

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

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Suomen aurinkovoimakuntien verkosto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueidenkäyttölainsäädännön (myöhemmin ”luonnos hallituksen esitykseksi” tai ”luonnos”). Aurinkovoimakuntien verkosto on vuonna 2024 perustettu vapaamuotoinen kuntajohtajien keskusteluareena, jossa jaetaan kokemuksia teollisen mittaluokan aurinkovoimarakentamisesta Suomessa. Keskustelua käydään kuntien toiveesta ja kuntien ehdoilla.

Aurinkovoimakuntien verkosto näkee puhtaan kotimaisen energiantuotannon uutena alueiden elinvoiman lähteenä. Puhdas sähkö mahdollistaa uudet teolliset investoinnit, jotka kannattelevat Suomen talouden kasvunäkymiä. Näitä investointeja on Elinkeinoelämän keskusliiton Vihreän siirtymän dataikkunan mukaan suunnitteilla eri puolilla Suomea yli 300 miljardin euron edestä. Lähes kaikki dataikkunassa luetellut hankkeet ovat joko puhtaan sähkön tuotantoon tai sen kulutukseen liittyviä investointeja. Merkittävä osa niistä liittyy myös kasvavaan aurinkovoima-alaan.

Aurinkovoimakuntien verkosto näkee alueidenkäyttölain luonnoksen 70 §:ssä esitellyn aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan laatimisen tervetulleena lisänä nykyisten luvituskäytäntöiden rinnalle. Kaavainstrumentti palvelee etenkin kaikkein suurimpia aurinkovoimahankkeita.

Aurinkovoimakuntien verkosto kuitenkin näkee 71 §:ssä kirjatut aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset sisältövaatimukset vaillinaisina ja epätarkoituksenmukaisina. Ongelmallinen on varsinkin 71 §:n ensimmäisen momentin toinen kohta, joka linjaa, ettei

aurinkovoimarakentamista tulisi osoittaa ”merkittävässä määrin metsämaalle”. Kirjaus on erittäin epäselvä ja tulisi toteutuessaan todennäköisesti johtamaan siihen, että lopulta muutoksenhakutuomioistuimien tekisi linjauksen merkittävästä ja ei merkittävästä rakentamisesta.

Kirjaus rajaisi merkittävästi niin kuntien päätäntävaltaa kuin maanomistajan oikeuksia suhteessa maaomaisuuteensa. Lisäksi se viivästyttäisi aurinkovoimahankkeiden etenemistä ja loisi epävarmuutta kasvun kynnyksellä olevalle alalle. Tämän johdosta aurinkovoimakuntien verkosto esittää metsämaalle rakentamista rajaavan lakikirjauksen poistoa, tai vähintään muutosta lain perusteluihin. Pykälää perustellaan metsien hiilinielujen vähenemisellä, mutta tämän voisi korvata varsinaisella hiilitaselaskelman hyödyntämisellä. Hiilitase puolestaan tulisi laskea vertaamalla hankkeen ilmastovaikutuksia joko sähköntuotannon jäännösjakaumaan tai Suomen koko energiasektorin päästöihin, sillä uusi puhdas sähköntuotanto syrjäyttää fossiilisia polttoaineita. Mikäli hankkeen lasketaan elinkaarensa aikana kompensoivan menetetyn hiilinielun, tulisi hanke hyväksyä. Näin voidaan välttää epäselvä metsämaiden käyttöä koskeva kirjaus ja siitä juontuvat oikeuskäsittelyt.

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

-

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Lakiluonnoksen siirtymäsäännöksissä ei ole huomioitu aurinkovoimaa. Tämä asettaa erityisiä haasteita RakL 46 §:ssä esitetyn kaavarajan soveltamiseen. Aurinkovoimakuntien verkosto näkee tärkeänä määrittää, missä vaiheessa olevaan hankkeeseen aletaan soveltaa uutta lainsäädäntöä, ja missä vaiheessa oleva hanke etenee nykyisen lainsäädännön nojalla.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Aurinkovoimakuntien verkosto näkee, että uuden rakentamislain 46 §:ään ehdotettu kymmenen hehtaarin kaavoitusraja ei ole perusteltu. Yksistään aurinkovoimalan koko ei väistämättä johda merkittävään rakentamiseen, vaan vaikutukset tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti mm. kunkin hankkeen sijainnin, rakentamisratkaisujen ja muiden ominaispiirteiden perusteella. Mikäli kaavalla ratkaistavaa yhteensovittettavaa ei ole, tulisi aurinkovoimahankkeen olla mahdollista edetä rakentamisluvalla.

Kymmenen hehtaaria ei automaattisesti johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Tämä on todettu myös oikeuskäytännössä. Esimerkiksi Loimaan Haaran aurinkovoimala, kooltaan noin 84 hehtaaria, on saanut Turun hallinto-oikeudesta päätöksen edetä suunnittelutarveratkaisulla. Päätöstä perustellaan seuraavasti: ”[r]akennettava aurinkovoimapuisto sijoittuu laajalle alueelle, mutta rakennuspaikan koko, sijainti ja edellä rakentamisen vaikutuksista todettu huomioon ottaen rakennushanke ei kuitenkaan johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen”. Korkein hallinto-oikeus ei antanut asiasta

valituslupaa (734/2025). RakL 46 §:ään esitetty kymmenen hehtaarin kaavaraja on tämän nojalla kohtuuttoman pieni ja lakikirjauksen perusteleminen merkittävällä rakentamisella jää vaille pohjaa.

Yksistään aurinkovoimalan koko ei siis riitä perusteeksi hankkeen kaavoittamiseen, vaan kaavapäätöksen tulee aina perustua hankealueen ominaispiirteisiin ja vakaaseen kokonaisharkintaan. Aurinkovoimakuntien verkosto esittää, että mikäli kaavaraja halutaan, tulisi se nostaa merkittävästi kymmentä hehtaaria korkeammaksi. Johdonmukaisinta olisi asettaa raja samaan linjaan YVA-laissa määritellyn kaavoituskynnyksen kanssa, eli 200 hehtaariin. Verkosto lisäksi huomauttaa, että korkeampi ja kohtuullisempi kaavaraja mahdollistaa edelleen myös pienempien hankkeiden kaavoittamisen, kun asiaan kuuluvat ehdot täyttyvät. Kaavalla etenemisestä päätettäisiin vastaisuudessakin hankekohtaisesti viranhaltijoiden asiaosaamiseen ja ammattitaitoon luottaen.

Liian matala kaavaraja kuormittaisi merkittävästi kuntien kaavoitusta. Yksin pinta-alan nojaava kriteeri ohittaa kunkin hankkeen todelliset vaikutukset ja pakottaisi kunnat kaavoittamaan myös hankkeita, joilla tosiasiaassa ei ole sellaisia ominaispiirteitä, joiden johdosta niitä tulisi pitää merkittävänä rakentamisena. Kaavoitukseen pakottaminen näin ollen kaventaa kuntien päätäntävaltaa ja hidastaa hankekehitystä, jolloin kunnat eivät myöskään pääse hyötymään aurinkovoimaloiden myönteisistä aluetaloudsvaikutuksista. Kunnilla on paras asiantuntemus alueensa käytöstä ja tulevaisuuden näkymistä, eikä niiden päätäntävaltaa sovi kaventaa.

Kohtuuttoman matala kaavaraja ei myöskään edistä hallituksen tavoitetta sujuvoittaa uusiutuvan energian hankkeita tai auta saavuttamaan Suomen uusiutuvan energian tavoitteita. Joustavat ja hankekohtaiseen harkintaan nojaavat käytänteet mahdollistavat aurinkovoimarakentamisen helpommin sellaisilla alueilla, joiden muu maankäyttölinen arvo on matala. Esimerkiksi vanhojen kaatopaikkojen tai soranottoalueiden tai entisten turvemaiden hyödyntäminen puhtaan sähkön tuotantoon tulisi edelleen olla mahdollista ilman automaattista raskasta kaavaprosessia – toki huomioiden kunkin alueen ominaispiirteet.

Aurinkovoimaa ei myöskään tule asettaa eriarvoiseen asemaan suhteessa muiden toimialojen hankkeisiin tai muihin puhtaisiin ja kehittyviin teknologioihin. Näissä muissa hankkeissa rakentamisen merkittävyys arvioidaan tapauskohtaisesti hankkeen ominaisuuksien ja todellisten vaikutusten perusteella. Tällä tavoin tulee toimia myös aurinkovoiman osalta vastaisuudessa.

Aurinkovoimakuntien verkosto kantaa lisäksi huolta alueidenkäyttölain aurinkovoimaa koskevien muutosten arvaamattomista yhteisvaikutuksista. Lakiluonnoksen 71 §:ssä linjattu raja metsämaalle rakentamiseen yhdistettynä RakL 46 §:ään esitettyyn kymmenen

hehtaarin kaavarajaan voivat aiheuttaa ennalta arvaamattomia hankaluuksia mm. teollisille yrityksille. Miten laki suhtautuu esimerkiksi siihen, jos yritys haluaa rakentaa omaan käyttöönsä yli kymmenen hehtaarin aurinkovoimalan omistamalleen metsäksi merkitylle maalle? Tuleeko yrityksen hakea kaavaa ja meneekö kaava läpi, jos metsämaalle rakentamista rajataan?

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

-

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.

-

Kuronen Jaakko
Joroisten kunta - Suomen aurinkovoimakuntien verkoston puheenjohtaja,
Suomen aurinkovoimakuntien puolesta, Joroisten kunnanjohtaja