

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Suomen Tuulivoimayhdistys (STY) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi. Suomen hallitus on asettanut hallitusohjelmassaan tavoitteekseen sujuvoittaa tuulivoiman kaavoitusta ja luvitusta. Myös lausunnoilla olevan uudistuksen yksi tavoite on kaavaprosessin sujuvoittaminen. Ehdotuksessa energiahankkeiden maakuntakaavan ohjausvaikutuksen poisto tulee nähdäksemme sujuvoittamaan tuulivoimahankkeiden etenemistä sekä yhdenmukaistamaan tuulivoimahankkeiden eteenpäin vientiä eri puolilla Suomea. Muutos on kannatettava. Muilta osin lausunnoilla olevassa luonnoksessa ei nähdäksemme ole muutoksia, jotka voisivat sujuvoittaa tuulivoimahankkeiden kaavoitusta ja luvitusta. Tuulivoimayleiskaavoitus on menettelynä ollut toimiva, mutta hallintoprosessin kohtuuttoman pitkään kestoon tarvitaan ratkaisuja. Maankäyttö- ja rakennuslain muutossäädöksessä 927/2021 säädetty ja nyt lausunnoilla olevassa kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksessa esitetty nykyistä laajempi oikeus valittaa YVA-menettelyn läpikäyneestä tuulivoimahankkeesta sekä tuulivoimaosayleiskaava- että rakentamislupavaiheissa tulee myös poistaa. Kaavoitus- ja rakentamislainsissa on myös muita kohtia, joita hieman muokkaamalla voisi sujuvoittaa tuulivoimahankkeiden etenemistä huomattavasti.

Suomen hallituksen ilmastonmuutoksen torjumiseksi asettamat tavoitteet ovat kunnianhimoiset, ja tuulivoimatuotannon lisääminen on olennaisessa asemassa näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Tästä syystä kaavoitus- ja rakentamislainsissa tulee kiinnittää erityistä huomiota tuulivoiman ja muiden uusiutuvien energiahankkeiden mahdollistamiseen, ja erityisesti niitä koskevien maankäyttöä ja rakentamista koskevien hallintoprosessien sujuvoittamiseen. STY esittää alla ehdotuksensa siitä, miten tämä tavoite voitaisiin saavuttaa nyt ehdotettua paremmin.

Alla kaikki kommenttimme tiiviisti ranskalaisilla viivoilla. Nämä ranskalaiset viivat ovat kummankin meille keskeisen lausunto-osion alussa, että lain jatkotyössä kokonaisuus on lain valmistelijan tiedossa tuulivoiman näkökannasta. Jokaisesta alla olevaa ehdotusta on avattu lausunnossa

myöhemmin enemmän. Laajemmat kommentit on jaettu Ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaan eri aihepiirien alle (aluei).

- 5 §: Ekologisten yhteyksien ja viherrakenteen määritelmiä tulee tarkentaa perusteluissa esimerkiksi siten, että kyseessä on maakuntakaavassa maakunnallisesti merkittäväksi määritetty ekologinen yhteys tai viherrakenne. Lisäksi ekologisia yhteyksiä koskevan vaatimuksen perusteluja tulisi muokata siten, että ekologisten yhteyksien katkaiseminen voisi olla mahdollista, mikäli samassa pykälässä mainitut muut vaatimukset tätä edellyttävät, ja kokonaisharkinta puoltaa rakentamisen (kuten tuulivoimarakentamisen) osoittamista ekologisten yhteyksien alueelle, esimerkiksi mikäli ekologisen yhteyden suojeleman lajin suojelutaso pysyy suotuisana tai ei heikenny merkittävästi.
- 6 §: Hallituksen esityksessä olisi syytä selventää, ettei velvollisuus kansallisen turvallisuuden huomioimiseen kaavoituksessa poista puolustusvoimilta velvoitetta yrittää parhain käytettävissä olevin keinoin jatkossakin yhteensovittaa tehokasta aluevalvontaa tuulivoimarakentamisen kanssa.
- 18 §: STY kannattaa esitettyä muutosta jättää tuulivoimamerkinnot maakuntakaavan oikeudellisen sitovuuden ulkopuolelle.
- 21 §:ssä tulisi määrätä, että maakuntakaavamääräyksissä tulee erotella selkeästi millä määräyksillä on muuta kaavoitusta juridisesti ohjaavaa vaikutusta ja millä ei, jotta vältyttäisiin liiallisten perusteettomien yleiskaavavalitusten tekemiseltä.
- 31 §: Mikäli esityksen ensisijaisen ehdotuksen vastaisesti päädyttäisiin säätämään kokonaan oikeusvaikutteisesta maakuntakaavasta (mitä emme kannata), maakuntakaavan ja yleiskaavan suhdetta koskien pitäisi säätää lakiin säännös, jonka mukaan yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa, mikäli maakuntakaava on vanhentunut. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, mitä säädetään maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista.
- 49 §: n mukainen kunnan jäsenen aloiteoikeus ja sitä koskeva maksimiaika tulee säätää koskemaan myös yleiskaavaa ja erityisesti luvussa 10 käsiteltyä tuulivoimaosayleiskaavaa.
- Luku 10: kaavoitus- ja rakentamislaisissa tulee tunnistaa, että maatuulivoiman osalta tuulivoimaosayleiskaava käytännössä sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen voimaloiden sijoittamisharkinnan sekä tosiasiallisesti hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin. Tuulivoimaosayleiskaavan tulee katsoa sisältävän myös sijoittamisluvan (209 §) ja näin ollen tuulivoimahankkeiden YVA-menettelyä koskeva valitusoikeus tulee säätää kaavaan, ei rakennuslupaan. Asia tulisi selkeyttää lisäämällä 61 §:ään edellytys sisällyttää tuulivoimayleiskaavan

valmisteluun 210 §:n (tai erillisen sijoittamisluvan edellytyksiä tuulivoimaosayleiskaava-alueella käsittelevän pykälän ensimmäisen momentin) mukainen harkinta.

- 61 §: Ottaen huomioon tuulivoimalatekniikan nopean kehityksen sekä sen, että kaavapäätökset ovat usein pitkän muutoksenhakuprosessin kohteena, yleiskaavassa tulisi olla voimalapaikkojen osalta kohtuullinen liikkumavara.

- Kautta koko lakiluonnoksen tulee tunnistaa, että tuulivoimayleiskaava vastaa oikeusvaikutuksiltaan pikemminkin asemakaavaa kuin yleiskaavaa ja näin ollen tietyissä asemakaavoitusta koskevissa erityissäännöksissä tulisi säätää, että ne koskevat vastaavalla tavalla tuulivoimayleiskaavaa (31 § siinä tapauksessa, että maakuntakaava säädettäisiin kokonaan oikeusvaikutteiseksi, 322 §:n mukainen kiireellinen valituskäsittely ja 210 §:n sijoittamisluvan edellytykset

- 140 §: Maankäyttösopimuksia koskeva pykälä vaatii täsmentämistä usean asian osalta.

- 209 §: erilaajuinen valitusoikeus sijoittamis- ja toteuttamisluvasta ei toteudu valitusoikeussäännöksissä 209 § koskevissa perusteluissa mainitulla tavalla. Lupajärjestelmää koskevien lainkohtien perustelujen tulee olla yhdenmukaiset ehdotettujen valitusoikeutta koskevien lainkohtien kanssa.

- 209 §: perustelut poikkeamispäätöksen valituksista tulee korjata vastaamaan 225 §:ä, jossa todetaan, että ”Kunnan on ennen poikkeamislupaa, maisematyölupaa tai sellaista sijoittamislupaa, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, koskevan päätöksen tekemistä kuultava 224 §:ssä tarkoitettua naapuria ja niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin rakennushanke voi huomattavasti vaikuttaa.”

- 210 §: pykälä tulee laajentaa koskemaan sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksiä 60 § mukaisella tuulivoimaosayleiskaava-alueella. Samalla tulee säätää 210 §:än ja 329 §:än, että silloin kun voimaloita ollaan sijoittamassa tuulivoimaosayleiskaavassa määritetyille sijoituspaikoille, järjestöjen valitusoikeus toteutuu kaavassa.

- 219 §: Poikkeamisluvan soveltamisalaa koskevassa lain sanamuodossa tulisi korostaa, että kun arvioidaan sitä, tarkoittaako poikkeamisen myöntäminen merkittävää rakentamista, verrataan haettua poikkeusta kaavan tai muun määräyksen, josta poikkeusta haetaan, jo sallimasta rakentamisesta. Merkittävyyttä arvioidessa lähtökohtana pidetään jo selvitettyä ja hyväksyttäväksi katsottua rakentamista, eikä rakentamishankkeen toteuttamatta jättämistä.

- 219 §:ssä kohtaan ”Tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle ei pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena” tulisi lisätä myös viittaus 60 §:n mukaiseen tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavaan yleiskaavaan, sillä tuulivoimaosayleiskaavassa on jo tutkittu, että alue sopii tuulivoimatuotantoon.

- Kautta koko luonnoksen tulee katsoa, että käytetään johdonmukaisesti termiä rakentamislupa, sijoittamislupa ja toteuttamislupa. Monessa kohdassa jää epäselväksi tarkoitetaanko pelkkää sijoittamislupaa vai koko rakentamislupaa. Esimerkiksi 225 §:ssä mainitaan sijoittamislupa, vaikka kyseisen pykälän otsikossa mainitaan vain rakentamislupa.

- 310 §: Ensisijaisen vastuun pitäisi olla kiinteistön haltijalla (vuokralaisella), mikäli tällainen on olemassa.

- 322 §:n mukaan asuntorakentamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävaksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Tämä kaavoitusta koskevien valitusten käsittelyä nopeuttava pykälä tulee laajentaa koskemaan myös rakentamisluvan perusteena käytettävää luvun 10 tuulivoimaosayleiskaavaa. STY pitää tätä muutosta erittäin tärkeänä. Kaavavalitusten käsittelyn nopeuttaminen on tosiasiaa keskeinen viranomaismenettelyjen kestoon kokonaisuutena vaikuttava asia.

- 322 §: 3 momentti tulee poistaa tai sitä tulee muuttaa niin, että silloin kun YVA ja kaava tehdään samaan aikaan, voidaan kaavaa pitää YVA-menettelyn kohteena olevana lupana ja YVA-direktiivin vaatima valitusoikeus toteutetaan kaavan yhteydessä.

- 329 §: 209 §:n perusteluissa todetaan, että ”laajempi osallistumis- ja valitusoikeus koskisi sijoittamislupaa ja toteuttamisluvassa osallisten ja valitukseen oikeutettujen joukko olisi hyvin rajallinen”. Mainittu tavoite ei kuitenkaan toteudu valitusoikeussäännöksissä. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi, sijoittamisluvan valitusoikeutettujen piirin tulisi vastata rakentamisluvan valitusoikeutettujen piiriä (329 §). Valitusoikeus toteuttamisluvasta on ehdotetussa laissa lähes sama kuin rakentamisluvasta, pois lukien vain naapurikunnan ja ELY-keskuksen valitusoikeus (331 §). Toteuttamisluvan valitusoikeutettujen piiriä tulisi rajata nykyisestä, jotta ehdotetun luparakenteen valitusoikeussäännökset täyttäisivät perusteluissa mainitut tavoitteet.

- 329 §: Nyt lausunnoilla olevassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa tulee tunnistaa, että maatuulivoiman osalta tuulivoimaosayleiskaava käytännössä sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen voimaloiden sijoittamisharkinnan sekä tosiasiallisesti hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin, ja näin ollen näiden hankkeiden YVA-menettelyä koskeva valitusoikeus tulee säätää koskemaan kaavan

hyväksymispäätöstä, eikä rakennuslupaa. Tuulivoimaosayleiskaavalla toteutettujen hankkeiden rakennusluvut tulee siten jättää 329 § rakentamislupaa koskeva valitusoikeuden laajennuksen ulkopuolelle siten, että yhteisöt, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, tuulivoimahankkeiden vaikutuksia koskeva valitusoikeus toteutuisi tuulivoimayleiskaavavaiheessa.

- 344 §: Pykälässä tulee säätää, että rakennuslupa ei tule lainvoimaiseksi ennen kuin myös kaava on lainvoimainen (tällä hetkellä säädetään, että rakennustyötä ei saa aloittaa ennen kaavan lainvoimaistumista).

1 LUKU

STY pitää erittäin hyvänä, että kaavoitus- ja rakentamislain 5 §:ssä tuodaan esille, että kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää mm. luomalla edellytyksiä uusiutuvien energian tuotantomuotojen hyödyntämiselle. On tärkeää, että ilmastonmuutoksen torjunta on otettu luonnoksessa merkittävänä elementtinä huomioon.

1 luvun 5 §:ssä on kuitenkin sisäinen ristiriita: toisaalta edellytetään luomaan edellytyksiä uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiselle esim. varaamalla kaavoituksessa tuulivoimatuotantoon soveltuvia alueita. Toisaalta samassa pykälässä edellytetään ekologisten yhteyksien säilyttämistä, ja merkittävän ekologisen yhteyden katkaiseminen osoittamalla kaavoituksessa sille rakentamista ei olisi perusteluiden mukaan lainkaan mahdollista. Luonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, minkälainen alue ja minkälainen merkintä kaavoituksessa estää rakentamisen kokonaan ekologisen yhteyden tai viherrakenteen takia. Tämä löyhä muotoilu yhdistettynä luonnonsuojelulain kirjaukseen luontoarvojen huomioon ottamisesta jättää tulkinnan liian avoimeksi. Ekologisten yhteyksien ja viherrakenteen määritelmiä tulee tarkentaa perusteluissa esimerkiksi siten, että kyseessä on maakuntakaavassa maakunnallisesti merkittäväksi määritetty ekologinen yhteys tai viherrakenne. Lisäksi ekologisia yhteyksiä koskevan vaatimuksen perusteluja tulisi muokata siten, että ekologisten yhteyksien katkaiseminen voisi olla mahdollista, mikäli samassa pykälässä mainitut muut vaatimukset tätä edellyttävät, ja kokonaisharkinta puoltaa rakentamisen (kuten tuulivoimarakentamisen) osoittamista ekologisten yhteyksien alueelle, esimerkiksi mikäli ekologisen yhteyden suojeleman lajin suojelutaso pysyy suotuisana tai ei heikenny merkittävästi. Tarvittaessa hankkeissa, joissa ekologisen yhteyden suojeleman lajin suojelutaso ei pysy suotuisana, voidaan selvittää myös ekologisen yhteyden kompensoinnin tarvetta.

6 § Kansallinen turvallisuus

Ilmastotoimien kannalta keskeiset tuulivoimahankkeet estyvät toisinaan puolustusvoimien toimintojen ja rajavalvonnan vaatimusten vuoksi. Tähän haasteeseen etsittiin teknisiä yhteensovittamisen keinoja VN TEAS hankkeessa ”Tuulivoimarakentamisen edistäminen”. Koska yksi

KRL:n keskeisistä tavoitteista on ilmastonmuutoksen hillintä, laissa tai lopullisessa hallituksen esityksessä olisi syytä selvittää, ettei velvollisuus kansallisen turvallisuuden huomioimiseen kaavoituksessa poista puolustusvoimilta velvoitetta yrittää parhain käytettävissä olevin keinoin jatkossakin yhteensovittaa tehokasta rajavalvontaa tuulivoimarakentamisen kanssa.

4 LUKU MAAKUNTAKAAVA

STY pitää erittäin tervetulleena luonnoksessa esitettyä muutosta jättää tuulivoimamerkinnot maakuntakaavan oikeudellisen sitovuuden ulkopuolelle (18 §). Muutos tuo selkeyttä nykytilanteeseen, jossa kuntakohtaisesti on esiintynyt vaihtelua siinä, vaatiiko tuulivoimayleiskaavan laatiminen, että alue on osoitettu maakuntakaavassakin nimenomaisesti tuulivoimatuotantoon sopivaksi alueeksi vai ei. Tilanne on johtanut siihen, että osa kunnista, joiden alueilla ei ole ollut tuulivoimatuotantoon sopivan alueen maakuntakaavamerkintää, mutta joissa halua tuulivoima-alueen kuntatasoiseen kaavoittamiseen olisi ollut, eivät ole kokeneet voivansa kaavoittaa maakuntakaava-alueelle tuulipuistoa. Tämä on asettanut eri puolilla Suomea toimivat toiminnanharjoittajat hyvin eriarvoiseen asemaan.

Eriarvoisuutta on nykytilanteessa lisännyt myös se, että eri maakuntien alueilla toimivat tuulivoimayritykset ovat konkreettisesti törmänneet hyvin erilaisiin tulkintoihin siitä, millaiset muutokset hankkeen sijainnissa katsotaan maakuntakaavan tarkentumiseksi ja millaiset maakuntakaavan vastaisiksi muutoksiksi. Joissain maakunnissa tuulivoima-alueen yleiskaavoittaminen maakuntakaavassa merkittyjen tuulivoimatuotantoalueiden ulkopuolelle on katsottu maakuntakaavan tarkentumiseksi, kun toisissa maakunnissa jokaisen yleiskaavoitettavan tuulivoimalan on oltava maakuntakaavaan merkityn tuulivoima-alueen sisällä. Nyt ehdotettu muutos maakuntamerkintöjen oikeusvaikutukseen vahvistaisi kuntien asemaa ja niiden mahdollisuuksia laatia tuulivoimayleiskaavoja alueillaan, mitä STY pitää kannattavana.

Oma haasteensa nykytilanteessa on myös ollut maakuntakaavoituksen pitkä aikajänne ja maakuntakaavojen päivitysten pitkät aikavälit, joiden vuoksi maakuntakaavat eivät ole pysyneet tuulivoimateknologian kehityksen perässä. Monessa maakunnassa maakuntakaavoituksen taustaselvitykset on tehty vuosina 2012-2014. Nykyaikainen tuulivoimala tuottaa vuodessa sähköä 2-3 kertaa enemmän kuin vuosina 2012-2014 käytössä olleen teknologian tuulivoimala. Teknologian kehityksen myötä moni sellainen alue, joka ei ollut teknistaloudellisesti kannattava tuulivoimalle vuosina 2012-2014 käytössä olevalla teknologialla alueen tuuliolosuhteen tai verkkoliityntäpisteen etäisyyden vuoksi, onkin kannattava nykyteknologialla. Yllä selostettu paikoittain tiukka suhtautuminen maakuntakaavoissa määritettyihin tuulivoima-alueisiin tai maakuntakaavamerkinnot puuttumiseen on estänyt kuntatasoisen kaavoituksen alueille, joissa nykyteknologialla olisi hyvät teknistaloudelliset edellytykset tuottaa tuulivoimaa, mutta joita ei ole huomioitu maakunnallisissa tuulivoimaselvityksissä koska selvityksen tekoaikaan alueen ei ole arvioitu soveltuvan tuulivoimatuotantoon.

Kuten edellä on todettu, maakuntakaavan oikeusvaikutusta koskeva ehdotettu muutos on STY:n mielestä suotava. STY ehdottaisi kuitenkin, että ehdotettua muutosta selkeytettäisiin entisestään seuraavasti. Lain 21 §:n sekä 18 § 4 momenttia koskevien perusteluiden mukaan, vaikka maakuntakaavaan voitaisiin jatkossakin merkitä tuulivoima-alueita, ei merkinnöillä olisi enää muuta kaavoitusta ohjaavaa oikeusvaikutusta. Luonnoksessa esitetty eri maakuntakaavamääräysten eriarvoinen käsittely voi olla kansalaisille hankala mieltää. Jotta välttyttäisiin liiallisten perusteettomien yleiskaavavalitusten tekemiseltä, tulisi lain 21 §:ssä määrätä, että maakuntakaavamääräyksissä tulee erotella selkeästi millä määräyksillä on muuta kaavoitusta juridisesti ohjaavaa vaikutusta ja millä ei.

5 LUKU YLEISKAAVA

31 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Kolmannen momentin mukaan ”jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään yleiskaavan laadullisista vaatimuksista”. Mikäli esityksen ensisijaisen ehdotuksen vastaisesti päädyttäisiin säätämään kokonaan oikeusvaikutteisesta maakuntakaavasta (mitä emme kannata), maakuntakaavan ja yleiskaavan suhdetta koskien pitäisi säätää lakiin vastaavanlainen säännös. Nykyisellään on suuri ongelma, että maakuntakaavat ovat vanhentuneita ja niiden päivittäminen viivästyttää tuulivoimahankkeita jopa useilla vuosilla. Tuulivoimatekniikan nopean kehityksen vuoksi ei voida odottaakaan, että maakuntakaavat pysyisivät kovin hyvin ajan tasalla jatkossakaan tuulivoiman rakentamisen edellytysten suhteen.

6 LUKU ASEMAKAAVA

Luonnoksen 49 § mukaan kunnan jäsenellä on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi. Kunnan on käsiteltävä aloite ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Vastaava aloiteoikeus ja maksimiaika aloitteen käsittelylle tulee säätää koskemaan myös yleiskaavaa ja erityisesti luvussa 10 käsiteltävä tuulivoimaosayleiskaavaa. Tuulivoimaosayleiskaavojen kohdalla tämä on erityisen perusteltua niiden ollessa rakentamiseen oikeuttavia yksityiskohtaisia kaavoja. Muun yleiskaavoituksen kohdalla aloiteoikeutta puoltaa erityisesti se, että yleiskaava ja asemakaava suunnitellaan ja käsitellään käytännössä yhdessä. Kaava-aloite on toki mainittu myös kuntalaissa, mutta tällainen erillislaissa oleva sääntely, jossa on säädetty erityisesti vastausajasta, toisi selkeyttä myös yleiskaava-aloitteiden käsittelyyn kunnassa. STY:n huolena on lisäksi, että mikäli tuulivoimayleiskaavaa ei mainita kyseisessä lainkohdassa erikseen, kaava-aloiteoikeutta voitaisiin kuntakohtaisesti tulla soveltamaan nykykäytäntöä kapeammin, ensisijaisesti asemakaavoihin.

10 LUKU TUULIVOIMAA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄDÖKSET (s. 304 ja 614)

Asutuksen ja tuulivoiman yhteensovittamisen haasteiden vuoksi tuulivoimaa suunnitellaan pääasiassa melko kauas asutuksesta. Koska tuulivoima-alueilla on hyvin harvoin toimintoja, joiden vuoksi tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa kaavallista yhteensovittamista, on erittäin hyvä, että tuulivoimaosayleiskaava säilyy työkalupakissa myös kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksessa.

Tuulivoimayleiskaava vastaa oikeusvaikutuksiltaan pikemminkin asemakaavaa kuin yleiskaavaa ja näin ollen tietyissä asemakaavoitusta koskevissa erityissäännöksissä tulisi säätää, että ne koskevat vastaavalla tavalla tuulivoimayleiskaavaa (31 § siinä tapauksessa, että maakuntakaava säädettäisiin kokonaan oikeusvaikutteiseksi, 322 §:n mukainen kiireellinen valituskäsittely ja 210 §:n sijoittamisluvan edellytykset

Suomi sai EU:lta virallisen huomautuksen YVA-direktiivin soveltamisesta. Huomautuksen mukaan YVA-menettelyn pitää päättyä hankkeen keskeiseen lupaan, josta pitää olla Suomen nykyllä sääntöillä laajempi valitusoikeus. Suomen saama virallinen huomautus ja sen johdosta syksyllä 2021 tehdyt lainsäädäntötoimet (HE 121/2021 vp) sekä nyt lausunnoilla oleva luonnos kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön ovat johtamassa siihen, että 1) yhteisöillä, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, on mahdollisuus käytännössä valittaa kahdesta tuulivoimahanketta koskevasta keskeisestä hallinnollisesta päätöksestä, tuulivoimayleiskaavasta ja rakennusluvasta, ja 2) YVA-lainsäädännön ja kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön hallintomenettelyt eivät ole tarkoituksenmukaisella tavalla yhteensovitettuja tuulivoimahankkeissa. Suomessa huomautusta ja mainitun direktiivin sanamuotoja tulkittiin niin, että laajempi valitusoikeus tulisi säätää koskemaan rakennuslupaa. Direktiivin termiä ”lupa” on tulkittu liian suppeasti suomalaisessa lainsäädännössä jo käytössä olevaan terminologiaan perustuen, eikä direktiivin asiasisältöön perustuen. Suomessa tuulivoiman ympäristövaikutukset arvioidaan tosiasiallisesti kaavoitusvaiheessa. Tuulivoimayleiskaavan hyväksymispäätös on käytännössä yksi tuulivoimahankkeen keskeisimmistä, laajassa mielessä lupaa vastaavista päätöksistä, ja siihen liittyvä harkinta vastaa tosiasiallisesti uuden kaavoitus- ja rakentamislain mukaista sijoittamislupaa. Tuulivoimahankkeen YVA-menettely päättyy aina ennen kaavoituksen valmistumista ja yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä on käytettävissä kaavoitusvaiheessa.

Nyt lausunnoilla olevassa kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä tulee tunnistaa, että maatuulivoiman osalta tuulivoimaosayleiskaava käytännössä sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen voimaloiden sijoittamisharkinnan sekä tosiasiallisesti hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin, ja näin ollen näiden hankkeiden YVA-menettelyyn sidottu valitusoikeus tulee säätää koskemaan tuulivoimayleiskaavaa, ei rakennuslupaa. Merituulivoimahankkeissa voimaloiden sijoittaminen tehdään lisäksi vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Tuulivoimaosayleiskaavalla toteutettujen hankkeiden rakennusluvasta tulee siten jättää 329 § rakentamislupaa koskeva valitusoikeuden laajennuksen ulkopuolelle siten, että yhteisöt, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, tuulivoimahankkeiden vaikutuksia koskeva valitusoikeus toteutuisi tuulivoimayleiskaavavaiheessa.

Jotta edellä mainittu ilmenisi selkeämmin laista, STY ehdottaa lisättäväksi ehdotetun lain 61 §:ään vaatimuksen, että tuulivoimayleiskaavan valmistelun yhteydessä tulee huolehtia siitä, että tuulivoimahanke täyttää myös 210 §:n (tai erillisen sijoittamislupaa tuulivoimaosayleiskaava-alueella koskevan pykälän ensimmäisen momentin, kts. kommentit koskien lukua 27) mukaiset sijoittamisluvan edellytykset.

Esitysluonnoksen 61 §:n mukaan yleiskaavan ohjaavuuden riittävyydellä viitataan säännöksessä myös yleiskaavan sisältöön, esitystapaan ja mittakaavaan. Esityksen mukaan yleiskaavan tulisi yksilöidä riittävällä tarkkuudella voimaloiden sijainti, jotta määräys voitaisiin ottaa kaavaan ja se voisi ohjata suoraan rakennuslupamenettelyyn. Ottaen huomioon tuulivoimalatekniikan nopean kehityksen sekä sen, että kaavapäätökset ovat usein pitkän muutoksenhakuprosessin kohteena, yleiskaavan sijoittelussa tulisi kuitenkin olla kohtuullinen liikkumavara tuulivoimatekniikan kehitystä silmällä pitäen.

37 LUKU MUUTOKSENHAKU JA OIKAISUKEHOITUS

322 § MUUTOKSENHAKU KAAVAN, KAUPUNKISUUNNITELMAN JA RAKENNUSJÄRJESTYKSEN HYVÄKSYMISPÄÄTÖKSEEN

Ilmastonmuutoksen torjumiseksi Suomi on sitoutunut olemaan hiilidioksidineutraali 2035 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi teollisuus, liikenne ja lämmitys tulee muuttaa CO₂-vapaaksi. Tämänhetkisen tiedon mukaan tavoite on saavutettavissa kustannustehokkaimmin sähköistämisellä. Maatuulivoima on edullisin sähköntuotantomuoto, ja sitä tarvitaan merkittävästi lisää kattamaan liikenteen, lämmityksen ja teollisuuden ilmastotoimista johtuva kasvava sähkön kysyntä. Tuulivoimahankkeet ovat merkittäviä investointeja. Vuonna 2021-2023 Suomeen ollaan rakentamassa tuulivoimaa yli 4,4 miljardin euron edestä. Suomen oikeusjärjestelmässä nimenomaan kaavavalitukset ovat yksi merkittävimpiä viivästyksen aiheuttajista. Syynä on se, että kaavoista valitusoikeus on laaja, valituksia tehdään paljon ja laki ei mahdollista rakentamisen aloittamista ennen kaavan lainvoimaisuutta. Huomioon tulee ottaa myös se, että tuulivoimakaavoituksen sisältövaatimusten ja tuulivoimahankkeiden luonteen vuoksi tuulivoimakaavoja ei tehdä etukäteen, vaan ainoastaan tiedossa olevia hankkeita varten (poikkeavat siis esim. asuinrakentamista koskevista yleiskaavoista). Suomen oikeusjärjestelmässä kaavoituksen ja varsinkin kaavavalitusten käsittelyn nopeuttaminen on tosiasiasa keskeinen viranomaismenettelyjen kestoon kokonaisuutena vaikuttava asia ja valitusten käsittelyn nopeuttaminen vaikuttaisi merkittävästi tuulivoimahankkeiden etenemiseen sekä Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.

Lausunnoilla olevan luonnoksen 322 §:n mukaan asuntorakentamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Tämä kaavoitusta koskevien valitusten käsittelyä nopeuttava pykälä tulee laajentaa koskemaan myös rakentamisluvan perusteena käytettävää luvun 10 tuulivoimaosayleiskaavaa. Tuulivoimaosayleiskaavat ovat tyypillisesti

elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta yhteiskunnallisesti merkittäviä säännöksen tarkoittamalla tavalla.

Hallinto-oikeuksien resursseja on myös lisättävä nykyisestä. Tällä hetkellä tiedossamme oleva pisin tuulivoimaosayleiskaavaa koskenut valitus on vienyt hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 4 vuotta ja 2 kk. Näin pitkät käsittelyajat ovat kohtuuttomia valittajan, kunnan ja hanketoimijan kannalta sekä vaarantavat Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen.

Edellä mainitun kiireellisyysäädöksen lisäksi tarvitaan menettely, jolla hallinto-oikeus voi hyvin nopeasti antaa ratkaisun perusteettomaan valitukseen sekä valituksiin, jotka perustuvat valitusperusteisiin, joita hallinto-oikeus ei voi tutkia (esim. rakennuslupavalitukset, joiden perusteet ovat pelkästään kaavoituksessa ratkaistavia seikkoja).

Nykyinen korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä ei ole vastannut odotuksia käsittelyn nopeutumisesta, sillä valituslupan ratkaiseminen kestää käytännössä puolesta vuodesta vuoteen valitusten sisällöllisen tutkimisen vuoksi. Ymmärrämme, että kyse tässäkin on suurelta osin resurssien puutteesta, mutta korkeimman hallinto-oikeuden tulisi myös siirtyä entistä enemmän ennakkoratkaisutuomioistuimeksi (kuten siviiliprosessin puolella korkeimmassa oikeudessa toimitaan) valituslupaa tutkittaessa ja tehdä päätös valitusoikeudesta tarkastelemalla ainoastaan valituksessa esitettyjä perusteita.

322 § 3 momentti

322 §:n 3 momentti tulee myös poistaa tai sitä tulee muuttaa niin, että tapauksissa, joissa YVA ja 60 § mukainen tuulivoimaosayleiskaava tehdään samanaikaisesti tai YVA tehdään ennen kaavaa, pidetään kaavaa YVA-menettelyn kohteena olevana lupana ja YVA-direktiivin vaatima valitusoikeus toteutetaan kaavan yhteydessä. Tähän asiaan liittyen on kommentteja ja perusteluja lukua 10, lukua 27 ja 329 §:ä koskeissa kommentteissamme.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

21 LUKU

140 § Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia koskeva pykälä vaatii täsmentämistä. Esityksessä tulisi selventää seuraavia asioita: Mitä kaavoituksen käynnistämisestä sopiminen käytännössä merkitsee? Mistä kaikesta kunta voi käytännössä sopia tällaisella sopimuksella? Voiko kunta sitoutua joltakin osin

kaavoitusprosessiin, vaikka ei sitoutuisi kaavan sisältöön tai hyväksymiseen? Miten säännös suhteutuu kaavakustannusten perimistä koskevaan 62 §:ään?

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Alla kaikki kommenttimme tiiviisti ranskalaisilla viivoilla. Nämä ranskalaiset viivat ovat kummankin meille keskeisen lausunto-osion alussa, että lain jatkotyössä kokonaisuus on lain valmistelijan tiedossa tuulivoiman näkökannasta. Jokaisesta alla olevaa ehdotusta on avattu lausunnossa myöhemmin enemmän. Laajemmat kommentit on jaoteltu Ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaan eri lukujen mukaan.

- 5 §: Ekologisten yhteyksien ja viherrakenteen määritelmiä tulee tarkentaa perusteluissa esimerkiksi siten, että kyseessä on maakuntakaavassa maakunnallisesti merkittäväksi määritetty ekologinen yhteys tai viherrakenne. Lisäksi ekologisia yhteyksiä koskevan vaatimuksen perusteluja tulisi muokata siten, että ekologisten yhteyksien katkaiseminen voisi olla mahdollista, mikäli samassa pykälässä mainitut muut vaatimukset tätä edellyttävät, ja kokonaisharkinta puoltaa rakentamisen (kuten tuulivoimarakentamisen) osoittamista ekologisten yhteyksien alueelle, esimerkiksi mikäli ekologisen yhteyden suojeleman lajin suojelutaso pysyy suotuisana tai ei heikenny merkittävästi.
- 6 §: Hallituksen esityksessä olisi syytä selventää, ettei velvollisuus kansallisen turvallisuuden huomioimiseen kaavoituksessa poista puolustusvoimilta velvoitetta yrittää parhain käytettävissä olevin keinoin jatkossakin yhteensovittaa tehokasta aluevalvontaa tuulivoimarakentamisen kanssa.
- 18 §: STY kannattaa esitettyä muutosta jättää tuulivoimamerkinnot maakuntakaavan oikeudellisen sitovuuden ulkopuolelle.
- 21 §:ssä tulisi määrätä, että maakuntakaavamääräyksissä tulee erotella selkeästi millä määräyksillä on muuta kaavoitusta juridisesti ohjaavaa vaikutusta ja millä ei, jotta välttyttäisiin liiallisten perusteettomien yleiskaavavalitusten tekemiseltä.
- 31 §: Mikäli esityksen ensisijaisen ehdotuksen vastaisesti päädyttäisiin säätämään kokonaan oikeusvaikutteisesta maakuntakaavasta (mitä emme kannata), maakuntakaavan ja yleiskaavan suhdetta koskien pitäisi säätää lakiin säännös, jonka mukaan yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa, mikäli maakuntakaava on vanhentunut. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, mitä säädetään maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista.

- 49 §:n mukainen kunnan jäsenen aloiteoikeus ja sitä koskeva maksimiaika tulee säätää koskemaan myös yleiskaavaa ja erityisesti luvussa 10 käsiteltyä tuulivoimaosayleiskaavaa.

- Luku 10: kaavoitus- ja rakentamislaisissa tulee tunnistaa, että maatuulivoiman osalta tuulivoimaosayleiskaava käytännössä sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen voimaloiden sijoittamisharkinnan sekä tosiasiallisesti hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin. Tuulivoimaosayleiskaavan tulee katsoa sisältävän myös sijoittamisluvan (209 §) ja näin ollen tuulivoimahankkeiden YVA-menettelyä koskeva valitusoikeus tulee säätää kaavaan, ei rakennuslupaan. Asia tulisi selkeyttää lisäämällä 61 §:ään edellytys sisällyttää tuulivoimayleiskaavan valmisteluun 210 §:n (tai erillisen sijoittamisluvan edellytyksiä tuulivoimaosayleiskaava-alueella käsittelevän pykälän ensimmäisen momentin) mukainen harkinta.

- 61 §: Ottaen huomioon tuulivoimalatekniikan nopean kehityksen sekä sen, että kaavapäätökset ovat usein pitkän muutoksenhakuprosessin kohteena, yleiskaavassa tulisi olla voimalapaikkojen osalta kohtuullinen liikkumavara.

- Kautta koko lakiluonnoksen tulee tunnistaa, että tuulivoimayleiskaava vastaa oikeusvaikutuksiltaan pikemminkin asemakaavaa kuin yleiskaavaa ja näin ollen tietyissä asemakaavoitusta koskevissa erityissäännöksissä tulisi säätää, että ne koskevat vastaavalla tavalla tuulivoimayleiskaavaa (31 § siinä tapauksessa, että maakuntakaava säädettäisiin kokonaan oikeusvaikutteiseksi, 322 §:n mukainen kiireellinen valituskäsittely ja 210 §:n sijoittamisluvan edellytykset

- 140 §: Maankäyttösopimuksia koskeva pykälä vaatii täsmentämistä usean asian osalta.

- 209 §: erilaajuinen valitusoikeus sijoittamis- ja toteuttamisluvasta ei toteudu valitusoikeussäännöksissä 209 § koskevissa perusteluissa mainitulla tavalla. Lupajärjestelmää koskevien lainkohtien perustelujen tulee olla yhdenmukaiset ehdotettujen valitusoikeutta koskevien lainkohtien kanssa.

- 209 §: perustelut poikkeamispäätöksen valituksista tulee korjata vastaamaan 225 §:ä, jossa todetaan, että ”Kunnan on ennen poikkeamislupaa, maisematyölupaa tai sellaista sijoittamislupaa, johon sovelletaan erityisharkinta-aluetta koskevia säännöksiä, koskevan päätöksen tekemistä kuultava 224 §:ssä tarkoitettua naapuria ja niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin rakennushanke voi huomattavasti vaikuttaa.”

- 210 §: pykälä tulee laajentaa koskemaan sijoittamisluvan myöntämisen edellytyksiä 60 § mukaisella tuulivoimaosayleiskaava-alueella. Samalla tulee säätää 210 §:än ja 329 §:än, että silloin

kun voimaloita ollaan sijoittamassa tuulivoimaosayleiskaavassa määritetyille sijoituspaikoille, järjestöjen valitusoikeus toteutuu kaavassa.

- 219 §: Poikkeamisluvan soveltamisalaa koskevassa lain sanamuodossa tulisi korostaa, että kun arvioidaan sitä, tarkoittaako poikkeamisen myöntäminen merkittävää rakentamista, verrataan haettua poikkeusta kaavan tai muun määräyksen, josta poikkeusta haetaan, jo sallimasta rakentamisesta. Merkittävyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään jo selvitettyä ja hyväksyttäväksi katsottua rakentamista, eikä rakentamishankkeen toteuttamista jättämistä.

- 219 §:ssä kohtaan ”Tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle ei pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena” tulisi lisätä myös viittaus 60 §:n mukaiseen tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavaan yleiskaavaan, sillä tuulivoimaosayleiskaavassa on jo tutkittu, että alue sopii tuulivoimatuotantoon.

- Kautta koko luonnoksen tulee katsoa, että käytetään johdonmukaisesti termiä rakentamislupa, sijoittamislupa ja toteuttamislupa. Monessa kohdassa jää epäselväksi tarkoitetaanko pelkkää sijoittamislupaa vai koko rakentamislupaa. Esimerkiksi 225 §:ssä mainitaan sijoittamislupa, vaikka kyseisen pykälän otsikossa mainitaan vain rakentamislupa.

- 310 §: Ensisijaisen vastuun pitäisi olla kiinteistön haltijalla (vuokralaisella), mikäli tällainen on olemassa.

- 322 §:n mukaan asuntorakentamisen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävaksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Tämä kaavoitusta koskevien valitusten käsittelyä nopeuttava pykälä tulee laajentaa koskemaan myös rakentamisluvan perusteena käytettävää luvun 10 tuulivoimaosayleiskaavaa. STY pitää tätä muutosta erittäin tärkeänä. Kaavavalitusten käsittelyn nopeuttaminen on tosiasiaa keskeinen viranomaismenettelyjen keston kokonaisuutena vaikuttava asia.

- 322 §: 3 momentti tulee poistaa tai sitä tulee muuttaa niin, että silloin kun YVA ja kaava tehdään samaan aikaan, voidaan kaavaa pitää YVA-menettelyn kohteena olevana lupana ja YVA-direktiivin vaatima valitusoikeus toteutetaan kaavan yhteydessä.

- 329 §: 209 §:n perusteluissa todetaan, että ”laajempi osallistumis- ja valitusoikeus koskisi sijoittamislupaa ja toteuttamisluvassa osallisten ja valitukseen oikeutettujen joukko olisi hyvin rajallinen”. Mainittu tavoite ei kuitenkaan toteudu valitusoikeussäännöksissä. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi, sijoittamisluvan valitusoikeutettujen piiriin tulisi vastata rakentamisluvan

valitusoikeutettujen piiriä (329 §). Valitusoikeus toteuttamisluvasta on ehdotetussa laissa lähes sama kuin rakentamisluvasta, pois lukien vain naapurikunnan ja ELY-keskuksen valitusoikeus (331 §). Toteuttamisluvan valitusoikeutettujen piiriä tulisi rajata nykyisestä, jotta ehdotetun luparakenteen valitusoikeussäännökset täyttäisivät perusteluissa mainitut tavoitteet.

- 329 §: Nyt lausunnoilla olevassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa tulee tunnistaa, että maatuulivoiman osalta tuulivoimaosayleiskaava käytännössä sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen voimaloiden sijoittamisharkinnan sekä tosiasiallisesti hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin, ja näin ollen näiden hankkeiden YVA-menettelyä koskeva valitusoikeus tulee säätää koskemaan kaavan hyväksymispäätöstä, eikä rakennuslupaa. Tuulivoimaosayleiskaavalla toteutettujen hankkeiden rakennusluvasta tulee siten jättää 329 § rakentamislupaa koskeva valitusoikeuden laajennuksen ulkopuolelle siten, että yhteisöt, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, tuulivoimahankkeiden vaikutuksia koskeva valitusoikeus toteutuisi tuulivoimayleiskaavavaiheessa.

- 344 §: Pykälässä tulee säätää, että rakennuslupa ei tule lainvoimaiseksi ennen kuin myös kaava on lainvoimainen (tällä hetkellä säädetään, että rakennustyötä ei saa aloittaa ennen kaavan lainvoimaistumista).

27 LUKU RAKENTAMISEN LUVANVARAISUUS (s. 413 ja 660)

208 § RAKENTAMISLUPA

Lausunnoilla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että rakennusluvasta ja toimenpideluvasta luovuttaisiin ja kahden eri lupamuodon sijaan säädettäisiin vain yhdestä lupamuodosta, rakentamisluvasta. STY pitää muutosta kannatettavana erityisesti kiinteistökohtaisen tuulivoiman kannalta, sillä kunnissa on hyvin usein epäselvyyttä siitä, tuleeko pieni, yhden kiinteistön sähköntarpeen kattamista varten rakennettava kiinteistökohtainen tuulivoimala luvittaa toimenpide- vai rakennusluvalla.

209 § RAKENTAMISLUPAAN KUULUVA SJOITTAMISLUPA JA TOTEUTTAMISLUPA

209 §:n mukaan rakentamislupa tulisi koostumaan alueidenkäytöllisen tarkastelun vaiheesta (sijoittamislupa) ja olennaisten teknisten vaatimusten tarkastelun vaiheesta (toteuttamislupa). Kunta voisi myöntää rakentamisluvan yhtenä päätöksenä, joka sisältää molemmat vaiheet tai luvan hakijan niin pyytäessä sijoittamisluvan ja toteuttamisluvan erikseen omilla päätöksillään. Näistä ensimmäiseen on luonnoksen perusteluissa ehdotettu tässä lausunnossa yllä käsiteltyä laajempaa

valitusoikeutta jälkimmäisen ollessa teknistä harkintaa, josta on tarkoitus olla hyvin suppea valitusoikeus. STY kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen erilaajuinen valitusoikeus sijoittamis- ja toteuttamisluvasta ei toteudu valitusoikeussäännöksissä 209 § koskevissa perusteluissa mainitulla tavalla. STY pyytää lainvalmistelussa kiinnittämään huomiota siihen, että myös lupajärjestelmää koskevien lainkohtien perustelut ovat yhdenmukaiset ehdotettujen valitusoikeutta koskevien lainkohtien kanssa.

STY haluaa myös korostaa, että erillinen sijoittamislupa ei pääosin tuo lisäarvoa tuulivoimahankkeessa, jota varten on laadittu ehdotetun lain 10 luvun mukainen tuulivoimayleiskaava. Tuulivoimahankkeen tapauksessa tuulivoimaosayleiskaavassa on käytännössä ratkaistu sijoittamisluvan mukaiset asiat. Luvun 10 mukaisen tuulivoimaosayleiskaavan tulee siksi katsoa sisältävän myös sijoittamislupaharkinnan lisäämällä 61 §:ään yllä tässä lausunnossa ehdotetulla tavalla velvoite tutkia 210 §:n (tai uuden ”sijoittamisluvan edellytykset tuulivoimaosayleiskaava-alueella”-pykälän mukaiset vaatimukset) edellytykset jo tuulivoimayleiskaavan yhteydessä. Ehdotettu rakenne vastaisi STY:n näkemyksen mukaan tuulivoimayleiskaavan nykyistä tosiasiallista asemaa tuulivoimahankkeen suunnittelussa.

209 § POIKKEAMISPÄÄTÖKSEN VALITUSOIKEUS

STY näkee ongelmallisena 209 §:n perusteluissa (s. 422) mainitun poikkeamispäätöksen osallisia ja valitusoikeutettuja koskevan maininnan, jonka mukaan ”tilanteissa, joissa sijoittamisluvan yhteydessä ratkaistaisiin myös poikkeamispäätös, olisi osallisten ja valitusoikeuden haltijoiden määrän oltava kaavoitukseen osallisten kaltainen”. Osallisten ja valitusoikeutettujen piiriä ei tule laajentaa tämänhetkisistä osallistumis- ja valitusmahdollisuuksista siten, että se vastaisi kaavoituksen osallistumis- ja valitusoikeuksia. Myöskään ehdotetun lain osallistumista ja valitusoikeuksia koskevat pykälät eivät tue tätä perusteluissa mainittua tavoitetta. 209 §:n perusteluja tulisi täsmentää vastaamaan todellista kaavoitus- ja rakentamislain sisältöä. Poikkeamislupamenettelyä koskevassa ehdotetussa 225 §:ssä todetaan, että ”Kunnan on ennen poikkeamislupaa, maisematyölupaa tai sellaista sijoittamislupaa, johon sovelletaan erityisharkinta- aluetta koskevia säännöksiä, koskevan päätöksen tekemistä kuultava 224 §:ssä tarkoitettua naapurua ja niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin rakennushanke voi huomattavasti vaikuttaa.” Kaavamenettelyissä osallisia ja valitukseen oikeutettuja ovat kuitenkin myös mm. kaikki kunnan jäsenet. Viittaus perusteluissa kaavoituksen osallistumis- ja valitusoikeuksien piiriin on harhaanjohtavaa, etenkin huomioiden, että ehdotetut osallistumis- ja valitusoikeutta koskevat lainkohdat eivät vastaa yllä mainittuja perusteluita. 209 §:n perusteluita tulisi täsmentää vastaamaan todellista ehdotetun kaavoitus- ja rakentamislain sisältöä. Lain perusteluista tulee olla selvää, että valitusoikeudet poikkeamisluvasta ja kaavasta ratkaistaisiin ainoastaan niitä erikseen koskevien lainkohtien nojalla, eikä poikkeamisluvan valitusoikeutettujen piiri sisältäisi esimerkiksi kaikkia kunnan jäseniä.

210 § SJOITTAMISLUVAN EDELLYTYKSET TUULIVOIMAOSALYEISKAAVA-ALUEELLA

Lausunnoilla olevassa luonnoksessa jää epäselväksi, mitä lainkohtia tulee noudattaa harkittaessa sijoittamisluvan edellytyksiä luvun 10 tuulivoimaosayleiskaavan alueella. STY esittää, että 210 § laajennetaan koskemaan sijoittamislupaa tuulivoimaosayleiskaava-alueella. Muutos on perusteltu, sillä rakentamislupa voidaan myöntää 60 §:n määräykset täyttävän tuulivoimaosayleiskaavan perusteella, joten käytännössä tuulivoimaosayleiskaava on rinnastettavissa asemakaavaan.

Pykälään tulee myös kirjata, että 61 § mukainen tuulivoimaosayleiskaava täyttää myös sijoittamisluvan vaatimukset. Mikäli tuulivoimalaa suunnitellaan tuulivoimaosayleiskaavassa määrätyle tuulivoimalan sijaintipaikalle, ei erillistä sijoittamislupaa enää tarvita. Myös 329 § määrittämä järjestöjen EU-direktiivin soveltamiseen liittyvä valitusoikeus toteutuu tällöin tuulivoimaosayleiskaavavaiheessa.

219 § POIKKEAMISLUVAN SOVELTAMISALA

Lakiin ehdotetaan säilytettävän poikkeamislupaa koskevassa 219 §:ssä maininta, että ”Tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle ei pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena.” Kyseiseen lainkohtaan tulisi lisätä myös viittaus 60 §:n mukaiseen tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavaan yleiskaavaan. Ehdotetun sanamuodon tarkoituksena on mahdollistaa poikkeamisluvan myöntäminen tuulivoimaloille alueella, joka on jo entuudestaan ääniympäristöltään tuulivoimarakentamiseen soveltuva. Tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavassa ollaan vastaavalla tavalla (ellei jopa yksityiskohtaisemmin) jo ratkaistu, että kyseisellä alueella tuulivoimaloiden tyyppillisesti aiheuttamat vaikutukset ovat hyväksyttäviä.

Poikkeamisluvan soveltamisalaa koskevassa lain sanamuodossa tulisi myös korostaa, että sen arvioinnissa, johtaako haettu rakentaminen ”vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen” tai aiheuttaako se muutoin ”merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia”, vertailukohtana tulee olla se rakentaminen, jonka ne säännökset, määräykset, kiellot tai muut rajoitukset, joista haetaan poikkeusta (esim. kaavamääräykset), jo mahdollistavat. Näin olisi selvää, että merkittävyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään jo selvitettyä ja hyväksyttäväksi katsottua rakentamista, eikä rakentamishankkeen toteuttamatta jättämistä.

225 § OTSIKON TARKENNUS

225 §:ssä viitataan tekstissä vain sijoittamislupaan, ja pykälän otsikossa vain rakentamislupaan. Ehdotettu laki sisältää muitakin epä johdonmukaisuuksia rakentamislupa- ja sijoittamislupatermien käytössä. Ehdotetussa laissa tulisi käyttää terminologiaa johdonmukaisesti siten, että lain sanamuodosta yksiselitteisesti selviää, että sijoittamislupaan ja yhtenä päätöksenä käsiteltävään rakentamislupaan sovellettaisiin samoja vaatimuksia ja menettelyjä.

35 LUKU RAKENNETUN YMPÄRISTÖN HOITO

310 § Hylätty rakennus

Säännös asettaisi vastuun rakennuksen purkamisesta selkeästi kiinteistön omistajalle. Ensisijaisen vastuun pitäisi kuitenkin olla kiinteistön haltijalla (vuokralaisella), mikäli tällainen on olemassa. Vastuun kohdistaminen ainoastaan maanomistajalle voi haitata tuulivoimahankkeiden kehitystä, sillä maanomistajat pelkäävät vastuuta purkamisesta, joka kuuluu joka tapauksessa sopimuksen perusteella tuulivoimatoimijalle. Lain pitäisi heijastaa tätä periaatetta. Ylipäänsä pitkäaikaisissa maanvuokrasopimuksissa kiinteistö voi olla vuokralaisen hallinnassa vuosia tai vuosikymmeniä sen jälkeen, kun vuokralaisen kiinteistölle rakentaman rakennuksen käytöstä on luovuttu, jolloin vastuu kuuluu selkeästi ensisijaisesti vuokralaiselle.

37 LUKU MUUTOKSENHAKU JA OIKAISUKEHOITUS

329 § Rakentamisluvan valitusoikeus

209 §:n perusteluissa todetaan, että ”laajempi osallistumis- ja valitusoikeus koskisi sijoittamislupaa ja toteuttamisluvassa osallisten ja valitukseen oikeutettujen joukko olisi hyvin rajallinen”. Mainittu tavoite ei kuitenkaan toteudu valitusoikeussäännöksissä. Valitusoikeussäännökset eivät määrittele sijoittamisluvalla valitusoikeutta lainkaan, vaan sijoittamisluvasta valitettaisiin ilmeisesti lain 334 b §:n nojalla, eli noudatettaisiin mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Ehdotetun lain johdonmukaisuuden varmistamiseksi, sijoittamisluvan valitusoikeutettujen piirin tulisi vastata rakentamisluvan valitusoikeutettujen piiriä (329 §). Valitusoikeus toteuttamisluvasta on ehdotetussa laissa lähes sama kuin rakentamisluvasta, pois lukien vain naapurikunnan ja ELY-keskuksen valitusoikeus (331 §). Toteuttamisluvan valitusoikeutettujen piiriä tulisi rajata nykyisestä, jotta ehdotetun luparakenteen valitusoikeussäännökset täyttäisivät perusteluissa mainitut tavoitteet.

1.12. voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslain muutos laajensi rakennusluvan valitusoikeuden koskemaan toimialueellaan sellaiselle rekisteröidylle yhteisölle, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee rakennuskohdetta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017). Kyseinen muutos on ohjannut laatimaan samasta hankkeesta useita rinnakkaisia valituksia asiallisesti samoilla perusteilla, mutta eri kaavoitus- ja luvitusmenettelyissä. Valitusoikeus on tärkeä perusoikeus, mutta sen toteuttamiseksi ei ole tarpeen varata kenellekään useita mahdollisuuksia valittaa samasta hankkeesta useaan kertaan. Päällekkäiset valitusoikeudet sen sijaan heikentävät kohtuuttomasti hankkeeseen ryhtyvän oikeusturvaa ja ruuhkauttavat tarpeettomasti tuomioistuimia. Suomessa on

erittäin helppoa perustaa yhdistys pelkästään valitusoikeuden hyödyntämistä varten, ja STY:n jäsenten käytännön kokemus on osoittanut, että tätä valitettavasti myös tapahtuu.

Edellä mainittu, myös ehdotettuun kaavoitus- ja rakentamislakiin sisällytetty, rakentamisluvan (ja sijoittamisluvan) valitusoikeuden laajentaminen on tuulivoimahankkeiden osalta turhaa, päällekkäistä sääntelyä tuulivoimaosayleiskaavan valitusoikeuden kanssa. Tämä valitusoikeuden laajennus tulee hidastamaan tuulivoimahankkeiden etenemistä ja sitä kautta Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista ja on Suomen hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden vastainen.

Maatuulivoimahankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan erittäin laajasti ja voimaloiden sijoittaminen ratkaistaan jo nyt yleiskaavoitusvaiheessa, jossa kaikilla kunnan jäsenillä ja muilla asianosaisilla on kuulemis- ja valitusoikeus. YVA ja kaava nykyisellään määrittelevät määrältään ja kooltaan sekä melu- ja välkevaikutuksiltaan rakentamisen hyvin tehokkaasti, eikä näitä määrittelyjä ylitetä rakennuslupavaiheessa. Turbiinipaikkojen siirtelytarvekin aiheutuu lähinnä turbiinimäärän, eli maisemavaikutuksen, pienentyessä. Toki tästä syystä tuulivoima-alueet pitää määritellä riittävän laajuisina, ympäristövaikutukset huomioiden. Merituulivoimahankkeissa kaavoituksen ympäristövaikutusten arvioinnin ja suuripiirteisen sijoittamisen lisäksi voimaloiden yksityiskohtainen sijoittaminen tehdään vesiluvalla, jossa samoin on laaja kuulemis- ja valitusoikeus.

Tuulivoimahankkeissa rakennuslupavaihe sisältää siten tosiasiasa ainoastaan teknistä harkintaa kaavamääräysten noudattamisesta. Tuulivoimahankkeiden osalta on myös huomionarvoista, että tälläkään hetkellä rakennuslupa ei koske koko hankekokonaisuutta, vaan ainoastaan yhtä voimalaa ja sen rakentamispaikkaa. Yksittäinen lupa koskee siten pienehköä osuutta hankekokonaisuudesta, eikä tämä ole ympäristön tai oikeusturvan kannalta tehokas ajankohta ympäristöjärjestöjen valituksille, taikka muillekaan valituksille YVA-menettelyn toteuttamisesta. Edellä esitetystä johtuen on perusteltua kaavoitus- ja rakentamislaisissa ottaa huomioon, että tuulivoimaosayleiskaavassa tehdään tosiasiallisesti sijoittamislupaharkintaa, jolloin tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyvä valitusoikeus tulisi sitoa tuulivoimayleiskaavaan, ei rakentamislupaan. Tätä on ehdotettu myös selventävän yllä ehdotetuilla muutoksilla 10 lukuun.

Tuulivoimapuistojen vaikutuksia ympäristölle tulee arvioida kokonaisuutena, siten kuin YVA-direktiivi edellyttää ja siinä vaiheessa kuin se on tosiasiasa mahdollista. Täten myös yhteisöjen valitusoikeus tulee turvata niissä vaiheissa, kun päätökset tosiasiasa tehdään. Tuulivoimahankkeissa tämä tarkoittaa tuulivoimaosayleiskaavavaihetta. Sama koskee laajaa kuulemismahdollisuutta.

Nyt lausunnoilla olevassa kaavoitus- ja rakentamislaisissa tulee tunnistaa, että maatuulivoiman osalta tuulivoimaosayleiskaava käytännössä sisältää hyvinkin yksityiskohtaisen voimaloiden sijoittamisharkinnan sekä tosiasiallisesti hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin, ja näin ollen näiden hankkeiden YVA-menettelyä koskeva valitusoikeus tulee säätää koskemaan kaavan hyväksymispäätöstä, eikä rakennuslupaa. Merituulivoimahankkeissa voimaloiden sijoittaminen tehdään lisäksi vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Tuulivoimaosayleiskaavalla toteutettujen hankkeiden rakennusluvat tulee siten jättää 329 § rakentamislupaa koskeva valitusoikeuden laajennuksen ulkopuolelle siten, että yhteisöt, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, tuulivoimahankkeiden vaikutuksia koskeva valitusoikeus toteutuisi tuulivoimayleiskaavavaiheessa eikä rakentamislupavaiheessa. Ainoa poikkeus edellä esitetystä on

tilanne, jossa tuulivoimalan sijaintia tulee muuttaa 60 §:n tuulivoimayleiskaavassa määritetystä sijainnista.

344 § Rakentamisluvan käsittely lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella

Pykälässä tulee säätää, että rakennuslupa ei tule lainvoimaiseksi ennen kuin myös kaava on lainvoimainen (tällä hetkellä säädetään, että rakennustyötä ei saa aloittaa ennen kaavan lainvoimaistumista). Tässä tapauksessa rakennusluvun voimassaolo alkaisi kulua vasta kaavan tultua lainvoimaiseksi. Nykyisessä tilanteessa voimassaolo alkaa kulua heti rakennusluvun myöntämisestä, ja jos rakennusluvasta ei valiteta mutta kaavavalitus kestää kauan, pahimmassa tapauksessa rakennuslupa voi umpeutua ennen kaavapäätöksen lainvoimaistumista. Tämä on kohtuutonta rakennushankkeeseen ryhtyvälle, sillä rakennushankkeeseen ryhtyvä ei voi vaikuttaa hallinto-oikeuksien pitkiksi venyneihin valitusaikoihin.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämismallia.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

STY ei kannata vaihtoehtoista mallia. Vaihtoehtoinen malli ei selkeyttäisi nykytilannetta, jossa kuntakohtaisesti on esiintynyt vaihtelua siinä, vaatiiko tuulivoimayleiskaavan laatiminen, että alue on osoitettu maakuntakaavassakin nimenomaisesti tuulivoimatuotantoon sopivaksi alueeksi vai ei. Tilanne on johtanut siihen, että osa kunnista, joiden alueilla ei ole ollut tuulivoimatuotantoon sopivan alueen maakuntakaavamerkintää, mutta joissa halua tuulivoima-alueen kuntatasoiseen kaavoittamiseen olisi ollut, eivät ole kokeneet voivansa kaavoittaa maakuntakaava-alueelle tuulipuistoa. Tämä on asettanut eri puolilla Suomea toimivat toiminnanharjoittajat hyvin eriarvoiseen asemaan.

Eriarvoisuutta on nykytilanteessa lisännyt myös se, että eri maakuntien alueilla toimivat tuulivoimayritykset ovat konkreettisesti törmänneet hyvin erilaisiin tulkintoihin siitä, millaiset muutokset hankkeen sijainnissa katsotaan maakuntakaavan tarkentumiseksi ja millaiset maakuntakaavan vastaisiksi muutoksiksi. Joissain maakunnissa tuulivoima-alueen yleiskaavoittaminen maakuntakaavassa merkittyjen tuulivoimatuotantoalueiden ulkopuolelle on katsottu maakuntakaavan tarkentumiseksi, kun toisissa maakunnissa jokaisen yleiskaavoitettavan tuulivoimalan on oltava maakuntakaavaan merkityn tuulivoima-alueen sisällä.

Oma haasteensa nykytilanteessa on myös ollut maakuntakaavoituksen pitkä aikajänne ja maakuntakaavojen päivitysten pitkät aikavälit, joiden vuoksi maakuntakaavat eivät ole pysyneet tuulivoimateknologian kehityksen perässä. Monessa maakunnassa maakuntakaavoituksen taustaselvitykset on tehty vuosina 2012-2014. Nykyaikainen tuulivoimala tuottaa vuodessa sähköä 2-3 kertaa enemmän kuin vuosina 2012-2014 käytössä olleen teknologian tuulivoimala. Teknologian kehityksen myötä moni sellainen alue, joka ei ollut teknistaloudellisesti kannattava tuulivoimalle vuosina 2012-2014 käytössä olevalla teknologialla alueen tuuliolosuhteen tai verkkoliityntäpisteen etäisyyden vuoksi, onkin kannattava nykyteknologialla. Yllä selostettu paikoittain tiukka suhtautuminen maakuntakaavoissa määritettyihin tuulivoima-alueisiin tai maakuntakaavamerkin­nän puuttumiseen on estänyt kuntatasoisen kaavoituksen alueille, joissa nykyteknologialla olisi hyvät teknistaloudelliset edellytykset tuottaa tuulivoimaa, mutta joita ei ole huomioitu maakunnallisissa tuulivoimaselvityksissä koska selvityksen tekoaikaan alueen ei ole arvioitu soveltuvan tuulivoimatuotantoon.

Mikäli esityksen ensisijaisen ehdotuksen vastaisesti päädyttäisiin säätämään kokonaan oikeusvaikutteisesta maakuntakaavasta (mitä emme kannata), 31 §:ä tulisi muuttaa siten, että maakuntakaavan ja yleiskaavan suhdetta koskien pitäisi säätää lakiin säännös, jonka mukaan yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa, mikäli maakuntakaava on vanhentunut. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, mitä säädetään maakuntakaavan laadullisista vaatimuksista.

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?**
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?**

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olellaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

-

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

-

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[KRL lausunto STY 7.12.2021.pdf](#)

Mikkonen Anni
Suomen Tuulivoimayhdistys ry