7.9.2026

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asia: **HE 70/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Helen Oy toimittaa talousvaliokunnalle oma-aloitteisesti näkemyksensä hallituksen esityksestä uudeksi alueidenkäyttölaiksi erityisesti puhtaan siirtymän investointien, sähköjärjestelmän kehittämisen sekä Suomen kilpailukyvyn näkökulmasta.

Alueidenkäyttölaki on yksi keskeisimmistä puhtaan siirtymän investointeihin vaikuttavista säädöksistä Suomessa. Hallitusohjelmassa korostetaan puhtaan energian, sähköistymisen, teollisten investointien ja kilpailukykyisen investointiympäristön merkitystä Suomen kasvulle. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida, edistääkö hallituksen esitys näitä tavoitteita johdonmukaisesti.

Helenin näkemyksen mukaan esitys sisältää useita kaavoituksen sujuvuutta tukevia uudistuksia. Samanaikaisesti siihen sisältyy kuitenkin erityisesti tuuli- ja aurinkovoimaa koskevia uusia rajoituksia, joiden vaikutukset sähköntuotannon kasvuun, sähköjärjestelmän kustannustehokkuuteen sekä puhtaan siirtymän investointeihin voivat olla merkittäviä. Helen katsoo, ettei näitä vaikutuksia ole arvioitu riittävän perusteellisesti suhteessa hallitusohjelman energia-, sähköistymis- ja investointitavoitteisiin. Taloudellisia vaikutuksia olisi tullut arvioida nykyistä laajemmin erityisesti investointien toteutumisen, teollisuuden kilpailukyvyn sekä sähkön saatavuuden näkökulmasta. Näiltä osin esityksen ratkaisut eivät ole kaikilta osin linjassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa.

Helenin keskeiset huomiot hallituksen esityksestä

1. Alueidenkäyttölain tulee tukea puhtaan siirtymän investointeja

Helen pitää alueidenkäyttölain uudistuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Kaavoituksen sujuvoittaminen, suunnittelujärjestelmän selkeyttäminen ja investointiympäristön ennakoitavuuden vahvistaminen ovat tarpeellisia tavoitteita tilanteessa, jossa Suomi tavoittelee merkittäviä investointeja puhtaaseen sähköntuotantoon, sähköverkkoihin, sähköistymiseen ja uuteen teollisuuteen.

Hallitusohjelmassa energiamurros ja puhtaat teknologiat nähdään kasvun, investointien ja kilpailukyvyn lähteenä. Hallitusohjelman mukaan Suomessa tulee huolehtia puhtaan ja

edullisen energian saatavuudesta sekä turvata investoinneille vakaa ja ennakoitava toimintaympäristö.

Helen katsoo kuitenkin, että hallituksen esityksen energiantuotantoa koskevat säännökset eivät kaikilta osin tue näitä tavoitteita. Useat ehdotetut muutokset lisäävät sääntelyä, hallinnollista epävarmuutta ja investointiriskejä tilanteessa, jossa puhtaan sähkön saatavuudesta on muodostunut keskeinen tekijä teollisten investointien sijoittumisessa Suomeen.

Alueidenkäyttölain vaikutuksia tulisi arvioida nykyistä laajemmin myös investointien toteutumisen, energiakustannusten, sähköjärjestelmän kustannustehokkuuden sekä Suomen kilpailukyvyn näkökulmasta. Helen katsoo, että energiantuotantoa koskevan sääntelyn tulee olla vaikutusperusteista, oikeasuhtaista ja ennakoitavaa.

2. Tuulivoiman vähimmäisetäisyys on ristiriidassa vaikutusperusteisen sääntelyn kanssa

Helen ei kannata tuulivoiman vähimmäisetäisyyttä koskevaa sääntelyä.

Suomen nykyinen järjestelmä perustuu melu-, välke-, maisema-, luonto- ja muiden vaikutusten tapauskohtaiseen arviointiin. Hallituksen esityksessä tästä mallista poiketaan ottamalla käyttöön valtakunnallinen kiinteä etäisyysvaatimus. Ratkaisu muuttaa sääntelyn lähtökohtaa ilman, että sen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on osoitettu riittävällä tavalla.

Helen katsoo, että ympäristövaikutuksia koskevat kysymykset tulee ratkaista vaikutuksiin kohdistuvalla sääntelyllä. Jos tavoitteena on vähentää melu-, välke-, maisema- tai muita haitallisia vaikutuksia, sääntelyn tulee kohdistua näihin vaikutuksiin eikä yleiseen etäisyysrajaan. Etäisyys ei itsessään ole ympäristövaikutus, vaan yksi mahdollinen tekijä vaikutusten hallinnassa.

Kiinteä vähimmäisetäisyys kohtelee samalla tavalla voimaloiltaan, ympäristöltään ja tosiasiallisilta vaikutuksiltaan erilaisia hankkeita. Se ei mahdollista paikallisten olosuhteiden, teknologian kehittymisen tai hankekohtaisten vaikutusten riittävää huomioon ottamista. Vaikutusperusteinen arviointi mahdollistaa sekä terveellisen ja viihtyisän elinympäristön turvaamisen että uusiutuvan sähköntuotannon tarkoituksenmukaisen sijoittamisen.

Vähimmäisetäisyyssääntely voi myös ohjata tuotantoa kauemmas sähkön kulutuskeskittymistä ja olemassa olevasta infrastruktuurista. Tämä voi lisätä uusien voimajohtojen ja sähköverkon vahvistamisen tarvetta, kasvattaa sähköjärjestelmän kokonaiskustannuksia sekä lisätä infrastruktuurin rakentamisesta aiheutuvia maankäyttö- ja ympäristövaikutuksia. Samalla tuotannon sijoittumismahdollisuuksien kaventuminen voi

vaikeuttaa teollisuuden sähköistymistä ja puhtaan sähkön saatavuuteen perustuvien investointien toteutumista.

Tuulivoiman sijoittumismahdollisuuksien kaventuminen ei vaikuta pelkästään sähköntuotannon määrään. Sillä voi olla vaikutuksia myös puhtaan sähkön saatavuuteen, uusien teollisten investointien sijoittumisedellytyksiin sekä sähköjärjestelmän kustannustehokkuuteen. Puhtaan sähkön saatavuudesta on muodostunut keskeinen kilpailutekijä investointien sijoittumisessa Suomeen, minkä vuoksi vähimmäisetäisyyssääntelyn taloudelliset vaikutukset olisi tullut arvioida hallituksen esityksessä nykyistä perusteellisemmin.

Esitys on tältä osin myös sisäisesti ristiriitainen. Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa maakuntakaavan strategisuutta ja yleispiirteisyyttä. Samalla tuulivoiman vähimmäisetäisyyssääntely kuitenkin käytännössä korostaisi maakuntakaavan merkitystä tuulivoimahankkeiden sijoittumisessa ja kaventaisi kuntien mahdollisuuksia tehdä yksityiskohtaisempaan suunnitteluun ja ajantasaiseen vaikutusarviointiin perustuvia ratkaisuja.

Maanomistajien suostumukseen perustuva mahdollisuus poiketa vähimmäisetäisyydestä ei ratkaise sääntelyn perusongelmaa. Suostumusten hankkimiseen, voimassaoloon, kiinteistöjen omistajanvaihdoksiin ja hankkeen myöhempiin muutoksiin voi liittyä käytännöllistä ja oikeudellista epävarmuutta. Investoinnin toteutettavuuden ei tule riippua yksittäisten suostumusten saatavuudesta tilanteessa, jossa hankkeen voidaan vaikutusarvioinnin perusteella osoittaa täyttävän sille asetetut ympäristö- ja terveysvaatimukset. Tämä myös rikkoisi merkittävällä tavalla demokraattiseen päätöksentekoon liittyviä kaavoituksen periaatteita.

Talousvaliokunnan tulisi poistaa tuulivoiman vähimmäisetäisyysvaatimus esityksestä ja säilyttää tuulivoiman sijoittamisen lähtökohtana hankkeen tosiasiallisiin vaikutuksiin perustuva arviointi.

3. Aurinkovoiman sääntelyn tulee perustua vaikutuksiin eikä pinta-alaan

Helen pitää suoraan aurinkovoimalan rakentamislupaan oikeuttavan aurinkovoimayleiskaavan käyttöönottoa lähtökohtaisesti kannatettavana uudistuksena. Yleiskaavan käyttäminen rakentamisluvan perustana voi parantaa menettelyjen ennakoitavuutta ja yhdenmukaistaa aurinkovoimahankkeiden suunnittelua eri puolilla maata. Tämä lyhentää hankkeen toteutusaikaa, vähentää päällekkäisiä menettelyjä ja parantaa investointien ennakoitavuutta.

Helen ei kuitenkaan pidä perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan vähintään 50 hehtaarin aurinkovoimahankkeet edellyttäisivät automaattisesti kaavoitusta. Ehdotettu kokoraja on

kaavamainen eikä perustu hankkeen todellisiin vaikutuksiin. Samankokoisilla hankkeilla voi olla hyvin erilaiset ympäristö-, maisema- ja maankäyttövaikutukset riippuen niiden sijainnista, ympäristöstä, nykyisestä maankäytöstä ja tarvittavista sähkönsiirtoyhteyksistä.

Esimerkiksi valmiiksi muuttuneelle alueelle, teollisuusympäristöön tai olemassa olevan infrastruktuurin yhteyteen sijoittuvan hankkeen vaikutukset voivat poiketa olennaisesti luonnontilaiselle tai muutoin herkälle alueelle sijoittuvan hankkeen vaikutuksista. Pelkkä pinta-ala ei anna riittävää perustetta arvioida kaavoituksen tarvetta.

Helen katsoo, että kaavoitustarpeen tulee ensisijaisesti perustua hankkeen vaikutuksiin eikä yksinomaan pinta-alaan. Kaavoitusta tulee edellyttää silloin, kun hankkeen ympäristö-, maisema- tai muut alueidenkäyttövaikutukset taikka tarve sovittaa hanke yhteen muun maankäytön kanssa sitä edellyttävät.

Mikäli lakiin kuitenkin sisällytetään pinta-alaan perustuva kaavoituskynnys, sitä tulee nostaa merkittävästi esitettyä korkeammaksi. Muutoin sääntely kohdistuu käytännössä valtaosaan teollisen mittakaavan aurinkovoimahankkeista ja lisää kaavoitustarvetta myös tilanteissa, joissa hankkeen vaikutukset ovat vähäisiä ja ne voidaan asianmukaisesti arvioida muun lupamenettelyn yhteydessä.

Ehdotettu sääntely on ongelmallinen myös suhteessa alueidenkäyttölain yleisiin tavoitteisiin. Samalla kun lain tarkoituksena on sujuvoittaa investointeja ja vähentää tarpeetonta hallinnollista kuormitusta, aurinkovoiman osalta luodaan uusi menettelyllinen vaatimus, joka voi pidentää hankkeiden valmistelua, lisätä kuntien kaavoitusresurssien tarvetta ja kasvattaa investointien toteuttamiseen liittyvää epävarmuutta. Tämä voi heikentää puhtaan sähkön tuotantoon kohdistuvien investointien toteutumisedellytyksiä erityisesti tilanteessa, jossa Suomi tavoittelee merkittäviä sähköistymis- ja teollisuusinvestointeja.

Aurinkovoimaa voidaan sijoittaa lähelle sähkön kulutusta, sähköverkkoa ja muuta olemassa olevaa infrastruktuuria. Sen sijoittumisen tarpeeton rajoittaminen voi lisätä sähköverkon vahvistamistarpeita ja kasvattaa energiajärjestelmän kokonaiskustannuksia.

Kaavoitusvelvollisuutta ja sijoittumista koskevien säännösten vaikutuksia tulee tämän vuoksi arvioida myös suhteessa sähkön kulutuksen ja tuotannon alueelliseen sijoittumiseen sekä olemassa olevan verkkoinfrastruktuurin hyödyntämiseen.

Erityisen ongelmallinen on aurinkovoiman sijoittumista koskeva metsämaakriteeri. Säännöksessä käytetty ilmaisu ”merkittävä määrä metsämaata” on tulkinnanvarainen eikä anna hanketoimijoille, kunnille tai viranomaisille riittävän selkeää käsitystä siitä, milloin aurinkovoimarakentamista koskeva kaava olisi sisältövaatimusten vastainen.

Metsämaan käsite ei ole yksiselitteinen, ei myöskään ole ympäristö- ja ilmastovaikutuksiltaan yhtenäinen maankäyttöluokka. Alueiden luontoarvot, hiilivarastot, ekologinen kytkeytyneisyys, maaperä, metsätaloudellinen käyttö ja nykytila voivat poiketa huomattavasti toisistaan. Aurinkovoiman sijoittumisen arvioinnin tulee tämän vuoksi perustua alueen tosiasiallisiin luonto-, ilmasto- ja maankäyttövaikutuksiin eikä pelkästään alueen luokitteluun metsämaaksi.

Investointiympäristön ennakoitavuuden kannalta sääntelyn tulee olla täsmällistä ja oikeusvarmaa. Helen katsoo, että metsämaata koskeva rajaus tulee poistaa ja korvata hankkeen todellisiin vaikutuksiin perustuvalla arvioinnilla. Mikäli rajaus säilytetään, sen sisältö ja soveltamiskriteerit on määriteltävä laissa nykyistä olennaisesti täsmällisemmin. Muutoin sääntelyyn liittyvä tulkinnanvaraisuus lisää investointiriskiä ja heikentää hankkeiden ennakoitavuutta.

4. Vireillä olevien hankkeiden oikeusvarmuus on turvattava

Helen pitää tärkeänä, ettei lainsäädäntöä muuteta tavalla, joka muuttaa jo käynnissä olevien hankkeiden toteuttamisedellytyksiä kesken hankekehityksen.

Kaavoitus- ja luvitusprosessit ovat monivuotisia. Hankkeisiin on voitu investoida merkittävästi jo ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville. Investointeja on voitu tehdä muun muassa maanvuokraukseen, tekniseen suunnitteluun, ympäristöselvityksiin, YVA-menettelyyn, verkkoliityntöjen valmisteluun sekä hankkeen toteuttamiskelpoisuuden arviointiin. Myös kuntien tekemä työ ennen kaavaehdotusvaihetta on huomattava.

Uusien sijoittumis- tai kaavoitusvaatimusten soveltaminen kesken prosessin voi tehdä jo tehdystä valmistelusta osittain käyttökelvotonta tai muuttaa hankkeen toteuttamiskelpoisuutta olennaisesti. Tämä voi johtaa siihen, että hankkeisiin jo sitoutuneet resurssit ja investoinnit menettävät arvoaan sekä heikentää luottamusta sääntely-ympäristön vakauteen ja ennakoitavuuteen.

Kyse ei ole yksittäisten hankkeiden suosimisesta vaan investointien oikeusvarmuudesta. Ennakoitavuus on välttämätön edellytys puhtaan siirtymän investoinneille sekä pitkäjänteisille energiainvestoinneille yleisemmin. Hankkeiden oikeudellisten edellytysten tulee olla arvioitavissa silloin, kun niiden kaavoitus ja muu valmistelu käynnistetään.

Helen katsoo, että ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin kaavoihin tulee soveltaa niiden vireilletulohetkellä voimassa ollutta lainsäädäntöä. Muutoin hankkeiden toteuttamisedellytykset voivat muuttua kesken kaavoitusprosessin, mikä heikentää investointiympäristön ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Ennakoitava sääntely on

keskeinen edellytys sille, että Suomeen kohdistuvat energia- ja teollisuusinvestoinnit voidaan toteuttaa suunnitellusti.

Siirtymäsäännöstä tulee muuttaa siten, ettei sen soveltaminen riipu siitä, onko kaavaehdotus ehditty asettaa julkisesti nähtäville ennen uuden lain voimaantuloa.

5. Energiajärjestelmän kokonaisvaikutukset on otettava paremmin huomioon

Helen korostaa, että puhtaan siirtymän kannalta ratkaisevaa ei ole yksittäisen tuotantolaitoksen rakentaminen vaan energiajärjestelmän kokonaisuus. Sähköntuotannon, sähkönkulutuksen, sähköverkkojen, energian varastoinnin sekä teollisten investointien muodostamaa kokonaisuutta tulee tarkastella yhtenä järjestelmänä myös alueidenkäytön sääntelyssä. Alueidenkäyttölain vaikutukset ulottuvat siten kaavoitusta laajemmalle Suomen investointikykyyn, energiajärjestelmän kustannuksiin ja teollisuuden kilpailukykyyn.

Tuuli- ja aurinkovoiman sijoittumista koskevilla ratkaisuilla on vaikutuksia sähköjärjestelmän kustannuksiin, siirtoverkkojen ja jakeluverkkojen kehittämistarpeisiin, sähköistymisen edellytyksiin sekä puhtaan teollisuuden sijoittumismahdollisuuksiin. Näitä vaikutuksia ei ole tarkasteltu hallituksen esityksessä riittävän laajasti.

Sähköntuotannon sijoittumisen rajoittaminen yhdellä alueella ei poista sähkön tai uuden sähköntuotannon tarvetta. Rajoitukset voivat siirtää tuotantoa kauemmas kulutuksesta ja olemassa olevasta infrastruktuurista. Tämä voi lisätä sähköverkkojen rakentamistarvetta, maankäyttöä, ympäristövaikutuksia sekä kustannuksia, jotka viime kädessä heijastuvat sähköjärjestelmään ja sen käyttäjiin.

Maakuntakaavoituksella on tärkeä tehtävä kuntarajat ylittävien energia-, verkko-, liikenne-, luonto- ja muiden alueidenkäyttökysymysten yhteensovittamisessa. Maakuntakaavan strategisuutta voidaan vahvistaa, mutta samalla tulee varmistaa, ettei sen yhteensovittava tehtävä energiainfrastruktuurin suunnittelussa heikkene. Maakuntakaavaa ei toisaalta tule muuttaa yksittäisten tuulivoimahankkeiden tosiasialliseksi lupavälineeksi tavalla, joka estää kuntatasolla tehtävän tarkemman ja ajantasaiseen vaikutustietoon perustuvan suunnittelun.

Alueidenkäyttölain tulee tukea kokonaisuutta, jossa ympäristöarvot, hyväksyttävä elinympäristö, sähköjärjestelmän kehittäminen ja puhtaan siirtymän investoinnit voidaan sovittaa yhteen kustannustehokkaalla ja ennakoitavalla tavalla.

6. Ydinvoimaa koskevien yleiskaavojen valitukset tulee sisällyttää kiireelliseen käsittelyyn

Helen pitää perusteltuna, että uusiutuvan energiantuotannon sekä ydinvoiman kannalta merkittäviä kaavoja koskevat valitukset käsitellään kiireellisinä. Hallituksen esityksessä kiireellinen käsittely ulotetaan uusiutuvan energian osalta sekä asemakaavoihin että tuuli- ja aurinkovoimarakentamista ohjaaviin yleiskaavoihin. Ydinvoiman osalta kiireellisyys koskee kuitenkin vain asemakaavaa.

Helen katsoo, että myös ydinvoiman sijoittumista ohjaavia yleiskaavoja koskevien valitusten tulisi kuulua kiireellisen käsittelyn piiriin. Ydinvoiman sijoittuminen edellyttää lähtökohtaisesti yleiskaavatason ohjausvaikutusta, jolloin hankkeen etenemisen kannalta ratkaiseva kaava jäisi muuten kiireellisyysmenettelyn ulkopuolelle.

Helen esittää, että 111 §:ää täydennetään siten, että kiireellistä käsittelyä koskeva sääntely kattaa asemakaavojen lisäksi myös ydinvoiman sijoittumista ohjaavat yleiskaavat. Tämä parantaisi puhtaan energian investointien ennakoitavuutta ja varmistaisi eri tuotantomuotojen yhdenvertaisen kohtelun muutoksenhakumenettelyissä. Muutos tukisi myös hallitusohjelman tavoitetta edistää puhtaan energian investointeja sekä mahdollistaa ydinenergian nykyistä laajempi hyödyntäminen Suomessa.

7. Yhteenveto

Helen katsoo, että alueidenkäyttölain yleiset tavoitteet ovat kannatettavia, mutta tuuli- ja aurinkovoimaa koskevia säännöksiä tulee muuttaa eduskuntakäsittelyssä.

Hallituksen esityksen ongelmat eivät liity ympäristö- ja luontoarvojen huomioon ottamisen tavoitteeseen sinänsä. Kysymys on siitä, että useat ehdotetut keinot ovat tarpeettoman kategorisia suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin. Kiinteä etäisyysraja, pinta-alaan perustuva kaavoitusvelvollisuus ja tulkinnanvarainen metsämaakriteeri eivät ota riittävästi huomioon hankkeiden erilaisia vaikutuksia, paikallisia olosuhteita tai olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämistä.

Tuulivoiman valtakunnallinen vähimmäisetäisyys, aurinkovoiman kategorinen kaavoitusraja, metsämaata koskeva tulkinnanvarainen säännös ja vireillä olevien hankkeiden riittämätön siirtymäsuoja muodostavat kokonaisuuden, joka heikentää puhtaan sähköntuotannon investointiedellytyksiä. Samalla sääntely voi vaikeuttaa hallitusohjelmassa tavoiteltua teollisuuden sähköistymistä, puhtaan teknologian investointeja sekä puhtaan ja edullisen energian saatavuutta.

Talousvaliokunnan tulisi palauttaa esityksen energiahankkeita koskeva sääntely vaikutusperusteiseksi, ennakoitavaksi ja hallitusohjelman puhtaan siirtymän tavoitteiden kanssa paremmin yhteensopivaksi.

Helen esittää, että talousvaliokunta:

1. poistaa tuulivoiman 1 250 metrin vähimmäisetäisyyden ja säilyttää sijoittamisen perustana vaikutusperusteisen arvioinnin;
2. korvaa aurinkovoiman 50 hehtaarin kaavoitusrajan vaikutusperusteisella harkinnalla tai nostaa rajan vähintään 120 hehtaariin;
3. poistaa aurinkovoimayleiskaavaa koskevan tulkinnanvaraisen metsämaakriteerin tai määrittelee sen soveltamisedellytykset laissa yksiselitteisesti;
4. lisää aurinkovoimayleiskaavan rakentamislain 184 §:ään siten, että rakentamislupa voidaan myöntää ennen kaavan lainvoimaisuutta;
5. laajentaa siirtymäsäännöksen kaikkiin ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin kaavoihin;
6. laajentaa 111 §:n kiireellisyyssääntelyn koskemaan myös ydinvoiman sijoittumista ohjaavia yleiskaavoja.

Näillä muutoksilla alueidenkäyttölaki voisi paremmin tukea puhtaan sähkön tuotantoa, sähköjärjestelmän kustannustehokasta kehittämistä sekä teollisuuden ja puhtaan siirtymän investointeja. Samalla voitaisiin turvata ympäristöarvojen huomioon ottaminen ja alueidenkäytön suunnittelun ennakoitavuus tavalla, joka vahvistaa Suomen kilpailukykyä ja investointiympäristöä.

HELEN OY

Harri Mattila
Johtaja
Sähköntuotanto ja energia-
järjestelmän optimointi