TUULIVOIMA-KANSALAISYHDISTYS RY
Riitta Lindgren
puh. 0400-555454

ASIA:

Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle koskien hallituksen esitystä HE 121/2021 vp, hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, ympäristövaliokunnan kokous 28.9.2021.

LAUSUNTO:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin muutosta muun ohella ympäristövaikutusten arviointia (YVA-menettely) edellyttävien hankkeiden rakennuslupien kuulemiseen ja valitusoikeuteen. Kuulemista rakennuslupakäsittelyssä laajennettaisiin kunnan jäseniin ja osallisiin. Lisäksi laajennettaisiin mahdollisten muutoksenhakijoiden piiriä koskemaan paikallisia yhteisöjä, joiden sääntöihin kuuluu ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen. Tuulivoimahankkeet on hallituksen esityksen perusteluosassa suljettu lakimuutoksen ulkopuolelle.

Yhdistyksemme kanta on, että mainittua muutosta tulee soveltaa kaikkiin YVA-direktiivin piiriin kuuluviin hankkeisiin, myös tuulivoimahankkeisiin, joten muutokset tulee toteuttaa alkuperäisessä hallituksenesitysluonnoksessa esitetyssä muodossa. **Lisäksi esitämme maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n muuttamista siten, että valitusoikeus rakennusluvasta on YVA-menettelyä edellyttävissä hankkeissa YVA-direktiivin mukaisesti sillä, jota asia koskee.**

Suomen hallitus on 28.11.2019 vastaanottanut Euroopan komission Suomen tasavallalle osoittaman virallisen huomautuksen, jonka kohteena on eräiden julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (2011/92/EU ja muutettuna 2014/52/EU) säännösten täytäntöönpano Suomessa. Komissio on katsonut, että useita direktiivin säännöksiä ei ole pantu Suomessa asianmukaisesti täytäntöön. Huomautus koskee mm. YVA-menettelyn tulosten huomioimista tällaisten hankkeiden rakennusluvissa ja muutoksenhakuoikeuteen liittyviä kysymyksiä. Suomi on komissiolle 24.3.2020 antamassaan vastauksessa ilmoittanut, että lainsäädäntöä tullaan täydentämään YVA-direktiivin edellyttämällä tavalla. 9.9.2021 annetussa hallituksen esityksessä HE 121/2021 vp on tarkoitus täydentää maankäyttö- ja rakennuslakia YVA-direktiivin säädösten mukaiseksi.

Muutoksessa on tarkoitus laajentaa rakennusluvasta kuultavien piiriä ja mahdollisten muutoksenhakijoiden piiriä, ja tehdä maankäyttö- ja rakennuslakiin tarvittavat muutokset. MRL 133 §:n mukaan rakennusluvasta kuullaan tällä hetkellä vain rajanaapureita, ei muita osallisia eikä kunnan jäseniä. MRL 192 §:ssä muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä on rajoitettu. YVA-direktiivi edellyttää, että osallisten piiri rakennusluvan osalta kattaa YVA-menettelyn alaisissa hankkeissa rekisteröidyt yhteisöt, joiden toimialaan kuuluu ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen (YVA-direktiivi 1 artikla 2 kohta e)-alakohta).

Alkuperäisessä hallituksenesitysluonnoksessa MRL 133 §:ää oli tarkoitus muuttaa muotoon: ”*Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta **hankkeissa**, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017).”*

Valitusoikeutta rakennuslupapäätöksissä koskevaan 192 §:ään oli tarkoitus lisätä uusi 5) kohta, jonka mukaan valitusoikeus on ”*toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee **hanketta**, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia”*.

Lausuntopyyntövaiheessa eräissä lausunnoissa (mm. Suomen Tuulivoimayhdistys ry, ABO Wind Oy Voimaa tuulesta -hankkeen puolesta ja Energiateollisuus ry) vaadittiin, että kuultavien ja valittamiseen oikeutettujen piirin laajentamista ei tule soveltaa tuulivoimahankkeisiin.

Lausuntopalautteen johdosta hallituksen esityksen sanamuotoa muutettiin siten, että tiedottamis-, kuulemis- ja valitusoikeuden laajentaminen koskee ainoastaan YVA-menettelyn piiriin kuuluvia yksittäisiä rakennuksia, ei hankkeita, ja esityksen perusteluosaan lisättiin maininta, että ”*laajennus ei koske tuulipuistokaavoissa sijaitsevien tuulivoimayksiköiden yksittäisiä rakennuslupia*”.

MRL 133 § muutettiin muotoon: ”*Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, jos hakemus koskee **rakennusta**, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.”*

MRL 192 §:ää muutettiin siten, että valitusoikeus on kohdan 5) mukaan *”toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee **rakennusta**, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.”*

<u>Esitetyssä muodossa maankäyttö- ja rakennuslain muutos ei ole YVA-direktiivin mukainen:</u>

Hallituksen esityksen tarkoituksena on kohdistaa maankäyttö- ja rakennuslain muutokset ainoastaan yksittäisiin rakennuksiin, joihin sovelletaan YVA-menettelyä, mutta ei YVA-menettelyn piiriin kuuluviin hankkeisiin. Koska tuulivoimaloiden kohdalla YVA-menettely koskee koko hanketta, mutta rakennusluvat myönnetään jokaiselle hankkeen tuulivoimalalle erikseen, em. sanamuodon muutoksella suljettiin tuulivoimahankkeet kuultavien ja valitukseen oikeutettujen piiriin tehtävien muutosten ulkopuolelle.

YVA-direktiivin II-liitteen mukaan tuulivoimalat sisältyvät kuitenkin toimintoihin, joihin sovelletaan YVA-direktiivin määräyksiä joko tapauskohtaisesi määrittämällä tai valtion asettamien raja-arvojen tai valintaperusteiden perusteella. Suomi on päättänyt soveltaa YVA-menettelyä tuulivoimahankkeisiin, joissa on enemmän kuin yhdeksän yksittäistä tuulivoimalaa tai hankkeen yhteenlaskettu nimellisteho on 45 MW tai enemmän, sekä lisäksi tapauskohtaisesti arvioimalla tätä pienempiin tuulivoimahankkeisiin.

YVA-direktiivi koskee ympäristövaikutuksia aiheuttavia hankkeita, eikä direktiivin sisällöstä ja sanamuodoista voida millään perusteella johtaa näkemystä, että direktiivin määräykset koskisivat ainoastaan yksittäisiä YVA-menettelyn piiriin kuuluvia rakennuksia, mutta ei erillisistä rakennuksista, rakennelmista tai muista ainesosista muodostuvia kokonaisuuksia eli hankkeita. **YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a) alakohdan mukaan hankkeella tarkoitetaan rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteuttamista tai muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista mukaan lukien maaperän luonnonvarojen hyödyntäminen.**

Komission huomautuksen johdosta hankkeen määritelmä pannaan täytäntöön myös Suomen lainsäädännössä. Ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun lakiin lisättiin hallituksen esityksellä HE 50/2021 vp 1.10.2021 voimaan tuleva hankkeen määritelmä. **YVA-lain 2 §:n 10) -kohdan mukaan hankkeella tarkoitetaan <u>laitoksen, toiminnan ja rakennustyön toteuttamista</u> sekä muuta luonnonympäristöön ja maisemaan kajoamista sekä mineraalivarojen hyödyntämistä.**

Hankkeen määritelmää ei sisällytetä maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta määritelmää sovelletaan hallituksen komissiolle antaman vastauksen mukaan myös tämän lain mukaisissa menettelyissä, koska laissa viitataan YVA-lakiin. Tästä syystä YVA-direktiivin määräykset koskevat myös tuulivoimahankkeita, joihin sovelletaan YVA-menettelyä, eikä tuulivoimahankkeita voida sulkea lakimuutoksen ulkopuolelle.

YVA-direktiivissä säädetään velvollisuudesta tiedottaa lupapäätöksestä yleisölle, jota asia koskee. Lisäksi direktiivi velvoittaa EU:n jäsenvaltiot varmistamaan niille, joita hanke koskee, oikeus saada lupapäätös tuomioistuimen tutkittavaksi. Hallituksen esitykseen tehty muutos, jossa sana ”*hanke*” korvattiin sanalla ”*rakennus*” johtaa siihen, että muutettavat maankäyttö- ja rakennuslain pykälät eivät ole enää YVA-direktiivin mukaisia komission huomautuksen tarkoittamalla tavalla.

Euroopan komission huomautuksessa otettiin erityisesti kantaa tuulivoimahankkeisiin:

Euroopan komissio on huomautuksessaan muun ohella pyytänyt Suomelta selvitystä siitä, miten YVA-direktiivin vaatimukset on huomioitu Suomen lainsäädännössä ”*erityisesti erittäin isojen hankkeiden, kuten tuulipuistohankkeiden lupaprosesseissa*”. Suomi on omassa vastauksessaan esitellyt YVA-direktiivin määräysten huomioimista tuulivoimahankkeiden lupamenettelyissä.

Suomen hallituksen vastauksen mukaan kaavoitus on edellytyksenä tuulivoimahankkeen tarvitsemalle maankäytölle, mutta kaava ei ole lupa hankkeen toteuttamiselle, vaan ”*lupaharkinnassa huomioon otettava reunaehto*”. ”*YVA-direktiivin määritelmien mukaan luvalla tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen.*” Näin ollen **YVA-menettelyn tulosten huomioiminen kaavoituksen yhteydessä ei riitä, vaan ne tulee ottaa huomioon nimenomaan rakennuslupien yhteydessä ja YVA-direktiivin määräyksiä tulee noudattaa myös tuulivoimaloiden rakennuslupapäätöksissä.** Tuulivoimahankkeiden sulkemista lakimuutosten ulkopuolelle ei voida perustella sillä, että yleisön kuuleminen ja muutoksenhakumahdollisuus toteutuu jo yleisön kuulemisella kaavoituksen yhteydessä. **On voitava myös varmistaa, että tuulivoimaloille myönnetyt rakennusluvat ovat YVA-selvityksen tulosten, kaavamääräysten ja lain mukaisia, ja näissä seikoissa olevat puutteet on oltava mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.**

Tuulivoimaloiden rakennuslupien kuulemisessa ja valitusoikeudessa on suuria puutteita, eikä lainsäädäntö ole tältä osin YVA-direktiivin mukainen:

Tuulivoimahankkeet ovat suuren tilantarpeensa ja laajalle leviävien vaikutustensa vuoksi yksi eniten ympäristöönsä vaikuttavista hanketyypeistä. Tuulivoimahankkeita on tälläkin hetkellä Suomessa vireillä monikymmenkertainen määrä muihin vastaaviin teollisiin hankkeisiin verrattuna. Myös lähekkäin sijaitsevien tuulivoimahankkeiden yhteysvaikutukset lisäävät hankkeiden ympäristövaikutuksia. Tuulivoima-hankkeet aiheuttavat juuri sellaisia ympäristövaikutuksia, joita YVA-direktiivillä on tarkoitus säädellä.

Tuulivoimahankkeille on voimaloiden nopean teknisen kehityksen johdosta tyypillistä, että voimaloiden koko kasvaa hankkeen suunnittelun edetessä, ja usein rakennettavaksi valitaan oleellisesti suuremmat tuulivoimalat, kuin mille YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteydessä tehdyt selvitykset perustuvat.

Tuulivoimahankkeet muodostuvat useista tai useista kymmenistä yksittäisistä tuulivoimaloista, joille jokaiselle on myönnetty oma erillinen rakennuslupa. Rakennusluvat kuitenkin lähes poikkeuksetta myönnetään samanaikaisesti yhteisessä päätöksentekomenettelyssä, ja luvat ovat yleensä keskenään täysin samanlaisia. **Koska valitusoikeus on MRL 192 §:ssä rajoitettu ainoastaan lähimpiin naapureihin, osa tuulivoimahankkeen rakennusluvista jää ainakin suuremmissa tuulivoimahankkeissa kokonaan valitusoikeuden ja tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle**. Usein käy myös niin, että osa tuulivoimahankkeen rakennusluvista (ne, joista jollain on valitusoikeus) kumotaan lainvastaisena, mutta osa rakennusluvista jää voimaan, koska kukaan ei saa niistä valittaa. Silloin ei myöskään kukaan valvo sitä, että YVA-menettelyn tulokset on otettu huomioon rakennuslupia myönnettäessä ja rakennusluvat ovat kaavamääräysten mukaisia, ja kaavamääräyksiä myös noudatetaan rakentamisessa.

Esimerkkinä lainvastaiseksi todettujen rakennuslupien jäämisestä voimaan on Alajärven 42 tuulivoimalaa käsittävä Louhun-Möksyn tuulivoimahanke. Suunnittelun kuluessa tehtiin selvityksiä seuraavasti:

- YVA-menettelyn yhteydessä selvitykset laadittiin 5 MW:n tehoisille 200-220 metrin kokonais-korkuisille tuulivoimaloille, joiden roottorin halkaisija 128 metriä.
- Kaavapäätöksen mukaan alueelle voidaan rakentaa 2-5 MW tuulivoimalat, joiden kokonaiskorkeus on enintään 220 metriä ja roottorin halkaisija 120-140 metriä.
- Rakennusluvat myönnettiin tuulivoimaloille, joiden kokonaiskorkeus on 220 metriä, nimellisteho 3,3/3,45 MW tai 4,2 MW ja roottorin halkaisija 120-140 metriä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi kolmen tuulivoimalan rakennusluvat lainvastaisina, koska rakennettavia tuulivoimaloita ei ollut rakennusluvissa yksilöity riittävällä tavalla. 39 tuulivoimalan rakennusluvat jäivät voimaan, koska kenelläkään valittajista ei katsottu olleen oikeutta valittaa niistä. Kaikki rakennusluvat olivat keskenään samanlaisia. Rakennusluvat jäivät siis voimaan, vaikka niiden sisältö oli todettu lainvastaiseksi, koska kukaan ei saanut niiden myöntämistä koskevista päätöksistä valittaa.

Rakennuslupien tultua lainvoimaisiksi kaupungin rakennustarkastaja myönsi hankkeelle vielä **MRL 150 e §:n mukaisen suostumuksen poiketa rakennuslupamääräyksistä, ja rakentaa rakennusluvassa hyväksytyistä suunnitelmista poiketen 6 MW tuulivoimalat, joiden roottorin halkaisija on 161 metriä.** Roottorin halkaisijan leveydellä on olennainen vaikutus tuulivoimaloiden meluun. Tuulivoimaloiden melu on pääasiassa lapojen pyörimisliikkeestä aiheutuvaa aerodynaamista melua, joka syntyy lapojen kohtaaman ilmanvastuksen seurauksena. Ilmanvastus ja sitä kautta melu on sitä suurempaa, mitä pidemmät ja leveämmät lavat tuulivoimalassa on.

Alajärven tapauksessa YVA-menettelyn tulokset jäivät myös kokonaan huomioimatta rakennuslupia myönnettäessä ja erityisesti lopullisissa rakentamistoimenpiteissä. **Samoin YVA-direktiivin määräykset valitusoikeuden ulottumisesta niihin tahoihin, joita asia koskee, jäi kokonaan toteutumatta.** Vastaavan-laisia tapauksia on paljon, ja tulevaisuudessa, kun tuulivoimahankkeiden koko kasvaa, yhä suurempi osa tuulivoimaloiden rakennusluvista jää kokonaan valitusoikeuden ulottumattomiin. Kuitenkin **valitus-oikeuden tulisi YVA-direktiivin mukaan ulottua kaikkiin niihin tahoihin, joita asia koskee.**

<u>YVA-direktiivin määräykset valitusoikeutettujen piiristä ja valitusoikeudesta:</u>

YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

Direktiivissä tarkoitetaan:

- hankkeella mm. rakennustyön tai muun laitoksen tai suunnitelman toteutumista,
- yleisöllä yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä taikka … näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä
- yleisöllä, jota asia koskee yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua.

YVA-direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään valitusoikeudesta lupapäätöksissä seuraavaa:

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;
b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.

Euroopan komissio katsoo virallisessa huomautuksessaan, että Suomessa ei ole muutoksenhaku-oikeuksia varmistettu ja tämä voi vaikuttaa hankkeen toteuttajien, yleisön, jota asia koskee tai ympäristöjärjestön oikeusvarmuuteen. Suomen hallitus on EU:n komissiolle antamassaan vastauksessa todennut, että maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n säännökset eivät ole täysin kattavia ja on ilmoittanut täydentävänsä MRL 192 §:n sääntelyä koskemaan kaikkea direktiivissä tarkoitettua yleisöä, jota asia koskee, mukaan lukien ympäristöjärjestöt.

Hallituksen esitystä tulee muuttaa siten, että YVA-direktiivin kuulemista ja valitusoikeutta koskevat määräykset saatetaan osaksi Suomen lainsäädäntöä YVA-direktiivin tarkoittamalla tavalla:

Tuulivoimaloiden aiheuttamat ympäristövaikutukset eivät rajoitu tuulivoimaloiden viereisille kiinteistöille, vaan ulottuvat laajemmalle alueelle, ja vaikutukset aiheutuvat kaikkien tuulivoimaloiden yhdessä muodostamasta hankekokonaisuudesta, eivät ainoastaan yksittäisistä tuulivoimaloista. Siten koko tuulivoimahankkeen kaikkien yksittäisiä tuulivoimaloita koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tuulivoimahankkeen naapureihin, ja **heidän valitusoikeuttaan tulee laajentaa sillä tavalla, että ne, joihin tuulivoimahanke vaikuttaa, saavat valittaa kaikista tuulivoimaloiden rakennusluvista.**

Maankäyttö- ja rakennuslain 133 § tulee muuttaa muotoon:

Kuuleminen ja lausunnot:

Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta **hankkeissa,** joihin sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017).

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 § tulee muuttaa muotoon:

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on:

1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; **sekä lisäksi sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös todennäköisesti vaikuttaa, jos rakennuslupa koskee hanketta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia;**
4) kunnalla; sekä
5) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee **hanketta**, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

PÄIVÄYS JA ALLEKIRJOITUKSET

Helsingissä, syyskuun 27. päivänä 2021

Kunnioittaen

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry

Kalevi Nikula
puheenjohtaja

Riitta Lindgren
hallituksen jäsen

LISÄTIEDOT:

Riitta Lindgren, puh. 0400-555 454, riitta.lindgren@hrl-balancia.com

LÄHTEET:

Hallituksenesitysluonnos HE 121/2021 vp, 28.4.2021

Hallituksen esitys HE 121/2021 vp, 9.9.2021

Direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muutettuna direktiivillä 2014/52/EU

Suomen hallituksen vastaus komission viralliseen huomautukseen asiassa 2019/2290; YVA-direktiivin 2011/92/EU täytäntöönpano, 24.3.2020, UM2020-00309

TUULIVOIMA-KANSALAISYHDISTYS RY

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry on tuulivoimarakentamisen piiriin joutuvien kansalaisten etujärjestö ja yhdysside. Yhdistyksen tavoitteena on se, että tuulivoimarakentamisen haitat ihmisille, luonnolle ja kulttuuriperinnölle saadaan minimoitua, ja vaikutukset ihmisiin ja ympäristöön otettaisiin paremmin huomioon tuulihankkeita suunniteltaessa. Yhdistys seuraa ja edistää tuulivoimaan liittyvää tutkittua tietoa, tiedottaa siitä, sekä tekee aloitteita ja antaa lausuntoja paikallisille, alueellisille ja valtion viranomaisille tuulivoimarakentamisen haittojen ehkäisemiseksi ja niihin liittyvän tiedon lisäämiseksi, sekä säädösten ja viranomaisohjeistuksen korjaamiseksi tuulivoimarakentamisen nykytilannetta vastaaviksi.