Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden energiahuoltoa koskeva tarkistus

OSA 1 Luonnos valtioneuvoston päätöksestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamiseksi

Valtioneuvosto päättää alueidenkäyttölain nojalla muuttaa 14 päivänä joulukuuta 2017 tekemäänsä päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista seuraavasti. Muutos kohdistuu valtioneuvoston päätöksen lukuun 3.5, jossa muutokset on esitetty ohessa alla lihavoituna ja kursiivilla. Energiahuollon tavoitteisiin ehdotetaan lisättäväksi toimintavarmuutta koskeva taustateksti sekä uusi tavoite. Muutoin vuoden 2017 tavoitekokonaisuus säilyy ennallaan.

3.5 Uusiutumiskykyinen energiahuolto

Tavoitteiden tausta ja tarve

Pariisin ilmastosopimuksessa ja Euroopan unionissa sovitut ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat voimakkaasti Suomen ilmasto- ja energiapolitiikkaa. Suomen kansallisten linjausten mukaan uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta nousee yli 50 prosenttiin ja energiaomavaraisuus yli 55 prosenttiin 2020-luvulla. Tämän vuoksi alueidenkäytössä on tarpeen varautua uusiutuvan energiatuotannon, erityisesti bioenergian tuotannon ja käytön merkittävään lisäämiseen sekä tuulivoimapotentiaalin laajamittaiseen hyödyntämiseen. Bioenergian käytön lisääminen asettaa vaatimuksia niihin liittyvien kuljetusten ja varastoinnin toimivuudelle.

Tuulivoimatuotannon lisääminen edellyttää tuulivoimarakentamisen sovittamista ympäröivään maankäyttöön ja haitallisten vaikutusten asianmukaista huomioon ottamista. Tuulivoimaloista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan minimoida ja teknistaloudellista toteutettavuutta parantaa, mikäli tuulivoimalat sijoitetaan suuriin yksiköihin.

Yhteysverkostojen ja energiahuollon kannalta oleellista on valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen siten, että edistetään toimivaa aluerakennetta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Toimintavarma energiahuolto on tärkeä osa kansallista huoltovarmuutta. Luotettava ja mahdollisimman häiriötön energiansaanti on elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja kansalaisten arjen sujuvuuden kannalta ensi arvoisen tärkeää. Kantaverkon kehittämiseen kohdennetaan mittavat investoinnit tulevaisuudessa. Alueidenkäytön suunnittelulla on keskeinen merkitys energianhuollon toimivuuden varmistamiseksi tarvittavien voimajohtojen ja kaasuputkien toteuttamismahdollisuuksien varmistamisessa.

Energiajärjestelmän toimintavarmuuden merkitys on kasvanut yhteiskunnan sähköistyessä ja uusiutuvan energiantuotannon lisääntyessä. Sähkön tuotannon, siirron, kulutuksen, energian varastoinnin, säätövoiman sekä muiden joustoratkaisujen muodostaman kokonaisuuden on kyettävä turvaamaan energiajärjestelmän toimivuus normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Energiajärjestelmän toimintavarmuuden kannalta merkittävät ratkaisut voivat liittyä energian varastointiin, säätövoimaan, muihin joustoratkaisuihin sekä energia- ja siirtoverkkoihin. Näiden ratkaisujen toteuttaminen voi edellyttää merkittäviä alueidenkäyttöratkaisuja sekä eri alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittamista. Alueidenkäytön suunnittelulla on keskeinen merkitys energiajärjestelmän toimintavarmuuden kannalta merkittävien ratkaisujen ja niiden edellyttämien energia- ja siirtoverkkojen toteuttamisedellytysten turvaamisessa. Toimintavarmuuden kannalta merkittävien ratkaisujen valtakunnallinen merkitys voi perustua niiden vaikutukseen energiajärjestelmän toimivuuden, huoltovarmuuden tai energiahuollon toimintaedellytysten kannalta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin. Tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin.

Turvataan valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävien voimajohtojen ja kaukokuljettamiseen tarvittavien kaasuputkien linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet. Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

Alueidenkäytössä otetaan huomioon energiajärjestelmän toimintavarmuuden tarpeet. Energiajärjestelmän toimintavarmuuden kannalta valtakunnallisesti merkittävien energian varastointi-, säätövoima- ja muiden joustoratkaisujen sekä niiden edellyttämien energia- ja siirtoverkkojen toteuttamisedellytykset turvataan.

Voimaantulo

Tämä päätös tulee voimaan xx.xx.202x.

Muilta osin valtioneuvoston 14 päivänä joulukuuta 2017 tekemä päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista jää voimaan ennallaan.

OSA 2 Perustelumuistio (lausuntoversio)

1. Asia

Ympäristöministeriö on valmistellut luonnoksen valtioneuvoston päätökseksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

Tarkistus kohdistuu rajatusti valtioneuvoston vuonna 2017 hyväksymän valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen lukuun 3.5 *Uusiutumiskykyinen energiahuolto*. Tarkistuksessa ehdotetaan lisättäväksi energiajärjestelmän toimintavarmuutta koskeva täydentävä taustateksti sekä uusi valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite.

Muilta osin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet säilyisivät ennallaan.

2. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet; niiden tehtävä ja oikeusvaikutukset

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa alueidenkäyttölain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää maakunta-, yleis- ja asemakaavojen ohella. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja alueidenkäytön suunnittelun tehtävänä on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla valtioneuvosto linjaa alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteiden avulla sovitetaan yhteen alueidenkäyttöön liittyviä eri hallinnonalojen valtakunnallisia tarpeita yhdeksi valtakunnalliseksi näkemykseksi sekä edistetään niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Tarkoituksena on myös edistää kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten täytäntöönpanoa Suomessa sekä luoda edellytyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukaiselle toteuttamiselle.

Alueidenkäyttölain 24 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon ja niiden toteutumista edistää maakunnan suunnittelussa, muussa alueiden käytön suunnittelussa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaa toimintaa, joka on tavoitteiden kanssa samansuuntaista eikä heikennä niiden toteuttamismahdollisuuksia. Edistäminen puolestaan tarkoittaa aktiivisempaa toimintatapaa, jossa suunnitteluratkaisuilla ja viranomaistoiminnalla pyritään tukemaan tavoitteiden toteutumista.

Tavoitteet otetaan huomioon maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksessa kunkin suunnittelutason tehtävän ja tarkoituksen mukaisesti. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muodostavat kokonaisuuden. Niitä ei ole asetettu keskinäiseen etusijajärjestykseen, vaan tavoitteiden yhteensovittaminen tapahtuu tapauskohtaisesti osana alueidenkäytön suunnittelua. Tavoitteet antavat sisältöperustaa kaavoituksen ennakoivalle ja vuorovaikutteiselle viranomaisyhteistyölle valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä. Tavoitteiden tarkoituksena on vaikuttaa alueidenkäyttöä koskeviin ratkaisuihin riittävän varhaisessa vaiheessa. Kun valtioneuvosto on päättänyt tavoitteista, ovat ne kaikkien alueidenkäytöstä ja sen suunnittelusta vastaavien viranomaisten tiedossa jo etukäteen.

3. Tarkistuksen tausta

Voimassa olevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet hyväksyttiin vuonna 2017. Energiahuoltoa koskevat tavoitteet painottuvat uusiutuvan energian tuotannon edistämiseen sekä valtakunnallisesti merkittävien energia- ja siirtoverkkojen toteuttamisedellytysten turvaamiseen.

Vuoden 2017 jälkeen energiajärjestelmä on muuttunut merkittävästi. Yhteiskunnan sähköistyminen, uusiutuvan energiantuotannon kasvu, sähkön kysynnän lisääntyminen, energian varastointitarpeiden kasvu sekä muuttunut turvallisuusympäristö ovat lisänneet energiajärjestelmän toimintavarmuuden merkitystä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ajantasaisuutta arvioitaessa energiajärjestelmän murrokseen liittyvät alueidenkäyttökysymykset tunnistettiin yhtenä keskeisenä kehittämistarpeena.

Hallitus linjasi kevään 2026 kehysriihessä, että Suomen energiaverkoston toimivuutta puhtaaseen energiaan siirtymisen aikana vahvistetaan lisäämällä kansallisen säätövoiman käyttöönottoa tukevat velvoitteet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kehysriihen kirjaus käynnisti energiahuollon tavoitekokonaisuuden tarkistamisen valmistelun. Valmistelun aikana tarkastelu laajennettiin koskemaan energiajärjestelmän toimintavarmuutta kokonaisuutena.

4. Miksi kyse on alueidenkäyttökysymyksestä?

Energiajärjestelmän toimintavarmuutta tukevat ratkaisut voivat liittyä energian varastointiin, säätövoimaan, muihin joustoratkaisuihin sekä energia- ja siirtoverkkoihin. Näiden ratkaisujen toteuttaminen voi edellyttää merkittäviä alueidenkäyttöratkaisuja sekä eri alueidenkäyttöintressien yhteensovittamista.

Valmistelun aikana laadittu tapaustarkastelu osoittaa, että toimintavarmuutta tukeviin ratkaisuihin voi liittyä vaikutuksia muun muassa luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan, kulttuuriympäristöihin, virkistyskäyttöön, poronhoitoon ja muihin elinkeinoihin.

Toimintavarmuutta tukevien ratkaisujen hyödyt kohdistuvat usein koko energiajärjestelmään tai laajoille alueille, kun taas vaikutukset näkyvät paikallisesti. Tämän vuoksi toimintavarmuus näyttäytyy myös valtakunnallisena alueidenkäyttökysymyksenä.

5. Valmisteluprosessi

Valmistelu käynnistettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla (OAS), joka oli nähtävillä keväällä 2026.

Palautetta saatiin viranomaisilta, maakuntien liitoilta, kunnilta, järjestöiltä, energia-alan toimijoilta sekä muilta sidosryhmiltä. Palautteessa energiajärjestelmän toimintavarmuutta koskevan tarkistuksen tarvetta pidettiin yleisesti perusteltuna.

Valmistelussa on lisäksi hyödynnetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ajantasaisuusselvitystä, laadittua tapaustarkastelua, asiantuntijasparrausryhmän näkemyksiä sekä energia-alan toimijoiden asiantuntemusta.

Valmistelun yhteydessä on laadittu myös viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen ympäristöselostus.

6. Ehdotettu tarkistus

Tarkistus kohdistuu luvun 3.5 *Uusiutumiskykyinen energiahuolto* taustatekstiin ja tavoitteisiin.

Nykyisten tavoitteiden rinnalle ehdotetaan lisättäväksi uusi tavoite:

Alueidenkäytössä otetaan huomioon energiajärjestelmän toimintavarmuuden tarpeet. Energiajärjestelmän toimintavarmuuden kannalta valtakunnallisesti merkittävien energian varastointi-, säätövoima- ja muiden joustoratkaisujen sekä niiden edellyttämien energia- ja siirtoverkkojen toteuttamisedellytykset turvataan.

Tarkistuksen tavoitteena on, että energiajärjestelmän toimintavarmuuden kannalta merkittävät tarpeet tunnistetaan nykyistä aikaisemmassa vaiheessa osana alueidenkäytön suunnittelua ja että niiden yhteensovittaminen muiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa voidaan tehdä riittävän varhaisessa vaiheessa.

Toimintavarmuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä energiajärjestelmän kykyä turvata energian saatavuus sekä järjestelmän toimivuus normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tavoite on teknologianeutraali. Se ei kohdistu yksittäisiin teknologioihin eikä hanketyyppeihin.

Tavoitteessa tarkoitettu valtakunnallinen merkittävyys arvioidaan tapauskohtaisesti osana alueidenkäytön suunnittelua ja ennakoivaa viranomaisyhteistyötä. Merkitys voi perustua ratkaisun vaikutuksiin energiajärjestelmän toimivuuden, huoltovarmuuden tai energiahuollon toimintaedellytysten kannalta taikka useiden ratkaisujen muodostamaan kokonaisuuteen. Valtakunnallinen merkittävyys ei siten määräydy yksinomaan yksittäisen hankkeen koon tai teknologian perusteella.

Toteuttamisedellytysten turvaaminen tarkoittaa sitä, että toimintavarmuuden kannalta merkittävät tarpeet tunnistetaan ja otetaan huomioon riittävän aikaisessa vaiheessa alueidenkäytön suunnittelussa.

Tavoite ei ratkaise yksittäisten hankkeiden hyväksyttävyyttä, sijoittumista tai toteuttamistapaa. Tavoitetta sovelletaan yhdessä muiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa.

7. Ympäristöarvioinnin keskeiset havainnot

Tarkistuksesta on laadittu viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen ympäristöselostus.

Arvioinnin perusteella tarkistuksen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat energiajärjestelmän toimintavarmuuden, huoltovarmuuden ja kokonaisturvallisuuden huomioon ottamiseen osana alueidenkäytön suunnittelua. Samalla tarkistus voi vahvistaa suunnittelun ennakoitavuutta sekä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten tavoitteiden yhteensovittamista.

Arvioinnissa tarkasteltiin energiajärjestelmän toimintavarmuuden vaikutuksia muun muassa ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan,

kulttuuriympäristöihin, virkistyskäyttöön, poronhoitoon sekä muihin elinkeinoihin. Toimintavarmuutta tukeviin ratkaisuihin voi liittyä myös kielteisiä ympäristö- ja muita vaikutuksia, joiden merkittävyys riippuu myöhemmistä suunnittelu- ja toteutusratkaisuista.

Arvioinnissa tunnistettiin useita yhteensovittamistarpeita. Energiajärjestelmän toimintavarmuutta tukevien ratkaisujen hyödyt kohdistuvat usein laajasti energiajärjestelmään, kun taas vaikutukset näkyvät paikallisesti. Keskeiseksi arviointikysymykseksi nousi valtakunnallisten hyötyjen ja paikallisten vaikutusten välinen suhde sekä toimintavarmuuden tarpeiden yhteensovittaminen muiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa.

8. Jatkovalmistelu

Tarkistusehdotuksesta ja ympäristöselostuksesta pyydetään lausunnot sekä järjestetään viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukainen kuuleminen.

Lausuntojen, ympäristöarvioinnin sekä muun valmistelun aikana saadun palautteen perusteella valmistellaan valtioneuvoston lopullinen päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.