

## ALUEIDENKÄYTÖN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUS – YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE 2.1.2024

Alueidenkäytön lainsäädäntöä uudistetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti. Tavoitteena on mm. edistää kaavoituksen sujuvuutta, hyvää elinympäristöä ja alueiden elinvoimaisuutta. Ensimmäinen sidosryhmätilaisuus järjestettiin 4.12.2023. Tilaisuudessa sidosryhmiä kannustettiin tuomaan esille omia ehdotuksiaan muutoksessa huomioitavaksi. **Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry** ehdottaa seuraavien tuulivoimarakentamiseen liittyvien säädösten ottamista alueidenkäyttölakiin:

1. Kuntalaisten kuuleminen ennen kaavoitusaloitteen hyväksymistä
2. Kaavan hyväksymispäätöstä koskevan valitusoikeuden laajentaminen kaikkiin niihin tahoihin, joihin tuulivoimahankkeen vaikutuksetkin ulottuvat.
3. Maakuntakaavan oikeus- ja ohjausvaikutus säilyminen myös tuulivoimarakentamisessa.
4. Valtakunnallisesta minimietäisyydestä tuulivoimaloiden ja asuinrakennusten välillä määräys alueidenkäyttölakiin.

### Tuulivoimaa koskevan erityissäätelyn tarve:

Tuulivoima on nopeimmin kasvava ja laajimmin ympäristöön vaikuttava teollisuudenala tämän hetken Suomessa. Tuulivoimahankkeita on vireillä moninkertainen määrä muihin vastaaviin teollisiin hankkeisiin verrattuna. Tuulivoimarakentamiseen sovelletaan samoja kaavoitusta ja rakentamista koskevia säädöksiä kuin muuhunkin rakentamiseen, vaikka tuulivoima poikkeaa vaikutuksiltaan olennaisesti tavanomaisesta asuin- ja maatalousrakentamisesta. Tuulivoimassa on kyse teollisista hankkeista mittavine rakenteineen. Nykyisessä rakentamista koskevassa lainsäädännössä on vain harvoja tuulivoimaa koskevia erityissäädöksiä, ja niidenkin tarkoituksena on pikemminkin lieventää lain yleisiä määräyksiä, kuin ehkäistä tuulivoimasta aiheutuvia haittoja tai korjata siihen liittyviä epäkohtia.

### Kuntalaisia tulee kuulla ennen kaavoitusaloitteen hyväksymistä ja kaavoituksen käynnistymistä koskevaa päätöstä – toteuttamiskelvottomien hankkeiden karsiutuminen varhaisessa vaiheessa olisi kaikkien etu:

Kaavoituksen vireilletulon muotoa ja ajankohtaa ei ole nykyisessä laissa määritelty, vaan kaavoitus voi tulla vireille eri tavoin. Myöskään kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamista ei yksiselitteisesti määritellä laissa. **Varhaisen vuorovaikutuksen periaatteen** mukaisesti ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla (lähde 1, s. 467), mutta se ei useinkaan toteudu tuulivoiman kohdalla.

Tuulivoimakaavoitus lähtee lähes poikkeuksetta liikkeelle tuulivoimayhtiön tekemällä kaavoitusaloitteella, ja kaavoitus käynnistyy kunnan viranomaisen, yleensä kunnanhallituksen nimenomaisella päätöksellä. Ennen kaavoitusaloitteen jättämistä tuulivoimayhtiön ja kunnan edustajien välillä on yleensä jo käyty melko pitkälle meneviä neuvotteluja, ja kunta on siinä vaiheessa jo muodostanut periaatteellisen kantansa tuulivoimahankkeen hyväksyttävyyteen, ja ilmaissut sen tuulivoimayhtiölle.

Voidaan siis sanoa, että kaavoituksen käynnistämispäätös on toiseksi tärkein hankkeen toteutumista koskeva päätös, ja lähes yhtä tärkeä kunnan kannan ilmaisu tuulivoimahankkeen suunnittelijan suuntaan kuin kaavan hyväksymistä koskeva päätös.

Kunnan ja tuulivoimayhtiön väliset neuvottelut käydään kuitenkin tässä vaiheessa hyvin pienessä piirissä, ja ilman kuntalaisten näkemysten selvittämistä ja huomioimista. Nykyisin kaavoituksen käynnistämisestä päätetäänkin lähes poikkeuksetta ennen kuin suunniteltavasta hankkeesta on millään tavalla kuultu kuntalaisia tai edes tiedotettu kuntalaisille mitään. Normaali käytäntö on, että tuulivoimahanke tulee julkiseksi vasta sen jälkeen, kun kunta on hyväksynyt kaavoitusaloitteen. Siihen asti valmistelu on salaista.

Kaavoituksen käynnistämispäätös käynnistää myös kaavoituksen edellyttämät ympäristö- ja muut selvitykset, jotka voivat maksaa tuulivoimahankkeen suunnittelijalle useita satoja tuhansia euroja. Nämä kustannukset menevät hukkaan, jos tuulivoimahanke osoittautuu toteuttamiskelvottomaksi esimerkiksi kuntalaisten vastustuksen tai kuntalaisten tiedossa olevien ympäristöarvojen merkittävyyden vuoksi.

Siksi olisi järkevää selvittää tuulivoimahankkeen hyväksyttävyyttä kuntalaisten näkökulmasta jo ennen kaavoituksen käynnistymistä. Parhaiten se olisi toteutettavissa **kuulemalla kuntalaisia kaavoitusaloitteesta ennen sen hyväksymistä ja kaavoituksen käynnistämispäätöstä.**

Kuulemisvelvollisuudesta voitaisiin säätää **lisäämällä alueidenkäyttölain 62, 63 tai 64 §:ään tai vaihtoehtoisesti lain 10 a lukuun määräys, jonka mukaan kunnan jäsenille ja osallisille on tiedotettava kaavoitusaloitteesta ja varattava heille tilaisuus esittää siitä mielipiteensä. Tarkemmat määräykset siitä, miten kuuleminen käytännössä tapahtuu, säädettäisiin sitten valtioneuvoston asetuksella.**

**Kaikkien osapuolten etujen mukaista olisi, että toteutuskelvottomat hankkeet karsiutuisivat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mieluiten jo ennen kuin kaavoitusta on ehditty aloittaa.** Kuntalaisilla ja paikallisilla asukkailla on yleensä parhaat tiedot paikallisista olosuhteista, ja tärkeää paikallista tietoa myös hankkeen toteuttamiskelpoisuuteen liittyvistä seikoista.

Valitusoikeutta kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tulee laajentaa kaikkiin niihin tahoihin, joihin suunniteltavan rakentamisen vaikutuksetkin ulottuvat:

Kunnilla on kaavoitusmonopolinsa turvin yksinoikeus päättää alueensa maankäytöstä, ja tämä koskee myös tuulivoimahankkeita. Valitusoikeus tuulivoimakaavan hyväksymispäätöksestä on asianosaisten lisäksi vain hankkeen sijaintikunnan jäsenillä. Tuulivoimasta aiheutuu kuitenkin lähes aina **kuntarajat ylittäviä vaikutuksia. Tuulivoimahankkeet sijoitetaan hyvin yleisesti kuntien laiduille**, usein aivan kiinni kunnan rajaan, jolloin osa haitoista menee väistämättä naapurikuntien puolelle. Naapurikuntien asukkailla ei ole kuitenkaan keinoja vaikuttaa toisen kunnan puolella tapahtuvaan rakentamiseen ja sieltä tuleviin haittoihin. Asianosaisperusteellakaan heillä ei yleensä katsota olevan valitusoikeutta kaavan hyväksymispäätöksestä.

**Valitusoikeutta tulisikin laajentaa niin, että myös naapurikuntien asukkailla on oikeus valittaa tuulivoimakaavan hyväksymispäätöksestä, mikäli he asuvat tai omistavat kiinteistöjä tuulivoimahankkeen vaikutusalueella.** Valitusoikeuden alueellinen ulottuvuus tulisi määritellä laissa täsmällisesti, jotta vältetään turhat valitusoikeuden olemassaoloa koskevat oikeudenkäynnit. Valitusoikeus voisi ulottua toisen kunnan puolella esimerkiksi kymmenen kilometrin etäisyydelle kaava-alueen rajasta.

Kansalaisten riittävän laaja valitusoikeus on tärkeä osa oikeusvaltioperiaatetta:

Valitusoikeus on tärkeä laadun tae kunnallisessa päätöksenteossa. Se on usein ainoa keino ennalta ehkäistä ja jälkepäin korjata huonoja päätöksiä. Kansalaiset valvovat hallinnon lainalaisuutta kaavoituksessa, ja vain valitusoikeus mahdollistaa oikeusturvan toteutumisen. Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa, esimerkiksi **Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Århusin yleissopimuksessa**, edellytetään kansalaisille riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, ja mahdollisuutta vaikuttaa omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tätä oikeutta ei tule rajoittaa keinotekoisilla rajoilla, kuten kuntarajoilla. Myös **Suomen perustuslaissa säädetty oikeusvaltioperiaate** edellyttää tuulivoimapäätöksiä koskevan **valitusoikeuden ulottumista kaikkiin niihin tahoihin, joihin tuulivoimahankkeen vaikutuksetkin ulottuvat.**

Myös EU on viimeaikaisissa kannanotoissaan katsonut, että valtioiden tulee lainsäädäntöhankkeissaan pyrkiä kansalaisten valitusoikeuden laajentamiseen sen sijaan, että oikeutta supistettaisiin.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus tulee säilyttää tuulivoimarakentamisessa:

Julkisuuteen on kantautunut tietoja, että maakuntakaavan ohjaus- ja oikeusvaikutus aiotaan poistaa tuulivoimarakentamisessa, ja siten vähentää maakunnantason suunnittelua. Se tarkoittaisi tuulivoimahankkeiden sijoittelua koskevan kokonaisvaltaisen suunnittelun vähenemistä entisestään. **Isot tuulivoimahankkeet sähkönsiirtolinjoinen aiheuttavat lähes aina ylikunnallisia vaikutuksia, joten niiden yhteensovittaminen muun maankäytön kanssa edellyttäisi ehdottomasti yhden kunnan aluetta laajempaa suunnittelua**, sekä hankkeiden yhteisvaikutusten huomioimista myös kuntien sisällä. Ylemmän tasoisen suunnittelun tarve vain lisääntyy tuulivoimahankkeiden määrän lisääntyessä eri puolilla maamme.

Tuulivoimahankkeiden kaavoitus ja vaikutusten arviointi hanke kerrallaan soveltuu huonosti kaava-aluetta laajempia vaikutuksia aiheuttavaan tuulivoimarakentamiseen. Jos vaikutuksia arvioidaan ainoastaan hankekohtaisesti tuulivoimarakentamisen yhteis- ja kokonaisvaikutuksiin ei voida riittävästi varautua. Tuulivoimarakentamisen **kokonaisvaikutuksista ei ole vastuussa mikään tahon Suomessa**. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen poistaminen katkaisee myös rakentamisen suunnitteluun kuuluvan yhteyden valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yksityiskohtaiseen kaavoitukseen ja lupapäätöksiin.

Maakunnantasoista alueidenkäytön suunnittelua ei tule vähentää, eikä maakuntakaavan ohjausvaikutusta tuulivoimarakentamisessa tule poistaa, vaan **maakuntakaavan tulee edelleen olla ohjeena kunnan suunnittelulle ja viranomaistoiminnalle. Laissa tulee säilyttää säädökset tuulivoimamaakuntakaavasta, jossa osoitetaan tuulivoimarakentamiseen soveltuvat ja myös tuulivoimarakentamiselle soveltumattomat alueet**. Maakuntakaavassa tulee määrätä tuulivoimahankkeiden keskinäisestä sijoittelusta sekä riittävästä etäisyydestä asutukseen ja arvokkaisiin luontokohteisiin, sekä myös eri hankkeiden välisestä minimietäisyydestä, jotta tuulivoimarakentamisen yhteis- ja kokonaisvaikutukset pysyvät hallinnassa. Laissa tulee myös säätää **maakunnille velvollisuus yhteistyöhön** niissä tapauksissa, joissa maakuntakaavan aluevarauksien mukaisesta rakentamisesta aiheutuisi maakuntarajat ylittäviä vaikutuksia.

Maakuntakaavan tulee merkitä aluevaraukset kaikelle tuulivoimarakentamiselle, myös nykyisin sovellettavan seudullisesti merkittävän rajan alittaville hankkeille. Tai seudullisesti merkittävän hankkeen alarajaa tulee ainakin laskea voimaloiden moninkertaiseksi kasvaneen koon ja tehon vuoksi. Tällä hetkellä ainakin tuulivoimaistuneimmissa maakunnissa tilanne on täysin poissa hallinnasta, kun maakuntakaavan aluevarauksien väliin voidaan sijoittaa suuria määriä pienempiä hankkeita, eikä rakentamisen kokonaisvaikutuksia voida millään tavalla koordinoita.

Alueidenkäyttölakiin säädökset valtakunnallisesta minimietäisyydestä asutukseen:

Alueidenkäyttölakiin tulisi ottaa myös hallitusohjelmakirjauksen mukainen säädös **valtakunnallisesta minimietäisyydestä tuulivoimaloiden ja asuinrakennusten välillä**. Minimietäisyys tulisi määritellä joko absoluuttisena etäisyytenä tai voimaloiden kokonaiskorkeuteen tai nimellistehoon suhteutettuna (esim. 10 x kokonaiskorkeus). Määräys voisi sisältyä esimerkiksi alueidenkäyttölain 10 a lukuun.

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry

Sari Murto, FM  
puheenjohtaja

Lisätiedot: Riitta Lindgren, KTM, luvitusasiantuntija, puh. 0400-555 454, email. [riitta.lindgren@hrl-balancia.com](mailto:riitta.lindgren@hrl-balancia.com)

Lähde 1: Pekka Hallberg, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen, Hannu Ranta ja Jukka Reinikainen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, Helsinki 2020

TUULIVOIMA-KANSALAIKYHDISTYS RY on tuulivoiman vaikutuspiiriin joutuvien kansalaisten etujärjestö. Yhdistys on perustettu vuonna 2012, joten meillä on jo 12 vuoden kokemus tuulivoiman vaikutuksista nimenomaan kansalaisen näkökulmasta. Tavoitteenamme on, että tuulivoimasta ihmisille, luonnolle ja kulttuuriperinnölle aiheutuvat haitat estyvät tai ainakin minimoidaan. Toimimme tuulivoiman epäkohtia koskevan tiedon lisäämiseksi ja epäkohtien korjaamiseksi. Pyrimme vaikuttamaan erityisesti siihen, että tuulivoimaa koskevat säädökset ja viranomaisohjeet saataisiin korjattua tuulivoimarakentamisen nykytilaa vastaavaksi.

<https://tvky.info/>