

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Suomen Hyötytuuli Oy (myöhemmin SHT) kiittää mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitystä uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi. Suomen Hyötytuuli on vuonna 1998 perustettu suomalaisten kaupunkienergiayhtiöiden (Helen Oy (Oy Mankala Ab), Alva-yhtiöt Oy, Lahti Energia Oy, Lappeenrannan Energia Oy, Pori Energia Oy, Tampereen Energia Oy, Turku Energia Oy, Vantaan Energia Oy) omistama, Mankala-periaatteella toimiva tuulivoiman tuotantoyhtiö. SHT:llä on energiatuotantoa (650 MW) ja kehityshankkeita, joita Arenso Oy hallinnoi. Lisäksi Arenso Oy hallinnoi Tahkoluoto Offshore Oy:tä, joka kehittää Tahkoluodon merituulipuiston laajennusta (600–800 MW).

Yhteiskunnan etujen mukaista on viedä alueidenkäytön sääntelyä siihen suuntaan, että tulevia ja nykyisiä tuuli- ja aurinkovoimahankkeita sekä yleisesti alueidenkäyttöä koskeva lainsäädäntö on ennakoitavaa, muun lainsäädännön mukaista ja yhteiskunnan alueidenkäytön muutostarpeita palvelevaa. Sääntelyä tulisi edistää mahdollistamaan kestävien energiaratkaisujen kehittäminen ja rakentaminen, muun yhteiskunnan osallistaminen alueidenkäytössä sekä haittojen huomioiminen riittävässä määrin niin ihmiselle kuin ympäristölle. Tulevaisuuden puhtaan sähköntuotannon tarpeet ovat ilmeisiä ja niiden ohjaaminen sääntelyllä on tarpeellista, mutta sen tulee olla myös puhtaan energian tavoitteiden, yhteiskunnan edun sekä hyvän lainsäädännön mukaista.

Ensisijaisesti kannatamme sitä, että lakiesitys palautetaan valmisteluun keskeisimmiltä osiltaan kuten tuulivoiman etäisyysäädäntely, aurinkovoiman kaavoitusraja, osallistamisen heikentäminen, kaavoitushierarkian heikentäminen sekä kaavoitusmonopolin heikentäminen ilman tasapainottavia toimia.

Kannatamme Suomen uusiutuvat ry:n lausuntoa muutamien vähäisin poikkeuksin.

Esitys Alueidenkäyttölaiksi (myöhemmin ”esitys”) 1 Yleiset säännökset sisältää hyviä ja kannatettavia tavoitteita. On kuitenkin huomioitava, että luvun 1 pykälät 1 § ja 5 § ovat ristiriidassa lain myöhempien lukujen kanssa, jotka koskevat tuulivoimaa, aurinkovoimaa, osallistumista ja valitusoikeudellisuutta sekä kaavahierarkiaa ja kunnan kaavamonopolia. Etenkin tuulivoimaa säätelevä Luku 8 voi sellaisenaan johtaa suurempiin ympäristöhaittoihin sekä haittoihin ihmiselle ja hyvälle yhteiskuntasuunnittelulle.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Esityksellä hämärretään tarkoituksenvastaisesti maakunnan ja kunnan välistä suhdetta sekä siten viranomaisten tehtäviä. Tällä hetkellä suurimmat haasteet kaavoituksen ohjauksessa eivät liity kunnalliseen kaavoitukseen, vaan alueellisten vaikutusten ohjaukseen ja hallintaan, kuten hankkeiden yhteisvaikutusten selkeään arviointiin, tiettyjen keskeisten lajien suojelun varmistamiseen ja eri intressien yhteensovittamiseen. Alueidenkäytön suunnittelussa on tarvetta kokonaisvaltaisemman, ylimaakunnallisen ohjauksen vahvistamiselle, mikä loisi ennakoitavuutta alempaan kaavoitukseen aina maakuntakaavoituksesta alkaen, mutta ennen kaikkea kunnallista kaavoitusta tukien.

Esityksessä heikennetään maakunnallisia ohjauskeinoja keinotekoisella tuulivoimasäätelyllä, mitä tulisi ensisijaisesti tarkastella maakuntatasolla ja vaikutusperusteisesti, ellei ole esimerkiksi strategisia tai valtion turvallisuuteen liittyviä tarpeita toimia toisin. Esitys täten rajaa viranomaisten ja alueidenkäyttöä ohjaavien tahojen mahdollisuuksia hoitaa tehtäviensä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tulisi olla merkittävin ei-oikeusvaikutteinen kaavoituksen instrumentti ylikunnallisessa maankäytönohjauksessa ja sen asemaa tulisi vahvistaa myös ylimaakunnallisessa ohjauksessa.

Luvussa 8 esitetty etäisyyssäätely muodostaa merkittävän muutoksen maakuntakaavan oikeusvaikutteisuukselle: Maakuntakaava muuttuu de facto oikeusvaikutteiseksi tuulivoima-alueiden osalta, koska alemman tason kaavoitussäätelyssä jouduttaisiin noudattamaan maakuntakaavamerkinnästä riippuen joko vaikutusperusteista tai etäisyyssperusteista säätelyä, mikä rajoittaa kunnan mahdollisuutta säätää kaavoja omalla hallintoalueellaan.

Toisaalta tuulivoiman osalta esityksessä ollaan muuttamassa maakuntakaavan ohjausmahdollisuutta, mikä saattaa johtaa tarkoituksenvastaiseen maakuntakaavoitukseen. Jos esitys menisi läpi esitetyssä muodossa, niin maakuntakaavoituksen lähtökohdissa jouduttaisiin jatkossa ottamaan huomioon luvun 8 maakuntakaavan ohjaavuutta rajoittava etäisyysääntely. Maakuntakaavoituksen yhteydessä ei ole käytössä alemman kaavatason mukaisia selvityksiä tai tutkimuksia, kun tarkoitus on ohjata kaavoitusta tietyille maakuntakaavatason mukaisille alueille. Alemman kaavoituksen myötä, kun tehdään tarkemmat ympäristöselvitykset ja vaikutustenarvioinnit alueet voivat kasvaa (maakuntakaavan tarkentumisen puitteissa), pienentyä tai tulla kokonaan hylätyiksi. Tämän, jo olemassa olevien ja toimivien toimintamallien mukaisen, tarkastelun rajaaminen maakuntakaavassa määritetylle rajaukselle voi johtaa epätoivottaviin seurauksiin:

1. Maakuntakaavoitukseen kohdistuu voimakkaampia poliittisia intressejä, joka lisää viranomaisten kaavoitus- ja resurssitarpeita
2. Maakuntakaavoituksessa kaavoitetaan enemmän ja suurempia tuulivoima-alueita ja toisaalta myös pienemmät hankkeet jatkossa pyritään tuomaan maakuntakaavaan.
3. Maakuntakaavoitukseen tullaan tuomaan laajennettuina jo toteutuneita tuulivoima-alueita, jotta korvausinvestoinnit hankkeen eliniän päättyessä olisivat mahdollisia.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Suomen Hyötytuuli Oy on vuonna 1998 perustettu suomalaisten kaupunkienergiayhtiöiden (Helen Oy (Oy Mankala Ab), Alva-yhtiöt Oy, Lahti Energia Oy, Lappeenrannan Energia Oy, Pori Energia Oy, Tampereen Energia Oy, Turku Energia Oy, Vantaan Energia Oy) omistama, Mankala-periaatteella toimiva tuulivoiman tuotantoyhtiö. Suomen Hyötytuuli on kehittänyt ja rakentanut vastuullisesti ja kustannustehokkaasti 650 MW tuulivoimaa omistajilleen, jotka toimittavat tuotettua sähköä edelleen yhteiskunnan tarpeisiin, kuluttajille ja teollisuudelle.

Kannatamme Suomen uusiutuvat ry:n lausuntoa luvun osalta, mutta haluamme sen lisäksi nostaa erityisesti muutamia asioita huomioitavaksi.

Näkemyksemme mukaan luku 8 sisältää tuulivoimaa koskevan etäisyyssääntelyn osalta hyvän lainsäädännön vastaista sääntelyä, joka ei huomio olemassa olevaa lainsäädäntöä riittävällä tavalla, eikä ole linjassa lakiesitykselle määritettyjen tavoitteiden kanssa. Sääntelymääreet ovat pääosin tasoltaan sellaista sääntelyä, jota tulisi käsitellä asetustasolla, eikä varsinaisessa laissa. Säännösten vaikutuksia ei ole arvioitu riittävällä tasolla lakihankkeen merkittävyyteen nähden eikä se huomioi riittävällä tasolla yhdenvertaisuusperiaatetta maankäyttöön kohdistuvien toimintojen osalta.

Yhteiskunnan tasolla lakiesityksen kaltainen etäisyyssääntely tekee maankäyttöjärjestelmästä epätasapainoisen, koska osan hankkeista (maakuntakaavoitetut hankkeet) voisi rakentaa edelleen vaikutuspohjaisesti, mutta osaa koskisi kokonaiskorkeuteen sidottu etäisyyssääntely. Tällä sääntelyllä vaikutusalueiden asukkaat joutuisivat eriarvoiseen asemaan. Etäisyyssääntelyn myötä maakuntakaavoituksen ulkopuolisten hankkeiden vaikutukset ympäristöön saattavat muodostua haitallisemmiksi kuin toteutettaessa hanke pienemmällä määrällä korkeampia voimaloita.

Etäisyyssääntely muodostaa merkittävän muutoksen maakuntakaavan oikeusvaikutteisuudelle: Maakuntakaava muuttuu de facto oikeusvaikutteiseksi tuulivoima-alueiden osalta, koska alemman tason kaavoitussääntelyssä käytetään tästä merkinnästä riippuen joko vaikutusperusteista tai etäisyysperusteista sääntelyä, mikä rajoittaa kunnan mahdollisuutta säätää kaavoja omalla hallintoalueellaan. Tämä luonnollisesti tulee myös kuormittamaan maakuntakaavoitusta sen tarkoituksen vastaisesti sekä kasvattamaan maakuntakaavoitettavien tuulivoima-alueiden määrää ja kokoa. Lähtökohdaksi esityksen sääntelyn myötä tulee saada tuulivoimahankealueet maakuntakaavaan.

Kaksoissääntely saattaa pahimmillaan johtaa siihen, että kuntatasolla etäisyyssääntely otetaan ohjenuoraksi myös maakuntakaavoitettujen alueiden suhteen, mikä sinällään olisi loogista kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta, mutta lisäisi edellä kuvattuja epäoptimaalisia ratkaisuja hankkeiden toteuttamisessa ja hankkeiden ympäristövaikutuksia ja pahimmillaan vaarantaa uudet sähköintensiiviset, uusiutuvaa energiaa tarvitsevat investoinnit, kuten datakeskukset ja vetylaitokset.

Esitämme, että luku 8 poistetaan esityksestä perusteettomana, koska kunnat ovat tähänkin asti voineet rajoittaa suunnittelujärjestelmän puitteissa tuulivoimarakentamisen etäisyyksiä asutukseen ja muihin herkkiin kohteisiin. Tätä oikeutta on myös laajasti käytetty ja sen on myös toimijoiden ja sidosryhmien helpompi hyväksyä, kun se perustuu paikalliseen tahtoon, alueen tuntemukseen ja on kaikille myös tasapuolinen. Emme myöskään kannata muusta lainsäädännöstä ja käytänteistä poikkeavaa suostumusmenettelyä, jollainen ei koske minkäänlaisia muita hankkeita. On selkeämpää ja oikeudellisesti yksinkertaisempaa sekä kuntalaisten yhdenvertaisuuden mukaista, että

etäisyysääntely perustuu vaikutusarviointeihin tai kaikkia toimijoita yhdenvertaisesti kohtelevaan etäisyysääntelyyn.

Jos kuitenkin etäisyysääntely astuu voimaan, niin etäisyyden tulisi perustua todellisiin vaikutusarviointeihin. Näkemyksemme mukaan etäisyyden olisi myös parempi perustua kiinteään etäisyyteen kuin kokonaiskorkeuteen. Sääntelyn tulisi noudattaa hyväksytyjä ohjelmia ja strategioita sekä olla ristiriidatonta olemassa olevan lainsäädännön kanssa.

Tällöin myös etäisyysääntelyn 68 § määrettä, mistä etäisyys mitataan, olisi syytä tarkentaa rajaamaan pois ne kiinteistöt, joissa ei tosiasiassa asuta tai vietetä vapaa-aikaa rakennuslain määrittämässä muodossa asumiselle ja vapaa-ajan rakennuksille. On epätarkoituksenmukaista ottaa rajaukseen mukaan myös rakennuksia, jotka ovat hylättyjä tai muiden rajoitteiden takia kelvottomia asumiseen tai vapaa-ajan viettämiseen.

Etäisyysääntely ei tulisi koskea jo rakennettuja tuulivoima-alueita. Tällaisille alueille on jo rakennettu infra, kuten tiestö ja sähkölinjat, joita tulisi voida hyödyntää pitkäjänteisesti useamman voimalasukupolven ajan. Etäisyysääntelyn ei pitäisi myöskään koskea maakuntakaavarajauksen ulkopuolelle, ko. alueen välittömään läheisyyteen kaavoitettavia tuulivoimaloita, koska maakuntakaavoituksessa ei lähtökohtaisesti ole käytössä ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) ja yleiskaavatason selvityksiä. Maakuntakaava on lähtökohtaisesti ohjeellinen ja sen on mahdollista tarkentua alemman tason kaavoituksessa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Suomen Hyötytuuli ei kannata liian matalan, 10 ha rajan asettamista kaavoitukseen. Näkemyksemme mukaan se voi hankaloittaa Suomeen tarvittavien vihreän siirtymän hankkeiden toteutumista tai muuttaa niitä keinotekoisesti suuremmiksi, jotta hankkeet voidaan toteuttaa taloudellisesti kannattavalla tavalla kattaen myös kaavoituskulut. Keinotekoinen ja matala raja on epätarkoituksenmukainen, koska sitä varten laissa on uusi sijoituslupa (uusi MRL) sekä viranomaislupaharkinta (tarveharkinta) eri tasoilla (kaavoitus ja YVA). Esitetty vaikutusarvioimaton raja, josta ei ole käyty sidosryhmäkeskusteluja, lisää byrokratiaa, voi tukkia kuntien kaavoitusta ja on myös väärällä sääntelytasolla (asetusluontoista sääntelyä, jos sitäkään). Mahdollisesti se myös tukkii konsulttipuolen kaavoitusresurssit vuosiksi, mikä hidastaa myös muita kaavoitusta vaativia hankkeita.

Jos kuitenkin halutaan tuoda jokin hehtaariperusteinen kaavoitusraja aurinkovoimalle, se voisi olla osa YVA harkintaa siten, että ELY voi ottaa kaavoitustarpeeseen kantaan kunnan lausunnon pohjalta YVA- tarveharkinnassa. Lisäksi tämä tarveharkinta voitaisiin tehdä pakolliseksi kaikille hankkeille, jotka sijoittuvat yli 50 hehtaaria suuremmille alueille.

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

Pidämme hyvänä esityksessä esille tuotua perustelua, että energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa kaavaa koskeva valitus tulee käsitellä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä. Olemme kuitenkin ensisijaisesti sitä mieltä, että kaikkien hallintovalituksien käsittelyaikoja tulisi saada merkittävästi lyhennettyä. Tämä lisäisi luvitus- ja valitusprosessien sujuvuutta ja vaikuttaisi investointiympäristöön positiivisesti todennäköisesti huomattavasti enemmän kuin yksittäisten valitusten ensisijaisuus. Pitkien käsittelyaikojen korjaamisen ei kuitenkaan tulisi tapahtua rajoittamalla osallisten oikeuksia tai rajaamalla osallisten ryhmää, vaan lisäämällä resursseja sinne, missä valitusten käsittelyajat ovat pitkiä.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset

-

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Lähtökohtaisesti lainsäädännössä on taannehtivuuden välttäminen, eli uuden lainsäädännön ei tulisi aiheuttaa kohtuutonta haittaa olemassa oleville hankkeille ja jo käynnistyneille prosesseille. Nyt esityksen voimaantulo koskisi hankkeita, jotka eivät ole ehtineet vielä kaavaehdotuksen nähtävillä oloon. Nähdäksemme tämä vaatimus on kohtuuton, koska jo kaavaluonnoksen laatimisvaihe ympäristövaikutusten arviointeineen on tarkoittanut vuosien työtä ja satojatuhansia euroja, mutta myös merkittävässä määrin ylikunnallisten viranomaisten (kuten ELY ja maakuntaliitot), kunnan viranhaltijoiden ja muiden sidosryhmien aikaa ja vaivaa kuluineen.

Mahdollinen voimaantuloraja tulisi siten olla kaavaprosessin aloittamisessa, joka tekee hankkeesta julkisen ja virallisen hankkeen, ja jota ennen on jo kuitenkin tehty merkittävä määrä sidosryhmätyötä maanomistajien kanssa sekä selvitetty alueen potentiaalia. Tällöin myös kunta on päättänyt sitoutumisestaan kaavoituksen edistämiseen.

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

-

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.

-

Piirtola Panu
Suomen Hyötytuuli