

9.7.2025

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE UUDEKSI ALUEIDENKÄYTTÖLAIKSI

LAUSUNTOPYYNNÖN DIAARINUMERO: VN/26856/2023

1 KOMMENTIT LUVUSTA 1 YLEISET SÄÄNNÖKSET

Fortum Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto esillä olevaan hallituksen esitysluonnokseen.

Luonnos sisältää erittäin ongelmallisia muutoksia erityisesti tuulivoiman etäisyysvaatimuksiin ja aurinkovoiman kaavoitukseen liittyen. Pidämme tärkeänä, että näitä muutoksia harkitaan uudelleen lain jatkovalmistelussa, jotta Suomen tavoitteet puhtaan ja kohtuuhintaisen sähköntuotannon lisäämisestä, sekä uusien investointien houkuttelusta eivät vaarannu. Olemme antaneet esimerkkejä sääntelyn mahdollisista käytännön vaikutuksista tuulivoimaprojekteihin hallituksen esitysluonnoksen lukua 8 koskevissa kommentteissamme.

2 KOMMENTIT LUVUSTA 4 MAAKUNTAKAAVA

Fortum näkee erittäin hyvänä asiana, että maakuntakaavan tehtävä rajattaisiin esityksessä vain valtakunnallisiin tai maakunnallisiin asioihin, kun voimassaolevassa laissa viitataan myös paikallisiin tavoitteisiin.

Esityksen mukaan maakuntakaava on ”otettava huomioon” yleiskaavaa laadittaessa, kun voimassaolevan lain mukaan maakuntakaava ”on ohjeena” kuntakaavoituksessa. Fortum näkee tämän muutoksen erittäin positiivisena. Fortum kuitenkin toteaa, että pykälätason sanamuoto ”otettava huomioon” ei välttämättä riittävästi takaa tarkoitettua olennaista muutosta. Tämän vuoksi Fortum esittää säännöksen täsmentämistä edelleen tuomalla perustelujen konkretisointia säännökseen.

Hallituksen esityksessä esitetään, että maakuntakaavan voisi asemakaavojen ja yleiskaavojen tapaan määrätä ennen hyväksymispäätöksen lainvoimaisuutta täytäntöönpantavaksi vain kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten ei voida katsoa kohdistuvan. Voimassa olevan lain mukaan maakuntahallitus voi määrätä maakuntakaavan kokonaan täytäntöönpantavaksi ennen kuin hyväksymispäätös on saanut lainvoiman. Fortum toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteena on vauhdittaa kasvun ja investointien saamista Suomeen. Fortum näkee, että maakuntakaavojen valituskäsittely hidastaa merkittävästi myös alempien, kunnallisten kaavatasojen edistämistä ja tätä kautta hidastaa investointien saamista Suomeen.

3 KOMMENTIT LUVUSTA 5 YLEISKAAVA

Esityksen 38 §:n mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa yleiskaavan ohjausvaikutuksista poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan yleiskaavan tulisi olla ”ilmeisen vanhentunut”. Fortum tukee muutosta ja yhtyy perusteluihin, joiden mukaan

9.7.2025

muutoksella lisättäisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksen joustavuutta tilanteissa, joissa asemakaava voidaan perustellusti laatia yleiskaavasta poiketen.

Hallituksen esityksen 34 §:ssä säädettäisiin olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja infrastruktuurin hyödyntämistä koskevasta sisältövaatimuksesta. Vaatimus vastaisi muuten voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentin 2 kohtaa, mutta siihen olisi sisällytetty uusi infrastruktuurin hyödyntämistä koskeva vaatimus. Ehdotetun olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä koskevan vaatimuksen myötä myös yhdyskuntarakenteeseen ulkopuolisen infrastruktuurin kuten voimajohtoverkon hyödyntämiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota yleiskaavaa laadittaessa.

Fortum tuo esiin, että sähkömarkkinalaki ei tällä hetkeltä kaikilta osin mahdollista sekä tuotannon, että käyttöpaikkojen liittämistä sähköverkkoon. Lisäksi korostamme, että toiminnan turvaamiseksi useissa hankkeissa ei ole mahdollista hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria. Näemmekin, että esitettyä kohtaa olisi tarpeen lieventää niin, että siitä ei synny kaavallista valitusperustetta.

Esitys sisältää uuden säännöksen (41 §) yhteiskäsittelystä. Fortum kannattaa uutta säännöstä, joka voi joissain tapauksissa keventää hallinnollisia prosesseja kun alueelle ja hankkeelle on tarpeen laatia samaan aikaan sekä yleiskaava että asemakaava. Fortum pitää tärkeänä, että yhteiskäsittelyä ei säädetä aina pakolliseksi, vaan esityksen mukaisesti yhteiskäsittelyä on mahdollista noudattaa. Fortum näkee hyväksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmien sekä vuorovaikutukseen liittyvien menettelyiden ja kuulutusten yhdistämisen. Säännös on looginen siinä mielessä, että voimassaolevan yleiskaavan sijaan uusi yleiskaava ohjaisi laadittavaa asemakaavaa.

Fortum katsoo kuitenkin, että käytännössä hallinnollisen taakan vähentyminen jäänee rajalliseksi, sillä perustelujen mukaan kaavojen asiakirjojen tulee olla erilliset. Fortumilla on tällä hetkellä käynnissä hankkeita, joissa laaditaan samanaikaisesti yleis- ja asemakaavoja. Fortum näkee, että esimerkiksi kahden kaavaselostuksen laatiminen lisää työmäärää merkittävästi saavutettuun etuun verrattuna. Fortum ehdottaa, että kaavakarttoja ja -määräyksiä lukuunottamatta asiakirjat voitaisiin laatia yhtenä kokonaisuutena.

4 KOMMENTIT LUVUSTA 6 ASEMAKAAVA

Esityksen 90 §:n mukaan maanomistajalla olisi oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai suoraan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle. Kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Fortum näkee erittäin hyvänä asiana maanomistajan oikeuden kaavoitusaloitteen laatimiseen ja erityisesti sen, että kaavoitusaloitteen käsittelylle on esitetty määräaika.

5 KOMMENTIT LUVUSTA 8 TUULIVOIMARAKENTAMISTA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Etäisyysvaatimus

9.7.2025

Lakiluonnoksen 68 §:ssä ehdotetaan, että asumisen ja tuulivoimalan väliseksi minimietäisyydeksi säädettäisiin kahdeksan kertaa tuulivoimalan kokonaiskorkeus, mikäli tuulivoimarakentaminen sijoittuu muualle kuin maakuntakaavassa osoitetulle alueelle. Tästä voitaisiin poiketa, jos kaikilta kyseisen alueen maanomistajilta tai vuokraoikeuden haltijoilta saataisiin kirjallinen suostumus.

Fortum vastustaa esitettyä etäisyysääntöä, joka on keinotekoinen rajoitus tuulivoiman sijoittumiselle. Ehdotus vaarantaa vakavasti hallitusohjelman tavoitetta nostaa Suomi puhtaan energian edelläkävijäksi ja nähdäksemme estää tarvittavan sähköntuotannon lisäyksen sekä sähköä käyttävien investointien realisoitumisen Suomeen. Tuuli- ja aurinkovoiman tuottama edullinen uusiutuva sähkö on kaiken vihreän siirtymän lähtökohta. Tuotetaan sitten vetyä, synteettisiä polttoaineita, vihreää terästä, alumiinia tai sähkövarastoja, tuotanto perustuu edulliseen uusiutuvaan sähköön. Fortum kehittää tällä hetkellä useita vihreän siirtymän hankkeita ympäri Suomea ja kaikkien hankkeiden osalta lähtökohtana on puhdas uusiutuva sähkö. Jos uusiutuvaa sähköä ei ole tarjolla, menettää Suomi sen kilpailuasemansa muihin maihin verrattuna.

Sähköntuotanto ei ole itseisarvo, vaan sähköä tuotetaan asiakkaiden tarpeeseen. Yhteiskunnan ja teollisuuden tulee vähentää riippuvuuttaan fossiilisista polttoaineista. Osin tämä tapahtuu toimintojen ja prosessien suoralla sähköistyksellä, mutta vedyn ja vetyjohdannaisten käyttö tulee olemaan ratkaisevassa asemassa. Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että Suomen osuus EU:n puhtaan vedyn tuotannosta olisi 10 %. Fingridin ja Gasgridin skenaariotöissä on arvioitu, että vedytalouden sähköntarve kaksin- tai kolminkertaistaisi Suomen nykyisen sähkönkulutuksen 2030- ja 2040-luvulle mentäessä. Lisäksi RED III -direktiivin mukaisten RFNBO polttoaineiden tuotantoon on käytettävä nimenomaan uusiutuvaa sähköä. Sähköntuotannon lisääminen seuraavan noin 10 – 15 vuoden aikana tulee valtaosin perustumaan tuulivoimaan sekä osin aurinkovoimaan. Suomen tuuliolosuhteet ovat suotuisat ja kilpailukykyimme Euroopassa on erittäin hyvä. Mikäli investointiedellytykset heikkenevät esimerkiksi ennakoimattoman sääntelyn vuoksi, perusta Suomen talouskasvulle uhkaa murentua.

Voimme kuvata esitetyn etäisyysvaatimuksen seurauksia käytännön esimerkin kautta: Närpiössä ja Kristiinankaupungissa sijaitsee Suomen kolmanneksi suurin tuulipuisto Pjelax. Tuulipuisto vihittiin käyttöön vuosi sitten ja se koostuu 56 tuuliturbiinista, joiden suurin korkeus on 240 m ja kokonaisteho on 380 MW. Tuulipuisto tuottaa noin 1,1 TWh uusiutuvaa sähköä vuodessa.

Jos Pjelaxin tuulipuistoon olisi sovellettu ehdotettua etäisyysvaatimusta, etäisyysvaatimuksen pituus olisi noin 2 km. Tämä olisi pienentänyt nykyisin käytettävissä olevaa aluetta huomattavasti. Tuulipuiston turbiinimäärää olisi jouduttu vähentämään 21 turbiinilla, mikä olisi pienentänyt investointia yli 100 M€:lla. Tuotetun sähkön määrä olisi vähentynyt 38 % jäaden noin 0,68 TWh:iin.

Toisena esimerkkinä voi esittää nykyturbiinien korvaamista siinä vaiheessa, kun voimalaitoksen elinkaari loppuu noin 30 vuoden kuluttua. Mikäli kyseinen säätely olisi silloin voimassa ja tuuliturbiinien korkeus silloin olisi 300 m, suoja-alue olisi vajaat 2,5 km. Tällöin turbiinimäärää tulisi vähentää alkuperäisestä 32:lla ja suuremmasta yksikkötehosta huolimatta sähköntuotanto jäisi noin puoleen nykyisestä.

9.7.2025

Jos nyt esitetty sääntely olisi voimassa, kyseisten esimerkki-investointien kannattavuus heikkenisi oleellisesti, tai vaihtoehtoisesti tuulipuiston tuottaman sähkön hinta olisi merkittävästi nykyistä korkeampi. Laskettaessa tuulivoimapotentiaalia tietyllä alueella, esitetyllä sääntelyllä alueen hyödyntäminen olisi merkittävästi pienempi nykyiseen verrattuna. Kääntäen, sähköntuotanto vaatisi jatkossa monin kerroin tilaa, jolloin paine jalostaa luonnontilaisia alueita lisääntyisi.

Pienemmissä tuulipuistoissa muutos voi olla vielä dramaattisempi. Myöskin Närpiössä sijaitsevan Kalaxin tuulipuistossa on tätä nykyä 21 tuuliturbiinia. Elinkaaripäivityksen jälkeen halutessa korvata nykyiset turbiinit uusilla 300 m korkeilla yksiköillä, turbiineja voisi enää sijoittaa 4. Näin pientä tuulipuistoa ei kannata rakentaa, joten siinä tilanteessa puisto jouduttaisiin sulkemaan ja purkamaan kokonaan. Tällöin uusiutuvan sähkön tuotanto vähenisi 0,3 TWh.

Esimerkit kuvastavat esitetyn etäisyysääntelyn tuhoisaa vaikutusta tuulivoimalle ja sitä kautta uusiutuvan sähkön lisäämiselle. Suomen Uusiutuvat ry kuvaa omassa lausunnossaan tarkemmin vaikutusta koko alalle. On huomiota herättävää, että tuulivoimaa käsitellään muihin energiantuotantomuotoihin nähden eri tavalla. Sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia. Epäselvää on myös, miten on päädytty ehdottamaan nimenomaan kahdeksankertaista korkeutta minimietäisyydeksi ja miksi ehdotuksesta ei käytännössä ole lainkaan tehty vaikutuksenarviota.

Ympäristöministeriön vuonna 2024 teettämässä selvityksessä tuulivoimaloiden ja asutuksen välisen etäisyyteen vaikuttavista ohjauskeinoista ei oteta johtopäätöksissä mitään kantaa, miten vähimmäisetäisyysääntely tulisi kehittää, saati sen tarpeesta. Lähinnä johtopäätöksenä esitetään, että vähimmäisetäisyyden määrettä ja pituutta tulisi tutkia lisää.

Tuulivoiman hyväksyttävyyys on tärkeä asia, johon Fortum käyttää paljon voimavaroja. Ajantasaisen ja oikean tiedon esittäminen suoraan kuntalaisille ja eri sidosryhmille on osoittautunut hyväksi toimintatavaksi. Loppuvuonna 2024 Fortum teetti Taloustutkimuksella kyselyn Pjelas tuulipuiston vaikutuspiirissä asuville. Tutkimuksen mukaan, 74 % vastaajista suhtautuu tuulipuistoon myönteisesti tai erittäin myönteisesti. Alle 4 km etäisyydellä asuvista vastaajista vastaava luku on peräti 78 %. Tämä osoittaa mielestämme sen, että nykylainsäädännössä ei olisi suuria muutostarpeita ja että näiltä osin hallitusohjelmassa esitetty huoli tuulivoiman sosiaalisesta hyväksyttävyydestä on hyvin hallinnassa ilman lisätoimenpiteitä.

Näemme lisäksi riskinä sen, että etäisyysvaatimusta ryhdytään käyttämään myös sellaisilla alueilla, jotka on osoitettu maakuntakaavassa. Kun kunta on yleiskaavoittamassa tuulipuistoa, hankkeen vastustajat saattavat esittää kahdeksankertaisen korkeuden minimietäisyydeksi asuinrakennuksiin, riippumatta siitä onko aluetta osoitettu maakuntakaavassa vai ei. Tällaisessa tilanteessa paikallinen kuntapäätäjä tulee olemaan hankalassa asemassa argumentointinsa suhteen. Millä keinoilla hän puolustaa lyhyempää etäisyyttä asutukseen? Maakuntakaava terminä on useimmille kuntalaisille melko tuntematon vailla suurempaa merkitystä, ja sen painoarvo on kevyt paikalliskeskustelussa. Tällainen käytäntö uhkaa vähentää tuulivoimarakentamista entisestään.

9.7.2025

Fortum vastustaa minimietäisyysvaatimuksen säätämistä esitetystä muodossa. Tuulivoiman sijoittuminen tulisi jatkossakin tapahtua ensisijaisesti vaikutustenarvioon perustuen, jolloin paikalliset olosuhteet voidaan ottaa huomioon tuulipuistojen sijoittumisessa.

Kirjallinen suostumus

Tuulipuiston viereisten maanomistajien ja maanvuokrahaltijoiden kirjallisen suostumuksen saanti etäisyysvaatimuksen lyhentämiseksi on käytännössä miltei mahdotonta maanomistajien suuren määrän vuoksi. Esimerkiksi Pjelaxin tuulipuiston aluetta vuokrataan noin 400:lta maanomistajalta. Vielä laajemman alueen maanomistajien kontaktointi on haastavaa. On todennäköistä, että tuulipuistoa ympäröivällä alueella löytyy aina yksittäisiä henkilöitä, jotka eivät pidä tuotantomuodosta, ja näin ollen vastustavat etäisyysvaatimuksen alittamista. Tältä osin lakiehdotuksen suomasta poikkeuksesta tulee mitä suurimmalla todennäköisyydellä kuollut kirjain, jota käytännössä ei voi soveltaa.

Jos kirjallisesta suostumuksesta säädetään, Fortum katsoo, että myönteinen vastaus tulisi saada yli puolelta suostumusmenettelyssä mukana olevalta (yksinkertainen enemmistö) ja että suostumus tulisi kirjata kiinteistörekisteriin kiinteistön rasitteeksi.

6

KOMMENTIT LUVUSTA 9 AURINKOVOIMARAKENTAMISTA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Ehdotus yleiskaavan käytöstä suoraan aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena on kannatettava. Muutoksella asetetaan aurinko- ja tuulivoima samalle viivalle, mikä helpottaa esimerkiksi niin sanottujen hybridivoimalaitosten luvittamisen. Laissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että hybridivoimaloita voidaan kaavoittaa samalla kaavalla. Lisäksi kaavan tulisi mahdollistaa sähkövaraston rakentaminen samalle alueelle.

Aurinkovoimahankkeen kehittämisestä metsämaalle säädetään esitysluonnoksen 71 §:ssä. Lain perusteluissa tulisi konkreettisemmin avata, mitä ”ei osoiteta merkittävässä määrin metsämaalle” tarkoittaa. On epäselvää minkä suhteen merkittävyyttä arvioidaan: hankekohtaisesti, alueellisesti vai jopa valtakunnallisesti, ja millä tavalla objektiivinen kriteeri merkittävyydelle asetetaan. On myös ongelmallista kohdistaa kyseistä säädöstä yhdelle maankäyttömuodolle. Luonnon monimuotoisuuden säilymisen osalta maankäytön muutoksen syy lienee toissijainen. Uusiutuvan aurinkoenergian tuotanto tuskin aiheuttaa suurinta muutosta luonnon monimuotoisuudelle verrattuna muihin maankäyttömuotoihin, joissa metsää hakataan.

7

KOMMENTIT LUVUSTA 18 MUUTOKSENHAKU

Fortum näkee erittäin hyvänä, että esityksen 110 §:n mukaan asuntorakentamisen tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavan asemakaavan valituksen kiireellistä käsittelyä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin siten, että myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta tärkeä kaava katsottaisiin yhteiskunnallisesti merkittäväksi. Säännöstä täsmennettäisiin lisäksi siten, että kiireellisyys arvioitaisiin suhteessa muihin alueidenkäyttölain mukaisiin kaavavalituksiin ja rakentamislain mukaisiin lupapäätöksiin.

9.7.2025

Fortum näkee myös erittäin tärkeänä, että esityksen 111 §:n mukaan uusiutuvan energiantuotannon tai ydinvoiman kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus, 67 §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus sekä 70 §:ssä tarkoitettua aurinkovoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus olisi käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja rakentamislain mukaisia lupa-asioita koskeviin valituksiin. Fortum näkee tärkeänä, että pykälään on täsmennetty, että uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävänä asemakaavana pidettäisiin myös sellaista asemakaavaa, jossa käsitellään uusiutuvaa energiantuotantoa palvelevia toimintoja kuten energiavarastoja.

Hallituksen esityksen 114 §:ssä ehdotetaan, että asemakaavan valitusoikeus rajattaisiin asianosaisiin sellaisten asemakaavojen osalta, jotka laaditaan voimassa olevan yleiskaavan alueelle yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Valitusoikeutta ei siis enää olisi mainittujen asemakaavojen osalta kunnan jäsenillä, vaan ainoastaan asianosaisilla eli niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Fortum pitää esitettyä muutosta erittäin positiivisena.

Rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeus asemakaavoista kytkettäisiin (114 §) kaavaehdotuksesta tehtyyn muistutukseen. Fortum kannattaa esitystä ja näkee kaavoituksen kaikkia osapuolia hyödyttävänä suuntauksena sen, että sääntely ohjaa yhdistyksiä ottamaan kantaa asioihin valituksen sijaan suunnitteluvaiheessa.

8

KOMMENTIT RAKENTAMISLAIN MUUTTAMISESTA

Fortum ei kannata ehdotusta rakentamislain muuttamisen 46 §:ssä esitettävää säädöstä, joka velvoittaisi asemakaavan laatimista vähintään 10 ha:n aurinkovoimalalle ja esittää momentin poistamista. Määräalan vähimmäiskoko mahdollistaa vain pienen aurinkovoimalan rakentamisen, jonka teho on noin 5 – 7 MW. Asemakaavoituksen ulottaminen hyvin pieniin hankkeisiin lisää niiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia oleellisesti. Pienissä hankkeissa vaatimus uhkaa tosiasiallisesti estää kannattavan hankkeen kehittämisen. Ehdotus voidaan tulkita ristiriitaiseksi Alueidenkäyttölain luonnoksen 70 §:n kanssa, jolloin jää epäselväksi voidaanko aurinkovoimala rakentaa pelkän yleiskaavan perusteella. Ehdotus ei ole hallitusohjelmassa sovitun luvituksen sujuvoittamisen mukainen ja sen vaikutus ei tue tavoitetta kaksinkertaistaa puhtaan sähkön tuotantoa Suomessa. Asemakaavan laatiminen tulisi lähtökohtaisesti aina perustua siihen, mitä muuta yhteensovittavaa alueella on.