

Asia: VN/23/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Tuulivoimayhdistys (STY) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 1 §:n muuttamiseksi. Lausuntonaan STY esittää seuraavaa:

Vihreä siirtymä ja Suomen tarve kasvattaa energiaomavaraisuuttaan tulevat lisäämään investointeja erityisesti uusiutuvaan energiaan ja sähköverkkoihin. Jotta Suomi pystyy saavuttamaan tavoitteensa, tulee uusiutuvan energian ja niihin liittyvien hankkeiden kaavoitusta ja luvitusta nopeuttaa ja sujuvoittaa. Nyt lausunnoilla oleva hallituksen esitys toimii tätä tavoitetta vastaan, ellei esitykseen ja lupia käsittelevien viranomaisten resurssointiin tehdä merkittäviä muutoksia.

1. Työ- ja elinkeinoministeriöön tarvitaan lisäresursseja käsittelemään lunastuslupia ja lunastuslupahakemusten käsittelyyn tulee säätää sitova määräaika

Lain perusteluissa on nostettu esiin ilmastomuutoksen torjunnasta ja vihreän siirtymän investoinneista johtuva lunastuslupien määrän tuleva kasvu. Valitettavasti tämä ei kuitenkaan näy lakiluonnoksessa resurssien kasvattamisena.

Perusteluissa (luku 4.2.4) on myös tuotu esille, että luonnoksessa esitettyjen muutosten myötä hakemusten käsittelyajat lupaviranomaisessa sekä valitusten käsittelyajat tuomioistuimissa saattavat jonkin verran pidentyä nykyisestä. Lunastuslupien käsittelyn 6 kk tavoiteaika ei kuitenkaan toteudu

tälläkään hetkellä. Tietojemme mukaan useassa tapauksessa lunastuslupa on myönnetty vasta 1,8 vuotta lunastuslupahakemuksen jätön jälkeen, pisimmän käsittelyajan ollessa yli 2 vuotta. Alkuvuodesta 2021 on jätetty useita lunastuslupahakemuksia, joista ei tätä lausuntoa kirjoittaessa ole vielä tehty päätöksiä.

Tiedossamme myös on, että jo 2021 lunastuslupahakemuksia on jätetty TEM:lle yli 15, kun huomioidaan sekä tuulipuistojen että verkkoyhtiöiden jättämät lunastuslupahakemukset. Oletus on, että lunastuslupahakemusten määrä tulee tästä vielä merkittävästi nousemaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO 3162/2015 <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/muitapaatoksia/1446810697956.html>) mukaan lunastuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisen ei voida katsoa edellyttävän sitä, että hankkeen, jota palvelevaa voimajohtoa varten lunastuslupaa on haettu, toteutuminen on täysin varmaa. Tällä hetkellä lunastusta haetaan tyypillisesti vasta siinä vaiheessa, kun hankkeella on jo lainvoimainen kaava ja rakennuslupa. Koska lausunnoilla oleva hallituksen esitysluonnos tulee lisäämään merkittävästi lunastusluvituksen kestoa ja epävarmuutta, on oletettavaa, että toimijat tulevat jättämään lunastuslupahakemuksensa nykyistä huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa. Tämä tulee entisestään lisäämään käsiteltävien lunastuslupien määrää.

STY esittää, että

1a) riippumatta hallituksen esityksen lopullisesta muodosta työ- ja elinkeinoministeriöön osoitetaan merkittävät lisäresurssit valmistelemaan lunastuslupien käsittelyä valtioneuvostossa. Lunastuslupia valmistelemaan tullaan tarvitsemaan vähintään 3 tai 4 henkilöä JA

2b) Lunastuslupien valmisteluaikaa lyhennetään merkittävästi nykyisestä ja lunastusluvan käsittelylle määrätään sitova määräaika, joka ei saa ylittää 6 kuukautta (sis. maanomistajien kuulemisen, 30 päivää). Maanmittauslaitos käsittelee lunastusluvut tyypillisesti kahdessa kuukaudessa, joten kuuden kuukauden sitova määräaika ei ole kohtuuton.

2. Lunastuslain soveltamisala (2 ja 3 §)

Lausunnoilla oleva hallituksen esitys laajentaa merkittävästi lunastuslain soveltamisalaa nykyisestä. Luonnoksen 2 §:n mukaan lunastusluvan piiriin otetaan kaikki YVA-hankkeeseen liittyvät sähköjohdot jännitetasosta ja johtotyyppistä riippumatta. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan soveltamisalaan kuuluisivat siten myös sellaiset sähköjohdot, jotka eivät itsenäisinä hankkeina kuuluisi YVA-menettelyn piiriin, mutta jotka liittyvät olennaisesti YVA-menettelyn piiriin kuuluvaan hankkeeseen. Luonnoksen 3 §:ssä ollaan poistamassa mahdollisuus toteuttaa sähköjohtoja kaavaan perustuen. Nyt esitetty lain muotoilu tarkoittaisi STY:n käsityksen mukaan, että myös tuulipuiston

sisäiset siirtojohdot, jotka ovat tuulipuiston kaava-alueella ja joista on vuokrasopimukset, jouduttaisiin jatkossa lunastamaan.

Esitetty muutos on merkittävä ja tarkoittaa merkittävää lisätyötä viranomaiselle ja toimijoille. Tuulivoimahankkeita on tällä hetkellä vireillä yli 300, joista valtaosa ylittää YVA-rajan. Tuulipuiston sisäisen verkon ja liityntäjohdon suunnittelu etenevät eri tahtia, jolloin on oletettavaa, että sisäisestä verkosta ja siirtolinjasta jouduttaisiin useassa tapauksessa jättämään erilliset lunastuslupahakemukset. Tämä kasvattaa jätettävien lunastuslupahakemusten määrää huomattavasti, pahimmillaan kaksinkertaistaen lunastuslupien määrän. Tällainen linjaus myös monimutkaistaisi menettelyä huomattavasti nykyisestä, sillä nykyään rakennustarkastaja voi rakennuslupapäätöksen yhteydessä päättää kiinteistöä palvelevasta johdosta.

Lakiesityksen taustaksi kerrotaan YVA-direktiivin (2011/92/EU) täytäntöönpanon täsmentäminen. Direktiivin implementointi ei kuitenkaan edellyttäisi niin merkittävää lunastuslupalain soveltamisajan laajennusta kuin luonnoksessa ehdotetaan. YVA-direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee alistaa lupamenettelyyn ja ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) 4 artiklassa tarkemmin määritellyt hankkeet, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivin 4 artiklan mukaan liitteessä I mainitut hankkeet, mm jännitteeltään vähintään 220 kV:n ja pituudeltaan yli 15 km:n mittaiset maanpäälliset voimajohdot, tulee aina arvioida YVA-tasoisesti, kun taas direktiivin liitteessä II lueteltujen hankkeiden, kuten sähkönsiirtoon tarkoitettujen ilmakaapeleiden, osalta YVA-menettelyn soveltaminen riippuu joko tapauskohtaisesta harkinnasta (kuten Suomessa) taikka raja-arvoista tai muista valintaperusteista. Huomionarvoista on se, että direktiivissä mainitut hanketyypit eivät lainkaan koske sähkönsiirtoa maakaapelilla. Lakiluonnoksen 2 §:ssä puhutaan sähköjohdoista yleisesti, sisältäen siis sekä maanpäälliset voimajohdot että maan alle sijoitettavat kaapelit. Maakaapeleilla ei kuitenkaan maanalaisina huomaamattomina rakenteina tyypillisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, erityisesti kun otetaan huomioon, että kaapelit pyritään yleensä jo käytännöllisistä ja taloudellisista syistä asettamaan olemassa olevien teiden viereen. Näin ollen maakaapeleiden sisällyttäminen lunastuslupalain soveltamisalaan ei vastaisi YVA-direktiivin soveltamisalaa ja tarkoitusta.

STY esittää 2 §:n seuraavia muutoksia ja uutta 2 momenttia:

Tätä lakia sovelletaan hankkeisiin, joissa tarkoituksena on rakentaa:

- 1) maanpäällinen jännitteeltään vähintään 220 kilovoltin ja pituudeltaan yli 15 kilometrin mittainen voimajohto;
- 2) [...]
- 3) muu maanpäällinen voimajohto tai kaasun kuljettamiseen tarkoitettu siirtoputki, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017).

Tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta hankkeisiin, joiden toteuttaminen perustuu kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa hankkeen

sijainti ja suhde muuhun lainkäyttöön on selvitetty sellaisella tarkkuudella, että sen toteutustapa ja vaikutukset pystytään arvioimaan 4 §:n edellyttämällä tavalla.

Lisäksi STY korostaa, että mikäli maakaapeleita rajata edellä esitetyn mukaisesti pois, tulee hallituksen esityksen jatkotyössä huomioida, että erityisesti maanalaisten kaapeleiden osalta saattaa tulla vielä rakennusvaiheessa reittimuutoksia, mikäli maakaapelin reitiltä löytyy suuria kiviä tai kallioperää, jotka täytyy kiertää. Näiden muutosten teko tulisi huomioida ja mahdollistaa luonnoksella olevassa hallituksen esityksessä.

3. Muutoksenhakutuomioistuminen resurssit

STY:n näkemyksen mukaan muutos tulee lisäämään merkittävästi oikeusasteiden työmäärää, sillä vireillä on merkittävä määrä tuulivoimahankkeita, joiden liityntäjohtoja lausunnoilla oleva muutos tulee koskemaan. Nyt lausunnoilla oleva esitys laajentaa mahdollisten valittajien joukkoa. Lisäksi ympäristönäkökohtien korostaminen hallituksen esityksessä todennäköisesti kannustaa valittaman näihin näkökohtiin perustuen. Oletettavasti muutoksenhakutuomioistumiin päätyvien lunastuslupien määrä tulee nousemaan merkittävästi. Tällä hetkellä korkein hallinto-oikeus käsittelee tuulivoimaosayleiskaavoja koskevia valituksia vuoden – puolitoista vuotta. Hankkeen keston pitenemisen lisäksi nyt esitetty muutos synnyttää merkittävän lisäriskin hankkeen toteuttamiselle hyvin myöhäisessä vaiheessa hanketta. Lisäksi ympäristönäkökohtien korostuminen itsenäisenä lunastuslupan myöntämisedellytyksenä tulee todennäköisesti lisäämään lunastusluvista tehtyjen valitusten määrää sekä valituksissa käsiteltävien asioiden laajuutta, jolloin tällä on välitön vaikutus myös tuomioistuinten, etenkin korkeimman hallinto-oikeuden resursointiin.

Edellä esitettyyn liittyen STY esittää, että

- 3a) valitusoikeutta rajataan nyt ehdotetusta JA
- 3b) korkeimpaan hallinto-oikeuteen osoitetaan lisäresursseja JA
- 3c) lunastuslupien käsittely siirretään muutoksenhaussa aluehallintoviraston myöntämien ympäristölupien kanssa samalle ohituskaistalle.

4. Liityntäjohto asemakaava-alueella

Näkemyksemme mukaan 4 § toinen momentti tulee huomattavasti vaikeuttamaan siirtojohtojen toteuttamista erityisesti asemakaava-alueilla, sillä asemakaava ohjaa rakentamista hyvin yksityiskohtaisesti, jolloin asemakaavan vastaisuus uhkasi etenkin maanpäällisten voimajohtojen kohdalla täytyä lähtökohtaisesti varsin helposti. STY:n pelkona on, että kaavan vastaisuudesta tulee hyvin helposti valitusperuste, johon mahdollisten valittajien olisi helppo tarttua. Laajojen voimajohtohankkeiden on subjektiivisesta näkökulmasta helppo katsoa ainakin jossain määrin

vaikeuttavan kaavassa määrätyn käyttötarkoituksen toteutumista paikallisesti, mikäli ko. käyttötarkoitus on mikä tahansa muu kuin voimajohtoalue. Kaavoituksen huomioimisen korostaminen ei saa johtaa lunastusluvan käyttömahdollisuuksien kaventumiseen tai harkintavallan siirtämiseen valtioneuvostolta kunnille ja maakunnille merkittävässä voimajohto- ja kaasuputkihankkeissa. Tätä tuskin on tarkoitettukaan, mutta nyt ehdotettua muotoilua voisi lukea niin. Säännös voisi siten merkittävästi vaikeuttaa ja viivästyttää voimajohtohankkeiden toteuttamista. Kun vielä huomioidaan, että pykälän ensimmäinen momentti ohjaa suunnittelua ja lupaharkintaa siten, että voimajohtohanke on mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen asemakaavan ja yleispiirteisten kaavojen kanssa, STY esittää 4 § toisen momentin poistamista hallituksen esityksestä.

5. Voimajohdon reitti ja maanomistusolot

4 § perustelujen mukaan ”Johtoreitti tulisi sovittaa vallitseviin maanomistusoloihin ja alueen maankäyttöön siten että siitä eri tahoille aiheutuva haitta kokonaisuutena arvioiden jäisi mahdollisimman pieneksi.” Valmisteilla oleva hallituksen esitys liittyy YVA-direktiivin soveltamiseen liittyviin vaatimuksiin. Voimajohdon suunnittelu lähtee ympäristönäkökohdista. Kiinteistörajojen huomioiminen voisi johtaa ympäristönäkökohtien kannalta nykyisiä suunnittelumenetelmiä huonompaan lopputulokseen. Se myös asettaisi maanomistajat eriarvoiseen asemaan. STY esittää, että maininta maanomistusolosuhteista poistetaan lain perusteluista.

6. Luvitusprosessien aikataulujen yhteensovittaminen ja vaikutus uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamisaikatauluun

Hallinto-oikeuksien pitkien käsittelyaikojen vuoksi tuulivoima- ja muiden uusiutuvan energian hankkeiden jouhevalle etenemisen kannalta olisi kriittistä, että kaikki hankkeen toteuttamisen kannalta merkittävät lupapäätökset ja siten niitä koskevat valitukset voitaisiin ajoittaa kulkemaan rinnakkain. Rakennuslupapäätökset voidaan jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla hakea lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella, ja käytännössä onkin yleistynyt tapa, että rakennuslupia haetaan pian kaavan hyväksymisen jälkeen. Lunastuslupien osalta ei ole erikseen säädetty, missä vaiheessa lupaa voidaan aikaisintaan hakea, mutta lunastusluvan edellytysten (4 §: yleinen tarve) näkökulmasta lunastuslupaa ei voine hakea aivan hankkeen alkuvaiheessa, kun sen toteutumisesta on vielä paljon epäselvyyttä ja voimajohdon reittiä ei ole vielä tarkkaan selvitetty.

Oikeuskäytännössä (KHO, muu päätös 3162/2015) on vahvistettu, että lunastuslupaa voidaan hakea lainvoimaa vailla olevan kaavan ja rakennuslupien perusteella. Ottaen huomioon lunastuslupien nykyisen erittäin pitkän käsittelyajan, tämä on kuitenkin jo liian myöhäinen vaihe. Jos lunastuslupaa haetaan heti kaavan (ja mahdollisesti rakennuslupien) hyväksymisen jälkeen, lupahakemuksen käsittelyssä kestää nykyisellään suunnilleen yhtä kauan tai jopa kauemmin kuin hallinto-oikeudella kestää kaavaa koskevan valituksen käsittely. Tässä tapauksessa mahdolliset lunastuslupaa koskevat valitukset eivät siis ajoittuisi rinnakkain muiden valitusprosessien kanssa vaan vasta niiden jälkeen.

Edellä esitetystä johtuen STY pitää erittäin todennäköisenä, että nyt lausunnoilla oleva luonnos hallituksen esitykseksi tulisi hidastamaan uusiutuvan energian hankkeiden etenemistä merkittävästi, mikäli lakia muutettaisiin esityksen mukaisesti. Nykyisellään lunastusluvista ei edes tyypillisesti ole valitettu, sillä valtaosasta alueista on solmittu ennakkohaltuunottosopimukset, jolloin maanomistaja hyväksyy lunastuksen ja saamansa lunastuskorvauksen. Lisäksi useissa pienissä ja keskisuurissa tuulivoimapuistoissa sähkönsiirto on voitu järjestää ilman pitkiä voimajohtoreittejä perustuen yksinomaan sopimukseen maanomistajien ja paikallisten tiekuntien kanssa, jolloin lunastuslupaa ei ole ylipäänsä haettu. Niissäkin harvoissa tilanteissa, joissa lunastuslupa on ollut tarpeen ja siitä on valitettu, valitusperusteet ovat rajautuneet lähinnä prosessikysymyksiin, joita hanketoimija pystyy arvioimaan etukäteen ja näin valitusprosessien lopputulokset ovat olleet kohtuudella ennakoitavissa. Ympäristöseikkoihin liittyy sen sijaan paljon enemmän tulkinnanvaraisuutta, mikä pidentää valitusten käsittelyaikoja ja lisää epävarmuutta hankkeen hyvin myöhäisessä vaiheessa. Lisäksi valituksia voisi tulla nykyistä enemmän ympäristönsuojelujärjestöiltä, kun nykyisellään lähinnä lunastettavien alueiden maanomistajilla on intressi valittaa lunastusluvasta.

Ympäristöseikkoja koskevan arvioinnin ja muutoksenhakuprosessin järkevämmän ajoittamisen mahdollistamiseksi esitetyn lunastuslupalain muutoksen sijaan voitaisiin myös säätää erillinen ympäristöharkintaan pohjautuva lupaprosessi (maanpäällisille) sähköjohdoille. STY pitää tätä kannatettavana muutoinkin sääntelyn selkeyden näkökulmasta, sillä lunastukseen liittyvät intressit ja harkinta ovat hyvin erilaisia nyt esitetyn lain mukaisesta ympäristöharkinnasta, minkä vuoksi nämä sopivat huonosti yhteensovittavaksi samaan lupaprosessiin. Lunastustoimituksessa on kyse yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden järjestelystä kiinteistön omistajan ja hanketoimijan välillä. Lunastuksessa kajotaan omaisuudensuojaan, ja siksi lunastusmenettelyn soveltamisen edellytyksenä on lunastuslain (603/1977) mukaan yleinen tarve sekä se, että lunastuksen tarkoitusta ei voida yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. Jos lunastus säädetään pakolliseksi menettelyksi, lunastuslain mukainen intressipunninta menettää merkitystään. Lunastuksen edellyttäminen sellaisissakin tapauksissa, joissa osapuolet olisivat valmiita tekemään vapaaehtoisen sopimuksen alueen käytöstä, on keinotekoista sekä kyseenalaista omaisuudensuojan näkökulmasta. Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä rajoituksella tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi, ja luonnoksessa esitetty YVA-direktiivin asianmukaisen implementoinnin tavoite voitaisiin saavuttaa monella muullakin tavalla kuin säätämällä lunastusprosessi pakolliseksi tietyille voimajohdoille. Tällä hetkellä johtojen sijoittamista koskeva sääntely on Suomessa hyvin pirstoutunutta (huomioitavaksi voi tulla mm. MRL 161 §, lunastuslaki, sähkömarkkinalaki, vesilaki, yksityistielaki, laki sähköisen viestinnän palveluista jne.) joten samalla voitaisiin tarkastella koko sääntelykehityksen selkeyttä ja kehitystarpeita.

STY esittää, että

- 6a) kaasuputkille ja voimajohdoille luodaan oma luvitusmenettelynsä, joka voi edetä tuulipuiston kaavoituksen ja rakennusluvituksen kanssa samaan aikaan TAI
- 6b) työ- ja elinkeinoministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden lisäresurssoinneilla, muutoksenhaun ohituskaistalla ja edellä esitetyillä maksimikäsittelyajoilla varmistetaan, että lunastuslupahakemuksen käsittelyyn ja muutoksenhakutuomioistuinkäsittelyyn kuluu yhteensä korkeintaan vuosi.

Miten esityksen toteutuminen vaikuttaisi ELY-keskusten työmäärään ja resursointiin?

Voitte kirjoittaa vastauksen alla olevaan tekstikenttään

-

Mikkonen Anni
Suomen Tuulivoimayhdistys ry