

Asia: VN/26856/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi**

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

### **Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset**

Metsähallitus pitää hyvänä, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, johon kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä kolmiportainen kaavahierarkia, säilyvät uudessa alueidenkäyttölainsäädännössä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja eri kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten täydentäminen ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuuden huomioimista koskevilla seikoilla on kannatettavaa ja linjassa hallitusohjelman luonnon monimuotoisuuden vahvistamista ja luontokadon torjuntaa koskevien tavoitteiden kanssa.

### **Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät**

Ei kommenttia.

### **Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet**

Maakuntakaavoituksen merkitystä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoijana ja edistäjänä ei enää erikseen mainittaisi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen (20 §) perusteluissa todetaan, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi ottaa huomioon maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksessa siltä osin ja sillä tavoin kuin kunkin kaavamuodon tehtävä ja tarkoitus edellyttävät ja mahdollistavat. Metsähallitus toteaa, että valtion hallinnoimilla alueilla maakuntakaava on usein ainoa kaavamuoto ja siksi merkittävä muun muassa kulttuuriympäristön turvaamista koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnissa. Käytännössä maakuntakaava ei kuitenkaan aina riitä valtakunnallisten kulttuuriperintökohteiden suojelutavoitteiden määrittelyyn.

### **Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava**

Hallituksen esityksen muutoksilla haetaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksen väljempää tulkintaa kuin miten voimassa olevassa laissa käytettyä sanamuotoa ”maakuntakaava on ohjeena” on tulkittu. Metsähallitus pitää tätä kannatettavana. Ehdotettu tuulivoimakaavojen etäisyyssäännös on kuitenkin huomattavan ristiriitainen tämän tavoitteen kanssa, jolla pyritään keventämään maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Ehdotettu etäisyyssäännös tekee maakuntakaavasta lähes sitovan tuulivoimahankkeiden osalta ja lisää maakuntakaavoituksen yksityiskohtaisuutta. Maakuntakaavoituksessa ei voida eikä ehdotetun maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyden mukaisesti tulisiakaan tehdä niin yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja kuin yksityiskohtaisemmassa osayleiskaavassa.

Maakuntakaavan tehtävää rajattaisiin koskemaan ainoastaan vähintään maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Seudullisesti merkittävien alueidenkäyttöratkaisujen tekeminen ja muu kuin vähintään maakunnallisesti merkittäviä asioita koskeva kuntien välisten alueidenkäyttökysymysten ratkaisu tapahtuisi jatkossa kuntien yleis- ja asemakaavoituksessa. Tuulivoimahankkeiden osalta jää nähtäväksi, mitä tapahtuu maakuntaliitoissa seudullisesti merkittävän tuulivoimahankkeen 7-10 voimalan rajalle, kun seudullisesti merkittävien alueidenkäyttöratkaisujen tekeminen siirtyy kunnille, ja mihin maakunnallisesti merkittävän hankkeen raja jatkossa muodostuu. Yhdistettynä tuulivoiman etäisyyssääntelyyn, tämä todennäköisesti tarkoittaa kuitenkin sitä, että jatkossa entistä vähemmän tuulivoimahankkeita tulee maakuntakaavoituksessa osoitetuksi tuulivoimalle ja siten Suomen puhtaan energian lisääminen on käytännössä aurinkovoiman ja nykyisten maakuntakaavojen tuulivoimapotentialin varassa.

Voimassa olevasta laista poiketen uusi alueidenkäyttölaki mahdollistaisi myös poikkeamisen maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa. Poikkeamiselle olisi kuitenkin oltava kunnan alueidenkäytön kehittämiseen liittyvä perusteltu syy, kuten esimerkiksi maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun selkeä vanhentuneisuus. Lisäksi yleiskaavassa esitettävän maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun olisi sopeuduttava maakuntakaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavaa laadittaessa olisi tältä osin otettava huomioon myös maakuntakaavan sisältövaatimukset. Tällä varmistettaisiin, että maakuntakaavasta poikettaessa ei vaarannettaisi maakuntakaavassa esitettyjen maakunnallisten ja valtakunnallisten alueidenkäytön periaatteiden ja ratkaisujen toteutumista. Sinänsä on kannatettavaa, että poikkeamismahdollisuus tuodaan lain tasolle. Säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan tarkempia esimerkkejä rajoitteista poikkeamiselle, mutta ei muita esimerkkejä ”perustellulle syyllä” kuin maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun selkeä vanhentuneisuus. Poikkeamisen hyödyntäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi KHO 2023:57 ratkaisun mukaisessa tilanteessa, jossa vaihemaakuntakaavassa osoitetuista tuulivoimala-alueiden aluerajauksista poikkeaminen oli mahdollista, kun vaihemaakuntakaavan maankäyttöä koskevat keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarantuneet aluerajauksista poikkeamisen vuoksi ja yleiskaavaratkaisu muutoinkin täytti sille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä antaa lisää esimerkkejä perustellusta syistä ja varmistaa, että edellä mainitun KHO:n ratkaisun mukainen poikkeaminen on mahdollista myös uuden lain perusteella.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (23.1 §:n 6 kohdassa) säädettäisiin kulttuuriperinnön vaalimisesta voimassa olevan lain mukaisesti. Valtakunnallisesti arvokkaan kulttuuriperinnön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita. Metsähallitus kiinnittää huomiota inventointien ajantasaisuuteen. Valtakunnallisesti merkittävien rakennusten luettelossa, joka on vuodelta 2009, modernin arkkitehtuurin käsittely on jäänyt puutteelliseksi. Monet maakunnallisesti arvokkaiden rakennusperintökohteiden luettelot ja kulttuuriympäristöohjelmat ovat yhtä vanhoja. Ne eivät anna edellytyksiä ajantasaiselle yhdyskuntasuunnittelulle, jossa kulttuurihistorialliset arvot olisi huomioitu. Tämän vuoksi Metsähallitus painottaakin ja tuo esille valtakunnallisten ja maakunnallisten arvotusten kohdeluetteloiden ajantasaisuuden tärkeyden toiminnan hyväksyttävyyden parantamiseksi ja suojelukonfliktien ehkäisemiseksi.

Luonnon monimuotoisuuden vaalimisen painoarvoa on haluttu korostaa kaikilla kaavatasoilla. Perusteluissa on todettu, että merkittävä osa tärkeistä luontoarvoista sijoittuu muualle kuin suojelualueille ja -kohteille ja maakuntakaavassa tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää monimuotoisuusalueiden ja niitä tukevien yhteyksien tai kohteiden osoittamista niiden säilymistä vaarantavaan rakentamiseen ja tarvittaessa antaa kyseisten arvojen suojelua koskevia maakuntakaavamääräyksiä. Maakuntakaavan ohjausvaikutusta on kuitenkin tavoitteena väljentää ja kaavalliset suojelumääräykset voivat olla väliaikaisia. Jatkossa näiden tavoitteiden välisen painoarvon puntarointi komplisoituu ja kaavoituksen valmisteluvaiheen merkitys kasvaa entisestään. Suojelumääräyksiä hyväksyttävyyttä lisännee korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoittamisesta, mutta toisaalta vähentää kuntien intressiä ohjata kaavoitusta vähäistä suuremmin suojelumääräyksiin ainakin yleis- ja asemakaavatasolla. Metsähallitus pitää kannatettavana, että metsätalouden rajoittamisen korvaus kohdistuu kaikille maanomistajille tasapuolisesti.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (23 §) määritetään, että luonnonsuojelulain (9/2023) 15 §:ssä ja 144 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 91 §:ssä tarkoitettua maisemanhoitoaluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Metsähallitus esittää, että luonnonsuojeluohjelmien tulisi olla kaavaa laadittaessa ohjeena niiltä osin, kuin ohjelma-alueista ei ole perustettu luonnonsuojelualueita. Ohjelmien aluerajaukset ovat usein suurpiirteisiä, ja rajaukset tarkentuvat suojelutavoitteiden mukaisiksi, kun suojelualueita perustetaan. Ohjelma-alueiden rajaukset tulisi päivittää luonnonsuojeluohjelmien päätösten mukaisiksi kaavaprosessien ja -päivitysten yhteydessä.

## **Kommentit luvusta 5 Yleiskaava**

Toimintaympäristön muutoksien arvioinnin yhteydessä luontokadon vähentämisen keinona on esitelty vapaaehtoisen ekologisen kompensaatioon liittyvien luonnonarvojen tuottamiseen soveltuvien alueiden osoittamista yleiskaavassa. Esityksessä todetaan (s. 9), että vapaaehtoiseen ekologiseen kompensaatioon liittyvien luonnonarvojen tuottamiseen soveltuvia alueita on mahdollista tarkastella ja osoittaa yleiskaavassa. Esityksen osalta todetaan, että vapaaehtoiseen ekologiseen kompensaatioon soveltuvia alueita on laaja-alaisesti erilaisissa elinympäristöissä, ja niitä voidaan myös tuottaa ennallistamalla. Metsähallitus katsoo, että kaavoituksella voidaan ohjata rakentamista pois luontoarvoja sisältäviltä monimuotoisilta kohteilta, mutta voidaan vain suppeasti

esittää, missä niitä voitaisiin tuottaa, joten näkemyksemme mukaan kaavoituksen ohjausvaikutus kompensaation osalta on heikko, eikä sitä tulisi pyrkiä kaavatasolla ohjamaan.

#### **Kommentit luvusta 6 Asemakaava**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset**

Hallituksen luonnosesityksen mukaan maakuntakaavassa määritettyjen tuulivoima-alueiden ulkopuolella tuulivoimalat on sijoitettava vähintään kahdeksan kertaa tuulivoimaloiden kokonaiskorkeuden etäisyydelle olemassa olevista asuinrakennuksista ja rakentamisluvan saaneista asuinrakennuspaikoista sekä asemakaavassa tai 40 tai 73 §:ssä tarkoitetussa yleiskaavassa osoitetuista asuinrakennuspaikoista. Metsähallitus pitää tätä luonnoksen 68 §:ssä esitettyä vähimmäisetäisyyttä erityisen ongelmallisena.

Suomen talouskasvu perustuu pitkälti maatuulivoiman mahdollistamaan edulliseen energiaan perustuviin investointeihin sekä tuuli- ja aurinkovoimalla tuotetun energian kasvuun tulevaisuudessa. Hallituksen esityksessä esitetyt vähimmäisetäisyysvaatimukset vaarantaisivat merkittävän osan Suomen maatuulivoimahankkeista. Kategorisella etäisyysäännöksellä olisi Metsähallituksen arvion mukaan erittäin merkittäviä haitallisia vaikutuksia sekä tuulivoimahankkeiden että puhdasta energiaa hyödyntävien muun teollisuuden investointeihin ja näitä koskevat vaikutusten arvioinnit ovat hallituksen esityksessä hyvin vajavaiset. Vähimmäisetäisyyttä koskevat vaikutusten arvioinnit eivät ole riittäviä myöskään kansan- ja aluetaloudellisten vaikutusten osalta.

Lisäksi etäisyysääntelyn ympäristövaikutuksia koskevissa osioissa on sivuutettu kokonaan vaikutukset Suomea sitoviin päästövähennystavoitteisiin (mm. ilmastolaki) tai EU:n uusiutuvan energian tavoitteisiin (mm. RED III -direktiivi). Puhtaan energian saatavuutta heikentävä etäisyysäännös on myös vastoin Euroopan komission puhtaan teollisuuden ohjelmaa, jossa komissio pyrkii laaja-alaisin toimin varmistamaan puhtaan edullisen energian saatavuuden ja kehottaa kaikkia jäsenvaltioita RED III – direktiivin täysimääräiseen implementointiin. Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti vaikutusarviointien kautta on varmistettava, että ”huolehditaan puhtaan ja edullisen energian saatavuudesta”, joten huolella punnitun ratkaisun tekemiseksi vaikutustenarviointia on täydennettävä myös näiltä osin.

Hallitusohjelmakirjausten vastaisesti etäisyysäännös ei edistä Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Ehdotettu etäisyysääntö on jo nyt aiheuttanut vakavan särön Suomen kilpailukykyyn tuulivoimainvestoinneista ja vaikutus tulee korostumaan, jos ehdotettu

etäisyyssääntö tulee voimaan. Tämä tulee myös lykkäämään ja vaikeuttamaan puhdasta energiaa tarvitsevien teollisten investointien investointipäätöksiä ja sitä kautta talouskasvua, vetytalouden kehittymistä ja yhteiskunnan sähköistymistä yleisemminkin. Hyväksyttävyyttä ei tulisi parantaa Suomen puhtaan sähköntuotannon lisäämisen ja talouskasvun kustannuksella.

Hallituksen esityksessä on tehtyihin selvityksiin vedoten perusteltu, miten Suomen nykyinen järjestelmä erottuu edukseen verrattuna muihin maihin nimenomaan tuulivoiman hyväksyttävyyden osalta, joten on ristiriitaista, että selvityksistä huolimatta päädytään ehdottamaan uutta etäisyyssäännöstä hyväksyttävyyteen vedoten. Lisäksi hallituksen esityksessä ei ole selvitetty ehdotetun etäisyyssääntelyn odotettua vaikuttavuutta hyväksyttävyyteen. Metsähallitus korostaa, että tuuli- ja aurinkovoiman hyväksyttävyys on jo nykyisellään erittäin korkealla tasolla. Tämä käy ilmi mm. vuosittaisesta Energia-asenne tutkimuksesta, jonka mukaan peräti 70-80 prosenttia vastaajista kannattaa tuuli- ja aurinkovoiman lisärakentamista ja tuulivoimaan kielteisesti suhtautuvien osuus on hyvin pieni.

On varsin epätodennäköistä, että uuden etäisyyssääntelyn lisääminen tosiasiaissa vaikuttaisi hankkeiden hyväksyttävyyteen, vaan tuulivoimaan kohdistuvan keskustelun polarisoitumisen johdosta tuulivoimaan kielteisesti suhtautuvien osuus tulee säilymään entisellään etäisyyssäännöstä huolimatta. Hyväksyttävyyttä tulisi parantaa muilla keinoin kuin säätämällä kiinteä etäisyys tuulivoimaloiden ja asutuksen välille. Tuulivoimarakentamisen ja vihreän kasvun vaarantamisen sijaan hyväksyttävyyttä tulisi pyrkiä lisäämään kehittämällä vuorovaikutusta paikallisten asukkaiden ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Tuulivoimarakentamisen hyväksyttävyyttä voitaisiin esimerkiksi arvioida hankekohtaisesti kunnan kaavaehdotusvaiheessa tilaamalla kuntalaiskyselyllä. Kyselyn avulla kunnan päättäjät saisivat tietoa hankkeen paikallisesta hyväksyttävyydestä kunnassa ennen kaavan hyväksymistä.

Metsähallitus huomauttaa, että ehdotettu etäisyyssäännös on myös huomattavan ristiriitainen sen tavoitteen kanssa, että alueidenkäyttölain uudistuksella pyritään keventämään maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää. Ehdotettu etäisyyssäännös tekee maakuntakaavasta lähes sitovan tuulivoimahankkeiden osalta ja lisää maakuntakaavoituksen yksityiskohtaisuutta. Maakuntakaavoituksessa ei voida eikä ehdotetun maakuntakaavoituksen yleispiirteisyyden mukaisesti tulisiakaan tehdä niin yksityiskohtaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja kuin yksityiskohtaisemmassa osayleiskaavassa. On hyvin mahdollista, että etäisyyssäännöstä alettaisiin soveltamaan myös maakuntakaavoituksessa ja toisaalta kunnissa on vaikeaa kaavoittaa etäisyyssäännöstä poiketen edes maakuntakaavoissa osoitetuilla tuulivoima-alueille. Nämä rajoittavat entisestään sitä maakuntakaavojen tuulivoimapotentialiaa, johon hallituksen esityksessä on vahvasti nojattu.

Ehdotettu etäisyyssääntely kohtelisi myös eri maakuntia tai kuntia epätasa-arvoisesti. Maakuntien maakuntakaavaprosessit ovat tällä hetkellä hyvin eri vaiheissa. Useissa tuulivoimapotentialin kannalta keskeisissä maakunnissa tuulivoiman sijoittumista ohjaavat maakuntakaavat ovat juuri valmistumassa tai valmistuneet. Esimerkiksi Lapissa tuulivoiman sijoittumista ei ole kokonaismaakuntakaavalla ratkaistu ja ehdotetusta vähimmäisetäisyydestä johtuen uusien

toteuttamiskelpoisten hankkeiden luvitus edellyttäisi uuden maakuntakaavan laatimista. Voimassa olevien maakuntakaavojen keskimääräinen kesto on ollut noin neljä vuotta, joten tuulivoimapotentiaalisten alueiden uudelleentarkastelu maakuntakaavoituksessa kestäisi todennäköisesti useita vuosia. Metsähallitus tuo esille huolensa maakuntakaavaprosessien pitkästä kestästä myös muiden maakuntien osalta.

Hallituksen esityksen mukaan yksikin saamatta jäänyt suostumus estäisi kaavoittamisen, joten käytännössä hankekehittäminen maakuntakaavojen ulkopuolella muuttuu lähes mahdottomaksi. Mikäli etäisyysääntö- ja suostumusmenettely kuitenkin hyväksyttäisiin, suostumuksen raukeamisessa on huomioitava, että kaava voi tulla voimaan myös osittain tai voidaan palauttaa kuntaan uudelleen käsittelyyn muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisun johdosta. Kyseisessä tilanteissa kaikkien saatujen suostumusten ei tule raueta.

Lainvalmistelussa on nojattu FCG:n laatimaan selvitykseen, jossa arvioitiin tuulivoiman ja asutuksen välisen etäisyysääntelyn taloudellisia vaikutuksia. Selvityksessä arviointiin eri etäisyyksien vaikutusta tuulivoimarakentamiseen ja teollisuuden tarvitsemaan sähkönlisästarpeeseen. FCG:n raportin mukaan jo 1,5 kilometrin vähimmäisetäisyys aiheuttaisi merkittäviä rajoitteita uusille tuulivoimahankkeille. Metsähallituksen arvion mukaan selvitys antaa etäisyysääntelyn vaikutuksista täysin virheellisen kuvan, koska analyysissa käytetyt puskurianalyysin lähtötiedot ovat virheellisiä ja puutteellisia. Puskurianalyysissa on käytetty nykyiseen viranomaiskäytäntöön nähden liian alhaisia vähimmäisetäisyyksiä ja lisäksi siitä puuttuu useita rajoitteita asettavia seikkoja, kuten esimerkiksi suurten petolintujen reviirit, hankkeiden yhteisvaikutukset, maanpuolustuksen harjoitusalueet, ilmavalvonnan vaikutukset sekä metsäpeuran suojelu. Kuvatut hankekehityksen rajoitteet rajoittavat tuulivoiman toteuttamiskelpoisuutta merkittävästi laajoilla alueilla.

Metsähallitus on laatinut FCG:n kuvaamalla menetelmällä paikkatietoanalyysin, joka huomioi lisäksi edellä kuvattuja tosiallisia rajoitteita, kuten luonnonsuojelun ja maanpuolustuksen kannalta tärkeiksi arvioidut alueet. Lisäksi analyysissa FCG:n esittämät puskurianalyysin vähimmäisetäisyydet on muokattu vastaamaan nykyistä viranomaiskäytäntöä. Metsähallituksen laatiman paikkatietoanalyysin perusteella FCG:n selvityksessä esitetyt arviot potentiaalisten voimaloiden määrästä asuinrakennusten eri vähimmäisetäisyyksillä (800–3 500 m) ovat merkittävästi liioitellut, kun huomioidaan kaikki tosialliset tuulivoiman hankekehityksen rajoitteet. Metsähallituksen arvion mukaan tosialliset hankekehityksen rajoitteet huomioiden potentiaalisten voimaloiden määrä on eri vähimmäisetäisyyksillä vain noin puolet FCG:n esittämistä voimalamääristä. Metsähallituksen arvion mukaan tietyissä maakunnissa voimalamäärien erot olisivat jopa suuremmat. Esimerkiksi Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa olisi tällä hetkellä tiedossa olevien rajoitteiden perusteella toteutettavissa vain noin neljäsosa FCG:n esittämistä voimalamääristä.

Metsähallituksen lausunnon liitteenä on paikkatietoanalyysin tuloksia havainnollistava karttaliite (salassa pidettävä, ei julkaista lausuntopalvelussa), jossa on esitetty valkoisella värillä tuulivoimalle soveltuvia alueita, mikäli vähimmäisetäisyys olisi hallituksen esityksen mukainen 2 400 m (8 x voimalan 300 m kokonaiskorkeus). Huomioitavaa on, että kartalla ei ole kuitenkaan esitetty kaikkia tuulivoimahankkeiden kehittämistä rajoittavia tekijöitä, kuten vain viranomaiskäyttöön tarkoitettuja

luontotietoja tai maanpuolustuksen kannalta tärkeiksi arvioituja alueita. Edellä mainitut rajoitukset korostuvat erityisesti Lapissa. Metsähallitus huomauttaa, että paikkatietanalyysseissä ei edellä mainittujen lisäksi ole myöskään huomioitu saamelaisten kotiseutualuetta tai poronhoidosta johtuvia rajoitteita tuulivoiman hankekehitykseen. Metsähallitus on linjannut saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmassa, ettei se käynnistä saamelaisten kotiseutualueella tuulivoimahankkeita suunnittelukaudella 2022-2027. Näin ollen on tärkeää huomioda, että kartta antaa siten vain suuntaa antavan kuvan todellisuudesta ja sitä tulee tulkita yleispiirteisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty etäisyysvaatimus rajoittaa huomattavasti mahdollisuuksia osoittaa tuulivoimaa etenkin kaupunkiseutujen ja muutoin rakennettujen ympäristöjen läheisyyteen. Metsähallituksen näkemyksen mukaan linjaus tulee vaikeuttamaan tuulivoimansijoittamista siten, että luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvia haittoja voitaisiin välttää. Linjaus tulee ohjaamaan tuulivoiman sijoittumista yhtenäisemmille luontoalueille. Tuulivoimaloiden sijoittuessa etäämmälle sähköön käyttäjistä, myös tarve entistä pidemmille voimajohtolinjoille kasvaa. Pidemmät sähkönsiirtolinjat pirstovat enemmän metsäisiä alueita ja heikentävät ekologisia yhteyksiä.

Edellä mainituin perustein Metsähallitus esittää, että vähimmäisetäisyyttä koskevaa vaikutusten arviointia tulee huolellisesti täydentää ja ottaa siinä huomioon kaikki tuulivoimapotentiaalin tosiasialliset rajoitteet, joista osaa on kuvattu edellä.

Lisäksi hallituksen esitys pohjautuu virheelliseen oletamaan, että maakuntakaavoissa on osoitettu runsaasti ja riittävästi tuulivoimapotentiaalia. Lakiluonnoksessa viitataan Suomen ympäristökeskuksen raporttiin, jonka mukaan voimassa olevissa maakuntakaavoissa olisi jäljellä noin 15 500 MW maatuulivoimapotentiaalia. Metsähallitus viittaa Suomen Uusiutuvat Ry:n laatimaan analyysiin, jonka mukaan Suomessa olisi vajaa 100 maakuntakaavoissa osoitettua tuulivoima-alueita, jossa ei ole käynnissä olevaa tuulivoimahanketta. Metsähallituksen näkemyksen mukaan lukuisat lainvoimaisissa tai valmisteilla olevissa maakuntakaavoissa esitetyt tuulivoima-alueet eivät ole toteuttamiskelpoisia joko luvituksellisista tai teknistaloudellisista syistä. Nykyisissä maakuntakaavoissa osoitettujen alueiden hyödyntämisen voivat estää lukuisat syyt, kuten verkkoliittymän puute, maanpuolustuksen tarpeet tai suojeluarvot.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan 68 §:ssä esitetystä tuulivoimaloiden kiinteästä vähimmäisetäisyyden säätämisestä tulisi luopua kokonaan. Tuulivoimaloiden sijainninhajauksen tulee jatkossakin perustua muiden energiantuotantomuotojen tapaan hankkeiden todellisiin vaikutuksiin.

Mikäli täydennettyjen vaikutustenarviointien jälkeen hallitus edelleen haluaisi esittää nykysääntelystä poikkeavia etäisyysrajoituksia, tulisi vähimmäisetäisyyden asuinrakennuksiin kuitenkin olla enintään 1 200 metriä. Mahdolliset etäisyysrajoitukset tulisi määritellä yksityiskohtaisesti asetustasolla. Metsähallitus huomauttaa, että FCG:n laatiman selvityksen mukaan tämäkin etäisyys tulisi johtamaan tuulivoimaloille sopivien paikkojen loppumiseen erityisesti Etelä- ja Keski-Suomesta.

Edelleen todetaan, että vähimmäisetäisyyttä ei tulisi sitoa tuulivoimaloiden kokonaiskorkeuteen, sillä tämä tulee todennäköisesti rajoittamaan alan teknistä kehitystä, mikäli tuulivoimahankkeita pyritään jatkossa suunnittelemaan mahdollisimman matalilla voimalakorkeuksilla. Korkeampia voimaloita voidaan myös sijoittaa hankealueelle vähemmän saman tehon saavuttamiseksi, kuin mitä useammilla matalan korkeuden voimaloilla voidaan saavuttaa. Kiinteä, edellä ehdotettu metrimääräinen etäisyys, mahdollistaisi kehittyneempien voimalamallien hyödyntämisen, sekä kohtelisi eri kuntien asukkaita tasapuolisesti maakuntakaavoituksen tilanteesta riippumatta.

Metsähallituksen hallinnoimilla alueilla on tällä hetkellä toiminnassa noin 180 tuulivoimalaa. Esitetty sääntely käytännössä estäisi kyseisten tuulivoimaloiden uusimisen niiden tullessa elinkaarensa päähän. Mikäli hallitus esittää tuulivoimalle nykysääntelystä poikkeavia etäisyysrajoituksia, tulee toiminnassa olevien tuulivoimaloiden uudelleen hyödyntämisen ("repowering") osalta lakiin kirjata täsmennys, että "säädettyä vähimmäisetäisyyttä ei myöskään sovelleta, mikäli tuulivoimarakentaminen sijoittuu aiemmin tuulivoimakäytössä olleelle alueelle".

#### Tuulivoiman maisemavaikutukset

Tuulivoimayleiskaavojen maisemavaikutusten sisältövaatimusta ehdotetaan muutettavaksi maisemaan sopeutumisen sijasta siihen, ettei suunniteltu tuulivoimarakentaminen aiheuta merkittäviä haitallisia maisemavaikutuksia. Säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, mitä voidaan katsoa merkittäväksi haitalliseksi maisemavaikutukseksi, mutta niissä ei ole otettu huomioon merituulivoiman erityispiirteitä. Tämä voi vaarantaa merituulivoimahankkeiden kehittämisen Suomen aluevesille sekä asettaa aluevesien hankkeet heikompaan asemaan suhteessa talousvyöhykkeelle kehitettäviin hankkeisiin, koska talousvyöhykkeen hankkeisiin ei sovelleta kaavoitusta. Käytännössä merituulivoiman rakentuminen alkaa Suomessa hankkeista, jotka sijaitsevat lähimpänä rannikkoa, sillä ne ovat teknistaloudellisesti niitä hankkeita, joissa toteutettavuus on todennäköisin. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulee ottaa huomioon merituulivoiman erityispiirteet, sillä merituulivoimalat tulevat näkymään horisontissa ja väistämättä "hallitsevat" rannikon maisemaa näkymäesteiden ja maastonmuotojen puuttuessa. Metsähallitus esittää hallitsevuutta koskevaa mainintaa "Tilanteissa, joissa tuulivoimalat alkavat hallita maisemaa tai sen merkittäviä yksittäisiä elementtejä, maisemavaikutukset voivat olla merkittäviä" poistettavaksi esityksen perusteluista, tai korkeintaan rajattavaksi vain maatuulivoimaloihin. Merituulivoimahankkeiden osalta on välttämätöntä huomioda se, että voimaloiden luontaista sulautumista maisemaan ei voida toteuttaa. Liian tiukka maisemavaikutusten tulkinta voi siis haitata merkittävästi koko uuden teollisuusalan rakentumista Suomeen, mikä heijastuu myös koko energiasektorin odotettuun kasvuun.

#### **Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset**



Metsähallitus puoltaa alueidenkäyttölain luonnoksen ehdotusta, jonka mukaisesti yleiskaavaa voidaan jatkossa käyttää aurinkovoimaloiden rakentamislupien perusteena. Säännös selkeyttää aurinkovoimaloiden luvitusta ja on pääosin linjassa tuulivoimahankkeita koskevan lainsäädännön kanssa.

#### Yli 10 hehtaarin hankkeiden osayleiskaavavaatimuksen rajoitteet

Rakentamislain sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaan 46 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Tämä tarkoittaa, että vähintään kymmenen hehtaarin kokoisten aurinkovoimaloiden rakentaminen edellyttäisi aina aurinkovoimayleiskaavaa tai asemakaavaa. Nykyinen sääntely ja luvituskäytäntö on osoittanut, että pinta-alaltaan noin 100-200 hehtaarin aurinkovoimahankkeita on viety eteenpäin suunnittelutarveratkaisulla ja uuden rakentamislain myötä rakentamisluvalla.

Metsähallitus esittää huolensa sääntelystä, jonka mukaan kaikki vähintään 10 hehtaarin kokoiset aurinkovoimalat katsottaisiin merkittäväksi rakentamiseksi ja siten edellyttäisivät kaavoitusta. Sääntely muodostaisi merkittävän hallinnollisen ja ajallisen esteen aurinkovoiman kehittämiselle Suomessa. Kaavoitusvaatimuksen laajentaminen kaikkiin yli 10 hehtaarin hankkeisiin hidastaisi hankkeiden toteutusta merkittävästi, sillä yleiskaavan laatiminen voi viedä vuosia. Vaatimus lisää hallinnollista taakkaa kunnissa, joissa tarvittavia resursseja kaavaprosessien läpiviemiseen kohtuullisessa ajassa ei välttämättä ole. Myös kaavoittajakonsulttien rajallinen saatavuus ja alalla vallinnut resurssipula ovat viime vuosina hidastaneet suunnitteluprosesseja ja vaikeuttaneet hankkeiden aikatauluttamista. Ehdotettu sääntely vaikeuttaisi tilannetta entisestään. Vaade nostaa myös hankkeiden kehityskustannuksia, mikä voisi tehdä pienemmistä tai keskisuurista hankkeista taloudellisesti kannattamattomia.

Lisäksi vaatimus vähentäisi investointien ennakoitavuutta, mikä olisi vastoin hallitusohjelman tavoitetta edistää aurinkovoimahankkeita. Tämä on erityisen ongelmallista tilanteessa, jossa suuri osa aurinkovoimahankkeista on jo kehitteillä ja hankkeiden toteutus perustuu nykyiseen sääntelyyn. Uuden sääntelyn voimaantulo voi aiheuttaa merkittäviä viivästyksiä ja jopa hankkeiden keskeytymisiä. Metsähallitus näkemyksen mukaan kaavavaatimuksen rajaa tulisi nostaa merkittävästi esimerkiksi noin 200 hehtaariin, jolloin pienemmät hankkeet voivat edetä sujuvammin. Lisäksi tulisi säätää mahdollisuudesta poiketa kaavavaatimuksesta tietyin edellytyksin, kuten esimerkiksi olemassa olevan infrastruktuurin läheisyydessä tai alueilla, joilla ei ole merkittäviä ympäristöarvoja.

#### Metsämaan ja puunkasvun rajoitteet

Luonnoksessa esitetään, että aurinkovoimarakentamista ei tulisi osoittaa merkittävässä määrin metsämaalle, jonka vuosittainen puunkasvu on yli 1m<sup>3</sup>/ha. Ehdotuksen mukaisesti aurinkovoimarakentaminen rajoittuisi siis pääosin kitu- ja joutomaille, sekä pelloille. Aurinkovoimala voisi kuitenkin pieneltä osin sijoittua edellä mainitulle metsämaalle. Luonnoksesta jää epäselväksi, kuinka puun kasvu 1m<sup>3</sup>/ha tullaan määrittämään ja miten ”merkittävässä määrin” kriteeriä käytännössä sovellettaisiin. Tältä osin perusteluita tulee täydentää.

Metsähallitus yhtyy näkemykseen, että on suotavaa ohjata aurinkovoimarakentamista ensisijaisesti ennestään ihmisen muokkaamaan, ei luonnontilaiseen ympäristöön. Aurinkovoimaloiden ohjaaminen kitu- ja joutomaille tulee kuitenkin rajoittamaan aurinkovoimarakentamista merkittävästi, sillä jouto- ja kitumaista suurin osa on luonnontilaisia suoalueita, jotka sijoittuvat pääosin muualle kuin Etelä-Suomeen ja rannikolle. Säännös voi rajoittaa aurinkovoiman rakentamista tarpeettomasti niillä alueilla, joilla aurinkovoimatuotannon toteutukselle olisi säteilyolosuhteiden puolesta hyvät edellytykset. Aurinkovoiman kannalta parhaat säteilyolosuhteet ovat Etelä- ja Länsi-Suomessa, joissa on myös merkittävästi metsämaata. Aurinkovoimahankkeiden ketterä kehittäminen tulisi mahdollistaa ihmistoiminnan ennalta muokkaamille alueille, kuten entisille turvetuotantoalueille.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan on lähtökohtaisesti hyvä, että esityksessä jätetään tilaa tapauskohtaiselle arvioinnille. Mikäli lakiin kuitenkin kirjataan, että ainoastaan pieni osa aurinkovoimalasta voi sijoittua metsämaalle, voi tämä pilkkoa aurinkovoima-alueita tarpeettomasti ja tehdä aurinkovoimahankkeesta toteuttamiskelvottoman. Esimerkiksi metsäiset kaistaleet keskellä aurinkovoimalaa voivat aiheuttaa varjostuksia, jotka voivat estää aurinkovoimalle soveltuvien alueiden hyödyntämisen. Edellä mainituin perustein Metsähallitus ehdottaa lakiin ennemmin kirjattavaksi, että aurinkovoimahankkeen tulisi pääosin sijaita muualla kuin metsämaalla. Näin mahdollistetaan useissa tapauksissa aurinkovoimalan kehittäminen, huomioiden myös metsämaan säilyttämisen tarpeet.

#### Muut rajoitteet

Esityksen mukaisesti ojittamattomille suoalueille ei tulisi sijoittaa aurinkovoimaa. Ehdotettu rajoite voi estää hankkeita alueilla, joilla soiden käyttö aurinkovoima-alueina olisi mahdollista ilman merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ojittamattomat suoalueet voivat myös olla pieni osa suurempaa hankekokonaisuutta, joiden hyödyntämättä jättäminen voi vaikuttaa merkittävästi hankkeen toteutettavuuteen.

Aurinkovoiman rooli osana Suomen vihreää siirtymää on keskeinen. Aurinkovoimaa koskevan sääntelyn tulisi olla ennakoitavaa ja yhtenäistä koko maassa. Sääntelyn tulee tukea, ei estää, investointeja uusiutuvaan energiaan. Ehdotettu sääntely uhkaa hidastaa aurinkovoiman kasvua Suomessa ja heikentää Suomen houkuttelevuutta investointikohteena, vastoin hallitusohjelman tavoitetta edistää uusiutuvaa energiaa. Metsähallituksen näkemyksen mukaan vaikutusten arviointia

tulisi täydentää ja selvittää, millä alueilla aurinkovoimahankkeiden kehittäminen uuden alueidenkäyttölain puitteissa on Suomessa realistista, ja onko aurinkovoimatuotannon kasvu ehdotetun lainsäädännön myötä mahdollista. Vaikutusten arvioinnissa tulisi myös selvittää ehdotetun sääntelyn vaikutukset hankkeiden luvituksen kestoon.

#### **Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset**

Luonnoksessa esitetty muutos (75 §) maanomistajan oikeuteen loma-asutuksen järjestämistä koskevan ranta-asetusaehdotuksen laatimista koskien selkeyttää ranta-asetusaavan asemaa loma-asutusta ohjaavana instrumenttina. Epäselväksi kuitenkin jää vielä, soveltuuko ranta-asetusaava jatkossa myös matkailua palvelevaa rakentamista ohjaavaksi kaavamuodoksi (kaavamerkinnöissä tyypillisesti RM tai R). Tältä osin esitetään säädöskohtaisia perusteluja tarkennettaviksi. Metsähallitus esittää, että ranta-asetusaavalla tulisi jatkossakin olla mahdollista osoittaa myös matkailua palvelevaa rakentamista.

Luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa 91 § (Asetusaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa) on todettu, että maanomistaja voi myös valtuuttaa alueen haltijan kaava-aloitteen laatijaksi. Myös ranta-asetusaavan osalta olisi hyvä olla selkeästi säädettyä, onko tämä mahdollista myös ranta-asetusaehdotuksen laatimisen osalta.

#### **Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa**

85 § Viranomaisneuvottelu maakuntakaavasta ja

86 § Viranomaisneuvottelu asemakaavasta ja yleiskaavasta

Metsähallitus tulee mainita pykälissä 85 ja 86 vastaavalla tavalla, kuin Suomen metsäkeskus. Viranomaisneuvottelujen osalta todetaan, että jo maankäyttö- ja rakennuslaki ja sitä edeltänyt rakennuslaki ovat rinnastaneet viranomaiseen myös valtion liikelaitokset. Tästä huolimatta asiasta on ollut ajoittain kaavoitusprosesseissa epäselvyyttä ja Metsähallituksen tehtävää valtion kiinteistöstrategian mukaisena valtion rakentamattoman kiinteistöomaisuuden hallinnoijana ei ole ollut tiedetty, vaan kaavoitusprosesseissa on tunnistettu ainoastaan Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät. On syytä huomioda, että alueidenkäyttölain mukaisten tehtävien hoito on Metsähallituslain mukaisesti Metsähallitukselle maanhaltijana kuuluva tehtävä, jonka hoito kuuluu Metsähallituskonsernille kokonaisuudessaan. Aivan kuten valtion kiinteistöstrategian toteuttaminen, jonka tavoitteet vastaavat paljolti hallituksen esitysluonnoksen alueidenkäytön suunnittelulle asetettuja tavoitteita (5 §) kuten kulttuuriperinnön vaaliminen, kokonaisturvallisuuden varmistaminen, ilmastomuutoksen torjunta ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

Edellä mainituin perustein viranomaisneuvottelua koskeviin pykäliin 85 ja 86 tulee lisätä Metsähallitus samalla lailla, kuin lakiin on esitetty kirjattavaksi Suomen metsäkeskus sen lakisäateisten tehtävien perusteella.

## 78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

78 §:n 3. momentissa on esitetty, että asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. Luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että kustannukset on arvioitava yleisellä tasolla sekä annettu esimerkkejä rakentamisen kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä ottaa kantaa, kuinka rakentamisen kustannuksia arvioitaessa otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, sillä annetut esimerkit koskevat hyvin yksityiskohtaisen asemakaavan laatimista ja toisaalta määräys on huomioitava myös esimerkiksi ranta-asemakaavaa laadittaessa.

Metsähallitus näkee positiivisena, ettei luonnoksen 86 §:ssä ole määritelty viranomaisneuvottelun ajankohtaa, sillä neuvottelun tarkoituksenmukainen ajankohta vaihtelee eri kaavaprosesseissa. Metsähallitus esittää, että myös maanomistajalle kirjattaisiin oikeus osallistua viranomaisneuvotteluun silloin, kun kaavoitus koskee esityksen 90 §:n mukaista maanomistajan aloitteesta laadittavaa yleis- tai asemakaavaa

## **Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä**

Metsähallitus kannattaa muutoksia, joiden mukaan maanomistajalla on aloiteoikeus kaavan laadinnassa ja mahdollisuus valtuuttaa esimerkiksi vuokraoikeuden haltija toimimaan puolestaan. Myös kunnan mahdollisuus maanomistajan pyynnöstä antaa kaava maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle sekä maanomistajan mahdollisuus valtuuttaa vuokraoikeuden haltijan toimimaan puolestaan kaavaa laativana tahona, ovat kannatettavia muutoksia. Metsähallitus kuitenkin huomauttaa, että termiä vuokraoikeuden haltija ei tulisi tulkita liian suppeasti vaan käytännössä tulisi mahdollistaa ottaa huomioon maanomistajien erilaiset sopimusjärjestelyt esim. erilaisten maanomistajien suostumusten, varaussopimusten ja käyttöoikeussopimusten hyödyntäminen. Tätä olisi syytä täsmentää vähintään lain perustelujen tasolla eli todeta vuokraoikeuden haltijaan rinnastettavaksi myös muut toimijat, joille maanomistaja on kaavan laatimiseen tarvittavat valtuudet sopimusteitse luovuttanut.

## **Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu**

Ei kommenttia.

## **Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto**

Ei kommenttia.

## **Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset**

Ei kommenttia.

## **Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto koskevat säännökset**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 20 Erinäiset säännökset**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

Luonnoksen 126 §:ssä on esitetty lakimuutoksen koskevan vireillä olevia kaavoja, joita ei ole vielä asetettu ehdotuksena nähtäville.

Ehdotuksen osalta todetaan, että kaavan laadinta voi olla jo hyvin pitkällä ennen ehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville ja lakimuutoksen huomioimisesta kesken kaavaprosessin saattaisi aiheutua lisäselvitystarpeita ja muita olennaisia vaikutuksia kaavaprosessin keston. Tuulivoimahankkeiden osalta todetaan erityisesti, että selvityksiin ja vaikutusarvioihin investoidaan huomattavassa määrin jo kaavaehdotusta aikaisemmassa vaiheessa, joten myös jo hankekehityksessä oleviin hankkeisiin kohdistuvien vaikutusten välttämiseksi siirtymäsäännös tulisi määritellä siten, että lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovellettaisiin kaavoihin, jotka ovat tulleet vireille ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Metsähallitus huomauttaa, että erityisesti 68 §:ssä esitetty tuulivoimaloiden vähimmäisetäisyysääntö ehdotetulla siirtymäsäännöksellä voi johtaa Metsähallituksen osalta merkittävien investointikustannusten menettämisen lisäksi hankkeiden myyntitulojen menetykseen sekä pidemmällä aikavälillä myös vuokratulojen vähentymiseen, mikä heijastuu tulevaisuudessa myös Metsähallituksen valtiolle tulouttamaan liiketoiminnan tulokseen.

#### **Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislaki)**

Ei kommenttia.

#### **Kommentit rakentamislain muuttamisesta**

46 § Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella pykälää on kommentoitu alueidenkäyttölain lukua 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset -kohdassa.

**Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.**

-

Niemelä Juha  
Metsähallitus

Varala Anna-Liisa  
Metsähallitus