitysvaiheessa olevista hankkeistamme jäisi toteutumatta kokonaan. Kaikki hankkeemme perustuvat kattaviin selvityksiin ja paikalliseen hyväksyntään, mutta ylimitoitettu ja kategorinen etäisyysvaatimus tekisi niiden toteuttamisen mahdottomaksi. Toteutumatta jäävät hankkeet tarkoittaisivat samalla yli kolmen miljardin euron investointien menettämistä. Tällä olisi huomattavat vaikutukset myös niihin kuntiin ja alueisiin, jotka ovat odottaneet hankkeilta verotuloja, työpaikkoja ja elinvoimaa. Lisäksi menetettäisiin arviolta 5–6 TWh vuosittaista puhdasta kotimaista sähköntuotantoa. Kokonaisuudessaan alan menetykset vaikeuttaisivat koko energijärjestelmän sähköistymistä ja teollisuuden investointien edellytyksiä.

Esityksen mukainen kiinteä vähimmäisetäisyys ei ole myöskään tarkoituksenmukainen keino ohjata tuulivoiman sijoittumista, sillä se sivuuttaa alueiden ja hankkeiden erityispiirteet. Nykyinen vaikutuksiin perustuva sääntely on selvästi toimivampi ja joustavampi ohjauskeino, koska se

mahdollistaa tapauskohtaisen arvioinnin asutuksen, ympäristön, teknologian ja paikallisten erityispiirteiden perusteella. Suunnittelussa arvioidaan kattavasti hankkeiden vaikutukset, mukaan lukien melu, maisema ja luontoarvot, ja sijoittelussa otetaan huomioon olemassa oleva maankäyttö ja paikallisyhteisöjen tarpeet. Esimerkiksi tuulivoimaloiden melu- ja välkevaikutukset mallinnetaan hankkeissa tarkasti. Mallinuksissa huomioidaan yksittäisten hankkeiden lisäksi muiden hankkeiden mahdolliset yhteisvaikutukset, jolloin ympäristönsuojelu toteutuu perustellulla ja tarkalla tavalla. Mikäli rakentamisen jälkeen havaitaan ennakoimattomia vaikutuksia ympäröivään asutukseen, voidaan ne korjata ympäristöluvilla asetettavien lieventämistoimien kautta.

Nykyinen sääntelyjärjestelmä tarjoaa siten jo nyt erittäin tiukan ja vaikutusperusteisen suojan asutukselle ja ympäristölle. Kiinteän vähimmäisetäisyyden säätäminen ohittaisi nämä tapauskohtaiset arviot ja voisi johtaa teknisesti ja ympäristöllisesti huonompiin ratkaisuihin, joissa esimerkiksi tehokkaampia ja hiljaisempia uudemman teknologian voimaloita ei voitaisi hyödyntää.

Nykyinen esitys on myös monilta osin selkeästi ristiriidassa hallitusohjelman kanssa. Hallitusohjelman tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus- ja lupaprosesseja, sekä keventää niihin liittyviä menettelyjä. Nimenomaisesti alueidenkäyttölain osalta hallitusohjelman tavoitteena on edistää yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Nyt ehdotettu sääntely tekee juuri päinvastoin. Se lisää hallinnollista monimutkaisuutta ja pidentää prosesseja. Esitys vaarantaa myös hallitusohjelman mukaiset tavoitteet tuulivoimapotentialin hyödyntämisestä eri puolilla Suomea, kun kiinteä etäisyysvaatimus keskittäisi tuulivoimarakentamisen jatkossa pohjoiseen Suomeen.

Maakuntakaavassa osoitetut tuulivoimaloiden alueet

Vaikka esityksen mukaan maakuntakaavoissa osoitetut tuulivoima-alueet jäisivät kiinteän etäisyysääntelyn ulkopuolelle, käytännössä on odotettavissa, että maakuntakaavoittajat ryhtyvät soveltamaan samaa kiinteää vähimmäisetäisyyttä kuin tuulivoimaloilta muuten edellytettäisiin. Maakuntakaavoituksen ei siten voi odottaa toimivan lieventävänä tekijänä etäisyysääntelyssä, vaan lopputuloksena olisi tuulivoima-alueiden keskittyminen edellä kuvatusti pohjoiseen Suomeen ja sielläkin erämaisille alueille kauas sähköverkosta.

Lisäksi maakuntakaava on kaavatasoltaan yleispiirteinen eikä se sovellu tarkkojen paikallisten asioiden, kuten paikallisten luontoarvojen, asutuksen, maisemavaikutusten tai puolustusvoimien tutkatoiminnan huomioimiseen riittävällä tarkkuudella. Nykytilanteessakin on esimerkkejä siitä, että maakuntakaavaan merkityt tuulivoima-alueet ovat myöhemmin osoittautuneet toteuttamiskelvottomiksi tarkempien selvitysten perusteella. Tämä osoittaa, että vaikutuksiin perustuva suunnittelujärjestelmä, jossa tarkemmat ratkaisut tehdään kuntatasolla, toimii käytännössä paremmin ja joustavammin.

Esityksessä maakuntakaavoituksen tehtävä rajataan lisäksi koskemaan vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä alueita. Tämä rajoitus tekee pienempien, mutta paikallisesti merkittävien hankkeiden osoittamisesta maakuntakaavassa entistä vaikeampaa. Yhdessä kiinteän vähimmäisetäisyyden kanssa tämä kaventaa entisestään soveltuvien alueiden joukkoa ja tekee erityisesti Etelä-Suomessa tuulivoimarakentamisesta käytännössä mahdotonta.

Esitys kaventaa samalla kuntien itsehallintoa ja mahdollisuuksia suunnitella omaa aluekehitystään. Kunnilla on jo nykyisin halutessaan mahdollisuus asettaa omia vähimmäisetäisyyksiä tuulivoimaloille ja ohjata hankkeita kaavoituksen kautta. Kiinteä vähimmäisetäisyysääntely sivuuttaa tämän harkintavallan ja asettaa sen sijaan keinotekoisen, paikallisiin olosuhteisiin sopimattoman etäisyyden.

Maakuntakaavan tulisi säilyä yleispiirteisenä kaavatasona, joka ei sisällä liian yksityiskohtaisia reunaehdoja. Tällöin kaavoitus säilyttää joustavuutensa ja kuntakaavoituksessa voidaan huomioida tarkemmat paikalliset olosuhteet ja kuntalaisten näkemykset.

Suostumusmenettely

Esityksen mukaan vähimmäisetäisyydestä voisi poiketa, mikäli vähimmäisetäisyyden sisällä olevat asuinrakennusten omistajat antavat siihen kirjallisen suostumuksensa. Esityksen mukaan suostumus sitoisi omistajanvaihdostilanteessa myös myöhempiä omistajia. Käytännön toteutuksen kannalta suostumusmenettelyssä on kuitenkin useita ongelmia.

Ensinnäkään esitys ei sisällä säännöstä siitä, että suostumus tulisi kirjata lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Tällöin suostumuksen sitovuus myöhempien omistajien osalta jää epäselväksi. Jos suostumusta ei ole asianmukaisesti toimitettu uudelle omistajalle tai kirjattu rekisteriin, voi syntyä tilanteita, joissa uusi omistaja vaatii suostumuksen mitätöimistä tai sen pätevyys kyseenalaistetaan. Tämä voi johtaa kiistoihin ja epävarmuuteen hankkeissa.

Toisekseen esityksessä on annettu kunnalle velvollisuus huolehtia siitä, että kaikki tarvittavat suostumukset on saatu. Tämä asettaa kunnalle epäselvän ja raskaan roolin yksityisoikeudellisten sopimusten tulkitsijana kaavoitusprosessissa. Samalla jää epäselväksi, onko kunnalla velvollisuus säilyttää suostumuksia ja miten tämä käytännössä toteutettaisiin.

Hankkeissa, joissa tuulivoimaloita on useita kymmeniä ja ne sijoittuvat laajoille alueille, saatetaan tarvita kirjallinen suostumus kymmeniltä, jopa sadoilta asuinrakennusten omistajilta. Tällaisessa tilanteessa suostumusmenettely ei käytännössä tuo kiinteään etäisyysvaatimukseen helpotusta,

koska kaikilta asuinrakennusten omistajilta ei saataisi suostumusta tai niiden neuvottelemisen veisi hyvin pitkän aikaa.

Vaikutusten arviointi

Esityksen vaikutusten arviointi on jäänyt hyvin pintapuoliseksi. Esityksessä ei ole riittävästi arvioitu sääntelyn vaikutuksia työllisyyteen, aluetalouteen, sähkömarkkinoihin tai Suomen investointiympäristön houkuttelevuuteen.

Tuulivoimainvestoinnit tuovat työllisyyttä sekä rakentamis- ja purkamisvaiheessa että pitkäaikaisesti toimintavaiheessa. Näiden työpaikkojen määrä on merkittävä erityisesti maaseutualueilla, joilla uusia investointeja voi muuten olla vaikea saada. Lisäksi tuulivoimasta saadut kiinteistöverotulot ja maanvuokratulojen vaikutukset kuntatalouteen ovat monille kunnille huomattavia. Kiinteä vähimmäisetäisyys uhkaa estää suuren osan tuulivoimahankkeista, mikä tarkoittaisi työpaikkojen menettämistä ja paikallistalouden heikentymistä.

Myöskään vaikutuksia sähkön hintaan ei ole arvioitu. Tuulivoima on Suomessa edullisin sähköntuotantomuoto, ja sen lisääminen on keskeistä kohtuuhintaisen sähkön turvaamisessa. Hallituksen tavoitteena on houkutella teollisuusinvestointeja Suomeen sähkönkulutukseen perustuvan kasvun varaan. Tällainen kehitys edellyttää riittävästi päästötöntä ja edullista sähköä. Sääntely, joka rajoittaa tuotannon kasvua, vaikuttaa väistämättä kielteisesti sähkön hintakehitykseen ja siten myös teollisten investointien toteutumiseen Suomessa.

Tuulivoimarakentamisen osalta ei tulisi säätää lainkaan kiinteää vähimmäisetäisyyttä, vaan säilyttää toimiva vaikutuksiin perustuva suunnittelujärjestelmä, joka jo nykyisellään on Euroopan tiukimpia.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Esitys mahdollistaa jatkossa yleiskaavan käyttämisen suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena. Tämä on tervetullut lisä esityksessä, sillä se lisää varmuutta yleiskaavan käyttämisestä aurinkovoiman rakennuslupien myöntämiseen.

Aurinkovoimayleiskaavan sisältövaatimukseen on kirjattu rajoitus, jonka mukaan aurinkovoimaa ei tulisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle. "Merkittävä määrä" on kuitenkin jätetty määrittämättä, ja sen tulkinta jää oikeuskäytännön varaan. Tällainen epämääräisyys lisää epävarmuutta ja voi hidastaa uuden alan kehitystä. Esityksen perusteluiden mukaan jo nykyisellään suurin osa hankkeista sijoittuu muualle kuin metsämaalle, joten tämänkaltaisen sääntely vaikuttaa myös tarpeettomalta.

Hallitusohjelman mukaan aurinkoenergiapuistojen sääntelyn ja lupaprosessien tulisi olla koko maassa yhtenäisiä, joustavia ja ennustettavia. Nykyinen esitys kyllä parantaa ennustettavuutta, mutta liiallisesti joustavuuden kustannuksella. Koska kyseessä on vasta kehittyvä ala Suomessa, menettelytapojen joustavuus on ratkaisevan tärkeää, jotta hankkeiden kehittäminen on taloudellisesti kannattavaa. Erityisesti rakentamislakiin esitetty 10 hehtaarin kaavoitusraja nostaa pienten hankkeiden kustannuksia niin merkittävästi, että niiden kehittäminen voi estyä kokonaan.

Aurinkovoima on tärkeä osa sähköjärjestelmän monipuolistamista ja uusiutuvan tuotannon ajallisen vaihtelun tasapainottamista. Nykyisellään esitys alueidenkäyttölaista ja rakentamislain muuttamisesta uhkaa tarpeettomasti hidastaa tai estää alan kasvua. Pahimmillaan se voi vaarantaa aurinkovoimatuotannon kehittymisen Suomessa. Joustava ja ripeä luvitus on edellytys puhtaan sähkön riittävydelle tulevaisuudessa.

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

Esityksen siirtymäsäännös asettaa tuulivoimahankkeet eriarvoiseen asemaan keskenään, kun osaan vireillä olevista hankkeista sovellettaisiin vanhaa lainsäädäntöä ja osaan uutta lainsäädäntöä. Ehdotettu siirtymäsäännös vaarantaa monen hankekehityksessä jo pitkällä olevan tuulivoimahankkeen toteutumisen. Tämän kaltainen sääntely on omiaan heikentämään luottamusta investointivarmuuteen Suomessa.

Jos tuulivoimakaavaa ei ole asetettu vielä ehdotuksena julkisesti nähtäville ennen uuden lain voimaantuloa, sovellettaisiin uuden lain mukaisia säännöksiä, mukaan lukien vähimmäisetäisyysääntelyä. Hankkeisiin on tässä vaiheessa jo investoitu merkittäviä summia ympäristöselvityksiin, tuulimittauksiin ja kaavoitukseen. Useissa hankkeissa investoinnit ovat useiden satojen tuhansien eurojen luokkaa jo ennen kaavaehdotusvaihetta. Jos tällainen siirtymäsäännös sisällytetään lakiin, sen tulee astua voimaan riittävän myöhään, jotta meneillään olevat hankkeet eivät valu hukkaan. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että vireillä olevat kaavoitushankkeet voitaisiin saattaa loppuun nyt voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Esitys uudesta alueidenkäyttölain mahdollistaa jatkossa yleiskaavan käyttämisen suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena. Tämä on tervetullut lisä esityksessä, sillä se lisää varmuutta yleiskaavan käyttämisestä aurinkovoiman rakennuslupien myöntämiseen.

Rakentamislain 46 §:ään ehdotettu 10 hehtaarin kaavoitusraja on kuitenkin keinotekoinen ja liian matala. Kaavoitustarvetta tulisi ennemmin tarkastella hankkeen vaikutusten ja yhteensovittavien maankäyttötarpeiden kautta, ei yksinomaan pinta-alan perusteella. 10 hehtaarin hanke voi olla

vaikutuksiltaan hyvin erilainen riippuen siitä, sijoittuuko se esimerkiksi joutomaalle vai luontoarvoiltaan herkälle alueelle.

Ehdotettu kaavoitusraja johtaisi siihen, että suuri määrä pieniä hankkeita joutuisi tarpeettomasti kaavoitettavaksi, vaikka niiden vaikutukset eivät sitä edellyttäisi. Tämä aiheuttaa kunnille hallinnollista kuormitusta: vaikka hanketoimija maksaa yksityisen konsultin laatimaan kaavan, jää kunnille kaavoituksen ohjauksen, valvonnan ja hallinnon vastuu. Näin kunnallisten resurssien kuormittuminen voi johtaa myös kaavoituksen ruuhkautumiseen ja hankkeiden viivästymiseen.

Kaavoitusraja tulisi olla huomattavasti korkeampi, esimerkiksi 200 hehtaaria. Tämä ei tarkoittaisi, että vain 200 hehtaarin kokoiset hankkeet kaavoitetaan, vaan tällöinkin vaikutusten perusteella hankkeilta voitaisiin edellyttää kaavoitusmenettelyä. Pienemmät hankkeet tulisi olla mahdollista toteuttaa suoraan rakentamisluvalla tai lisätä rakentamislakiin mahdollisuus käsitellä ne puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla.

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

-

Isojärvi Pia
Neoen Renewables Finland Oy