



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Alexi Porre

Yleiskaavan käyttäminen tuulivoimarakentamisen perusteena

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeus
Pro Gradu
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Aleksi Porre	
Tutkielman nimi:	Yleiskaavan käyttäminen tuulivoimarakentamisen perusteena:	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta	
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:
		70

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksessa selvitetään yleiskaavan käyttämisestä tuulivoimarakentamisen perusteena. Tutkielmassa avataan yleiskaavan käyttöä erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 10 a luvun näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, koska kyseinen luku sisältää tuulivoimarakentamista koskevia erityisiä säännöksiä. Hallituksen esityksen HE 141/2010 vp merkittävyyttä korostetaan, koska esityksen tarkoituksena on selkeyttää lukijalle tuulivoimarakentamiseen liittyvien hankkeiden suunnittelu- ja lupamenettelyjä koskevaa lainsäädäntöä. Taustalla tuulivoimarakentamisen muutoksen tarpeeseen todettiin hallituksen esityksessä olevan kasvava kiinnostus tuulivoimalahankkeiden käynnistämiseen.

Lain muutoksen avulla pyrittiin myös lisäämään uusiutuviin energialähteisiin nojautuvaa infrastruktuuria ja irtautumista fossiilisista energiantuotantokeinoista. Syynä tarvittuulle muutokselle nähtiin myös tuulivoimaloiden suuri lisääntyminen energiantuotannon lähteenä ja tarpeelle rakentaa tuulivoimaa suurissa määrin paljon enemmän. Maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luku pitää sisällään kolme eri kohtaa, jotka vastaavat tuulivoimarakentamisen erityisiin vaatimuksiin. Nämä ovat: yleiskaavan käytöstä tuulivoimalan rakennusluvan perusteena 77 a §, tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista 77 b §, ja tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannuksista 77 c §.

Pro Gradun tutkimusmetodin toimii lainoppi, joka tunnetaan toiselta nimeltään myös oikeusdogmatiikkana, ja siinä otetaan kantaa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tutkimuskohteena on siis voimassa oleva oikeus. Tutkimuksen lähteinä hyödynnetään lainsäädäntöä, erityisesti maankäyttö- ja rakennuslakia, (5.2.132/1999) erilaista oikeuskirjallisuutta ja lainvalmisteluaineistoa, eli eduskunnan valiokuntien mietintöjä ja hallituksen esityksiä mm. (HE 141/2010). Lisäksi lähteinä on käytetty yleistä oikeuskirjallisuutta ja oikeusnormien toteutumista tuodaan ilmi erilaisen Korkeimman hallinto-oikeuden tapausten avulla.

AVAINSANAT: Tuulivoima, Yleiskaava, Maankäyttö- ja rakennuslaki

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen tausta	7
1.2	Tutkimuskysymykset ja rajaukset	10
1.3	Tutkimusmenetelmät	11
1.4	Tutkimuksen oikeudenala ja aiempaa tutkimusta aiheeseen liittyen	12
2	Ympäristöoikeuden sääntelyä Suomessa hierarkkisessa järjestyksessä	14
2.1	EU-oikeuden toimintaa yleisesti ympäristöoikeudessa	14
2.2	EU:n primaarilainsäädännön velvoittavuus ympäristöoikeudessa	15
2.3	EU:n sekundaarilainsäädännön velvoittavuus ympäristöoikeudessa	16
2.4	Luonnonsuojelulaki	18
2.4.1	Tuulivoimarakentaminen ja rauhoitettujen eläinlajien vaikutus	19
2.5	Ympäristönsuojelulaki	20
2.5.1	Ympäristölupa	21
3	Kaavoituksen merkitys tuulivoimarakentamisessa	23
3.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	24
3.2	Maakuntakaavoitus	27
3.3	Yleiskaavoitus	30
3.4	Asemakaavoitus	32
3.5	Suunnittelutarvealue ja suunnittelutarveratkaisu	36
3.6	Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja muut luvat, sekä selvitykset	38
3.6.1	Rakennuslupa	41
3.6.2	Puolustusvoimien lausunto	42
3.6.3	Lentoliikenteeseen liittyvät lausunnot ja luvat	43
3.6.4	Vesilupa	43
3.6.5	Natura-arviointi	45
4	Yleiskaavan käyttö tuulivoimarakentamisessa	47
4.1	77 a § Yleiskaavan käyttö tuulivoimalan rakennusluvan perusteena	50

4.2	77 b § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset	54
4.3	77 c § Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannukset	59
5	Johtopäätökset	62

Kuviot

Kuvio 1. Tuulivoimaloiden korkeuden kasvaminen vuosien 2004–2015 välillä.

Kuvio 2. Kaavoituksen keskinäinen pätevyys.

Kuvio 3. YVA-menettely ja kaavoitusprosessi.

Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
LSL	Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
MRA 10.9.1999/895	Maankäyttö- ja rakennusasetus
NaapL 13.2.1920/26	Laki eräistä naapuruussuhteista
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVA telystä 252/2017	Laki ympäristövaikutusten arviointimenet-
YSL	Ympäristönsuojelulaki 27.6.2014/527
VYAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutus-
	ten arviointimenettelystä 277/2017
VL	Vesilaki 27.5.2011/587

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Valitsin aiheen siitä syystä, koska olen tehnyt kandidaattitutkielmani liittyen tuulivoimarakentamisessa liittyvään kaavoitukseen. Aihe on mielestäni looginen ja hyödyllinen jatkumo pureutua tarkemmin tuulivoimarakentamisen haasteisiin ja lainsäädännön spesifimpään velvoittavuuteen sen rakentamisessa. Tutkimuksen kohteeksi valittiin kaavala-jeista yleiskaavamalli siihen liittyvän 10 a luvun erityisten säännösten takia. Hallituksen esityksessä HE 141/2010 vp todettiin, että esityksen tarkoituksena oli selkeyttää tuulivoimarakentamiseen liittyvien hankkeiden suunnittelu- ja lupamenettelyjä koskevaa lainsäädäntöä. Taustalla muutoksen tarpeeseen todettiin olevan kasvava kiinnostus tuulivoimalahankkeiden käynnistämiseen. Lain muutoksen avulla pyrittiin myös lisäämään uusiutuviin energialähteisiin nojautuvaa infrastruktuuria ja irtautumista fossiilisista energiantuotantokeinoista.¹

Syynä tarvitulle muutokselle nähtiin myös tuulivoimaloiden suuri lisääntyminen energi-antutuotannon lähteenä ja tarpeelle rakentaa tuulivoimaa suurissa määrin paljon enem-män. Ajan myötä tuulivoimaloiden tehokkuus ja kokoluokat ovat myös kasvaneet. Valtion tasolta MRL 10 a luvun avulla pystyttiin vastaamaan lainsäädännön kautta uusiin tuuli-voiman haasteisiin.² Maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luku pitää sisällään kolme eri koh-taa, jotka vastaavat tuulivoimarakentamisen erityisiin vaatimuksiin. Nämä ovat: yleiskaa-van käytöstä tuulivoimalan rakennusluvan perusteena 77 a §, tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista 77 b §, ja tuulivoimarakentamista oh-jaavan yleiskaavan laatimiskustannuksista 77 c §.³

Maankäyttö- ja rakennuslakiin 5.2.199/132 tehtiin muutos (134/2011), ja se tuli voimaan 1.4.2011. Lain muutoksen tarkoituksena oli luoda erityisesti tuulivoimarakentamista

¹ HE 141/2010.

² Hallberg ja muut, 2015, s. 579.

³ Hallberg ja muut, 2015, s. 579.

täsmäntävä ja täydentävä 10 a luku. Luvun säännösten avulla mahdollistettiin mm. rakennusluvan myöntäminen suoraan yleiskaavan perusteella.⁴ Tämä oli itsessään tuulivoimaloiden perustamisprosessin nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi tärkeä uudistus.

Ajankohtaisuutta pro gradu- tutkielmalle korostaa hallituksen esitys HE 139/2022, joka on nimeltään: Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen sisällön tarkoituksena on, että nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki muutettaisiin kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen uudeksi nimikkeeksi alueidenkäyttölaki. Uudella rakentamislaille voitaisiin parantaa sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen torjumisessa ja siihen sopeutumiseksi, sekä kiertotalouden edistämiseksi.⁵

Euroopan unionin sisäisen ja yhteneväisen ilmastopolitiikan tarkoituksena on ohjata jäsenmaiden kansallisia toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Euroopan unionin sisäinen ilmastopolitiikka pohjaa vahvasti YK:n ilmastopöytäkirjaan ja sitä täydentävään Kioton pöytäkirjaan ja Pariisin ilmastopöytäkirjaan. EU:n ilmastopolitiikan ytimen muodostavat päästökauppojen sääntely, jäsenmaiden kansalliset tavoitteet päästökaupan ulkopuolisille aloille (ns. taakanjakosektori) ja EU:n sopeutumisstrategia. EU on aktiivinen toimija kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ja se on myös suurien kehitysmaiden ilmastotoimien rahoittaja.⁶

Eurooppalaisen ilmastolain, joka hyväksyttiin EU:n parlamentissa 24.06.2021 mukaan, unioni on sitoutunut vähentämään kasvihuonepäästöjään vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoden 2019 tasosta. Sama sitoumus on esitetty EU:n toimesta Pariisin ilmastopöytäkirjasta varten Yhdistyneiden kansakuntien sihteeristölle.⁷ 14.7.2021 EU:n komissio julkisti ison ilmasto- ja energialainsäädäntöehdotusten ”paketin”. Fit for

⁴ Hallberg ja muut, 2015, s. 579.

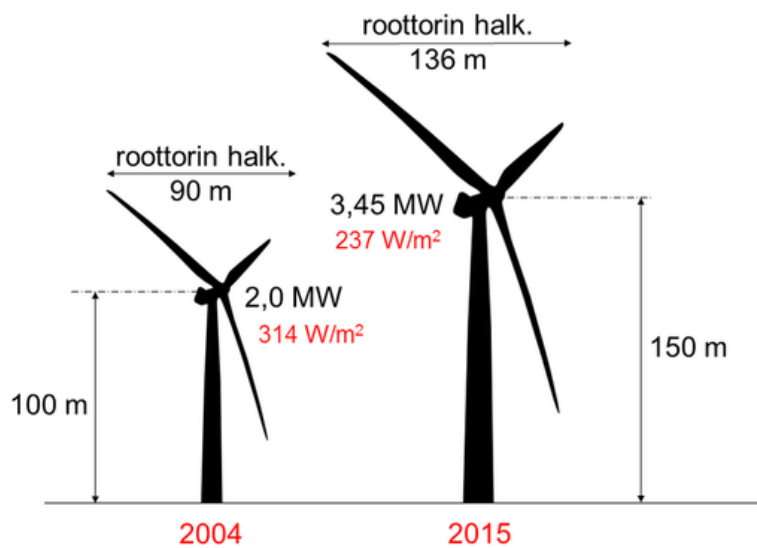
⁵ HE 139/2022.

⁶ Ympäristöministeriön verkkosivut, 2022.; Hollo ja muut, 2011, s. 152.

⁷ Euroopan parlamentin verkkosivut, 2021.

55-paketilla EU panisi toimeen tavoitteensa vähentää päästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.⁸

Tuulivoima on uusiutuva ja lähes päästötön energiantuotantomuoto. Suhteellisesti sitä pidetään edullisena ja nopeasti tuotettavana. Se on myös omavaraisuutta tukeva kansallinen energiantuotantomuoto. Vuoden 2021 lopussa kotimaisessa energiantuotannossa oli lähes tuhat kappaletta tuulivoimaloita käytössä. Niiden tuottaman energian määrä ylittää 3200 megawattia. Suomessa tuulivoimarakentamisen määrä on rajussa kasvussa, koska pelkästään vuoden 2021 aikana kotimaassa rakennettiin 141 kappaletta uusia tuulivoimaloita. Tuulivoimarakentamisen aikana voimaloiden koko on ollut jatkuvassa kasvussa, ja uusien suunnitteilla olevien voimaloiden koko on noin 250–300 metrin korkeudessa.⁹



Kuvio 1. Tuulivoimaloiden korkeuden kasvaminen vuosien 2004–2015 välillä.¹⁰

⁸ Euroopan unionin verkkosivut, 2021.

⁹ Ympäristöministeriön verkkosivut, 2022.

¹⁰ Tekniikka& Talous verkkosivut, 2017.

Kansallisen ilmasto- ja energiastrategian, joka peräisin vuodelta 2016, mukaan alueiden käytön suunnittelussa varaudutaan hyödyntämään runsaasti kotimaista tuulivoimapotentiaalia. Nykyisessä 30.06.2022 valtioneuvoston antamassa ilmasto- ja energiastrategiassa painotetaan Suomen päämäärää pitkällä aikavälillä muuttua hiilineutraaliksi yhteiskunnaksi vuoteen 2035 mennessä.¹¹

Ilmastomuutoksen hidastamisessa ja torjunnassa edellytetään pitkäjänteistä ja johdonmukaista politiikkaa, sekä konkreettisia ratkaisuja ympäri maailmaa. Suomen oma kansallinen ilmasto- ja energiastrategia kattaa yhteiskunnan kaikki kasvihuonepäästöt, sekä hiilinielujen kautta aikaan saadut poistumat hiilen kiertokulussa. Sanna Marinin hallituksen ohjelman tavoitteeksi on täsmennetty hiilineutraali Suomi vuoteen 2035 mennessä. Tämä lähestymistapa on otettu huomioon kaikissa valtioneuvoston sekä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laaditulle ilmasto- ja energiastrategialle.¹²

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luvun merkitystä yleiskaavamallin käytössä tuulivoimarakentamisessa. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti yleiskaavamallin käyttöön tuulivoimarakentamisessa ja aiheen ulkopuolelle jätetään muut ohjaavat kaavamallit, kuten maakuntakaava, asemakaava ja valtakuntakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Näitä kaavamalleja ja ohjeita pohjustetaan kuitenkin, jotta voidaan luoda parempi kokonaiskuva siihen, minkä takia yleiskaavamalli on ohjaava kaavoitusmalli tuulivoimarakentamisessa. Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään myös kokonaan merituulivoimalat, koska niihin liittyy paljon muutakin lainsäädäntöä esimerkiksi vesilaista (587/2011) ja eri lupamenettelyitä.

Tutkimuksessa selvitetään ensin toisessa luvussa Euroopan unionin näkökulmasta tärkeimpiä, velvoittavimpia, ja ohjaavimpia perustussopimusten artikloja, direktiivejä, jotka

¹¹ Valtioneuvoston verkkosivut, 2022.

¹² Työ- ja elinkeinoministeriö, 2022, s. 9.

on implementoitu kotimaiseen lainsäädäntöömme, ja selvitetään kotimaisen oikeusjärjestyksen ohjailevimpia oikeusnormeja. Euroopan unionin lainsäädännön velvoittavuus otetaan tutkimuksessa huomioon juuri siitä syystä, koska sillä on suora velvoittavuus koskien kotimaista lainsäädäntöämme. Tutkimuksessa pohjustetaan myös luonnonsuojelulain (996/1096) ja ympäristönsuojelulain (2014/527) vaikuttavuutta kaavoituksen ja tuulivoimarakentamisen taustalla. Luonnonsuojelulain tarkastelussa keskitytään erityisesti tuulivoimaloiden rakentamisen kannalta tärkeisiin aspekteihin. Näitä ovat mm. rauhoitettujen eläinten pesimäpaikkojen ja muuttoreittien suojeleminen. Ympäristönsuojelulain näkökulmasta tärkein kosketuspinta tuulivoimarakentamiseen on ympäristöluvan merkityksen tarkastelu. Muut lupamenettelyt pohjustetaan paremmin neljännessä luvussa. Kolmannessa luvussa kiinnitetään tarkemmin huomiota erilaisiin kaavamalleihin tuulivoimarakentamisen taustalla. Myös suunnittelutarveratkaisua, sekä YVA-menettelyn tärkeyteen perehdytään kolmannessa luvussa. Lupamenettelyt ovat myös oleellinen osa tuulivoimarakentamisen prosessia, joten niistä oleellisimmat käydään läpi vaihe vaiheelta. Neljännessä luvussa perehdytään itse tutkimuskysymykseen eli yleiskaavan käyttöön tuulivoimarakentamisessa.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Pro Gradun tutkimusmetodina toimii lainoppi, joka tunnetaan toiselta nimeltään myös oikeusdogmatiikkana, ja siinä otetaan kantaa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tutkimuskohteena on siis voimassa oleva oikeus.¹³ Lainopin tarkoituksena on etsiä yhteensopivuutta kaiken sen ennestään jo tiedetyn tiedon kanssa.¹⁴ Lainopin eli oikeusdogmatiikan tehtävänä oikeustieteiden sisällä on perinteisesti tarkoitettu oikeussääntöjen sisällön selvittämistä ja sen tutkimista. Toisena aspektina oikeusdogmatiikan tehtävänä voidaan pitää oikeussäännösten systematisointia. Aarnion tulkinnan mukaisesti lainoppi voidaan jakaa vielä käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin, joilla kummallakin on

¹³ Hirvonen, s. 21–22.

¹⁴ Aarnio, 2006, s. 225.

omat metodinsa tutkimuksen tekemisessä. Niiden välillä on kuitenkin nähtävissä vuorovaikutussuhteita.¹⁵

Tutkimuksen lähteinä hyödynnetään lainsäädäntöä, erityisesti maankäyttö- ja rakennuslakia, (5.2.132/1999) erilaista oikeuskirjallisuutta ja lainvalmisteluaineistoa, eli eduskunnan valiokuntien mietintöjä ja hallituksen esityksiä mm. (HE 141/2010).¹⁶ Lisäksi lähteinä on käytetty yleistä oikeuskirjallisuutta ja oikeusnormien toteutumista tuodaan ilmi erilaisten Korkeimman hallinto-oikeuden tapausten avulla. Tutkimuksessa keskitytään erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luvun 77 § a, b ja c osuuteen. Tämä raja on valittu siitä syystä, koska näillä säännöksillä on haluttu selkeyttää maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön liittyviä tuulivoimarakentamisen erityisyyksiä. Näillä säännöksillä on haluttu helpottaa yksityisten tahojen tuulivoimahankkeiden suunnittelua, sekä lupa-asiasta vastaavien viranomaisten sisäisiä prosesseja.

1.4 Tutkimuksen oikeudenala ja aiempaa tutkimusta aiheeseen liittyen

Tutkielma sijoittuu ympäristöoikeuden oikeudenalan sisälle. Ympäristöoikeudellinen normisto sisältää instrumentaalista näkökulmasta tarkasteltuna ympäristöpoliittisen oikeudellisen toteuttamisvälineistön. Ympäristöoikeus oikeudenalana koostuu niistä normeista, joilla ohjataan vaikuttamista ympäristön tilaan. Toisin sanoen asia voidaan ilmaista ihmisen ja luonnon välisenä sääntelynä. Ympäristöoikeus on myös ympäristönkäytön ja ympäristön suojelemiseen pyrkivä oikeudenala. Koska käsite ympäristö itsessään on hyvin laaja-alainen se aiheuttaa vaikeuksia lainsäätäjälle. Vaikeus muodostuu, koska lähes kaikella inhimillisellä toiminnalla, ja sitä koskevalla sääntelyllä on ympäristövaikutuksia.¹⁷ Ympäristöoikeudessa tarkastelun kohteena on fyysinen ympäristö. Se jaetaan elolliseen ympäristöön, johon kuuluvat mm. luonto, kasvit, eläimet ja ihmiset, sekä elottomaan, johon kuuluvat mm. maaperä, ilmasto ja vesi.¹⁸

¹⁵ Aarnio, 2006, s. 238.

¹⁶ HE 141/2010 vp.

¹⁷ Ekroos ja muut, 2012, s. 6.

¹⁸ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 1, kappale 1.

Aiempaa tutkimusta tuulivoimarakentamisesta on käsitelty mm. Paavo Romakkaniemen Pro gradututkielmassa nimeltään "Vesiluvan merkitys merituulivoimarakentamisessa". Tutkimuksessa selvitetään vesilain (587/2011) mukaisen vesiluvan merkitys osana merituulivoimarakentamisen lupaprosessia. Tutkimuksessa on selvitetty myös yleiskaavan sisältöä ja oikeusvaikutuksia tuulivoimarakentamiseen. Aihetta sivuten ovat myös väitöskirjansa tehneet Martti Häkkänen väitöskirjalla nimeltään: "Rakennusoikeuden sääntely: tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen" sekä Aleksi Heinilän teos : "Oikeus rakentaa".¹⁹

¹⁹ Yhdyskuntasuunnittelun seura ry, 2017.

2 Ympäristöoikeuden sääntelyä Suomessa hierarkkisessa järjestyksessä

2.1 EU-oikeuden toimintaa yleisesti ympäristöoikeudessa

Euroopan unioni on luonut kattavan ympäristönsuojelujärjestelmän sen perusteella, mitä se on kerännyt toimintaohjelmien, ympäristönormien asettamisesta kokemusta viimeisen neljänkymmenen vuoden ajalta saatujen kokemusten perusteella. Unionin strategioissa korostuvat lainsäädännön yksinkertaistaminen ja tehostaminen.²⁰ Euroopan unionin laki jaetaan primääri ja sekundaarioikeuteen. Näistä primaarioikeutta ovat perustamissopimukset, joista Lissabonin sopimuksessa ympäristöä koskevia ja jäsenvelvoittavia lainsäädäntöä ovat 191–193 artiklat. 192 artiklassa määritetään varsinainen säädösperusta koskien ympäristöä, ja siinä määritellään Euroopan unionin neuvosto ympäristöpolitiikan varsinaiseksi päätöksentekuelimeksi, ja se vaatii päätöksien tekemiseen määräenemmistön. Yksimielisyyttä neuvostolta vaaditaan ympäristöpoliittisissa päätöksissä, erityisesti koskien kaavoitukseen ja maankäyttöön koskevissa toimenpiteissä.²¹ Sekundaarioikeuteen kuuluvat direktiivit ja asetukset ja näistä ympäristöasioihin vaikuttavat useimmiten juuri asetukset, koska ne ovat välittömästi sitovaa ylikansallista lainsäädäntöä. Direktiivit ovat usein sekatavoitedirektiivejä, eli niillä on yleensä ympäristönsuojelutavoitteiden kannalta myös sosiaalisia, ja taloudellisia tavoitteita.²²

²⁰ Teknologiateollisuus, 2010.

²¹ Ekroos ja muut, 2012, s. 76.

²² Ekroos ja muut, 2012, s. 77.

2.2 EU:n primaarilainsäädännön velvoittavuus ympäristöoikeudessa

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, eli lyhennettynä SEUT, jossa määritellään perusta unionin eri toimille ympäristöä koskeviin kysymyksiin²³ Ympäristöasioiden tavoitteista, ja erilaisista periaatteista sekä ympäristöasioiden koskevia päätöksentekomenettelyitä säädetään sitten tarkemmin sopimuksen ympäristöä koskevassa osassa, jotka käsitellään artikloissa 191-193.²⁴ Ympäristön säilyttäminen unionin alueella, ja sen tulevaisuuden tilan parantaminen otetaan huomioon unionin energiapolitiikassa. Energiatohokkuuteen, energiansäätöön ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvaa kehittämistä suositaan energiapoliittisissa päätöksissä, joista säädetään 194 artiklassa.²⁵ Ympäristöasioihin liittyvää käsittelyä harjoitetaan useissa eri politiikanlohkoilla, joita ovat Euroopan neuvosto ja parlamentti, sekä komission eri osastot.²⁶ Euroopan unionin strategia ja toimintatavat on ympäristön parantamisen ja kehityksen alalla perustettu usean vuoden pituisiin erilaisiin ympäristöohjelmiin.²⁷ Niiden tehtävänä on antaa yleiset suuntaviivat unionin ympäristölainsäädäntätyölle.²⁸

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 192 artiklassa määritellään siitä, että Euroopan unionin neuvosto on määräävä elin, joka päättää siitä, mitä ratkaisuja unioni ryhtyy tekemään siinä vaiheessa, mitä tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä koskien artiklassa lueteltuja hallinnonaloja.²⁹ Päätöksentekomenettelyssä ovat mukana myös parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea, joka on neuvoja antava yhteistyöelin Euroopan unionissa. Neuvosto kuitenkin määrittelee toimenpiteet, jotka koskevat kaavoitusta, maankäyttöä, ja jätehuoltoa, sekä toimenpiteitä, jotka koskettavat

²³ : EUVL N:o C 326, 26.10.2012, s. 1.

²⁴ Teknologiateollisuus, 2010, s. 14.; EUVL N:o C 326, 26.10.2012, s.134–136.

²⁵ SEUT 194 art.

²⁶ Teknologiateollisuus, 2010, s. 14.; SEUT 192 art.

²⁷ EUVL N:o L 354, 28.12.2013.

²⁸ Teknologiateollisuus, 2010.

²⁹ SEUT 192 art.

jäsenvaltioiden merkittäviin valintoihin koskien energianlähteiden käyttöä, ja energiansaannin yleiseen rakenteeseen.³⁰ Tuulivoimarakentamisen ja siihen liittyvän kaavoituksen näkökulmasta, tämä artikla on tärkein oikeudellinen reunaehto, määrittelemään sitä, kuinka Suomen tulee järjestää kaavoitus ja tuulivoimarakentaminen primaarilainsäädännön näkökulmasta.

2.3 EU:n sekundaarilainsäädännön velvoittavuus ympäristöoikeudessa

Hallituksen esityksessä HE 241/2016 vp esitettiin maankäyttö- ja rakennuslain muu- tokseksi erilaisia toimenpiteitä, joilla mahdollistettiin paremmin Euroopan unionin par- lamentin ja neuvoston direktiivin toteutumista, nimeltään ”Tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu Euroopan parlamentin ja neuvos- ton direktiivi (2001/42/EY) eli lyhyesti SEA-direktiivi, joilla arvioitiin tiettyjen suunnitel- mien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia.³¹ Nämä koskivat kansainvälisten so- pimusten ilmoitus- ja neuvottelumenettelyitä. Direktiivin edellyttävistä velvoittavuuk- sista huolehtisi vastuuviranomainen siinä tapauksessa, jos Suomen alueelle laadittavan kaavan toteutumisesta aiheutuisi merkittäviä ympäristövaikutuksia jollekin toiselle valti- olle.³² Suomessa tämä direktiivi on saatettu voimaan valtioneuvoston asetuksella (347/2005).³³

Yhtenä merkittävänä direktiivinä, joka koskettaa Suomea tuulivoiman lisäämisen kannus- timena on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY. Kyseisessä direktii- vissä asetetaan velvoitteita jäsenvaltioille.³⁴ Tämä RED I -Direktiivi on keskeinen osa Eu- roopan unionin energiapolitiikka ja siinä on asetettu tiettyjä tavoitteita jäsenmaille uu- siutuvien energialähteiden käyttöönottoon, sekä hiilineutraaliuden tavoittelu.³⁵ RED I -direktiivin 13 artiklan velvoittamina jäsenvaltiot ovat tehneet tilannekatsauksia,

³⁰ SEUT 192 art.

³¹ HE 241/2016 vp.

³² HE 241/2016 vp.

³³ HE 241/2016 vp.

³⁴ EUVL N:o L 140, 5.6.2009.

³⁵ Komission kertomus, KOM/2020/952.

joista ovat ilmoittaneet komissiolle toimista, joilla ne ovat kehittäneet hallintomenettelyjen sujuvuutta. Komission kertomuksen perusteella useimmat jäsenmaat ovat onnistuneesti luoneet kansalliseen lainsäädäntöön RED I -direktiivin mukaisia toimenpiteitä ja ovat onnistuneet helpottamaan uusiutuvan energian verkkojen kehittämistä, sekä uusiutuvien energialähteiden käyttöön kannustavien tukijärjestelmien luomista. Todetaan vielä, että kaavoitus- ja ympäristösuunnitelmavaatimukset haittaavat edistymistä joissakin jäsenvaltioissa³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä oleva RED II- direktiivi annettiin julki 11.12.2018, ja se tuli implementoida kansalliseen lainsäädäntöön jäsenmaissa viimeistään 30.6.2021.³⁷

RED II- direktiivin tultua voimaan se velvoittaa kotimaisia viranomaisia luomaan puitteita uusiutuvan energian tuotantolaitosten ja organisoinnista ja lupamenettelyjen kokonaisuudesta. Tavoitteet ovat samat kuin aikaisemmassa RED I- direktiivissä, eli osaltaan uusiutuvan energian hankkeiden toteuttamisesta vastaavien viranomaisten menettelyiden sujuvoittamista ja nopeuttamista. Direktiivin vaikutus uusiutuvan energian hankkeiden kannalta direktiivi asettaa ainakin kaksi keskeistä vaatimusta koskien kotimaista lupamenettelyä.³⁸

Ensimmäisenä ehtona direktiivin 16 artiklan 4 kohdan perusteella, Voimalaitosten lupamenettely ei saa kestää yli kahta vuotta. Tämä pitää siis sisällään kaikki hallinnolliset luvat, jotka koskevat laitosten ja niihin liittyvän tukevan infrastruktuurin rakentamista. Poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi kahden vuoden määräaika voidaan kuitenkin pidentää vuodella. Toisena ehtona direktiivin 16 artiklan 1–3 kohtien perusteella, lupamenettelyille on perustettava tai nimettävä yhteyspiste, joka antaa hakijalle hänen pyynnöstään neuvoja ja apua hallinnollisen luvan hakemis- ja myöntämismenettelyn ajan. Hakijan ei tarvitse olla yhteydessä useampaan kuin yhteen yhteyspisteeseen.³⁹

³⁶ Komission kertomus, KOM/2020/952.

³⁷ EUVL N:o L 328, 21.12.2018.

³⁸ Valtioneuvosto, 2021, s 20.

³⁹ Valtioneuvosto, 2021, s. 20–21.

Euroopan unionin komission tiedonannon mukaan, (jossa otetaan kantaa sähköntuotannon tukemiseen) kaavoitus- ja lupaprosesseissa tulee ottaa huomioon EU:n ympäristölainsäädäntö, mikä ilmenee lukuisten eri direktiivien sanelemana. Komissio pyrkii tuomaan näiden direktiivien velvoittavuutta parantamalla, niiden soveltamisen avoimuutta ja selkeyttä, jotta näitä direktiivejä on helpompi soveltaa kaavoittamisen- ja lupaprosessien yhteydessä jäsenvaltioissa.⁴⁰

2.4 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulakia (LSL 1096/1996) sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun, sekä sen hoitoon. Lakia ei sellaisenaan sovelleta kulttuuriympäristön, kuten muinaismuistojen ja rakennusten suojeluun. Poikkeuksena kulttuuriympäristö voi kuitenkin kuulua suojelun piiriin osana maisema- tai luontokokonaisuutta. Luonnonsuojelulaki ei liioin yleisesti sääntele luonnonvarojen käyttöä. Lain suojelukeinojen käyttäminen voi välittömästi vaikuttaa ihmisten luonnonvarojen hyödyntämiseen, kuten metsätaloudessa tai maa-aines- ja kaivoshankkeissa.⁴¹

Luonnonsuojelulakia sovelletaan vain osin metsälaissa säänneltävään metsien hoitamiseen ja käyttämiseen. Metsien hoitamisessa ja käyttämisessä on sovellettava luonnonsuojelulain säännöksiä, jotka koskevat kansainvälisiä sopimuksia, luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutuksia, luonnonsuojelualueita ja luonnonmuistomerkkejä, luontotyyppien ja maiseman suojelua, eläinten ja kasvien rauhoittamista, erityisesti suojeltavia lajeja ja direktiivilajeja, toimenpidekieltoja ja Natura 2000 -verkostoa. Sovellettavat kohdat kattavat käytännössä keskeisen osan luonnonsuojelulaista.⁴²

Luonnonsuojelulain tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat lukuisat muut lait. Edellä on viitattu biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisen tavoitteeseen ja sen huomioon

⁴⁰ Komission tiedonanto, KOM/2005/0627.

⁴¹ Ekroos ja muut, 2012, s. 495.

⁴² Ekroos ja muut, 2012, s. 495.

ottamiseen eri lakien mukaisessa päätöksenteossa. Luonnonvarojen käyttämistä sekä ympäristöä muuttavaa ja pilaavaa toimintaa koskeva lainsäädäntö vaikuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamiseen. Kaivos-, maa-aines-, maankäyttö- ja rakennus-, tie-, vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä soveltavien viranomaisten tulee ottaa huomioon luonnonsuojelulainsäädännöstä johtuvat konkreettiset kiellot ja rajoitukset, mutta ne eivät yleisemmin voi suoraan soveltaa luonnonsuojelulain tavoitteistoa tai ainakaan sen eri suojelukeinoja. Näitä lainsäädäntölohkoja sovelletaan rinnakkain ja limittäin.⁴³

2.4.1 Tuulivoimarakentaminen ja rauhoitettujen eläinlajien vaikutus

Luonnonsuojelulain näkökulmasta tarkasteltuna merkittävimmät velvoitteet tuulivoimarakentamiseen ovat rauhoitettujen lajien elinympäristön turvaaminen. Luonnonsuojelulain 38 §:n nojalla, merikotka on rauhoitettu laji ja se on yksi keskeisimmistä tuulivoimarakentamisessa huomioon otettavista lintulajeista. Laji on luokiteltu Suomessa uhanalaiseksi ja lisäksi se on LSL:n 47§ :n mukaisesti erityisesti suojeltava laji. Merikotkien pesimäalueiden läheisyys aiheuttaa erityisiä vaatimuksia merikotkaa koskeville selvityksille tuulivoimarakentamisen suunnittelussa, jos tuulivoimaloille suunnitellut alueet sijaitsevat noin kahden kilometrin säteellä merikotkan pesäpaikoista tai talvehtimisalueista.⁴⁴

Luonnonsuojelulain 48 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat harkintavaltansa mukaan myöntää luvan, joka mahdollistaa poikkeamisen rauhoitussäännöksistä. Ehtona tälle on, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Luonnonsuojelulaissa on myös rauhoitettu 38 §:n 1 momentin perusteella kaikki Suomessa elävät lepakkolajit. Saman lain 49 §:n pykälän mukaan, lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen häiritseminen ja levähdyspaikkojen hävittäminen on kiellettyä. Ympäristöministeriön julkaisemassa opasluonnoksessakin on todettu, että tuulivoimaloiden paikkaa valitessa tulee välttää kapeita, lepakoiden muuton kannalta

⁴³ Ekroos ja muut, 2012, s. 495.

⁴⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 19.

keskeisiä reittejä, sekä tärkeitä ruokailualueita. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessäkin todetaan, että tuulivoimarakentamisen vaikutuksia lepakoihin ei voida toistaiseksi esittää varmaa arviointia.⁴⁵

2.5 Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) tavoitteena on ehkäistä ympäristön pilaantumista, sekä turvata terveellinen ja viihtyisä ja luonnontaloudellisesti kestävä, sekä monipuolinen ympäristö. Lain perusteluissa tuodaan ilmi, että lain tarkoituksena on säännellä ihmisten toiminnan vaikutuksia ympäristössä. Hallituksen esityksessä 84/1999 vp ympäristön määritelmää itsessään ei kuitenkaan erikseen määritellä. Ympäristönsuojelulaki tuli voimaan 1.3.2000 ja sen säätämisen taustalla vaikuttivat kansallinen arvio ympäristöelementtikohtaisen lainsäädännön tehottomuudesta, sekä EU:n sääntelyn asettamat velvoitteet ympäristösuojelulle. Alkuperäinen direktiivi, joka ohjasti kansallista lainsäädäntöä, oli Euroopan unionin neuvoston direktiivi 1996/61/EY. Direktiivi ottaa kantaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Direktiivi velvoitti luomaan jäsenvaltioihin yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen lupajärjestelmän perustamista. Vanha direktiivi kumottiin uudella direktiivillä 2010/75/EU teollisuuden päästöistä.⁴⁶

Ympäristönsuojelulain kansalliset lähtökohdat nähtiin ennen muuta aiemmin voimassa olleen sääntelyn hajanaisuuden vuoksi. Ennen ympäristönsuojelulain säätämistä ympäristön pilaantumiseen torjuva lainsäädäntö koostui eri sektorilajeista. Ihmisten toiminnan vaikutuksia säädeltiin ympäristöelementtikohtaisesti. Ympäristön kannalta hajanainen sääntely saattoi merkitä sitä, että ympäristön pilaantumisvaikutuksia siirrettiin sektorilta toiselle.⁴⁷ Tuulivoimahankkeissa ei lähtökohtaisesti kuitenkaan tarvita ympäristönlain mukaista ympäristölupaa, koska niistä mahdollisesti aiheutuvat melu- ja välkehaitat otetaan huomioon itse kaavoituksen yhteydessä, sekä ympäristövaikutusten

⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2021, s 19–20.

⁴⁶ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 1, kappale 1.

⁴⁷ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 1, kappale 1.

arviointimenettelyssä.⁴⁸ Tuulivoimalat eivät ole myöskään mukana YSL:n liitteen 1 mukaisessa laitosluettelossa.

2.5.1 Ympäristölupa

Tarvittaessa kunta voi kuitenkin puuttua haitallisiin melu- ja välkevaikutuksiin ympäristön pilaantumiseksi ehkäisemiseksi tarkoitettulla yksittäisellä määräyksellä, joka perustuu YSL:n 180 §:ään. Ympäristöluvan vaatimus voidaan paikallisen kunnan viranomaisen toimesta vaatia, jos tuulivoimalan voidaan katsoa aiheuttavan naapuruussuhteista annetun lain (26/1920, NaapL) mukaista kohtuutonta haittaa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten antamien määräysten on oltava kuitenkin kohtuullisia ottaen huomioon tuulivoimaloiden toiminnan luonne ja ympäristölle aiheutuvan rasituksen merkittävyys. Määräyksestä voi aiheutua tuulivoimalan käytölle sellaista haittaa, että se rajoittaa tuulivoimalan yöllistä käyttöä, koska sen avulla pyritään välttämään mahdollisia meluhaittoja.⁴⁹

Tämä rajoitus perustuu YSL:n 49 §:ään. Tuulivoimaloita koskevat ympäristölupahakemukset toimitetaan kunnassa toimivaltaiselle viranomaiselle, joka pääsääntöisesti on ympäristösuojeluviranomainen. Ympäristöhakemuksessa käsittelyn yhteydessä voidaan kuulla asianomaisia, eli tuulivoimaloiden kohdalla niiden sijoituspaikkojen läheisyydessä asuvia ihmisiä. Myös muilla kuin asianosaisilla on oikeus ilmaista mielipiteensä mahdollisiin tuulivoimaloiden sijoituspaikkoihin. Ympäristölupa on myönteisenä päätöksenä annettuna voimassa toistaiseksi.⁵⁰

Tuulivoimaloiden sijoittamisen ohjaamisella on tarkoitus varmistaa, että voimalat eivät tulisi aiheuttamaan sijoitusalueensa asutukselle välke- tai meluvaikutuksia. Tuulivoimaloiden meluvaikutuksille on säädetty oma valtioneuvoston asetus, joilla ulkomelutasoa pyritään ohjaamaan. Tästä on tarkemmin neljännessä luvussa. Tuulivoimayleiskaavojen ohjaamisessa tarkastellaan yleisellä tasolla myös niistä aiheutuvia välkevaikutuksia.

⁴⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 20.; Ympäristöministeriö, 2016, s.51.; Valtioneuvosto, 2021, s. 66.

⁴⁹ Ympäristöministeriö, 2016, s. 52.; Valtioneuvosto, 2021, s. 66.

⁵⁰ Ympäristöministeriö, 2016, s. 52.

Välkevaikutusten ohjaamiseen ei ole säädetty erikseen valtioneuvoston tasolla ohjaavaa asetusta. Sen sijaan ympäristöministeriö on kylläkin antanut suosituksen hyödyntää suuntaa antavia ohjeita välkkymisestä aiheutuvien haittojen arvioinnissa. Näitä ovat mm. Ruotsin (8 h/vuosi, 30 min /vuorokausi) ja Saksan (8 h/vuosi) mallit. Suomessa saadun käytännön kokemuksen perusteella tuulivoimayleiskaavojen mallinuksissa käytetään yleisesti ohjearvoon, joka on 8 h/vuosi.⁵¹

⁵¹ Valtioneuvosto, 2021, s. 66.

3 Kaavoituksen merkitys tuulivoimarakentamisessa

Tärkeimmät oikeudelliset normit tuulivoimarakentamisessa, sekä muussa Suomessa toteutettavassa rakentamisessa ovat maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, sekä lakia täydentävät maankäyttö ja rakennusasetukset 895/1999.⁵² Varsinkin varsinaisessa MRL-laissa ilmenee kaavoitusta koskevat merkityksellisimmät seikat, jotka tulevat ilmeneeseen tuulivoiman rakentamisessa. Kaikilla eri kaavoitustavoilla, on merkitystä rakentamisen suunnittelussa ja toteutumisessa, ja ne tullaan käymään lävitse kaikki erikseen. Tuulivoimarakentamisessa, kuten muussakin voimalaitosten, tieliikennejärjestelmien ja vastaavissa rakennusurakoissa toimitaan YVA-menettelyn mukaisesti, joka tarkoittaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, ja sitä sovelletaan tuulivoimarakentamisessa YVAL 468/1994-lailla, ja YVAA 713/2006-asetuksilla.⁵³ YVA-lainsäädäntö on tärkeää kaavoituksen huomioonottamisessa, koska hankkeessa sen arviointimenettely ja kaavoitus sovitetaan aina yhteen, joten tämä perspektiivi on tärkeää asian huomioonottamisessa.



Kuvio. 2 Kaavoituksen keskinäinen pätevyys.⁵⁴

⁵² Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

⁵³ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

⁵⁴ Porre, A, 2021, s. 31.

3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat MRL:n kaavoitusjärjestelmää täydentäviä alueidenkäyttötavoitteita. Näistä alueidenkäyttötavoitteista päättävänä tahona toimii valtioneuvosto 22 §:n mukaan.⁵⁵ 23 ja 24 §:ssä on säänneltyä siitä, että mitä tiettyjä näkökulmia tavoitteet voivat täyttää ja siitä, että kuinka valtion eri viranomaisten tulee ottaa näiden alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen toiminnassaan huomioon, sekä maakuntien ja kuntien suunnittelussa, ja valvonnassa.⁵⁶ Nämä kyseiset alueidenkäyttötavoitteet, on valtioneuvoston päätöksestä jaettu kahteen eri ryhmään, ja nämä ryhmät ovat yleiset tavoitteet ja erityiset tavoitteet. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998) ilmoitetaan, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pyrkimyksenä on edistää kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakenteita, sekä alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Voidaan todeta, että MRL 22 § 2) ja 3) kohdassa määritellään siitä, että päätökset voivat koskea merkittävää vaikutusta kansalliseen ja kulttuuri- ja luonnonperintöön, sekä ekologiseen kestävyteen.⁵⁷ Tällaista aluetta voi olla esimerkiksi vanhan sekametsän alue, jolle ei olisi luonnonmaiseman arvokkuuden vuoksi kannattavaa rakentaa tuulivoimalaa, tai tuulivoimapuistoa.

Yleisiä tavoitteita ei voida käyttää päätöksen perusteella, käytettäväksi alueidenkäytön järjestämiseen tai niitä koskevien yksityiskohtaisten kaavojen tai sitten maankäyttöä suoraan ohjaavien yleiskaavojen muutoksenhakuun tai niitä valvovien viranomaisten oikaisuohjeiden perustana. Nämä valtioneuvoston yleiset päätökset, eivät siis kosketa kaavojen sisältöjen arviointia.⁵⁸ Erityistavoitteiden mukaan maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa, tulee lähtökohtaisesti oltava perusteltu väestönkehitysarvio. Kummassakin kaavoitustavassa tulee lisäksi edistää yleisesti yhdyskuntarakenteen

⁵⁵ Hallberg ja muut, 2015, s. 130.

⁵⁶ Hallberg ja muut, 2015, s. 130.

⁵⁷ Hallberg ja muut, 2015, s. 134.; HE 101/1998

⁵⁸ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 2.

eheytymistä ja esittää näihin vaikuttavat ja tarvittavat toimenpiteet.⁵⁹ Alueidenkäytössä, pitää suunnittelussa myös varmistaa kaavoituksen kannalta se, että niissä on asunto- ja työpaikkarakentamiseen varattu riittävästi tonttimaata, ja että sitä on myös tarjolla riittävästi.⁶⁰

Tuulivoiman näkökulmaa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista voidaan tarkastella esimerkiksi Valtioneuvoston päätöksestä YM/2017/81 jossa tarkoituksena on vastata tulevaisuuden alueidenkäytön haasteisiin. Kaavoituksen näkökulmaa vahvistettiin Sipilän hallituksen aikana, ja siinä pyritään selkeyttämään kaavoituksen ja erityisesti maakuntakaavoitukseen liittyvää ennakoivaa ja vuorovaikutteista viranomaisyhteistyötä. Tavoitteena on hallinnon keventäminen ja kuntien, että maakuntien itsenäisen maankäyttövallan lisääminen⁶¹ Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tuulivoimapuistojen keskittäminen on yleistä, ja hajautettua rakentamista ei suositella, vaan korostetaan ympäristöllisiä, ja taloudellisia arvoja. Yksittäiset tuulivoimalat huonosti sijoitettuna, alentavat maiseman kauneutta ja pilaavat luonnonarvoa.⁶²

Alueidenkäytön tavoitteissa korostuvat usein myös erilaiset Puolustusvoimiin, Saamealaisiin, ja lentoliikenteeseen kohdistuvat rajoitukset. Puolustusvoimien kohdalla suunnittelussa pyritään ottamaan tuulivoimapuistoja perustuttaessa huomioon, että puistoja, ja siihen liittyvää infrastruktuuria, ei sijoitettaisi varuskuntien, ampuma-alueiden läheisyyteen, tai että tuulivoimalat, eivät muodostaisi estettä rajavalvonnan suorittamiselle.⁶³ Lentoliikenteen kohdalla on erittäin ymmärrettävää, että valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla rajataan tuulivoimaloiden sijoittamista lentoliikenteen läheisyyteen, koska nämä tuottavat lentoliikenteelle riskitilanteita, jos ne olisivat lentoesteinä ja ylittäisivät korkeusrajoitukset.⁶⁴ Saamealaisten kohdalla kyse on heidän oikeudestaan alkuperäiskansana ylläpitää omaa kulttuuriperintöään ja elämäntapojaan. Poronhoito

⁵⁹ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 2.

⁶⁰ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 2.

⁶¹ Valtioneuvosto, 2017.

⁶² Ympäristöministeriö, 2016, s. 21–22.

⁶³ Ympäristöministeriö, 2016, s. 22.

⁶⁴ Ympäristöministeriö, 2016, s. 22.

kuuluu Saamealaisten perinteisiin elinkeinoihin, ja tällaisille alueille, jossa tätä elinkeinoa harjoitetaan, on haluttu Valtioneuvoston tasolla haluttu vaikuttaa, että tuulivoimaloita tai muuta elinkeinoa häiritsevää infrastruktuuria, ei alueelle rakennettaisi.⁶⁵

Oikeuskäytäntönä käsitellään tapausta, jossa kyse on Kymenlaakson alueen maakuntakaavoituksen ristiriitojen, ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumatta jättäminen tuulivoimarakentamisessa. Tapauksen analysoinnissa keskitytään, kuitenkin pääasiassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta.

Tapauksessa KHO : 2016 :14, A ja hänen asiakumppaninsa, B ja hänen asiakumppaninsa, sekä Birdlife Suomi ry ja Kymenlaakson lintutieteellinen yhdistys ry olivat valittaneet Ympäristöministeriölle Kymenlaakson maakuntavaltuuston maakuntakaavan tuulivoimaloiden haittavaikutuksista paikallisten lintulajien muuttoreittien läheisyydessä. Asia eteni normaalissa asiankäsittelyjärjestyksessä hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa tapaus ratkaistiin kantajien hyväksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen perusteella voidaan tapauksesta todeta, että Korkein hallinto-oikeus on päätöksissään ja oikeusohjeissaan käsitellyt asiaa. Oikeusohjeissa käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain 4 § ja 24 § tulkitsevinä ohjeina, sekä hyödyntänyt valtioneuvoston vanhoja päätöksiä kuten 30. 11.2000. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että maakuntakaavoituksessa olisi otettu huomioon paremmin, kulttuuri, luonnonperintö, virkistyskäyttötavoitteet.⁶⁶

Kymenlaakson maakuntavaltuusto oli toteuttanut maakuntakaavoituksessa voimaloiden alueidenkäyttöä isoissa tuulivoimalakokonaisuuksissa, mutta ongelmaksi muodostui lintulajien, erityisesti maa- ja merikotkien reittien häiriintyminen ja törmäysriskit voimaloihin. Valtakunnallisten alueidenkäytön kannalta, tämä on ongelmallista, koska luonnonperinnön näkökulmia ei ollut siis otettu kokonaisuudessaan tarpeeksi huomioon. Ympäristöministeriö oli jo itsessään ohjeistanut tuulivoimarakentamisen kannalta

⁶⁵ Ympäristöministeriö, 2016, s. 22.

⁶⁶ KHO: 2016: 14.

selvittämään riittävästi tärkeimmät lintujen muuttolinjat, ja Kymenlaakson maakuntakaavassa, ei ollut riittävästi otettu huomioon petolintujen syysmuuttoväylää eikä sitä ollut merkitty kaavan ollenkaan.

Johtopäätöksenä voidaan todeta se, että oikeuskäytännössä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toteutuneet konkreettisesti tässä tapauksessa, mutta vasta pitkän oikeusproessin jälkeen.⁶⁷ Oikeustapauksen tarkastelun perusteella, ja maakuntakaavoitukseen ja alueidenkäyttötavoitteisiin tutustumisen aikana on vahvistunut käsitys suuresta linkittymisestä toisiinsa näiden kahden asian välillä tutkimusta tehdessä.

3.2 Maakuntakaavoitus

Maakuntakaavoittaminen on yleispiirteistä suunnittelua erilaisten alueiden käyttämisestä maakunnan alueella tai sen osa-alueilla. Maakuntakaavan tarkoituksena on toimia yleishyödyllisenä valtakunnallisten, maakunnallisten seutujen, ja ylikunnallisten alueidenkäyttötarpeiden osoittajana, ja tästä säädetään MRL 25 ja 27 §:ssä.⁶⁸ Maakuntakaavan tehtävänä toimii myös yhdyskuntarakenteen ja sen erilaisten periaatteiden edistäminen yleishyödyllisestä näkökulmasta tarkasteltuna. Maakuntakaavoitus muodostaa yleishyödyllisen ja mahdollistavan rungon yksityiskohtaisemmalle kaavoittamiselle, ja tästä säädetään MRL 28 §:n normin mukaisesti muussa kaavoituksessa on otettava huomioon se, että mitä kaavan laatimiseksi vaadittu ohjaustavoite ja tarkkuus siltä edellyttävät.

Maakuntavaltuusto, joka on siis maakunnan alueella sijaitsevien kuntien yhteistyöelin päättää maakuntakaavasta.⁶⁹ Maakuntakaavoituksessa ei ole siis mitään suurempia kaavoitettuja tonttialueita tai aluevarauksia, vaikka niitäkin kyllä maakuntakaavoituksista löytyy, mutta niihin suhtaudutaan paljon pidättäytyväisemmin. Minkä takia sitten

⁶⁷ KHO: 2016: 14.

⁶⁸ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 3.

⁶⁹ Ympäristöministeriö, 2016, s. 23.

maakuntakaavoituksessa varaudutaan pidättäytyväisesti aluevarauksiin? Tämä johtuu siitä, koska aluevaraukset vaativat yleensä enemmän kuin yhden kunnan harkintaa ja toiseikkojen selvittämistä monen eri alueen osalta.⁷⁰

Tuulivoimarakentamisessa tärkeimmät linkit maakuntakaavoitukseen ilmenevät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioonottamisessa, joita ovat tuulivoimalle soveltuvimpien alueiden ja niille ensisijaisesti tarkoitettuihin ja keskitettyihin alueisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että tuulivoimalat muodostuvat useiden eri voimaloiden muodostamia yksiköitä.⁷¹ Tämän lisäksi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on annettu maakuntien liitoille toimeksiantona varmistaa tunturi- ja rannikkoalueille tehtävässä tuulivoimarakentamisessa osoitettava parhaiten soveltuvat alueet.⁷² Tämä voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että ne ovat riittävän etäällä muusta asutuksesta, eivätkä turmele maisema-alueita. Lisäksi toimeksiannossa maakuntien liittojen tulee varmistaa keskittämisen useamman voimalan yksikköihin, mikä tuli jo aiemmin esille muista lähteistä.⁷³

Kappaleen alussa käsitelty maakuntakaavan piirteitten osalta voidaan soveltaa tuulivoimarakentamiseen maakunnallisten ja seudullisten suunnittelutarpeitten osalta sitä, että alueiden käytön järjestäminen edellyttää mm: keskenään tai samanaikaisia sovitettuja ratkaisuja useamman kunnan alueella. Nämä tällaiset yhtenäiset intressit eri kuntien välillä voivat konkretisoitua, kun sovitellaan yhteen näiden eri kuntien tuulivoimarakentamiseen soveltuvaa aluetta, joka ylittää monen eri kunnan rajat. Tuulivoimaloiden pyörittämiseen tarvittavien suurjännitevoimaloiden yhteisiä alueidenkäyttöratkaisuja voi tulla monesti kuntien osalta eteen maakuntakaavoittamisessa. MRL 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimuksien mukaisesti tulee maakuntakaavassa ottaa huomioon rakentamisen vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakentamiseen, ja tämä konkretisoituu

⁷⁰ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 3.

⁷¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 11–12.

⁷² Ympäristöministeriö 2002, s 19.

⁷³ Ympäristöministeriö 2002, s 19.

tuulivoimarakentamisessa mm. otettaessa huomioon maisemavaikutuksia useamman kunnan alueella.⁷⁴

Oikeuskäytäntönä käsitellään tapaus, jossa Varsinais-Suomen maakuntaliitto oli hyväksynyt maakuntakaavan, jonka tarkoituksena oli osoittaa mannerpuolella, sekä maakunnan alueen saaristoalueiden soveltuvuus tuulivoimantuotantoon.

KHO 2016:227 tapauksessa asiasta teki valituksen Ympäristöministeriöön henkilö A, jonka valitus jätettiin tutkimatta ympäristöministeriön toimesta, koska hän ei ollut kuntalain 92 §:n 1 momentissa lueteltu kunnan asukas, eikä asianomainen.⁷⁵ Valittaja A, ei ollut asiasta samaa mieltä, ja perusteli asianomaisuuttaan sillä, että hän omisti kiinteistöjä tuulivoimavaihemaakunnan vaikutusalueella. Maankäyttö- ja rakennuslakiin koskevat valitukset tehdään normaalisti maakunnan alueella sijaitsevaan oman kunnan asuinpaikkaan. Valittaja oli lisäksi sitä mieltä, että tuulivoimaloiden läheisyys hänen kiinteistöihinsä aiheuttaisi merkittävän rantarakennusoikeudenmenetyksen merkittävän asumistaso-ohjeen ylittävän tuulivoimien lapojen aiheuttaman melun seurauksena.⁷⁶

Tuulivoimaloiden läheisyys pilaisi myös luonnonmaiseman monella eri osa-alueella. Tässä kohtaa valittaja vetosi MRL 28 §:n 6), jossa maakuntakaavan sisältövaatimuksissa täytyy ottaa riittävästi huomioon maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaatiminen. Ympäristöministeriö totesi valitusta hylätessään, että tuulivoimavaihemaakuntakaava, ei ole valituskelpoinen sen yleisen luonteen vuoksi, koska se on yleispiirteinen alueiden käyttöä koskeva suunnitelma. Siinä ei ole esimerkiksi ollenkaan ratkaistu tuulivoimaloiden sijaintia, määrää eikä tehoa. Ympäristöministeriö perusteli päätöstään lisäksi MRL 28 §:n 1 momentilla, jossa säännellään siitä, että tuulivoimavaihemaakuntakaavaa on sovellettava yhteen maakuntakaavan kanssa, joten täten kaavalla ei ole suoria vaikutuksia A:n oikeuteen tai etuun. Oikeus valittaa kaavasta tarvitsisi tarkemman suunnittelun maakuntakaavan, jossa on tarkasti sijoitettuna tuulivoimaloiden sijainnit ja sisältäisi enemmän yksityiskohtia. A:n valitus oli jäsenkunnan jäsenyyden ja asianosaisaseman puuttuessa

⁷⁴ Ympäristöministeriö, 2002, s. 20.

⁷⁵ Wähä, 2016, s. 2–3.; KHO 29.1.2016 T 227

⁷⁶ Wähä, 2016, s.2–3.; KHO 29.1.2016 T 227

jätettävä tutkimatta. KHO pysytti ympäristöministeriön päätöksen valituksen tutkimatta jättämisen osalta perusteluineen. Henkilö A:lla ei ollut täten valitusoikeutta KHO:n tulkinnan mukaan.

Kyseinen tapaus osoittaa tuulivoimarakentamiseen ja siihen liittyvän kaavoituksen suunnitelmallisuuden tärkeyttä. Kyseisessä tapauksessa henkilö A:lla ei ollut valitusoikeutta, vaikka maakuntakaavoituksen mahdollistama tuulivoimarakentaminen häiritsi merkittävästi hänen vapaa-ajan luonnonmaisema-alueitaan, ja laskisi hänen kiinteistönsä arvoa. Merkittävyyttä lisää maakuntakaavoitukseen liittyvien MRL:n pykälien ristiriitainen tulkinta.

3.3 Yleiskaavoitus

Yleiskaavan ylläpitämisestä ja laatisesta vastaa vastuukunta omalla hallintoalueellaan. Yleiskaavan erityisenä tehtävänä on toimia rakentamisessa alueidenkäyttötavoitteiden osoittamiseen, ja asemakaavojen ohjautumiseen kunnan alueella. Toissijaisina tehtävinä yleiskaavan olemassaololla ovat rakentamisen, sekä alueidenkäytön ohjaaminen tietyillä alueilla kunnan sisällä. Kunnan vastuualueet kattavat myös sen, että se huolehtii siitä, että yleiskaava on päivitetty ja ajan tasalla.⁷⁷ MRL 36 § pitää sisällään kuntaa velvoittavaa oikeutta, ja MRL 37 §:ssä määritellään kunnan vastuu yleiskaavan ylläpitämisestä ja päätöksenteosta, josta vastaa kunnanvaltuusto. Yleiskaava voidaan kunnan toimijoiden päätöksestä vastata koskemaan tiettyjä alueidenkäyttömuotoja, kuten esimerkiksi koskemaan tuulivoimarakentamista.⁷⁸

Kaavoituksen laadinnassa toteutetaan kunnan sisällä hyvin monivaiheinen prosessi, jonka aikana suoritetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma laadinnalla. Tämä tarkoittaa sitä, että mikä MRL 35§:ssä velvoittaa kuntaa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa käydään lävitse se, että kuinka yleiskaavassa otetaan huomioon alustavat

⁷⁷ Ympäristöministeriö, 2016, s. 26–27.

⁷⁸ Ympäristöministeriö, 2002, s. 21.; Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 4.; HE 101/ 1998

tavoitteet, selvitystarpeet, arvioitu laajuus kaavalla, sekä suunnitellaan se, että kuinka ihmiset osallistutetaan kaavoitukseen mukaan.⁷⁹

Tämän jälkeen valmisteluvaiheessa oleva kaava pyritään esittämään ihmisille yleisötilaisuudessa, missä kuntalaiset voivat ottaa kantaa ja esittää omia mielipiteitään kaavoitukseen. Viranomaiset ja erilaiset yhteisöt antavat vielä oman mielipiteensä aiheesta, jonka jälkeen niitä voidaan hyödyntää lopullisessa päätöksenteossa kaavasta.⁸⁰ Uskon, että tällä pyritään vahvistamaan päätöksen yleistä hyväksyttävyyttä ja parantaa kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista kotikuntansa sisäisiin asioihin. Kaavaehdotuksen valmistuttua sitten aikanaan, se asetetaan taas julkisesti nähtäville, ja tällöin kuntalaiset voivat esittää kaavaan kohdistuvia muistutuksia tai muita lausuntoja asiaa koskien. Kaavan laatija tekee yhteenvedon tästä ja tekee päätelmät, että tuleeko kaava vielä tarkistaa, jos muistutuksista tai lausunnoista ilmenee jotain merkittävää yleiskaavaa koskien.⁸¹

Tässä yleiskaavoitusta koskevassa oikeustapauksessa käsitellään yleiskaavoituksen erityispiirteiden toteutumista. Tapauksessa oli Tunturi-Lapin ja Pohjois-Lapin maakuntakaavoissa tuulivoimatuotantoon soveltuvaksi alueeksi oleva alue, joka ilmenee YVA, ja kaavaselostuksista. KHO on ottanut kantaa siihen, että kyseiselle alueelle tehdystä yleiskaavoituksen vaiheessa oli otettu edellä mainittu maankäyttö- ja rakennuslain 77 b § tuulivoimarakentamiseen kohdistuvat erityistavoitteet olivat huomioitu asiassa. Kyseisessä normissa on kolme kohtaa, jotka ohjaavat ottamaan erityisesti yleiskaavoituksessa tuulivoimassa huomioon tuulivoiman teknisen huollon, riittävän rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön liittyvät ohjeistukset.⁸² Yleiskaavan merkitystä erityisesti tuulivoimarakentamisen kannalta käsitellään tarkemmin luvussa 4.

Kyseisessä tapauksessa (KHO: 2013:184) valittaja A, oli valittanut Rovaniemen hallinto-oikeuteen tapauksesta, ja kritisoinut Sodankylän, ja Kittilän välisen alueen yleiskaavan

⁷⁹ Suomen tuulivoimayhdistys, 2021.; HE 101/ 1998

⁸⁰ Suomen tuulivoimayhdistys, 2021.; HE 101/ 1998

⁸¹ Suomen tuulivoimayhdistys, 2021.

⁸² Wähä, 2014, s. 1.; KHO: 2013:184

vajaavaisuuksia selvitysten suhteen siitä, mitä tuulivoimapuisto tuo alueelle mm. sosiaalisten, kulttuurillisten menetysten seurauksena. Valittaja katsoi myös, että yleiskaavassa ei otettu huomioon Lomajärven kyläyhteisön elinkelpoisuuden huomioonottamista ja kiinteistöjen arvojen madaltumista, tuulivoimapuiston läheisyyden takia. Hallinto-oikeus ratkaisi asian yleiskaavoituksen tehneiden kuntien hyväksi, koska se katsoi, tuulivoimapuiston sijoittuvan tuuliolosuhteiden takia, alueelle, joka on suurimmaksi osaksi asumaton aluetta. Lisäksi se katsoi, ELY-keskuksen arvion ja maankäyttö- ja rakennuslain 39 § 1–3 momenttien vaatimusten perusteella yleiskaavoituksen huomiovan riittävät sisältövaatimukset. Tästä syystä olosuhteiden ei katsottu muodostuvan maanomistajalle kohtuuttomaksi elinolosuhteiden kohdalla.⁸³ Kun tapauksessa otettiin huomioon edellä mainitut perustelut, ja hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja mainitut oikeusohjeet, korkein hallinto-oikeus ei nähnyt lopputuloksen muuttamiseen perusteluita.⁸⁴

Tapauksessa korostuu erityisesti ne seikat, että MRL:ssä mainitut vaatimukset sille, mitä yleiskaavoitukselta vaaditaan voivat olla suhteellisen pieniä tarkasteltuna asumisen ja rakentamisen kannalta, jos alue maankäytöltään ei juurikaan sovellu muuhun kuin tuulivoimarakentamiseen. Alueen lähdeisyydessä olevien ihmisten huoli alueen viihtyisyydestä ja elinkelpoisuudesta voivat helposti jäädä näiden tavoitteiden alle, kuten tässä tapauksessa. Tämä johtuu siitä, koska MRL:n pykälien tulkinnat voivat jäädä hyvin avoimeksi, koska niissä ei rajata maisemaa tai maisemanvaikutuksia tarkemmin vain hyvin yleisellä tasolla. Tavanomaisen maiseman muuttumattomuus ei siis ole este tällaisella alueella este tuulivoimarakentamisella yleiskaavoituksessa.⁸⁵

3.4 Asemakaavoitus

Asemakaava yleisellä tasolla on järjestää paikallisen tason alueidenkäytön yksityiskohtaisesti, tämä on mahdollistettu lainsäädännössä maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:ssä. Asemakaavoituksella ratkaistaan maankäyttöä koskevia kysymyksiä ja paljon yksityiskohtaisemmin, kun yleiskaavoituksen tai maakuntakaavoituksen tasolla.

⁸³ Wähä, 2014, s. 1–2.; KHO: 2013:184

⁸⁴ KHO: 2013:184

⁸⁵ Wähä, 2014, s. 3–4.; KHO: 2013:184

Asemakaavoituksen toisena tarkoituksena on myös järjestää tiettyjä alueita sille tasolle, että niihin on mahdollista anoa rakennuslupia ja rakentaa erilaisia rakennuksia ja infrastruktuuria.⁸⁶ Kuten yleiskaavan hyväksymisessä, asemakaavan hyväksymisestä vastaa myös kunnan valtuusto, mutta tätä päätösvaltaa voidaan siirtää myös kunnanhallitukselle, tai jollekin lautakunnalle, jos kunnan johtosäännöissä on annettu tähän mandaatti MRL 52 §:ssä. mainituilla perusteilla⁸⁷

Asemakaavan laadintaan vaikuttavat merkittävästi suuremman mittakaavoituksen mallit, joina toimivat maakuntakaava, tai yleiskaava. Asemakaavan laadintaan vaikuttaa tapauskohtaisesti se, kumpaa kaavamallia käytetään tilanteessa, koska ohjausvaikutukset voivat olla erilaisia paikan mukaan. Maakuntakaava käytetään usein tilanteissa, joissa yleiskaavalla ei ole juridista merkitystä tilanteessa, mutta voi olla, että yleiskaavan sisältövaatimuksia hyödynnetään silti jossain määrin asemakaavaa suunniteltaessa.⁸⁸ Asemakaavoituksessa on kyse myös alueiden kehittämisestä, ja asemakaavan yhdistäminen tuulivoimarakentamiseen on tarpeeseen silloin, kun sille on maankäytön kannalta tarvetta. Tuulivoimarakentaminen voidaan suoraan estää asemakaavassa niillä ehdoilla, jos siihen on päätetty estää tiettyjen haitallisten toimintojen sijoittaminen, joka tarkoittaa siis rakentamisrajoitusta näissä olosuhteissa. Tuulivoimarakentamista voidaan rajoittaa MRL 58 §:n avulla asettamalla asemakaavaan haitallisten ja häiriköivien ympäristövaikutusten estäminen asemakaavan alueella.⁸⁹

Tästä voidaan tehdä johtopäätöksenä esimerkiksi erilaiset meluhaitat, mitä tuulivoimaloista aiheutuu. Tuulivoimaloista kuuluva koneiston mekaaninen ääni on tekniikan kehityessä, pystytty minimoimaan, mutta voimat luovuttavat silti ympäristöönsä aerodynaamista ääntä.⁹⁰ Tuulivoimaloiden melu luokitellaan haitalliseksi ainoastaan tapauksissa, joissa se koetaan häiritseväksi tai haitalliseksi ympäristölleen. MRL:ssä asetetut

⁸⁶ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 5.

⁸⁷ Ympäristöministeriö, 2016, s. 33.

⁸⁸ Ympäristöministeriö 2016, s. 33–34.

⁸⁹ Ympäristöministeriö, 2016, s. 33.

⁹⁰ Muraja, 2016, s. 7.

vaatimukset ympäröivän alueen sietokynnykselle tuulivoimaloiden melun suhteen kaavoituksessa ovat säänneltyinä laajemmissa kaavoituskuvioissa, joita ovat yleiskaavoitus 39 §, ja tuulivoimayleiskaavoitus 77 b, sekä suunnittelutarveratkaisussa 137 §.⁹¹

Tuulivoimarakentamisen asemakaavoittamisessa tärkeitä seikkoja avautuu MRL 54 §:n tarkastelussa, koska meluhaittojen lisäksi sisältyy erilaisiin turvallisuusnäkökulmiin, maisemanlaatuun, (viihtyisyys asukkaiden näkökulmasta asemakaavan alueella) ja virkistyskäyttöön liittyviin kysymyksiin olevia asioita.⁹² Virkistyskäytöllä voidaan ajatella näkökulmia ajatellen esimerkiksi, urheilukenttien, puistojen tai uimapaikkojen läheisyyteen rakentamista. Asemakaavassa ei ole määritetty ehdottomasti sitä, tuleeko siihen merkitä tuulivoimaloiden tornien sijaintipaikkoja, kuinka tarkkaan. Ehdotonta on se, että tuulivoimaloiden perustamiseen tarvittavat liikennejärjestelyt, ja sähköliittymät, ovat merkittynä valmiissa asemakaavoituksessa.⁹³ Asemakaavoitus on myös paikallisen hyväksyttävyyden suurin osoittaja, koska siinä maanomistajat ovat sitoutuneet siihen, että heidän maalleen voidaan rakentaa tuulivoimaloita ja he osoittavat tämän siten, että he tekevät kunnan tai yksityisten tuulivoimalayhtiöiden kanssa maanvuokraussopimuksia.⁹⁴

Kuten yleiskaavoituksessakin, niin asemakaavoitukseen osallistuminen on mahdollistettu hyvin laajasti kuntien toimesta. Edellä mainitut MRL 54 §:n vaatimat ehdot asemakaavoituksessa mahdollistuvat paremmin silloin, kun yleinen hyväksyntä on mahdollisimman suurta, ja näitä kohta lueteltavia työkaluja hyväksi käyttäen kunta ja tuulivoimalayritykset saavat paremmin ajettua asiaansa kaavoituksessa. Hankkeesta täytyy tiedottaa mahdollisimman hyvin etukäteen, että paikalliset asukkaat ehtivät tottua ajatukseen ja prosessoida sitä paremmin mielessään, heille täytyy myös antaa mahdollisimman paljon osallistua hankkeen suunnitteluun, ja kaavoittajan tulee ottaa heidän mielipiteensä ja ehdotuksensa riittävästi huomioon kaavaa tehdessä, hankkeen menettelyn täytyy siis

⁹¹ Muraja, 2016, s. 7.

⁹² Ympäristöministeriö 2016, s.33.

⁹³ Ympäristöministeriö, 2002, s. 22.

⁹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 12–13.

olla mahdollisimman objektiivista ja läpinäkyvää. Sopivan paikan valinta on myös tärkeää, että vaadittu 500 m etäisyys tuulivoimaloista toisiinsa täyttyy.⁹⁵

Asemakaava on yleisin kaavamalli tuulivoimarakentamisen kannalta tilanteissa, joissa tuulivoimarakentamista tulee tarkastella ja määritellä tarkoin suhteessa alueen muunlaiseen maankäyttöön ja tästä syystä tuulivoimaloiden sijaintia asemakaavoituksessa tuleekin täsmentää ohjauksessa meluvaikutusten vuoksi.⁹⁶ Taajamien, eli asuntoalueiden lisäksi tulee asemakaavassa ottaa tuulivoimaloiden meluhaittojen lisäksi huomioon taajamien läheisyydessä olevat alueet, sekä teollisuus- ja satama-alueet.⁹⁷

Asemakaavoitukseen liittyvää oikeuskäytäntöä käsiteltiin mm. KHO: 2015: 116-tapauksessa, jossa osallisina olivat wpd Finland Oy, Metsähallitus ja Muonion kunta. Tapauksessa tarkoituksena oli rakentaa 10–15 tuulivoimayksikön kokoinen tuulivoimapuisto Mielmukkavaaran metsäalueelle, jonka hallinnoinnista vastasi Valtion hallinnoima liikelaitos, eli Metsähallitus. Wpd Finland Oy sai oikeudet ja velvollisuudet aluetta kohtaan Metsähallitukselta maankäyttösopimuksella, ja Muonion kaupungin kanssa tehtiin sopimus siitä, että wpd Finland Oy:n palkkaama konsultti tekee asemakaavan, yhtiön vastassa kaikista kaavoitukseen liittyvistä kuluista. Erikoista tapauksessa teki sen, että Muonion kaupunginvaltuusto hylkäsi asemakaavapäätöksen, jota oli esittänyt ensin kaupunginhallitus.⁹⁸

Perusteltuina syinä kaupunki piti sitä, että asekaavaehdotus sijoittuu maisemallisesti herkälle alueelle, vaikka maakuntakaavassa kyseinen alue oli merkitty tuulivoimaloiden alueeksi (tv). Hylkäystä perusteltiin myös sillä, että tuulivoimapuiston perustaminen kyseiselle alueelle syö matkailuyrittäjien tulosta, ja vaikuttaa näin ratkaisevasti myös alueen työllisyyteen ja verotuloihin. Kunta perusteli päätöstään sillä, että asemakaavaehdotus ei toimi riittävän hyvin ympäristönsä kanssa kunnioittaen maisema- ja luontoarvoja. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei pidä sisällään lainsäädäntöä, millä päätettäisiin

⁹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 13.

⁹⁶ Ympäristöministeriö, 2016, s. 34.

⁹⁷ Ympäristöministeriö, 2016, s. 34.

⁹⁸ Wähä, 2015, s. 2–3.; KHO: 2015: 116

muutoksenhaulla asiasta, jossa kaavaa ei ollut hyväksytty, eikä asiassa voitu soveltaa MRK 188 §:n 1 momentin kohtaa, jonka korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään Muonion kaupungin hyväksi.⁹⁹ KHO totesi myös, että MRK 51 §:n asemakaavoituksen laatimistarpeet eivät velvoittaneet kaupunkia antamaan myönteistä päätöstä kaavoitukselle.

Kyseinen tapaus KHO:n käsittelyssä tuo hyvin esille sitä perspektiiviä, että Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, eivätkä maakuntakaavataan luo niin vahvaa tai velvoittavaa oikeutta kuntien sisäisiin kaavoitusprojekteihin tuulivoimahankkeissa.¹⁰⁰ Tämä antaa siis asemakaavoituksen osalta oikeuksia kunnalta pitää tuulivoimapuistojen rakentamisen pois haluamiltaan alueilta, vaikka ne isommassa mittakaavassa kaavoituksessa olisivatkin mahdollistettu tuulivoimatuotantoon.

3.5 Suunnittelutarvealue ja suunnittelutarveratkaisu

Suunnittelutarvealueiden sääntelyn perusteella niiden tarkoituksena on ohjata parempaan yhdyskuntarakentamiseen, sekä estää holtitonta ja suunnittelematonta maankäyttöä. Suunnittelutarvealueiden tarkoituksena on myös ohjata rakentamista ja suunnitella ottamaan paremmin huomioon talouden ja ympäristön näkökulmat.¹⁰¹ Suunnittelutarvealueilla rakentaminen on paljon kontrolloidumpaa, koska sitä valvotaan yleisen edun vuoksi paljon tarkemmin. Suunnittelutarvealueiden tarkoituksena ei ole ohjata kaavoituksen tarvetta, vaan näiden kummankin tarpeen kynnyksen ylittymisestä säädetään omissa normeissaan. Kaavoittamattomalle suunnittelutarvealueelle on omat ohjeensa, ja nämä löytyvät MRL 137 §:stä.¹⁰²

Kunnat vastaavat suunnittelutarvealueiden säännöstelystä itsenäisesti. Lähtökohtaisesti rakentamisen suunnittelutarvealueella, tulisi liittyä asemakaavoitukseen, mutta se voi myös perustua suunnittelutarveratkaisuun, jossa on otettu huomioon tavanomaista rakennuslupamenettelyä paremmin ympäristöarvot, yhdyskuntakehitys, ja maankäytön

⁹⁹ Wähä, 2015, s. 2–3.; KHO: 2015: 116

¹⁰⁰ Wähä, 2015, s. 2–3.; KHO: 2015: 116

¹⁰¹ Ekroos ja muut, 2012, s. 140.

¹⁰² Ekroos ja muut, 2012, s. 140.

näkökulma. Kun otetaan tuulivoimarakentamisen perspektiivi huomioon, MRL 16 §:n, on tärkeä ottaa huomioon, koska hankkeen toteutuminen vaatii erittäin laadukasta kaavallista suunnittelua tai suunnittelutarveratkaisua. Ympäristövaikutusten arviointi edellyttää suunnittelutarvealueella laajempaa harkintaa. Vaikka kyse olisi vain yhdestä tuulivoimalasta, voidaan siltä silti edellyttää suunnittelutarveratkaisua.¹⁰³

Kuten aikaisemmin todettiin, suunnittelutarveratkaisua haetaan kunnalta, ja siinä tulee osoittaa alueen sijainti, asemapiirros ja suunnitelluiden tuulivoimaloiden sijainnit. Suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa voidaan hakea yhtä aikaa, ja tähän ratkaisuun on ilmeisesti päädytty hallinnan helpottamiseksi ja ylimääräisen hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Suunnittelutarveratkaisussa tullaan tarvitsemaan lausunnot naapureilta, ja joissain tapauksissa ELY-keskuksilta, tarvittavilta muilta viranomaisilta. Tarvittaessa voidaan myös maakunnan liitolta hankkia lausuntoa, jos tuleva voimala sijaitsee niiden toimialalla. Päätökseen, joka kunnalta sitten saadaan koskien hanketta, voidaan sisällyttää tarpeellisia määräyksiä ja ehtoja, että suunnittelutarvealueelle voidaan sijoittaa tuulivoimaa. Alueiden soveltuvuus tuulivoimaloiden sijaintipaikoiksi tulisi aina lähtökohtaisesti suorittaa mieluiten kaavaratkaisulla.¹⁰⁴

Oikeuskäytännön perusteella on päädytty siihen, että voidaanko tuulivoimarakentamista suorittaa suunnittelutarveratkaisulla, ja useamman tapauksen perusteella, mihin KHO on päätenyt, niin on todettu kaavoituksen olevan parempi vaihtoehto tähän infrastruktuurin rakentamiseen. Tätä vahvistaa myös Eskelisen artikkeli, että rakennus- ja toimenpidelupapäätöksissä valitusoikeus on suppein siitä syystä, koska rakentaminen nojautuu pääasiassa kaavoihin.¹⁰⁵

KHO: 2013: 183 katsottiin, että suunnittelutarveratkaisun myöntäminen viidelle eri tuulivoimalalle olisi aiheuttanut haittaa MRL 137 §:n 1 momentissa tarkoitettulle

¹⁰³ Ympäristöministeriö, 2016, s. 36–37.

¹⁰⁴ Ympäristöministeriö, 2002, s. 22.

¹⁰⁵ Eskelinen, 2005, s. 55.

kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Todettiin, että olisi hankkeen toteuttamisen kannalta parempi vaihtoehto selvittää mahdollisuudet kaavoituksessa.¹⁰⁶

Luultavammin KHO päätyi tähän ratkaisuun siitä syystä, että laajemmat selvitysmahdollisuudet rakentamiselle selviävät kaavoitusprosessin avulla. Ympäristöministeriön teoksen perusteella, todetaan huomattavan laajalle vaikuttavien ja maankäyttöä sitovien hankkeiden toteuttamisen olevan mahdotonta ilman yksityiskohtaista kaavoitus suunnittelua. Suunnittelutarvealueen rakentaminen ei yleisesti saa johtaa merkittävään rakentamiseen alueella, eikä se saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia alueelle.¹⁰⁷

3.6 Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja muut luvat, sekä selvitykset

YVA-menettely on suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin suunnattu menettely, jonka tarkoituksena on selvittää, kuinka erilaiset hankkeet, suunnitelmat, ja ohjelmat vaikuttavat ympäristöön. Kuunnellaan eri viranomaisten näkemykset, ja muiden osapuolten näkemykset, johon tällainen hanke saattaa olla vaikuttamassa.¹⁰⁸ Ideana on siis se, että punnitaan etukäteen jo niitä vaaroja ja haittoja, joita erilaiset hankkeet voivat aiheuttaa kansalaisten ja ympäristön hyvinvoinnille. Kuten aikaisemmin todettiin, tätä menettelyä ohjaa YVA-laki ja YVA-asetukset, jotka on johdettu Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston yhteisestä direktiivistä 2011/92/EU, joka on nimeltään ”tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista”.¹⁰⁹ Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki uudistettiin vuoden 2017 aikana (252/2017). Lain uudistamiselle nähtiin tarpeeksi YVA-menettelyn sujuvoittaminen. Keskeisimpiä uudistuksen sujuvoittamistoimenpiteitä olivat mm. mahdollisuus toteuttaa YVA-menettely osana hankkeen toteuttamiseksi laadittavaa yksittäistä hanketta koskevaa kaavoitusmenettelyä, kuten tuulivoimayleiskaavassa.¹¹⁰

¹⁰⁶ Hallberg ja muut, 2015, s. 582.

¹⁰⁷ Ympäristöministeriö, 2016, s. 37.

¹⁰⁸ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

¹⁰⁹ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

¹¹⁰ Valtioneuvosto, 2021, s.27.



Kuvio 3. YVA-menettely ja kaavoitusprosessi.¹¹¹

YVA-menettelyn tunnistaa siitä, että sille on asetettu kolme erilaista näkökulmaa ja funktioita, joita niiden tulee toteuttaa. Ne ovat siis ennaltaehkäiseviä, integroivia, ja demokraattisia, eli puolueetonta arviointia. YVA-menettely ei itsessään määritä sitä, että toteutuuko hanke, vaan siitä saatu selvitys otetaan huomioon sitten rakennuslupaharkinnassa.¹¹² YVA-menettely toteutettiin aiemmin siten tuulivoiman kohdalla, että kun yksittäisten tuulivoimaloiden lukumäärä ylitti vähintään 10 kappaleen määrän, tai niiden kokonaisteho ylitti sovitun 30MW. Päivitetyssä YVA-lainsäädännössä, joka astui voimaan 1.2.2019 kokonaistehoksi on nostettu 45 MW.¹¹³ Tästä voidaan päätellä, että kokonaistehon nostolla on haluttu helpottaa tuulivoiman kaavoitusprosessia, ilman aikaa vievää YVA-menettelyä. Voimaloiden kappalemäärä YVA-menettelyn osalta pidettiin ennallaan. ELY-keskukset, jotka ovat valvovia viranomaisia tuulivoimaloiden menettelyprosessissa, voivat yksittäistapauksissa kuitenkin päättää siitä, että ympäristövaikutukset tulee arvioida YVA-menettelyllä, jos ELY-keskus arvioi, että ympäristövaikutukset voivat olla tuulivoimalasta tai voimaloista merkittävän haitalliset.¹¹⁴

¹¹¹ Ympäristö.fi verkkosivut, 2013, s. 7.

¹¹² Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

¹¹³ Valtioneuvosto, 2021, s. 27.

¹¹⁴ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

YVA-lain mukaan tuulivoimahankkeet, joiden kokonaisteho on vähintään 45 MW tai joissa on vähintään 10 voimalaa edellyttää suoraan tai lain liitteissä kohdan 1 mukaisen hankeluettelon mukaisen YVA-menettelyn. Tuulivoimaloiden YVA-menettelyn on käytännössä todettu kestävän prosessin osalta noin 1–1.5 vuotta. Menettelyllä on merkittävä rooli rakentamisen edellyttämien viranomaismenettelyiden kokonaiskestossa.¹¹⁵ Tuulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden kestot voivat vaihdella eri hankkeiden kohdalla merkittävästi. Suurien sekä YVA-menettelyä, että tuulivoimayleiskaavaa vaativien hankkeiden kaavoitus-, YVA- ja lupamenettelyt voivat selvitystarpeista riippuen viedä moniakin vuosia, ja niiden kokonaiskustannukset voivat kohota satoihin tuhansiin euroihin.¹¹⁶

Tuulivoimahankkeiden YVA-menettelyssä, on usein tarpeellista ottaa selvää ihmisten elinoloihin vaikuttavista seikoista, jotka korostuvat melun, välkkeen ja turvallisuuden näkökulmista. Tämän lisäksi on tärkeää huomioida voimaloiden vaikutus: liikenteeseen, puolustusvoimien toimintaan, linnustoon, lepakoihin, ja muuhun eläimistöön, kasvillisuuteen ja luonnonarvoihin.¹¹⁷

MRA 64 §:n toisen kohdan ja MRL 131 §:n ensimmäisen kohdan perusteella, kun haetaan tuulivoimalalle, tai tuulivoimapuistolle toimenpidelupaa, suunnittelutarveratkaisua, tai rakennuslupaa tulee hakemukseen sisältää arvioinnit vaikutuksista maisemaan, asutukseen tai naapurikiinteistöihin, sekä hakijalta voidaan pyytää vielä muitakin selvityksiä tuulivoimalasta, jotka katsotaan tarpeelliseksi.¹¹⁸

¹¹⁵ Valtioneuvosto, 2021, s. 35–36.

¹¹⁶ Valtioneuvosto, 2021, s. 34.

¹¹⁷ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

¹¹⁸ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 8.

YVA-menettelystä konkreettisenä esimerkkinä käytetään ELY-keskuksen tekemää lausuntoa Ollinkorven tuulivoimapuiston YVA-suunnitelmasta, sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. ELY-keskuksen lausunnossa otetaan kantaa YVA-menettelyn tärkeimpiin kohtiin, eli kaava-alueen ympäristön tilasta, maisema- ja kulttuuriympäristöön, sekä muinaisjäänneksiin. Raportti on erittäin laaja, eikä siinä oteta tässä tutkimuksessa laajempaa kantaa, mutta siitä selviää erittäin hienosti lukijalle kokonaisuudessaan, kuinka YVA-menettely toimii osana kaavoitusprosessia.¹¹⁹

3.6.1 Rakennuslupa

Tuulivoimalan rakentamiseen edellytetään MRL:n 125 §:N mukaista rakennuslupaa. Rakennuslupien myöntämisestä vastaa kuntien omat rakennusvalvontaviranomaiset. Rakennuslupien myöntäminen edellyttää sitä, että tuulivoimalat ovat alueella ohjaavan asemakaavan tai yleiskaavan mukaisia. Rakennusluvan hakijan on esitettävä selvitys siitä, että hallitsee tulevaa rakennuspaikkaa joko omistus- tai maanvuokrasopimuksen perusteella. Rakennusluvan hakemisen yhteydessä toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle muut tarvittavat liitteet luvan hankkimiseksi. Tällaisia liitteitä ovat mm. pääpiirustukset voimalasta, lentoestelausunnot, Puolustusvoimien lausunto, karttaotteet, liittymäluvat maantiehen jne. Edellä mainittuja selvityksiä rakennuslupaviranomainen voi pyytää luvan hakijalta MRL:n 131 §:n perusteella.¹²⁰ Rakennuslupahakemuksessa tulee myös selvittää lainvoimainen kaavamalli, sekä valitun voimalatyypin melu- ja välkemallinnukset. Rakennuslupaa haettaessa hankkeen vastaavan tulee ilmoittaa myös MRA 64 §:ssä mainitut selvitykset. Tällaisia selvityksiä olivat: selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin. Lupahakemukseen tarvittavat selvitykset voivat vaihdella kunnista ja hankkeen laajuudesta riippuen.¹²¹

Toisin kun kaavoituksessa, jossa kunta voi käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, on rakennuslupa aina myönnettävä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat riittävät. Kun

¹¹⁹ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2020.

¹²⁰ Valtioneuvosto, 2021, s. 55.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 37.

¹²¹ Valtioneuvosto, 2021, s. 55.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 37.

tuulivoimala on osoitettu lainvoimaisessa asemakaavassa tai rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa, kunta ei voi tarkoituksenmukaisuusharkintaan vedoten kieltäytyä myöntämästä lupaa rakentamiselle. Rakennuslupa voidaan myöntää myös hyväksytyn, mutta vailla lainvoimaa olevan kaavan perusteella valitusajan kuluttua umpeen. Tällöin asiassa tulee huomioitavaksi, että tuulivoimaloiden rakentamista ei voida aloittaa alueella, ennen kuin kaava on tullut lainvoimaiseksi.¹²²

3.6.2 Puolustusvoimien lausunto

Kaikki kotimaassa toteuttavat tuulivoimalahankkeet vaativat käytännössä myönteisen lausunnon Puolustusvoimilta. Hankkeita ei voida toteuttaa ilman myönteistä lausuntoa. Tuulivoimalahankkeiden vetäjien tulisikin hakea lausuntopyyntöä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen sujuvuuden kannalta. Puolustusvoimat voivat tarpeen mukaan arvioida tutkavaikutukset itse, tai lausunnon antamisen perusteena voidaan edellyttää VTT:n toteuttamaa erillistä tutkavaikutusten arviointiraporttia.¹²³ Puolustusvoimien kannalta lausunnot ottavat kantaa tuulivoimalahankkeisiin, joko myönteisesti tai kielteisesti. Kielteisen lausunnon saatuaan hankevastaava voi pyytää lausuntoa pienemmällä voimalamäärällä. Tuulivoimalahankkeista vastaavat ovat kokeneet lausuntomenettelyprosessin erittäin hankalaksi. Syitä tähän ovat mm., ettei lausunto ole varsinaisesti lupa, josta voisi valittaa. Maaliskuusta 2020 lähtien Puolustusvoimien antamalla lausunnoilla on olemassa viiden vuoden olemassaoloaika. Ympäristövaikutuksiin liittyvät selvitykset tehdään yleisesti vasta myönteisen lausunnon jälkeen.¹²⁴

Puolustusvoimille laaditussa lausuntopyyntössä tulee olla huomioituna tuulivoimaloiden lopulliset sijainnit, sekä voimaloiden dimensiot. Lausuntopyyntöön voidaan tehdä vain vähäisiä muutoksia pyynnön antamisen jälkeen. Jos yksittäisenkin voimalan sijainti muuttuu, tulee siitä pyytää Puolustusvoimilta uusi lausunto. Puolustusvoimat ovat muuttaneet maaliskuussa 2021 voimaloiden sijaintiin liittyvää ohjeistustaan siten, että

¹²² Valtioneuvosto, 2021, s. 55.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 38.

¹²³ Valtioneuvosto, 2021, s. 71.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 96.

¹²⁴ Valtioneuvosto, 2021, s. 72.

hankkeesta vastaavan tulee pyytää uutta lausuntoa, jos: voimaloiden koko on (10 metriä) korkeampi määrä tai sijoittelu (100 metriä edellisestä) poikkeavat niistä tiedoista, joilla Pääesikunnan operatiivinen johto on aiemmin antanut lausunnon hankkeesta. Puolustusvoimien lausuntojen annossa kestää tyypillisesti noin 2–12 kuukautta.¹²⁵

3.6.3 Lentoliikenteeseen liittyvät lausunnot ja luvat

Liikenne- ja viestintäministeriön alainen Traficom antaa lausuntoja tuulivoimahankkeiden YVA- ja kaavoitusmenettelyssä. Traficomilla on keskeinen rooli hankkeiden suunnittelussa erityisesti alueilla, joissa on runsaasti lentoliikettä ja joihin voimaloiden sijoittelulla voi olla erityistä vaikuttavuutta. Traficomille lähetettyyn lupahakemukseen on liitettävä ANS Finlandin lausunto esteestä. Lupa myönnetään, jos suunnitellun voimalan perustaminen ei aiheuta vaikeuksia lentoliikenteelle. Lupa myönnetään 2 vuoden määräajaksi, mutta tarvittaessa määräaika voidaan myös pidentää. Lentoesteluvasta säädetään ilmailulain (2014/864) 158 §:n 2 momentissa.¹²⁶ Momentissa on avattu tarkemmin rakennuksen rakennelman tai muun vastaavan aiheuttamia esteiden määritelmiä lentoesteluvan hakemiselle. ANS Finlandin lentoestelausunto tarvitaan jokaiselle yksittäiselle lentoesteelle, eli tuulivoimarakentamisessa erikseen niiden rakennuslupahakemuksen liitteeksi. Itse lentoesteluvat haetaan erikseen Traficomilta rakennuslupien myöntämisen jälkeen.¹²⁷

3.6.4 Vesilupa

Tuulivoimaloiden rakentamisessa voidaan tietyissä tapauksissa edellyttää vesilain (587/2011) mukaista vesilupaa hankkeille. Tuulivoimaloiden rakentamisessa vesilupaa tulee hakea, jos vesilain 3 luvun 2 §:n mukaiset ehdot täyttyvät. Kyseessä on silloin hanke, joka voi muuttaa vesistön syvyyttä, asemaa, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä. Vesiluvan hakemista edellyttävät myös hankkeet, jotka voivat heikentää

¹²⁵ Valtioneuvosto, 2021, s. 72–73.

¹²⁶ Valtioneuvosto, 2021, s. 74.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 56.

¹²⁷ Valtioneuvosto, 2021, s. 74.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 56.

pohjaveden laatua, aiheuttaa vahinkoa tai haittaa terveydelle, aiheuttaa vahinkoa kalastukselle tai vesiliikenteelle.¹²⁸ Tutkielman rajauksen vuoksi vesiluvan näkökulmaa tarkastellaan vain maatuulivoimaloiden osalta.

Tuulivoimalan rakentaminen vaatii vesilain mukaisen luvan myös, jos rakentamisen aiheuttama muutos heikentäisi suurissa määrin luonnon kauneutta, ympäristön viihteyttä tai kulttuuriarvoja taikka vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön. Vesilain 3 luvun 3 §:n mukaan lupa vaaditaan seurauksista riippumatta aina, jos hanke koskee valtaväylän sulkemista tai supistamista tai väylän käyttämistä vaikeuttavan laitteen tai muun esteen asettamista, voimajohdon tekemistä yleisen kulku- tai valtaväylän ali tai vesialueen ruoppaamista silloin, kun ruopattavan massan määrä ylittää 500 m³. Tuulivoimahanke voi edellyttää vesilupaa myös vesilain 2 luvun 11 §:n vesiluontotyyppien luonnontilan heikentämiskiellon perusteella, jonka mukaan luonnontilaisten, suurimmillaan kymmenen hehtaarin suuruisen kluuvijärven, fladan tai lähteen tai muualla kuin Lapissa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin kokoisen lammen tai järven luonnontilan heikentäminen on kiellettyä.¹²⁹

Vesiluvan mahdollinen tarpeen arviointi pyydetään paikalliselta ELY-keskukselta. Vesilupien myöntämisestä kuitenkin vastaa Aluehallintavirastot (AVI). Vesilain 11 luvussa on määritetty vesiluvan hakemusmenettelystä ja hakemuksen sisältövaatimuksista. Vesilain 3 luvun 4 §:n 1 kohdan mukaan, vesilupa voidaan myöntää hankkeelle, jos hanke ei sannottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua. 2 kohdan mukaan, hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Vesilain 3 luvun 4 §:n 2 ja 3 momentin mukaan, lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos hanke mm. vaarantaisi yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, taikka aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön

¹²⁸ Valtioneuvosto, 2021, s. 68.; Ympäristöministeriö, s. 53.

¹²⁹ Valtioneuvosto, 2021, s. 68–69.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 53.

luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Voidaan todeta lupaviranomais-
ten hyödyntävän vesilupien myöntämisessä intressivertailua eri osapuolten välillä.¹³⁰

3.6.5 Natura-arviointi

Natura 2000-verkoston kuuluvat alueet ovat Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisäisiä luonnonsuojelualueita. Suomessa alueet koostuvat lintudirektiivin (2009/147/EY) perusteella Euroopan unionin komissiolle ilmoitetuista erityisistä suojelualueista, sekä luontodirektiivin (92/43/ETY) mukaisesti verkoston kuuluvista erityisten suojelutoimien alueista.¹³¹

Suomen kotimaisessa lainsäädännössä keskeisimmät oikeusvaikutukset tuulivoimarakentamisessa Natura 2000-verkoston alueisiin ovat luonnonsuojelulain 64 a §:n mukainen heikentämiskielto, 65 §:n mukainen arviointivelvollisuus, sekä 65 b §:n mukainen toimenpiteestä vastaavan ilmoitusvelvollisuus. LSL 66 §:n perusteella viranomaisen ei voi myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai vahvistaa suunnitelmaa, ellei 65 §:n mukainen arviointi- ja lausuntomenettely ole tyydyttävä. Tällaisissa tapauksissa hanke- tai suunnitelma heikentäisi merkittävästi niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisälletetty osaksi Natura 2000-verkostoa. Tuulivoimarakentamisen kaavoituskysymyksissä jää maakunnan liiton tai kuntien kaavojen laatijoiden vastuulle, heikentääkö suunnitellut tuulivoimarakentamiselle kaavoitetut alueet Natura 2000-alueiden luonnonarvoja. Jos LSL 65 §:n mukainen arviointikynnys ylittyy on kaavojen laatijoiden pyydettävä paikalliselta ELY-keskukselta ja luonnonsuojelun alueen haltijalta Natura-arviointia. Lausunto tulee toimittaa kaavoituksen laatijoille viimeistään 6 kuukauden kuluessa.¹³²

Natura-arviointi on syytä tehdä erityisesti tilanteissa, joissa mahdollinen kaavoitettu tuulivoimarakentamisen alue heikentäisi Natura-alueiden luonnontyyppien ja laajien

¹³⁰ Valtioneuvosto, 2021, s. 68–69.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 53.

¹³¹ Ympäristöministeriö, 2016, s. 49.; Valtioneuvosto, 2021, s. 22.

¹³² Ympäristöministeriö, 2016, s. 49.; Valtioneuvosto, 2021, s. 22.

elinympäristöä. Arvioinnin tarpeelle on myös syytä, jos hanke mahdollisesti muuttaisi alueen vesitaloutta tai vaikuttaisi muuten alueen ekologiseen tilaan tai rakenteeseen. Natura-arviointi on mahdollista tehdä myös osana YVA-menettelyä. Mikäli Natura-arviointi on tehtävä alueella, YVA-menettelyssä on hyvä jo arviointiohjelmavaiheessa ratkaista, onko tarkoituksenmukaista, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi tehdään YVA-menettelyn yhteydessä. Tuulivoimarakentamisen kannalta kriittisiä luontotyyppisiä ovat lintudirektiivin suojelun alaiset lintujen elinympäristöt.¹³³

¹³³ Ympäristöministeriö, 2016, s. 50.

4 Yleiskaavan käyttö tuulivoimarakentamisessa

Kun tehdään suoraan tuulivoimaa koskevia yleiskaavoituksia, niissä tulee esittää silloin tuulipuistoa varten vaadittavat sähkönsiirrot, ilmajohdot, tieyhteydet, maakaapelit ja muu tuulivoimaan liittyvä infrastruktuuri. Kaavassa tulee esittää myös mahdolliset pienialaiset suojelualueet- ja kohteet, sekä jos alueella esiintyy kiinteitä muinaisjäännöksiä tai laivahylkyjä, nämä tulee esittää myös silloin kartassa.¹³⁴ MRL 161 §:n tarkoituksena on mahdollistaa yhdyskuntateknisten laitteiden rakentaminen yksityisten henkilöiden kiinteistöjen alueelle, jos sijoittamista ei voida järjestää tyydyttävästi tai kohtuullisin kustannuksin. Tämä tarkoittaa sitä, että tuulivoimarakentamiseen liittyvien yhdyskuntaa palvelevien johtojen (maakaapelien ja sähköjohtojen) rakentaminen on mahdollista yksityisten alueelle, mutta johtoa tai muuta laitetta ei saa rakentaa alueelle, jos sillä vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista.

KHO: 2015:69 tapauksessa KHO tulkitsi, että MRL 161 §:n perusteella sähköjohtoja ei voida perustaa yksityisille kiinteistöille, vaikka ne palvelisivatkin tuulivoimalakiinteistöjen käyttötarkoitusta. Maakaapeleita ja sähkönsiirtoja koskevia johtoja ei voida perustaa maahan, ennen kuin yleiskaava on hyväksytty kyseisen kunnan alueella. Tämä johdetaan siitä, koska ennen yleiskaavan hyväksymistä ei voida arvioida tuulivoimalapuistosta aiheutuvia haittoja kaavoituksen alueelle, josta on säädetty MRL 161 §:ssä.¹³⁵

MRL 77b §:ssä määritellään siitä, kuinka tuulivoimarakentamisen yleiskaavoituksessa tulee ottaa huomioon erilaiset erityiset sisältövaatimukset koskien rakentamiseen ja asumiseen, jotka tulee ottaa riittävästi huomioon kaavoituksessa. Lisäksi tuulivoimarakentamisen yleiskaavassa maankäytön tulee olla riittävän sopeutunutta maisemaan ja ympäristöön. Edellä mainitut kohdat, jotka liittyvät tekniseen huoltoon ja riittävään

¹³⁴ Suomen tuulivoimayhdistys, 2021.

¹³⁵ Jääskeläinen, 2016, s. 4.; KHO: 2015:69

sähkönsiirtoon alueella ovat myös lueteltuna MRL:n 77 b §:ssä.¹³⁶ Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistettiin 1.1.2014, ja tässä kohtaa myös tuulivoimarakentamisen erityisnäkökulmat otettiin paremmin huomioon, ja tämä ilmenee myös yleiskaavoituksen osalta. Taustalla uudistuksen tekemiseen oli hallituksen esitys (HE 141/2010), jossa todettiin, etteivät säännökset olleet ajan tasalla, ja ottaneet tarpeeksi huomioon tuulivoimarakentamisen erityispiirteitä. Hallituksen esityksessä korostetaan, että esityksen tarkoituksena ei ole muuttaa maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta yleiskaavoitukseen.¹³⁷

Maankäyttö- ja rakennuslain 10a luvussa käy ilmi se, mitä säädetään tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia. Tämä oli omasta mielestäni hyvin positiivinen uudistus, koska se mitä tätäkin tutkielmaa varten olen tuulivoimarakentamista varten ottanut asioista selvää, tuulivoimarakentaminen on hyvin erityistä infrastruktuurin rakentamista, missä on omat ongelmakohtansa, jotka vaativat lainsäädännöltä joustavuutta ja ajan tasaisuutta.¹³⁸ MRL 201 a §:n lisättiin oma 2 momenttinsa koskemaan tapauksia, joissa rakennuslupa voitiin myöntää tuulivoimaloille, jotka tästä lähtien voitiin myöntää myös lainvoimaa vailla olevan hyväksytyjen tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavan yleiskaavan perusteella.¹³⁹ Ympäristövaliokunnan mietinnössä 17/2010 vp valiokunta on päätenyt samoihin johtopäätöksiin, koska voimassa oleva sääntely on ollut sellaisenaan riittämätöntä tuulivoimarakentamisessa ilmenneiden epäselvyyksien takia. Valionkunta piti myös sääntelyn uudistamista erittäin kiireellisenä, koska kaavoitushankkeet ja YVA-menettelyt voivat kestää useita vuosia.¹⁴⁰

Hallituksen esityksen 141/2010 vp tavoitteena oli mahdollistaa yleiskaavan käyttöä laajemmin sen hetkistä tilaa tuulivoimahankkeiden suunnitteluvälineenä. Tarvetta muutokselle nähtiin myös siitä syystä, koska lisääntyneet investoinnit tuulivoimahankkeisiin aiheuttaisivat tulevaisuudessa kuntien viranomaisten työmäärään huomattavaa kasvua.

¹³⁶ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 4.

¹³⁷ HE 141/2010 vp.; YmVM 17/2010 vp.

¹³⁸ Hallberg ja muut, 2015, s. 580.; HE 141/2010 vp, s. 1.

¹³⁹ Hallberg ja muut, 2015, s. 580.

¹⁴⁰ YmVM 17/2010 vp.

Työmäärää kunnissa kasvattaisi erityisesti investointien suunnittelut. Kuntien viranomaisten työmäärän helpottamiseksi tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntäminen suoraan yleiskaavan perusteella vähentäisi yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen ja asemakaavojen käsittelyjen tarvetta. Nämä vaihtoehdot voitaisiin korvata suoraan yleiskaavan avulla. Esityksessä korostettiin myös edelleen maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta suoraan yleiskaavoitukseen nähden. ELY-keskusten tehtäviä kuntien kaavoitukseen nähden ei haluttu lähteä myöskään muuttamaan, ja esityksessä korostettiin vielä kunnanvaltuustojen roolia tuulivoimahankkeiden toteuttamista varten laadittavien yleiskaavojen hyväksyjinä.¹⁴¹ Tuulivoimayleiskaavan ja yleiskaavan roolia haluttiin todennäköisesti selkeyttää tällä.

Käytännön tuulivoimayleiskaavoituksen ongelmien ilmenemiseen tutustutaan KHO:n tapauksessa 2021:52. Tapauksessa otetaan kantaa myös maisematilaan arviointiin, mikä on oleellista YVA-menettelyssä, että 77 b §:ssä.

Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka mahdollisti yhteensä 12 kokonaiskorkeudeltaan enintään 240 metriä korkean tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueiksi (tv) osoitetuille alueille. Osayleiskaava oli osa yhtenä kokonaisuutena valmisteltua kahden kunnan alueelle sijoittuvaa kokonaisuutta, joka mahdollisti yhteensä 15 tuulivoimalan rakentamisen. Kaava-alue sijoittui valtakunnallisesti arvokkaaksi määritetyn Kyrönjokilaakson maisema-alueen itä- ja pohjoispuolelle. Lähimmät suunnitellut voimalat sijaitsivat noin 800 metrin etäisyydellä jokilaaksosta.¹⁴²

Tapauksessa olennaiseksi muodostui lopulta, että KHO katsoi vaikutuksen maisemaan olevan laaditun vaikutusten arvioinnin perusteella paikoin merkittävä. Maisema-alueille haitallisten vaikutusten katsottiin jäävän kuitenkin kokonaisuuden kannalta tarkasteltuna vain kohtalaisiksi ympäristölle. Syiksi tälle nähtiin se, että

¹⁴¹ HE 141/2010 vp.

¹⁴² KHO: 2021:52; Suomen luonnonsuojeluliitto, 2022, s. 17.

kaava-alue sijoittui peltolaaksojen rajaaman metsäisen alueen keskelle. Voimaloiden katsottiin tästä syystä jäävän metsän ”suojaan” eikä se tästä syystä rikkonut tärkeää Kyrönjokilaakson maisematilan reunaa. Kaavaratkaisun katsottiin tässä tapauksessa perustuvan riittäviin selvityksiin, sekä vaikutusten arvionteihin. Yhteisvaikutusten arvioinnissa korostuivat maankäyttö- ja rakennuslain 39 §, sekä 77 b §.¹⁴³

4.1 77 a § Yleiskaavan käyttö tuulivoimalan rakennusluvan perusteena

MRL 10 a luvun 77 a §:n perusteella tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa lähde-tään yleisesti laatimaan yksityisen edustajan tai maanomistajien aloitteesta. Tavoitteena on helpottaa tuulivoimarakentamisen aloittamista tietyille yleiskaavan alueille. Kunnan tehtäväksi tulee tässä vaiheessa toteuttaa kaavoituksen laatiminen, mutta kaavoitusprosessista perittävät kustannukset voivat tulla yleiskaavasta maanomistajille tai yksityiselle taholle, jotka kaavoitusta ovat alun perin vaatineet. Kunta hyväksyy täten kaava-aluekoh-taisesti perittävät maksut, perimistavan ja ajan maksun suorittamiseen kaavoituspalve-luksesta.¹⁴⁴

Tuulivoimaloiden suoraa rakentamista- ja rakennuslupia helpoiten tukeva kaavoitusmalli on tuulivoimarakentamista suoraan ohjaava yleiskaava. Tietyin edellytyksin tuulivoima-loille voidaan myöntää suoraan rakennusluvut tämän kaavamallin avulla. Tätä kaavoitus-tapaa on käytetty yleisesti alueilla, joissa on runsaasti maa- ja metsätalouteen liittyvää ympäristöä. Myös ranta-alueille on sovellettu helposti tätä kaavamallia asemakaavan si-jaan. Tällä tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavalla kaavamallilla on todettu olevan tehokkaammat vaikutukset myös muun maankäytön yhteensovittamiseen tuulivoimara-kentamisen kanssa.¹⁴⁵

¹⁴³ KHO: 2021:52; Suomen luonnonsuojeluliitto, 2022, s. 17.

¹⁴⁴ Ympäristöministeriö, 2016, s. 29.; Valtioneuvosto, 2021, s. 49.

¹⁴⁵ Ympäristöministeriö, 2016, s. 116.; Valtioneuvosto, 2021, s. 49–50.

Kun laaditaan tuulivoiman rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa, niin se koostuu monesta eri vaiheesta. Kunnan kaavoituksesta vastaavat viranomaiset laativat kaavamallin ja kunnanvaltuusto hyväksyy tämän kokouksessaan lausuntokierroksen jälkeen, johon voivat ottaa osaa asianosaiset ja kuntalaiset. Asianosaisilla tässä tarkoitetaan maanomistajia ja henkilöitä, jotka asuvat yleiskaavan alueella. Kunnat voivat myös maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laatia yhteistyössä tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan, mutta tästä päätöksentekovastuussa on kuntien nimittämä yhteinen toimielin.¹⁴⁶ Rakennusvalvontaviranomaiset voivat 77 a §:n mukaisille alueille myöntää rakennuslupia tuulivoimaloille, mikäli yleiset yleiskaavaan merkityt edellytykset tulevat täyttymään rakentamisessa. MRL 141 §:n on avattu tarkemmin lupamääräysten ehtoja. Tällaisia ehtoja ovat ympäristöhaittojen ehkäisyyn vaadittavat lupamääräykset.

Suoraa tuulivoimarakentamista palveleva tuulivoimayleiskaavan laatiminen kestää yleisesti vähintään vuoden. Tuulivoimarakentamisessa tuttuna ilmiönä toistuvat valitukset hallinto-oikeuteen, tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen voivat pidentää kokonaisuudessaan kaavaprosessin kokonaiskestoa. Kaavoissa tehdyt valitusperusteet ovat joko sisällölliseen kontekstiin perustuvia tai menettelyperusteisia. Menestyäkseen tuomioistuinkäsittelyssä valituksella täytyy olla laillisuusperuste. Tuomioistuinkäsittelyt voivat viivästyttää hankkeen rakentamista useilla vuosilla.¹⁴⁷

MRL 10 a luvun 77 a § ei kuitenkaan korvaa täysin ympäristönsuojelulain sisältämiä määräyksiä.¹⁴⁸ Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan alueilla voidaan siis vaatia rakennuslupan saamisen ehtona myös ympäristölupaa. Ympäristölupaa vaaditaan erityisesti siinä vaiheessa, kun tuulivoimaloita ollaan yleiskaavan alueella sijoittamassa asuinalueiden läheisyyteen tai sen rakentamien haittaa tarpeettomasti naapurikiinteistöjä. Esimerkkinä ympäristöluvan hankkimiselle voidaan esittää tällaisissa tapauksissa ympäristömelua aiheuttavan toiminnan seurauksena. Maankäyttö- ja rakennuslaissa näistä

¹⁴⁶ Ympäristöministeriö, 2016, s. 116.; Valtioneuvosto, 2021, s. 50.

¹⁴⁷ Valtioneuvosto, 2021, s. 50.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 29–30.

¹⁴⁸ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 4.

ympäristöluvan ehdoista on tarkemmin säännelty 135 §:ssä ja 136 §:ssä.¹⁴⁹ Tuulivoimailoitten kohdalla tällaiset lupamääräykset ovat hyvinkin tarpeellisia, jotta varmistetaan viihtyisä asuminen jatkossakin yleiskaava-alueen asukkaille.

MRL 44 §:n lisättiin uusi 3 momentti 10 a luvun lisäyksen seurauksena. Tässä 3 momentissa viitataan suorasti 77 a §:ään. Tässä momentissa avataan sitä, että suoraan tuulivoimarakentamista koskevassa yleiskaavamallissa voidaan avata ja selvittää rakennusluvan erityisten edellytysten täyttymistä. Tällä muutoksella mahdollistettiin se, että rakennusluvan täytyminen tuulivoimarakentamisessa ei tarvitse erikseen suunnittelutarveratkaisun toteutumista tai yksityiskohtaisempaan rakentamiseen laadittua asemakaavaa. Hallituksen esityksessä (HE 141/2010) kuitenkin vaadittiin tällaisen yleiskaavan toteutumisen kannalta sitä, että se ei kohdistu ohjaamaan tuulivoimarakentamista asutuksen läheisyyteen tai muun erityispiirteisen rakentamisen vaatimalle alueelle. 77 a § siis mahdollistaa rakentamisen haja-asutusalueille ja syrjäisille vesistöalueille.¹⁵⁰

77 a §:n mukainen tuulivoimarakentamista suoraan ohjaava yleiskaava on myös maakuntakaavan velvoittavuuden alainen, niin kuin myös on tavallinenkin yleiskaava. Maakuntakaavalla on suora ohjausvaikutus tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavaan yleiskaavaan ja maakuntakaavassa suoraan osoitettu tuulivoima-alueen raja-alue yleisesti täsmentyy tuulivoiman yleiskaavassa.¹⁵¹ Poikkeuksellisesti tätä ohjausvaikutusta voidaan muuttaa, ja tuulivoimailoitten sijaintia saatetaan muuttaa yleiskaavassa. Tälle pitää olla kuitenkin tarkemmista selvityksistä perusteltu syy.¹⁵² Tarkentavasti voidaan todeta, että tuulivoimarakentamista suoraan ohjaava yleiskaava ei saa olla maakuntakaavan kanssa suorassa ristiriidassa, tai se on lainvastainen.

Rakennuslupa voidaan myöntää laissa määritellyn valitusajan kuluttua umpeen, myös vailla lainvoimaa olevan MRL 77 a §:n mukaisen suoraan tuulivoimarakentamista

¹⁴⁹ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 4.

¹⁵⁰ Hallberg ja muut, 2015, s. 580.

¹⁵¹ Ympäristöministeriö, 2016, s. 29.

¹⁵² Ympäristöministeriö, 2016, s. 29.

ohjaavan yleiskaavan perusteella. Ehtona tälle kuitenkin rakennusviranomaisen tulee asettaa luvan myöntämiseksi, ettei rakentamista alueella voida aloittaa ennen kuin kaava on tullut lainvoimaiseksi. Eli toisin sanoen hyväksytyt paikallisessa kunnanvaltuustossa. Lupa tuulivoimalan- tai voimaloiden rakentamiselle katsotaan rauenneeksi, jos yleiskaava ei toteudutkaan (MRL 201 a §).¹⁵³ Tämä on kirjoittajan näkökulmasta erittäin toimiva ratkaisu. Perusteluina voidaan esittää sitä, että tämä todennäköisesti helpottaa kaavan kustannuksista vastaavan yksityisen toimijan paineita tuulivoimaloiden todennäköisestä valmistumisesta. Lisäksi rakentamisen esitöitä voidaan jo aloittaa myönnetyn rakennusluvan perusteella. Esitöillä tarkoitetaan suunnittelua.

Maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n sisältöä avataan tarkemmin oikeustapauksella, joka on KHO:n 2019:125. Tapausta käytetään esimerkkinä, kuinka yleiskaavan käyttö tuulivoimalan rakennusluvan perusteena käytännössä otetaan huomioon.

Tausta tapauksessa kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt rakennusluvan tuulivoimalalle, jonka suurin sallittu kokonaiskorkeus oli 210 metriä ja enimmäisteho 3 MW. Toteutettavan tuulivoimalan tyyppiä ei ollut rakennuslupahakemuksessa yksilöity ja pääpiirustuksissa oli esitetty vain ja ainoastaan voimalan alustavat päämitat sekä todettu, että yksityiskohtaiset rakenne- ja mittapiirroksat määräytyvät valituksi tulevan voimalatyyppin ja laitetoimittajan vaatimusten mukaisesti. Rakennuspaikka sijoittui maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:ssä tarkoitetun tuuli-voimaosayleiskaavan alueelle ja osayleiskaavassa oli muun ohella määrätty, että rakennusluvan yhteydessä tulee esittää melu- ja varjostusmallinnukset toteutettavalle voimalatyyppille laadittuna.¹⁵⁴

Rakennusluvan myöntämisen edellytykset, eivät kuitenkaan tulleet täytetyksi. Tämä johtuu siitä, koska toteutettavaa voimalatyyppiä ei ollut yksilöity rakennuslupahakemuksessa. Toteutettavaa voimalatyyppiä koskevaa meluselvitystä ja

¹⁵³ Ympäristöministeriö, 2016, s.38.

¹⁵⁴ KHO: 2019:125; Suomen luonnonsuojeluliitto, 2022, s. 19.

välkemaalinnusta ollut esitetty rakennuslupaa haettaessa, vaan mainitut selvitykset oli lupapäätökseen liitetyllä lupaehdolla edellytetty toimitettavaksi vasta rakennusluvan myöntämisen jälkeen ennen töiden aloittamista. Näin ollen päätettäessä rakennusluvan myöntämisestä ei käytettävissä ollut osayleiskaavassa edellytetyjä selvityksiä toteutettavan tuulivoimalan melu- ja välkevaikutuksista eikä suunniteltu rakentaminen ollut osayleiskaavan määräysten mukaista.¹⁵⁵ Kunnan viranomainen ei ollut siis huolehtinut siitä, että maankäyttö- ja rakennusasetuksessa 64 § :ssä tarkoitettu selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin olisi tullut täytetyksi.

Tämä tapaus valittiin siitä syystä, koska sillä havainnoidaan, että pelkästään suoraan yleiskaavan käyttöä tuulivoimalan rakennusluvan perusteena ei poista muita maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen asetuksessa esitettyjä vaatimuksia rakentamisessa.

4.2 77 b § Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luvussa on 77 b §:ssä täsmennetty sitä, mitä erityisiä sisältövaatimuksia tuulivoimarakentamiseen koskeva yleiskaava tulee täyttää. 77 b §:ssä on kolme eri kohtaa ja ne ovat: 1) yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella. 2) Suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön. 3) Tuulivoiman tekninen huolto ja sähkönsiirto mahdollista järjestää. Ensimmäistä kohtaa voidaan tulkita sillä periaatteella, että käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tuulivoimaloiden sijainnit ja määrät ovat yksilöity ja merkitty riittävällä tarkkuudella.¹⁵⁶ Tämän voi tulkita myös tarkoittavan todennäköisesti sitä, että yleiskaava on selkeästi tulkittavissa tuulivoimasuunnittelun osalta.

¹⁵⁵ KHO: 2019: 125; Suomen luonnonsuojeluliitto, 2022, s. 19.

¹⁵⁶ Hallberg ja muut, 2015, s. 582.

Toista kohtaa on avattu ymmärrettävästi maankäyttö- ja rakennuslakia täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 141/2010). Esityksessä todetaan maiseman ja ympäristön koostuvan: luonnonarvoista, virkistystarpeista, kulttuuriympäristöstä, vedenalaista luontoa, kalastusta, puolustusvoimien toimintaedellytyksiä ja liikenteen turvallisuutta mm.¹⁵⁷ Tämä on kirjoittajan mielestä hyvä asia, että esityksessä on hyvin täsmällisesti avattu sitä, mitä ympäristöllä ja maisemalla täsmällisesti tarkoitetaan. Tämä helpottaa tuulivoimarakentamista ohjaavien yleiskaavojen rakennusehtojen sisällyttämistä kaavaan ja tuulivoimaa rakentavien tahojen ymmärrystä lainsäädännön sisällöstä. Rakennuslupaviranomaisten näkökulmasta tämä myös helpottaa rakennuslupien myöntämistä yleiskaavan perusteella yksityisille tuulivoimarakentajille. Ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 17/2010 vp) todetaan, että hallituksen esityksen 77 b §:n osalta yleiskaavan ohjauksen riittävyys on keskeinen edellytys sääntelyn onnistuneelle soveltamiselle. Hallituksen esityksessä 141/2010 vp 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 riittävällä tarkkuudella voimaloiden sijainti, jotta määräys voidaan ottaa kaavaan.¹⁵⁸

77 b §:n toiseen kohtaa liittyy myös olennaisesti tuulivoimaloiden melutaso, joka tulee sisällyttää yleiskaavan lupamääräyksiin. Valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (YM/2015/26) antaa 40–45 desibelin arvot melun tasoksi riippuen siitä, minkälaisen muun infrastruktuurin läheisyydessä tuulivoimalat sijaitsevat yleiskaavan alueella. Esimerkiksi oppilaitosten ja virkistysalueiden läheisyydessä melutaso ei saa ylittää päiväaikaan 45 desibeliä ja yöaikaan 40 desibeliä.¹⁵⁹ Näihin annettuihin arvoihin on käytetty loogista päättelykykyä siinä suhteessa, mitkä tasot ovat todettu häiritseviksi riippuen siitä, mikä aika päivästä on. Voidaan todeta myös sen, että

¹⁵⁷ Hallberg ja muut, 2015, s. 582.; Valtioneuvosto, 2021, s. 51.

¹⁵⁸ HE 141/2010 vp.

¹⁵⁹ Hallberg ja muut, 2015, s. 582–583.; Valtioneuvosto, 2021, s. 51.

melutasojen avulla voidaan sijoittaa tuulivoimalat sellaisille alueille, että ne eivät pilaa ihmisasutuksen lähellä maisema-arvoja, eivätkä aiheuta ihmisen terveydelle haittaa tai muuten ympäristöarvojen pilaantumista.

77 b §:n kolmas kohta ottaa huomioon myös tuulivoimaloiden muuhun rakentamiseen liittyvän infrastruktuurin. Infrastruktuurilla tässä kohtaa tarkoitetaan huoltoteihin, kaapelointiin ja sähköverkkojen järjestämiseen liittyviä velvoitteita. Tämä tarkoittaa myös sitä, että tästä muusta teknisestä huollosta ja sähkönsiirrosta ei saa aiheutua myöskään haittaa muille tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan ympäristöluvalla harjoittaville henkilöille.¹⁶⁰ Toisin sanoen tuulivoimaa rakentavien tahojen tulee varmistaa muiden yleiskaavan alueella harjoittavien elinkeinojen menestyminen myös tulevaisuudessa.

Olennaista tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavassa on erilaiset kaava-merkinnät millä osoitetaan tuulivoimarakentamisen alueet. Alueiden merkitsemiseen käytetään erilaisia osa-alueiden erityisominaisuuksien ilmaisevia merkintöjä, kuten (tv). Aluevarausmerkintänä on yleisesti käytetty merkintätapaa (EN).¹⁶¹ Aluevarausmerkintöjen käyttötarkoituksena on osoittaa pääasiallinen käyttötarkoitus alueelle. Tuulivoimaloiden tapauksessa kyseessä on siis energiantuotanto, mistä lyhenne ”EN” tuleeekin. Merkintä ”tv” tarkoittaa loogisesti tuulivoimaa tässä tapauksessa, ja se toimii osa-aluemerkintänä muiden aluevarausmerkintöjen kanssa päällekkäin. Merkinnät eivät kuitenkaan saa olla tavoitteiltaan ristiriitaisia keskenään.¹⁶²

Kuten edellä on tullut mainittua, tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavoituksessa osoitetaan kartalla, minne tulevat tuulivoimalat voidaan ja tullaan sijoittamaan. Yleiskaavassa lähtökohdaksi on asetettu se, että yhdelle alueelle voidaan rakentaa vain yksittäinen tuulivoimala. Tuulivoimalaan kuuluvien kaikkien rakenteiden- ja osien tulee mahtua osoitetun alueen sisäpuolelle, mikä sille on määritetty yleiskaavassa.

¹⁶⁰ Hallberg ja muut, 2015, s. 583.

¹⁶¹ Ympäristöministeriö, 2016, s. 31.; Valtioneuvosto, 2021, s. 52.

¹⁶² Ympäristöministeriö, 2016, s. 31.; Valtioneuvosto, 2021, s. 52.

Poikkeuksellisesti useammankin tuulivoimalan sijoittaminen yhdelle alueelle on kuitenkin mahdollista.¹⁶³

Olosuhteiden tulee kuitenkin olla sellaiset, jotta yhteen sovitettut alueet, alueidenkäyttötarpeet ja maanomistusolot mahdollistavat useamman tuulivoimalan olemassaolon alueella. Esimerkkinä tällaisesta alueesta voidaan esittää merialueella sijaitseva ranta-alue, joka on syrjäinen ja ei aiheuta häiriötä muulle ympäristölle tai luontoarvoille. Kaavamerkinnöistä tulee käydä ilmi se, että kuinka paljon tuulivoimaloita voidaan alueille sijoittaa. Alueen mukaan tuulivoimaloiden koko ja määrä voivat vaihdella. Kaavamääräykset myös mahdollistavat tuulivoimaloiden sijoitteluun koskevia periaatteita.¹⁶⁴

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä eli YVA:lla on myös oma roolinsa suhteutettuna 77 b §: sisältövaatimukseen. YVA tulee toteuttaa, jos yksittäisten tuulivoimaloiden kappalemäärä alueella ylittää 10 rajan tai voimaloiden kokonaisteho yhteensä on vähintään 45 megawattia (MW). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY) on kuitenkin päätävävalta kaavoitukseen siinä suhteessa, että se voi tarpeen mukaan määrätä YVA-selvityksen, jos hankkeella on todennäköisesti haitallisia ympäristövaikutuksia.¹⁶⁵ YVA-menettely ei itsessään ole este rakennusluvan myöntämiselle tuulivoimaloissa, vaan sitä sovelletaan rakennuslupaharkinnassa paikallisessa vastaavassa viranomaisessa.¹⁶⁶ YVA-menettely toteutetaan kaavan laadinnan yhteydessä.¹⁶⁷

Maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n sisältöä avataan tarkemmin oikeustapauksella, joka on KHO:n 2015:138. Tapausta käytetään esimerkkinä, kuinka tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset tulee ottaa huomioon.

¹⁶³ Ympäristöministeriö, 2016, s. 31.; Valtioneuvosto, 2021, s. 27.

¹⁶⁴ Ympäristöministeriö, 2016, s. 31.; Valtioneuvosto, 2021, s. 27.

¹⁶⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 20.

¹⁶⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2012, s. 20.

¹⁶⁷ Suomen tuulivoimayhdistys, 2021.

Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus kumosi Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen, sekä Ruokolahden kunnanvaltuuston päätöksen pääesikunnan valituksesta. Päätöksessä ilmenevästä yleiskaavassa määrättiin, että sitä voidaan käyttää tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena ja että kaavalla on MRL 77 a §:n mukaiset oikeusvaikutukset. Yleiskaavan yleisten määräysten mukaan tuulivoimalan korkeus saa olla enintään 325 metriä merenpinnasta. Lisäksi on määrätty, että vaikutukset Puolustusvoimien ilmavalvontaan on selvitettävä ennen tuulivoimapuiston toteuttamista.¹⁶⁸

Kaavaa laadittaessa saatu selvitys osoitti, että tuulivoimaloiden toteuttaminen vaikuttaisi Puolustusvoimien aluevalvontajärjestelmän suorituskykyyn. Puolustusvoimat vastusti kyseisen tuulivoimayleiskaavan hyväksymistä Teknologian tutkimuskeskuksen suorittamiin tutkavaikutusselvityksiin perustuen. Tapauksessa Korkein hallinto-oikeus totesi, että MRL 77 a §:n tarkoituksena on mahdollistaa rakennusluvan myöntäminen yleiskaavassa erikseen osoitetuille tuulivoimaloille ilman erillistä asemakaavoitusta tai suunnittelutarveratkaisuja. Maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n 1 kohdan mukaan laadittaessa 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa on sen lisäksi, mitä yleiskaavasta muutoin säädetään, huolehdittava siitä, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella.¹⁶⁹

Kaavamääräys, jossa edellytettiin vain Puolustusvoimien ilmavalvontaan kohdistuvien vaikutusten selvittämistä, ei maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n 1 kohdassa edellytetyllä tavalla riittävästi ohjannut rakentamista ja muuta alueiden käyttöä tuulivoimayleiskaava-alueella. Kaavaa laadittaessa ei näin ollen myöskään ole riittävästi otettu huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita eikä oltu turvattu riittävästi niiden toimintamahdollisuuksia. Lisäksi kaavamääräyksen

¹⁶⁸ KHO: 2015:138; Valtioneuvosto, 2021, s. 157.

¹⁶⁹ KHO: 2015:138; Valtioneuvosto, 2021, s. 157.

mukaan ilmailuvantaan kohdistuvat vaikutukset olisi tullut selvittää ennen tuulivoimahankkeen toteuttamista, eli jo käytännössä rakennuslupavaiheessa.¹⁷⁰

Kyseinen valittu tapaus on otettu mukaan, että lukijalle muodostuisi kuva siitä, että erilaiset lupamääräykset ovat edelleen tärkeässä roolissa taustalla tuulivoimarakentamisessa, vaikka sitä onkin helpotettu maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luvun säännöksillä. Tapauksessa myös tuli ilmi, että yleiskaavassa ei oltu noudatettu 77 b §:n velvoittavuutta.

4.3 77 c § Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannukset

Kyseisen pykälässä mahdollistetaan tuulivoimarakentamisessa ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannusten jakamisesta kunnan, sekä yksityisten toimijoiden ja maanomistajien välillä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että teknisestä kaavavalmistelusta vastaa kaavoitukseen erikoistunut konsultti ja kaavoituksesta syntyvät kustannukset maksaa tuulivoimahankkeesta vastaava yksityinen taho.¹⁷¹ Kyseinen pykälä mahdollistaa sen, että kunta voi tarvittaessa veloittaa maanomistajien ja yksityisten toimijoiden aloitteesta tapahtuvat suoraan tuulivoima rakentamiseen perustettavasta yleiskaava-alueen suunnittelusta. Suoraan tuulivoimarakentamiseen oikeuttava yleiskaava on tietenkin MRL:n 77 a §:n sisällön mukainen suoraan rakennuslupaan oikeuttava yleiskaava-alue. Vaikka 77 c §: sisältö oikeuttaakin kuntia perimään kokonaan tai osittain yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset pykälän sanamuoto jättää kuntien oman harkintavallan piiriin tämän oikeuden hyödyntämisen.¹⁷²

Hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 141/2010 vp) sisällöstä voidaan päätellä, että 77 c §:n lisääminen lakiin on tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain yhtenäistämistä. Maankäyttö- ja rakennuslaki on jo aiemmin

¹⁷⁰ KHO: 2015:138; Valtioneuvosto, 2021, s. 157.

¹⁷¹ Valtioneuvosto, 2021, s. 49.; Ympäristöministeriö, 2016, s. 32.

¹⁷² Ympäristöministeriö, 2016, s. 32.

mahdollistanut eräin edellytyksin asemakaavan- ja ranta-asemakaavojen laatimiskustannusten ja käsittelystä aiheutuneiden kustannusten perimisestä maanomistajilta- tai haltijoilta. Näiden maksujen periminen on mahdollistettu jo aiemmin MRL:n 76 §:ssä.¹⁷³ Maankäyttö- ja rakennuslain 77 c §:n sisältö on mitä todennäköisimmin lainsäätäjän toimesta mahdollistettu, että lain sisältö on tasapuolinen ja looginen kaikkien yksityisestä tarpeista muodostuvien kaava-alueiden kustannusten perimisessä.

Hallituksen esityksessäkin todetaan, että tuulivoimaloiden rakentamista suoraan ohjaavat yleiskaavat tulisivat kunnissa vireille tuulivoimahankkeisiin ryhtyvien maanomistajien ja muiden yksityisten toimijoiden aloitteesta. Tämän vuoksi lainsäätäjä onkin perustellusti ajattelut, että kunnan oikeuksiin tulisi kuulua periä myös 77 a §:n mukaisesta yleiskaavasta aiheutuvat kustannukset yksityisiltä tuulivoimarakentajilta.¹⁷⁴

Kajaanin kaupungin kaavoituksesta ja aluesuunnittelusta vastaava ympäristötekniikan lautakunta on hyväksynyt kaavoituksesta ja muista kaavoitukseen liittyvistä viranomais-tehtävistä perittävistä maksuista. Hinnat ovat olleet voimassa 23.10.2015 alkaen. Kajaanin kaupunki veloittaa tuulivoimakaavan suunnittelusta, kaavahankkeen käsittelystä ja kaavoituksen ohjaukseen menevistä kustannuksista, jossa ei vaadita YVA-menettelyä yhteensä 6000 euroa. Vastaavasti samanlaisesta käsittelystä, jossa vaaditaan YVA-menettely, hinta nousee 8000 tuhanteen. Kaupunki perii hankkeenhaltijalta tai maanomistajalta myös konsultti- ja selvityskulu, kuulemis-, Kuulutus- ja ilmoituskustannukset tuulivoimayleiskaavasta.¹⁷⁵

Kaupunki velvoittaa hankkeenhaltijaa myös suorittamaan maksut ja kustannuskorvaukset viimeistään, kun kaavapäätös lainvoimainen, jos kustannusten perimisestä ei ole tehty erillistä sopimusta. Mielenkiintoista asiasta kaavakustannusten jaosta tekee se, että kaupunki on sitoutunut korvaamaan 50 prosenttia kaavoituksen kustannuksista, jos

¹⁷³ HE 141/2010 vp.

¹⁷⁴ HE 141/2010 vp.

¹⁷⁵ Kajaanin kaupungin kaavataksat, 2015, s. 1–4.

kaavamalli kumotaan hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällä on todennäköisesti haluttu rohkaista hankkeenhaltijoita hakemaan yksittäiseen edun vaatimia yleiskaavaratkaisuja, vaikka hanke voisikin kaatua tuomioistuimen ratkaisuun.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Kajaanin kaupungin kaavataksat, 2015, s. 4–5.

5 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää yleiskaavan käyttämistä tuulivoimarakentamisen perusteena. Vastauksen saavuttamiseksi tutkimuksessa hyödynnettiin myös muiden kaavamallien merkitystä taustalla, sekä yleisesti tuulivoimarakentamiseen liittyvien lupamenettelyiden käsittelyä. Yleisesti tärkeänä yleiskaavan velvoittavuuden tutkimukselle pidettiin maankäyttö- ja rakennuslain 10 a luvun 77 §:n merkittävyyttä. Tutkimuksessa hyödynnettiin metodina lainopillista tulkintaa, joka näkyy tutkimuksessa voimassa olevan lainsäädännön ja lupamenettelyiden tulkintana. Yleisesti ympäristöoikeudellista näkökulmaa tuulivoimarakentamisen ja kaavoituksen taustalla vahvistettiin tuomalla ympäristönsuojelulain ja luonnonsuojelulain merkitystä esille.

Materiaalia tutkiessani selvisi, että tuulivoimayleiskaavaa lähdetään yleisesti laatimaan yksityisen edustajan tai maanomistajan aloitteesta. Yleiskaavaa käytetään myös tuulivoimarakentamisessa eniten siitä syystä, koska 77 b §:ssä mainituilla perusteilla voidaan rakentaa suoraan tuulivoimayleiskaavan avulla. Yleiskaavan suositusta käytöstä tuulivoimarakentamisessa kertoo myös se, että sitä hyödynnetään erityisesti maa- ja metsätalouteen liittyvillä alueilla, sekä ranta-alueille. Tuulivoimayleiskaavan tehokkuudesta kertoo myös se, että sillä on todettu olevan tehokkaammat vaikutukset muun maankäytön yhteensovittamisen kanssa, kuin muilla kaavamalleilla.¹⁷⁷

Tuulivoimayleiskaavoituksessa korostuu yhteistyön merkitys, sillä prosessiin osallistuu monesta eri lähtökohdasta olevaa toimijaa, kuten suunnitellulla yleiskaava-alueella asuvat kuntalaiset, kaavoituksesta vastaavat viranhaltijat, sekä luottamushenkilöt. Kunnille on myös maankäyttö- ja rakennuslaissa annettu mahdollisuus perustaa useamman kunnan alueelle perustettavia yleiskaava-alueita. Tällöin päätöksentekovastuussa on kuntien yhteinen toimielin. Tällä mahdollisuudella on haluttu varmasti helpottaa tuulivoimayleiskaavan hyödyntämistä suuremmassakin mittakaavassa ja isommissa hankkeissa. Tutkimuksen edetessä toistuvana ilmiönä tulivat eteen valitusprosessit hallinto-oikeuteen,

¹⁷⁷ Ympäristöministeriö, 2016, s. 29.; Valtioneuvosto, 2021, s. 49.

sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näiden voidaan todeta hidastavan merkittävästi hankkeiden etenemistä, vaikka suoraan tuulivoimarakentamista palvelevien tuulivoimayleiskaavojen laatiminen kestää yleisesti vain noin vuoden.¹⁷⁸

Vaikka tuulivoimayleiskaavoitus antaakin paljon avaimia siihen, että prosessia on saatu helpotettua jo nopeutettua, ei se kuitenkaan estä esimerkiksi ympäristöluvan vaatimusta rakennusluvan saamiseksi yleiskaava-alueella. Ympäristöluvan merkitys korostuu erityisesti silloin sellaisilla yleiskaava-alueilla, joilla tuulivoimaloita ollaan sijoittamassa asuinalueiden läheisyyteen.¹⁷⁹ Tätä voidaan pitää varmistuksena sille, että tuulivoimaloita ei voida edelleenkaan mielivaltaisesti perustaa ihmisten läheisyyteen ilman riittävää selvitystä sille, että niistä ei aiheudu merkittävää haittaa asumiselle, esim. meluhaittojen muodossa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n lisätty uusi 3 momentti mahdollisti rakennusluvan myöntämisen suoraan tuulivoimarakentamisen yleiskaavamallin perusteella. Tämä oli merkittävä uudistus siihen, että rakennusluvan täyttymiseen ei tarvittu enää välttämättä suunnitteluratkaisun täyttymistä tai asemakaavan hyödyntämistä. Hallituksen esityksessä 141/2010 vaadittiin kuitenkin, että uudistus ei ohjaisi tuulivoimayleiskaavoja perustettavaksi asuinalueiden läheisyyteen vaan haja-asutusalueille.¹⁸⁰ Tällä haluttiin todennäköisesti ennaltaehkäistä ympäristölupien vaatimuksia suunnitelluille kaava-alueille, sekä valituksia tuomioistuimiin.

Tutkimusta tehdessä selvisi myös edelleen ylempien kaavamallien suoran ohjauksen vaikuttavuus, joka ei kadonnut uudistusta tehtäessä. Esimerkiksi tutkimuksen fokuksena toimiva yleiskaava ei saa olla ristiriidassa ylempien maakuntakaavan kanssa tai se on lainvastainen. Tutkimuksen tekijän omana tulkintana voidaan todeta, että tässä todennäköisesti on haluttu säilyttää maakuntakaavan asema, suuremman luokan tuulivoiman

¹⁷⁸ Ympäristöministeriö, 2016, s. 116.; Valtioneuvosto, 2021, s. 50.

¹⁷⁹ Kuusiniemi ja muut, 2004, luku 3, kappale 4.

¹⁸⁰ Hallberg ja muut, 2015, s. 580.

sijoittelun kaavamallina. Vain poikkeustapauksissa siis voidaan muuttaa yleiskaavassa tuulivoimaloiden sijaintia toiseen siittä, mihin niitä maakuntakaavassa on ajateltu sijoitettavan.¹⁸¹

Tuulivoimarakentamisen yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset ovat tarkentavia vaatimuksia sille, että 77 a §:n mukainen rakennuslupa voidaan myöntää. Nämä vaatimukset ovat tuulivoimarakentamisen kohdalla tyypillisiä vaatimuksia. Niissä otetaan kantaa siihen, että yleiskaavan alueelle voidaan rakentaa muutakin kuin pelkkää tuulivoimaa, tuulivoimalat sopeutuvat maisemaan ja ympäristöön, sekä että infrastruktuuri on mahdollista järjestää kaava-alueelle järkevästi. Hallituksen esityksessä 141/2010 on otetuin kantaa tähän ja maiseman, sekä ympäristön osuutta on avattu yksityiskohtaisesti.¹⁸² Tässä kohtaa voidaan todeta myös, että kuten jo aikaisemmin todettiin: tämä helpottaa tuulivoimarakentamista ohjaavien yleiskaavojen rakennusehtojen sisällyttämistä kaavaan ja tuulivoimaa rakentavien tahojen ymmärrystä lainsäädännön sisällöstä.

Rakennuslupaviranomaisten näkökulmasta tämä myös helpottaa rakennuslupien myöntämistä yleiskaavan perusteella yksityisille tuulivoimarakentajille. Myös lupamenettelyiden merkitys korostuu, koska 77 b §:ssä vaaditaan tuulivoimarakentamisen soveltamista maisemaan ja ympäristöön. Puolustusvoimien lausunto tutkaliikenteen kohdalla esimerkiksi on tärkeä, että tuulivoimalat eivät sijoitu maanpuolustuksen kannalta tärkeille alueille.¹⁸³

Tutkimuksessa on jo aikaisemmin avattu tuulivoimaloiden melutasojen merkitystä niihin liittyvää valtioneuvoston asetusta tuulivoimaloiden melutasojen ohjauksista. Voidaan todeta, että tasot ovat hyvin matalia, mitä materiaalista käy ilmi. Niiden voidaan todeta olevan hyvin loogisia vaihteluiltaan ja sisällöiltään. Tutkimuksessa avattiin myös Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä osana lupamenettelyä. Tutkimuksessa selvisi myös,

¹⁸¹ Ympäristöministeriö, 2016, s.38.

¹⁸² Hallberg ja muut, 2015, s. 582.; Valtioneuvosto, 2021, s. 51.

¹⁸³ KHO: 2015:138

että YVA:lla on suuri merkitys 77 b §:n kohdalla, koska se ottaa suoraan kantaa ympäristö- ja maisemavaikutuksiin. Merkittävyttä avattiin myös suoraan oikeustapauksella, jossa tuotiin lupaprosessien merkittävyttä esille.¹⁸⁴

Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannuksista ei löytynyt tutkimuksen kannalta hirveästi mitään merkittävää. Yleisesti voidaan todeta, että maankäyttö- ja rakennuslain 77 c §:n sisältö on mitä todennäköisimmin lainsäätäjän toimesta mahdollistettu, että lain sisältö on tasapuolinen ja looginen kaikkien yksityisestä tarpeista muodostuvien kaava-alueiden kustannusten perimisessä. Samalla on haluttu myös kannustaa kuntia toteuttamaan kaavoitusprosesseja nopeammalla aikataululla. Tutkimusta varten ei löytynyt yhtään oikeustapauksia, joissa olisi seurannut riitatilanteita laatimiskustannusten jakamisesta tai maksamisesta. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että kustannukset ovat sen verran pieniä hankkeen kokoon nähden, ettei niistä voida todeta aiheutuvan suurempaa haittaa tuulivoimalayhtiöille tai maanomistajille.

Tutkimuksessa päästiin kirjoittajan mielestä haluttuun lopputulokseen. Todettiin, että yleiskaava on ohjaavin kaavamalli ja sitä tarkasteltiin sen tuomien etujen näkökulmasta. Oikeustapauksilla vahvistettiin oikeuskirjallisuudesta ja virallislähteistä tehtyjä havaintoja.

¹⁸⁴ Suomen tuulivoimayhdistys, 2021.

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

- Ekroos, A., Kumpula, A., Kuusiniemi, K., Vihervuori, P. (2012) Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki. Talentum media.
- Eskelinen, S. (2005) Turhat valitukset hidastaneet tuulivoimarakentamista. Helsinki. Edilex.
- Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H., Reinikainen, J. (2015). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki. Talentum media.
- Hollo, E., Kuokkanen, T., Utter, R. (2011). Ilmasto-oikeus. Helsinki. Talentum Media.
- Jääskeläinen, L. (2016). KHO: 2015:69 Johtojen sijoittaminen- Tuulivoimalapuistot- Maa- kaapelit- Yhdyskuntaa tai kiinteistöä palveleva johto toisen alueelle (MRL 161 §). Edilex.
- Muraja, A. (2016). Tuulivoimamelu tuulivoimarakentamissa koskevassa hallinto-oikeus- käytännössä? Edilex
- Suomen luonnonsuojeluliitto (2022). Tuulivoimaa oikeisiin paikkoihin. Helsinki.
- Teknologiateollisuus. (2010). Ympäristölainsäädäntö- seuranta ja vaikuttaminen. Lahti. Esaprint.
- Tekniikka& Talous verkkosivut. (2017). Noudettu 10–11.2022 osoitteesta: <https://www.tekniikkatalous.fi/uutiset/korkeus-136-metria-teho-3-45-mw-napakorkeus-150-metria-uusi-teknologia-kasvattaa-tuulivoiman-tuotantopotentiaalia/b1b5a33c-f717-3402-ba9c-1c9d449cedc6>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2012). Tuulivoimaa edistämään. Helsinki. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2022). Hiilineutraali Suomi 2035- kansallinen ilmasto- ja energiasstrategia. Helsinki. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Tuulivoimayhdistys. (2021). Tuulivoima-alueen kaavoitus. Jyväskylä. Suomen tuulivoimayhdistys. Noudettu 10-10-2022 osoitteesta: <https://tuulivoimayhdistys.fi/tietoa->

tuulivoimasta-2/tuulivoimasta-kunnille/tuulivoimahanke/tuulivoimaloiden-kaa-
voitus

Ympäristöministeriö. (2016). Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Helsinki. Ympäristö-
ministeriö

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. (2016). Ympäristövaikutusten arviointi. Hel-
sinki. Ympäristöministeriö. Noudettu 10-10-2022 osoitteesta: [https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/ymparistovaiku-
tusten_arviointi](https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/ymparistovaiku-
tusten_arviointi)

Ympäristöministeriö. (2002). Ympäristölainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakenta-
misessa. Helsinki. Edita Prima Oy.

Yhdyskuntasuunnittelun seura ry. (2017). Kaksi väitöskirjaa rakentamisen oikeudesta.
Noudettu osoitteesta 20-10-2022: [http://www.yss.fi/journal/kaksi-vaitoskirjaa-
rakentamisen-oikeudesta](http://www.yss.fi/journal/kaksi-vaitoskirjaa-
rakentamisen-oikeudesta)

Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula A., Vihervuori, P. (2004). Ympäristöoikeus. Helsinki.
Talentum media.

Valtioneuvosto. (2017). Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoit-
teista. Noudettu osoitteesta 10-10-2022: [https://valtioneuvosto.fi/paatok-
set/paatos?decisionId=0900908f80577688](https://valtioneuvosto.fi/paatok-
set/paatos?decisionId=0900908f80577688)

Valtioneuvosto. (2021). Tuulivoimarakentamisen edistäminen. Keinoja sujuvaan hanke-
kehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovitukseen. Noudettu 04-10-2022 osoit-
teesta: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/han-
dle/10024/163302/VNTEAS_2021_51.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/han-
dle/10024/163302/VNTEAS_2021_51.pdf)

Valtioneuvosto. (2022). Hiilineutraali Suomi 2035- kansallinen ilmasto- ja energiastrate-
gia. Noudettu 17-10-2022 osoitteesta: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/han-
dle/10024/164321](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/han-
dle/10024/164321)

Valtioneuvoston asetus YM/2015/26 vp. Valtioneuvoston asetus ulkomelutason ohjear-
voista.

Wähä, S. (2016) KHO 2015: 116 Kunnallisia- Maankäyttö ja rakentaminen- Kunnanval-
tuusto- Asemakaavaehdotuksen hylkääminen- Valituskelpoisuus. Edilex

Wähä, S. (2016). KHO 29.1.2016 Taltio 227- Maakuntakaava- Valitusoikeus- Lyhyt ratkaisu- seloste. Edilex.

Wähä, S. (2014). KHO: 2013: 184 Tuulivoimarakentamisen yleiskaava- Selvitysten riittävyys- Kohtuuton haitta. Edilex.

Virallislähteet

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. (2020). Yhteysviranomaisen lausunto Ollinkorven Tuulivoimapuiston YVA-Suunnitelmasta Sekä Osallistumis- Ja Arviointisuunnitelmasta. Noudettu osoitteesta 17-11-2022: [file:///C:/Users/aleks/Downloads/Liite%2013.%20Ollinkorpi%20yhteysviranomaisen%20lausunto%20YVA-suunnitelmasta%202020.pdf](file:///C:/Users/aleks/Downloads/Liite%202013.%20Ollinkorpi%20yhteysviranomaisen%20lausunto%20YVA-suunnitelmasta%202020.pdf)

Euroopan komissio. (2005). Komission tiedonanto- Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukeminen: KOM (2005) 627 lopullinen. Noudettu osoitteesta 10-10-2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0627&from=FI>

Euroopan komissio. (2020). Komission kertomus- kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: KOM (2020) 952 lopullinen. Noudettu osoitteesta 10-10-2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0952&qid=1613988437207>

Euroopan unionin virallinen lehti. (2009). N:o L 140 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY. Noudettu osoitteesta 10-10-2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0028>

Euroopan unionin virallinen lehti. (2012). N:o C 326 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Noudettu osoitteesta 10-10-2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=BG>

Euroopan unionin virallinen lehti. (2013). N:o L 354 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1386/2013/EU. Noudettu osoitteesta 10-10-2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.354.01.0171.01.FIN&toc=OJ%3AL%3A2013%3A354%3ATOC

Euroopan unionin virallinen lehti (2018). L 328 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu). Noudettu osoitteesta 10-10-2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001&from=en>

Euroopan parlamentin viralliset verkkosivut (2021). EU:n ilmastolaki: parlamentti hyväksyi ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä. Noudettu osoitteesta 17-10-2022: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20210621IPR06627/ilmastolaki-eu-parlamentti-hyvaksyi-ilmastoneutraaliuden-vuoteen-2050-menessa>

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto (2021). Euroopan vihreän kehityksen ohjelma: Komission ehdotusten myötä EU:n talous ja yhteiskunta kohti ilmastotavoitteiden saavuttamista. Noudettu osoitteesta 17-10-2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_21_3541

Hallituksen esitys 141/210 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Hallituksen esitys HE 241/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Hallituksen esitys HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Kajaanin kaupungin kaavoitus ja aluesuunnittelu. Kajaanin kaupungissa kaavoituksesta ja muista kaavoitukseen liittyvistä viranomaistehtävistä perittävät maksut. Noudettu osoitteesta 20-10-2022: <https://www.kajaani.fi/uploads/2020/11/44dd8de7-kaavataksat2015.pdf>

Ympäristöministeriön virallinen verkkosivu. (2022). Tuulivoimarakentaminen. Noudettu osoitteesta 17-10-2022: <https://ym.fi/tuulivoimarakentaminen>

Ympäristövaliokunnan mietintö 17/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO: 2016:14

KHO: 2015:116

KHO: 2013:183

KHO: 2013:184

KHO: 2016:227

KHO: 2015:69

KHO: 2015:138

KHO: 2019:125

KHO: 2021:52