

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

Voimaa Tuulesta -koalition näkemyksen mukaan esitys viranomaisten tehtävistä on ristiriidassa lain 68 § kanssa. Esitetyssä 68 §:ssä etäisyyssääntely tekee tuulivoimalle maakuntakaavasta käytännössä lähes sitovan, eikä salli kuntakaavoituksessa tehtävää alueiden tarkentumista ja kunnan päätösvaltaa oman alueensa käytön suunnittelusta. Mikäli tuulivoimakaavoitus siirtyy tosiasiallisesti kunnilta maakunnille, ei maakunnilla ole tehtävään riittäviä resursseja. Esimerkiksi maakuntakaavoitusvaiheessa ei ole saatavilla tuulivoimaosayleiskaavan laadinnassa käytettäviä resursseja ja yksityiskohtaisia, tarkkoja selvityksiä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Petteri Orpon hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu keventää maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Esitetty tuulivoimarakentamista koskeva sääntely on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Lakiehdotuksen mukainen 68 § tekee tuulivoimalle maakuntakaavasta lähes sitovan, sillä etäisyysvaatimus rajoittaa merkittävästi kuntatason kaavoituksen mahdollisuuksia.

Tuulivoimaosayleiskaavassa maakuntakaavassa osoitettua tuulivoima-aluetta on tähän asti voitu tarkentaa. On aivan ilmeistä, että maakuntakaavoituksessa ei voida tehdä yhtä yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja resurssien ja tiedon puutteen vuoksi.

Ehdotetut muutokset 68 §:ään tarkoittavat, että myös pienempiä, lähtökohtaisesti maakunnallisesti merkittävän hankkeen rajan alittavia tuulivoimahankkeita tullaan enenevissä määrin pyrkimään huomioimaan maakuntakaavoissa omilla aluevarauksilla. Tämä ei täytä lakiehdotuksen tavoitteita siitä, että maakuntakaavan lentokorkeutta nostetaan nykyistäkin yleispiirteisemmäksi kaavainstrumentiksi. Lisäksi, kun maakuntakaavaan merkityllä tuulivoima-aluemerkinnällä ja sen rajauksella on välittömiä oikeudellisia vaikutuksia (68 §:n mukaisen asuinrakennuksen omistajan suostumuksen tarve), ei maakuntakaavan yleispiirteisyys tosiasiallisesti toteudu.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

-

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

-

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

-

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan linjannut Suomen olevan puhtaan energian edelläkävijä. Hallitusohjelman mukaan ”Suomeen rakennetaan tällä vuosikymmenellä ennätyksellisen paljon uutta sähköntuotantokapasiteettia” ja se on ”edellytys teollisuuden investointien merkittävälle kiihdyttämiselle sekä fossiilisten polttoaineiden korvaamiselle sähköön perustuvilla ratkaisuilla teollisuudessa, lämmityksessä ja liikenteessä”. Tuulivoiman osalta hallitusohjelmassa todetaan, että ”tuulivoimapotentialiaalia hyödynnetään eri puolilla Suomea” ja että ”tuulivoimalle lisätään velvoitteita sosiaalisen hyväksyttävyyden parantamiseksi”. Esitetty tuulivoiman etäisyyssääntely on näiden hallitusohjelman kirjausten kanssa pahassa ristiriidassa.

Ehdotettu tuulivoiman etäisyyssääntö vaarantaa Voimaa Tuulesta -koalition näkemyksen mukaan uusiutuvan energian tuotannon kasvun, heikentää suomalaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä, vaarantaa uudet investoinnit ja heikentää Suomen alueellista elinvoimaa. Kokonaisuudessaan ehdotettu sääntely heikentäisi Suomen mahdollisuuksia vastata puhtaan siirtymän haasteisiin. Etäisyyssääntö ei lisäisi tuulivoiman sosiaalista hyväksyttävyyttä, vaan pahimmillaan vähentäisi sitä.

Voimaa Tuulesta -koalition ratkaisuehdotukset:

1) Etäisyyssääntelyn vaikutukset Suomen talouskasvuun ja kilpailukykyyn on arvioitava huolellisesti. Päätöksenteon tulee nojata kattavaan selvitykseen sääntelyn vaikutuksista energian saatavuuteen, teolliseen investointiympäristöön, työllisyyteen sekä muihin alueellisiin elinvoimatekijöihin.

2) FCG:n arvion mukaan puhtaan teollisuuden vaatima sähkön lisäystarve ei vaarannu, mikäli etäisyydeksi asetetaan 800–1000 metriä. Tämä tarkoittaisi 3 x voimalan korkeutta. Tämä antaisi kunnille edelleen hyvät mahdollisuudet soveltaa kuntatason kaavoituksessa tarvittaessa suurempaa etäisyyttä silloin, kun paikalliset olosuhteet sitä edellyttävät.

Koska alueidenkäyttölain voimaan saattamisella alkaa olla kiire, on tuulivoimaloiden etäisyyssääntely perusteltua siirtää asetuksen tasolle ja päättää etäisyyden tarkemmasta määrittelystä kattavan selvityksen pohjalta.

VAKAVA UHKA UUSIUTUVAN ENERGIAN SAATAVUUDELLE JA TEOLLISUUDEN PUHTAALLE SIIRTYMÄLLE

Suomen teollisuus ja tavoitellut kasvua tuottavat investoinnit ovat riippuvaisia uudesta puhtaasta ja edullisesta sähkön tuotannosta. Fingridin arvion mukaan Suomen sähkönkulutus voi kaksinkertaistua vuoteen 2035 mennessä. Maatuulivoima on tähän nopein ja edullisin tapa. Mitään muuta energiatuotannon muotoa ei ehditä rakentaa merkittävässä määrin seuraavan kymmenen vuoden aikana.

Hallituksen esitys hidastaisi merkittävästi uusiutuvan energian rakentamista ja leikkaisi tulevan talouskasvun ja puhtaan sähkön varaan investoivien teollisuushankkeiden mahdollisuuksia. Moni hanke on vaarassa peruuntua kokonaan. Voimaa Tuulesta –koalition alustavan arvion mukaan hallituksen etäisyyssinjaus uhkaa 40–70 % suunnitteilla olevista tuulivoimahankkeista. Suomella ei yksinkertaisesti ole varaa olla uusi Puola, jossa vuonna 2016 tehdyn vastaavan luonteisen etäisyyssääntelylakimuutoksen johdosta koko tuulivoimakehitys pysähtyi paikoilleen seitsemäksi vuodeksi ennen sääntelyn merkittävää kohtuullistamista.

Ympäristöministeriön konsulttiyhtiö FCG:ltä tilaaman raportin mukaan hallituksen esitys sijoittaa tuulivoimala vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydelle, eli noin 2 000 – 3000 metrin päähän asutuksesta, vähentäisi potentiaalisten voimaloiden määrää yli 80 % verrattuna aikaisempiin ennusteisiin.

Kiristynvä päästöoikeussääntely vaikuttaa teollisuuden toimintaan ja lisää sähkön tarvetta merkittävästi. Tämä vaikuttaa myös jo Suomessa olemassa olevan teollisuuden toimintaedellytyksiin, ei pelkästään uusiin investointeihin. Uhattuna ovat siis myös olemassaolevat teolliset työpaikat.

Esityksessä ei ole käytännössä lainkaan arvioitu vaikutuksia muulle teollisuudelle, työllisyydelle tai Suomen investointiympäristölle. Näin tärkeän teollisuuspoliittisen päätöksen vaikutukset tulee arvioida etukäteen ja päättäjien olla tietoisia lainsäädännön vaikutuksista. Päätöksenteon pitää nojata kattavaan selvitykseen sääntelyn vaikutuksista energian saatavuuteen, teolliseen investointiympäristöön, työllisyyteen sekä muihin valtakunnallisiin ja alueellisiin elinvoimatekijöihin. Tällainen selvitys tulee toteuttaa ennen etäisyysääntelyn kanssa etenemistä.

Mikäli lainsäädäntöön halutaan yleinen ja kategorinen minimietäisyys tuulivoimalle, olisi sopiva etäisyys tuulivoimasta 800–1000 metriä asutuksesta. FCG:n tekemän arvion mukaan tämä ei myöskään vaarantaisi Suomessa tärkeäksi todettua puhtaan sähkön lisäystarvetta teollisuudelle ja investoinneille. Edellä mainittu etäisyys tarkoittaisi 3 x voimalan korkeutta. Tämä antaisi kunnille edelleen hyvät mahdollisuudet soveltaa kuntatason kaavoituksessa tarvittaessa suurempaa etäisyyttä silloin, kun paikalliset olosuhteet sitä edellyttävät.

LISÄÄ SÄHKÖN SIIRRON TARVETTA, KUSTANNUKSIA SEKÄ YMPÄRISTÖVAIKUTUKSIA

Pidempi etäisyys sähkön tuotannon ja kulutuksen välillä lisäisi siirtoverkon rakennustarpeita sekä siirtohäviöiden kustannuksia. Tämä nostaisi kuluttajien ja teollisuuden energiakustannuksia.

Pidemmät siirtolinjat syövät hankkeiden kannattavuutta ja sosiaalista hyväksyttävyyttä. Vaikka etäisyysrajoitusten jälkeen jäisikin mahdollisuuksia yksittäisille tai muutamille voimaloille, voi siirtolinjojen kustannus tehdä hankkeesta kannattamattoman. Sähkönsiirtolinjojen lunastusmenettely ja rakentaminen herättää paljon mielipiteitä ja esimerkiksi maanomistajien edunvalvojat pitävät sosiaalisen hyväksyttävyyden näkökulmasta pitkien siirtolinjojen rakentamista haastavana. Siksi on ristiriitaista ohjata pidempien sähkönsiirtoreittien rakentamiseen.

Kauemmas asutuksesta sijoitettavat tuulivoima-alueet vaativat pidempiä sähkönsiirtolinjoja ja enemmän tiestöä, mikä lisää hankkeiden ympäristövaikutuksia. Esitys lisää painetta rakentaa tuulivoima-alueita nykyistä kauemmas rakennetusta ympäristöstä yhtenäisemmille luontoalueille, mikä heikentäisi luonnon monimuotoisuutta.

Etäisyysvaatimus painottaisi tuulivoimakehitystä Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin reuna-alueille. Kun sähkön kulutus keskittyy Etelä-Suomeen, on esitys vastoin kantaverkon kehittämistavoitteita.

KUNTIEN VAHVA ROOLI ON TOIMIVA MALLI, EIKÄ SITÄ SAA HEIKENTÄÄ

Suomi erottuu pohjoismaisessa vertailussa edukseen tuulivoiman hyväksyttävyydessä – kuten esitysluonnoksessa todetaan.

Suomessa kunnilla on vahva rooli maankäytön suunnittelussa. Kunnissa päätökset tehdään mahdollisimman lähellä ihmisiä, joita ne koskettavat. Energiateollisuus ry:n mielipidetutkimusten mukaan suomalaiset pitävät tuulivoimaa suosituimpana energiatuotannon muotona aurinkoenergian jälkeen. Yli 70 % suomalaisista kannattaa tuulivoiman lisäämistä, ja tuulivoiman suosio on jatkunut vahvana koko 2000-luvun.

Paikallisiin olosuhteisiin perustuva ja kuntien mandaattia tukeva sääntely perustuu todellisiin vaikutuksiin ja antaa tilaa huomioida maisemaa ja luontoa, optimoida sähkönsiirtoa sekä minimoida kielteisiä vaikutuksia tuulivoimaloiden sijoittelussa. Hankkeiden yhteisvaikutukset huomioidaan kattavasti kaavoituksessa ja ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Lähes jokainen tuulivoimahanke käy läpi kaavoitusprosessin, joka varmistaa, että hanke on kunnassa hyväksytty. Kaavojen hyväksymisaste on erittäin korkea, mikä omalta osaltaan kertoo hankkeiden erinomaisesta hyväksyttävyydestä.

Nykyisestä mallista poiketen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely veisi päätösvaltaa maakuntatasolle kauemmas kuntalaisista. Se pikemminkin heikentää tuulivoiman hyväksyttävyyttä kuin parantaa sitä.

Esitys heikentäisi kuntien mahdollisuuksia saada kiinteistöveroja ja muita tuloja tuulivoimasta. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu tuulivoiman etäisyyssääntelyn vaikutusta perustuslain turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon ja kaavoitusmonopoliin.

MAAKUNTAKAAVA EI PELASTA SÄHKÖN SAATAVUUTTA

Esitysluonnos nojaa ajatukseen, että maakuntakaavoihin merkityt tuulivoima-alueet voisivat merkittävästi lieventää kategorisen etäisyyssääntelyn aiheuttamia rajoituksia.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan maakuntakaavoituksen merkitystä on haluttu vähentää. Maakuntakaavan merkitystä vahvistava etäisyysvaatimusehdotus on tämän kanssa pahassa ristiriidassa.

Maakuntakaava ei sovellu yksittäisten voimaloiden sijaintiin vaikuttavien paikallisten olosuhteiden huomioimiseen. Se ei velvoita kuntaa kaavoittamaan tuulivoimaa maakuntakaavassa merkitylle alueelle. Lisäksi maakuntakaavoihin nyt merkityt alueet voivat kutistua detaljikaavoituksessa merkittävästi ääniohjeiden ja melunmallinnuksen perusteella. Itä-Suomessa tutkavalvonnan asettamat rajoitteet kaventavat rakentamismahdollisuuksia entisestään. Myös YVA ja yleiskaavat tuovat maakuntakaavoihin nähden lähes aina uusia rajoituksia.

Ehdotetut muutokset 68 §:ään tarkoittavat, että myös pienempiä, lähtökohtaisesti maakunnallisesti merkittävän hankkeen rajan alittavia tuulivoimahankkeita tullaan enenevässä määrin pyrkimään huomioimaan maakuntakaavoissa omilla aluevarauksilla. Tämä ei täytä lakiehdotuksen tavoitteita siitä, että maakuntakaavan lentokorkeutta nostetaan nykyistäkin yleispiirteisemmäksi kaavainstrumentiksi.

Maakuntakaavaa laadittaessa huomioidaan erilaisen sääntelyn tai ohjeistuksen edellyttämät reunaehdot tyypillisesti suurella varmuuskertoimella. Tämä johtaa hyvin todennäköisesti siihen, että voimaan tullessaan kiinteä etäisyysvaatimus valuu myös uusien maakuntakaavojen suunnitteluperiaatteeksi. Tämän on nähty tapahtuvan mm. Luken ja ELY-keskusten 5 km etäisyysvaatimuksessa metsäpeuran Natura-alueeseen sekä viime vuosikymmenellä STM:n lausunnossa esitetyn etäisyyslausunnon kohdalla.

Kaavaprosessi on aina poliittinen päätös, johon vaikuttavat muutkin tekijät kuin lainsäädännön mukaiset reunaehdot. Kategorinen, paikallisista olosuhteista riippumaton etäisyysääntö muodostaa helposti normin, joka alkaa ohjata sekä maakuntien että kuntien kaavoitusta ja poliittista päätöksentekoa. Useassa kunnassa on jo alettu vaatia 8x korkeuden mukaista etäisyysrajaa voimaloille riippumatta siitä, että lainsäädäntö tämän osalta on vasta valmistelussa.

Useita vuosia kestävä maakuntakaavoitus on prosessina jäykkä. Sen varaan jääminen loisi merkittävän hidasteen uusille puhtaan energian investoinneille. Riskienhallinnan näkökulmasta se ei anna tuulivoimayhtiöille edellytyksiä lähteä sitomaan pääomia hankkeiden tarkempaan valmisteluun. Kuntakaavoituksen aloittaminen maakuntakaavoituksen aikana on merkittävä riski hankkeelle. Tämä realisoitui juuri valmistuneen Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavassa, jossa kaavaluonnoksen ja ehdotuksen välillä poistettiin suuri joukko tuulivoima-alueita, joissa oli ehditty jo käynnistää osayleiskaavan laadinta.

Samanaikaisesti myös muut tuulivoimahankkeiden kaavoitukseen liittyvät vaatimukset ovat tiukentumassa – esimerkiksi tietyt suojeltavat lajit aiheuttavat lisää rajoitteita, mikä edelleen vaikeuttaa tuulivoimahankkeiden etenemistä. On tärkeää, että näiden eri luvituskiristysten yhteisvaikutuksia ja niiden kumulatiivista vaikutusta tuulivoima-alalle sekä sähkönlisäystarpeen saavuttamiselle arvioidaan yhdessä laajan ja perusteellisen selvitystyön kautta. On äärimmäisen

tärkeää tunnistaa näiden eri tekijöiden ristikkäisvaikutus tuulivoimalle ja Suomen sähköntuotannon kehitykselle.

SUOSTUMUSMENETTELY EI TOIMI ESITETYSSÄ MUODOSSA

Kaikkien esitysluonnoksessa tarkoitettujen asuintontin omistajien suostumuksen hankkiminen on epärealistinen ratkaisu. Pienessäkin tuulivoimahankkeessa voi olla kymmeniä asunnon tai kesämökin omistajia, myös perikuntia. Jokaiselta yksittäiseltä omistajalta suostumuksen hankkiminen olisi ajallisesti ja kustannuksiltaan niin suuri kustannus, ettei suostumusmenettely käytännössä toisi lievennystä kaavamaiseen etäisyysvaatimukseen.

On varsin todennäköistä, että suostumuksen ehdoksi muodostuu rahallinen korvaus. Tyypillisesti korvauksia maksetaan joko vahingonkorvauksena tai palkkiona jostakin tuotteesta, palvelusta tai muusta – esimerkiksi maanvuokrasta. Rahallinen korvaus suostumuksesta olisi luonteeltaan enemmän lahjan omainen – ei ole edes väitetty, että olisi syntynyt jokin vahinko, jota korvattaisiin, eikä suostumukseen liity muita suoritteita.

Suostumusmenettelyyn liittyvät oikeudelliset yksityiskohdat on kuvattu ehdotuksessa puutteellisesti ja ne aiheuttaisivat merkittävää oikeudellista epävarmuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi suostumusten keräämiseen ja tallentamiseen liittyvät vastuut, kirjattaisiinko suostumus rasitteeksi kiinteistölle, mikä olisi annetun suostumuksen laajuus, miten suostumuksen antaminen vaikuttaa valitusoikeuteen, mistä suunnitteluvaiheesta lähtien kaavassa määritellyt rakennuspaikat pitäisi ottaa huomioon, mikä olisi yksityisoikeudellisten sopimusten vaikutus kaavoitusprosessiin, kuinka uusi kiinteistön omistaja saisi tiedon aiemmin annetusta suostumuksesta.

Mikäli suostumusmenettely välttämättä halutaan tuoda osaksi tuulivoiman sääntelyä, tulisi voimaloiden sijoittamiseksi laissa vaaditun minimietäisyyden sisäpuolelle riittää suostumus vähintään 50 % asutukseen tarkoitetun tontin omistajilta. Tälläkin tapaa edettäessä tarvittaisiin hankkeissa tyypillisesti jopa useiden kymmenien maanomistajien suostumus.

SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

Kaavaehdotukseen mennessä tuulivoimahankkeita on kehitetty voimassaolevilla ohjeistuksilla ja sääntelyllä vuosien ajan. Yksittäisen hankkeen kehityskustannukset voivat olla kaavehdotusvaiheessa hyvinkin merkittäviä – jopa miljoonia. Viime hetkellä tehtävä perustavanlaatuinen muutos toimintamalliin vie pohjan koko toiminnalta ja romahduttaa Suomeen investoivien yritysten luottamuksen toimintaympäristöön. Siksi olisi kohtuullista ottaa mahdollinen etäisyysvaatimus käyttöön vain lain voimaantulon jälkeen aloitettuihin kaavoihin.

LOPUKSI

Energia-asennekyselyjen mukaan tuulivoima on kansalaisten mielestä suosituin merkittävä energiantuotantomuoto. Tämä perustuu pitkälti kuntien nykyiseen rooliin - paikalliseen päätösvaltaan ja kiinteistöverotukseen perustuva taloudellisten hyötyjen yhdistelmä on tukenut tuulivoiman hyväksyttävyyttä, eikä tätä pidä vaarantaa lakiesitysluonnoksen esittämällä tavalla.

Lisäksi tuulivoimayhtiöt tekevät valtavasti töitä hankkeiden sosiaalisen hyväksyttävyyden vahvistamiseksi. Suunnitelmia mukautetaan huomioimaan paikalliset toiveet ja hankkeiden yhteisvaikutuksia koordinoidaan myös vapaaehtoisesti. Lisäksi yleisötilaisuudet, vierailumahdollisuudet rakennettuihin tuulipuistoihin ja avoin viestintä kuuluvat yhtiöiden normaaleihin toimenpiteisiin paikallisen läsnäolon ja kohtaamisten lisäksi.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

-

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

-

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.

-

Jokelainen Piritta
Voimaa Tuulesta -koalitio

