

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

Will & Must Oy kiittää mahdollisuudesta lausua alueidenkäyttölain luonnoksesta. Will & Must Oy on teollisiin aurinkovoima- ja akkuvarastohankkeisiin keskittynyt suomalainen hankekehitysyhtiö, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2022. Yhtiöllä ja sen perustajilla on vuosien kokemus myös yhteistyöstä kansainvälisten sijoittajien ja hankekehittäjien kanssa. Yhtiön hankesalkussa on aurinkovoimahankkeita etupäässä Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomessa. Julkisia yhtiön kehittämiä hankkeita on mm. Kärkölässä, Mikkelissä ja Luumäellä.

Vihreä siirtymä tarjoaa Suomelle merkittäviä kasvumahdollisuuksia. Edullinen sähköenergia, biogeenisen CO₂:n lähteet, pitkän rannikon tarjoamat logistiset mahdollisuudet sekä tila rakentaa hankkeita ovat Suomelle merkittäviä etuja. Alueidenkäyttölaki nykyisessä muodossaan tulee heikentämään näistä kahta etua, eli edullisen sähköenergian tarjontaa sekä rajoittamaan tilankäyttöä. Näin ollen esitys on suorassa ristiriidassa hallituksen kasvutavoitteiden kanssa.

Yleisesti aurinkovoimasta ja hallituksen tavoitteesta ohjata aurinkovoimarakentamista muualle kuin pelto- tai metsämailla — siis paikkoihin, joissa rakentaminen on oikeastaan mahdollisimman kallista — on kovin kummallinen. Jos halutaan, että Suomessa on tarjolla sähköä ja vieläpä mahdollisimman edullista sellaista, olisi hyvä, että energiarakentamista voisi markkinaehtoisesti ohjautua sinne, missä se on kaikkein tehokkainta. Aurinkovoimassa tilanne on yksinkertaisesti se, että paneelien hinnat ovat halventuneet niin paljon, että itse voimalan rakentamisen logistiikka ja maanrakennus ovat keskeisin ajuri voimalahankkeen hinnalle. Näin ollen voimalat eivät rakennu näille joutomaille ym. ilman julkista tukea, koska nykyisillä sähkön hinnoilla se on liian kallista. Edes kaikki julkisen tuen (esim. RRF) saaneet projektit eivät käsitykseni mukaan ole lähteneet käyntiin, koska taloudellinen yhtälö ei vain ole toiminut. Etenkin eteläsuomalaisilla peltomailla sen sijaan voi nykyisilläkin sähkön hinnoilla olla mahdollisuus toimia, jos auringon säteilyarvot ovat riittävän hyvät (etelän ja pohjoisen

välillä voi olla säteilyarvoissa jopa parinkymmenen prosentin ero), ja jos rakennettavuus on hyvä (useimmiten tasaiset peltomaat ovat tässä suhteessa parhaat).

Jätämme tarkemman lausumisen tuulivoimaa koskevista pykälistä meitä alaa paremmin tunteville tahoille, mutta huomautamme silti ennen kaikkea tuulivoiman etäisyysrajoituksia koskevien pykälien olevan hallitukselta vakavaa oman oksan sahaamista — kehotammekin vakavasti ottamaan näitä ja muita pykälää koskevat huolet tosissaan.

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

Yleisesti aurinkovoimasta ja hallituksen tavoitteesta "ohjata" aurinkovoimarakentamista muualle kuin pelto- tai metsämailla — siis paikkoihin, joissa rakentaminen on oikeastaan mahdollisimman kallista — on kovin kummallinen. Jos halutaan, että Suomessa on tarjolla sähköä ja vieläpä mahdollisimman edullista sellaista, olisi hyvä, että energiarakentamista voisi markkinaehtoisesti ohjautua sinne, missä se on kaikkein tehokkainta. Aurinkovoimassa tilanne on yksinkertaisesti se, että paneelien hinnat ovat halventuneet niin paljon, että itse voimalan rakentamisen logistiikka ja maanrakennus ovat keskeisin ajuri voimalahankkeen hinnalle. Näin ollen voimalat eivät rakennu näille joutomaille ym. ilman julkista tukea, koska nykyisillä sähkön hinnoilla se on liian kallista. Edes

kaikki julkisen tuen (esim. RRF) saaneet projektit eivät käsitykseni mukaan ole lähteneet käyntiin, koska taloudellinen yhtälö ei vain ole toiminut. Etenkin eteläsuomalaisilla peltomailla sen sijaan voi nykyisilläkin sähkön hinnoilla olla mahdollisuus toimia, jos auringon säteilyarvot ovat riittävän hyvät (etelän ja pohjoisen välillä voi olla säteilyarvoissa jopa parinkymmenen prosentin ero), ja jos rakennettavuus on hyvä (useimmiten tasaiset peltomaat ovat tässä suhteessa parhaat). Näin ollen tällainen "ohjaus" ei ole linjassa sen kanssa, että Suomeen saataisiin markkinaehtoisesti edullista energiaa.

Oma kaavoitusinstrumentti aurinkovoimalle on periaatteessa positiivinen asia ja selkeyttää hiukan lupamenettelyitä. Sen sijaan se, että RakL 46 § lisättäisiin säännös, jonka mukaan jo 10 ha on merkittävää rakentamista ja edellyttäisi kaavoittamista, on ensinnäkin (1) perusteeton ja (2) johtaisi haitallisiin seurauksiin.

—

(1) Määräys on perusteeton mm. vallitsevan oikeustilan eli käytännössä nykyisellään Turun hallinto-oikeuden päätöksen perusteella. HaO katsoi Loimaan Haaran aurinkovoimalan tapauksessa, että 84 hehtaarin peltokiinteistölle sijoittuva, pinta-alaltaan 62ha voimala-alue, ei ollut merkittävää rakentamista. KHO ei antanut päätöksestä valituslupaa.

Hallinto-oikeuden päätös on samalla järkeenkäypä: vaikka aurinkovoimala on tarkoitettu olemaan paikallaan melko pitkään, on rakentaminen sinänsä erittäin kevyttä ja kaukana "merkittävästä". Etenkin parhailla peltomailla hanke voidaan pystyttää lyömällä maahan pari kolme paalua yhtä noin 20-30 metrin pituista "paneelipöytää" kohden, ja paneelit asennetaan paikalla kevyisiin alumiini- tai teräskehikoihin. Mitään muuta perustamista tai alueen tasoittamista ei ainakaan kustannustehokkaimmissa hankkeissa tarvita, pois lukien lähinnä sähköasemat.

Perusteeton määräys on myös sen vuoksi, että kaavoitus on instrumentti, jonka tavoitteena on yhteensovittaa maankäyttöä. Mitä yhteensovittamista tarvitsee 10 hehtaaria ylittävään hanke, joka sijoittuu kauaksi kaikesta tai lähes kaikesta, haja-asutusalueelle tms.? Kaavoitusta on nykyäänkin edellytetty meidänkin projekteista esim. sellaisissa muutaman kymmenen hehtaarin hankkeissa, jotka sijoittuvat kaava-alueelle, tai joissa on selkeästi sovittava yhteen eri tyyppisiä maankäytön muotoja kuten kauppaa, palveluita ja teollisuutta. Sen sijaan kaavoitusta ei ole edellytetty, jos yksi toiminto muuttuu toiseksi ilman, että sillä on olennaisia heijastusvaikutuksia muuhun maankäyttöön. Näin olisi järkevää toimia myös jatkossa.

—

(2) Liian alhainen kaavaraja aiheuttaa useita haittavaikutuksia:

- Kuntien kaavoittajat samoin kuin yksityiset kaavakonsultit ovat erittäin työllistettyjä jo valmiiksi. Ei ole järkeä laittaa heille merkittävää määrää lisätehtäviä tällaisista vihreän siirtymän hankkeista, jotka vieläpä nauttivat tiettyä etusijakohtelua, ja eivät oikeastaan edes tarvitsisi kaavaa. Olisi järkevämpää, että kaava-asiantuntijat ympäri Suomea voisivat käyttää aikansa ratkoakseen mieluummin hieman suurempia maankäytön yhteensovittamisen haasteita.

- Kaavaprosessi nostaa olennaisesti hankekehityksen riskiä ja kallistaa sähkön hintaa. Tässä kohdassa on täysin olennaista ymmärtää hankekehityksen liiketoimintalogiikka: hankekehittäjän näkökulmasta hankkeita on aina enemmän kuin mitä lopulta tullaan saamaan maaliin. Yhdelle ei löydy sopivaa ostajaa, toisesta valitetaan, kolmas kaatuu lopulta johonkin teknisten seikkojen yhdistelmään jne. jne. Jos ajatellaan yksinkertaistuksen vuoksi, että vaikkapa 1/10 luvan saaneesta hankkeesta menisi maaliin, tarkoittaisi 2-3 kertaiset kustannukset aiheuttava kaavoituspakko käytännössä satojen tuhansien eurojen lisäkustannusta, jonka täytyy kantaa se yksi menestyvä hanke. Jos hankkeita on kalliimpi kehittää, niitä on kalliimpi hankkia ja rakentaa, mikä tarkoittaa kalliimpaa sähkön hintaa.

- Koska kaavoitusraja lisää hankekehityksen riskiä, se ajaa samalla hankkeita isommiksi. Ensimmäisenä hankesalkuista putoavat ne hankkeet, jotka ovat vain jonkun verran yli 10ha, esim. 30-50 ha kokoluokassa. 10 ha eli muutaman megawatin kokoisia laitoksia ei oikein edes alalla vielä pidetä teollisen mittakaavan tuotantona, vaan kyse on tällöin enemmänkin esim. omaan käyttöön tulevasta tuotannosta. Nykyään monet verkkoon liitettävät hankkeet ovat kooltaan vähintään noin 40-50 ha tienoilla sen vuoksi, että tuolle alalle mahtuu 30MW — ei ole sattumaa, että nolasta 30MW asti on myös Fingridin alin hintapykälä liittymismaksuissa. Kun kaavoituksen takia hankkeen luvitusriskit (kustannus+aika+epävarmuus) ovat lähtökohtaisesti paljon suuremmat, se tarkoittaa sitä, että hankkeen kannattaa olla jo lähtökohtaisesti suurempi, esimerkiksi 80-90ha, jolloin voidaan tavoitella Fingridin seuraavan maksuluokan täysimääräistä hyödyntämistä eli 60MW kokoa.

—

Esitämme, että ehdoton kaavoitusraja voitaisiin nostaa esim. samalle tasolle kuin YVA:n 200 hehtaarin raja. Tämän lisäksi kunnat tietenkin tulevat jatkossakin vaatimaan kaavoitusta aina silloin, kun on tarve sovittaa yhteen erilaisia maankäytön muotoja.

—

AKL 71 § osalta kaavan sisältövaatimuksissa todetaan, että hanke ei saisi sijoittua merkittävässä määrin metsämaalle. Sisältövaatimus on epätarkka ja sitä ei tulisi missään tapauksessa säätää tämänsisältöisenä lakiin.

Jos on olemassa poliittinen tahtotila määrätä siitä, että yksittäiseen aurinkovoimahankkeeseen ei saisi käyttää metsää kuin johonkin tiettyyn rajaan asti, tulisi tuo poliittinen tahtotila ja raja pystyä kirjaamaan tähän lakiin johonkin selkeään numeromuotoon. On haitallista vastuunpakoilua jättää ko. asia linjattavaksi joskus vuosien päässä KHO:ssa, ja altistaa samalla hankkeita tämäntyyppisille oikeudellisille riskeille. Jos hallituksen tavoitteena olisi ylipäänsä lopettaa tai suuresti kannustaa olemaan kehittämättä hankkeita minkäänlaiselle metsämaalle, siinä tämä pykälä toki saattaa onnistua.

Suomessa on yli 20 000 000 hehtaaria metsää. Vaikka kaikki Suomeen rakennettava aurinkovoima — villeimmissä skenaarioissa joitakin kymmeniä tuhansia hehtaareita — rakennettaisiin metsämaalle, kyseessä olisi vain joitakin prosentin osia: ei minkäänlainen uhka Suomen hiilinieluille tai metsätaloudelle.

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 tiedoksiantoa 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 tiedoksiantoa j voimaantuloa koskevat säännökset

-

Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksissä ei ole huomioitu aurinkovoimaa, mikä aiheuttaa epävarmuutta etenkin RakL 46 §:n 10 ha linjauksen osalta. Esitämme, että lain voimaantullessa vireillä olevaan rakentamislupaan tai poikkeuslupaan sovelletaan lain sitä muotoa, joka on ollut voimassa lupahakemuksen tullessa vireille (vastaavasti kuin RakL voimaantullessa jo käynnissä olleet suunnittelutarveratkaisu- ja rakennuslupaprosessit voitiin käsitellä loppuun).

Siirtymäsäännöksissä tulisi lisäksi 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.

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

-

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

Oma kaavoitusinstrumentti aurinkovoimalle on periaatteessa positiivinen asia ja selkeyttää hiukan lupamenettelyitä. Sen sijaan se, että RakL 46 § lisättäisiin säännös, jonka mukaan jo 10 ha on merkittävää rakentamista ja edellyttäisi kaavoittamista, on ensinnäkin (1) perusteeton ja (2) johtaisi haitallisiin seurauksiin.

—

(1) Määräys on perusteeton mm. vallitsevan oikeustilan eli käytännössä nykyisellään Turun hallinto-oikeuden päätöksen perusteella. HaO katsoi Loimaan Haaran aurinkovoimalan tapauksessa, että 84 hehtaarin peltokiinteistölle sijoittuva, pinta-alaltaan 62ha voimala-alue, ei ollut merkittävää rakentamista. KHO ei antanut päätöksestä valituslupaa.

Hallinto-oikeuden päätös on samalla järkeenkäypä: vaikka aurinkovoimala on tarkoitettu olemaan paikallaan melko pitkään, on rakentaminen sinänsä erittäin kevyttä ja kaukana ”merkittävästä”. Etenkin parhailla peltomailla hanke voidaan pystyttää lyömällä maahan pari kolme paalua yhtä noin 20-30 metrin pituista ”paneelipöytää” kohden, ja paneelit asennetaan paikalla kevyisiin alumiini- tai teräshekikoihin. Mitään muuta perustamista tai alueen tasoittamista ei ainakaan kustannustehokkaimmissa hankkeissa tarvita, pois lukien lähinnä sähköasemat.

Perusteeton määräys on myös sen vuoksi, että kaavoitus on instrumentti, jonka tavoitteena on yhteensovittaa maankäyttöä. Mitä yhteensovittamista tarvitsee 10 hehtaaria ylittävään hanke, joka sijoittuu kauaksi kaikesta tai lähes kaikesta, haja-asutusalueelle tms.? Kaavoitusta on nykyäänkin edellytetty meidänkin projekteista esim. sellaisissa muutaman kymmenen hehtaarin hankkeissa, jotka sijoittuvat kaava-alueelle, tai joissa on selkeästi sovittava yhteen eri tyyppisiä maankäytön muotoja kuten kauppaa, palveluita ja teollisuutta. Sen sijaan kaavoitusta ei ole edellytetty, jos yksi toiminto muuttuu toiseksi ilman, että sillä on olennaisia heijastusvaikutuksia muuhun maankäyttöön. Näin olisi järkevää toimia myös jatkossa.

—

(2) Liian alhainen kaavaraja aiheuttaa useita haittavaikutuksia:

- Kuntien kaavoittajat samoin kuin yksityiset kaavakonsultit ovat erittäin työllistettyjä jo valmiiksi. Ei ole järkeä laittaa heille merkittävää määrää lisätehtäviä tällaisista vihreän siirtymän hankkeista, jotka vieläpä nauttivat tiettyä etusijakohtelua, ja eivät oikeastaan edes tarvitsisi kaavaa. Olisi järkevämpää, että kaava-asiantuntijat ympäri Suomea voisivat käyttää aikansa ratkoakseen mieluummin hieman suurempia maankäytön yhteensovittamisen haasteita.

- Kaavaprosessi nostaa olennaisesti hankekehityksen riskiä ja kallistaa sähkön hintaa. Tässä kohdassa on täysin olennaista ymmärtää hankekehityksen liiketoimintalogiikka: hankekehittäjän näkökulmasta hankkeita on aina enemmän kuin mitä lopulta tullaan saamaan maaliin. Yhdelle ei löydy sopivaa ostajaa, toisesta valitetaan, kolmas kaatuu lopulta johonkin teknisten seikkojen yhdistelmään jne. jne. Jos ajatellaan yksinkertaistuksen vuoksi, että vaikkapa 1/10 luvan saaneesta hankkeesta menisi

maaliin, tarkoittaisi 2-3 kertaiset kustannukset aiheuttava kaavoituspakko käytännössä satojen tuhansien eurojen lisäkustannusta, jonka täytyy kantaa se yksi menestyvä hanke. Jos hankkeita on kalliimpi kehittää, niitä on kalliimpi hankkia ja rakentaa, mikä tarkoittaa kalliimpaa sähkön hintaa.

- Koska kaavoitusraja lisää hankekehityksen riskiä, se ajaa samalla hankkeita isommiksi. Ensimmäisenä hankesalkuista putoavat ne hankkeet, jotka ovat vain jonkun verran yli 10ha, esim. 30-50 ha kokoluokassa. 10 ha eli muutaman megawatin kokoisia laitoksia ei oikein edes alalla vielä pidetä teollisen mittakaavan tuotantona, vaan kyse on tällöin enemmänkin esim. omaan käyttöön tulevasta tuotannosta. Nykyään monet verkkoon liitettävät hankkeet ovat kooltaan vähintään noin 40-50 ha tienoilla sen vuoksi, että tuolle alalle mahtuu 30MW — ei ole sattumaa, että nollasta 30MW asti on myös Fingridin alin hintapykälä liittymismaksuissa. Kun kaavoituksen takia hankkeen luvitusriskit (kustannus+aika+epävarmuus) ovat lähtökohtaisesti paljon suuremmat, se tarkoittaa sitä, että hankkeen kannattaa olla jo lähtökohtaisesti suurempi, esimerkiksi 80-90ha, jolloin voidaan tavoitella Fingridin seuraavan maksuluokan täysimääräistä hyödyntämistä eli 60MW kokoa.

—

Esitämme, että ehdoton kaavoitusraja voitaisiin nostaa esim. samalle tasolle kuin YVA:n 200 hehtaarin raja. Tämän lisäksi kunnat tietenkin tulevat jatkossakin vaatimaan kaavoitusta aina silloin, kun on tarve sovittaa yhteen erilaisia maankäytön muotoja.

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

-

Parpala Matti
Will & Must Oy