

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

Eolus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölainsiksi. Eolus on pohjoismaalainen uusiutuvan energian hankekehittäjä. Kehitämme maa- ja merituulivoimaa, aurinkovoimaa sekä akkuvaroja usealla markkinalla Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Tarjoamme hankkeille myös ylläpitopalveluita. Suomessa toiminnastamme vastaa Eolus Finland Oy.

Esityksen 68 § 1 momentin 3 kohdan mukaan tuulivoimahanke ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia. Kohdan perustelujen mukaan maisemavaikutusten merkittävyys selvitetäisiin hankekohtaisesti. Jää kuitenkin epäselväksi, kuinka merkittävä muutos tämä olisi verrattuna lain nykytilaan, jossa tuulivoimarakentamisen tulee sopeutua maisemaan. Muutoksen tulkintaa joudutaan todennäköisesti tarkentamaan oikeusistuimissa.

Lakiesityksen 68 § 2 momentin mukaan tuulivoimalan, joka ei sijoitu maakuntakaavassa määritellyllä tuulivoima-alueella, tulisi sijaita vähintään kahdeksan kertaa voimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä asuinrakennuksista ja kaavoissa määritetyistä tai luvitetuista asuinrakennuspaikoista. Kirjaus on erittäin vahingollinen tuulivoiman kehittämiselle Suomessa. Se vaarantaisi hallitusohjelman vision puhtaan sähkön tuotannon kaksinkertaistamisesta ja hidastaisi edulliseen ja uusiutuvaan sähköön perustuvia kulutusinvestointeja.

Esityksen vaatimus vähentäisi yli kolmanneksella suunnittelemiemme tuulivoimahankkeiden tuotantokapasiteettia, ja kaataisi osan hankkeistamme kokonaan. Vaikutukset koskevat etenkin uudempia hankkeita, jotka eivät ole vielä edenneet yleiskaavoituksessa esitykseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaisesti riittävän pitkälle. Suomen uusiutuvat ry:n analyysin mukaan kansallisella tasolla vaatimus voisi vähentää pahimmillaan 64–83 prosentilla nyt kehitteillä olevien tuulivoimahankkeiden tuulivoimaloiden määrää ja kaataa osan hankkeista kokonaan.

On mielestämme huomionarvoista, ettei vastaavaa sääntelyä ole asetettu esimerkiksi vaarallisia kemikaaleja käsitteleville laitoksille tai kaivoksille. Esityksestä ei myöskään löydy perusteluja, jotka osoittaisivat tuulivoiman haitat niin poikkeukselliseksi, että niiden vähentäminen vaatisi lakiin kirjattavan vähimmäisetäisyyden.

Esityksen perusteluissa todetaan, että ehdotus voi vahvistaa tuulivoiman paikallista hyväksyttävyyttä. Tällä hetkellä hyväksyttävyyttä mitataan käytännössä kuntien päätöksenteon kautta. Jos hankkeen hyväksyttävyys on heikolla tasolla, voi kunta hylätä tai keskeyttää hankkeen kaavoituksen. Kunnilla on myös mahdollisuus säännellä tuulivoimarakentamista asettamalla kunnallisen vähimmäisetäisyyden tai kieltämällä tuulivoiman kokonaan kunnan alueella.

Voimassa oleva järjestelmä toimii paikallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta hyvin, ja esityksen perustelujenkin mukaan Suomessa tuulivoiman hyväksyttävyys erottuu muihin Pohjoismaihin verrattuna edukseen. Esitys kuitenkin kaventaa tuulivoimaan liittyvää kunnallista

päätöksentekovaltaa ja siirtää sitä maakuntatasolle, mikä voi osaltaan heikentää tuulivoiman paikallista hyväksyttävyyttä.

Esityksessä yhtenä tuulivoimarakentamisen edellytyksiä turvaavana tekijänä todetaan, ettei etäisyysvaatimus koskisi maakuntakaavaan sisältyviä hankkeita. Maakuntakaavamerkintä ei kuitenkaan takaa, että hanke on toteutettavissa, eivätkä kaikki nykyisinkään maakuntakaavoihin sisältyneet tuulivoima-alueet ole edenneet. Hankealue voi esimerkiksi sijaita liian kaukana sähköverkon liityntäpisteestä tai sisältää tuulivoiman rakentamista rajoittavia tai estäviä luontoarvoja. Etenkin luontoarvoja ei selvitetä kattavasti maakuntakaavoituksessa, ja ne tulevat ilmi osana hankkeen yleiskaavoitusta ja ympäristövaikutusten arviointia.

Vaatimus vähimmäisetäisyydestä vaikeuttaa myös maakuntakaavoihin merkittyjen hankkeiden toteutumista. On melko tavallista, että osa maakuntakaavoihin merkittyjen hankkeiden tuulivoimaloista sijaitsee merkityn alueen ulkopuolella. Etäisyysvaatimuksen vuoksi tämä olisi huomattavasti vaikeampaa, sillä alueen ulkopuolella sijaitsevien voimaloiden olisi noudatettava vähimmäisetäisyyttä, mikä vähentäisi hankkeiden optimaaliselle suunnittelulle tarpeellista joustavuutta.

Jos maakuntakaavoihin merkittyjen tuulivoima-alueiden toteutettavuutta haluttaisiin parantaa, vaatisi se siis yksityiskohtaisempia selvityksiä sekä tarkempia maakuntakaavoja. Se taas on ristiriidassa lakiesityksen 27 § kanssa, jonka mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutusta yleiskaavoissa halutaan keventää.

Lisäksi maakuntakaavoissa on nykyisin osoitettu vain seudullisesti merkittävät tuulivoima-alueet, eikä kaavoihin ole sisältynyt pienempiä hankkeita, joita on helpompi toteuttaa esimerkiksi Etelä-Suomessa. Toinen vaihtoehto on, että maakuntakaavoihin merkittäisiin myös seudullista kokoluokkaa pienemmät hankkeet. Alueiden lukumäärän kasvattaminen tekisi kuitenkin maakuntakaavaprosessista nykyistä pitkäkestoisemman ja raskaamman.

Etäisyysvaatimusta sovellettaisiin myös niin kutsutuissa repowering-hankkeissa, jossa käyttöikänsä loppuun tulleen tuulivoimapuiston tuulivoimalat korvataan uusilla voimaloilla. Jos uusiminen vaatii uuden yleiskaavaprosessin, pitäisi vuosikymmeniä aiemmin nykyisen lain puitteissa hyväksytyn hankkeen noudattaakin vähimmäisetäisyyttä, jolloin sen toteutus voi osoittautua mahdottomaksi. Siten laki todennäköisesti estää ison osan repowering-hankkeista, vaikka juuri tuulivoiman tuotantoon jo hyödynnettyjen alueiden jatkokäyttö tuulivoimatuotantoon olisi järkevää. Samalla etäisyysvaatimus rajoittaisi uusimpien ja kehittyneempien turbiinimallien hyödyntämistä repowering-hankkeissa, jos ne olisivat aiempia voimaloita korkeampia.

Jos uusiminen ei ole mahdollista, tulee tuulivoiman osuus Suomen sähköjärjestelmässä pienenemään, kun nykyiset tuulivoimahankkeet saavuttavat käyttöikänsä lopun. Se tarkoittaisi myös

merkittävää leikkausta Suomen sähkön tuotantoon tulevina vuosikymmeninä aikana, jolloin sähkön kulutuksen odotetaan kasvavan merkittävästi.

Esityksen 3 momentin mukaan vähimmäisetäisyyttä ei sovelleta, jos vähimmäisetäisyysvyöhykkeen sisällä olevat maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat antavat poikkeamiselle kirjallisen suostumuksensa. Esityksen perusteluissa todetaan, että suostumusmenettelyä voitaisiin hyödyntää etenkin silloin, jos suostumus tarvittaisiin yksittäisiltä tai muutamilta maanomistajilta. Tämä voi olla mahdollista uusissa hankkeissa, joiden suunnittelussa vähimmäisetäisyys voidaan ottaa huomioon alusta alkaen, ja joissa suostumuksen tarve koskisi vain muutamaa maanomistajaa.

On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että vähimmäisetäisyysvaatimus koskee lakiehdotuksen nykyisen muodon perusteella myös jo käynnistyneitä ja melko pitkälle edenneitä hankkeita, eikä ainoastaan uusia hankkeita. Tällöin nykyisen lainsäädännön puitteissa aloitetuissa hankkeissa, jotka eivät sisälly maakuntakaavaan, tulisi aloittaa neuvottelut suostumuksen saamiseksi kaikkien hankealueen läheisyyden maanomistajien ja maanvuokraoikeuden haltijoiden kanssa. Näemme, että tällaisissa tapauksissa suostumuksen saaminen osoittautuisi käytännössä niin vaikeaksi, että valtaosa jo aloitetuista hankkeista, joiden kehitykseen on voitu investoida huomattavia rahasummia, kaatuisivat.

Lisäksi huomautamme, ettei suostumusmenettely näyttäydy tosiasiallisena väylänä, jolla mahdollistettaisiin etäisyysvaatimuksesta poikkeava hankekehitys. Pelkästään tuulivoimahankkeen hankealueella voi olla satoja maanomistajia tai maanvuokraoikeuden haltijoita, joiden kanssa neuvotellaan toisinaan vuosienkin ajan maanvuokrauksesta. Tämän lisäksi hankkeelle pitäisi saada suostumus kaikilta vaikutusalueen maanomistajilta tai maanvuokraoikeuden haltijoilta, joiden keskuudessa yksittäisetkin kielteiset kannat voisivat johtaa hankkeen epäonnistumiseen. Suostumuksen saaminen vaatisi todennäköisesti myös mittavia korvauksia, jotka voisivat kohota nopeasti tasolle, jolla hankkeen toteutus osoittautuisi ylipäättään kannattamattomaksi.

Näiden seikkojen perusteella ehdotamme, että lain jatkovalmistelussa harkitaan uudelleen vähimmäisetäisyyden tarpeellisuutta tai pohditaan vähintäänkin vähimmäisetäisyyden pienentämistä. Toivoisimme myös, että jatkovalmistelussa perusteltaisiin kattavasti, mihin tutkittuun tietoon valittu etäisyys perustuu. Kehotamme lisäksi valmistelijoita tekemään perusteelliset selvitykset siitä, millaisia vaikutuksia ehdotuksella olisi tuulivoiman rakentumiselle Suomeen sekä niitä seuraaville kulutusinvestoinneille.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

46 § 2 momentin mukaan pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena pidettäisiin vähintään 10 hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa, mikä vaatisi joko asemakaavaa tai yleiskaavaa.

10 hehtaaria on aurinkovoimaloissa hyvin pieni alue, kun hankkeiden mittakaava on yleensä sadoissa hehtaareissa. Sen myötä kaavoitusvaatimus koskisi liki kaikkia teollisen kokoluokan aurinkovoimaloita, mikä pidentää hankekehityksen kestoa ja hidastaa siten aurinkovoiman rakentumista Suomeen.

Huomautamme, että kunnilla on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollisuus todeta, että hanke vaatii sijaintinsa, koon tai jonkin muun vaikutuksensa vuoksi asema- tai yleiskaavoitusta, eikä sen sijoittamista voida ratkaista rakentamislain mukaisella lupamenettelyllä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna muutoksen tarpeellisuus on kyseenalainen.

Pienien, mutta kuitenkin yli 10 hehtaarin kokoisten, aurinkovoimaloiden kaavoitus ei ole myöskään yleiskaavoituksen kannalta tarkoituksenmukaista. Yleiskaavan tarkoituksena on olla yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, joita harvemmin laaditaan hyvin pienelle alueelle. Asemakaavoitus maaseutumaiselle alueelle, jossa ei muuten ole yleiskaavaa, on hyvin raskas ja aikaa vievä prosessi, jos otetaan huomioon aurinkovoimaloiden tosiasialliset maankäyttövaikutukset.

Ehdotamme, että raja kaavoituksen vaatimiselle nostetaan samalle tasolle, jota käytetään päätettäessä ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) soveltamisesta aurinkovoimahankkeisiin.

71 § 2 kohdan kirjaus, jonka mukaan aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle, on epäselvä, sillä merkittävyyttä ei ole määritelty ehdotuksessa tai sen perusteluissa. Merkittävyys tulee käytännössä ratkaista oikeuskäsittelyssä, jossa tehtävä ratkaisu voi vaikuttaa merkittävästi aurinkovoiman rakentumiseen Suomessa.

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 126 § mukaan lain tullessa voimaan kaavat, jotka on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville, laadittaisiin ja hyväksyttäisiin aiemman lain mukaisesti. Näemme, että rajan asettaminen kaavaehdotusvaiheeseen on tuulivoiman ja muun rakentamisen osalta aivan liian myöhään.

Etenkin tuulivoiman etäisyysvaatimuksen vuoksi on mahdollista, että nykyinen siirtymäsäännös kaataisi lukuisia tuulivoimahankkeita, joissa on jo saatettu investoida mittavasti vaikutusarvioihin, mutta joiden kaavoja ei ole vielä asetettu nähtäville kaavaehdotuksena. Tämä tarkoittaisi lainsäädännöllisen toimintaympäristön radikaalia muutosta kesken hankekehityksen, mikä vaarantaa Suomen aseman sääntelyn kannalta ennustettavana investointiympäristönä.

Tuulivoimahankkeiden sosiaalista hyväksyttävyyttä sekä melu-, välke-, maisema- ja luontovaikutuksia selvitetään kattavasti kaavan valmistelun yhteydessä jo ennen kaavaehdotuksen valmistumista. Tällöin myös viranomaisilla on hyvä käsitys hankkeiden etenemismahdollisuuksista.

Ehdotusvaihe on hyvin myöhään hankekehitysprosessissa, ja silloin tehdään enää joitakin pieniä, täydentäviä selvityksiä ja muutoksia suhteessa kaavan valmisteluvaiheeseen.

Yleinen menettely tuulivoiman hankekehityksessä on asettaa kaavaluonnos nähtäville. Koska lainsäädäntö ei tunnista kaavaluonnoksen käsitettä, ehdotamme, että kaavoissa, joiden vireilletulosta on tiedotettu, noudatettaisiin lain voimaan tullessa aiemmin voimassa olleita säännöksiä.

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.

-

Savolainen Pentti
Eolus Finland Oy - Pentti Savolainen, vt. maajohtaja