

ASIA: VN/26856/2023

Lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöstä

Taustaa

Eurowind Energy Oy (jäljempänä ”EWE”) on Suomessa neljä vuotta toiminut uusiutuvan energian kehittämisen ja sähkön myynnin alalla toimiva yritys. EWE kuuluu tanskalaisomisteiseen Eurowind Energy A/S:ään, joka toimii 16 eri maassa Euroopassa ja Yhdysvalloissa. EWE:llä on Suomessa kehitteillä huomattava, kooltaan n. 2 GW:n suuruinen hankeputki. Lisäksi Eurowind Energy A/S:llä on Suomessa yksi operoiva tuulivoimapuisto Sastamalassa, Pirkanmaalla.

EWE katsoo, että nyt esitetyt hallituksen esityksen luvun 8 tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset ovat huomattavassa ristiriidassa Suomen ilmasto – ja talouskasvutavoitteiden kanssa ja tulevat käytännössä estämään tai merkittävästi vaikeuttamaan ja/tai lykkäämään molempien näiden tavoitteiden saavuttamista.

Suomi on tähän mennessä ollut investointiympäristönä ulkomaisille sijoittajille houkutteleva pääasiallisesti vakaan hallintonsa ja sääntelynsä vuoksi. Nyt po. luonnoksessa hallituksen esitykseksi uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöstä esitetyt rajoitukset tuulivoimarakentamista koskien tulisivat toteutuessaan rajoittamaan merkittävästi ulkomaisten investointien määrää, aikaisemmin tuulivoimalle varsin suotuisan ympäristön muuttuessa toiminnan suurelta osin estäväksi. Poliittisten suhdanteiden mukaan heiluva sääntely ei ole omiaan lisäämään investointihalukkuutta jo valmiiksi pääomaintensiiviseen, toimintakustannuksiltaan kalliiseen markkinaan.

Tuulivoimakehittäjille Suomi on tarjonnut mahdollisuuksia maantieteellisen sijaintinsa ja väestörakenteensa vuoksi. Suomi on pinta-alaltaan kutakuinkin samankokoinen kuin Saksa. Väestöä Suomessa on n. 5,5 miljoonaa, kun taas Saksan väkiluku on vastaavasti n. 80 miljoonaa. Vuoden 2024 loppuun mennessä Suomeen on pystytetty 1871 tuulivoimalaa, kun taas Saksassa vastaava luku on n. 30 000 tuulivoimalaa. Kun n. 70 % suomalaisista edelleen pitää maatuulivoimaa suosituimpana energiantuotantomuotona, on selvää, ettei maatuulivoimarakentamisen merkittävä rajoittaminen ole ajankohtaista, eikä energiantarpeen lisääntyessä varsinkaan tarpeellista.

Tuulivoima ja sen ympärille kehittynyt liiketoiminta on ollut viime vuosina yksi ainoista Suomeen isoja, useiden satojen miljoonien, investointeja houkutellessa aloista. Myös vetytalous on nähty tulevaisuuden merkittävänä talousveturina. Nyt esitetty lainsäädäntö tulisi merkittävästi hidastamaan ja hyvin todennäköisesti myös estämään ne toivotut skenaariot, joissa Suomi nähdään tulevaisuuden vedyn - ja uusiutuvan energian tuottajasuurvaltana. Suomella ei yksinkertaisesti ole

varaa olla uusi Puola, jossa vuonna 2016 tehdyn vastaavan luonteisen etäisyysääntelylakimuutoksen johdosta koko tuulivoimakehitys pysähtyi paikoilleen seitsemäksi vuodeksi.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

a) Esitetty etäisyysvaatimus

EWE katsoo, että 8 luvun 68 pykälän 2 momentissa esitettyä etäisyysvaatimusta (kahdeksan kertaa kokonaiskorkeus) asutukseen ei tule sellaisenaan kirjata lakiin. Etäisyys tulisi käytännössä johtamaan tilanteeseen, jossa minimietäisyysvaatimus asutukseen tulisi olemaan 2000–3000 metriä. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tulisi tämä käytännössä katsoen estämään maatuulivoimarakentamisen Etelä-, Itä- ja Keski-Suomessa siirtäen potentiaaliset uudet rakennuspaikat Lappiin ja aivan pohjoisimpaan Suomeen.

Nykysääntelyn mukaan tuulivoiman kehittäminen perustuu keskimäärin n. 3–7 vuotta kestäväan prosessiin, jonka aikana selvitetään hankkeen kaikki ympäristö-, maisema-, luonto-, melu-, välke-, sosiaaliset-, kulttuuriset ym. vaikutukset, mukaan lukien yhteisvaikutukset alueen mahdollisten muiden tuulivoimahankkeiden kanssa. Erityisen iso rooli on kuntalaisten osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksilla. Lähes kaikissa hankkeissa suoritetaan ympäristövaikutusten arviointimenettely ja näiden lisäksi jokaisessa hankkeessa suoritetaan n. vuoden kestävät ympäristöselvitykset. Menettelyä valvotaan tarkkaan niin ELY-keskusten, kuntien, kuin muidenkin sidosryhmien toimesta. On selvää, että prosessin aikana tulee hyvin tarkkaan selvitettyä alueen soveltuvuus tuulivoimarakentamiseen. Kokemukset niin Suomesta kuin ulkomailta osoittavat, että n. 1000 metrin etäisyys asutukseen riittää huolehtimaan siitä, ettei valtioneuvoston asetuksella määrätyt melun sallitut raja-arvot ja ympäristöministeriön ohjeistukseen perustuvat välkkeen ohjearvot ylity.

Tärkeää on kuitenkin huomata, että jokainen tuulivoimapuisto on oma yksittäistapauksensa maaston ollessa aina kussakin kohteessa erilainen ja tästä syystä kategorinen metrimääräinen rajoitus ei ole soveltuva sääntelemään tuulivoimarakentamista. Tuulivoimapuistojen aiheuttamien melu-, välke- ja muiden vaikutusten arvioinnin tulisi aina perustua mallinnuksiin, jotta haittojen arviointi olisi realistista ja vaikuttavaa. Tuulivoimateknologian kehittyessä on selvää, että nyt lakiin säädettäväksi ehdotettu etäisyysraja tulisi vanhenemaan ennemmin tai myöhemmin. Lakiteknisesti tällaisen jo ennakolta vanhenevaksi ennustettavan lainsäädännön laatiminen ei ole kestävää, eikä järkevää.

Mikäli kategorinen etäisyysvaatimus haluttaisiin lainsäädäntöön, tulisi sen olla enintään 800–1000 metriä asutuksesta. Tällainen raja mahdollistaisi edelleen maatuulivoimarakentamisen myös niillä alueilla, joilla energiaa eniten kulutetaan ja joilla sille on olemassa tarvittava infrastruktuuri.

b) Esitetyt poikkeukset etäisyysvaatimukseen

i) Maakuntakaava

Hallituksen esitysluonnoksen 8 luvun 68 pykälän 2 momentin mukaan yllä mainittu etäisyysvaatimus ei soveltuisi tuulivoimahankkeeseen, mikäli alue kuuluisi maakuntakaavaan. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi sivulla 51 on virheellisesti esitetty ettei ”[T]uulivoiman ja asutuksen välisen vähimmäisetäisyysääntelyn [...] arvioida vaikuttavan merkittävästi Suomen kilpailukykyyn tuulivoimainvestoinneista, kun huomioidaan maakuntakaavoituksen tuulivoimapotentiaali.”

Kuten po. hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa useaan otteeseen todetaan, on maakuntakaavoitus yleispiirteistä ja kaavahierarkiassa alempana olevaa ja yksityiskohtaisempaa kaavoitusta (yleiskaavat ja asemakaavat) ohjaavaa kaavoitusta. Maakuntakaavaa ei ole suunniteltu instrumentiksi, jonka avulla pystyttäisiin tarkasti hahmottamaan yksittäisten alueiden soveltuminen tuulivoimatuotantoon.

Maakuntakaavoituksessa osoitetut realistisesti tuulivoimalle soveltuvat alueet ovat suurelta osin jo tuulivoimatoimijoiden käytössä. Maakuntakaavaan tuulivoimalle osoitetut alueet, jotka edelleen ovat käyttämättömiä, eivät ole sattumalta jääneet pois tuulivoimakehittäjien haavista. Kyse on siitä, että ko. alueet eivät erinäisistä syistä ole soveltuvia tuulivoiman rakentamiselle. Maakuntakaavoituksen yleispiirteisyydestä kertoo myös se, että myös tuulivoimalle soveltumattomia alueita on osoitettu tuulivoimamaakuntakaava-alueiksi. On virheellistä väittää, että Suomen tulevaisuuden tuulivoimainvestoinnit perustuisivat tälle kuvitteelliselle tuulivoimapotentiaalille, joka näissä tuulivoimalle soveltumattomissa maakuntakaava-alueissa piilee.

Maakuntakaavoituksen roolin tulisi edelleen pysyä yleispiirteisenä kaavana, joka osoittaa tuulivoima-alan toimijoille maakunnan näkemyksen mukaan potentiaalisia paikkoja tuulivoimahankkeille. Alan toimijoiden tehtäväksi tulee jäädä sen selvittäminen, onko ko. alueet tarkempien selvitysten jälkeen edelleen potentiaalisia tuulivoiman rakentamiselle. Tuulivoimamaakuntakaavan ei tulisi olla tuulivoimarakentamista rajoittava, vaan pikemminkin mahdollisuuksia tarjoava instrumentti, joka yleiskaavoituksen lisäksi antaa mahdollisuuden toteuttaa suurempia tuulivoimala-alueita maakunnan osoittamiin sijainteihin jättäen edelleen alan toimijoille mahdollisuuden suunnitella puistoja sellaisille alueille, joille ne tarkkojen, alueen erityispiirteet huomioon ottavien selvitysten jälkeen tutkitusti soveltuvat.

ii) Suostumusmenettely

Hallituksen esitysluonnoksen 8 luvun 68 pykälän 3 momentissa on esitetty, että esitetystä kahdeksan kertaa kokonaiskorkeus asutukseen – etäisyysvaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos kaikki ne maanomistajat ja maanvuokraoikeuden haltijat, joilla on ko. etäisyyden sisällä asuinrakennus tai rakentamisluvan saanut asuinrakennuspaikka, antaisivat suostumuksensa poikkeamiselle.

Käytännössä tämä tarkoittaisi, että tuulivoimakehittäjien tulisi hankkia suostumukset kymmeniltä tai jopa sadoilta yksityishenkilöiltä tilanteessa, jossa asuinrakennuksia (tai rakennusluvan saaneita asuinrakennuspaikkoja) on alle kahden – kolmen kilometrin etäisyydellä tuulivoimaloista. Tulee ottaa huomioon, että ehdotettu säännös on rakennettu siten, että suostumus vaaditaan jokaiselta asuinrakennuksen tai rakentamisluvan saaneen asuinrakennuspaikan omistajalta tai vuokraoikeuden haltijalta. Säännös johtaisi tilanteeseen, jossa yksittäinen maanomistaja voisi estää satojen miljoonien investoinnin kuntaan henkilökohtaisten mieltymystensä perusteella. Vastaavasti säännös johtaisi tilanteeseen, jossa yksittäisille maanomistajille annettaisiin lainsäätäjän toimesta kohtuuttoman suuri neuvotteluvälillä suhteessa toiminnanharjoittajiin ja muihin kuntalaisiin. Kokemuksen perusteella (tuulivoima-alan toimijat neuvottelevat nykyisinkin laajasti alueen maanomistajien kanssa haittakorvaussopimuksista ja vuokrasopimuksista) voidaan todeta, että ainoastaan hyvin harvassa tapauksessa toiminnanharjoittajan olisi mahdollista saada kaikkien alueen maanomistajien suostumus siitä huolimatta, että suurin osa maanomistajista kannattaisivatkin hanketta.

Lähtökohtaisesti on hyvä, että esitetystä etäisyysvaatimuksesta olisi mahdollista poiketa, mikäli sääntely etäisyysrajaa koskien tulisi voimaan. Esitetyn mukaisena suostumusmenettely ei kuitenkaan tarjoa realistista mahdollisuutta poiketa 2000–3000 metrin etäisyysrajasta. Mikäli po. hallituksen esityksessä esitetty etäisyysvaatimus toteutuisi, tulisi pelkästään EWE:n kehittämistä hankkeista n. 70 % kaatumaan. Lukumääräisesti tämä tarkoittaisi, että suunnitelluista n. 650 tuulivoimalasta n. 550 tuulivoimalaa jäisi kaavoittamatta.

Mikäli Suomen lainsäädännölle täysin poikkeuksellinen suostumusmenettely haluttaisiin ottaa lainsäädäntöön, tulisi mallina käyttää Kaivoslain esitöitä (HE 126/2022), joissa pykälä 61 a):n yksityiskohtaisissa perusteluissa suostumusta malminetsintäluvan voimassaolon jatkamiselle edellytetään vähintään puolilta alueen maanomistajista ja että mikäli riittävää määrää suostumuksia ei saada, voi valtioneuvosto hakemuksesta päättää puoltavansa tärkeän yleisen edun vaatimaa hanketta. Tuulivoimahankekehityksen viitekehityksessä suostumus tulisi vaatia enintään puolilta maanomistajista tai maanvuokraoikeuden haltijoista, joilla on asuinrakennus tai rakentamisluvan saanut asuinrakennuspaikka etäisyysrajan sisällä.

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Hallituksen esitysluonnoksen 21 luvun 126 §:ssä esitetään, että ainoastaan ne kaavat, jotka on asetettu ehdotuksena julkisesti nähtäville ennen uuden alueidenkäyttölain voimaantuloa, päätettäisiin nykyisellään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti ja että kaikkiin muihin jo vireillä oleviin kaavoihin sovellettaisiin uutta alueidenkäyttölakia.

Tuulivoimahankkeiden suhteen tämä tarkoittaisi sitä, että mahdollisesti jo useita vuosia kehitteillä olleeseen hankkeeseen sovellettaisiin täysin ennakoimattomasti uutta lainsäädäntöä, joka n. 70 % tapauksista tarkoittaisi sitä, että hanke olisi uuden lainsäädännön mukaan toteuttamiskelvoton. On tavallista, että hankkeen eteneminen kaavaehdotusvaiheeseen kestää 3–5 vuotta. Päätös siitä, koska hanke asetetaan julkisesti nähtäville, on hyvin pitkälti kunnan politikkojen käsissä – ei siis toiminnanharjoittajan päätettävissä.

Maatuulivoimahankkeen kehittäminen hankkeen kokoluokasta riippuen maksaa n. 500,000–1.500,000 euroa. Olisi täysin kohtuutonta, että tilanteessa, jossa hankekehittäjä on mahdollisesti jo käyttänyt rahaa hankkeen kehittämiseen satoja tuhansia euroja, veisi uusi, täysin ennakoimaton, tarpeeseen perustumaton ja puhtaasti poliittinen lainsäädäntömuutos hankkeelta pohjan. Kuten tämän lausunnon alkupuheenvuorossa on todettu, tulisi tällainen ennakoimaton sääntelyn muutos vaikuttamaan laajan kielteisesti Suomeen investointiympäristönä.

Siirtymäsäännösten tulisi tarjota kohtuulliset mahdollisuudet toiminnanharjoittajille reagoida sääntely-ympäristön muuttumiseen siten, että ainoastaan uuden lain voimaantulon jälkeen vireille tullessiin (kaavoitus päätetty käynnistää kunnan toimesta) kaavoihin sovellettaisiin uutta alueidenkäyttölakia.

Helsingissä 26.6.2025



Tuuli Vapaavuori-Vartiainen

Maajohtaja, Eurowind Energy Oy