

Ympäristöministeriö
Lausuntopalvelu.fi

11.6.2021

Lausunnon aihe: Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi
Diaarinumero: VN/12383/2021
Lausunnon antaja: Suomen Tuulivoimayhdistys ry

Suomen tuulivoimayhdistys ry (STY) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Hallituksen esityksessä ollaan säätämässä paikallisille ympäristöjärjestöille ja -yhdistyksille valitusoikeutta ja kaikille kunnan jäsenille kuulemisoikeutta sellaisesta rakennusluvasta, jonka mukainen hanke on YVA-velvollinen. **STY:n näkemyksen mukaan edellä esitetyt muutokset ovat tarpeettomia.**

Suomessa esimerkiksi **maatuulivoimahankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan erittäin laajasti ja voimaloiden sijoittaminen ratkaistaan kaavoitusvaiheessa, jossa on kaikilla kunnan asukkailla ja muilla asianosaisilla kuulemis- ja valitusoikeus. Merituulivoimahankkeissa kaavoituksen ympäristövaikutusten arvioinnin ja suuripiirteisen sijoittamisen lisäksi voimaloiden yksityiskohtainen sijoittaminen tehdään vesiluvalla, jossa samoin on laaja kuulemis- ja valitusoikeus.**

Suomessa tuulivoimahankkeille erityistä on, että rakennuslupavaihe sisältää tosiasiasa ainoastaan teknistä harkintaa kaavamääräysten noudattamisesta. **Rakennuslupavaiheessa ei enää arvioida tuulivoimapuiston kokonaisvaikutuksia tai edes yksittäisen voimalan vaikutuksia ympäristölle, jolloin olisi virheellistä perustaa muodollinen valitusoikeus lakimuutoksessa tarkoitetuille yhteisöille esimerkiksi luontoarvojen perusteella.**

Rakennuslupaharkinnassa viranomaisella ei myöskään käytännössä ole mahdollisuutta arvioida puiston kokonaisvaikutuksia ympäristölle. Lakimuutoksella edellytettäisiin, että yksittäinen kunnan viranomaisen pystyisi arvioimaan koko tuulivoimapuiston vaikutukset ympäristöön ja sen perusteella myöntämään tai hylkäämään rakennusluvan. Malli on toimiva ainoastaan niissä maissa, joissa tuulivoimapuistot perustetaan käytännössä yhdellä luvalla. **Tuulivoimapuistojen vaikutuksia ympäristölle tulee arvioida kokonaisuutena, siten kuin YVA-direktiivi edellyttää ja siinä vaiheessa kuin se on tosiasiasa mahdollista. Täten myös yhteisöjen valitusoikeus tulee turvata niissä vaiheissa, kun päätökset tosiasiasa tehdään. Tuulivoimahankkeissa tämä tarkoittaa tuulivoimaosayleiskaavavaihetta.** Sama koskee laajaa kuulemismahdollisuutta.

Monessa muussa maassa, kuten Ruotsissa, voimaloiden sijoittaminen ja vaikutusten arviointi tehdään Suomesta poiketen lupaprosessissa. Näissä maissa on perusteltua, että laajat kuulemiset on sisällytetty lupaprosessiin. Suomi on todennut komission viralliseen huomautukseen (2019/2290, 28.11.2019) antamassaan vastauksessaan (24.3.2020) YVA-direktiivin täytäntöönpanosta, että kaavaratkaisut eivät Suomessa muodollisesti ole YVA-direktiivin tarkoittamia ja edellyttämiä lupamenettelyjä. ***Vaikka hankekohtaisen kaavan ratkaisussa on poliittista harkintaa, vastaa kaava kuitenkin sisällöltään, arvioinniltaan ja kuulemisiltaan YVA-direktiivin tarkoittamaa luvitusta. Suomessa rakennuslupavaiheen laajennetulle kuulemis- ja valitusoikeudelle ei siten ole perusteita.***

1. Hallituksen esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on tehty puutteellisesti. Esityksen mukaan: *”Rakennuslupaa edellyttäviä YVA-menettelyn alaisia hankkeita on vuosittain varsin vähän. Toisaalta ne ovat kokoluokaltaan varsin suuria ja ammattimaisesti hoidettuja, joten toimijoiden on mahdollista hallita prosesseissaan valitusoikeuden laajentaminen.”*

Nyt esitetty muutos tulee koskemaan erityisesti tuulivoimaa, sillä valtaosa tuulivoimahankkeista käy läpi YVA-menettelyn. Tuulivoimaa suunnitellaan ja rakennetaan Suomeen merkittäviä määriä. Vuosien 2021 ja 2023 välillä Suomeen on rakenteilla 39 tuulipuistoa, joissa on yhteensä 598 voimalaa. Rakenteilla olevista hankkeista 54 % on käynyt automaattisesti läpi YVA-menettelyn. Tällä hetkellä Suomessa on hankekehityksessä 98 YVA-ajan ylittänyttä tuulivoimahanketta, jolla ei ole vielä rakennuslupia haettuna. ***Näissä hankkeissa on Suomeen suunnitteilla yli 3 000 tuulivoimalaa, joita esityksen perusteella laajennettu valitusoikeus tulisi koskemaan.*** Lisäksi osassa YVA-ajan alittaneissa hankkeissa viranomainen on voinut edellyttää YVA-menettelyä. ***Hallituksen esityksessä ei siten voida puhua mitättömästä vaikutuksesta tilanteessa, jossa Suomella on kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet ja tuulivoima on Suomen merkittävin keino uusiutuvan energian lisärakentamiseksi.***

Jokaiselle tuulivoimalalle haetaan omaa rakennuslupaa. Viranomaisten työmäärää tullee lisäämään merkittävästi esityksen mukaisten laajojen kuulemisten järjestäminen rakennusluvista, toisin kuin hallituksen esityksessä perusteluissa sanotaan.

Tuulivoimahankkeiden kaavoja koskevat valitukset osoittavat, että ***hanketoimijan ammattimaisuudella ei ole vaikutusta kaavavalitukseen.*** Saman toimijan hankkeita koskevista kaavoista valitetaan joissain kunnissa ja toisissa ei. Lisäksi ei ole tavatonta, että

valitusoikeutta käytetään hankkeiden viivästyttämistarkoituksessa. Vastaava trendi on odotettavissa myös siinä tapauksessa, että rakennuslupien valitusoikeutta laajennetaan. Hankekehittäjät eivät siten voi hallita tätä riskiä, vaan valitusmahdollisuuksien lisääminen myös hyvin todennäköisesti viivästyttää hankkeiden kehittämistä vuosilla. STY:n arvion mukaan noin 75 prosentista tuulivoimakaavoista tehdyistä päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. STY:n tilaston mukaan vuosien 2010 – 2018 välisenä aikana tehdyissä ratkaisuisissa alta 10 prosentissa hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus päätyi palauttamaan päätöksen kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Monessa tuulivoimahankkeessa kaavaa koskeva valitus ei siten ole muuttanut lopputulosta, ainoastaan viivästyttänyt hanketta merkittävästi. Pisin STY:n tiedossa oleva tuulivoimakaavaa koskenut käsittely on kestänyt hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhteensä yli neljä vuotta (päätös saatu KHO:sta keväällä 2021). Rakennusluvista valitukset ovat tällä hetkellä huomattavasti harvinaisempia.

Hallituksen esityksessä rakennuslupaa koskeva valitusoikeus laajennettaisiin koskemaan paikallisia ympäristöjärjestöjä ja -yhdistyksiä. Valitusoikeus ympäristöjärjestöille olisi merkittävä valitusoikeuden laajennus, joka johtaa valitusten määrän lisääntymiseen ja olisi lisäksi **täysin päällekkäinen valitusmenettely hankekohtaisen kaavoituksen kuulemis- ja valitusmenettelyn kanssa**. Suomessa on helppoa perustaa yhdistys, joten kaavoista valittaneet tahot voivat erittäin helposti valittaa myös rakennusluvasta perustamalla yhdistyksen tähän tarkoitukseen. **Ehdotus on vastoin pitkäjänteistä MRL:n kehittämistyötä, jossa on pyritty sujuvoittamaan menettelyitä ja poistamaan mahdollisuuksia valittaa samasta asiasta useampaan kertaan.**

Arviomme mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys tulisi entisestään lisäämään hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden kuormitusta ja pidentämään käsittelyaikoja. Hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan merkittäviä lisäresursseja käsittelemään jo nykyisiä kaavoja ja rakennuslupia koskevia valituksia.

Nyt lausunnoilla oleva hallituksen esitys on tämän muutoksen osalta hallitusohjelman vastainen. Marinin hallituksen hallitusohjelman yksi tavoite on tuulivoiman kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittaminen. Lausunnoilla oleva hallituksen esitys tulee nimenomaan vaikeuttamaan ja hidastamaan tuulivoimahankkeiden luvitusta sekä hidastamaan Suomen kunnianhimoisten päästövähennystavoitteiden saavuttamista. Infrarakentamiseen liittyvät tavoitteet viedään käytäntöön sujuvien lupaprosessien avulla. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää jo nykyisellään erityissäätelyä tuulivoimarakentamisen osalta. Tämä sama ajatus tulisi säilyttää nykyiselläänkin

maankäyttö- ja rakennuslaissa ja huomioida myös kyseessä olevan hallituksen esityksen yhteydessä. Tuulivoimarakentaminen ja sen sujuvoittaminen vaativat erityissääntelyä, eikä rakennuslupavaiheeseen voi sellaisenaan soveltaa kategorista valitusoikeutta, vaan huomioida, että sääntely jo itsessään yhdistettynä YVA-lainsäädäntöön ja kaavoitukseen turvaa sellaisenaan laajat osallistumis- ja valitusoikeudet asianosaisille ja kuntalaisille.

2. Hallituksen esitykseen tarvittavat muutokset

Tuulivoimahankkeita viedään eteenpäin nykyään käytännössä yksinomaan maankäyttö- ja rakennuslain MRL 77 §:n mukaisen tuulivoimaosayleiskaavan perusteella. YVA-menettely tehdään joko omana menettelynään tai kaava voidaan laajentaa täyttämään YVA-lain mukaiset vaatimukset. Maatuulivoimahankkeissa tuulivoimaloiden sijaintipaikat ja ympäristövaikutusten määritetään kaavoitusvaiheessa, jossa on laaja kuulemis- ja valitusoikeus. Merituulivoimahankkeissa voimaloiden sijaintipaikat määritetään kaavoituksen jälkeen vesilain mukaisessa lupamenettelyssä, jossa niin ikään on laaja kuulemis- ja valitusoikeus. Maatuulivoimahankkeissa kaavaa ja merituulivoimahankkeissa vesilain mukaista lupaa seuraava rakennuslupa on teknistä harkintaa, jossa kaavan (ja vesilain mukaisen luvan) määräysten tulee täytyä. Rakennuslupavaiheessa hallituksen esityksen mukainen laajennettu valitusoikeus on siten täysin tarpeeton.

Ensisijaisesti STY esittää koko hallituksen esityksen perumista rakennuslupaa koskevan uudistuksen osalta (133 § sekä 192 § 5 momentti).

Toissijaisesti, mikäli muutos on välttämätöntä tehdä, STY esittää tuulivoimarakentamisen erityissääntelyn lisäämistä siten, että hankkeet, joita varten tehdään MRL:n mukainen hankekohtainen kaava (kuten tuulivoimaosayleiskaava) on jätettävä kyseisten muutosten eli rakennuslupaa koskevan kuulemis- ja valitusoikeuden ulkopuolelle. Direktiivin vaatima laaja kuulemis- ja valitusoikeus toteutuvat jo hankekaavassa sekä merituulivoimahankkeissa lisäksi vesilain mukaisessa luvassa, eikä rakennuslupavaiheessa ole siten tarvetta valitusoikeuden laajentamiselle. STY esittää seuraavia muutoksia pykäliin 133 ja 192:

133 § Kuulemiset ja lausunnot

Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta hankkeissa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017). ***Kuulemisoikeus ei koske tuulivoimarakentamista koskevaa rakennuslupaa, joka on myönnetty 77 a § nojalla laaditun oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella.***

192 § Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksessä on
5) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee hanketta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017). **Valitusoikeus ei koske tuulivoimarakentamista koskevaa rakennuslupaa, joka on myönnetty 77 a § nojalla laaditun oikeusvaikutteisen yleiskaavan perusteella.**

Kunnioittaen,

Anni Mikkonen
Toimitusjohtaja
Suomen tuulivoimayhdistys ry