

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

Nordi Oy (jäljempänä myös "Nordi") kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi.

Alueidenkäyttölain 5 § määritellyt tavoitteet ovat ristiriidassa lain tuulivoimaa ja aurinkovoimaa säätelevien lukujen 8 ja 9 kanssa. Näissä luvuissa esitetyt tuulivoiman etäisyysääntely ja aurinkovoimarakentamisen kaavoitusraja sekä muut rajoitukset eivät edistä yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön taloudellisuutta tai yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta. Kyseiset säännökset haittaavat myös luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä, ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä sekä luonnonvarojen säästeliästä käyttöä. Ennen kaikkea lukujen 8 ja 9 säännökset estävät ilmastomuutoksen hillintää sekä heikentävät elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Luvun 2 esitys viranomaisten tehtävistä on ristiriidassa lain 68 § kanssa. 68 §:ssä esitetty etäisyysääntely tekee tuulivoimalle maakuntakaavasta käytännössä lähes sitovan, eikä salli kuntakaavoituksessa tehtävää alueiden tarkentumista ja kunnan huolehtimista omasta alueidenkäyttöstä suunnittelusta.

Mikäli tuulivoimakaavoitus siirtyy tosiasiallisesti kunnilta maakunnille, ei maakunnilla ole tehtävään riittäviä resursseja. Esimerkiksi maakuntakaavoitusvaiheessa ei ole käytettävissä tuulivoimaosayleiskaavan laadinnassa käytettäviä resursseja ja yksityiskohtaisia, tarkkoja selvityksiä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

-

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Nordi Oy kannattaa maakuntakaavan ”lentokorkeuden” kasvattamista ja maakuntakaavoituksen keskittämistä maakunnallisesti ja valtakunnallisesti tärkeisiin hankkeisiin. Samalla 68 § tekee kuitenkin tuulivoimalle maakuntakaavasta lähes sitovan, eikä salli edes nykyisen kaltaista maakuntakaavan tarkentumista ilman tiukemman etäisyysrajan huomioimista tai haastavia neuvotteluja asuinkiinteistöjen omistajien kanssa. Nyt esitetty 68 § on räikeästi ristiriidassa lakiluonnoksen 4 §:n kanssa, jonka mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueidenkäytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Maakuntakaavoitusvaiheessa ei ole käytettävissä tuulivoimaosayleiskaavan laadinnassa käytettäviä resursseja ja selvityksiä. On aivan ilmeistä, että maakuntakaavoituksessa ei voida tehdä niin yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja kuin tuulivoimaosayleiskaavassa, jolloin aluetta on voitu tarkentaa yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Tämä ei kuitenkaan lakiluonnoksessa toteudu tuulivoiman osalta luvussa 8 kiristyvän sääntelyn vuoksi.

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. 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

Esityksessä ehdotetaan, että mikäli hanke ei sijoitu maakuntakaavan osoittamalle tuulivoimaloiden alueelle, tulisi hankkeelle voimalan kokonaiskorkeudesta johdettava etäisyysvaatimus. Nordi vastustaa esitettyä vähimmäisetäisyyttä ja lausuu, että tuulivoimaloiden etäisyyden asutukseen tulisi jatkossakin perustua vaikutusten arviointiin. Jokainen hanke on erilainen ja olosuhteet ovat erilaiset jokaisella hankealueella ympäristöineen. Voimaloiden korkeuteen perustava minimietäisyys on keinotekoinen, sillä se ei huomioi hankkeen todellisia vaikutuksia.

Vaikutusten arviointiin perustuva etäisyyssääntely kannustaa myös sellaisten teknologisten ratkaisujen kehittämiseen, jotka vähentävät vaikutuksia lähiympäristöön. Tästä hyvänä esimerkkinä on tuulivoimaloiden hiljaisempien versioiden kehitys. Mikäli etäisyys ei jatkossa perustu vaikutusten arviointiin vaan on asetettu kokonaiskorkeuden mukaan, näemme, että meluvaikutukset vaikutukset voimalan lähistöllä tulevat kasvamaan, sillä hiljaisemman voimalan valinnalla ei saavuteta hyötyä hankkeen kannattavuudelle, vaan päin vastoin, hiljaisemman voimalan valinta ainoastaan nostaisi hankkeen kuluja, eikä sitä kannattaisi enää hankkeen kannattavuuden vuoksi valita, koska se ei auttaisi mahdollistamaan hankealueelle yhtään voimalaa enempää. Yksi keskeisimpiä eurooppalaisten voimalavalmistajien voimaloiden suunnitteluparametreja on äänen hallinta. Meluun ja vaikutusten arviointiin perustuva etäisyyssääntely tukee siis samalla eurooppalaisen tuulivoimalatuotannon kilpailukykyä. Tehottoman maankäytön lisäksi kiinteä pitkä etäisyys ja etäisyyden sitominen kokonaiskorkeuteen johtaisi siihen, että kaavoissa ei enää varauduta voimaloiden kehittymiseen ja koon kasvuun. Pahimmillaan Suomessa päädytään käyttämään vähemmän tehokkaita, vanhempaa teknologiaa edustavia voimaloita. Tällöin saman sähkömäärän tuottamiseen tarvitaan enemmän tuulivoimaloita ja niiden tuottama sähkö on kalliimpaa, mikä sekä nostaa sähkön hintaa että vaikeuttaa teollisen vihreän siirtymän investointien tekoa, sillä niille edullinen sähkön hinta on avainkysymys. Vaihtoehtoisesti hankkeiden toteutus viivästyy siksi, että alueita joudutaan kaavoittamaan uudestaan teknologian kehittyessä. Tämä rasittaa myös viranomaistoimintaa tarpeettomasti.

Tällä hetkellä tuulivoiman hyväksyttävyyys on erittäin korkealla Suomessa ja saamme palautetta kansalaisilta, että on hyvä, että vaikutuksia tutkitaan tarkasti ja se määrittelee hankkeen kohtalon ja tarkemmat suunnitelmat. Riskinä on, että tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyys laskee, mikäli etäisyyssääntely ei enää perustuisi todellisten vaikutusten arviointiin. Tämä on ristiriidassa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (2023) kappaleen 7.1 kanssa.

Tasapuolisen kohtelun ja teknologianeutraalin lähestymistavan mukaisesti tuulivoiman sijoittumisen perustana on perusteltua säilyä myös jatkossa tapauskohtainen arviointi kuten muillakin ihmistoiminnoilla. Mikäli etäisyydestä kuitenkin päätetään antaa tarkempia sääntöjä, se tulisi tehdä asetuksen muodossa. Alueidenkäyttölaisissa ei ole etäisyyssääntöä esim. SEVESO-laitoksille, ydinvoimalle eikä muillekaan maankäyttörajoituksia aiheuttaville toiminnoille, vaan näiden kaavoitus perustuu tapauskohtaiseen arviointiin tai asetustasoiseen sääntelyyn. Näin tulisi jatkossa olla myös tuulivoimalle.

Esitetty etäisyyssääntö, eli kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyys, ei perustu vaikutusten arviointiin. Näin merkittävä muutos nykyisestä sääntelystä edellyttäisi huolellista ja laajaa vaikutusten arviointia sekä selkeitä ja kaikenkattavia perusteluja.

Lakiluonnoksessa vähimmäisetäisyyssäännöksiä on perusteltu melu- ja väkevaikutuksilla. Tällä hetkellä Suomessa jo olemassa olevat vakiintuneet mallintamiskäytännöt mahdollistavat sen, että riittävä etäisyys määritellään tapauskohtaisesti. Tämä edistää myös sääntelyn ennakoitavuutta, joka on keskeistä hankkeiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Valtioneuvoston asetuksella säädetty melun ohjearvot on Suomessa asetettu tieteellisen tiedon nojalla huomioiden sekä terveys- että viihtyvyyssäikeat. Ympäristöministeriön laatimien mallinnusohjeiden mukaan tehty melumallinnus vastaa hyvin äänen leviämistä todellisuudessa (mm. Hongisto et al. mittaukset). Nyt ehdotetut etäisyyssääntelyt eivät pohjautu vaikutusten arviointiin, vaan näyttäytyvät irrallisina ja vailla tieteellistä perustaa.

Lakiluonnoksessa esitetty etäisyys tuulivoimalan ja asuinrakennuksen välille, 8 x kokonaiskorkeus, on todella pitkä.. 8 x kokonaiskorkeus tarkoittaa Nordin hankkeissa 2,4–2,8 kilometrin etäisyyttä. FCG arvioi syksyllä 2024 ympäristöministeriölle eri etäisyyksien vaikutusta tuulivoimarakentamiseen ja teollisuuden tarvitsemaan sähkönlisäystarpeeseen. FCG:n raportin mukaan jo 1,5 kilometrin vähimmäisetäisyys aiheuttaisi merkittäviä rajoitteita uusille tuulivoimahankkeille. Selvityksen mukaan puhtaan teollisuuden vaatima sähkön lisäystarve ei vaarannu, mikäli etäisyydeksi asetetaan 800–1000 metriä. Tätä pidempi etäisyys rajoittaisi tuulivoimarakentamista tavalla, joka vaarantaa sähköntuotannon lisäämisen. Nordi yhtyy FCG:n esittämään yllä kuvattuun lopputulemaan.

Lakiluonnoksessa esitetyllä tuulivoiman ja asuinrakennusten välisellä etäisyydellä olisi dramaattiset vaikutukset suunnitteilla oleviin tuulivoimahankkeisiin. Fingridin ennusteiden mukaan valtaosa seuraavan vuosikymmenen kasvavasta sähköntarpeesta tullaan täyttämään maatuulivoimalla, joka on edullista ja nopeaa rakentaa. Puhtaan sähköntuotannon kaksinkertaistaminen edellyttää Fingridin ennusteiden mukaan tuulivoimatuotannon nelinkertaistamista vuoden 2025 tasosta. Esitetty etäisyyssäännös estäisi tämän kehityksen. EK:n hankeikkunan (<https://ek.fi/tutkittua-tietoa/vihreat-investoinnit/>) mukaan suurin vihreän siirtymän investointien potentiaali Suomessa on juuri maatuulivoimassa, johon muut vihreän siirtymän investoinnit, kuten teräs- ja vetyteollisuus nojaavat.

Lakiluonnoksen 68 § heikentää merkittävästi kunnan mahdollisuuksia päättää oman alueensa käytöstä sekä kunnan kaavoitusmonopolia. Sijoittamista koskevat ratkaisut tulee tehdä siellä, missä on myös aluetta koskeva tieto. Kunnassa myös osataan puntaroida hankkeiden hyödyt ja haitat paikallisesti. Nykylainsäädännössäkään mikään ei estä kuntaa olemasta kaavoittamatta tiettyä aluetta tuulivoimakäyttöön. Kunnan vapaus ohjata alueensa maankäyttöä tosiasiallisiin vaikutuksiin perustuvien periaatteiden tulisi säilyttää.

Lakiluonnoksessa perustellaan, ettei esitys vaarantaisi Suomen sähköntuotannon lisäystarvetta nojaamalla Suomen ympäristökeskuksen raporttiin, jonka mukaan Suomessa oli vuonna 2023 maakuntakaavoissa noin 15 500 MW maatuulivoima-aluevarauksia, joihin ei oltu vielä raportin teon aikaan rakennettu tuulivoimaa. Arvio liioittelee maakuntakaavojen potentiaalia. Maakuntakaavoissa ”vapaana” olevat alueet ovat useinmiten käytännössä käyttökelttomia tuulivoimakäyttöön, sillä niissä ei ole huomioitu puolustusvoimien lausuntoja tai asutus on liian lähellä aluetta nykyisellkin melusääntelyllä ja -mallinnustavalla, alueella on suojeltavaa luontoa tai eläinlajeja, verkkoliityntää ei ole saatavilla, lentokenntä on liian lähellä, ja niin edelleen. Näin ollen voidaan todeta, että Syken maakuntakaavapotentiaaliselvitysei anna realistista kuvaa Suomen maatuulivoimapotentialista ja toteuttamiskelpoisista hankkeista ja että lakiluonnoksen etäisyysvaatimus tulee vaarantamaan sähköntuotannon lisäyksen Suomessa.

Edellä olevaan vedoten esitämme, että ennen etäisyyssääntelyn kanssa etenemistä valtioneuvosto teettää konsultilla huomattavasti tarkemman ja huolellisemman vaikutusten arvioinnin mahdollisen kiinteän etäisyyden todellisista vaikutuksista tuulivoimahankkeisiin, rakennusalaan ja työllisyyteen, kuntien tahtotilaan kaavoittaa alueita tuulivoimalle sekä ennen kaikkea vihreän siirtymän sähköä kuluttaviin investointeihin. 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. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla esitetyt etäisyysrajat ja metsäpeuran suojelun tiukentuneet tulkinnat johtavat yhdessä siihen, että maakuntaan ei voisi rakentaa käytännössä lainkaan tuulivoimaa.

Näemme siis, että kiinteän etäisyyden säätämisestä tulee luopua kokonaan.

Lakiluonnoksessa esitetty etäisyyssääntely on poikkeuksellisen tiukka eurooppalaisessa perspektiivissä, jossa aiemmin tiukinta linjaa edustanut Puola (vuonna 2016 säädetty 10 kertaa voimaloiden kokonaiskorkeus) on nyt perääntynyt tiukasta sääntelystään. Puola muutti 2023 sääntelyään siten, että kunnat voivat poiketa 10 x kokonaiskorkeussäännöstä, kunhan hankkeesta tehdään huolelliset vaikutusten arvioinnit. Samaan aikaan ehdottomaksi etäisyysrajaksi säädettiin 700 metriä, jota lähemmäksi asutusta tuulivoimaloita ei voi missään tapauksessa rakentaa. Nykyinen Puolan hallitus valmistelee minimietäisyyden laskemista 500 metriin. Aiempi etäisyysvaatimus johti käytännössä tuulivoimarakentamisen pysähtymiseen Puolassa. Etäisyyssääntelyn jälkeen Puolassa on rakennettu ainoastaan ne hankkeet, jotka ehdittiin luvittaa valmiiksi ennen 2016 voimaan astunutta sääntelyä. Etäisyysrajoitteen poisto ei kuitenkaan ole vastaavasti johtanut tuulivoimarakentamisen nopeaan kasvuun: Puolan haasteena tällä hetkellä on hankekehityksen ja kaavoituksen käynnistämisen hitaus ja kesto pitkän tauon jälkeen sekä osaamisen puute. Suomen ei tule toistaa Puolan virheitä ja pysäyttää Suomessa hyvin vauhtiin päässyttä tuulivoimahankekehitystä. Vertailun vuoksi Ranskassa minimietäisyys on 500 metriä, Saksassa osavaltiota riippuen tyypillisesti 1000 – 1500 metriä ja Tanskassa 4 x roottorin halkaisija (noin 600 – 1000 m). Flandersissa (Alankomaat) on suositus, että tuulivoimaloita ei rakenneta 3 x kokonaiskorkeutta lähemmäksi asutusta. Näissäkin maissa vaaditaan vaikutusten arvioinnit, joiden perusteella etäisyys lopulta määritetään.

MAAKUNTAKAAVAN MERKITYS

Lakiluonnoksen mukaan etäisyyssääntelyä ei sovelleta maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavojen tuulivoima-alueet ja niille sijoittuvat tuulivoimaosayleiskaavat voisivat periaatteessa sijaita nykysääntelyn mukaisella etäisyydellä asutuksesta. Pidämme kuitenkin hyvin epätodennäköisenä, että tämä tulisi käytännössä toteutumaan.

Ensinnäkin maakuntakaavamerkintä ei velvoita kuntaa kaavoittamaan, eivätkä edes nykysääntelyllä kaikki maakuntakaavojen TV-alueet ole edenneet kunnan tahtotilan puutteen vuoksi. Mikäli lakiluonnoksessa säädetään kiinteästä etäisyydestä, tulee kunnalla olemaan hyvin suuri kynnys lähteä osayleiskaavoittamaan hankkeita alle laissa määritetyn etäisyyden, vaikka maakuntakaavassa olisi alue tätä lähempänä. Nyt jo osa kunnista on ilmoittanut keskeyttävänsä kaikki vireillä, jopa kaavaehdotusvaiheessa olevat kaavat, ja jäävänsä odottamaan, kuinka lakiluonnos etenee. Emme myöskään näe, että lakiin kirjattu etäisyys tulisi vähentämään hankkeisiin liittyviä paikallisia ristiriitoja, vaan päinvastoin lisäisi niitä etenkin maakuntakaavoitusvaiheessa.

Toiseksi on olemassa iso riski, että lakiin kirjattua etäisyyttä aletaan soveltaa myös maakuntakaavoissa, vaikka lakiluonnoksen mukaan etäisyys ei koske maakuntakaavoitusta. Tämän on nähty tapahtuvan mm. Luken ja ELY-keskusten 5 km etäisyysvaatimuksessa metsäpeuran Natura-alueeseen sekä viime vuosikymmenellä STM:n lausunnossa esitetyn etäisyyslausunnon kohdalla.

Kolmanneksi maakuntakaavoituksessa tehdään hyvin yleispiirteiset selvitykset, joita tarkennetaan yksityiskohtaisessa suunnittelussa. Siksi on hyvin tyypillistä, että maakuntakaavassa määritettyä tuulivoima-aluetta tarkennetaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA) ja kaavoituksen ympäristöselvityksissä saatujen tietojen pohjalta siten, että osayleiskaava-alue sijaitsee osittain maakuntakaavassa merkityn tuulivoima-alueen ulkopuolella.

Hallituksen esityksen luonnoksessa maakuntakaavan tarkentuminen on vaikeutumassa huomattavasti, sillä etäisyyssääntely tulee lakiluonnoksen mukaan koskemaan kaikkia voimaloita,

jotka eivät sijaitse varsinaisella maakuntakaavan TV-alueella. Tämä on lakiluonnoksen maakuntakaavasääntelyn kanssa ristiriidassa ja heikentää kunnan mahdollisuutta vastata oman alueensa käytöstä ja parhaiden tuulivoiman sijoituspaikkojen löytämisestä.

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. Lisäksi, kun maakuntakaavaan merkityllä tuulivoima-aluemerkinnällä ja sen rajauksia on välittömiä oikeudellisia vaikutuksia (68 §:n mukaisen asuinrakennuksen omistajan suostumuksen tarve), ei 68 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissakin mainittu maakuntakaavan yleispiirteisyys tosiasiallisesti toteudu.

Nordi kannattaa maakuntakaavan ”lentokorkeuden” kasvattamista ja maakuntakaavoituksen keskittämistä maakunnallisesti ja valtakunnallisesti tärkeisiin hankkeisiin. Tuulivoimaosayleiskaavaa koskeva 68 § tulee kuitenkin tekemään maakuntakaavoituksesta käytännössä pakollista tuulivoimassa ja edellyttämään myös pienien, jopa seudullisen kynnyksen alittavien hankkeiden määrittämistä maakuntakaavoituksessa. Tämä vaikeuttaa erityisesti tuulivoiman sijoittamista Etelä-Suomeen. Etelä-Suomesta tunnistetut tuulivoima-alueet ovat pääsääntöisesti alittaneet maakuntakaavoituksen kynnyksen, eikä eteläisen Suomen maakuntakaavoissa ole juurikaan tuulivoima-alueita. Kuitenkin sähköjärjestelmämme tasapainon kannalta juuri eteläiseen Suomeen tulisi rakentaa lisää sähköntuotantoa. Lisäksi on epäselvää, mahdollistaako lakiluonnoksen luvun 4 muotoilu näiden pienien hankkeiden maakuntakaavoituksen, eikä pienempien hankkeiden huomioiminen maakuntakaavassa ainakaan ole ehdotetun (tai nykyisenkään) sääntelyn tarkoituksen mukaista.

Maakuntakaavaprosessien pitkä kesto on lisäksi merkittävä haaste. Nyt voimassa olevien maakuntakaavojen kaavoituksen kesto oli keskimäärin 3 vuotta 8 kuukautta. Nopein on ollut Pohjois-Pohjanmaa 2 v 5kk ja hitain Pohjois-Savo 5 v 6kk. Trendi näyttäisi olevan, että uudemmat kaavoitusprosessit ovat kestäneet pidempään kuin vanhemmat. Kuntakaavoituksen aloittaminen maakuntakaavoituksen aikana on merkittävä riski hankkeelle, mikä realisoitui nyt käynnissä olevassa Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoituksessa, jossa kaavaluonnoksen ja ehdotuksen välillä poistettu suuri joukko tuulivoima-alueita, joissa oli ehditty jo käynnistää osayleiskaavan laadinta.

Lisäksi eri maakuntaliitoilla on hyvin erilaiset lähestymistavat tuulivoiman rooliin maakuntakaavoituksessa, esimerkiksi Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Pohjois-Savo ovat kohdelleet tuulivoimaa hyvin eri tavalla maakuntakaavoissaan. Päätösvallan keskittäminen aiempaakin voimakkaammin maakuntaliitoille asettaa kunnat eri puolella Suomea eriarvoiseen asemaan.

NEUVOTTELU LÄHIASUKKAIDEN KANSSA

68 §:n 3 momentin mukaan ”Edellä 2 momentissa säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei sovelleta, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joiden omistama asuinrakennus tai kaavassa osoitettu asuinrakennuspaikka sijaitsee lähempänä kuin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä suunnittelusta tuulivoimalasta, antavat tähän kirjallisen suostumuksensa.” Pidämme muotoilua epäonnistuneena ja vaikeasti toteutettavana.

Tällaisen suostumusmenettelyn paikka ei lainsäädännöllisesti ole lakitasolla. Lisäksi menettely on aivan poikkeuksellinen verrattuna mihinkään muihin toimintoihin.

Lakiluonnoksen edellytys voi tarkoittaa useita rakennusten tai rakennuspaikkojen omistajia, joita voi olla vaikea tavoittaa (esim. perikunnat). Lisäksi lakiluonnos on kirjoitettu nyt niin, että yksikin suostumuksen antamatta jättävä asuinkiinteistön omistaja riittäisi estämään voimalan kaavoittamisen. Vaatimus on siten hyvin haastava täyttää ja sääntely tulee tosiasiallisesti asettamaan ainakin pienemmille hankkeille (joita ei ole huomioitu maakuntakaavassa) kansallisen, ehdottoman etäisyysvaatimuksen.

Pykälän perustelujen kohta, jonka mukaan ”Suostumus on kertaluontoinen ja koskee vain kulloinkin laadittavaa kaavaa” lisää myös hankekehityksen epävarmuutta. Useita kaavoja on palautettu takaisin kuntaan esimerkiksi käsittelyn jääviyden vuoksi. Suostumusten raukeaminen tällaisessa tapauksessa olisi täysin kohtuutonta hankekehittäjän kannalta. Mikäli kyseessä on olennaisilta osin vastaavan hankkeen kaavoituksen uudelleen käynnistäminen muutoksenhakutuomioistuinkäsittelyn jälkeen, tulee suostumusten pysyä voimassa.

Esityksessä mainitaan, että ”Annettua suostumusta ei voi myöhemmin perua”. Jää kuitenkin epäselväksi miten esimerkiksi kiinteistökaupan yhteydessä uusi omistaja saa tiedon suostumuksesta ja onko suostumus kiinteistökohtainen.

Suostumusmenettelyn sijaan jonkinlainen vahvistettu kuuleminen ja kannan aktiivinen ilmoittaminen (jolloin ilmoittamatta jättäminen tulkittaisiin myöntäväksi vastaukseksi) toimisi nähdäksemme paremmin. Lisäksi edellytyksenä ei tulisi olla, että kaikki tällä alueella antavat suostumuksensa.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Nordi pitää hyvänä, että aurinkovoima saa oman kaavoitusinstrumenttinsa, alueidenkäyttölain luvussa 9 esitetty aurinkovoimayleiskaavan. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa myös pienet aurinkovoimahankkeet joutuvat käymään läpi raskaan ja tarpeettoman kaavoitusmenettelyn. Nykyinen sääntely ja hallinto-oikeuskäytäntö sekä viranomaisten tulkinnat ovat osoittaneet, että 80–200 hehtaarin aurinkovoimahankkeita on voinut viedä eteenpäin suunnittelutarveratkaisulla tai uuden rakentamislain myötä rakentamisluvalla.

Alueidenkäyttölain ohessa esitetään merkittävää ja perusteetonta kiristystä nykykäytäntöön. Rakentamislain 46 §:n ensimmäisen momentin toiseen kohtaan esitetään muutosta, jonka myötä ”--merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa” ja ehdotetaan, että kaikki yli 10 hehtaarin aurinkovoimahankkeet tulisi kaavoittaa. Nordi vastustaa tätä ehdotusta ja pitää rajaa kohtuuttoman matalana.

Pelkän aurinkovoimahankkeen koon ei tulisi johtaa kaavaprosessiin, vaan yhteensovittamisen tarpeet tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti mm. kunkin hankkeen sijainnin, rakentamistarvaisuuden ja muiden ominaispiirteiden perusteella. On virheellistä väittää, että kymmenen hehtaarin koko yksistään johtaisi 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 rajauksen perusteleva merkittävällä rakentamisella jää vaille pohjaa.

Lakiluonnos ei tunnista aurinkovoimarakentamisen luonnetta tai sen mittakaavaa. Teollisen mittaluokan (yli 1 MW) aurinkovoima on Suomessa hyvin uusi ja kehittyvä sähköntuotantomuoto. Teollisen mittaluokan aurinkovoimaloiden rakentaminen on käynnistynyt vasta muutaman viime vuoden aikana. Aurinkovoimalat ovat tähän mennessä olleet pieniä: ensin kapasiteetiltaan alle 10 MW (eli pinta-alaltaan alle 10 hehtaaria), sittemmin hieman kookkaampia. Ensimmäiset suuret (yli 100 MW) aurinkovoimalat valmistuvat vuoden 2025 aikana. Eri puolilla Suomea on suunnitteilla runsas määrä yli 10 ha aurinkovoimahankkeita. Suomen uusiutuvien keräämän hankedatan perusteella suunnitteilla olevista 255:sta teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeesta yli 200 ylittää lakiluonnoksessa esitetyn 10 hehtaarin rajan. Sähkön tuotannon lisäämisen näkökulmasta avainasemassa ovat keskikokoiset ja suuret hankkeet: 10 ha tai sitä suuremmat aurinkovoimahankkeet vastaavat noin 99 % suunnitteilla olevasta teollisen mittaluokan aurinkovoimakapasiteetista.

AKL 71 §: RAJOITUKSET AURINKOVOIMARAKENTAMISEEN

Nordi näkee alueidenkäyttölain luonnoksen 70 §:ssä esitellyn aurinkovoimaa koskevan yleiskaavan hyvä lisänä aurinkovoiman eri lupakäytänteiden vaihtoehtoihin. Kuitenkin aurinkovoimarakentamista rajaava lakiluonnoksen 71 §:n ensimmäisen momentin 2 kohta on ongelmallinen. Kirjauksen mukaan aurinkovoimarakentamista ei tulisi osoittaa ”merkittävässä määrin metsämaalle”.

Metsämaita koskeva raja on epämääräinen ja epätarkoituksenmukainen. Epätarkka määritelmä johtaa siihen, että muutoksenhakutuomioistuimien joutuu ottamaan kantaa, milloin metsään rakennetaan merkittävässä määrin ja milloin ei. Lainsäätäjän ei tule tehdä lainsäädäntöä, jonka nähdään jo lainsäädäntövaiheessa johtavan merkittävään määrään muutoksenhakutuomioistuinvalituksia. Käytännön linjan hakeminen oikeuskäytännön kautta hidastaisi huomattavasti aurinkovoiman hankekehitystä ja heikentäisi sekä alan näkymiä että Suomen puhtaan sähkön lisäämisen tavoitteita. Uudet puhtaan teollisuuden investoinnit nojaavat puhtaan sähkön saatavuuteen, ja täten aurinkovoimahankkeiden altistaminen pitkille oikeusprosesseille hidastaa muitakin Suomeen suuntautuvia investointeja.

Kirjaus rajoittaa merkittävästi niin kunnan päätäntävaltaa kuin maanomistajan mahdollisuuksia päättää omaisuudestaan. Rajausta kuormittaa sekä kuntien että oikeusistuinten resursseja ja täten kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia. Luvitusprosessin keston venymisen ja kustannusten nousun myötä myös kuntiin kohdistuvat positiiviset aluetalousvaikutukset lykkääntyvät tai jäävät saamatta. Lisäksi kirjaus on maanomistajan oikeuksia rajoittava.

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 erittäin perusteltuna, että 111 §:n mukaan Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa kaavaa koskeva valitus tulee käsitellä hallintotuomioistuimena kiireellisenä. Pidämme myös hyvänä, että pykälän perusteluissa on linjattu kiireellisen käsittelyn koskevan myös energiavarastoja. Esitämme, että energiavarastot nostetaan myös varsinaiseen pykälään.

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

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

126 §:n mukaan ”Kaavoja, jotka on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville ennen tämän lain voimaantuloa, laadittaessa ja hyväksyttäessä noudatetaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.” Esitämme, että 126 §:n siirtymäsäännös muutetaan koskemaan kaavoja, jotka ovat tulleet vireille tämän ennen tämän lain voimaan tuloa. Esiselvityksissä, YVA:ssa ja kaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan sekä kaavaluonnokseen tehdään jo merkittävä määrä työtä ja kuluu huomattava määrä resursseja. Maatuulivoimahankkeessa puhutaan todennäköisesti aina useammasta sadastatuhannesta eurosta suorina kuluina, minkä lisäksi tulevat vielä henkilökunnan työaikat. On kohtuutonta, että kaikki tämä työ oltaisiin heittäessä hukkaan parhaillaan keskeneräisissä hankkeissa.

Lisäksi siirtymäsäännöksissä tulisi huomioida ja nimenomaisesti mahdollistaa, että kaavaprosessi, joka on vireillä AKL 40 §:n mukaisena rakentamista ohjaavana yleiskaavana esimerkiksi aurinkovoimaa varten, tulisi voida päivittää AKL 70 §:n mukaiseksi aurinkovoimarakentamista ohjaavaksi kaavaksi ilman, että kaavaprosessi tarvitsee aloittaa alusta.

Siirtymäsäännöksissä ei ole huomioitu aurinkovoimaa, mikä aiheuttaa epävarmuutta etenkin RakL 46 §:n 10 ha linjauksen osalta. Esitämme, että aurinkovoiman osalta säädetään, ettei laki koske alueita, joissa on rakentamislupa tai poikkeuslupa vireillä rakennusvalvontaviranomaisessa.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Luonnoksessa on ehdotettu, että vähintään 10 hehtaarin kokoinen aurinkovoimala vaatisi aina aurinkovoima-osayleiskaavan. Nordin periaate on, että kehitämme aurinkovoimahankkeita vain joutomaille, jotta hankkeillamme on mahdollisimman pienet negatiiviset ympäristö-, ja erityisesti luonnon monimuotoisuusvaikutukset. Esimerkiksi Nordin kehittämä Lålbyn hanke Kristiinankaupungissa sijoittui pääosin suljetun tuhkanlajitysalueen, sekä kaupungin suljetun kaatopaikan päälle. Ronkankankaan hanke Kokemäellä puolestaan sijoittuu soranottoalueelle. Molemmissa esimerkkitapauksissa käytiin aluksi vuoropuhelua paikallisen ELY-keskuksen ja kaupungin lupaviranomaisen kanssa. Kummassakaan tapauksessa viranomaiset eivät arvioineet kaavoitusta tarkoituksenmukaiseksi lupaprosessiksi, vaan hankkeissa edettiin niin sanotulla suunnittelutarveratkaisulla, joka vastaa nykyisen maankäyttö ja rakennuslain sijoittamislupaa. Lisäksi Lålbyn hankkeessa haettiin samalla hakemuksella poikkeuslupaa, sillä alue oli yleiskaavoitettu. Paikalliset ELY keskuksat tarkastelivat molemmat hankkeet ja lausuiivat, että YVA tarveharkinta ei ole tarpeen alueiden olosuhteiden vuoksi. Lålbyn hankealue on 72 hehtaaria, Ronkankankaan noin 50 hehtaaria.

Aurinkovoimalan rakentaminen joutomaille on tavallisesti huomattavasti kalliimpaa kuin muille alueille. Esimerkiksi suljetun läjitysalueen rakentamiskustannuksia lisää se, että sulkurakenteita ei tyypillisesti saa puhkaista, vaan perustaminen täytyy tehdä paaluperustusten sijaan kalliimmilla, ns. kelluvilla perustoilla. Se, että aurinkovoimaloita voi suunnitella sijoittamisluvan ja rakentamisluvan kautta silloin kun olosuhteet sen sallivat, eli kun hankkeen vaikutukset eivät ole merkittäviä, kannustaa kehittämään hankkeita joutomaille. Tämä on myös Petteri Orpon hallitusohjelman mukainen tavoite. Jos kaavoitukseen asetetaan keinotekoinen, hankkeen vaikutuksista riippumaton, 10 hehtaarin raja, poistuu tämä kannustin. Kaavoitus on merkittävästi kalliimpi luvitusmuoto kuin sijoittamis- ja rakentamislupa. Näemme, että joutomaille ei enää ehdotetun uudistuksen jälkeen

kannattaisi kehittää hankkeita, sillä niiden taloudellinen kannattavuus heikkenisi entisestään, eikä ne pystyisi millään kilpailemaan muualle luvitettujen hankkeiden kanssa.

Esitys myös hidastaa aurinkovoiman luvitusta, mikä osaltaan vaikeuttaa Suomen hallituksen tavoitteita lisätä puhdasta sähköntuotantoa.

Kaavoitustarpeen tulee perustua hankekohtaiseen vaikutusten arviointiin. On virkamiestyön aliarviointia ajatella, että virkamies ei tunnista kaavoitustarvetta silloin, kun alueella on kaavamenettelyä vaativia yhteensovittettavia toimintoja. Muutettavaksi esitetty rakentamislain 46 § on johtamassa juuri turhaan ylisääntelyyn. Esitetty kiristys aurinkovoimakaavoitukseen tulee työllistämään merkittävästi kaavoittajia ja kaavoituskonsultteja. Lain jatkovalmistelussa tulee arvioida vaikutuksia kaavoittajien työkuormaan ja vaikutusta muuhun kaavoitukseen.

Luonnoksen 10 ha kaavoitusraja saattaa johtaa hankekoon kasvuun ja keskikokoisten hankkeiden hiipumiseen. Aurinkovoiman hankekehityksessä monet hankkeet päätyvät kannattavuus- ja sijaintisyydestä ihanteelliseen muutaman kymmenen hehtaarin kokoluokkaan. Kohtuuttoman matalan kaavoitusrajan ja kaavoituksesta koituvien lisäkustannusten myötä näiden keskikokoisten hankkeiden kannattavuus heikkenee, jolloin hankekehittäjille on suotuisampaa keskittyä huomattavasti nykyistä suurempiin ja harvalukuisempiin hankkeisiin.

Nordi esittää, että kaavoitusrajan tulisi olla merkittävästi lakiluonnoksessa kirjattua 10 hehtaaria korkeampi. Hyvänä vedenjakajana toimisi YVA-laissa määritelty yhtenäisen alueen pysyväisluonteisen muuttamisen 200 hehtaarin raja (aurinkovoimalle ei ole YVA-laissa määritetty omaa rajaa, joten sille tyypillisesti sovelletaan tätä metsämaan muuttamisen rajaa). Tämä jättäisi yhä mahdollisuuden tarkastella kunkin aurinkovoimahankkeen ominaispiirteitä ja tehdä perustellut päätökset tarvittavista lupamenettelyistä tapauskohtaisesti ja toisaalta edelleen jokin muu tekijä kuin alueen koko voisi laukaista kaavan tarpeen. Näin ollen esimerkiksi kauempana asutuksesta sijaitsevat joutomaat saataisiin helpommin ja nopeammin puhtaan energiantuotannon käyttöön, kun taas esimerkiksi lähempänä asutusta sijaitsevat kohteet voitaisiin edelleen arvioida tarkoituksenmukaisuuden perusteella joko kaavoitettaviksi tai rakentamisluvan varassa eteneviksi. Tarvittavat muut selvitykset ja vaikutustenarvioinnit teetetäisiin asiaankuuluvasti, kuten nykyäänkin.

RAKENTAMISLUVAN MÄÄRÄAJAN KULUMINEN

Esitämme, että lakiluonnoksen jatkotyöstössä rakentamislakiin säädetään, että rakennusluvan määräaika alkaa vasta kaavan saatua lainvoiman. Pidämme äärimmäisen tärkeänä nykyistä rakentamislain 184 §, jonka mukaan tuulivoimaosayleiskaava-alueelle ja asemakaava-alueelle voidaan myöntää rakentamislupa ennen kuin kaava on saanut lainvoiman. Tämän hyvä puoli on, että valitusajat kuluvat samaan aikaan ja mikäli rakentamisluvasta ja kaavasta valitetaan, voidaan valituksia käsitellä samanaikaisesti. Haasteena tällä hetkellä kuitenkin on muutoksenhakutuomioistuimien pitkät käsittelyajat. Mikäli rakentamisluvasta ei valiteta, rakentamisluvan määräaika alkaa kulua heti luvan tultua lainvoimaiseksi, vaikka sen sallima kaava olisi muutoksenhakutuomioistuimen käsittelyssä ja rakentaminen on mahdollista vasta kaavan lainvoimaisuudesta. Nykyiset muutoksenhakutuomistuin käsittelyt kestävät vuosia, jolloin valtaosa

rakentamisluvan määräajasta voi kulua ennen kuin kaava on saanut lainvoiman. Tästä syystä olisi perusteltua säätää, että rakentamisluvan määräaika alkaa kulua vasta kun sitä ohjaava sen ehtona oleva kaava on saanut lainvoiman.

Esitämme myös, että samaan pykälään lisätään aurinkovoimaosayleiskaava. Nyt rakentamislain poikkeus koskee ainoastaan asemakaavoja ja tuulivoimayleiskaavoja. Siten jos aurinkovoimapuisto perustuu yleiskaavaan, ei rakennuslupia voida myöntää ennen kuin kaavapäätös on saanut lainvoiman. Vaikka em. rakennusluvan määräajan kulumiseen liittyvää problematiikkaa ei tällöin synny, seuraa se, että kaavapäätöksen tulisi saada lainvoima ennen rakennusluvan myöntämistä, jonka jälkeen jouduttaisiin mahdollisesti odottamaan erillinen hallintoprosessi tätä koskien. Tämä hidastaa hankkeiden toteutumista ja siten Suomen uusiutuvan sähköntuotannon lisäämistä.

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

-

Haila Piia
Nordi Oy