

13.5.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo.tem@gov.fi

Lausuntopyyntö 14.4.2022 VN/23/2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain muuttamisesta, luonnos 14.4.2022

Fingrid Oyj kiittää mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitysluonnosta.

Fingridin toimintaympäristö

Fingrid Oyj vastaa Suomen sähköjärjestelmän toimivuudesta Energiaviraston sille sähkömarkkinalain (388/2013) perusteella myöntämän sähköverkkoluvan ehtojen mukaisesti. Yhtiö on sähköverkkoluvassa määrätty Suomen kantaverkon järjestelmävastaavaksi. Yhtiön vastuulla on kantaverkon ylläpito ja kehittäminen sekä käytön suunnittelu ja valvonta. Samoin Fingrid Oyj:n on liitettävä sähköverkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät sähkökäyttöpaikat ja voimalaitokset toiminta-alueellaan.

Käynnissä olevan energiamurroksen ja laajan uusiutuvan energian rakentamisen johdosta Fingrid Oyj:llä on tuotannon liityntäkyselyitä noin 163 000 MW (vastaa noin 10x Suomen sähkönkulutuksen huipputehoa). Uusiutuvan energian tuotannon suuri kasvu taas mahdollistaa sähkön käytön merkittävän kasvun teollisuudessa. Sähkön käyttöä kasvattaa vedyn tuotanto, hiilineutraali teollisuus, kaukolämmöntuotannon sähköistyminen ja datakeskukset.

Sähköjärjestelmä on ennennäkemättömän nopeassa murroksessa. Uusiutuvan energian potentiaalin mahdollistaminen ja fossiilisen energiakäytön vähentäminen edellyttävät merkittävää sähkön kantaverkon vahvistamista, sillä puhtaan sähkön tuotanto ja sen kulutus sijaitsevat maantieteellisesti toisistaan erillään. Fingrid Oyj:n voimajohtohankkeet ovat kriittinen edellytys muiden vihreän siirtymän investointien toteutumiselle. Fingrid Oyj:n yhden voimajohtohankkeen viivästyminen tai toteuttamatta jääminen estää aina usean uusiutuvan energian tuotanto- tai kulutushankkeen toteutumisen.

Energiamurroksen ja vihreän siirtymän mahdollistamiseksi Fingrid Oyj toteuttaa seuraavan kymmenen vuoden aikana historiansa suurimman, noin 3 miljardin euron investointiohjelman ja rakentaa noin 3 200 kilometriä kantaverkon 400 kilovoltin voimajohtoja. Kantaverkon vahvistustarve korostuu erityisesti pohjois-eteläsuunnassa sekä rajoilla Ruotsiin ja Viroon. Sähköistyvä yhteiskunta tarvitsee siirtokykyisen ja luotettavasti toimivan kantaverkon, joten kantaverkon vahvistushankkeiden sujuvaan etenemiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Haluamme korostaa, että tämän lain soveltamiskohteena olevat hankkeet ovat pääsääntöisesti uusiutuvan energian hankkeita tai niitä mahdollistavia hankkeita. Tämä laki esitetyn kaltaisena nähdäksemme monimutkaistaa ja hankaloittaa suunnittelu- ja luvitusprosessia. Tämä on myös vastaan EU:n komission 8.3.2022 julkaisemaa REPowerEU-tiedonantoa, jossa tavoitellaan venäläisen fossiilisen energian korvaamista

Fingrid Oyj

Katuosoite
Läkkisepäntie 21
00620 Helsinki

Postiosoite
PL 530
00101 Helsinki

Puhelin
030 395 5000

Faksi
030 395 5196

Y-tunnus 1072894-3, ALV rek.
etunimi.sukunimi@fingrid.fi
www.fingrid.fi

13.5.2022

uusiutuvilla energianlähteillä, ja etsitään keinoja erityisesti nopeuttaa uusiutuvan energian hankkeiden luvitusta.

Yleisiä huomioita

Haluamme kiinnittää huomiota yleisesti siihen, että lakiluonnoksessa on tuotu esiin sääntelytapoja, jotka asettavat lunastamalla toteutettavat hankkeet eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, onko hankkeeseen sovellettava YVA-menettelyä vai ei. Painotamme erityisesti sitä, että lakiluonnos asettaa sääntelyllisesti tiukempaan asemaan juuri valtakunnallisesti tärkeimmät 400 kV voimajohtohankkeet. Kuitenkin näiden hankkeiden YVA-menettelyssä on erityisen laajasti selvitetty hankkeen ympäristövaikutuksia, kuultu eri intressitahojen mielipiteitä hankkeesta sekä näiden perusteella haettu lieventämiskeinoja ja haitattomampia reittejä.

Hankkeen ympäristöllinen toteuttamiskelpoisuus on nykyisin varmistettu YVA-menettelyllä, jonka jälkeen hanke on voinut kestävästi edetä jatkosuunnitteluun. Lunastuslupaa haettaessa hankkeen suunnittelu on jo valmistunut. Lakiuudistuksessa tulisikin ensisijaisesti varmistaa, että YVA-menettelyssä todetut ympäristölliset seikat otetaan kestävästi huomioon voimajohdon toteutuksessa. Lakiluonnoksessa lunastuslupaviranomainen veloitetaan tekemään sellaista ympäristöllistä ja alueiden käytöllistä harkintaa, joka lähtökohtaisesti ei kuulu sen asiantuntemukseen. Lupaharkinnassa tulisi edelleenkin antaa korostettu merkitys ympäristövaikutusten arviointiselostukselle sekä yhteysviranomaisen siitä antamalle perustellulle päätelmälle.

Erityisiä huomioita

Haluamme nostaa esille seuraavia asioita, joiden osalta perustelumuihisti ja lakiluonnosta tulisi tarkentaa:

4 §:n 2 momentti: Sähköjohtoa ja kaasun siirtoputkea ei saa rakentaa asemakaavan vastaisesti. Rakentaminen ei saa vaikeuttaa alueen käyttämistä sille maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen.

Yleisesti säännöksestä

Lakiluonnoksen tavoitteena on parantaa ympäristöllisten näkökohtien huomioon ottamista voimajohtojen lupaharkinnassa. Koska nämä hankkeet ovat ympäristöllisin perustein YVA-menettelyssä todettu toteuttamiskelpoiseksi, niin tässä lakimuutoksessa jokaista säännöstä tulisikin peilata YVA-menettelyn tuloksiin. Lakiluonnoksessa asetetaan näiltä osin kunnan tai maakunnan maankäytöllinen etu tärkeämmäksi oikeushyväksi kuin yleinen tarve sekä kaavoitusmonopolin haltijan eli kunnan määrittämä alueidenkäyttö valtakunnallista, yleistä tarvetta edustavaa sähkönsiirtotarvetta tärkeämmäksi, suoraan ja ilman intressivertailuharkintaa.

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvat kantaverkon voimajohtot ovat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) mukaisia voimajohtoja, joilla on energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys. Em. voimajohtojen linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet tulee VAT:n mukaan turvata alueidenkäytön suunnittelussa ja valtion viranomaisten on haettava tavoitteiden toteutumista edistäviä ratkaisuja ja toisaalta pidättäydyttävä tavoitteiden toteutumista vaikeuttavista

13.5.2022

toimenpiteistä. Voimajohtojen toteutuskelpoisuus saattaa vaatia asemakaavasta ja yleispiirteisistä kaavoista poikkeamista. Ehdotettu säännös vaikeuttaa valtakunnallisesti tärkeimpien hankkeiden toteuttamista, mikä ei tulisi olla lain tarkoitus.

Asemakaavan vastaisuus

Vaikka voimassa olevassa lunastuslaissa ei säädetä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelun vaikutuksista lunastusluvan myöntämisen edellytyksiin, alueidenkäytön suunnittelu on kuitenkin otettava huomioon arvioitaessa lunastusluvan edellytyksiä, erityisesti punnittaessa lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaisesti sitä, onko lunastuksen tarkoitus yhtä sopivasti saavutettavissa jonkin toisen kuin lunastusluvan mukaisen linjausvaihtoehdon mukaisesti. Tätä kysymystä arvioidaan lunastuslupapäätöksen ajankohtana voimassa olleiden kaavojen maankäyttövarausten mukaisesti. Myös maakuntakaavan viranomaisvaikutus (viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. MRL 32.2 §) ohjaa lunastuslupaharkinnassa ottamaan huomioon yleispiirteisenkin kaavan sisällön.

Voimassa olevan LunL 4 §:n menettelyssä on kyse säännöksen ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella kaavoituksen *huomioon ottamisvelvollisuudesta ja kaavoituksen vaikeuttamisen kiellosta*. Tämän menettelyn kirjaamista lakiin voi pitää perusteltuna ja HE:n perusteluissa 4 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaankin: ”2 momentissa esitetään säädettäväksi kaavojen huomioon ottamisesta sähköjohdon kaasun siirtoputken lupaharkintatilanteessa”.

Säännösehdotus on kirjoitettu kuitenkin muuhun kuin kaavoituksen huomioon ottamisvelvoitetta koskevan muotoon ja siinä ehdotetaan voimajohdon lunastamisedellytysten kytkemisestä kaavaratkaisuiden sisältöön. Ehdotettu kielto rakentaa voimajohto asemakaavan vastaisesti tarkoittaisi LunL 4.1 §:n intressivertailun jälkeenkkin, jossa kaavoitus on jo otettu huomioon, tarvetta saattaa asemakaavaratkaisu voimajohdon sijoittamisen mahdollistavaksi. Käytännössä kielto rakentaa asemakaavan vastaisesti tarkoittaisi sijoittamisen mahdollistavaa asemakaavan laatimista.

Kaavoissa osoitetut alueidenkäyttöratkaisut ovat eri intressien yhteensovittamisen tulos, joka vaihtelee kaavalajista, kaava-alueesta ja kaavan laatimisajankohdasta riippuen. Kaavaratkaisujen syntymistä ohjaa paitsi MRL:n kaavojen sisältövaatimuksia koskevat oikeudelliset reunaehdot myös kunnalliseen päätöksentekomenettelyyn liittyvä poliittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta. Maankäytön suunnittelun ollessa keskeinen osa kunnallista itsehallintoa, kunnalla on harkintavalta päättää mitä kaavoja se laatii ja missä järjestyksessä. Tästä seuraa, ettei yhdelläkään toimijalla ole subjektiivista oikeutta saada haluamaansa kaavaratkaisua.

Ylimaakunnallisten kantaverkon voimajohtohankkeiden reittisuunnitteluun vaikuttaa lukuisia tekijöitä. Niitä ovat esimerkiksi asutus ja muu maankäyttö, erilaiset ympäristökohteet ja suojeluarvot, teknistaloudelliset reunaehdot sekä voimajohtohankkeen taustalla olevat kantaverkon kehittämistarpeet. Voimajohdon reittiin vaikuttavat myös sen varrella olevien sähkön tuottajien ja kuluttajien sekä verkkoyhtiöiden liityntätarpeet. Yksittäisen kunnan viranomaisten on tästä syystä käytännössä

Fingrid Oyj

Katuosoite
Läkkisepäntie 21
00620 Helsinki

Postiosoite
PL 530
00101 Helsinki

Puhelin
030 395 5000

Faksi
030 395 5196

Y-tunnus 1072894-3, ALV rek.
etunimi.sukunimi@fingrid.fi
www.fingrid.fi

13.5.2022

mahdotonta tarkastella koko hankekokonaisuutta ja sen kokonaisvaikutuksien optimointia suhteessa yksittäiseen kuntakaavaan tai sen osaan.

Valtakunnallisesti merkittävän, ehkä satoja kilometriä pitkän ja useiden kuntien ja maakuntien läpi kulkevan voimajohtohankkeen asemakaavan mukaisuuden varmistaminen kaavamuuksineen ja niihin mahdollisesti liittyvine muutoksenhakuprosesseineen, merkitsisi paitsi ajallista viivettä myös toteuttamisedellytysten arvioinnin merkittävää heikkenemistä. Valtioneuvostotasoinen päätöksenteko lunastuslupamenettelyssä valtakunnallisesti merkittävän hankkeen toteuttamisesta yleisen tarpeen vuoksi olisikin lakiehdotuksen seurauksena alisteinen kunnan tai kuntien kaavoitusta koskevan kaavoitusmonopolin käytölle.

Ehdotettu mahdollisuus ratkaista asemakaavan mukaisuus MRL:n mukaisessa poikkeamispäätösmenettelyssä ei poista em. ongelmaa, sillä voimassa oleva MRL 171 §:n sisältää sekä oikeusharkintaa että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Säännös on kirjoitettu muotoon, jossa poikkeamisedellytykset ovat oikeusharkintaa, mutta mahdollisuus poikkeamisen myöntämiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaa "kunta voi erityisestä syystä myöntää -". Kunnalla ei siis olisi velvollisuutta myöntää poikkeamista asemakaavassa osoitetusta kaavamerkinnästä voimajohdon rakentamisen mahdollistamiseksi, vaikka 171 §:n poikkeamisen edellytykset täytyisivät.

Lunastamisen peruskriteerinä oleva *yleinen tarve* kytkeytyy voimajohtoasioissa välttämättömän energiahuoltoon liittyvän tehtävän toteuttamiseen. Kantaverkon voimajohdot ovat poikkeuksetta täyttäneet yleisen tarpeen määritelmän hallinto- ja oikeuskäytännössä. Yhteiskunnan toiminnan kannalta *välttämättömien* voimajohtojen sijoittaminen tulisi voida jatkossakin ratkaista yksittäisten kuntien suunnittelu- ja lupamenettelyistä riippumatta.

Ehdotus:

Edellä esitetyin perustein ehdotamme 4 §:n 2 momentin asemakaavan vastaisuutta koskevan säännön poistamista kokonaan. Pykälän 1 momentti sellaisenaan ohjaa suunnittelua ja lupaharkintaa siten, että voimajohtohanke on mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen asemakaavan ja yleispiirteisten kaavojen kanssa. Kunnan on mahdollista osallistua YVA-menettelyyn ja kuntaa kuullaan lunastuslupan hakumenettelyssä. Kaava yksistään ei saisi estää ympäristövaikutuksiltaan, teknisiltä ominaisuuksiltaan ja kustannuksiltaan tarkoituksenmukaisimman voimajohtoreitin valintaa.

4 §:n 3 momentti: ”Lunastuslupapäätöksessä on annettava hankkeesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten rajoittamiseksi tarpeelliset määräykset johtoreitistä, hankkeen toteuttamistavasta ja ajankohdasta sekä hankkeen vaikutusten tarkkailemisesta.”

4 §:n perustelut: ”Eräissä tilanteissa saattaa olla tarpeen antaa määräyksiä hankkeen toteuttamistavasta ja -ajankohdasta. Nämä kuuluvat lähtökohtaisesti hankkeesta vastaavan päätösvaltaan, minkä vuoksi näitä koskevia määräyksiä tulisi antaa ainoastaan niissä tilanteissa, jossa nämä ovat välttämättömiä haitallisten vaikutusten aiheutumisen ehkäisemiseksi ja laissa turvattujen oikeushyvänturvaamiseksi. Näitä voitaisiin käyttää esimerkiksi lintujen pesimärauhan turvaamiseksi tai viljelysten turmeltumisen ehkäisemiseksi.”

13.5.2022

Fingridin maankäyttö- ja ympäristöpolitiikassa todetaan, että voimajohtojen rakentamisessa tavoitteena on samaan aikaan turvata kantaverkon käyttövarmuus sekä minimoida rakentamisesta ympäristölle, maanomistajille ja lähialueen asukkaille aiheutuva haitta. Työvaiheet ajoitetaan mahdollisuuksien mukaan routa-aikaan tai muuhun ympäristön kannalta sopivaan ajankohtaan ja aiheutetut vahingot korjataan tai korvataan sekä työmaiden jäljet siistitään. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vaikka maanviljelylle aiheutuvia vahinkoja pyritään minimoimaan, niitä ei voida aina täysin välttää, koska esimerkiksi sähkön saannin turvaaminen voi määrittää voimajohtojen rakentamisajan viljelykaudelle. Lisäksi ilmaston lämpeneminen johtaa jo nyt todettuihin lyhentyneisiin tai jopa kokonaan puuttuviin routa-aikoihin.

Työnaikainen viljelyksille aiheutuva vahinko on edellä mainituista seikoista johtuen tyypillinen voimajohtohankkeesta aiheutuva kertaluonteinen vahinko. Nämä vahingot korjataan tai korvataan lunastustoimituksessa, jolloin pidämme tarpeettomana käyttää tällaista seikkaa perusteena antaa lunastusluvassa määräyksiä. Hankkeen toteuttamisesta aiheutuva taloudellinen menetys, joka maanomistajalle korvataan, ei saa vaikuttaa hankkeen toteuttamisedellytysten harkintaan.

Ehdotus:

Ehdotamme, että kyseistä momenttia täydennetään siten, että määräykset eivät saa johtaa siihen, että hankkeen teknistaloudellinen toteuttamiskelpoisuus hankkeen tarkoitus ja tarve huomioiden oleellisesti kärsii, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin voimassa. Toisin sanoen, määräyksessä tulee huomioida lunastuslain 4 §:n 1 momentin intressivertailu, eli mikäli hankkeesta koituva hyöty on suurempi kuin haitta, jota määräyksellä suojellaan, ei määräys saa oleellisesti heikentää toteuttamiskelpoisuutta. Tällainen sääntely sisältyy esim. vesilakiin (VL 2 luvun 7 § ja 3 luvun 10 §).

Ehdotamme lisäksi, että perusteluista poistetaan mahdollisuus antaa määräyksiä viljelysten turmeltumisen ehkäisemiseksi.

4 §:n perustelut: ”Johtoreitti tulisi sovittaa vallitseviin maanomistusoloihin ja alueen maankäyttöön siten että siitä eri tahoille aiheutuva haitta kokonaisuutena arvioiden jäisi mahdollisimman pieneksi. Jossain tilanteissa saattaa olla esimerkiksi toimivien ratkaisujen sijoittaminen erillisiin johtoreitteihin tai vaikkapa liikenneinfrastruktuurihankkeiden yhteyteen.”

Voimajohtoreitti suunnitellaan teknistaloudellisesti ja ympäristöllisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla siten, että kiinteistörajoja ja maanomistusta ei lähtökohtaisesti huomioida. Tämä on maanomistajien kannalta tasapuolisin ja oikeudenmukaisin tapa johtoreitin sijoittamiseen. Ympäristövaikutuksiin sisältyy vallitsevan maankäytön tarkastelu, ei siis kuitenkaan maanomistusolojen. Huomattavaa myös on, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat voimajohtojen sijoittamista ensisijaisesti olemassa olevien johtokäytävien varaan.

Ehdotus:

Ehdotamme, että ”vallitsevat maanomistusolosuhteet” poistetaan johtoreitin määrittämisen perusteista, se ei edusta tavoiteltavaa reittisuunnittelua. Lisäksi jälkimmäinen virke tulisi muotoilla siten, että olemassa olevien johtokäytävien ja

13.5.2022

liikenneinfrastruktuurin hyödyntäminen on valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteistakin johtuen pääsääntö eikä poikkeus.

Ystävällisin terveisin

Fingrid Oyj


Timo Kiiveri


Jussi Jyrinsalo