

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

Pohjan Voima Oy kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi alueidenkäyttölainsäädännön (myöhemmin ”luonnos” tai ”lakiluonnos”).

Pohjan Voima on uusiutuvaan energiaan erikoistunut suomalainen yhtiö. Pohjan Voiman strateginen kumppani on ruotsalainen pörssi-yhtiö Arise, joka omistaa Pohjan Voiman yhdessä vakuutusyhtiö LähiTapiolan ja toimivan johdon kanssa. Pohjan Voiman toiminnan painopisteenä on tuulivoima- ja aurinkosähköhankkeiden sekä akkujärjestelmien suunnittelu ja toteutus. Yhtiöllä on kehitysvaiheessa yli 20 uusiutuvan energian hanketta eri puolilla Suomea. Hankkeiden yhteenlaskettu kapasiteetti on noin 2500 MW.

Pidämme kannatettavana, että lukuun 8 sisältyvä tuulivoimaosayleiskaava säilyy alueidenkäyttölain uudistuksen jälkeen osana kaavoitusjärjestelmää.

Lakiluonnoksen 68 §:n 2 momentin mukaan tuulivoimalan, joka ei sijaitse maakuntakaavassa osoitetulla tuulivoima-alueella, tulee sijaita vähintään 8 x voimalan kokonaiskorkeuden etäisyydellä asuinrakennuksista ja kaavoitetuista tai luvitetuista asuinrakennuspaikoista. Tällä hetkellä suunnitteilla olevien voimaloiden kohdalla luonnoksessa esitetty laskentakaava johtaisi käytännössä noin 2-3 kilometrin etäisyysvaatimukseen. Luonnoksen mukaan etäisyysvaatimuksesta olisi mahdollista poiketa suostumusmenettelyn avulla. Suostumusmenettely edellyttäisi, että kaikki etäisyysvaatimusalueen asuinrakennusten omistajat sekä kaavassa osoitettujen asuinpaikkojen kiinteistöjen omistajat antaisivat kirjallisen suostumuksen tuulivoimaloiden rakentamiselle. Yhdenkin suostumuksen puuttuminen voisi kaataa hankkeen, joten käytännössä hankekehittäminen maakuntakaavojen tuulivoima-alueiden ulkopuolella muuttuisi liki mahdottomaksi.

Pohjan Voima katsoo, että tuulivoiman sijoittumisen perustana tulisi jatkossakin käyttää ensisijaisesti tapauskohtaista, vaikutuksiin perustuvaa arviointia, kuten muullakin toiminnalla, eikä asettaa yhtä toimialaa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi muihin energiantuotantomuotoihin tai teollisiin toimintoihin nähden. Näin varmistettaisiin myös kuntien, maanomistajien ja hankkeiden tasapuolinen kohtelu.

Mikäli tuulivoiman sijoittamista asutuksen läheisyyteen kuitenkin halutaan ohjata vähimmäisetäisyysäännöksellä, tulee sääntely toteuttaa asetustasolla ja tavalla, joka ei vaaranna teollisuuden vihreän siirtymän kasvavaa sähkön tarvetta. FCG laati syksyllä 2024 ympäristöministeriölle selvityksen, jonka mukaan jo 1,5 kilometrin vähimmäisetäisyys aiheuttaisi merkittäviä rajoitteita uusille tuulivoimahankkeille. Selvityksen mukaan 800–1000 metrin vähimmäisetäisyys ei vaarantaisi puhtaan teollisuuden vaatimaa sähkönlisäystarvetta. Tällainen ratkaisu mahdollistaisi kunnille edelleen joustavan kaavoituksen, jossa paikalliset olosuhteet voidaan huomioida. Koska etäisyysäännökset ovat luonteeltaan yksityiskohtaista sääntelyä, niiden määrittely kuuluu asetustasolle, ei lakiin.

Näkemyksemme mukaan lakiluonnos on puutteellisesti valmisteltu, sillä siinä ei ole tehty riittävän kattavia vaikutusarviointeja. Esitetylle etäisyysvaatimukselle ei ole annettu kunnollisia perusteluja. Luonnoksen mukainen etäisyysvaatimus on niin pitkä, että se uhkaa pysäyttää tuulivoiman lisärakentamisen monilla alueilla Suomessa. Tämä vaarantaa vakavasti hallituksen tavoitteet sähkön lisätuotannosta ja heikentää Suomen houkuttelevuutta investointikohteena sekä uusiutuvan energian että vihreän siirtymän teollisuushankkeiden näkökulmasta.

Luonnoksen mukainen sääntely ohjaa tuulivoimahankkeita jatkossa keskittymään maakuntakaavan mukaisille tuulivoima-alueille, joilla etäisyysvaatimusta ei lähtökohtaisesti tarvitsisi noudattaa. Lakiluonnoksen perusteluissa sähköntuotannon riittävyys osalta nojaututaan optimistisesti 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. Tuulivoimarakentamisen kokonaispotentiaalia arvioitaessa on kuitenkin tärkeä huomata, että maakuntakaavoissa osoitetuista tuulivoima-alueista moniin liittyy luvituksellisia tai teknistaloudellisia seikkoja, jotka rajoittavat tuulivoiman rakentamista maakuntakaavassa osoitetulla tuulivoima-alueella. Suomen uusiutuvat ry on esittänyt lausunnossaan tarkempaa analyysiä maakuntakaavojen tuulivoimapotentiaalista ja todennut, että Syken raportin arvio liioittelee maakuntakaavojen potentiaalia. Kunnilla ei myöskään ole velvoitetta kaavoittaa maakuntakaavassa osoitettuja tuulivoima-alueita.

Ennen etäisyysääntelyn edistämistä valtioneuvoston olisi teetettävä huolellinen ja huomattavasti tarkempi vaikutusten arviointi 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.

Maakuntien roolin korostuminen tuulivoimakaavoituksessa on ristiriidassa siihen nähden, että tavoitteena on ollut keventää maakuntakaavan ohjausvaikutusta kuntien maankäytön suunnittelussa. Lakiluonnos rajaa kuntien oikeutta päättää alueidensa käytöstä. Maakuntien kaavoitus etenee myös eri tahtisesti ja vaihtelevin kriteerein eri puolella Suomea, mikä johtaa kuntien asettumiseen eriarvoiseen asemaan. Esimerkiksi Lapissa ei ole voimassa maakuntakaavaa, jolla olisi koko maakunnan laajuisesti otettu kantaa tuulivoiman sijoittumiseen. Uuden maakuntakaavan laatiminen edellyttää laajoja selvityksiä, vaikutusten arviointeja ja kuulemisia. Voimassa olevien maakuntakaavojen laatimisprosessit ovat kestäneet keskimäärin hieman alle neljä vuotta. Tuulivoimapotentiaalisten alueiden uudelleenarviointi maakuntakaavoituksen yhteydessä veisi siis useita vuosia ja aiheuttaisi merkittävää viivettä hankkeiden etenemiselle.

Näemme myös riskinä, että etäisyysvaatimus tulisi ajan myötä vaikuttamaan myös valmistelussa olevien maakuntakaavojen tuulivoima-alueiden suunnitteluperusteisiin, vaikka lakiluonnoksessa

maakuntakaavan mukaiset tuulivoima-alueet on suljettu etäisyysvaatimuksen piiristä. Pidämme lisäksi varsin todennäköisenä, että luonnoksessa esitetty kiinteä etäisyysvaatimus tulisi vaikuttamaan tuulivoimahankkeiden yleiseen hyväksyttävyyteen heikentävästi ja vaikuttamaan kuntien kaavoituspäätöksiin myös niiden hankkeiden osalta, jotka sijoittuisivat maakuntakaavan mukaisille tuulivoima-alueille, mutta joissa voimaloiden etäisyys asutukseen olisi etäisyysvaatimusta lyhyempi, mikä edelleen rajoittaisi sitä maakuntakaavojen tuulivoimapotentiaalia, johon esityksessä on tukeuduttu.

Maakuntakaavassa osoitetut tuulivoima-alueet ovat yleispiirteisiä ja ne on tarkoitettu tarkentumaan yleiskaavatasoisessa suunnittelussa. Tarkemmassa suunnittelussa YVA- ja osayleiskaavamenettelyjen yhteydessä käykin usein niin, että tuulivoimahankkeet sijoittuvat osittain maakuntakaavan osoittamalle tuulivoima-alueelle ja osittain sen ulkopuolelle. Nykyinen maakuntakaavatulkinta on mahdollistanut joustavuuden. Lakiluonnoksen sanamuodoissa tuleekin huolehtia siitä, että maakuntakaavan tuulivoima-alueiden rajauksia ei tulla jatkossakaan tulkitsemaan tiukasti, vaan säilytetään nykyinen joustavuus ottaen huomioon maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoima-alueiden lisäksi niihin olennaisesti tukeutuvat alueet.

Lakiluonnoksessa ei nyt ole kirjauksia, jotka koskisivat ns. hybridihankkeita, joissa tuuli- ja aurinkovoimaa suunnitellaan samalle alueelle. Jatkovalmistelussa olisi huomioitava hybridihankkeet ja mahdollistettava, että hybridihankkeet voidaan kaavoittaa yhdellä yhteisellä kaavalla, ja myös, että samaan kaavaan voisi yhdistää muuta uusiutuvaa energiantuotantoa palvelevaa käyttöä.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Käsityksemme mukaan esitysluonnokseen sisällytetty aurinkovoimayleiskaava parhaimmillaan selkeyttää isojen aurinkovoimahankkeiden suunnittelua ja on siten hyvä lisäys maankäytön suunnittelun välineisiin. Kaavoitusta ollaan nyt kuitenkin laajentamassa koskemaan hyvinkin pieniä aurinkovoimahankkeita, joiden kaavoittaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

71 §:n ensimmäisen momentin toisen kohdan mukaan aurinkovoimayleiskaavaa voi käyttää, mikäli ”aurinkovoimarakentamista ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle”. Tämä kohta jättää avoimeksi, milloin metsään rakentaminen olisi merkittävää ja milloin ei. Tulkinnanvarainen kirjaus tulee johtamaan siihen, että muutoksenhakutuomioistuimien joutuu ottamaan asiaan kantaa.

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

Tuulivoimahankkeisiin tehdään kattavia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja ja näin ollen myös merkittäviä investointeja jo kaavaluonnosvaiheeseen mennessä. Siirtymäsäännös (126 §) tulisikin määritellä siten, että niihin kaavoihin, jotka ovat tulleet vireille ennen tämän lain voimaantuloa, noudatettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Alueidenkäyttölain siirtymäsäännös on puutteellinen, sillä se ei huomioi lainkaan aurinkovoimahankkeita. Lakiin tulee lisätä selkeä määrittely siitä, missä kehitysvaiheessa olevaan aurinkovoimahankkeeseen aletaan soveltaa uutta lainsäädäntöä ja missä vaiheessa hanke etenee vielä nykyisten sääntöjen mukaisesti. Esimerkiksi niin, 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

Rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Tämä tarkoittaa, että vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa.

Pohjan Voima näkee, että kaavoituksessa tulisi käyttää tapauskohtaista harkintaa ja sen pitäisi perustua siihen, onko kaavallinen ratkaisu tarpeen siksi, että alueella on muuta maankäyttöä, jonka vuoksi yhteensovittaminen on tehtävä kaavalla. Esitetty 10 hehtaarin kaavoituskynnys on huomattava kiristys nykyiseen käytäntöön. Säännös johtaisi siihen, että kunnat joutuisivat kaavoittamaan hankkeita, joiden kohdalla maankäytön suunnittelu voitaisiin toteuttaa sujuvammin muilla välineillä. Tämä tulee lisäämään kuntien kaavoitusresurssien kuormitusta sekä hidastamaan hankekehitystä.

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

-

Talonen Mira
Pohjan Voima Oy