

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2010 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 141/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Katri Nuuja, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Jere Rajalin, maa- ja metsätalousministeriö
- maakuntajohtaja Olav Jern, Pohjanmaan liitto

- alueidenkäytön ryhmän päällikkö Matti Rantala, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- luonnonsuojeluasiantuntija Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- hallituksen jäsen Erkki Kunnari, Suomen tuulivoimayhdistys ry.

Lisäksi valiokunta on saanut seuraavien tahojen kirjalliset lausunnot:

- puolustusministeriö
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- Energiateollisuus ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakia muutettavaksi siten, että tuulivoimaloiden rakennuslupien myöntäminen voi perustua aikaisempaa laajemmin yleiskaavoitukseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi niistä edellytyksistä, joilla yleiskaavaa on mahdollista käyttää suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena tuulivoimalan rakentamiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös tuulivoimaloiden rakentamista ohjaavan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista sekä kunnan mahdollisuudesta periä yleiskaavan laatimisesta

aiheutuneita kustannuksia siltä, jonka aloitteesta tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiseen on ryhdytty.

Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ranta-alueelle rakentamista koskevan poikkeamisasian ratkaisutoimivaltaa siirretään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta kunnille. Muutoksen tavoitteena on selkeyttää toimivallan jakoa ja lisätä kunnan toimivaltaa poikkeamisasioissa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Tuulivoimahankkeiden edistäminen

Valiokunta pitää hallituksen esitystä tärkeänä ilmasto- ja energiastrategiassa linjattujen tuulivoiman lisäämistavoitteiden toteuttamisen kannalta. Voimassa oleva sääntely on riittämätöntä tuulivoimarakentamisessa ilmenneiden epäselvyyksien ratkaisemiseksi ja hankkeiden voimakkaasta lisääntymisestä johtuvan ohjaamistarpeen täyttämiseksi. Sääntelyn selventämisellä on myös kiire, koska tuulivoimahankkeisiin liittyvät kaavoitushankkeet ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyt tuulivoimatuotannon sijoittamiseen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi kestävät useita vuosia ja ilmastostrategian mukaisiin lisäystavoitteisiin tulisi päästä vuoteen 2020 mennessä. Valiokunta pitää tärkeänä edistää käytettävissä olevin eri keinoin tuulivoimahankkeiden tehokasta etenemistä kiinnittäen samalla huomiota tarpeeseen varmistaa riittävä maankäytön ohjaus ja ympäristövaikutusten arviointi. Eri lakeihin perustuvien ohjausjärjestelmien ja eri viranomaisten käytännön toiminnan tulisi kokonaisuutena edistää tavoitetta lisätä voimakkaasti tuulivoimakapasiteettia, mutta samalla tulisi saavuttaa yhteinen näkemys rakentamisen reunaehdoista ja alueista, joille rakentamista ei ohjata.

Tuulivoimaloiden merkittävimmät ja laajimmalle ulottuvat vaikutukset kohdistuvat maisemakuvaan. Muut vaikutukset ovat lähinnä paikallisia, kuten voimalan käyntiääni ja linnustovaikutukset. Tuulivoimalan rakentamiseen ja huoltoon tarvittavan tiestön ja muiden rakenteiden (kaapelit, voimajohdot) vaikutus maisemaan sekä merialueilla merenalaiselle luonnolle on myös otettava huomioon, vaikka se rajautuu-

kin voimalan maisemavaikutuksia suppeammalle alueelle. Tuulivoiman sijoittamiseen taloudellisesti ja teknisesti sopivimmat alueet ovat usein myös alueita, joilla on korkea virkistyskäyttö- tai luontoarvo, kuten meri-, saaristo- ja tunturi-alueet, mikä lisää mahdollisuutta voimakkaisiin maankäyttöintressien ristiriitoihin. Myös pieni-piirteinen maisema, esimerkiksi rikkonainen saaristomaisema on visuaalisesti herkkää ympäristöä ja sietää huonosti tuulivoimaloiden sijoittamista. Sen sijaan mittakaavaltaan suuri, teollisuus- ja tuotantolaitosten suuria teknisiä laitteita sisältävä ympäristö, kuten satamat tai moottoritiealueet, kestää usein hyvin tuulivoimaloiden sijoittamista. Myös merialueilta on löydettävissä tuulivoimapuistoiksi soveltuvia alueita erityisesti off-shore-tekniikan kehittyessä. Maiseman visuaalisten arvojen määrittämiseen ei ole objektiivista menetelmää, mutta tuulivoimarakentamisen yhteydessä tehtävien maisemaselvityksien avulla voidaan tunnistaa maisemallisesti herkimät alueet ja sulkea ne pois hankesuunnitelmista sekä sijoittaa muilla alueilla rakentaminen mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavaan paikkaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että lähtökohtaisesti maisemallisesti koskemattomat alueet tulisi säästää tuulivoimarakentamiselta ja muiltakin maisemaa voimakkaasti muuttavilta rakentamishankkeilta.

Kaikkien kaavamuotojen sisältövaatimukset edellyttävät maisema-arvojen vaalimista. Tuulivoima-alueita yleispiirteisissä kaavoissa osoitettaessa ja hankkeita toteutettaessa on otettava huomioon maisema-arvojen ja maisema-alueiden alueidenkäytölle aiheuttamat rajoitukset ja reunaehdot. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä on vahvistettu 156 valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, joille ei tule osoittaa myöskään tuulivoimarakentamista. Valiokunta toteaa, että keväällä 2010 on käynnistynyt valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, jonka tarkoituksena on tarkistaa aluevalikoima, alueiden arvoluokka ja rajaukset siten, että ne vastaavat uudistettuja maisemanhoidon toteuttamis- ja ohjausjärjestelmiä.

Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen tarkastella erityisesti saaristoalueita ja laajemminkin merialueita maisemansuojelun näkökohdat huomioon ottaen, sillä periaatepäätökseen sisältyy vain muutamia saaristossa sijaitsevia maisema-alueita.

Hallituksen esityksen 77 b §:n mukaan tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa on huolehdittava yleisten sisältövaatimusten lisäksi siitä, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä, suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön sekä että tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää. Valiokunta toteaa, että edellä mainittu yleiskaavan ohjauksen riittävyys on keskeinen edellytys sääntelyn onnistuneelle soveltamiselle. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan riittävyyden edellytyksenä on, että alueella ei ole muuta maankäyttöä, jonka yhteensovittaminen tuulivoimarakentamisen kanssa vaatisi yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Tällaisia alueita olisivat esimerkiksi alueet taajamien läheisyydessä tai alueet, joihin kohdistuu rakentamispaineita. Yleiskaavan tulisi myös yksilöidä riittäväällä tarkkuudella voimaloiden sijainti, jotta määräys voidaan ottaa kaavaan. Tuulivoiman tuottajat ovat kiinnittäneet puolestaan huomiota siihen, että voimalan sijaintia ei tulisi sitoa liian tarkasti, sillä lopullisen sijoituspaikan valintaan vaikuttaa moni tekninen ja taloudellinenkin näkökulma, jotka saattavat selvittää vasta usein monivuotisen hankeprosessin lopussa. Valiokunta katsoo, että mainittu sisältövaatimus saattaa käytännössä johtaa siihen, ettei tuulivoimarakentamista koskeva yleiskaava voi kuitenkaan muodostua rakentamista merkittävästi edistäväksi tekijäksi.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että esityksen tarkoituksena ei ole muuttaa maakunta-kaavoituksen ohjausvaikutusta yleiskaavoitukseen. Hankkeen suunnittelu ja toteuttaminen edellyttää maakuntakaavatasoista suunnittelua, jos alueiden käytön järjestäminen edellyttää yhteen sovitettuja ratkaisuja useamman kunnan alueella, hankkeen vaikutus tai siihen liittyvien alueidenkäyttöraatkaisujen vaikutukset ulottuvat

merkittävässä määrin useamman kunnan alueelle taikka hankkeen sijoittumiseen liittyy maakunnallisesti tai seudullisesti tyypillisiä tai ainutlaatuisia sekä kulttuuri- että luontoympäristöön liittyviä arvoja, jotka koskevat laajoja aluekokonaisuuksia, ja siksi on tarkoituksenmukaista tehdä yhtä kuntaa laajempia ratkaisuja. Valiokunta toteaa, että myös mainitut valtakunnallisuutta, maakunnallisuutta, seudullisuutta tai ylikunnallisuutta määrittävät kriteerit rajaavat tuulivoimayleiskaavan käyttömahdollisuutta ilman maakuntakaavan tukea. Maakuntakaavoitus ohjaa siten yleiskaavoitusta voimassa olevan sääntelyn mukaisesti.

Tuulivoimalat aiheuttavat sijoituspaikkansa välittömässä läheisyydessä paitsi maisemahaittaa, myös meluhaittaa ja haittaa alueen muulle maankäytölle. Myös tuulivoimasta saatujen haittojen ja hyötyjen epätasainen jakautuminen eri maanomistajien kesken on ollut syynä hankkeiden vastustamiselle. Varsinkin Pohjanmaalla on ilmennyt tällaisia ongelmia sarkajakotyyppisen tilusjärjestelmän johdosta. Siellä maanvuokrasopimus on usein tehty vain sen maanomistajan kanssa, jonka lohkolle itse voimala sijoittuu, vaikka samalla sulkeutuu pois viereisten tiluksien maanomistajien mahdollisuus rakentaa tuulivoimaa. Valiokunta katsoo, että tuulivoimahankkeiden hyväksyttävyyttä edistäisi yhteinen näkemys tuulivoimatuotannon vaatimasta alueesta ja sitä koskevista yhteisistä menettelytavoista hyötyjen jakamiseksi myös tuulivoimalueen maanomistajille. Mallisopimukset maanomistajan käyttöoikeuden rajoittamisesta ja siitä saatavasta korvauksesta voivat käytännössä edistää tehokkaasti hankkeiden toteuttamista. Lainsäädäntöä maanomistajien osakkuuksien järjestämisestä tuulivoimahankkeissa löytyy maista, joissa tuulivoimaa on jo rakennettu paljon, kuten Tanskasta ja Saksasta. Valiokunta pitää tarpeellisena, että aiheutuvat haitat korvataan ja menettelytapoja yhdenmukaistetaan joko suosituksin tai lainsäädännön keinoin.

Mahdollisuus tuulivoimarakentamiseen Natura-alueella tai sen läheisyydessä riippuu niistä luontoarvoista, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Tuulivoima-

rakentamisen kannalta kriittisiä luontotyypppejä ovat erityisesti lintujen elinympäristöt ja muutoreitit sekä merenalaiset ja meren rannan luontotyyppit. Valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen kartoittaa vedenalaisia luontotyypppejä mahdollisimman nopeasti ja painottaa VELMU-ohjelman nopeaa toteuttamista ja riittävää rahoitusta. Selvitykset helpottaisivat myös kaavaselvitysten tekemistä ja nopeuttaisivat hankesuunnittelua.

Valiokunta toteaa, että tuulivoimalahankkeiden tehokasta toteuttamista jarruttaa myös puutteellinen tieto tuulivoimarakentamisen vaikutuksista tutkien suorituskykyyn. Tutkien kannalta kriittiselle alueelle sijoitettu tuulivoimala voi mahdollisesti heikentää tutkan suorituskykyä tutkasignaalia heijastamalla tai vaimentamalla tai aiheuttamalla virheellisiä tutkahavaintoja. Tätä koskeva selvitys on käynnistetty tavoitteena kehittää tutkavaikutusten arviointiin työkalu, jota alan yritykset voivat hyödyntää tuulivoimahankkeita koskevissa selvityksissä. Valiokunta kiirehtii selvityksen valmistumista.

Ranta-alueelle rakentamista koskeva toimivallan siirto

Hallituksen esityksen mukaan poikkeamistoimivaltaa siirretään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta kunnalle. ELY-keskus ratkaisee poikkeamisasian silloin, kun hankkeessa on kysymys uuden rakennuksen rakentamisesta alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Kunta kuitenkin ratkaisee asian ehdotuksen mukaan näillä alueilla, jos kysymys on vain asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta. Valiokunta pitää esitystä kannatettavana kunnan toimivallan lisäämisinä, koska olemassaolevan asuinrakennuksen laajentaminen tai korvaaminen ei merkitse uutta rakentamista siten, että ELY-keskuksen toimivalta olisi perusteltu. Valiokunta toteaa kuitenkin, että päätösvallan siirtäminen korostaa tarvetta varmistaa asian käsittelyä koskeva osaaminen ja resurssit kunnissa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Timo Heinonen /kok
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /vihr
Tanja Karpela /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Timo Kaunisto /kesk

Timo Korhonen /kesk (osittain)
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk (osittain)
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /kok
vjäs. Kimmo Tiilikainen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.