

Vesiluvan merkitys merituulivoimarakentamisessa

Paavo Romakkaniemi

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Ympäristöoikeus

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2021

Tiivistelmä

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Vesiluvan merkitys merituulivoimarakentamisessa

Tekijä: Paavo Romakkaniemi

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä: xix + 88 s.

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Tutkimuksessa selvitetään vesilain (587/2011) mukaisen vesiluvan merkitys osana merituulivoimarakentamisen lupaprosessia. Eri lupamenettelyiden tarkastelun lisäksi vesiluvan merkitystä arvioidaan tutkimalla sen yhteensovittamisen mahdollisuuksia suhteessa muihin vaadittaviin lupiin. Metodisella tasolla tutkimuksen tehtävänä on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä sekä tuottaa systemaattisen tulkinnan avulla perusteltuja vastauksia tutkimuskysymykseen.

Tutkielmassa muodostetaan ensin kokonaiskuva merituulivoimahankkeiden lupamenettelyistä. Tämän jälkeen käydään läpi maankäytön suunnittelua merituulivoimarakentamisen näkökulmasta. Maankäytön suunnittelun käsitteleminen omassa luvussaan oleellista, sillä maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö koskee yhtä lailla maa- sekä vesialueita. Neljännessä luvussa tutkitaan vesiluvan lupamenettelyä ja siitä syntyvän vesilupapäätöksen sisältöä. Luvun lopuksi tutkitaan lupamenettelyiden yhteensovittamismahdollisuuksia sekä valikoitujen EU:n jäsenmaiden merituulivoimarakentamisen edellytyksiä.

Vesiluvan merkitystä osana merituulivoimarakentamisen lupaprosessia voidaan pitää tärkeänä. Vesilupapäätöksessä on mahdollista asettaa sellaisia korvauksia sekä määräyksiä, mitkä eivät ole toteutettavissa muiden merituulivoimarakentamiseen liittyvien lupien nojalla. Lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta Suomessa on viime vuosina otettu askeleita ”yhden luukun” ympäristölupajärjestelmää kohti. Tällä hetkellä käytettävissä olevat yhteensovittamismahdollisuudet ovat kuitenkin pääosin vapaaehtoisia ja edellyttävät hankkeesta vastaavalta aktiivista toimintaa. Yhdeksi kevyimmistä ratkaisuisista menettelyjen yhteensovittamiseksi tutkielmassa nähdään lupapäätösten yhdistäminen rajoittamatta muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä.

Asiasanat: ympäristöoikeus, vesioikeus, tuulivoima, merituulivoima, vesilupa

Sisällys

| | |
|--|-------|
| Tiivistelmä..... | i |
| Sisällys..... | ii |
| Lähteet | v |
| Oikeuskäytäntö | xvii |
| Lyhenteet | xviii |
| 1 Johdanto | 1 |
| 1.1 Taustaa | 1 |
| 1.1.1 Ilmasto- ja energiapolitiikkaa Euroopan unionissa | 1 |
| 1.1.2 Suomen ilmastotavoitteet ja tuulivoiman kehitys..... | 3 |
| 1.2 Tutkimuskysymys ja keskeiset rajaukset | 5 |
| 1.3 Tutkimusaineisto ja tutkielman rakenne | 7 |
| 1.4 Tutkielman metodinen kehys | 9 |
| 2 Merituulivoimarakentamisen lupaprosessi..... | 12 |
| 2.1 Esiselvitykset ja oikeus vesialueeseen | 12 |
| 2.2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely..... | 13 |
| 2.2.1 Natura-arviointi | 16 |
| 2.3 Rakennuslupa..... | 17 |
| 2.4 Sähköverkkoon liittyminen..... | 19 |
| 2.5 Puolustusvoimilta pyydettävät lausunnot | 21 |
| 2.6 Lentoestelupa | 22 |
| 2.7 Muut mahdolliset luvat | 23 |
| 3 Merituulivoimarakentaminen maankäytön suunnittelun eri vaiheissa.. | 26 |
| 3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet..... | 27 |
| 3.1.1 Menettely ja tavoitteiden rakenne..... | 27 |
| 3.1.2 Tavoitteiden kehitys vuosina 2000, 2008 ja 2017 | 28 |
| 3.1.3 Tavoitteiden konkretisoituminen..... | 30 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.2 | Merialuesuunnitelma | 32 |
| 3.2.1 | Sisältö | 33 |
| 3.2.2 | Suunnitelman vaikutukset tulevaisuudessa | 35 |
| 3.3 | Suunnittelu maakunnan tasolla | 36 |
| 3.3.1 | Maakuntasuunnitelma ja -ohjelma..... | 38 |
| 3.3.2 | Maakuntakaavan sisältö, merkinnät ja selvitykset | 39 |
| 3.3.3 | Maakuntakaavan oikeusvaikutukset | 41 |
| 3.3.4 | Maakuntakaavan tulevaisuuden näkymät..... | 42 |
| 3.4 | Yleiskaava..... | 44 |
| 3.4.1 | Yleiskaavan sisältö ja oikeusvaikutukset | 45 |
| 3.4.2 | Kuntien yhteinen yleiskaava..... | 47 |
| 3.4.3 | Tuulivoimayleiskaava..... | 48 |
| 3.4.4 | Kaavan laatimismenettely..... | 50 |
| 3.5 | Asemakaava, suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamislupa | 53 |
| 4 | Vesilupa..... | 56 |
| 4.1 | Taustaa | 56 |
| 4.1.1 | Vesioikeuden perusteet ja vesialueiden hallinnasta..... | 56 |
| 4.1.2 | Vesilain rakenne ja soveltamisala..... | 58 |
| 4.1.3 | Kansainvälisen oikeudet vaikutukset sekä hoitosuunnitelmat..... | 59 |
| 4.2 | Vesitalouslupa merituulivoimahankkeelle..... | 61 |
| 4.2.1 | Hakemus- ja lupamenettely | 63 |
| 4.2.2 | Tutkimus- ja valmistelulupa | 66 |
| 4.2.3 | Vesiluvan myöntämisen edellytykset | 67 |
| 4.2.4 | Lupamääräykset..... | 69 |
| 4.3 | Yhteensovittamisen mahdollisuudet vesiluvan näkökulmasta | 71 |
| 4.3.1 | Uusiutuvan energian direktiivi | 72 |
| 4.3.2 | Yhteensovittamislaki | 74 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.3.3 | Lupamenettelyiden yhteensovittaminen | 75 |
| 4.4 | Merituulivoimarakentamisen lupamenettelyt muissa EU-maissa.. | 77 |
| 5 | Johtopäätökset | 80 |
| 5.1 | Vesiluvan merkitys | 80 |
| 5.2 | Tuulivoiman nykytila..... | 83 |
| 5.3 | Tulevaisuuden näkymät | 86 |

Lähteet

Kirjallisuus

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Keuruu 2018.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu, Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2020.

Herler, Casper: Ympäristöoikeushistoria – oppikirjatäytettä vai tulkinta-apuvälineistöä. Ympäristöjuridiikka 3/2006, s. 9–19.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hollo Erkki J. – Kuokkanen, Tuomas – Utter, Robert: Ilmasto-oikeus. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Keuruu 2021.

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Porvoo 2014.

Hovila, Ilari: Valtakunnansuunnittelun kehittäminen suurhankkeiden kaavoitukseen. Oikeus 1/2016, s. 92–112.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailun metodit globalisoituvassa maailmassa. Lakimies 7–8/2017, s. 1088–1102.

Husa, Jaakko: Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa – oikeaa oikeusvertailua? Lakimies 5/2010, s. 700–718.

Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Helsinki 1997. (Minun metodini / kirjoittaja 1997).

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Viro 2018.

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Päivittyvä verkkokirja. Alma Talent Oy. (Ympäristöoikeus / kirjoittaja).

Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita 2016. (Oikeustieteellinen opinnäyte – kokoomateos / kirjoittaja 2016).

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki 2009.

Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053.

Määttä, Tapio: Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005: XXXVIII, s. 341–460.

Niskanen, Sisu: Merituulivoiman verkkoonliityntä. Diplomityö. 4.11.2019.

Paukku, Eelis – Similä, Jukka: Merituulivoiman käyttöönoton edistäminen. Ympäristöjuridiikka 2/2020, s. 7–36.

Pölönen, Ismo: YVA-oikeus: uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Keuruu 2018.

Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. Lakimies 1/2012, s. 102–124.

Turunen, Topi: Puitedirektiivin monitasoinen implementaatio – esimerkkinä End-of-Waste-sääntely. Lakimies 3–4/2016, s. 539–555.

Virallislähteet

Aluehallintoviraston vesilupapäätös 97/2015/2. Suurhiekan merituulipuiston ja merikaapeleiden rakentamista koskevan päätöksen nro 10/112 määräaikojen pidentäminen, Pori. Lainvoimainen 16.1.2016.

Aluehallintoviraston vesilupapäätös 10/11/2. Suurhiekan merituulipuiston ja merikaapeleiden rakentaminen merialueelle, Haukipudas ja Ii. Lainvoimainen 11.5.2012.

Aluehallintoviraston vesilupapäätös 137/2015/2. Merituulivoimapuiston rakentaminen ja sähkökaapeleiden asentaminen mereen Tahkoluodon edustalle sekä valmistelulupa, Pori. Lainvoimainen 24.7.2015.

Attila, Mikko – Ekroos, Ari – Räsänen, Satu – Silvo, Kimmo – Tuomainen, Jouko: Investointien tehokas lupamenettely säädetyn aikarajan puitteissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:29.

Euroopan komissio: The European union's efforts to simplify legislation. Annual burden survey 2018.

Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmät 10-11.12.2020. EUCO 22/20.

Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmät 23-24.10.2014. EUCO 169/14.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 114/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 141/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 169/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain 3 §:n muuttamisesta.

HE 187/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä.

HE 200/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pariisin sopimuksen hyväksymisestä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi

lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 259/2016 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 269/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 62/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain ja Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Jylhä, Sanna: MRL uudistus ja tuulivoima. Ympäristöministeriö. Rakennetun ympäristön energiakysymysten neuvottelupäivät 26.11.2020.

Jylhä, Sanna: Tilannekatsaus ajankohtaisiin tuulivoima-asioihin. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön neuvottelupäivät 29.9.2020.

Katajisto, Petteri: Mitä uudessa MRL:ssä sanotaan ilmastonmuutoksesta alueidenkäytön suunnittelussa? Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön neuvottelupäivät 30.9.2020.

Komission ilmoitus: Tuulivoimahankkeita ja EU:n luontolainsäädäntöä koskeva ohjeasiakirja. C (2020) 7730 lopullinen. Annettu 18.11.2020.

Komission lehdistötiedote: Komissio on tyytyväinen alustavaan yhteisymmärrykseen eurooppalaisesta ilmastolaista. Julkaistu 21.4.2021.

Komission tiedonanto: Maailmanlaajuisen ilmastonmuutoksen rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen – toimet vuoteen 2020 ja sen jälkeen. KOM (2007) 2 lopullinen. Annettu 10.1.2007.

Komission tiedonanto: EU:n strategia avomerellä tuotettavan uusiutuvan energian potentiaalin valjastamiseksi ilmastoneutraalin tulevaisuuden tarpeisiin. KOM (2020) 741 lopullinen. Annettu 19.11.2020.

Komission tiedonanto: Puhdas maapallo kaikille. Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta. KOM (2018) 773 lopullinen. Annettu 28.11.2018. (KOM (2018) 773).

Laitio, Matti: Yleiskaava MRL-uudistuksessa. Ympäristöministeriö. Alueidenkäytön neuvottelupäivät 30.9.2020.

Lehtinen, Teppo: MRL-uudistuksen valmistelun tilannekatsaus. Ympäristöministeriö. 25.9.2020.

Metsähallitus: Ilmasto-ohjelma – ilmastoviisaita ratkaisuja. Vantaa 2020.

Mäkinen, Eija: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 27/2019.

Sanna Marinin hallitusohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Julkaistu 10.12.2019.

Tarasti, Lauri: Tuulivoimaa edistämään. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 21/2012.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Suomen pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi. Annettu 1.4.2020.

Valtioneuvosto: Suomen kestävä kasvun ohjelma – alustava elpymis- ja palautumissuunnitelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:22.

Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017.

Ympäristöministeriö: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän alustavat pykäläluonnokset. MRL-uudistus. 11.10.2019. (MRL:n pykäläluonnokset 2019).

Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Suomen ympäristö 1/2014. (YM 2014a).

Ympäristöministeriö: Arviointi ympäristöön kohdistuvien lupa- ja arviointimenettelyjen sujuvoittamisesta ja tehostamisesta. Asettamispäätös 5.11.2014. (YM 2014b).

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi. Asettamispäätös 24.4.2018. (YM 2018).

Ympäristöministeriö: Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. (YM 2007).

Ympäristöministeriö: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016. (YM 2016).

Ympäristöministeriö: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015. (YM 2015).

YmVL 11/2008 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto. Selvitys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

YmVM 17/2010 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 141/2010 vp).

Muut kirjalliset lähteet

Conditions for Deployment of Wind Power in the Baltic Sea Region – Analysis Part II. Baltic Sea Region Energy Co-operation. Julkaistu 2012. (BASREC 2012).

Ehdotus Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaksi vuosiksi 2022–2027 – Osa 1. Kuultavana 2.11.2020 – 14.5.2021 välisen ajan.

Ehdotus Oulujoen-Iijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaksi vuosille 2022–2027 – Osa 1. Kuultavana 2.11.2020 – 14.5.2021 välisen ajan.

Ehdotus Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmaksi vuosiksi 2022–2027. Kuultavana 1.2.2021 – 4.5.2021 välisen ajan.

Ekroos, Ari – Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmän keventämishankkeista eräissä maissa. Oikeusvertaileva katsaus 31.8.2014.

Energiateollisuus ry: Energiavuosi 2020 – Sähkö. Julkaistu 4.2.2021.

FCG Finnish Consulting Group Oy: Tuulivoimahankkeet Suomessa 1/2021. Julkaistu 17.2.2021.

Helsingin Sanomat: Oletko ihmetellyt, miksi Suomen tuulivoimalat sijaitsevat lännessä? ”Sanon niille, että rakentakaa muualle Suomeen”, kommentoi insinööri Pääesikunnasta - uutinen. Julkaistu 6.11.2018.

Kalajoen kaupungin tilinpäätös 2019. Vahvistettu 30.3.2020.

Kuuva, Petteri: Hallituksen ilmasto- ja energiastrategian valmistelu. Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkaistu 15.6.2020.

Leino, Laura – Iso-Markku Outi: Tuulivoimaloiden rakennusluvut lainsäädännön ja hankekehityksen realiteettien ristipaineessa. Tuulivoima-lehti 2/2019.

Maanahkiaisen merituulivoimapuisto. Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Rajakiiri Oy. 1.12.2010. (Maanahkiainen YVA 2010).

Maanmittauslaitos: Voimajohtoalueen lunastus. 1/2014.

WindEurope: Offshore Wind in Europe, key trends and statistics 2020. February 2021.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2018–2021. Pohjois-Pohjanmaan liitto. Hyväksytty marraskuussa 2017.

Putkonen, Jouko – Sundelin, Ari: Strateginen selvitys Suomen merituulivoimaliiketoiminnan kehittämiseksi. Prizztech Oy. Julkaistu 11/2013.

Satakuntaliitto: Satakunnan tulevaisuus käsikirja 2035. Hyväksytty 12.3.2012.

Seljänsuun matalan merituulivoima-alueen selvitys. Metsähallitus Kiinteistökehitys & Sito Oy. Julkaistu 9.5.2017.

Seljänsuun matalan merituulivoima-alueen selvitys. Sito Oy. 9.5.2017.

Suomen Tuulivoimayhdistys ry: Lausunto merialuesuunnitelmasta. Annettu 17.6.2020.

Tahkoluodon merituulipuiston laajennus. Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Suomen hyötytuuli Oy. Maaliskuu 2021. (Tahkoluoto YVA 2021).

Taloussanomat: Itä-Suomi on tuulivoiman tyhjiö – sen aiheuttaa maanpuolustus: ”Olisi haluja, mutta sinne on turha lähteä” - uutinen. Julkaistu 24.5.2019.

Tornion Röyttän merituulivoimapuisto. Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Rajakiiri Oy. 8.9.2010. (Röyttä YVA 2010).

Traficom: Ohje tuulivoimaloiden päivämerkintään, lentoestevaloihin sekä valojen ryhmittymiseen. Julkaistu 7.9.2020.

Suomen Tuulivoimayhdistys ry: Tuulivoimahankkeen luvitus Suomessa -kaavio. 5/2019.

Ulkonahkiaisen merituulivoima-alueen selvitys. Sito Oy. 15.9.2016.

Kaava-aineistot

Kainuun tuulivoimamaakuntakaava. Lainvoimainen 21.5.2019.

Lapin meri- ja rannikkoalueen tuulivoimamaakuntakaava. Lainvoimainen 16.7.2005.

Maanahkiaisen merituulivoimapuiston osayleiskaava. Alue C. Pyhäjoen kunta. Lainvoimainen 18.12.2013.

Maanahkiaisen merituulivoimapuiston osayleiskaava. Raahen kaupunki. Lainvoimainen 31.12.2013.

Pohjanmaan maakuntakaava 2040. Hyväksytty 11.9.2020, vailla lainvoimaa.

Pohjois-Pohjanmaan 1. vaihemaakuntakaava. Lainvoimainen 3.3.2017.

Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaava. Hyväksytty 11.6.2018, vailla lainvoimaa.

Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaava. Lainvoimainen 19.11.2018.

Siipyn merituulipuiston osayleiskaava. Lainvoimainen 18.3.2014.

Suomen merialuesuunnitelma 2030. Hyväksytty 18.12.2020. www.merialuesuunnitelma.fi, vierailtu 8.3.2021.

Tahkoluodon merituulipuiston osayleiskaava. Lainvoimainen 5.8.2015.

Tornion Röyttän edustan merituulivoimapuiston osayleiskaava. Lainvoimainen 9.6.2014.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Annettu 14.12.2017.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Annettu 30.11.2000.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta. Annettu 13.11.2008.

Varsinais-Suomen tuulivoimavaihemaakuntakaava. Lainvoimainen 29.1.2016.

Internet-lähteet

All-in-one permit. Alankomaiden hallituksen ylläpitämät internet-sivut. business.gov.nl/regulation/scope-permit-physical-aspects/, vierailtu 20.4.2021.

Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan tuulivoimaselvitys – tiedote. Etelä-Pohjanmaan liiton internet-sivut. epliitto.fi/tiedotteet/etela-pohjanmaan-keski-pohjanmaan-ja-pohjanmaan-tuulivoimaselvitys-yhteistyon-kautta-selvitetaan-potentiaalisia-tuulivoima-alueita/, vierailtu 27.4.2021.

Euroopan unionin ilmastopolitiikka. Ympäristöministeriön internet-sivut. ym.fi/euroopan-unionin-ilmastopolitiikka, vierailtu 12.2.2021. (EU:n ilmastopolitiikka, www.ym.fi).

Förslag till havsplaner. Ruotsin meri- ja vesihallintoviraston internet-sivut. havochovatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/havsplaner/forslag-till-havsplaner/ostersjon.html, vierailtu 22.4.2021.

Hae lupaa lentoesteelle. Traficom in internet-sivut. traficom.fi/fi/asioi-kanssamme/hae-lupaa-lentoesteelle, vierailtu 17.2.2021. (Lentoestelupa, www.traficom.fi).

Ilmastolain uudistus. Ympäristöministeriön internet-sivut. ym.fi/ilmastolain-uudistus, vierailtu 25.4.2021. (Ilmastolain uudistus, www.ym.fi).

Kaavoitus ja rakentaminen. Puolustusvoimien internet-sivut. puolustusvoimat.fi/kaavoitus-ja-rakentaminen, vierailtu 3.2.2021. (Kaavoitus, www.puolustusvoimat.fi).

Kemin Ajoksen meritulivoimapuisto. OX2:n internet-sivut. ox2.com/fi/projects/ajos/, vierailtu 7.4.2021.

Lausuntopyyntö lentoesteestä. ANS Finlandin internet-sivut. ansfinland.fi/fi/palvelumme/lentoesteet/lausuntopyynto-lentoesteesta, vierailtu 17.2.2021.

Merituulivoimassa suuret mahdollisuudet. Metsähallituksen internet-sivut. metsa.fi/vastuullinen-liiketoiminta/tuulivoima/merituulivoimassa-suuret-mahdollisuudet/, vierailtu 3.2.2021. (Merituulivoima-uutinen, www.metsa.fi).

Valtion maa- ja vesialueet -tilasto, päivitetty 31.12.2019. Metsähallituksen internet-sivut. metsa.fi/maat-ja-vedet/pinta-alat/, vierailtu 3.2.2021. (Tilasto 2019, www.metsa.fi).

MRL:n uudistuksen tilanpäivitys 30.3.2021. Ympäristöministeriön ylläpitämät internet-sivut. mrluudistus.fi/uutiset/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistuksen-tilanne-paasiaisena-2021, vierailtu 16.4.2021.

Muinaismuiston kajoamislupa. Museoviraston internet-sivut. museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/arkeologinen-kulttuuriperinto/arkeologisen-kulttuuriperinnon-suojelu/kajoamisluvan-hakeminen, vierailtu 19.4.2021.

Offshore wind energy roadmap. Alankomaiden viranomaisten ylläpitämät internet-sivut. noordzeeloket.nl/en/functions-and-use/offshore-wind-energy/routekaart/, vierailtu 19.4.2021.

Offshore wind energy. Alankomaiden hallituksen internet-sivut. government.nl/topics/renewable-energy/offshore-wind-energy, vierailtu 19.4.2021.

Planering och tillstånd, Svenskt vatten. Ruotsin energiaviranomaisen internet-sivut. energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/planering-och-tillstand/svenskt-vatten/, vierailtu 22.4.2021.

Power Reactor Information System. International Atomic Energy Agency. iaea.org/resources/databases/power-reactor-information-system-pris, vierailtu 12.1.2021.

Procedures and Permits for Offshore Wind Parks. Tanskan energiaviraston internet-sivut. ens.dk/en/our-responsibilities/wind-power/offshore-procedures-permits, vierailtu 22.4.2021.

Päästökauppa. Työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut. tem.fi/paastokauppa, vierailtu 12.2.2021.

REFIT-ohjelma. Euroopan komission internet-sivut. ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en, vierailtu 17.4.2021.

Satatuuli-hanke uutinen. Uusi Porin internet-sivut. uusipori.fi/uutiset.php?id=806, vierailtu 27.4.2021.

Tahkoluodon merituulipuiston laajennuksen kaavoitushanke. Porin kaupungin internet-sivut. pori.fi/merituulipuisto, vierailtu 26.3.2021.

Tietoa tuulivoimaloiden rakentajille. Traficomin internet-sivut. traficom.fi/fi/viestinta/viestintaverkot/tietoa-tuulivoimaloiden-rakentajille, vierailtu 4.3.2021. (Tuulivoimaloiden rakentajille, www.traficom.fi).

Tuulivoimalahankkeet. Puolustusvoimien internet-sivut. puolustusvoimat.fi/tuulivoimalahankkeet, vierailtu 3.2.2021. (Tuulivoimalahanke, www.puolustusvoimat.fi).

Tuulivoimaloiden lausuntoprosessi. Puolustusvoimien internet-sivut. puolustusvoimat.fi/tuulivoimaloiden-lausuntoprosessi, vierailtu 3.2.2021. (Lausuntoprosessi, www.puolustusvoimat.fi).

Tuulivoimaloiden rakenne. Tuulivoimayhdistyksen internet-sivut. tuulivoimayhdistys.fi/tietoa-tuulivoimasta-2/tietoa-tuulivoimasta/tuulivoimatekniikka/tuulivoimaloiden-rakenne, vierailtu 17.2.2021.

Tuulivoimarakentamisen edistäminen -hankesivu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan internet-sivut. tietokayttoon.fi/-/tuulivoimarakentamisen-edistaminen-keinoja-sujuvaan-hankekehitykseen-ja-eri-tavoitteiden-yhteensovitukseen, vierailtu 23.4.2021.

Tuulivoimauutinen. WindEuropen internet-sivut. windeurope.org/newsroom/press-releases/wind-is-not-growing-fast-enough-for-eu-economy-to-go-climate-neutral/#, vierailtu 25.3.2021.

Vaikuta vesiin. Valtion ympäristöhallinnon internet-sivut. ymparisto.fi/fi-fi/Vaikuta_vesiin, vierailtu 5.4.2021.

Varsinais-Suomen maakuntastrategia 2040+. Varsinais-Suomen liiton internet-sivut. varsinais-suomi.fi/fi/tehtaevaet-ja-toiminta/maakuntastrategia, vierailtu 27.4.2021.

Verkkotoiminnan luvanvaraisuus. Energiaviraston internet-sivut. energiavirasto.fi/verkkotoiminnan-luvanvaraisuus, vierailtu 10.2.2021.

Vesilupa. Aluehallintoviraston internet-sivut. avi.fi/asioi/henkiloasiakas/luvat-ilmoitukset-ja-hakemukset/vesi-ja-ymparisto/vesilupa, vierailtu 14.4.2021.

Ympäristöministeriöltä tukea tuulivoimarakentamiseen. Ympäristöministeriön internet-sivut. ym.fi/-/ymparistoministeriolta-tukea-tuulivoimarakentamiseen, vierailtu 15.3.2021. (Ympäristöministeriön tiedote, www.ym.fi).

Kuvat

Kuva 1. Suomen tuulivoimatuotannon kehitys 2000-luvulla. Lähde: Energiavuosi 2020 – Sähkö. Energiateollisuus ry 2021. s. 9.

Kuva 2. Ympäristöhallinnon kaavio vesiluvan käsittelyn vaiheista. Lähde: Ympäristöhallinnon internet-sivut. ymparisto.fi/fi-fi/asiointi/luvat-ja-ymparistovaikutusten-arviointi/luvat-ilmoitukset-ja-rekisterointi/Vesilupa, vierailtu 12.3.2021.

Kuva 3. Mittavan tuulivoimahankkeen ”lupamatriisi” toiminnanharjoittajan näkökulmasta. EPV Energia Oy, 2015. Lähde: YM 2015, s. 20.

Seminaarit

Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n webinaari: Merituulivoima. 24.3.2021.

Oikeuskäytäntö

KHO 1984 II 134

KHO 4.4.2003 taltio 850

KHO 11.11.2004 taltio 2887

KHO 20.3.2008 taltio 591

KHO 11.12.2009 taltio 3530

KHO 15.6.2012 taltio 1701

KHO 2013:184

KHO 20.5.2015 taltio 1326

KHO 11.9.2015 taltio 2387

KHO 2015:69

KHO 2015:116

KHO 2015:138

KHO 2016:14

KHO 13.6.2017 taltio 2812

KHO 2018:104

KHO 2019:125

KHO 2019:126

KHO 2020:59

Oulun hallinto-oikeuden päätös 4.7.2011 11/0326/2.

Lyhenteet

| | |
|----------------------|---|
| AVI | Aluehallintovirasto. |
| EU | Euroopan unioni. |
| GW h | Gigawattitunti. Energian yksikkö, jota käytetään energiamäärän, sähkön ja lämmön ilmaisemiseen. |
| Kompensaatiolaki | Laki tuulivoiman kompensaatioalueista (490/2013). |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus. |
| kV | Kilovoltti. Jännitteen yksikkö. |
| LSL | Luonnonsuojelulaki (1096/1996). |
| Lunastuslaki | Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). |
| Merienergiastrategia | EU:n strategia avomerellä tuotettavan uusiutuvan energian potentiaalin valjastamiseksi ilmastoneutraalin tulevaisuuden tarpeisiin. KOM (2020) 741 lopullinen. |
| MRA | Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999). |
| MRL | Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). |
| MW | Megawatti. Tehon ja säteilyvirran yksikkö. |
| Taakanjakoasetus | Asetus sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla |

edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi. (EU) 2018/842.

| | |
|--------------------------------|--|
| Traficom | Liikenne- ja viestintävirasto. |
| UETL | Laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020). |
| Uusiutuvan energian direktiivi | Direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. (EU) 2018/2001. |
| VAT | Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. |
| VL | Vesilaki (587/2011). |
| Yhteensovittamislaki | Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019). |
| YleisvesiL | Laki oikeudesta yleisiin vesialueisiin (204/1966). |
| YSL | Ympäristönsuojelulaki (527/2014). |
| YVAL | Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994). |
| YVA-menettely | Lain ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely. |

1 Johdanto

1.1 Taustaa

1.1.1 Ilmasto- ja energiapolitiikkaa Euroopan unionissa

EU:n ilmastopolitiikka pohjautuu Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopöytäkirjaan, sitä täydentävään Kioton pöytäkirjaan sekä Pariisin ilmastopöytäkirjaan.¹ 2000-luvulla EU on vakiinnuttanut paikkansa ilmastoasioiden suunnannäyttäjänä. Eurooppa-neuvoston vuonna 2007 ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi asettamien tavoitteiden määräaika tuli täyteen viime vuonna.² Tavoitteiksi asetettiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla, uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen 20 prosenttiin kokonaiskulutuksesta sekä energiatehokkuuden parantaminen niin, että energiankulutus vähenee 20 prosenttia.³ Nämä tavoitteet saavutettiin etuajassa ja vuonna 2014 Eurooppa-neuvostossa sovittiin vuoteen 2030 ulottuvista ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista, missä asetettiin kunnianhimoisemmat tavoitteet kaudelle 2021–2030.⁴ Näitä tavoitteita nostettiin entisestään vuoden 2020 joulukuussa käydyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Merkittävin ilmastotavoitteista on EU:n sisäisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta. Uusiutuvien energialähteiden osuus tulee puolestaan nostaa 32 prosenttiin ja energiatehokkuutta tulee parantaa niin, että energiankulutus vähenee 32,5 prosenttia.⁵ EU:n ilmastopolitiikka tähtää aina vuoteen 2050 pitkän aikavälin visioillaan. Niiden päätavoitteena on ilmasto- ja hiilineutraali yhteiskunta. Tavoite vastaa EU:n sitoutumista Pariisin ilmastopöytäkirjan⁶ mukaisesti

¹ EU:n ilmastopolitiikka, www.ymp.fi, vierailtu 12.2.2021.

² *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 152.

³ KOM (2007) 2, s. 6.

⁴ Vuoden 2014 kokouksessa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoite oli 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta. EUCO 169/14, s. 1.

⁵ EUCO 22/20, s. 5.

⁶ Oikeudellisesti sitova Pariisin sopimus hyväksyttiin 12 päivänä joulukuuta 2015. Sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteena on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahteen celsiusasteeseen sekä jatkaa toimia nousun pysäyttämiseksi alle 1,5 celsiusasteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna. HE 200/2016 vp, s. 3.

maailmanlaajuisiin ilmastotoimiin.⁷ Edellä mainitut tavoitteet on tarkoitus kirjata myös lain tasolla EU:n ensimmäiseen ilmastolakiin.⁸

Euroopan parlamentti hyväksyi huhtikuussa 2018 uuden taakanjakoasetuksen kansallisten ilmastotavoitteiden turvaamiseksi. Asetuksessa vahvistetaan EU-maiden vähimmäisosuudet päästöjen vähentämiseksi vuosina 2021–2030 sekä säännöt vuotuisten päästökauppojen määrittämiseksi ja edistymisen arvioimiseksi. Suomen vähennystavoite on 39 prosenttia vuoden 2005 tasoon nähden. Asetuksen 2 artiklan mukaan vähennykset koskevat päästökaupan ulkopuolisia aloja eli niin kutsuttua taakanjakosektoria, kuten rakennusten lämmitystä, liikennettä, maataloutta ja jätehuoltoa.⁹ Päästökauppaneuvoston¹⁰ kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistarve on puolestaan 43 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. EU:n päästökauppa kattaa tällä hetkellä yli 40 prosenttia EU:n kasvihuonekaasupäästöistä. Päästökaupan piiriin kuuluvat teollisuus- ja energiantuotantolaitokset sekä Euroopan talousalueen sisäinen lentoliikenne.¹¹

Ilmasto- ja energiapolitiikka EU:ssa on kytketty tiiviisti toisiinsa. Uusiutuvan energian lisäämisellä pyritään vähentämään kasvihuonekaasuja aiheuttavan fossiilisen energian käyttöä. EU:n komissio julkaisi vuoden 2020 marraskuussa merienergiastrategian, minkä avulla merituulivoiman ja muun valtamerienergian osuus mantereen sähköntuotannossa pyritään moninkertaistamaan tulevaisuudessa. Tuulivoiman lisäksi rannikoilla voidaan tuottaa sähköä vuorovesivirtauksesta sekä aalloista. Strategia painottuu kuitenkin selkeästi merituulivoimatuotannon kehittämiseen. Tavoitteena on, että vuoteen 2050 mennessä merituulitehoa olisi rakennettu EU:n rannikoille 300 gigawatin edestä ja muuta merienergiaa 40 gigawatin edestä.¹² Ydinenergiaan verrattuna tuo tehomäärä vastaisi nimellistehona noin sataa Olkiluodon

⁷ KOM (2018) 773, s. 3-4.

⁸ EU:n ensimmäisestä ilmastolaista on saavutettu alustava yhteisymmärrys EU:n jäsenmaiden, Euroopan parlamentin ja EU:n komission välillä. Seuraavaksi neuvotteluratkaisu etenee jäsenmaiden edustajien sekä Euroopan parlamentin hyväksyttäväksi. Komission lehdistötiedote 21.4.2021.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi. (EU) 2018/842.

¹⁰ Päästökauppa perustuu ajatukseen, että kasvihuonekaasuja vähennetään siellä, missä se on halvinta. Päästökaupparjestelmään kuuluville toimialoille jaetaan päästöoikeuksia komission jakosuunnitelman mukaisesti. Mikäli päästöoikeudet ovat edullisempia kuin päästöjen vähentämistoimet, on edullisempaa ostaa päästöoikeuksia kuin vähentää omia päästöjä. *Hollo – Kuokkanen – Utter* 2011, s. 173–175.

¹¹ www.tem.fi, vierailtu 12.2.2021.

¹² KOM (2020) 741, s. 2.

ydinvoimalaa.¹³ Tällä hetkellä asennettua kapasiteettia EU:ssa on 12 gigawattia ja kymmenen vuoden päästä määrän uskotaan olevan jo 60 gigawattia. Tavoitteiden saavuttaminen tarkoittaisi strategian mukaan yhteensä noin 800 miljardin euron investointeja. Suurin osa investoinneista kohdistuisi sähköverkkojen rakentamiseen, mikä on tärkeä osa merituulivoiman infrastruktuuria.¹⁴ EU on lisäksi vastikään julkaissut tuulivoimahankkeita ja luontolainsäädäntöä koskevan oikeudellisesti sitomattoman ohjeasiakirjan, minkä tarkoituksena on antaa informaatiota unionin lainsäädäntöön liittyvistä näkökohdista.¹⁵

1.1.2 Suomen ilmastotavoitteet ja tuulivoiman kehitys

Suomen ilmastopoliitiikan keskeinen väline on kansallinen ilmastolaki (609/2015). Lain 6.3 §:n mukaan Suomen on vuoteen 2050 mennessä vähennettävä kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 80 prosenttia verrattuna vuoteen 1990. Tällä hetkellä on käynnissä uudistus, missä lakiin kirjataan tavoitteeksi saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä.¹⁶ Hallituksen yhtenä päätavoitteista on ilmastonmuutoksen hillitseminen muun muassa kasvattamalla uusiutuvan energian tuotantoa. Lakiuudistus on yksi osaratkaisu tavoitteen saavuttamiseksi. Merituulivoiman osalta hallitus pyrkii parantamaan rakentamisen edellytyksiä poistamalla kaavoitukseen liittyviä esteitä sekä alentamalla merituulivoimaloiden kiinteistövero.¹⁷ Tällä hetkellä valtioneuvosto valmistelee hallitusohjelman mukaista ilmasto- ja energiastrategiaa, mikä valmistuu syksyyn 2021 mennessä. Strategia toteutetaan samanaikaisesti keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman kanssa, missä määritellään myös edellä mainitun taakanjakoasetuksen vaatimat toimet. Päähuomio strategiassa kohdistuu EU:n vuodelle 2030 asettamien ilmasto- ja energiatavoitteiden täyttämiseen sekä hallitusohjelman hiilineutraalius 2035 - tavoitteeseen.¹⁸ Edellinen ilmasto- ja energiastrategia on vuodelta 2016. Tuolloin tuulivoimatuotannon arveltiin syöttötariffijärjestelmästä luopumisesta johtuen hidastuvan 2020-luvulla merkittävästi edellisen vuosikymmenen kehityksestä.¹⁹

¹³ Kolmen reaktorin yhteenlaskettu teho on noin 3,4 gigawattia. www.iaea.org, vierailtu 12.1.2021.

¹⁴ KOM (2020) 741, s. 18.

¹⁵ C (2020) 773, s. 1.

¹⁶ Ilmastolain uudistus, www.ymp.fi, vierailtu 25.4.2021.

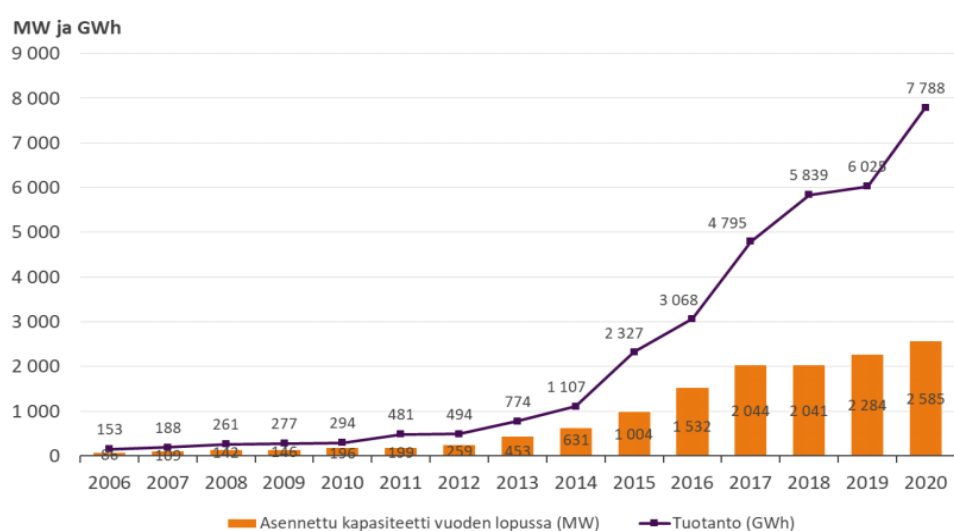
¹⁷ Hallitusohjelma 2019, s. 30 ja 37.

¹⁸ *Kuuva* 2020, s. 10–12.

¹⁹ Valtioneuvoston selonteko 2017, s. 31 ja 42.

EU:n pitkän aikavälin tavoitteet asettivat myös jäsenvaltioille velvoitteen laatia kansalliset pitkän aikavälin strategiat.²⁰ Suomen strategiassa tarkastellaan kolmea eri skenaariota. Nykyisillä toimilla tapahtuvaa kehitystä kuvaavan vertailuskenaarion lisäksi esitellään kaksi vaihtoehtoista vähäpäästöistä skenaariota. Strategian keskeisenä sisältönä on esittää näkemys kasviuonekaasupäästöjen sekä hiilinielujen kehityksestä vuoteen 2050. Strategiassa tuulivoiman tuotannon nähdään nousevan voimakkaasti aina vuoteen 2035 asti, minkä jälkeen aurinkoenergia nousee rinnalle uusiutuvan energian osuutta edelleen kasvattavana energialähteenä. Tuulivoiman osalta on kuitenkin myös huomioitu kilpailukyvyn nopea kehitys, mikä vaikeuttaa lähivuosikymmenien kasvun ennustamista. Laadittu strategia ei ole poliittinen linjaus eikä siinä tehdä esitystä siitä mille sektoreille päästövähennykset tulisi kohdistaa.²¹

Tuulivoimatuotannon kasvu Suomessa on ollut merkittävää viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuonna 2010 tuulivoiman asennettu kapasiteetti oli 196 megawattia (MW) ja tuotanto 294 gigawattituntia (GW h), kun taas vuonna 2020 asennettu kapasiteetti oli jo 2 585 MW ja tuotanto 7 788 GW h.



Kuva 1. Suomen tuulivoimatuotannon kehitys 2000-luvulla.²²

Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n vuosittain julkaiseman kartoituksen perusteella Suomessa oli tammikuuhun 2021 mennessä julkaistu 21 408 MW:n edestä tuulivoimahankkeita. Näistä merelle suunniteltujen hankkeiden osuus oli 2 847 MW.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta. (EU) 2018/1999, 3 artikla.

²¹ Pitkän aikavälin strategia 2020, s. 7–8 ja 12.

²² Energiateollisuus ry 2021, s. 9.

Puolestaan lukumäärällisesti suunnitteilla olevista 249 tuulivoimahankkeesta vain yhdeksän oli merituulivoimahankkeita.²³ Merituulivoimahankkeiden merkittävästi pienempää osuutta selittävät erityisesti kustannustekijät. Energiantuotannon kautta lasketut käyttö-, huolto- ja kunnossapitokustannukset maatuulivoimalle arvioidaan olevan noin 10 euroa / MW h, kun taas merituulivoiman kustannukset ovat noin 20–30 euroa / MW h.²⁴ Suomen rannikkoalueilla oleva merituulivoimapotentiaali on kuitenkin Itämeren alueen maista ylivoimaisesti suurin.²⁵ Näin ollen merituulivoimarakentamista koskevien oikeudellisten kysymysten tutkimista voidaan pitää tarpeellisena.

1.2 Tutkimuskysymys ja keskeiset rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää vesilain (VL, 587/2011) mukaisen vesiluvan merkitys osana merituulivoimarakentamisen lupaprosessia. Vesiluvalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa vesilain 3 luvun mukaista luvanvaraiselle vesitaloushankkeelle vaadittavaa lupaa. Luvasta käytetään myös nimitystä vesitalouslupa. Eri lupamenettelyjen selvittämisen lisäksi merkitystä arvioidaan tutkimalla vesiluvan yhteensovittamisen mahdollisuuksia suhteessa muihin vaadittaviin lupiin sekä kaavoitukseen.

Tämänhetkisessä tilanteessa kukin päätöksentekojärjestelmä on luotu toteuttamaan tiettyä valvontaintressiä. Tuulivoiman lupaprosessissa on siten osallisena useita eri viranomaisia ja heidän intressinsä myöntää toimivaltansa alaisia lupia vaihtelevat. Esimerkiksi Puolustusvoimien myönteinen tuulivoimalausunto on riippuvainen tuulivoimaloiden sijainnista suhteessa ilma- ja meritilannekuvaa tuottaviin sensoreihin²⁶ ja puolestaan kunnilla, jotka vastaavat muun muassa tuulivoimapuistojen kaavoituksesta, merkittävänä intresseinä ovat tuulivoimahankkeiden työllistävä vaikutus sekä kiinteistöverotuotto. Esimerkiksi vuonna 2019 rannikolla sijaitseva Kalajoen kaupunki sai 62 tuulivoimalasta 1,75 miljoonaa euroa kiinteistöverotuloja. Tilinpäätöksessään kaupunki korostaa tuulivoiman merkitystä yhtenä tulonlähteistään: ”*Tuulivoimarakentamisella on voimakas vaikutus talouteen. Tulevina vuosina odotetaan rakentuvan lähes 60 tuulivoimalaa lisää. Tämä eheyttää*

²³ Tuulivoimahankkeet Suomessa 1/2021. FCG Finnish Consulting Group Oy.

²⁴ Putkonen - Sundelin 2013, s. 13.

²⁵ Selvitys kattoi kaikki Itämeren maat, mukaan lukien Saksan ja Tanskan. BASREC 2012 s. 35–36.

²⁶ YM 2016, s. 96.

*kaupungin kiristynyttä taloustilannetta ja lisää lainojen takaisinmaksukykyä.*²⁷ Intressivertailuun pohjautuvan vesiluvan myöntää puolestaan hankealueella toimivaltainen aluehallintovirasto (AVI) noudattamalla oikeusharkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että AVI on sidottu niihin edellytyksiin, mitkä laissa kulloinkin on säädetty.

Tutkimus on rajattu Suomen aluevesille rakennettavaan tuulivoimaan. Merituulivoimala merialueella määritellään tässä tutkielmassa mukailten vesilain 1 luvun 3.1 §:n 3 kohdan mukaista vesialueen määritelmää: merituulivoimalalla tarkoitetaan voimalaa, minkä perustukset jäävät muutoin kuin tilapäisesti veden alle. Tästä syystä esimerkiksi Kemin Ajoksen merituulivoimapuistoa ei tässä tutkielmassa ei lueta merituulivoimaksi, sillä puiston voimalat ovat rakennettu maalle, keinosaarille ja aallonmurtajille.²⁸ Aluevedet jakaantuvat sisäisiin sekä ulkoisiin aluevesiin lain Suomen aluevesien rajoista (463/1956) sekä asetuksen Suomen aluevesien rajoista annetun lain soveltamisesta (993/1995) mukaisesti. Ne ovat puolestaan jaettu lain kuntarajojen määrittämisestä Suomen aluevesillä (483/1996) mukaisesti rannikoilla sijaitseville kunnille. Merialuesuunnitelmassa, mitä käsitellään myöhemmin alaluvussa 3.2, suurin osa energiantuotannolle soveltuvista alueista on sijoitettu juuri aluevesille.²⁹ Nämä merkinnät mukailevat suurelta osin maakuntakaavojen tuulivoima-alueita.³⁰ Muita merkittäviä syitä rajaukselle ovat tuulivoimarakentamisen tekninen kehitys sekä kustannustehokkuus. Tekniikan osalta merituulivoiman haasteet ilmenevät erityisesti rakennettaessa tuulivoimapuistoja rannikkoalueita kauemmaksi. Kauemmas merelle sijoitettava tuulivoima on myös vielä melko uutta, joten taloudellisten riskien ennustaminen koko projektin elinkaaren ajalle on haastavaa, mikä luo hankkeille normaalia suuremman taloudellisen riskin.³¹

Tutkimuksesta on siten rajattu ulos Suomen talousvyöhykkeelle³² sijoittuva merituulivoimarakentaminen. Rakennettaessa talousvyöhykkeelle tuulivoiman

²⁷ Kalajoen kaupungin tilinpäätös 2019, s. 16.

²⁸ www.ox2.com, vierailtu 7.4.2021.

²⁹ Suomen merialuesuunnitelma 2030, www.merialuesuunnitelma.fi.

³⁰ Ks. esim. Lapin meri- ja rannikkoalueen tuulivoimamaakuntakaava ja Pohjois-Pohjanmaan 1. vaihemaakuntakaava.

³¹ *Paukku – Similä* 2020, s. 12.

³² Suomen talousvyöhyke käsittää Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, minkä ulkoraja määräytyy Suomen vieraiden valtioiden kanssa tekemien sopimusten mukaisesti ja minkä ulkorajan sijainti osoitetaan valtioneuvoston asetuksella (laki Suomen talousvyöhykkeestä 1058/2004).

lupaprosessi on suurelta osin erilainen verrattuna aluevesille rakentamiseen, vaikkakin talousvyöhykkeellä on myös haettava vesilupaa vesilain 4 §:n mukaisesti. Talousvyöhykkeelle rakennettaessa valtioneuvosto myöntää muun muassa tutkimusluvan sekä hyödyntämis- ja rakentamisoikeuden tuulivoimahankkeelle, minkä vuoksi se poikkeaa aluevesille rakennettavasta merituulivoimasta (laki Suomen talousvyöhykkeestä 6–8 §). Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu myös enimmäkseen yksityiskäyttöön tarkoitettut pientuulivoimalat, mitkä jäävät kokonsa tai tehojen puolesta osittain tai kokonaan tyypillisen tuulivoimahankkeen lupaprosessin ulkopuolelle. Näin ollen tutkimuksessa otetaan huomioon ainoastaan teollisen kokoluokan tuulivoimalat, millä tässä tutkielmassa tarkoitetaan yli 100 metriä korkeita voimaloita.³³ Eriävän lupaprosessin vuoksi tutkimuksesta on rajattu ulkopuolelle myös Ahvenanmaalle sijoittuva tuulivoima.³⁴

1.3 Tutkimusaineisto ja tutkielman rakenne

Tutkielmassa käsitellään useita eri lakeja liittyen merituulivoimarakentamisen lupaprosessiin. Tutkimuskysymys kiteytyy kuitenkin kahden lain, maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) sekä vesilain, ympärille. Tutkimuksessa on hyödynnetty runsaasti lainvalmistelumateriaalia sekä MRL:n osalta lain kokonaisuudistusta koskeva materiaali tutkimuksen kannalta tarpeellisin osin. Ympäristöoikeudessa kansainvälisillä sopimuksilla sekä Eurooppa-oikeudellisilla oikeuslähteillä on keskeisempi merkitys kuin tietyillä muilla oikeudenaloilla.³⁵ Niin kansalliset kuin kansainvälisetkin sopimukset, strategiat sekä kehitysohjelmat ovat huomioitu tutkielmassa. Suuressa mittakaavassa EU:n merkitys tuulivoiman edistäjänä on merkittävä, kuten luvusta 1.1 käy ilmi.

Keskeisenä tutkimusaineistona toimii kotimainen oikeuskirjallisuus. Oikeudellisia aikakausjulkaisuja, kuten esimerkiksi Ympäristöjuridiikan artikkeleita, on pyritty hyödyntämään mahdollisimman laajasti tutkimusta tehdessä. Vesioikeuden osalta 2000-luvun oikeuskirjallisuus nojaa pitkälti Erkki J. Hollon tuotantoon. Ympäristöministeriö sekä muut viranomaistahot julkaisevat jatkuvasti tuulivoimaan

³³ Rakennetut voimalat ovat noin 120–175 metriä korkeita. www.tuulivoimayhdistys.fi, vierailtu 17.2.2021.

³⁴ Ahvenanmaan maakuntahallitus hallitsee sille kuuluvia aluevesiä (Ahvenanmaan itsehallintolaki 2 §, 1144/1991). Näin ollen suurin osa Ahvenanmaalle sijoittuvan tuulivoimahankkeen luvista tulee hakea maakuntahallitukselta muiden viranomaisten sijaan.

³⁵ *Määttä – Paso* 2009, s. 18.

liittyviä asiantuntijaraportteja. Viranomaisaineistoa onkin hyödynnetty runsaasti tässä tutkielmassa. Aineistot ovat osittain myös paikanneet mainiosti vanhentunutta oikeuskirjallisuutta. Oikeuskäytäntöä on käytetty hyväksi selvitetessä tuomioistuinten sekä viranomaisten kantoja tuulivoima- ja vesilupamenettelyissä.³⁶ Aineisto tukeutuu osittain vahvasti myös lainvoimaisiin lupa- ja kaavoitusaineistoihin. Näin erityisesti niissä tilanteissa, mihin ei ole saatavilla vastauksia oikeuskirjallisuuden tai viranomaisen ohjeistuksen kautta. Viitattaessa kyseisiin päätöksiin on huomioitu, ettei aineistolla ole sitovia vaikutuksia muihin lupapäätöksiin. Myös tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostuksia on hyödynnetty tutkimuksessa. Vertailemalla edellä mainittujen päätösten selvityksiä on pystytty tekemään johtopäätöksiä päätösten keskinäisistä suhteista sekä niiden päällekkäisyyksistä.

Ensimmäisessä asialuvussa perehdytään merituulivoimarakentamisen lupaprosesseihin. Tämän luvun tarkastelun ulkopuolelle jäävät maankäytön suunnittelu sekä vesilupa, sillä niitä käsitellään jäljempänä omissa luvuissaan. Luvun tarkoituksena on avata yleisellä tasolla menettelyjen eri vaiheita ja antaa lukijalle kokonaiskuva luvituksen eri vaiheista sekä niiden kestosta. Toisessa asialuvussa tutkitaan merituulivoimarakentamisen maankäytön suunnittelua. Vaikka tutkimuskysymys käsittelee merialueille sijoitettavaa tuulivoimaa ja erityisesti vesilain mukaista vesilupaa, on kaavoituksen läpikäyminen omassa luvussa oleellista, sillä maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö koskee yhtä lailla maa- sekä vesialueita. Vesilupaa koskevassa luvussa käydään ensiksi läpi vesioikeuden perusteita, vesialueiden hallintaan liittyviä kysymyksiä, vesilain rakennetta sekä kansainvälisen oikeuden vaikutuksia. Tämän jälkeen perehdytään vesiluvan lupamenettelyyn ja siitä syntyvän vesilupapäätöksen sisältöön. Luvun lopuksi tutkitaan yhteensovittamismahdollisuuksia sekä valikoitujen EU:n jäsenmaiden merituulivoimarakentamisen edellytyksiä. Viimeisessä luvussa selostetaan tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset. Tämän lisäksi pohditaan merituulivoiman tämänhetkistä tilannetta sekä ehdotetaan ratkaisuja tutkimuksessa heränneisiin

³⁶ Rajaus kirjallisuuden ja oikeuskäytännön osalta on suoritettu siten, että ennen vuotta 2000 julkaistuja tuomioita tai artikkeleita ei ole otettu huomioon tutkimuksessa. Syynä tähän on edellä mainittu tuulivoiman nopea kehitys.

haasteisiin lupaprosessien osalta. Viimeisenä tutkielmassa tarkastellaan merituulivoimarakentamisen tulevaisuuden näkymiä.

1.4 Tutkielman metodinen kehys

Tämän tutkielman menetelmä on *lainopillinen* eli *oikeusdogmaattinen*. Lainopin tehtävänä on selventää voimassa olevan oikeuden sisältöä sekä systematisoida voimassa olevaa normatiivista materiaalia.³⁷ Lainoppi tutkii siis sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä, tässä tutkimuksessa erityisesti oikeuskirjallisuudesta, viranomaislähteistä sekä lainvalmisteluaineistosta, löytyvällä materiaalilla on.³⁸ Vaikka tutkimuksen keskeisenä kohteena on voimassa olevan lainsäädännön tutkiminen ja sen systeminen tulkinta³⁹ (*de lege lata*), on tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella selvitetty myös ehdotuksia lainsäädännön uudistamiseksi (*de lege ferenda*).⁴⁰ Kun tutkimuksen välillisenä tavoitteena on pyrkiä selvittämään merituulivoimarakentamisen lupaprosessin mahdollisia haasteita, sisältyy tutkielmaan myös ongelmakeskeisen lainopin piirteitä.⁴¹ Tutkimuksen aihe käsittelee uudehkon ja laaja-alaisen ympäristöön vaikuttavan hankkeen toteuttamista ympäristölainsäädäntömme puitteissa, mitä ei läheskään kaikilta osin ole sovitettu antamaan selkeitä vastauksia kyseisten hankkeiden osalta. Näin ollen tilanne itseoikeutetusti aikaansaa useita tulkinnallisia kysymyksiä.

Systematisointeja tuottavaa lainopin tasoa voidaan kutsua teoreettiseksi lainopiksi ja oikeusjärjestyksen sisältöä selventävää tulkintaa käytännölliseksi lainopiksi. Teoreettinen lainoppi pyrkii avaamaan käsitteellisiä mahdollisuuksia sellaisille kysymyksille, joiden eteen käytännöllinen lainoppi joutuu.⁴² Kummallakin lainopeista on omat metodinsa kuitenkin niin, että opit ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.⁴³ Kyseinen vuorovaikutussuhde on havaittavissa myös tässä tutkielmassa. Teoreettinen lainoppi näkyy eri merituulivoimarakentamiseen liittyvien lakien, asetusten sekä

³⁷ Kokko 2016, s. 31.

³⁸ Hirvonen 2011, s. 23.

³⁹ *Systemisessä tulkinnassa* sovellettavaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. *Määttä – Paso* 2009, s. 34.

⁴⁰ Oikeustieteellinen opinnäyte – kokoomateos / *Määttä* 2016, s.151.

⁴¹ Minun metodini / *Kangas* 1997, s. 106–107.

⁴² Minun metodini / *Aarnio* 1997, s. 53.

⁴³ Minun metodini / *Aarnio* 1997, s. 37.

viranomaisohjeiden systemaattisena tulkintana ja pyrkimyksenä saavuttaa selkeä kokonaiskuva. Voidakseen perustellusti arvioida yhden osatekijän merkityksellisyyttä, on ensin saatava käsitys kokonaisuudesta. Suoritetun systematisoinnin jälkeen tai sen aikana on luonnollista selventää ja perustella saavutettuja tuloksia, eli tulkita oikeusnormeja käytännöllisen lainopin kautta. Systemaattista tulkintaa enemmän tutkimuksessa nousee kuitenkin esiin edellä mainittu systeeminen tulkinta, minkä avulla tutkitaan yksittäisten säädöskäytännön roolia osana laajempaa kokonaisuutta. Tässä tutkimuksessa tutkitaan erityisesti vesilain roolia osana merituulivoimarakentamiseen liittyvää säädöskokonaisuutta. Kuten systemaattinen tulkinta, niin myös systeeminen tulkintamalli edellyttää tutkijalta valitun aiheen säädösympäristön kokonaisvaltaista tuntemista.⁴⁴ Kyseisten tulkintojen ero on siinä, että systeeminen tulkinta tuottaa järjestelmäperäisiä argumentteja ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, onko tarkoitettu järjestelmä yhdenmukainen eli järjestelmällinen. Systemaattinen tulkinta voidaan puolestaan nähdä tukeutuvan järjestelmällisyyteen.⁴⁵

Ympäristöoikeushistoria ei ole suomalaisessa oikeustieteessä vakiintunut näkökulma. Näkökulman ominaispiirteet erottuvat niin ympäristöoikeuden, oikeushistorian kuin ympäristöhistoriankin tutkimusperinteistä.⁴⁶ Ympäristöoikeudellinen tutkimus onkin pääasiassa keskittynyt voimassa olevaan oikeuteen ja niin on asian laita myös tässä tutkimuksessa. Merkittävin syy tähän valintaan on tuulivoimatuotannon nopeatempoinen tekninen sekä oikeudellinen kehitys, joka tuottaa sellaisia haasteita, mitä esimerkiksi 2000-luvun alussa ei ollut mahdollista havaita. Vesilupamenettelyä käsittelevässä luvussa perehdytään kuitenkin myös lähihistoriaan ja vanhentuneeseen oikeuteen käymällä läpi lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia 2000-luvun aikana. Maankäytön suunnittelua koskevassa luvussa sivutaan puolestaan viimeisten vuosikymmenten ajanjaksona tapahtuneita muutoksia tuulivoimarakentamisen kaavoitusratkaisuuissa.

Kartoittaessa valikoitujen EU:n jäsenmaiden merituulivoimarakentamisen lupaprosesseja, tavoitteena ei ole suorittaa oppikirjamaista tai systemaattista oikeusvertailua⁴⁷ eikä tarjota kattavaa esitystä jäsenvaltioiden tuulivoimatilanteesta,

⁴⁴ Määttä – Paso 2009, s. 36–37.

⁴⁵ Määttä – Soininen 2016, s. 1040.

⁴⁶ Herler 2006, s. 10.

⁴⁷ Vertailua, missä ei pohdita vieraan oikeuden teoreettisia taustaehtoja, vaan keskitytään oman oikeuden kehittämiseen tai kritiikkiin, ei ole systemaattista vertailua. Husa 2010, s. 715.

vaan tarkoituksena on herättää ajatuksia muualla tehdyistä tuulivoimarakentamisen lupamenettelyjä koskevista ratkaisuista. Kyseessä on siten lainopillista tutkimusta tukeva vieraan oikeuden tarkastelu. Vertailevassa oikeustieteessä ei voida ennalta päättää, saadaanko tulokseksi samankaltaisuutta vai erilaisuutta, sillä lopputulos on riippuvainen tutkimuksen tuloksista eikä valitusta lähestymistavasta.⁴⁸ Mikäli tällainen päätös tehdään, on kyseessä tutkimuspoliittinen valinta.⁴⁹ Lähestymiskulmaksi ei siten ole valittu pelkästään eri maiden eroavaisuuksia, vaan aihetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti saatavilla olevan aineiston pohjalta.

⁴⁸ Husa 2010, s. 706.

⁴⁹ Husa 2017, s. 1098.

2 Merituulivoimarakentamisen lupaprosessi

Tässä luvussa käydään yleisellä tasolla läpi merituulivoimarakentamisen lupaprosessi. Tuulivoimaprojektissa on useita eri vaiheita, mitkä on mahdollista toteuttaa samanaikaisesti. Tiettyjä lupamenettelyjä on myös mahdollistaa yhdistää. Nämä yhteensovittamismahdollisuudet on huomioitu kussakin luvussa sekä erityisesti vesiluvan näkökulmasta luvussa 4.5, missä käydään läpi myös direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uusiutuvan energian direktiivi, (EU) 2018/2001) sekä laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (yhteensovittamislaki, 764/2019). Osaa tuulivoimarakentamiseen vaadittavista luvista ei kutsuta nimenomaisesti luviksi, vaan esimerkiksi päätöksiksi tai lausunnoiksi. Kuitenkin puhuttaessa merituulivoimahankkeen eri lupavaiheista yhtenä kokonaisuutena, käytetään tässä tutkielmassa niistä yhteisnimitystä *luvut*. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus sekä vesilain mukainen vesitaloushankkeen vesilupa käsitellään omissa luvuissaan. Seuraavaksi käsiteltävät luvat vaaditaan lähtökohtaisesti myös maa-alueille rakennettavaan tuulivoimaan, sillä merelle rakennettavan tuulivoiman mantereelle rakennettavasta tuulivoimasta erottaa lähtökohtaisesti ainoastaan vesiluvan tarve.

2.1 Esiselvitykset ja oikeus vesialueeseen

Tuulivoimahankkeen sijoittamisen merialueille aloittavat esiselvitykset, joiden tarkoituksena on löytää sopiva sijoitusalue sekä alustavasti selvittää projektin tekniset, taloudelliset, ympäristölliset ja maankäytölliset edellytykset. Lain oikeudesta yleisiin vesialueisiin (yleisvesiL, 204/1966) 1 §:n mukaisesti Suomessa olevat vesialueet, siltä osin kuin ne ovat kylän rajojen ulkopuolella, kuuluvat valtion omaisuuteen. Noin 75 prosenttia vesialueista merialueella on yleisiä vesialueita, joten valtio omistaa mittavan osan tuulivoimalle suunnitelluista sijoitusalueista.⁵⁰ Merituulivoimahankkeiden osalta maankäyttö- ja vuokrasopimuksia voidaan solmia myös rannikkoalueille, missä valtion ja kunnan lisäksi on mahdollisesti yksityisten omistuksessa olevia vesialueita.⁵¹ Vuokra-alueiden ulkopuolisiin alueisiin on lisäksi

⁵⁰ Tilasto 2019, www.metsa.fi, vierailtu 3.2.2021.

⁵¹ Esimerkiksi Suurhiekan merituulipuiston hankkeessa käyttöoikeussopimuksia on sovittu myös osakaskuntien kanssa. Suurhiekan vesilupa, s. 18.

mahdollista hankkia käyttöoikeus usean eri lainsäädännön avulla.⁵² Omistajarakenteen selkeyttä merialueilla voidaan pitää ilmeisenä etuna suhteessa maatuulivoimarakentamiseen.

Metsähallituksen tehtävänä on puolestaan yleisvesilain 4 §:n mukaisesti hallinnoida valtion omistamia vesialueita.⁵³ Metsähallitus on tiedostanut roolinsa merkittävänä tuulivoimahankkeiden käynnistäjänä. Ilmasto-ohjelmassaan se on ottanut tavoitteekseen moninkertaistaa tuulivoiman tuotantokapasiteetti valtion alueilla vuoteen 2030 mennessä.⁵⁴ Metsähallitus toimii merellä tuulivoiman hankekehittäjänä, käyttöoikeussopimusten myöntäjänä sekä vuokranantajana. Se ei siten rakenna tuulivoimaloita itse tai omista niitä, vaan saattaa hankkeet rakennusvalmiiksi ja myy hankeoikeudet eteenpäin. Vesialueen omistus säilyy silti kaikissa tapauksissa valtiolla.⁵⁵ Merituulivoimahanke voi käynnistyä myös tuulivoimayhtiön, energiayhtiön, kunnan tai muun tahon aloitteesta, jolloin sopivan alueen löydyttyä ensimmäisenä askeleena on neuvottelu vesialueen käyttö- tai vuokraoikeudesta. Muun muassa vesiluvan myöntämisen ehtona on rakennettavan alueen hallinto-oikeuden olemassaolo (VL 3 luvun 4.3 §). Vesiluvan ehtoja sekä vesialueiden hallintaa käydään tarkemmin läpi luvussa 4.

2.2 Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) tavoitteena on ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen edistäminen. Menettelyllä pyritään saavuttamaan ympäristövaikutusten monipuolinen huomioonottaminen ja lisäämään kaikkien osapuolten tiedonsaantia sekä osallistumismahdollisuuksia.⁵⁶ YVA-menettely merituulivoimahankeissa on lähtökohtaisesti aina välttämätön osa lupaprosessia. YVA-menettelystä säädetään lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL, 468/1994) sekä valtioneuvoston asetuksella ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (513/2006). YVAL:n liite 1 listaa

⁵² Esimerkiksi VL 2 luvun 13 §:n ja MRL 161 §:n avulla on mahdollista saada oikeus merikaapelien sijoittamiseksi toisen alueelle.

⁵³ Lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevia vesialueita, mitkä ovat Ahvenanmaan maakuntahallituksen hallinnassa Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n nojalla. Lisäksi valtion omistamia alueita voivat hallinnoida myös muut viranomaiset, kuten puolustusvoimat tai luonnonsuojeluviranomainen.

⁵⁴ Metsähallitus 2020, s. 7.

⁵⁵ Merituulivoima-uutinen, www.metsa.fi, vierailtu 3.2.2021.

⁵⁶ Pölönen 2018, s. 4.

hankkeet, joihin YVA-menettelyä on sovellettava. Liitteen 7e -kohta on seuraava: ”e) tuulivoimalahankkeet, kun yksittäisten laitosten lukumäärä on vähintään 10 kappaletta tai kokonaisteho vähintään 30 megawattia”. Tällä hetkellä kaikissa suunnitteilla olevissa merituulivoimahankkeissa kymmenen tuulivoimalan määrä ylittyy selvästi, joten jo tämä peruste riittää saattamaan YVA-menettelyn pakolliseksi.⁵⁷ ELY-keskus voi myös yksittäistapauksessa päättää, että hankeluettelon raja-arvot alittavaan tuulivoimahankkeeseen on sovellettava YVA-menettelyä, mikäli sen ympäristövaikutukset olisivat todennäköisesti merkittävästi haitallisia.⁵⁸

YVA-menettely jakautuu hankkeesta vastaavan näkökulmasta kahteen vaiheeseen: arviointiohjelman sekä arviointiselostuksen laadintaan. Menettely alkaa, kun hankkeesta vastaava taho toimittaa arviointiohjelman yhteysviranomaiselle, joka tuulivoimahankkeissa on YVAL 10 §:n mukaisesti alueellinen ELY-keskus. Arviointiohjelmaa voi myös edeltää YVAL 8 §:n mukainen ennakkoneuvottelu. Neuvottelun tarkoituksena on edistää osapuolten tiedonvaihtoa sekä mahdollistaa eri menettelyjen tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen. Ennakkoneuvottelu voidaan järjestää yhteysviranomaisen aloitteen lisäksi hankkeesta vastaavan tai muun toimivaltaisen lupaviranomaisen pyynnöstä.⁵⁹ Arviointiohjelmassa kuvaillaan hankkeen toteuttamisvaihtoehdot sekä YVA-proessin aikana tehtävät selvitykset. ELY-keskus kuuluttaa arviointiohjelmaa yleensä 30 päivän ajan, mutta erityisestä syystä kuulutusaika voi myös olla 60 päivää.⁶⁰ Mikäli tuulivoimahankkeella on todennäköisesti toisen valtion alueella ilmeneviä merkittäviä ympäristövaikutuksia, ELY-keskuksen tulee YVAL 5 luvun nojalla toimittaa arviointiohjelma ympäristöministeriöön, joka varaa asianosaisille valtioille tilaisuuden tulla kuulluksi.⁶¹

Kuukauden sisällä kuulutuksen päättymisestä ELY-keskus antaa lausuntonsa arviointiohjelmasta, minkä jälkeen hankkeesta vastaava taho laatii arviointiselostuksen lausuntoon pohjautuen. Arviointiselostuksen saatuaan ELY-

⁵⁷ Tuulivoimalahankkeet Suomessa 1/2021. FCG Finnish Consulting Group Oy.

⁵⁸ YVAL 3.2 §, YVAL:n liite 2 ja YM 2016, s. 44.

⁵⁹ Pölonen 2018, s. 48.

⁶⁰ Hallituksen esityksessä on katsottu, että erityinen syy voisi olla esimerkiksi ympäristövaikutuksiltaan valtioiden rajat ylittävä hanke. HE 259/2016 vp, s. 62.

⁶¹ Valtioiden rajat ylittävien YVA:sta on sovittu niin sanotussa Espoon sopimuksessa (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context). Tornion Röyttän merituulivoimapuistohankkeen YVA-menettelyssä on katsottu ympäristövaikutusten ulottuvan myös Ruotsiin, minkä seurauksena ympäristöministeriöltä toimitettiin aineisto YVA-ohjelmasta Ruotsin ulkoasiainministeriölle. Röyttä YVA 2010, s. 206.

keskus kuuluttaa sitä YVAL 20 §:n mukaisesti 30 tai 60 päivän ajan. Lopuksi ELY-keskus laatii YVAL:n 23 §:n mukaisen perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista kahden kuukauden kuluessa kuulutuksen päättymisestä. Vaikka perustelulla päätelmällä on oikeudellisia vaikutuksia, se ei ole lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 6 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös.⁶² Perusteltu päätelmä sekä ympäristövaikutusten arviointiselostus on YVAL:n 25.1 §:n nojalla liitettävä jokaiseen merituulivoimahanketta koskevaan lupahakemukseen.

Laki pyrkii ohjaamaan YVA-menettelyn ajoittamisen hankkeen varhaiseen vaiheeseen. Lainsäätäjä on katsonut, että tällöin voidaan parhaiten vaikuttaa hankkeen vaihtoehtoihin sekä suunnitteluratkaisuihin.⁶³ Periaatteena on myös, että muiden lakien mukaiset menettelyt sovitettaisiin yhteen YVA-menettelyn kanssa YVAL 6 §:n mukaisesti. Käytännössä tällä tarkoitetaan kaavoituksen ja YVA-menettelyn yhteensovittamista, minkä mahdollistavat YVAL:n 5.1 § sekä MRL:n 9.3 §. Kaikki kaavatyyppit eivät kuitenkaan sovellu menettelyjen yhdistämiseen, vaan yhdistäminen voidaan tehdä vain tilanteissa, joissa kaava laaditaan yksittäisen hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi.⁶⁴ Yhdistämismenettely sopisi siten merituulivoimahankkeisiin, missä tyypillisesti laaditaan hankekohtainen yleiskaava.⁶⁵ Yhteismenettelyssä ympäristövaikutusten arviointi kohdistetaan suoraan hankkeen kaavoitukseen, jolloin YVA-menettelystä tulee osa kaavaprosessia. YVA-menettelystä syntyvät asiakirjat liitetään osaksi kaava-aineistoa ja kaava-asiakirjojen on näin täytettävä sekä MRL:n että YVAL:n vaatimukset. Myös kuulutusmenettelyjen on täytettävä molempien lakien asettamat ehdot.⁶⁶ YVA-lainsäädäntö mahdollistaa myös astetta kevyemmän yhteensovittamisen, milloin ainoastaan menettelyjen kuulemisvaiheet suoritetaan samanaikaisesti. Kuulemisten yhteensovittamisesta on säädetty YVAL 22 §:ssä ja MRL 62a §:ssä.

⁶² Pölönen 2018, s. 49

⁶³ HE 259/2016 vp, s. 61.

⁶⁴ HE 259/2016 vp, s. 72. Yhdistämismenettely sopisi siten merituulivoimahankkeisiin, missä tyypillisesti laaditaan hankekohtainen yleiskaava.

⁶⁵ Yleiskaavan soveltuvuutta käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.

⁶⁶ Pölönen 2018, s. 155–162. Yhteensovittamisen edellyttää hankkeesta vastaavan aloitetta YVAL 5.3 §:n mukaisesti. Tämän lisäksi vaaditaan, että kaavoitusviranomainen sekä YVA-yhteysviranomainen puoltavat yhteensovittamista. HE 259/2016 vp, s. 58.

YVA-menettelyn kokonaiskesto on noin 12–18 kuukautta. Kestoon vaikuttavia tekijöitä ovat hanke-, alue- sekä hanketyyppikohtaiset erot. Halvimmillaan YVA-menettelyn kustannukset ovat olleet kymmeniä tuhansia euroja ja puolestaan kalleimmillaan kokonaiskustannukset ovat nousseet satoihin tuhansiin euroihin.⁶⁷ Vaikka edellä mainittu perusteltu päätelmä ei ole muutoksenhakukelpoinen, ELY-keskus tai toinen muutoksenhakuun oikeutettu voi hakea muutosta YVA-menettelyn puutteellisuuden tai sen suorittamattomuuden perusteella muissa lupapäätöksissä YVAL 34 §:n mukaisesti. Puolestaan hankkeesta vastaava voi YVAL 37 §:n perusteella hakea muutosta arviointimenettelyn soveltamista koskevaan päätökseen. Tätä hankkeesta vastaavan oikeutta voidaan merituulivoimahankkeissa pitää marginaalisena, sillä menettelyn pakollisuus täyttyy useimmiten aina YVAL:n liitteen 1 7e -kohdan mukaisesti.

2.2.1 *Natura-arviointi*

Mikäli tuulivoimahanke joko yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjä luonnonarvoja, on hankkeesta vastaavan arvioitava nämä vaikutukset. Luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) 65.1 §:n mukaan sama velvollisuus koskee hanketta, millä on todennäköisesti Natura-alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tuulivoimaa on siten mahdollista rakentaa myös Natura-alueelle, kunhan alueen suojeluarvot eivät heikkene. Natura-arviointi on proseduurillisesti kevyempi kuin YVA-menettely. Arviointi on rajattu kohdistumaan pelkästään niihin luontoarvoihin, joiden perusteella kyseinen alue on valikoitunut Natura 2000 -verkostoon.⁶⁸ LSL 65.4 §:n mukaisesti Natura-arviointi suoritetaan YVA-menettelyn yhteydessä ja ELY-keskuksen antama Natura-lausunto integroidaan YVA-menettelyssä annettavaan perusteltuun päätelmään.⁶⁹ Natura-verkosta koskevat säännökset on otettava huomioon myös ratkaistaessa kaavoitus- ja lupa-asioita (MRL

⁶⁷ Pölönen 2018, s. 26.

⁶⁸ Pölönen 2018, s. 11.

⁶⁹ Hallituksen esityksen mukaan menettelyjen yhdistäminen on pääsääntö, mistä voidaan kuitenkin poiketa muun muassa silloin, kun Natura-arviointi ei ole tyhjentävästi mahdollista hankkeen puutteellisten tietojen vuoksi. Tällaisissa poikkeustilanteissa arviointi suoritettaisiin silti YVA-menettelyn puitteissa siinä laajuudessa kuin se on mahdollista. HE 259/2016 vp, s. 75.

197 §). Tästä syystä on mahdollista, että esimerkiksi jo maakuntakaavassa on voitu arvioida tuulivoimahankkeen mahdolliset vaikutukset Natura-alueelle.⁷⁰

2.3 Rakennuslupa

Pääsääntönä on, että tuulivoimarakentamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin muuhunkin rakentamiseen.⁷¹ Maankäyttö- ja rakennuslain 126a.1 §:n 4 kohdan mukaan tuulivoimala on mahdollista rakentaa MRL 126 §:n mukaisen toimenpideluvan avulla. Tällä tarkoitetaan kuitenkin lähinnä vain kotitarvekäyttöä palvelevia pieniä tuulivoimaloita.⁷² Näin ollen teollisen kokoluokan merituulivoimahankkeissa käytettävien tuulivoimaloiden rakentaminen edellyttää aina MRL:n 125 §:n mukaista rakennuslupaa. Lupaviranomaisena toimii MRL 131.1 §:n nojalla kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

MRL 131.1 ja 132.2 § asettavat rakennuslupahakemuksen sisältövaatimuksiksi muun muassa selvityksen rakennuspaikan hallinnasta, pääpiirustukset voimaloista sekä YVA-menettelyn mukaisen arviointiselostuksen ja siitä annetun perustellun päätelmän. Vaatimukset voivat vaihdella kunnittain, sillä MRL 131.2 §:n 6 kohta antaa mahdollisuuden vaatia lupahakemuksen ratkaisemiseksi myös muuta olennaista selvitystä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 64 § nimeää lisäksi tarkempia vaatimuksia tuulivoimalan rakentamiseen. Asetuksen mukaan lupahakemukseen tulee liittää selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin sekä selvitys hakijan lähimmistä suunnitelluista muista tuulivoimaloista. Rakennusluvan yleiset ja erityiset edellytykset vaihtelevat MRL 135–137 §:ien mukaisesti riippuen siitä, mikä oikeusvaikutteinen kaava rakennettavalla alueella on voimassa. Rakennushankkeen on oltava kaavoituksen mukainen, jotta rakennusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Teollisen kokoluokan tuulivoimaloiden rakentaminen ei siten voi pohjautua pelkkään rakennuslupaan.⁷³ Tuulivoimarakentamista koskee oleellisesti MRL:iin vuonna 2011 lisätty 10a luku

⁷⁰ Tapauksessa KHO 20.3.2008 taltio 591 on katsottu, että maakuntakaava oli LSL:ssä tarkoitettu suunnitelma, mikä edellytti Natura 2000 -verkostoon kohdistuvien vaikutusten arvioimista.

⁷¹ YM 2016, s. 37.

⁷² HE 141/2010, s. 11. Lisäksi on huomioitava MRL 113.2 §, minkä nojalla myös kevyt rakennelma tai pienehkö laitos vaatii rakennusluvan, jos sillä on erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia. Näihin rinnastuvat myös pienet tuulivoimalat.

⁷³ YM 2016, s. 39. Suunnittelutarvealueen ja -ratkaisun tarjoamia mahdollisuuksia käsitellään luvussa 3.5.

(MRL 134/2011). MRL 77a §:n mukaisesti rakennusluvan erityisten edellytysten täytyminen voidaan selvittää tuulivoimayleiskaavassa. Tällöin rakennusluvan myöntäminen ei edellytä suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa. Tuulivoimayleiskaavaa ja kaavoitusprosessia käydään syvällisemmin läpi luvussa 3.4.

Kun lupahakemus on tullut vireille, rakennusvalvontaviranomainen antaa sen tiedoksi naapureille MRL 133.1 §:n mukaisesti. MRA 65.1 §:n mukaan naapureille on annettava vähintään 14 päivää aikaa huomautuksen tekemiseen. Hakemuksesta on lisäksi pyydettävä MRL 133.4 §:n mukainen lausunto ELY-keskukselta, mikäli alue on maakuntakaavassa varattu virkistys- tai suojelualueeksi. Vakiintuneena käytäntönä tuulivoimaloiden rakennuslupia myönnettäessä on ollut, että rakennusluvut on voitu myöntää ilman tarkkojen teknisten tietojen yksilöintiä.⁷⁴ Viime vuosien oikeuskäytännön perusteella voitaisiin kuitenkin katsoa, että tuulivoimaloiden rakentamiselta edellytetään entistä täsmällisempää tietojen yksilöintiä jo hakemusvaiheessa.⁷⁵ Rakennuslupamenettelyn kesto on muutamia kuukausia riippuen hankkeen laajuudesta. Päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen MRL 190 §:n mukaisesti. Kun rakennuslupa on saanut lainvoiman, hanke tulee MRL 143 §:n mukaisesti aloittaa kolmen vuoden kuluessa. Rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää rakennusluvan voimassaoloa enintään kahdella vuodella.⁷⁶

MRL:n uudistuksessa on suunnitteilla luopuminen jaosta rakennus- ja toimenpidelupa. Uudistuksen jälkeen haettavissa olisi enää rakentamislupa, mille on esitetty korkeampaa lupakynnystä verrattuna nykyiseen rakennuslupa. Rakentamislupa koostuisi sijoittamis- ja toteuttamisluvasta. Erikseen arvioitavalla sijoittamisluvalla varmistettaisiin hankkeen kaavanmukaisuus ja muu alueidenkäyttöllinen tarkastelu, kuten nykyiseen rakennuslupaan kuuluva sijoittumisharkinta. Toteuttamisluvalla puolestaan varmistettaisiin olennaisten teknisten vaatimusten täytyminen. Tämän odotetaan tietyissä tilanteissa sujuvoittavan kokonaisprosessia. Rakentamislupaan liittyvät uudistukset eivät näiden tietojen

⁷⁴ Leino – Iso-Markku 2019, s. 44.

⁷⁵ KHO 2019:125. Lupahakemuksessa oli esitetty ainoastaan voimaloiden alustavat mitat, joista ei ollut luotettavasti arvioitavissa, täyttyvätkö rakennusluvan myöntämisen edellytykset. Ks. myös KHO 2019:126.

⁷⁶ MRL 201 a §:n mukaisesti rakennuslupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan myöntää myös lainvoimaa vailla olevan hyväksytyin tuulivoimayleiskaavan perusteella.

valossa tulisi muuttamaan tilannetta tuulivoimarakentamisen osalta, sillä yhtenä lupaedellytyksenä on säilymässä vähintään 30 metriä korkeat mastot.⁷⁷ Sen sijaan itsenäisesti ratkaistava sijoittamislupa helpottaisi tilanteita, missä hankkeesta vastaava haluaa ensin selvittää, voiko aiottu tuulivoimarakentaminen sijoittua valitulle alueelle. Uudistus myös todennäköisesti aikaistaisi luvan hankkimista verrattuna nykytilanteeseen, kun voimaloista ei tarvitsisi antaa niin tarkkoja yksilöintitietoja.

2.4 Sähköverkkoon liittyminen

Tuulivoimapuiston hyödyntäminen edellyttää luonnollisesti sähköjohtojen rakentamista. Tuulivoimatuottajan on tehtävä sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen sopimus sähköverkkoon liittymisestä sekä sähkönsiirrosta. Ympäristöministeriön tuulivoimarakentamista koskevan oppaan mukaan verkkoliitynnästä tulee neuvotella sähköverkon haltijan kanssa hankkeen alkuvaiheessa.⁷⁸ Suomessa kantaverkosta⁷⁹ vastaava yhtiö on valtion omistama Fingrid Oyj, kun taas alueverkoista⁸⁰ vastaavat paikalliset alueverkkoyhtiöt.⁸¹ Merituulivoimahankkeissa sähkönsiirto voimaloista mantereelle toteutetaan yleensä mereen upotettavien kaapeleiden avulla.⁸² Kaapeleiden sijoittaminen aiheuttaa muutoksia merenpohjassa, minkä seurauksena asia täytyy huomioida vesilupamenettelyssä. Merituulipuistoille myönnettyissä vesiluvissa on annettu lupamääräyksiä liittyen kaapeleiden asentamiseen.⁸³ Kansallisen lainsäädännön mukaan yritykset vastaavat itse liittymisjohdosta sähköverkkoon toisin kuin tietyissä muissa Euroopan maissa, missä merituulivoima on yleisempää.⁸⁴ Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan merituulivoimarakentamisen sääntelyä käsitellään luvussa 4.6.

Tuulipuistot liitetään aina joko 400 kilovoltin (kV), 200kV:n tai 110 kV:n jännitteiseen kantaverkkoon.⁸⁵ Yli 110 kV:n voimajohtojen rakentamiseen on haettava

⁷⁷ Lehtinen 2020, s. 10–11.

⁷⁸ YM 2016. s. 58.

⁷⁹ Kantaverkko on valtakunnallinen suurjännitteinen sähkönsiirtoverkko, johon kuuluvat 400 ja 220 kilovoltin (kV) sekä tärkeimmät 110 kV:n johdot ja sähköasemat. Hallberg ym. 2020, s. 1038–1039.

⁸⁰ Alueverkko muodostuu kantaverkkoon kuulumattomista, vähintään 110 kV:n johdoista. Hallberg ym. 2020, s. 1038–1039.

⁸¹ www.energiavirasto.fi, vierailtu 10.2.2021. Sähkömarkkinalain 8.1 §:n mukaan Energiavirasto määrää yhden tahon järjestelmästä vastaavaksi kantaverkonhaltijaksi.

⁸² Ks. esim. Tahkoluoto YVA 2021, s. 211 ja Maanahkiainen YVA 2010, s. 95.

⁸³ Tahkoluodon vesilupa, s. 35–38 ja Suurhiekan vesilupa, s. 108–114.

⁸⁴ Valtioneuvosto 2021, s. 34.

⁸⁵ YM 2016. s. 59.

sähkömarkkinalain 14–17 §:n mukainen hankelupa. Lupaa haetaan Energiavirastolta ja lupahakemuksen vaatimuksina ovat valtioneuvoston asetuksen sähkömarkkinoista (65/2009) 4 §:n mukaisesti muun muassa tekniset tiedot hankkeesta, yleissuunnitelmakartta voimajohdoista sekä lausunto verkonhaltijalta, jonka sähköverkkoon voimajohto on tarkoitus liittää. Sähkömarkkinalain 16.1 § asettaa luvan myöntämisen edellytykseksi rakentamisen tarpeellisuuden sähkön siirron turvaamiseksi. Hankeluvassa ei sähkömarkkinalain 14.3 §:n mukaisesti määritellä johdon reittiä, eikä luvan myöntämiselle tarvitse olla aluevarausta tai kunnan suostumusta. Hankelupapäätökseen on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudelta sähkömarkkinalain 114.3 §:n nojalla. Sähkömarkkinalain 14.2 §:n mukaisesti hankelupaa ei vaadita tuulivoimapuistojen sisäisten johtojen rakentamiseen. Oikeuskäytännössä tuulivoimalat yhdistäviä yksittäisiä johtoja on pidetty MRL 161 §:n tarkoittamina kiinteistöä palvelevina johtoina, joiden sijoittamisesta voidaan määrätä kyseisen lainkohdan nojalla.⁸⁶ Kiinteistön omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan kiinteistöä palvelevien johtojen sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle. Merialueelle tuulivoimaloiden sisäisiä johtoja sijoittaessa vesialueen omistusrakenteen selkeys oletettavasti helpottaa sopimista myös MRL 161 §:n mukaisessa menettelyssä, mikäli tätä vaihtoehtoa johtojen sijoittamiseksi päätetään soveltaa.

Johtoreitin käyttöoikeuden hankinta vähintään 110 kV:n johdoille tapahtuu pääsääntöisesti lain kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (lunastuslaki, 603/1977) 5 §:n mukaisessa menettelyssä. Meri- ja maatuulivoimahankkeissa alueen omistusoikeus säilyy lähes poikkeuksetta omistajalla, jolloin lunastuslupa antaa ainoastaan oikeuden käyttää aluetta voimajohdon sijoittamista varten.⁸⁷ Lunastusluvan lisäksi voidaan hakea myös lain 58 §:n mukaista ennakkohaltuunottoa, minkä avulla työt voidaan aloittaa mahdollisimman pikaisesti. Lunastus- ja ennakkohaltuunottoluvan käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö ja luvat myöntää valtioneuvosto. Lunastus- ja ennakkohaltuunottoluvan myöntämisen jälkeen Maanmittauslaitos järjestää lunastuslain 11 §:n mukaisen lunastustoimituksen. Valtioneuvoston myöntämästä lunastusluvasta voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta

⁸⁶ KHO 2015:69.

⁸⁷ YM 2016, s. 60.

lunastuslain 87 §:n mukaan ennakkohaltuunottoluvan myöntämistä koskevaan päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta. Lunastusluvan käsittely kestää tavallisesti 6–12 kuukautta.⁸⁸

2.5 Puolustusvoimilta pyydettävät lausunnot

Yli 50 metriä korkeiden tuulivoimaloiden rakentamiseen on haettava lausunto Puolustusvoimien pääesikunnalta. Myönteinen lausunto on edellytys rakennusluvan hyväksymiselle, joten sitä on tarkoituksenmukaista hakea hankkeen alkuvaiheessa.⁸⁹ Pääesikunta voi tarvittaessa pyytää tarkempaa selvitystä Teknologian tutkimuskeskus VTT:lta.⁹⁰ Lainsäädännöllinen perusta pääesikunnan lausuntoon tulee laista puolustusvoimista (551/2007), aluevalvontalaista (755/2000) sekä MRL 4a §:stä. Lausuntomenettely kestää 6–18 kuukautta⁹¹ riippuen hankkeen laajuudesta. Saatuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen aluevalvontalain 22 §:n mukaisesti. Myönteisen lausunnon edellytyksenä on, etteivät tuulivoimalat aiheuta häiriöitä puolustusvoimien sotilasilmailulle, valvonta- ja asejärjestelmien suorituskyvyille tai ilma- sekä meritilannekuvaa tuottaville sensoreille. Näistä viimeisin kohta on useimmiten muodostunut myönteisen lausunnon esteeksi.⁹² Etenkin Itä-Suomeen ja Suomenlahdelle suunnitellut tuulivoimapuistot ovat saaneet kielteisiä lausuntoja johtuen ilmavalvontasensoreiden häiriintyvyydestä.⁹³ Puolustusvoimilla on myös merenalaisia valvontasensoreita, mitkä voivat vaikuttaa merituulivoimahankkeen hyväksyttävyyteen.⁹⁴

Pääesikunta selvittää myös hankkeen vaikutukset merenpohjaan, sillä rakennettaessa merialueille tuulivoimaloiden ja kaapeleiden sijoittaminen vaatii merenpohjan koostumuksen tutkimista. Aluevalvontalain 12 §:n mukaan: ”*Suomen aluevesillä ei saa ilman lupaa harjoittaa merenpohjan tai sen sisustan muodon, rakenteen tai koostumuksen selvittämistä geologisilla tai geofyysisillä tutkimuksilla eikä merenpohjan topografisten muotojen järjestelmällistä mittausta ja tallennusta.*”

⁸⁸ Maanmittauslaitos 2014, s. 1.

⁸⁹ YM 2016, s. 96. Tuulivoimayleiskaavoissa on useimmiten käytetty yleismääräystä, minkä mukaan puolustusvoimien hyväksyntä on haettava ennen rakennuslupapäätöksen tekemistä. Ks. esim. Tahkoluodon ja Siipyyn merituulipuistojen osayleiskaavojen kaavakartat.

⁹⁰ Tuulivoimalahanke, www.puolustusvoimat.fi, vierailtu 3.2.2021.

⁹¹ Tuulivoimahankkeen luvitus Suomessa -kaavio. Suomen Tuulivoimayhdistys ry 5/2019.

⁹² Lausuntoprosessi, www.puolustusvoimat.fi, vierailtu 3.2.2021.

⁹³ Ks. esim. Helsingin Sanomat 6.11.2018 ja Taloussanomat 24.5.2019.

⁹⁴ YM 2016, s. 96.

Merialueelle rakennettaessa Merivoimien operatiivinen järjestelmäkeskus tarkistaa myös puolustusvoimien omien merikaapeleiden sijainnin suhteessa hankkeen voimaloihin, merikaapeleihin sekä muihin mahdollisiin rakennuksiin tai rakennelmiin.⁹⁵ Merenpohjan tutkimista koskevat lausunnot ovat oletettavasti osittain päällekkäisiä vesilain mukaisen vesiluvan sekä YVA-menettelyn kanssa.

Lain tuulivoiman kompensatioalueista (kompensaatiolaki, 490/2013) mukaan Perämeren tuulivoima-alueella ei ole tarpeen selvittää puolustusvoimien tutkajärjestelmiin kohdistuvia vaikutuksia. Näillä alueilla tutkajärjestelmää uudistetaan tuulivoimalakohtaisen kompensatiomaksun avulla. Merituulivoimahankkeita Perämeren tuulivoima-alueella on tällä hetkellä vireillä kaksi, Maanahkiaisen (Raahe) sekä Ulkonahkiaisen (Raahe ja Pyhäjoki) merituulivoimapuistohankkeet.⁹⁶ Kompensaatiolakiin ei kuitenkaan sisälly edellisessä kappaleessa mainittua aluevalvontalain 12 §:n mukaista merenpohjan tutkimiseen vaadittavaa lausuntoa.

2.6 Lentoestelupa

Teollisen kokoluokan tuulivoimalat vaativat aina ilmailulain (864/2014) 158.2 §:n mukaisen lentoesteluvan. Lupamenettely on kaksivaiheinen. Ensiksi pyydetään lentoestelausuntoa ANS Finlandilta⁹⁷, minkä jälkeen haetaan lentoestelupaa liikenne- ja viestintävirastolta (Traficom). On myös mahdollista, että ANS Finland katsoo lausunnossaan, ettei varsinaista lentoestelupaa tarvitse hakea. Lausunto- ja lupamenettelyn sisältövaatimuksina ovat tuulivoimaloiden tarkat sijaintitiedot ja korkeudet, joten menettelyä ei useimmiten voida suorittaa hankkeen varhaisessa suunnitteluvaiheessa.⁹⁸ Merituulivoimahankkeiden osalta Traficomille toimitettavaan lupahakemukseen on liitettävä myös rajavartiolaitoksen lausunto.⁹⁹ Lupamenettely

⁹⁵ Kaavoitus, www.puolustusvoimat.fi, vierailtu 3.2.2021. Mahdollinen muu rakennus voi olla esimerkiksi merelle rakennettava sähköasema, millaista on suunniteltu esimerkiksi Tahkoluodon merituulipuiston laajennukseen. Tahkoluoto YVA 2021, s. 11.

⁹⁶ Ks. Maanahkiainen YVA 2010 ja Ulkonahkiainen tuulivoima-alueen selvitys 2016.

⁹⁷ ANS Finland on Fintraffic Lennonvarmistus Oy:n aputoiminimi. Kyseessä on valtionyhtiö, minkä tehtävänä on ylläpitää Suomen kattavaa lennonvarmistusjärjestelmää.

⁹⁸ www.ansfinland.fi, vierailtu 17.2.2021.

⁹⁹ Lentoestelupa, www.traficom.fi, vierailtu 17.2.2021.

kestää noin 1–2 kuukautta.¹⁰⁰ ja päätökseen saa ilmailulain 181.1 §:n mukaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Lentoesteluvan myöntämisen edellytyksenä on ilmailulain 158.1 §:n mukaan se, ettei tuulivoimala saa häiritä ilmailua palvelevia laitteita tai lentoliikennettä tai aiheuttaa muutoin vaaraa lentoturvallisuudelle. Mikäli turvallisuus ei vaarannu, Traficom voi myöntää luvan tuulivoimalan rakentamiseen. Lupa on ilmailulain 158.5 §:n mukaan myönnettävä, jos luvan epääminen aiheuttaisi maanomistajalle tai siihen kohdistuvan käyttöoikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa verrattuna esteestä aiheutuvaan haittaan lentoliikenteen sujuvuudelle. Traficom voi myös ilmailulain 159 §:n nojalla kieltää lentoturvallisuudelle vaaraa aiheuttavan tuulivoimalan rakentamisen. Luvassa voidaan myös määrätä tuulivoimaloihin tehtävistä lentoestemerkinnoistä. Tällaiset merkinnät ovat useimmiten päivämerkintöinä maalauksia ja yömerkintöinä valoja.¹⁰¹

2.7 Muut mahdolliset luvat

Tuulivoimahanke ei lähtökohtaisesti tarvitse ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukaista ympäristölupaa, sillä mahdolliset melu- ja välkehaitat otetaan huomioon YVA-menettelyn sekä kaavoituksen yhteydessä.¹⁰² Tuulivoimala ei myöskään sisälly YSL:n liitteen 1 mukaiseen laitoslueteloon. Mikäli tuulipuiston kuitenkin katsotaan aiheuttavan naapureille kohtuutonta haittaa eräistä naapuruussuhteista annetun lain (29/1920) mukaisesti, lupaa voidaan edellyttää.¹⁰³ Kyseiseen lupaedellytykseen on myös mahdollista kohdistaa kritiikkiä, sillä vaikutukset naapureihin tutkitaan myös rakennusluvan yhteydessä MRL 133 §:n mukaisesti sekä kaavoitusvaiheessa, jolloin lähtökohtana on melu-, välke- ja maisemavaikutusten hyväksyttävyyttä.¹⁰⁴ Naapuruussuhdelakiin perustuvaa luvantarvekynnystä on myös yleisellä tasolla pidetty tulkinnanvaraisena.¹⁰⁵ Ympäristön pilaantumiseen voidaan tarvittaessa puuttua myös yksittäisillä määräyksillä YSL 180 §:n mukaisesti. Mikäli tarvittavaa

¹⁰⁰ Tuulivoimahankkeen luvitus Suomessa -kaavio. Suomen Tuulivoimayhdistys ry 5/2019.

¹⁰¹ Traficom ohjeistus 2020.

¹⁰² *Tarasti* 2012, s. 42.

¹⁰³ Lupaharkinnassa huomioonotettavat melutasot ovat määritelty valtioneuvoston asetuksessa tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015). Asetusta sovelletaan myös MRL:n mukaisessa kaavoituksessa sekä rakennuslupamenettelyssä.

¹⁰⁴ Tuulivoimayleiskaavan tulee MRL 77a §:n mukaisesti täyttää MRL 137 §:n rakennusluvan erityiset edellytykset. Tuulivoimayleiskaavasta kerrotaan enemmän luvussa 3.4.3.

¹⁰⁵ Kyseinen lupakynnys ei ole suoraan johdettavissa toiminnan laajuudesta, jolloin pienikin toiminta voi ylittää lupakynnyksen. YM 2015, s. 52.

toimenpidettä ei ole mahdollista yksilöidä, voi viranomaisen edellyttää hakemaan ympäristölupaa.¹⁰⁶ Lain 21.3 §:n nojalla lupaviranomaisena valtion tasolla toimii aluehallintovirasto ja kunnalle kuuluvista luvista vastaa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen YSL 22 §:n mukaisesti. Merituulivoimahankkeiden osalta lupaviranomainen on AVI, sillä YSL 34.1 §:n 3 kohdan mukaan vesilupaa edellyttävät hankkeet kuuluvat sen toimivaltaan.¹⁰⁷ Lupamenettely kestää noin 4 kuukautta¹⁰⁸ ja päätökseen voidaan hakea muutosta YSL 190.1 §:n mukaan pääsääntöisesti Vaasan hallinto-oikeudesta.

Edellä luvussa 2.2.1 mainitun Natura 2000 -verkoston lisäksi luonnonsuojelulaki asettaa suojeltaviksi tiettyjä eläin- ja kasvilajeja sekä niiden elinympäristöjä. Tuulivoimahankkeen osalta sovellettavaksi voivat tulla muun muassa LSL 3 luvun mukaiset suojelualueita koskevat säännökset, LSL 47 §:n suojellun lajin esiintymispaikkaa koskevat säännökset, LSL 29 §:n luontotyyppien suojelua koskevat säännökset sekä LSL 32 §:n nojalla perustettuja maisema-alueita koskevat säännökset. Myös LSL 49 §:ssä implementoitu luontodirektiivi¹⁰⁹ asettaa tiettyjen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen tai heikentämisen kielletyksi. Paikallinen ELY-keskus voi kuitenkin myöntää luvan poiketa edellä mainittujen kohteiden suojelusta, mikäli suojelutaso säilyy suotuisana. Hankkeesta vastaavalla on luonnollisesti myös mahdollisuus muuttaa hanketta siten, ettei LSL:n mukaista poikkeuslupaa vaadita.

Kiinteät muinaisjäännökset ovat rauhoitettu muinaismuistolailalla (295/1963). Ilman lain nojalla annettua lupaa kiinteän muinaisjäännöksen kaivaminen, peittäminen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen on kielletty. Merituulivoimahankkeissa on huomioitava, että laki suojaa myös vedenalaisia muinaisjäännöksiä. Jos hankkeen toteutumatta jääminen aiheuttaa muinaisjäännöksen merkitykseen verrattuna kohtuuttoman suurta haittaa, Museovirasto voi muinaismuistolain 11 §:n mukaisesti muinaisjäännöstä tutkittuaan antaa luvan

¹⁰⁶ Tapauksessa KHO 2018:104 on katsottu, etteivät yksittäiset määräykset olleet riittäviä teollisen kokoluokan tuulivoimaloiden ympäristövaikutusten hallintaan.

¹⁰⁷ Myös muut YSL 34.1 §:n kohdat voivat puoltaa aluehallintoviraston toimivaltaisuutta merituulivoimahankkeissa.

¹⁰⁸ Tuulivoimahankkeen luvitus Suomessa -kaavio. Suomen Tuulivoimayhdistys ry 5/2019.

¹⁰⁹ Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisten eläimistön ja kasviston suojelusta (92/43/ETY).

muinaijäännöksen kajoamiseen. Lupamenettely kestää noin kaksi kuukautta¹¹⁰ ja päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. MRL 197.3 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on otettava huomioon saattaako kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaijäännöstä. On siten todennäköistä, että Natura-alueiden tapaan muinaijäännösten selvitys on hoidettu jo kaavoitusvaiheessa. Muinaijäännöksiä on myös tutkittu vesilupa- sekä YVA-menettelyissä.¹¹¹

¹¹⁰ www.museovirasto.fi, vierailtu 19.4.2021.

¹¹¹ Ks. Tahkoluodon vesilupa, s. 37, missä AVI on yhtenä lupamääräyksenä velvoittanut hankkeesta vastaavan suorittamaan arkeologisen vedenalaisinvestoinnin ennen rakentamisen aloittamista. YVA-menettelyiden osalta esimerkiksi Maanahkiaisen merituulipuistohankkeessa on tutkittu kiinteitä muinaijäännöksiä, ks. Maanahkiainen YVA 2010, s. 53.

3 Merituulivoimarakentaminen maankäytön suunnittelun eri vaiheissa

Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä sitä täydentävä maankäyttö- ja rakennusasetus asettavat puitteet alueiden käytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuudelle, missä jokaisella kaavatasolla on oma roolinsa. Suunnittelujärjestelmä koostuu valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista sekä yleispiirteisistä ja yksityiskohtaisista kaavoista. Koko suunnittelujärjestelmän kantavana periaatteena on, että yleispiirteisempi kaava on ohjeena laadittaessa tai muutettaessa yksityiskohtaisempaa kaavaa.¹¹² Tuulivoimarakentamista on mahdollista suunnitella eri kaavatasoilla ja kaavoituksen tarve riippuukin alueen kaavatilanteesta, tuulivoimaloiden sijaintipaikan ympäristön ominaisuuksista sekä hankkeen koosta.¹¹³ Seuraavissa luvuissa eri tasot käydään läpi aloittaen yleispiirteisimmästä suunnitelmasta. Luvussa keskitytään erityisesti merialueiden kaavoitukseen merituulivoimahankkeiden näkökulmasta.

Luvuissa huomioidaan myös MRL:n kokonaisuudistus ja sen mahdolliset vaikutukset tuulivoimarakentamiseen. MRL:n kokonaisuudistus on käynnistynyt vuoden 2018 alussa.¹¹⁴ Viimeisimmän tiedon mukaan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierros siirtyy kesälle 2021.¹¹⁵ Tutkielmaa kirjoittaessa luonnosta ei ollut vielä saatavilla, joten uudistuksen tuulivoimahankkeisiin vaikuttavia muutoksia on tutkittu saatavilla olevan aineiston pohjalta, mitä ei valitettavasti ole runsaasti. Uudistuksen päätavoitteiksi Sanna Marinin hallitusohjelmassa on nostettu hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen sekä digitalisaation edistäminen. Viimeisenä mainittu digitaalisuus on koko MRL:n uudistuksen läpileikkaava tema. Uudistuksen tarkoituksena on myös säilyttää kuntien kaavamonomoli, kaavahierarkia, edistää kaavaprosessin sujuvuutta sekä vahvistaa kuntien maapolitiikkaa.¹¹⁶

¹¹² Periaate ilmenee muun muassa maakuntakaavan (25.2 §), yleiskaavan (39 §) ja asemakaavan (54.1 §) MRL:ssä määritellyistä tarkoituksista.

¹¹³ YM 2016, s. 21.

¹¹⁴ YM 2018.

¹¹⁵ www.mrluudistus.fi, vierailtu 16.4.2021.

¹¹⁶ Hallitusohjelma 2019, s. 49.

3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) luovat pohjan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle. Tavoitteiden tarkoituksena on maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleisen tavoitteen mukaisesti edistää kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Valtakunnallisen suunnittelutason yläpuolella on myös ylikansallista ympäristönkäytön suunnittelua. Luvussa 2.2.1 käsiteltyä luontodirektiiviin perustuvaa Natura 2000 -verkostoa voidaan pitää suunnitteluna, millä on merkitystä päätettäessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Suunnitellessa alueidenkäyttötavoitteita on huomioitava myös kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano sekä EU:n aluesuunnittelun ja -kehityksen suuntaviivat.¹¹⁷ MRL:n uudistuksessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet pysyisivät pääosin ennallaan. Muutoksena olisi lähinnä ilmastonmuutoksellisten näkökulmien korostaminen tulevaisuuden tavoitteissa.¹¹⁸

3.1.1 Menettely ja tavoitteiden rakenne

Valtioneuvosto on MRL 22.1 §:n nojalla alueidenkäyttötavoitteista päättävä elin. Suunnittelusta vastaa puolestaan ympäristöministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen sekä muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee (MRL 23 §). Edellä mainituilta tahoilta on myös MRA 7.3 §:n mukaisesti pyydettävä lausunto alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta. Kyseisinä muina tahoina asetuksessa on mainittu keskeiset valtakunnalliset järjestöt sekä kunnat. Valtioneuvoston antamaan päätökseen alueidenkäyttötavoitteista voidaan hakea muutosta lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 §:n mukaisesti suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet annetaan hallituksen esityksen mukaan pääsääntöisesti sanallisina.¹¹⁹ Alueidenkäytön suunnittelun ohjaavien vaikutusten perusteella vuoden 2000 ja vuoden 2008 VAT on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin, mutta voimassa olevien tavoitteiden kohdalla tästä jaottelusta on luovuttu.¹²⁰ MRL 24.1 §:n mukaan tavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä

¹¹⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 108.

¹¹⁸ Katajisto 2020, s. 2 ja MRL:n pykäläluonnokset 2019, s. 2.

¹¹⁹ HE 101/1998 vp, s. 69.

¹²⁰ Jääskeläinen ym. 2018, s. 229.

valtion viranomaisten toiminnassa. Voidaan yleisesti katsoa, että viranomaisen on toiminnassaan ottanut tavoitteet huomioon silloin, kun se on toiminut tavoitteiden kanssa samansuuntaisesti eikä ole vähentänyt mahdollisuuksia tavoitteen toteuttamiseen. Edistäminen puolestaan on katsottu edellyttävän aktiivisempaa toimintaa.¹²¹ MRL 24.2 §:n mukaan maakunnan sekä muun alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Suunnittelujärjestelmän kantavan periaatteen mukaisesti 2 momentin velvoite koskee oikeudellisesti kaikkea kaavoitusta.

3.1.2 Tavoitteiden kehitys vuosina 2000, 2008 ja 2017

Valtioneuvoston ensimmäinen päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista annettiin 31.11.2000 ja se astui voimaan 1.6.2001. Tuulivoimaloiden rakentamisen osalta huomioitiin jo tuolloin maakuntakaavaan merkittävät tuulivoima-alueet sekä tuulivoimaloiden keskittäminen useamman voimalan yksiköihin.¹²² Vuoden 2000 VAT:ssa painotettiin myös yhteysverkostojen ja energiahuollon tarpeiden turvaamista edistämällä toimivaa aluerakennetta sekä uusiutuvien energialähteiden alueidenkäyttöisten edellytysten turvaamista.¹²³ Kuitenkaan mitään konkreettisia toimenpiteitä uusiutuvan energialähteiden edellytysten turvaamiselle ei vuoden 2000 VAT:ssa esitetty. Alkuperäisen päätöksen tavoitteita tarkistettiin 13.11.2008 annetulla valtioneuvoston päätöksellä, mikä astui voimaan 1.3.2009. Tarkistuksen yhtenä pääteemoista oli ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen.¹²⁴ Tarkistuspäätös ei muuttanut alkuperäisen VAT:n rakennetta, vaan se toi lähinnä lisäyksiä ja täsmennyksiä sisältölukuihin. Välittömästi tuulivoimaan liittyvät tavoitteet pysyivät miltei samoina, mutta maankuntakaavaa koskeva tuulivoima-alueiden sijoitusvelvollisuus laajeni koskemaan kaikkia alueita rannikko- ja tunturialueiden sijasta.¹²⁵ Uusiutuvien energianlähteiden käyttöedellytysten edistämistä alueidenkäytössä on korostettu entisestään verrattuna vuoden 2000 päätökseen.

¹²¹ Hallberg ym. 2020, s. 147–148.

¹²² Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 2000, s. 31.

¹²³ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 2000, s. 25.

¹²⁴ YmVL 11/2008 vp, s. 2.

¹²⁵ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 2008, s. 14.

Voimassa oleva päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on annettu 14.12.2017 ja se astui voimaan 1.4.2018. Päätöksellä korvattiin vuoden 2000 ja 2008 tehdyt päätökset. Nykyinen päätös on selkeästi tiiviimpi kuin alkuperäinen päätös sisältäen seuraavat luvut: toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen, tehokas liikennejärjestelmä, terveellinen ja turvallinen elinympäristö, elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat ja uusiutumiskykyinen energiahuolto.¹²⁶ Päätöksen viimeinen luku tuo entistä vahvemmin esille niin kansalliset kuin kansainvälisetkin ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteet. Tuulivoimatuotannon kasvattamisen osalta päätös painottaa entisestään varautumaan tuulivoimapotentialin laajamittaiseen hyödyntämiseen uusiutuvan energiantuotannon tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteissa korostetaan vanhojen tavoitteiden tapaan tuulivoimapuistojen sijoittamista suuriin yksiköihin. Hyötyinä tälle nähdään haitallisten vaikutusten minimointi sekä teknistaloudellisen toteutettavuuden paraneminen. Energiahuollon osalta päätöksessä painotetaan mittavia investointeja kantaverkon kehittämiseen tulevaisuudessa.¹²⁷ Tämä on osaltaan huomioitu myös yhtenä tuulivoiman kasvun haasteista EU:n komission merienergiastrategiassa.¹²⁸

Merituulivoimahankkeiden osalta tuulivoima-alueiden suunnittelussa on otettava huomioon muutkin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kuten esimerkiksi maisemaa, puolustusvoimien toiminnan turvaamista sekä lentoturvallisuutta koskevat tavoitteet. Kyseiset tavoitteet ovat olleet esillä jokaisessa kolmessa alueidenkäyttötavoitteista laaditussa päätöksessä. Maisema-alueiden sekä kulttuuriympäristöjen osalta voimassa olevissa tavoitteissa vaaditaan alueiden tunnistamista sekä arvojen turvaamista. Puolustusvoimien osalta päätöksessä on korostettu toimintojen ulottumista laajemmalle alueelle kuin mitä tosiasiallisesti puolustusvoimilla on käytössä.¹²⁹ Nämä tavoitteet nousevat välillisesti esiin myös edellisessä luvussa käytyjen lupaprosessien kohdalla.¹³⁰

¹²⁶ Päätös 2000 (s. 1–55) ja päätös 2017 (s. 1–12).

¹²⁷ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 2017, s. 8–10.

¹²⁸ KOM (2020) 741, s. 18.

¹²⁹ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 2017, s. 7.

¹³⁰ Ks. esim. lentoestelupa ja puolustusvoimien lausunto.

3.1.3 *Tavoitteiden konkretisoituminen*

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet konkretisoituvat pääasiassa kaavoituksen kautta. Maakuntakaavoituksella on tässä suhteessa keskeinen rooli, sillä sen suunnittelussa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tarkennetaan maakunnallisiksi alueidenkäytön ratkaisuksi sekä yhteensovitetään maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Näin ollen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutukset eivät näy välittömästi yksittäisessä tuulivoimahankkeessa, vaan ne välittyvät hankkeeseen kaavoituksen kautta. Kaavoituksen lisäksi viranomaisten on huomioitava tavoitteet valmistellessaan oman hallinnonalansa suunnitelmia ja päätöksiä, minkä seurauksena vaikutukset näkyvät myös niissä.¹³¹ Tosin tavoitteiden ollessa melko joustavia ja suurpiirteisiä, ei viranomaiselle asetettu velvollisuus ole kovin vahva haettaessa muutosta muun lainsäädännön, esimerkiksi vesilain, mukaisesta päätöksestä.¹³² Seuraavaksi tavoitteiden oikeusvaikutuksia käsitellään oikeuskäytännön sekä lainvoiman saaneiden tuulivoimamaakuntakaavojen kautta.

Alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämää tuulivoimaloiden sijoittamista keskitetysti useamman voimaloiden yksiköihin ei voida pitää kovin tilannetta muuttavana velvoitteena, sillä tuulivoimalat sijoitetaan lähtökohtaisesti aina puistoiksi jo teknistaloudellisista syistä. Tuulivoimalat ovat järkevintä sijoittaa puistoiksi, jolloin voimaloiden välistä kaapelointia on mahdollisimman vähän.¹³³ Sen sijaan muut edellä mainitut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tavoitteet ovat nousseet tulkintakysymyksiksi arvioitaessa kaavan lainmukaisuutta. Tapauksessa KHO 2015:138 katsottiin, ettei yleiskaavaa laadittaessa ollut riittävästi otettu huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita siten kuin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttivät.¹³⁴

¹³¹ MRL 24 §:n säännös tavoitteiden huomioon ottamisesta on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, joten viranomaisten päätöksenteko ei voi olla tavoitteiden vastaista. *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 119.

¹³² *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 119.

¹³³ *Niskanen* 2009, s. 8.

¹³⁴ Tapauksessa laadittu yleiskaava oli MRL 10a luvun mukainen tuulivoimayleiskaava, minkä yhtenä vaatimuksena on rakentamisen ja muun alueiden käytön riittävä ohjaus. Korkein hallinto-oikeus (KHO) katsoi, ettei hankkeesta vastaavan yksityiseltä konsulttiyhtiöltä tilaama selvitys tutkavalvontaan kohdistuvista vaikutuksista ollut riittävä. Samaan johtopäätökseen päätyi myös puolustusvoimat, joka edellyttää selvityksen tekijäksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:tä. Kaavassa oli annettu määräys ilmavalvontaan kohdistuvien vaikutusten tutkinnasta ennen tuulivoimapuiston toteuttamista. Itä-Suomen hallinto-oikeus päätyi katsomaan kaavan lainmukaiseksi kyseisen määräyksen takia, kun taas KHO katsoi määräyksen vuoksi, ettei kaava ohjannut riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä.

Tapaus KHO 20.5.2015 taltio 1326 käsittelee tuulivoimamaakuntakaavan vahvistamispäätöstä koskevaa kantelua. Asiassa on ollut kyse tuulivoima-alueen sijoittamisesta maakunnallisesti merkittävälle maisema-alueelle. Kyseinen maisema-alue sijaitsee puolestaan 4–7 kilometrin päässä maisema-alueesta, mikä on sisälletty valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita koskevaan periaatepäätökseen. Nämä kaksi aluetta yhdessä muodostavat maisemakokonaisuuden, mille on ehdotettu valtakunnallista arvoluokkaa vuonna 2010 valmistuneessa arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa. Ympäristöministeriö on lausunnossaan KHO:lle pitänyt MRL 24 §:n vastaisuuden kannalta yhtenä olennaisimmista seikoista tuulivoima-alueen vaikutuksia lähellä olevan valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen kaukomaisemaan ja on tällä perusteella hylännyt kaavan tältä osin. KHO jätti ympäristöministeriön päätöksen voimaan. Merituulivoimarakentamisen osalta kaukomaisemaan vaikuttava perustelu voi olla omiaan heikentämään rakentamista merialueille, sillä merelle rakennettavat tuulivoimalat näkyvät tunnetusti kauas.

Hyvin vastaavanlainen on tapaus KHO 11.9.2015 taltio 2387, missä ympäristöministeriö oli jättänyt vahvistamatta Länsi-Lapin maakuntakaavan eräiden tuulivoima-alueiden osalta. Perusteluinaan ministeriö katsoi, että ”...*alueita koskevissa kaavamääräyksissä ei ollut huomioitu valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden maisema-arvojen säilymistä yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavilla määräyksillä.*” Suunniteltuun kaavaan oli kirjattu yleismääräys, missä muun muassa edellytetään otettavan huomioon maisema sekä kulttuuriperintö tuulivoimaa rakennettaessa. Määräys ei kuitenkaan esittänyt reunaehtoja tuulivoimaloiden sijoittelulle, korkeudelle tai lukumäärälle, eikä ottanut kantaa valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen ja tuulivoimalan väliseen etäisyyteen. KHO piti ympäristöministeriön antaman päätöksen voimassa. Edellä käsitellyt tapaukset herättävät kysymyksen maakuntakaavan yksityiskohtaisempien kaavamääräysten tarpeellisuudesta, sillä kyseiset maisema-alueet tulevat tarkastelun kohteeksi tuulivoimayleiskaavasta päätettäessä. On myös mahdollista, että tuulivoimahankkeelta vaaditaan LSL 34.2 §:n mukaista poikkeusta maisema-aluetta koskevista määräyksistä.

3.2 Merialuesuunnitelma

Merialuesuunnitelma merialueelle laadittava suunnitelma, mikä kattaa aluevedet ja talousvyöhykkeen aina rantaviivasta talousvyöhykkeen ulkorajaan saakka. Merialuesuunnitelma on koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä erillinen suunnittelumuoto. Sitä voidaan pitää soft law -tyyppisenä ohjauvälineenä, sillä se ei tuota välittömiä oikeudellisia velvoitteita alueiden käytön suunnitteluun.¹³⁵ Suunnitelma on osa EU:n yhdenmukaista meripolitiikkaa ja se saa lainsäädännöllisen perustansa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä merten aluesuunnittelun puitteista¹³⁶ (2014/89/ EU).¹³⁷ Merialuesuunnittelun tarkoituksena on MRL 67a.1 §:n mukaisesti edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävä kehitystä ja kasvua, merialueen luonnonvarojen kestävä käyttöä sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Suunnitelman on pyrittävä edistämään merialueiden risteävien intressien yhdistämistä sekä yhteensovittamista.¹³⁸ Yhtenä tarkasteltavana intressinä suunnitelmissa on energia-ala, mikä käsittää myös tuulivoimalla tuotetun energian. Merialuesuunnitelma on maakuntakaavoja yleispiirteisempi, minkä vuoksi se on tässä tutkielmassa sijoitettu ennen maakuntakaavaa koskevaa lukua. MRL:n uudistuksessa merialuesuunnittelua koskevat säännökset olisivat säilymässä ennallaan.¹³⁹

Merialuesuunnitelman toteuttavat rannikkoalueiden maakuntien liitot ja se laaditaan kolmessa osassa merialuesuunnittelua koskevan asetuksen (816/2016) 1 §:n mukaisesti siten, että Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja Pohjanmaa muodostavat yhden osan, Satakunta ja Varsinais-Suomi toisen osan ja Uusimaa sekä Kymenlaakso kolmannen osan. Tämän lisäksi Ahvenanmaa tekee kokonaan oman suunnitelmansa.¹⁴⁰ Asetuksen 2 §:n mukaisesti merialuesuunnitelmat tulee hyväksyä 31.3.2021 mennessä ja niiden ajantasaisuutta tulee tarkastella vähintään kymmenen vuoden välein. Vastikään valmistunut Merialuesuunnitelma 2030 on saanut

¹³⁵ HE 62/2016 vp, s. 8.

¹³⁶ Kyseessä on puitetyyppinen direktiivi, mille on luonteenomaista oikeustilan keskeneräisyys ja avoimien säännösten täydentämisen tarve. Kyseistä vaihtoehtoa on perusteltu epävarmuudella lain ajallisesta kestävydestä sekä asiallisen päätöksenteon varmistamisesta. *Turunen* 2016, s. 540–541.

¹³⁷ Eduskunta hyväksyi 14.4.2016 hallituksen esityksen HE 62/2016 vp, millä saatettiin merialuesuunnittelua koskevat säännökset MRL:iin sekä lakiin Suomen talousvyöhykkeestä.

¹³⁸ HE 62/2016 vp, s. 3.

¹³⁹ *Jylhä* 11/2020, s. 7.

¹⁴⁰ Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti alueidenkäytön suunnittelu on Ahvenanmaan maakuntahallituksen toimivaltaan kuuluva asia. Näin ollen Ahvenanmaa vastaa alueellaan merialuesuunnittelun täytäntöönpanosta.

hyväksyntänsä 18.12.2020.¹⁴¹ Tutkielman rajausten vuoksi tässä luvussa keskitytään pääsääntöisesti suunnitelman aluevesille kohdistuviin vaikutuksiin, rajaten siten ulos talousvyöhykkeen sekä Ahvenanmaalla sijaitsevat vesialueet.

3.2.1 Sisältö

Merialuesuunnitelmassa on sanallisen selityksen lisäksi myös karttaselitys, mistä ilmenevät muun muassa energiantuotantoon soveltuvat alueet. Seuraavaksi tuodaan esille suunnitelman merituulivoimaa koskevia kohtia. Suunnitelma jakautuu viiteen eri osaan ja viimeistä osaa suunnitelman vaikutuksista käsitellään erikseen luvussa 3.2.2:

- 1) suunnittelun lähtökohdat, ekosysteemilähestymistapa ja prosessikuvaus,
- 2) merialueiden mahdollisia ja vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia vuoteen 2050,
- 3) merialueiden kestävä käytön visio 2050 ja toimialakohtaiset tiekartat 2030,
- 4) merialuesuunnitelma Suomen kolmelle suunnittelualueelle,
- 5) välillisten vaikutusten arviointi.

Ensimmäinen osa kokoa suunnitelman lainsäädännöllisen perustan sekä kuvailee prosessin kulun. Heti alussa on tuotu esiin, että suunnitelma on mahdollistava, ei poissulkeva. Ensimmäisen osan energiaa käsittelevästä luvusta käy ilmi EU:n ja Suomen ilmastopolitiikan nykytilanne sekä merituulivoiman sijoittamisen lähtökohdat. Meriliikennettä käsittelevässä luvussa on puolestaan huomioitu Traficomien ohjeistus merituulivoiman sijoittamiseksi, minkä mukaan voimaloita ei tule sijoittaa väylä- tai ankkurointialueille. Suomessa ei ole määritetty voimaloiden etäisyysvaatimuksia laivaväyliin nähden, mutta useimmiten voimaloille on edellytetty 1,5 kilometrin turvaetäisyyttä väyläalueisiin.¹⁴²

Toisessa osassa tarkastellaan kolmea eri skenaariota Suomen merialueiden toimintaympäristön vaihtoehtoisista tulevaisuudenkuvista vuoteen 2050. Osion tarkoituksena on analysoida skenaarioiden muodostamaa kokonaisuutta, ei asettaa niitä todennäköisyys- tai preferenssijärjestykseen. Ensimmäinen skenaario on nimetty hieman provokatiivisesti ”*Tanssia suuryritysten kanssa*” ja se kuvailee jokseenkin

¹⁴¹ Suomen merialuesuunnitelma 2030 on digitaalisessa muodossa kaikkien saatavilla osoitteessa www.merialuesuunnitelma.fi, vierailtu 8.3.2021.

¹⁴² Tuulivoimaloiden rakentajille, www.traficom.fi, vierailtu 4.3.2021. Tuulivoimalat voivat myös aiheuttaa häiriitä alusten tutkajärjestelmille sekä meriliikenteen ohjauksen tutkavalvonnalle. Ranta-alueilla on noin 100 meriliikenteen ohjauksen kiinteää VTS-tutkaa.

sääntelemätöntä sekä mittavaa merituulivoimarakentamista. Toinen skenaario ”*Kannattavasti ympäristön ehdoilla*” on nykytiedon valossa todennäköisin vaihtoehto tulevaisuuden näkymistä. Skenaarion mukaan uusiutuva energiantuotanto kasvaa ja halpenee. Lisäksi energian varastointiteknologia kehittyy ja siten lisää myös tuulivoiman kysyntää. Kolmannessa skenaariossa nimeltään ”*Rajoitusten ja jännitteiden Itämeri*”, pääpaino on maailman suurvaltojen välisten jännitteiden kasvussa sekä huoltovarmuuden korostumisessa. Tässä skenaariossa uusiutuva energia ei välttämättä syrjäytä kivihiihellä tuotettua energiaa epävarman maailmantilanteen vuoksi.

Kolmannessa osiossa on luotu vuodelle 2050 ajoittuva visio kestävästä käytöstä sekä aluekohtaiset tavoitteet ja toimialakohtaiset tiekartat vuodelle 2030. Itse visio on erittäin suppeasanainen, mutta merituulivoima nousee sen sijaan esiin toimialakohtaisten tavoitteiden meriteollisuutta ja energiaa käsittelevissä osuuksissa. Meriteollisuuden osiossa varaudutaan uusien infrahankkeiden rakentamiseen, mihin lukeutuvat myös merituulivoimapuistot. Lisäksi osuudessa tunnistetaan tarve luoda muita merituulivoimarakentamisen edellytyksiä kuten satamia, huoltoaluksia ja muuta logistiikkaa. Energian osiossa pääpaino on selvästi merituulivoimassa. Siinä huomioidaan Itämeren olosuhteiden otollisuus tuulivoimalle, mikä on todettu myös tämän tutkielman johdantoluvussa. Osiossa on myös havainnoitu kantaverkon kehittämisen ja laajentamisen tarve sekä valtion rooli merialueiden aktiivisena vuokraajana. Tavoitteeksi asetetaan talousaluevesien merituulivoimapuistojen rakentamisen ja suunnittelun sujuvoittaminen. Toimialakohtaisen tiekarttojen alla on informatiivinen ”*Synergiat ja ristiriidat*” -taulukko, mikä havainnoi mainiosti sektorikohtaisten strategioiden ja suunnitelmien ristiriitaisten tavoitteiden mahdollisuuden.

Neljäs osa on itse merialuesuunnitelma, mikä on valmisteltu alueellisesti kolmessa osassa edellä kerrotun mukaisesti. *Energiantuotanto*-merkinnän osalta sanallisessa osiossa tuodaan esille, että merituulivoima-alueet sijaitsevat vähintään 10 kilometrin päässä rannikosta ja noin 10–50 metrin syvyydessä. Sijoittaessa alueita on otettu huomioon muun muassa merenkulun alueet, syvyys, Natura 2000 -verkosto ja muut luontoarvot, maisema-arvot sekä maanpuolustuksen tarpeet. Itse energiantuotantomerkinnät mukailevat pitkälti voimassa olevien maakuntakaavojen

tuulivoima-alueiden merkintöjä.¹⁴³ Kyseinen samankaltaisuus on sikäli luonnollista, sillä merialuesuunnitelmaa ja maakuntakaavoja suunnittelevat samat viranomaiset, toimivaltaiset maakuntien liitot.

3.2.2 *Suunnitelman vaikutukset tulevaisuudessa*

Merialuesuunnitelman viimeisessä osuudessa tarkastellaan vaikutusten arviointia. Arvioinnin taustaa selostavassa osiossa on tuotu esille suunnitelman oikeusvaikutuksettomuus sekä yleispiirteisyys. Osiossa on kuitenkin myönnetty, että suunnitelmalla voi olla vähintäänkin heikkoa ohjausvaikutusta maakuntakaavoihin johtuen samasta tekijätahosta. Keskeisiksi suunnitelman tuottamiksi ansioiksi vaikutusten arvioinnissa on nostettu merialueiden informaation kokoaminen keskitettyyn dokumenttiin sekä yhteistyön ja tietoisuuden kasvattaminen eri sidosryhmien välillä. Arvioinnin mukaan suunnitelma palvelee merituulivoiman kehittämistä tuottamalla tietoa sen kokonaispotentiaalista sekä kasvattamisen positiivisista ja negatiivisista vaikutuksista.

Merialuesuunnitelman vaikuttavuudessa on havaittavissa tiettyjä haasteita. Jäsenvaltiot veloitettiin laatimaan suunnitelmat hallinnoimilleen vesialueille, mutta veloitetta toteuttaa suunnitelmaa käytännössä ei ole.¹⁴⁴ Suomessa merialuesuunnitelmalle ei ole annettu välittömiä oikeudellisia vaikutuksia toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa.¹⁴⁵ Suunnitelmalla ei myöskään ole sitovaa vaikutusta muun lainsäädännön mukaisiin menettelyihin, kuten esimerkiksi vesilupamenettelyyn. Direktiivi olisi mahdollistanut merialuesuunnitelman sisällyttämisen maakuntakaavaan ja siten se olisi saanut oikeudellisia vaikutuksia. Tämä olisi tarkoittanut maakuntakaavan laajentamista talousvyöhykkeelle. Kyseinen ratkaisu on esityksessä katsottu liian monimutkaiseksi.¹⁴⁶ Hallituksen esityksen mukaan merialuesuunnitelman vaikuttavuus perustuu varsinaisten oikeusvaikutusten sijasta pitkälti eri viranomaisten ja muiden tahojen keskinäiseen yhteistyöhön sekä mahdolliseen sitoutumiseen ottaa suunnitelmat huomioon omassa toiminnassaan.

¹⁴³ Ks. esim. Lapin Meri- ja rannikkoalueen tuulivoimamaakuntakaava, Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaava ja Pohjanmaan maakuntakaava 2040.

¹⁴⁴ Merialuesuunnitteludirektiivi 2014/89/EU. Johdanto-osa, kappale 9.

¹⁴⁵ HE 62/2016 vp, s. 6.

¹⁴⁶ HE 62/2016 vp, s. 8–9.

Vaikka Suomessa suunnitelma ei ole oikeudellisesti sitova, on sitä siis poliittisesti ja välillisesti noudatettava. Nykyistä oikeuslähdeoppiamme ei ole kuitenkaan luotu moninaistuvaa oikeudellista sääntelyä silmällä pitäen.¹⁴⁷ On mahdollista, että suunnitelma aiheuttaa haasteita viranomaistoiminnan ennakoitavuudelle tilanteissa, missä tehtävä päätös olisi merialuesuunnitelmasta poikkeava. Tuulivoima-alan edunvalvontajärjestö Suomen Tuulivoimayhdistys ry on jakanut saman huolen lausunnossaan merialuesuunnitelmasta. Yhdistyksen mukaan on oletettavissa, että tuulivoimahankkeiden vastustajat tuovat tulevaisuudessa esiin hankealueen puuttumisen merialuesuunnitelmasta.¹⁴⁸ Edellä esitetty kritiikki suunnitelmaa kohtaan pohjautuu kuitenkin pitkälti oletuksiin. Vain tulevaisuus näyttää minkä roolin merialuesuunnitelma saa yksittäisen merituulivoimahankkeen lupamenettelyssä sekä osana laajempaa alueidenkäytön suunnittelua.

3.3 Suunnittelu maakunnan tasolla

Maakunnallinen suunnittelu koostuu maakuntasuunnitelmasta, maakuntaohjelmasta sekä maakuntakaavasta. Näistä tuulivoimarakentamisen suunnittelun kannalta merkityksellisin on maakuntakaava, minkä vuoksi maakuntasuunnitelma sekä -ohjelma käsitellään vain pääpiirteittäin. Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Kaavassa yksilöidään ja konkretisoidaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakunnallisiksi periaatteiksi sekä aluevarauksiksi. Yleisenä tarkoituksena kuitenkin on, ettei kaavoitus rajoita tarpeettomasti kuntatason kaavoitukselle kuuluvia asioita kysymyksissä, mitkä eivät ole valtakunnallisia tai maakunnallisia.¹⁴⁹ Maakuntakaava voidaan laatia koko maakunnan kattavana ja kaikkia alueidenkäyttötarpeita käsittelevänä. Nykyisin kuitenkin kaavojen laatiminen ja päivittäminen tapahtuu varsin pitkälti vaiheittain tai osa-alueittain.¹⁵⁰ Oikeudelliselta luonteeltaan osa- ja vaihemaakuntakaavat eivät poikkea koko maakunnan ja kaikki toiminnot kattavasta maakuntakaavasta. Myös menettelyllisesti kyseisten kaavojen valmistelussa noudatetaan samankaltaista menettelyä. MRL 27.1 § velvoittaa kuitenkin asettamaan toimielimen laadittaessa osa-

¹⁴⁷ Määttä 2005, s. 441.

¹⁴⁸ Tuulivoimayhdistyksen lausunto 2020, s. 1.

¹⁴⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 132.

¹⁵⁰ YM 2014a, s. 24–25.

tai vaihemaakuntakaavaa. Toimielimen tarkoituksena on edistää maakunnan liiton ja asianosaisten kuntien välistä vuorovaikutusta.¹⁵¹

MRL 27 §:n mukaisesti maakuntien liitoilla¹⁵² on maakuntakaavan laatimis- sekä ylläpitovelvollisuus. MRA:n 8 § ja MRL:n 66 § puolestaan asettavat liitoille yhteistyövelvoitteen viranomaisten ja muiden kaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Kaavan hyväksyy sekä vahvistaa MRL 31 §:n mukaisesti maakuntavaltuusto.¹⁵³ Hyväksytty kaava on annettava tiedoksi MRL 200.2 §:n mukaisesti ja lisäksi päätöksestä on lähetettävä tieto muistutuksen tehneille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet MRL 67 §:n mukaisesti. Kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään (MRL 188.1 §). Maakuntakaavan laatimista koskevassa menettelyssä noudatetaan MRL 8 luvun yleisiä kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevia säännöksiä, MRA 6 luvun yhteisiä säännöksiä vuorovaikutuksesta kaavoituksessa sekä MRA 2 luvun erityisiä maakuntakaavan laatimista koskevia säännöksiä. Laatimismenettelyä käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.4, sillä yleiskaavaa laadittaessa menettelyllä on suurempi merkitys yksittäisen tuulivoimahankkeen näkökulmasta.

Tuulivoimarakentamisen osalta maakuntakaavoituksen tehtävänä on kokonaisuuden ohjaaminen. Maakuntakaavoituksella toteutetaan edellä käytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päämääriä keskittämällä tuulivoimalat puistoiksi. Tuulivoima-alueiden osoittamista maakuntakaavoissa edellytetään alueiden olosuhteiden erilaisuus huomioiden pääsääntöisesti vähintään 8–10 tuulivoimaloiden kokonaisuuksilta.¹⁵⁴ Tällä hetkellä voimassa on neljä ”puhdasta” tuulivoimamaakuntakaavaa¹⁵⁵ ja niiden lisäksi useita vaihemaakuntakaavoja, missä tuulivoima on merkittävässä asemassa.¹⁵⁶ Tuulivoima-alueiden määrä

¹⁵¹ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 136.

¹⁵² Maakuntien liitot ovat kuntalain (410/2015) 55 §:n mukaisia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Liiton jäsenyys on kunnille pakollista.

¹⁵³ MRL:n muutos, minkä mukaan ympäristöministeriö ei enää vahvista maakuntakaavoja, tuli voimaan 1.2.2016. Samalla luovuttiin kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistusmenettelystä. HE 114/2015 vp, s. 5.

¹⁵⁴ YM 2016, s. 23.

¹⁵⁵ Varsinais-Suomen tuulivoimavaihemaakuntakaava, Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaava, Lapin meri- ja rannikkoalueen tuulivoimamaakuntakaava ja Kainuun tuulivoimamaakuntakaava.

¹⁵⁶ Esimerkiksi Keski-Pohjanmaan 4. vaihemaakuntakaava, Etelä-Pohjanmaan vaihemaakuntakaava I ja Satakunnan vaihemaakuntakaava 1.

maakuntakaavoissa on todennäköisesti lisääntymässä tulevaisuudessa. Tähän viittaavat eri liittojen käynnistämät hankkeet tuulivoimatuotantoon soveltuvien alueiden määrittämiseksi.¹⁵⁷ Tässä luvussa hyödynnetään lainvalmisteluaineiston ja oikeuskirjallisuuden lisäksi edellä mainittuja kaavoja tutkimalla niiden tuulivoimamerkitöjä sekä -määräyksiä.

3.3.1 Maakuntasuunnitelma ja -ohjelma

Maakuntasuunnitelmasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 25.3 §:ssä. Suunnitelma on strategiapainotteinen ja siinä osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. MRL ei sisällä yksityiskohtaisempia säännöksiä maakuntasuunnitelman sisällöstä tai sen laatimisesta. On kuitenkin katsottu, että MRL 1 §:n yleiset tavoitteet sekä MRL 24.2 §:n valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen koskevat myös maakuntasuunnitelmaa.¹⁵⁸ Suunnitelmalla ei ole hankkeisiin tai kaavoitukseen kohdistuvia välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, eikä siihen näin ollen voida hakea muutosta.¹⁵⁹ Läheskään kaikki maakuntien liitot eivät ole luoneet nimenomaista maakuntasuunnitelmaa, vaan pitkän tähtäimen tavoitteet on voitu esittää myös muussa muodossa.¹⁶⁰

Maakuntaohjelman lainsäädännöllinen perusta tulee puolestaan lain alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnin (7/2014) 6 ja 32 §:stä. Ohjelma sisältää maakunnan tarpeisiin ja mahdollisuuksiin perustuvat kehittämisen tavoitteet. Maakuntaohjelma laaditaan kunnanvaltuuston toimikausittain neljäksi vuodeksi. Lain 32.2 §:n mukaan laadittaessa ohjelmaa on otettava huomioon maakuntasuunnitelma, valtioneuvoston asettama aluekehittämiss päätös sekä maakuntaa koskevat muut kyseisessä laissa tarkoitetut ohjelmat. Ohjelmassa voidaan ottaa esille myös tuulivoimarakentaminen ja näin on tehty esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelmassa. Kyseisen ohjelman mukaan Pohjois-Pohjanmaan alueesta on kehittynyt Suomen merkittävin tuulivoiman tuotantoalue ja lisää investointeja tuulivoimarakentamiseen on odotettavissa.¹⁶¹ Maakuntaohjelman lisäksi

¹⁵⁷ Ks. esim. Satakunnan liiton SataTuuli-hanke ja Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan liittojen tuulivoimaselvitys.

¹⁵⁸ Hallberg ym. 2020, s. 162.

¹⁵⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 132 ja KHO 15.6.2012 taltio 1701.

¹⁶⁰ Ks. esim. Varsinais-Suomen Maakuntastrategia 2040+ ja Satakunnan tulevaisuus käsikirja 2035.

¹⁶¹ Pohjois-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2018–2021, s. 14. Myös ohjelman ympäristöselostuksen mukaan alueen kehityssuuntana on tuulivoimatuotannon voimakas kasvu (s. 10).

maakuntien tulee kahden vuoden välein valmistella lain 33 §:n mukainen toimeenpanosuunnitelma, mikä sisältää muun muassa keskeisiä ohjelmaa toteuttavia hanke- ja toimenpide-esityksiä. Lain 34 §:n mukaan viranomaisen tulee ottaa huomioon sekä edistää maakuntaohjelmaa ja sen toimeenpanosuunnitelmaa. Viranomaisen on pyydettävä lausunto merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, mitkä eivät sisälly maakuntaohjelmaan tai poikkeavat siitä merkittävästi. Merituulivoimarakentamisen voidaan olettaa täyttävän merkittävyyden kriteerin, mutta tosiasiallisesti hankkeiden kannalta ratkaisevat neuvottelut maakunnan tasolla käydään maakuntakaavan valmisteluissa kuten seuraavista luvuista käy ilmi.

3.3.2 Maakuntakaavan sisältö, merkinnät ja selvitykset

Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota MRL 28.3 §:stä ilmenevään seitsemän kohdan luettelo. Tuulivoimarakentamisen osalta kaikki luettelon kohdat ovat vähintään välillisesti vaikuttamassa tuulivoima-alueiden sijoittumiseen. Kuudennen kohdan maisema-alueiden, luontoarvojen sekä kulttuuriperinnön vaalimisen velvollisuus on kuitenkin luettelon yksi merkittävimmistä kohdista tuulivoimarakentamisen näkökulmasta. Tapauksessa KHO 2016:14 oli kyse tuulivoima-alueista ja lintujen muuttoreiteistä. Kaavaa varten laadituissa selvityksissä ei ollut esitetty arvioita siitä, millaisia yhteisvaikutuksia maakuntakaavan mahdollistamalla tuulivoimarakentamisella olisi linnustolle, vaan tarkempi selvitys oli jätetty suoritettavaksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. KHO katsoi, että yhteisvaikutusten arvioinnin puuttuessa maakuntakaava ei ollut perustunut MRL 9 §:n mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. Ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa ovat luettelon lisäksi myös luonnonsuojeluohjelmat, maisema-alueita koskevat perustamispäätökset sekä tietyissä tilanteissa Natura 2000 -verkoston alueet.¹⁶² MRL 28.4 § asettaa lisäksi kaavan kohtuullisuuden vaatimuksen, minkä mukaan kaava ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle.

Maakuntakaavasta ilmenevät määräykset voidaan jakaa kuvallisesta kartasta ilmeneviin merkintöihin sekä tarkempaan sanallisiin alueiden käyttöä koskeviin määräyksiin MRA 9 §:n mukaisesti. Määräykset täydentävät ja konkretisoivat

¹⁶² Ekroos – Majamaa 2018, s. 140–141.

kartallista ilmaisua. Ne voivat myös vahvistaa tai lieventää kaavamerkintöjä. Maakuntakaavaan liittyy myös MRL 29.1 §:n mukainen kaavaselostus, mistä ilmenee muun muassa yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä.¹⁶³ Tavallisesti maakuntamääräykset jaetaan kolmeen ryhmään: suunnittelu-, rakentamis- ja suojelumääräyksiin.¹⁶⁴ Tuulivoimapuistot osoitetaan yleisesti osa-aluemerkinnällä (*tv*), mikä tarkoittaa sitä, että kyseisen alueen päätarkoitus on muu kuin tuulivoima. Tuulivoimamerkintä voidaan myös osoittaa alueelle, mihin ei ole määritelty pääasiallista käyttötarkoitusta.¹⁶⁵ Tyypillisessä tuulivoimamerkintää tarkentavassa määräyksessä veloitetaan turvaamaan alue kuntakaavoituksessa, suojelemaan ympäristöä sekä ottamaan huomioon lentoliikenne, puolustusvoimat ja muut viranomaistahot. Tuulivoima-alueilla voi olla voimassa myös ehdollinen rakentamisrajoitus, mitä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.¹⁶⁶

MRL 9 §:n mukaan kaikkien kaavojen tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun sekä sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Edellä käyty KHO:n tapaus (KHO 2016:14) osoitti, että tuulivoima-alueiden merkitsemiseksi kaavaan täytyy olla riittävän tarkat selvitykset, vaikkakin maakuntakaava on lähtökohtaisesti yleispiirteinen kaava. Voimassa olevissa kaavoissa on hyödynnetty erityyppisiä tuulivoimaselvityksiä ja -kartoituksia, missä pääpaino on ollut alueiden tuulisuusmittauksissa. Muita kaavoissa käytettyjä selvityksiä ovat olleet linnustoa, maisemaa ja kulttuuriympäristöä koskevat selvitykset. Merituulivoima-alueita koskevissa rannikkoalueiden kaavoissa tuulivoimarakentamisen vaikutuksia vedenalaiseen luontoon ei ole joko tutkittu¹⁶⁷, tai suoritettut selvitykset ovat olleet suppeita.¹⁶⁸ Vedenalaiset tutkimukset on siten jätetty tehtäväksi myöhempään vaiheeseen. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä hankevaiheessa esimerkiksi voimaloiden sijoittamisella, perustusten valinnalla ja merikaapelien sijoittamisella

¹⁶³ MRA:n 10 §:stä ilmenee yhdeksän kohtaa sisältävä luettelo kaavaselostuksen sisällöstä.

¹⁶⁴ Hallberg ym. 2020, s. 211.

¹⁶⁵ YM 2016, s. 24. Varsinais-Suomen tuulivoimavaihemaakuntakaavassa 4–9 voimalan tuulivoimapuistoja on osoitettu myös merkinnällä ”*Energianhuollon kohde (en)*”.

¹⁶⁶ Ks. esim. Varsinais-Suomen, Pohjois-Savon, Lapin meri- ja rannikkoalueen sekä Kainuun tuulivoimamaakuntakaavan kaavakartoista ilmenevät kaavamerkinnät ja määräykset.

¹⁶⁷ Ks. esim. Lapin meri ja rannikkoalueen tuulivoimamaakuntakaava, s. 14 ja Pohjanmaan maakuntakaava.

¹⁶⁸ Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaavan tuulivoima-alueiden vesistövaikutuksia koskevissa selvityksessä on lähinnä viitattu viereisen tuulivoimapuistohankkeen (Maanahkiainen) YVA-arviointiselostukseen. Ks. Ulkonahkiaisen merituulivoima-alueen selvitys, s. 24–25 ja Seljänsuun matalan merituulivoima-alueen selvitys, s. 12–14.

voidaan vaikuttaa merkittävästi merituulivoimarakentamisen vedenalaisen luonnon vaikutuksiin.

3.3.3 Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

MRL 32.1 §:n mukaisesti maakuntakaavan keskeisin oikeusvaikutus liittyy kuntatason kaavoituksen sekä muun viranomaistason suunnittelun ohjaukseen. Maakuntakaavassa määritelty tuulivoima-alue täsmentyy siten kuntakohtaisella kaavatasolla. Kyseinen oikeusvaikutus ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä maakuntakaava on lain mukaan *ohjeena* laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa, jolloin se jättää päätösvaltaa myös kunnalliselle kaavoitukselle. Alueidenkäytön järjestelmän hierarkkisuuden vuoksi maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleis- tai asemakaavan alueella. Kuntatason kaavoituksen lisäksi viranomaistason suunnittelun ohjauksessa on huomioitava maakuntakaava. Tämä tarkoittaa esimerkiksi vesilain mukaista suunnittelua ja päätöksentekoa. Viranomainen tekee kuitenkin oikeusharkintaiset päätöksensä muun lainsäädännön asianomaisen normiston pohjalta.¹⁶⁹ Tätä puoltaa KHO:n päätös missä katsottiin, ettei maakuntakaavan aktiiviseen edistämiseen ohjaava oikeusvaikutus vaikuttanut vesilain mukaiseen vesitalousasian ratkaisemisen, vaan lupa voitiin myöntää vain, jos vesilain 9 luvun 8 §:n mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyivät.¹⁷⁰

MRL 33.1 §:n asettama rakentamisrajoitus on käytännön kannalta tärkein yksittäiseen maanomistajaan kohdistuva maakuntakaavan välitön oikeusvaikutus. Lain lähtökohtana on, että rajoitukset koskisivat ainoastaan virkistys- ja suojelualueita, liikenneväylä- tai johtolinjamerkinnöillä osoitettuja alueita sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarpeisiin varattuja alueita. Rakentamisrajoitus ei kuitenkaan ole voimassa, mikäli alueella on oikeusvaikutteinen yleis- tai asemakaava. On myös huomattava, että rakentamisrajoitus on luonteeltaan *ehdollinen*. Ehdollisuus tarkoittaa sitä, että rakentaminen ei saa vaikeuttaa maakuntakaavan toteutumista. Jos kaavan toteutuminen ei vaarannu, rakentaminen on lähtökohtaisesti sallittua maakuntakaavan osalta.¹⁷¹ Tuulivoimapuistoja ei lähtökohtaisesti rakenneta suoraan maakuntakaavaan pohjautuen, joten rakentamisrajoitukset tulevat ensisijaisesti punnituksi kuntatasoisien

¹⁶⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 170.

¹⁷⁰ KHO 11.12.2009 taltio 3530.

¹⁷¹ Hallberg ym. 2020, s. 246.

kaavoituksen laadinnan yhteydessä. MRL tarjoaa myös muita vaihtoehtoja rajoittaa rakentamista, näistä mainittakoon erityisesti MRL 16 ja 72 §:n suunnittelutarvealueasääntely, mitä tuulivoimarakentamisen osalta käsitellään tarkemmin luvussa 3.5.

Tarkempi kaava ei lähtökohtaisesti saa olla ristiriidassa maakuntakaavan kanssa. Mikäli kaavan ratkaisusta poiketaan, tulisi poikkeaminen perustella esimerkiksi tarkemmilla tutkimuksilla ja selvityksillä, mitkä ovat johtaneet tilanteeseen.¹⁷² Varsinais-Suomen tuulivoimamaakuntakaavassa tuulivoimapuistojen rakentaminen muualle kuin merkityille tuulivoima-alueille on katsottu kaavan vastaiseksi menettelyksi.¹⁷³ Voidaan katsoa, että kyseinen ehto asettaa kohtuuttoman rajoituksen voimaloiden sijoittamiselle ottaen huomioon maakuntakaavojen yleispiirteisyyden. Muissa maakuntakaavoissa ei ole tehty yhtä tiukkaa linjavetoa, vaan tapauskohtaisella harkinnalla on hyväksyttävää sijoittaa tuulivoimaa myös tuulivoimamerkintöjen ulkopuolisille alueille.¹⁷⁴ Oikeuskäytännöstä voidaan myös havaita, että rakentaminen muille alueille kuin maakuntakaavassa merkityille tuulivoima-alueille on tietyissä tilanteissa katsottu sallituksi. Tapauksessa KHO 2015:138 yleiskaavaehdotuksen tuulivoima-alueita ei maakuntakaavassa ollut osoitettu tuulivoima-alueeksi. Alueesta vastaavan maakunnan liiton mukaan suunnitellusta alueesta oli tehty riittävät selvitykset eikä liitolla siten ollut huomautettavaa yleiskaavaehdotuksesta. Puolestaan tapauksessa KHO 13.6.2017 taltio 2812 yleiskaavaehdotuksessa tuulivoima-alueet olivat sijoitettu maakuntakaavan turvetuotantovyöhykkeelle, mihin ei ollut osoitettu tuulivoima-alueita. KHO totesi kaavan tältä osin lainmukaiseksi.

3.3.4 Maakuntakaavan tulevaisuuden näkymät

Vuonna 2017 annetun maakunta- ja soteuudistuksen tarkoituksena oli muodostaa Suomeen 18 maakuntaa ja säädellä niitä uudella maakuntalailla.¹⁷⁵ Uudistus olisi myös lakkauttanut ELY-keskukset sekä aluehallintovirastot ja siirtänyt niiden ympäristötehtävät pääosin valtion lupa- ja valvontavirastolle sekä osittain maakunnille.¹⁷⁶ Kyseinen uudistus raukesi keväällä 2019. Uudesta soteuudistuksesta

¹⁷² Ekroos – Majamaa 2018, s. 168 ja Hallberg ym. 2020, s. 228.

¹⁷³ Varsinais-Suomen tuulivoimavaihemaa- ja tuulivoimamaakuntakaavan kaavaselostus, s. 22.

¹⁷⁴ Ks. esim. Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaa- ja tuulivoimamaakuntakaavan kaavaselostus, s. 31 ja Kainuun tuulivoimamaakuntakaavan kaavaselostus, s. 1.

¹⁷⁵ HE 15/2017 vp, s. 1.

¹⁷⁶ HE 14/2018 vp, s. 1.

on annettu hallituksen esitys joulukuussa 2020. Esityksen mukaan Suomeen muodostettaisiin 21 hyvinvointialuetta. Uudet hyvinvointialueet olisivat alueeltaan lähes nykyisiä maakuntia vastaavia ja niistä säänneltäisiin omassa laissa.¹⁷⁷ Uudistus ei tämänhetkisen tiedon valossa koskisi maakuntakaavoitusta tai muitakaan tuulivoimarakentamiseen vaikuttavia lupia. On kuitenkin suunnitelmissa, että tulevaisuudessa hyvinvointialueille siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi myös muita tehtäviä ja alueiden nimet muutettaisiin takaisin maakunniksi.¹⁷⁸

Saatavilla olevan materiaalin perusteella MRL:n uudistus tulisi rajoittamaan maakuntakaavan suunnittelun suuntautumaan vain maakunnallisten asioiden käsittelyyn.¹⁷⁹ Nykytilanteessa maakuntakaavan suunnittelussa voidaan osoittaa aluevarauksia myös valtakunnallisten ja useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi (MRL 25.4 §). Maakuntakaavan roolia muuta suunnittelua ohjaavana kaavana rajoitettaisiin siis nykyistä enemmän. Ohjaava vaikutus yleis- ja asemakaavoja kohtaan on kuitenkin säilyisi.¹⁸⁰ Kyseinen uudistus olisi eräänlainen jatkumo rakennuslain (370/1958) aikaisen seutukaavan muutoksesta nykyiseen maakuntakaavaan. MRL:n tullessa voimaan pyrkimyksenä oli kehittää maakuntakaavoitusta yleispiirteisemmäksi ja sitä kautta vähemmän oikeusvaikutteiseksi kuin mitä seutukaava oli.¹⁸¹ Uudistuksessa on myös suunniteltu hierarkiassa maakuntakaavan ja kuntatasoisen kaavoituksen väliin tulevaa kaupunkiseutusuunnitelmaa. Suunnittelujärjestelmän uuden osan tarkoituksena olisi sovittaa yhteen kaupunkiseudun merkittävät yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet ja velvoitteet. Suunnitelma olisi laadittava suurempien kaupunkien seuduille ja muualla suunnitelma olisi vapaaehtoinen. Suunnitelmalle ei annettaisi välittömiä oikeusvaikutuksia.¹⁸² Kaupunkiseutusuunnitelmalla tulee todennäköisesti olemaan hyvin vähäiset vaikutukset tuulivoimarakentamiseen, sillä suunnitelma tarkoitettu kohdistettavaksi kaupunkiseuduille.

¹⁷⁷ HE 241/2020 vp, s. 444–445.

¹⁷⁸ HE 241/2020 vp, s. 21–22.

¹⁷⁹ MRL:n pykäläluonnokset 2019, s. 3 ja *Lehtinen* 2020, s. 8.

¹⁸⁰ MRL:n pykäläluonnokset 2019, s. 4.

¹⁸¹ MRL 101/1998 vp, s. 70.

¹⁸² MRL:n pykäläluonnokset 2019, s. 4.

3.4 Yleiskaava

Yleiskaavan tarkoituksena on MRL 35 §:n mukaisesti toimia kunnallisen maankäytön suunnittelun välineenä. Kaavan yhtenä keskeisimmistä tehtävistä voidaan nähdä asemakaavojen suunnittelun ohjaaminen.¹⁸³ Tämä tehtävä ei kuitenkaan ole merkittävässä roolissa tuulivoimayleiskaavoituksen osalta, sillä yleiskaavataso on useimmiten riittävä merituulivoimarakentamisen kannalta.¹⁸⁴ Yleiskaava on oikeusvaikutteinen¹⁸⁵ kaava, mikä voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain kuten maakuntakaava. Myös yleiskaavojen osalta laatiminen tapahtuu useimmiten vaiheittain tai osa-alueittain.¹⁸⁶ Kunnilla ei ole ehdotonta velvollisuutta laatia yleiskaavaa, vaan se on laadittava silloin, jos se on tarpeellista alueiden käytön ohjaukseen liittyvistä syistä. Myös maakunnalliset ja valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet voivat edellyttää yleiskaavoitusta.¹⁸⁷ Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että maakuntakaavan tuulivoimamerkintä ei itsessään aiheuta kunnalle velvollisuutta muodostaa yleiskaavaa kyseiselle alueelle.¹⁸⁸ Kaavan yleiset säännökset löytyvät MRL:n 5 luvusta, kuntien yhteisen yleiskaavan säännökset 6 luvusta ja tuulivoimayleiskaavan erityiset säännökset 10a luvusta. Näiden lisäksi luvussa 3.4.4 käydään läpi kaavan laatimismenettely, minkä säännökset ovat MRL:n luvussa 8. Tässä luvussa on oikeuskirjallisuuden sekä viranomaisaineiston lisäksi hyödynnetty merialueille suunniteltuja tuulivoimayleiskaavoja.¹⁸⁹

MRL:n uudistuksen osalta yleis- ja asemakaava tulisivat molemmat säilymään uudistuksessa.¹⁹⁰ Uudistuksessa mahdollistettaisiin kaavojen yhtäaikainen laatiminen, jolloin kaavat hyväksyttäisiin samalla päätöksellä, mutta niiden asiakirjat olisivat erilliset. Eduksi tälle on katsottu yleiskaavan joustava päivittäminen esimerkiksi hankekaavoituksen yhteydessä.¹⁹¹ Kyseinen uudistus voitaisiin siten nähdä etuna myös

¹⁸³ Ekroos – Majamaa 2018, s. 184.

¹⁸⁴ Luvussa 3.5 käsitellään asemakaavan ja suunnittelutarveratkaisun soveltuvuutta merituulivoimarakentamiseen.

¹⁸⁵ MRL 45 §:n mukaisesti kaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana, mutta sen merkitys tuulivoimarakentamiselle on hyvin marginaalinen tai mitätön, joten sitä ei käsitellä tässä tutkielmassa.

¹⁸⁶ Ekroos – Majamaa 2018, s. 185.

¹⁸⁷ Hallberg ym. 2020, s. 264. Ympäristöministeriöllä on MRL 177 §:n nojalla sama toimivalta määrätä yleiskaavan toteuttamisesta kuin maakuntakaavan päivittämistilanteissa.

¹⁸⁸ KHO 2020:59.

¹⁸⁹ Tutkielmassa on hyödynnetty Maanahkiaisien, Röytän, Siipyyn, Suurhiekan ja Tahkoluodon merituulivoimapuistojen lainvoimaisia merialueille suunniteltuja tuulivoimayleiskaavoja.

¹⁹⁰ Vielä lokakuussa 2019 julkaistuissa pykäläluonnoksissa kaavat olivat yhdistetty yhdeksi kuntakaavaksi. MRL:n pykäläluonnokset 2019, s. 17.

¹⁹¹ Laitio 2020, s. 4.

asemakaavan vaativissa tuulivoimahankkeissa. Tuulivoimayleiskaavaa koskevien säännösten on suunniteltu pysyvän ennallaan.¹⁹² Mikäli maakuntakaavaan suunnitellut rajaukset toteutuvat, tulee kunnallisten kaavojen merkitys itseoikeutetusti kasvamaan. Yleisesti kaavamenettelyyn ja -prosessiin uudistuksessa ei ole suunnitteilla merkittäviä muutoksia.¹⁹³ Myöskään muutoksenhakuoikeutta kaavoituksen osalta ei todennäköisesti ehdoteta rajoitettavaksi.¹⁹⁴

3.4.1 Yleiskaavan sisältö ja oikeusvaikutukset

Yleiskaavan sisältöä koskevat vaatimukset voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäiseksi on huomioitava maakunnalliset lähtökohdat, toiseksi MRL 39 §:n aineelliset vaatimukset ja kolmanneksi kaavan kohtuullisuus maanomistajille.¹⁹⁵ Maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa MRL 32.1 §:n mukaisesti. Maakuntakaavan tuulivoimamerkintöjen sitovuutta laadittaessa yleiskaavaa on käsitelty tämän tutkielman luvussa 3.3. Yleiskaavan aineellista vähimmäisvaatimuksista osa on keskenään ristiriidassa (MRL 39 §). Kyseinen säännös on luonteeltaan velvoittava oikeusnormi. Säännöksen sisältämässä luettelossa on yhdeksän kohtaa, mitkä ovat yhdistelmä joustavia normeja, joita arvioitaessa on otettava huomioon kaavan kokonaisuus.¹⁹⁶ Samoin kuten maakuntakaavassa, myös yleiskaavan luettelosta merkittäväksi kohdaksi tuulivoimarakentamisen kannalta korostuu rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen (kohta 8). Kolmas vaatimus kaavan kohtuullisuudesta maanomistajille ilmenee lähes poikkeuksetta maanomistajan taloudelliseen asemaan heikentävästi kohdistuvista vaikutuksista.¹⁹⁷ Oikeuskäytännössä on linjattu, ettei pelkkä tuulivoimalan näkyvyys ole kohtuuton haitta.¹⁹⁸

¹⁹² *Jylhä* 11/2020, s. 13.

¹⁹³ *Lehtinen* 2020, s. 27.

¹⁹⁴ *Lehtinen* 2020, s. 30. MRL:n uudistuksen yhteydessä on selvitetty asemakaavapäätösten muutoksenhakuoikeuden muuttamista siten, että valitusoikeus perustuisi asianosaisuuteen eikä enää kunnan jäsenyyteen. Uudistuksessa on tutkittu myös valitusoikeuden kytkemistä muistutuksen tekemiseen kaavaehdotusvaiheessa. Ympäristöministeriön selvityksessä (*Mäkinen* 2019) ei kuitenkaan päädytty ehdottamaan muutoksia valitusoikeuteen, joten kyseisistä muutosehdotuksista on luovuttu.

¹⁹⁵ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 194.

¹⁹⁶ HE 101/1998 vp, s. 74.

¹⁹⁷ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 198. Rakennettaessa merialueille kohtuuttomuuden arviointi on oletettavasti yksinkertaisempaa omistajarakenteen selkeyden vuoksi.

¹⁹⁸ KHO 2013:184.

MRL 40 §:n mukaisesti yleiskaava esitetään kartalla ja kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot sekä -määräykset. Kuten maakuntakaavassa, myös yleiskaavaan sisältyy kaavaselostus, missä esitetään kaavan tavoitteet sekä muu kaavan taustaineisto. Kaavaselostuksella ei ole oikeusvaikutuksia, joten siihen ei kohdistu välitöntä muutoksenhakuoikeutta.¹⁹⁹ Mikäli selostus on puutteellinen esimerkiksi suoritettujen tutkimusten ja selvitysten osalta, voi kaavaselostukseen kohdistua välillisesti muutoksenhakuoikeus MRL 9 §:n nojalla.²⁰⁰ MRA 17 §:ssä säädetään tarkemmin kaavaselostuksen sisällöstä. Tyypillisiä kaavamerkintöjä tuulivoimayleiskaavassa ovat tuulivoima-alueet (TV), merikaapeleiden reitit, pistemäiset merkinnät yksittäisten voimaloiden sijainnista sekä energiantuotannon (EN) aluevarausmerkinnät.²⁰¹

MRL 41 §:n mukaisesti yleiskaavamääräykset ovat kaavamerkintöjä ja niiden selityksiä tarkentavia sanallisia määräyksiä. Yleiskaavamääräykset voidaan maakuntakaavan mukaisesti jakaa suunnittelu- (41.1 §), rakentamis- (42 §) ja suojelumääräyksiin (41.2 §). Maankäytön ja rakentamisen ohjaaminen kaavamääräyksiä avulla on tarpeen erityisesti silloin, kun yleiskaavan perusteella voidaan myöntää rakennuslupa. Tällainen tilanne on käsillä esimerkiksi tuulivoimayleiskaavassa. Vaatimuksena on, että yleiskaavasta kävisi selkeästi ilmi, että kyse on kaavasta, minkä perusteella alue on suoraan rakennettavissa.²⁰² Voimassa olevissa tuulivoimayleiskaavoissa on useimmiten käytetty seuraavaa yleismääräystä: ”[t]ätä osayleiskaavaa saa käyttää osayleiskaavaan perustuvien tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena (MRL 77a §)”.²⁰³ On huomattava, että kyseinen määräys on mahdollista ottaa myös muuhun osayleiskaavaan tai koko kunnan kattavaan yleiskaavaan. Tällöin kaavan on kuitenkin täytettävä MRL 77b §:ssä säädetyt erityiset edellytykset. Näistä edellytyksistä kerrotaan enemmän luvussa 3.4.3.²⁰⁴

Yleiskaavan oikeusvaikutukset perustuvat MRL 42 ja 43 §:iin. Kuten jo aiemmin on todettu, yleiskaavan keskeisin oikeusvaikutus liittyy asemakaavoituksen ohjaamiseen. Kyseistä ohjausvaikutusta ei kuitenkaan käydä tässä tutkielmassa tarkemmin läpi, sillä

¹⁹⁹ HE 101/1998 vp, s. 75.

²⁰⁰ Hallberg ym. 2020, s. 309.

²⁰¹ Ks. esim. Tahkoluodon ja Siipyyn merituulivoimapuistojen osayleiskaavojen kaavakartat.

²⁰² Ekroos – Majamaa 2018, s. 216.

²⁰³ Ks. esim. Röyttän ja Maanahkiaisen (Raahe ja Pyhäjoki) merituulivoimapuistojen osayleiskaavojen kaavakartat.

²⁰⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 431–432.

merituulivoimarakentamisen osalta asemakaavoitus jää hyvin marginaaliseen rooliin. Asemakaavan rajallisuuteen merituulivoimarakentamisessa perehdytään luvussa 3.5. Yleiskaavan yhtenä oikeusvaikutuksena on myös kaavan vaikutukset viranomaisiin. MRL 42.2 §:n mukaisesti viranomaisten on katsottava, ettei muilla suunnitelmilla tai toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Velvoite ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan lähtökohtana on, etteivät suunnitelmat tai toimenpiteet ole ristiriidassa yleiskaavan toteutumisen kanssa. Velvoite on myös katsottu heikommaksi kuin maakuntakaavan MRL 32 §:n mukainen viranomaisvaikutus.²⁰⁵ Kyseinen viranomaisvaikutus voi nousta myös merituulivoimahankkeen vesilupamenettelyssä. Tosin tällaisissa tilanteissa voidaan pitää epätodennäköisenä, että kyseinen lupa olisi ristiriidassa tuulivoimayleiskaavan kanssa.

3.4.2 Kuntien yhteinen yleiskaava

Kuntien yhteistyössä laadittavan yhteisen yleiskaavan säännökset ovat MRL 6 luvussa. Yhteisen yleiskaavan sisältövaatimukset, oikeusvaikutukset sekä muut kysymykset määräytyvät tavallista yleiskaavaa koskevien säännösten mukaisesti. Yhteisen yleiskaavan laatiminen perustuu vapaaehtoisuuteen.²⁰⁶ Kunnat voivat antaa hyväksymisen ja laatimisen kuntien yhteiselle toimielimelle tai vaihtoehtoisesti maakuntien liitolle MRL 47 §:n mukaisesti. Yhteinen yleiskaava voi luonnollisesti koskea myös vain tiettyä osa-aluetta, kuten esimerkiksi tuulivoimarakentamista. Kaavoja on kuitenkin laadittu vähäinen määrä²⁰⁷, vaikka myös merituulivoimarakentamisen osalta siihen olisi ollut mahdollisuuksia. Esimerkkinä Maanahkiaisen merituulivoimapuistohanke, missä tuulivoima-alueet sijoittuvat kahden kunnan, Raahen ja Pyhäjoen, alueelle. Kuntien laatimat osayleiskaavat ovat luonnollisesti laadittu yhteistyössä, mutta kaavojen valmistelu- ja hyväksymismenettelyt ovat olleet erilliset. Näin ollen kyseessä ei ole ollut MRL 6 luvun yhteinen yleiskaava, vaan kaksi kunnallista yleiskaavaa, mitkä ovat yhteensovitettu toisiinsa. Kaavaselostuksesta tai muista saatavilla olevista kaavamateriaaleista ei käy ilmi, että kyseisen hankkeen kohdalla olisi arvioitu käytettäväksi MRL 6 luvun mukaista yhteistä yleiskaavaa.

²⁰⁵ Hallberg ym. 2020, s. 319.

²⁰⁶ Poikkeuksena MRL 46a §:n mukainen pääkaupunkiseudun yleiskaava. Säännöksen velvoittava sanamuoto ei kuitenkaan ole johtanut kyseisen yleiskaavan laatimiseen.

²⁰⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 244.

Yhteinen yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia myös maakuntakaavasta poikkeavaksi MRL 48.2 §:n nojalla. Näin ollen yhteinen yleiskaava voi poiketa maakuntakaavasta tavanomaista enemmän.²⁰⁸ Tällaista mahdollisuutta ei sisälly kuntien omien yleiskaavojen laatimiseen, vaan niissä tulee noudattaa maakuntakaavaa suunnittelujärjestelmän hierarkkisuuden mukaisesti. Laadittaessa maakuntakaavasta poikkeavaa yhteistä yleiskaavaa on kuitenkin huomioitava, ettei kaava ole täysin yhteensopimaton maakuntakaavan kanssa. MRA 21 §:n mukaan kaavaselostuksessa on esitettävä perustellut syyt yhteisen yleiskaavan sopeutumisesta maakuntakaavan kokonaisuuteen. Säännöksestä voidaan muodostaa johtopäätös, että yhteisen yleiskaavan avulla tuulivoima-alueita olisi vaivattomampaa merkitä alueille, mitkä maakuntakaavassa on merkitty esimerkiksi vesi-, suojelu- tai virkistysalueiksi. Ottaen kuitenkin huomioon yhteisten yleiskaavojen suosion vähyyden, kyseisen mahdollisuuden kokeileminen käytännössä vaatisi kaavojen yleistymisen. Yhteinen yleiskaava säästää oletettavasti myös aikaa, sillä kaavasta annetaan usean päätöksen sijasta vain yksi päätös, mihin voidaan käyttää MRL 188 §:n mukaista muutoksenhakuoikeutta.

3.4.3 *Tuulivoimayleiskaava*

Tuulivoimarakentamista koskeva 10a luku lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2011 (MRL 134/2011). Lainsäätäjän tarkoituksena oli helpottaa tuulivoimarakentamista siten, että rakennuslupien myöntäminen perustuisi aiempaa laajemmin yleiskaavoitukseen. Tavoitteena ei kuitenkaan ollut muuttaa maakuntakaavoituksen ohjausvaikutusta yleiskaavaan nähden.²⁰⁹ Yleiskaavaa on myös mahdollista käyttää suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena tuulivoimalan rakentamiseksi (MRL 77a §). Näistä edellytyksistä on säädetty MRL 10a luvussa. Luvussa säädetään myös tuulivoimaloiden rakentamista ohjaavan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista (MRL 77b §) sekä kunnan mahdollisuudesta periä yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset tuulivoimahankkeesta vastaavalta taholta (MRL 77c §).

MRL 137.1 §:ssä säädettyjen rakennusluvan erityisten edellytysten täyttyminen voidaan MRL 77 a §:n perusteella selvittää yleiskaavassa, jolloin rakennusluvan

²⁰⁸ HE 101/1998 vp, s. 77.

²⁰⁹ HE 141/2010 vp, s. 6.

myöntäminen ei edellytä suunnittelutarveratkaisua tai asemakaavaa. MRL 137.3 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Tuulivoimayleiskaava poistaa siten kyseisen esteen, mikä tulisi tuulivoimarakentamisen osalta sovellettavaksi sen merkittävyyden ja ympäristövaikutusten vuoksi.²¹⁰ Hallituksen esityksen mukaan yleiskaava soveltuu tuulivoimarakentamisen ohjaukseen lähinnä vesialueilla ja tietyissä tilanteissa myös maa-alueilla, missä asutus on riittävän etäällä, eikä alueella ole muuta maankäytön ohjaustarvetta.²¹¹ Lainvoimaisissa kaavoissa kyseinen määräys on ilmaistu edellä mainitun tavoin: ”[t]ätä osayleiskaavaa saa käyttää osayleiskaavaan perustuvien tuulivoimaloiden rakennushuvan myöntämisen perusteena (MRL 77a §)”.²¹²

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan on täytettävä yleisten sisältövaatimusten ja MRL 9 §:n vaikutusten selvittämisen- ja arviointivelvollisuuden lisäksi seuraavat MRL 77b §:n erityisvaatimukset:

- 1) yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella;
- 2) suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön;
- 3) tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää.

Ensimmäisen kohdan vaatimus yleiskaavan esitystavan osalta tarkoittaa, että voimaloiden sijainti on yksilöitävä riittävällä tarkkuudella. Yleiskaavoissa kerrotut sijainnit ovat kuitenkin ohjeellisia. Ympäristövaliokunnan mietinnössä on katsottu, että voimaloiden sijainti tulisi yksilöidä riittävällä tarkkuudella, jotta määräys voitaisiin ottaa osaksi kaavaa. Valiokunta katsoi kuitenkin myös, että voimaloiden sijaintia ei tulisi sijoittaa liian tarkasti kaavaan, sillä sijoituspaikan valintaan vaikuttavat useat tekniset ja taloudelliset seikat, mitkä selviävät konkreettisesti vasta muissa lupaprosessin vaiheissa.²¹³ Toiseksi on huolehdittava tuulivoimarakentamisen sopeutumisesta muuhun maisemaan ja ympäristöön. Maisemaa ja ympäristöä koskevia selvityksiä tehdään tuulivoiman osalta jo maakuntakaavatasolla, mutta yleiskaavassa

²¹⁰ Ekroos – Majamaa 2018, s. 431.

²¹¹ HE 141/2010 vp, s. 11.

²¹² Ks. esim. Röyttän ja Maanahkiaisen (Raahe ja Pyhäjoki) merituulivoimapuistojen osayleiskaavojen kaavakartat.

²¹³ YmVM 17/2010 vp, s. 2–3.

selvitysten taso tarkentuu muun muassa siitä syystä, että yleiskaavatasolla on osoitettava alueen lisäksi myös yksittäisten voimaloiden ohjeellinen sijainti. Hallituksen esityksen mukaan merialueilla on otettava huomioon myös tuulivoimarakentamisen vedenalaiset vaikutukset.²¹⁴ Kolmantena erityisvaatimuksena on teknisen huollon ja sähkönsiirron järjestäminen yleiskaavassa. Merelle sijoituvissa tuulivoimayleiskaavoissa tämä näkyy konkreettisesti vaihtoehtoisten merikaapelireittien osoittamisena sekä mahdollisten sähköasemien sijoittamisena kartalle.²¹⁵

3.4.4 Kaavan laatimismenettely

Tässä luvussa käydään vaiheittain läpi yleiskaavan laatimismenettely. Menettely on pääpiirteittäin samanlainen kaikissa kaavatasoissa. Kaavaprosessin perussäännökset on koottu MRL 8 lukuun. Kyseisen luvun lisäksi kaavan laatimista koskevia säännöksiä on MRL:n muissa luvuissa, MRA:ssa sekä muussa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi kuntalaissa.²¹⁶ Kaavoitusprosessin keskeisenä teemana voidaan pitää vuorovaikutuksellisuutta, mikä on vahvasti läsnä koko prosessin elinkaaren ajan. Kaavan laatimisen vaiheet voidaan jakaa aloitus-, luonnos-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheisiin. Tässä luvussa hyödynnetään lainvoimaisia tuulivoimayleiskaavoja kuvailemaan tuulivoimakaavoituksen eri vaiheita. YVA-menettelyn ja kaavoitusprosessin yhteensovittamista on käsitelty luvussa 2.2.

Tyypillisessä tilanteessa hankkeesta vastaava pyytää asianomaista kuntaa toimenpiteisiin alueen kaavoittamiseksi.²¹⁷ Kaavan laatimiskynnyksen ylittyttyä kunta tekee useimmiten nimenomaisen päätöksen yleiskaavan laatimisen tai muuttamisen valmistelun aloittamisesta. Tällaista päätöstä ei ole pidetty valituskelpoisena päätöksenä, eikä sitä tule sekoittaa kaavan vireille tuloon.²¹⁸ MRL:ssä ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä yleiskaavan laatimisen vireillepanosta. Lähtökohtana aloittamiselle onkin pidetty saman viranomaisen tekemää aloituspäätöstä, jolle kuuluu myös kaavan hyväksyminen.²¹⁹ Tätä vaihetta voidaan kutsua kaavan aloitusvaiheeksi.

²¹⁴ HE 141/2010 vp, s. 8.

²¹⁵ Ks. esim. Maanahkiaisen (Raahe ja Pyhäjoki) meritulivoimapuiston osayleiskaavan kaavakartta.

²¹⁶ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 325.

²¹⁷ Merialueilla hankkeesta vastaava taho voi yksityisen tuulivoimayhtiön lisäksi usein olla myös Metsähallitus.

²¹⁸ KHO 4.4.2003 taltio 850.

²¹⁹ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 190.

Aloituspäätöksen jälkeen kaava-alueelle voidaan määrätä rakennuskielto ja toimenpiderajoitus MRL 38 ja 128 §:ien mukaisesti. Seuraavassa vaiheessa kunta kuuluttaa kaavoitusprosessin alkaneeksi MRL 63.3 §:n mukaisesti. Vireille tulosta tulee ilmoittaa siten, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoa kaavoituksen lähtökohdista, aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä. Näin ollen kuulutuksen yhteydessä julkaistaan pääsääntöisesti myös MRL 63.1 §:n mukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma.²²⁰ Suunnitelma on lakisääteinen asiakirja, missä esitetään muun muassa suunnitelma kaavan laatimisen vaiheista, suunnitellun kaavan tavoitteet sekä suoritettavat selvitykset.²²¹ MRL 66.2 §:n mukainen viranomaisneuvottelu on yleiskaavan osalta pidettävä MRA 18 §:n mukaisesti ennen muiden osallisten mahdollisuutta osoittaa mielipidettä kaavaehdotuksesta. Näin ollen neuvottelu voidaan suorittaa ennen tai jälkeen kaavoitusprosessin kuuluttamisen, mutta yleensä se on luontevinta suorittaa ennen kuulutusta.

Luonnosvaiheessa kunta asettaa nähtäville kaavaluonnoksen. Kyseinen vaihe ei ole pakollinen eikä sitä säädellä MRL:ssä. Vuorovaikutusta korostava MRL:n 62 § antaa kunnalle sekä hankkeesta vastaavalle mahdollisuuden suunnitella vuorovaikutuksen laajuutta ja muotoa.²²² Näin ollen luonnoksen kuuluttamista tuulivoimakaavan osalta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena kaavan merkittävyyden vuoksi. Luonnos on tavallisesti nähtävillä 30 päivän ajan, minkä aikana osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun ja lausua mielipiteensä asiasta. On huomioitava, että tässä vaiheessa osallisilla ei ole mahdollista antaa MRL 65.2 § mukaista muistutusta. Luonnoksen tarkoituksena on muun muassa täsmentää kaavan tavoitteita, kaavaratkaisua sekä kaavan muita vaihtoehtoja. Kaavaluonnoksen julkistamista voi edeltää osallistumistilaisuuksia ja viranomaisyhteistyötä riippuen kaavan merkittävyydestä.²²³ Kyseisiä osallistumismahdollisuuksia voidaan hyödyntää myös kaavaluonnoksen nähtävillä olon jälkeen.

Luonnosvaiheen jälkeen kaavoitusprosessi etenee ehdotusvaiheeseen. Kaavaehdotuksessa otetaan huomioon viranomaisneuvottelut sekä kaavaluonnoksesta saadut palautteet. Kaavaehdotuksen valmistuttua ehdotus on asetettava nähtäville

²²⁰ Hallberg ym. 2020, s. 466.

²²¹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 336–337.

²²² Hallberg ym. 2020, s. 459.

²²³ YM 2007, s. 18.

MRL 65.1 §:n mukaisesti ja sitä on pidettävä nähtävillä vähintään 30 päivän ajan (yleiskaavan osalta MRA 19 §).²²⁴ Kaavaehdotuksen nähtävillä asettaminen on viimeinen tilaisuus asianosaisille ottaa kantaa laadittavana olevaan kaavaan.²²⁵ Osallisilla on myös oikeus tehdä MRL 65.2 §:n mukainen muistutus, jolloin kunnan on annettava perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Kaavaehdotuksesta on myös pyydettävä lausuntoja eri viranomaisilta sekä muilta asianosaisilta kunnilta. Yleiskaavan osalta tällaisia tahoja MRA 20 §:n mukaisesti ovat maakuntien liitot, asianosaiset kunnat sekä tarpeen vaatiessa ELY-keskus ja muut kaavan kannalta keskeiset viranomaiset. Merialueille rakennettaessa muita keskeisiä viranomaisia voivat olla muun muassa paikallinen aluehallintovirasto sekä Museovirasto. Viranomaisten kanssa käydään yleensä myös toinen MRA 18 §:n mukainen viranomaisneuvottelu. Kyseinen toinen viranomaisneuvottelu ei ole pakollinen, mutta tuulivoimayleiskaavojen osalta tämä on ollut käytäntönä.²²⁶ Neuvotteluista on laadittava muistio, mistä käy ilmi esillä olleet asiat ja kannanotot. Mikäli kaavaehdotukseen tehdään olennaisia muutoksia, on se asetettava uudestaan nähtävillä MRA 32 §:n mukaisesti.

Hyväksymisvaiheessa kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavan ja lähettää viipymättä tiedon päätöksestä niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa MRL 67 §:n mukaisesti. Päätöksen lähettämällä ei ole merkitystä muutoksenhakuun liittyvän menettelyllisen tiedoksisaannin tai valitusajan kannalta.²²⁷ Kaava tulee voimaan, kun se on saatettu yleisesti tiedoksi MRL 200.2 §:n mukaisesti. Yleiskaavan osalta tarkempi sääntely kunnallisen ilmoituksen julkaisemisesta on MRA 93.2 §:ssä. Yleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin kuntalaissa säädetään (MRL 188.1 §).

²²⁴ Mikäli laadittavan yleiskaavan perusteella voidaan suoraan myöntää rakennuslupa MRL 44.1 ja MRL 72 §:n mukaisesti, tulee kaavaehdotuksen vireille tulosta lähettää kirjallinen ilmoitus alueen maanomistajille ja maanhaltijoille. Tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan ole tuulivoimayleiskaavan osalta, vaikkakin kaava on perusteena rakennusluvnan myöntämiselle.

²²⁵ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 342.

²²⁶ Ks. esim. Tahkoluodon osayleiskaavan kaavaselostus, s. 7 ja Siipyyn merituulipuiston osayleiskaavan kaavaselostus, s. 7–9.

²²⁷ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 351.

3.5 Asemakaava, suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamislupa

Ennen tuulivoimayleiskaavan olemassaoloa tuulivoimarakentamisen lupakysymyksiä koskeva sääntely koettiin tulkinnanvaraiseksi. Epätietoisuutta syntyi esimerkiksi siitä, voidaanko suurempia tuulivoimahankkeita toteuttaa MRL:ssä tarkoitetun suunnittelutarveratkaisun perusteella vai edellyttääkö niiden toteuttaminen asemakaavan laatimista.²²⁸ Nykyisin voidaan perustellusti todeta, että edellä käsitelty tuulivoimayleiskaava on vakiinnuttanut paikkansa ensisijaisena kaavoitusratkaisuna tuulivoimarakentamisen osalta. Seuraavaksi tutkitaan asemakaavan, suunnittelutarveratkaisun sekä poikkeamisluvan mahdollisuuksia ratkaisuksi nykyisten merituulivoimapuistojen rakentamisessa.

Asemakaavaa koskeva sääntely on MRL:n 7 luvussa. Kaavan tarkoituksena on palvella kunnan yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista sekä kehittämistä.²²⁹ Asemakaavassa on suunnittelujärjestelmän hierarkian mukaisesti otettava huomioon maakunta- sekä yleiskaava (MRL 42.1 ja 54.1 §). MRA 24 §:n mukaisesti asemakaava esitetään pohjakartalla mittakaavassa 1:2 000, kun taas merelle sijoitettujen tuulivoimayleiskaavojen mittasuhte voi olla jopa 1: 50 000.²³⁰ Tämä tekee asemakaavan käytöstä haastavaa suurissa merituulivoimahankkeissa, sillä pieni mittakaava tekee kokonaiskuvan muodostamisesta haasteellista. Esimerkiksi Tahkoluodon merituulipuiston laajennuksen suunniteltu pinta-ala on noin 135 km²³¹. Perspektiivin vuoksi Helsingin kaupungin pinta-ala on 215,16 km². Asemakaavaa tulisi käyttää tilanteissa, missä tuulivoimarakentamista on tarpeen säännellä tarkasti suhteessa alueen muuhun maankäyttöön, ja missä kaavan vaikutusten arviointi edellyttää tarkkaa sijainnin ohjausta esimerkiksi meluvaikutusten vuoksi.²³² Kyseisiä alueita voivat esimerkiksi taajama-alueet. Merialueilla ei lähtökohtaisesti ole muita maankäyttötarpeita ja lähimmät asutukset sijoittuvat usean kilometrin päähän.

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan MRL 16 §:n mukaan aluetta, minkä käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi teiden, vesijohtojen tai viemärin rakentamiseen tai vapaa-alueiden

²²⁸ HE 141/2010 vp, s. 4.

²²⁹ *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 252.

²³⁰ Ks. esim. Maanahkiaisen ja Siipyyn merituulivoimapuistojen osayleiskaavakartat.

²³¹ www.pori.fi, vierailtu 26.3.2021.

²³² YM 2016, s. 34.

järjestämiseen. Suunnittelutarvesääntelyn piiriin kuuluu suoraan tunnusmerkit täyttävä alue tai kunnan erikseen yleiskaavassa osoittama alue. Lisäksi sääntelyä sovelletaan sellaiseen rakentamiseen, mikä ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa, vaikka rakentaminen ei sijoittuisikaan suunnittelutarvealueelle. Rakentamista suunnittelutarvealueella tulee ensisijaisesti ohjata asemakaavoituksella, sillä MRL:n pääsääntönä on, että rakentaminen perustuu kaavaan. Alueelle on myös mahdollista antaa suunnittelutarveratkaisu, mikäli MRL 137 §:n erityiset edellytykset täyttyvät. Ratkaisua ja rakennuslupaa voidaan hakea samanaikaisesti.²³³ Rakentaminen alueella ei kuitenkaan saa johtaa vaikutukseltaan merkittävään rakentamiseen. Ratkaisussa KHO 2013:183 katsottiin, että suunnittelutarveratkaisun myöntäminen viiden tuulivoimalan hankkeelle olisi aiheuttanut haittaa kaavoitukselle sekä alueiden käytön muulle järjestämiselle. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tulivat siten selvittää kaavoituksen avulla. Suomen ensimmäinen yksittäinen merituulivoimala Porin Tahkoluotoon on kuitenkin rakennettu suunnittelutarveratkaisun perusteella. On huomattava, että tuulivoimala on rakennettu vuonna 2010, jolloin ei vielä ollut voimassa tuulivoimayleiskaavaa mahdollistavaa lainsäädäntöä.²³⁴

MRL 23 luku mahdollistaa poikkeamisen MRL:n rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeaminen koskee myös kaavoitusta ja käytännössä poikkeaminen tulee useimmiten kysymykseen asemakaavan osalta.²³⁵ Poikkeamista voidaan kuitenkin käyttää vain erityisestä syystä ja tietyin ehdoin. Poikkeaminen ei muun muassa saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle (MRL 172.1 §) tai johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen (MRL 172.2 §). Oulun Hailuotoon suunnitellulle 1 MW:n merituulivoimalan rakentamiselle oli haettu poikkeuslupaa. Oikeus katsoi, että alue on kokonaisuudessaan valtakunnallisesti arvokasta maisema-aluetta, merkittävää kulttuurihistoriallista ympäristöä sekä luonnonarvoiltaan arvokas saari, minkä vuoksi tarve eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiselle on suuri. Lisäksi kyseinen ratkaisu ei toteuttanut valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteita sijoittaa tuulivoimaloita

²³³ YM 2016, s. 36.

²³⁴ Tahkoluodon yleiskaavan kaavaselostus, s. 11.

²³⁵ *Hallberg ym.* 2020, s. 1085.

usean voimalan yksiköihin. Näin ollen oikeus päättyi siihen, että tuulivoimalan toteuttaminen poikkeamismenettelyllä olisi aiheuttanut haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.²³⁶

²³⁶ Oulun hallinto-oikeuden päätös 4.7.2011 11/0326/2.

4 Vesilupa

Suomessa on käytössä ympäristöhankkeita koskeva erillislupajärjestelmä. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät muun lainsäädännön mukaiset luvat voi korvata toisiaan.²³⁷ Vesilupa ei ole järjestelmästä poikkeus ja näin ollen esimerkiksi vesialueen kaavaratkaisu tai MRL 125 §:n mukainen rakennuslupa vesialueelle ei korvaa vesiluvan tarvetta. Tosiasiallisesti osa merituulivoimahankkeiden lupamenettelyistä ja lupapäätöksistä sivuaa samaa asiakokonaisuutta. Nämä olisivat siten yhteensovittavissa nykyisen lainsäädännön tai vaihtoehtoisesti vähäisten lakimuutosten turvin. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää vesiluvan merkitystä merituulivoimarakentamisessa. Yhtenä keinoista on tutkia merkitystä juuri yhteensovittamisen kautta, jolloin saadaan selville tutkittavien lupien samankaltaisuuksia sekä päällekkäisyyksiä. Tässä tutkielmassa kahdelle merituulivoimapuistoina pidetyille hankkeille²³⁸ on myönnetty vesilupa. Nämä ovat Suurhiekan sekä Tahkoluodon merituulivoimapuistohankkeet.²³⁹ Tämän luvun alussa perehdytään ensiksi vesioikeuden perusteisiin, vesialueiden hallintaan, vesilain rakenteeseen sekä kansainvälisen oikeuden vaikutuksiin. Luvussa 4.2 käsitellään vesitalouslupan lupamenettelyä sekä tärkeässä roolissa olevia lupamääräyksiä. Luvussa 4.3 tutkitaan merituulivoimahankkeissa vaadittavien lupien yhteensovittamisen mahdollisuuksia vesiluvan kannalta. Viimeisessä luvussa selvitetään Ruotsin, Tanskan sekä Alankomaiden vesirakentamisen lupaprosesseja painottuen merituulivoimarakentamiseen.

4.1 Taustaa

4.1.1 Vesioikeuden perusteet ja vesialueiden hallinnasta

Vesioikeuden ytimenä pidetään vesilakia (VL) sekä valtioneuvoston asetusta vesitalousasioista (1560/2011). Laajemmassa tarkastelussa vesilainsäädäntöön luetaan lisäksi muun lainsäädännön vesiä koskevat säädökset. Vesiensuojelun ydinsäännöksenä voidaan pitää ympäristönsuojelulakia vuoden 2000 vesilain (VL

²³⁷ Hollo 2021, s. 151.

²³⁸ Merituulivoimala merialueella määritellään tässä tutkielmassa mukailien vesilain 1 luvun 3.1 §:n 3 kohdan mukaista vesialueen määritelmää: merituulivoimalalla tarkoitetaan voimalaa, minkä perustukset jäävät muutoin kuin tilapäisesti veden alle.

²³⁹ Vesilupapäätöksiä tai vireillä olevia lupamenettelyjä on etsitty aluehallintoviraston vesi- ja ympäristölupien tietopalvelusta sekä merituulivoimahankkeista vastaavien yhtiöiden internet-sivuilta.

88/2000) uudistuksen vuoksi, jolloin vesiensuojeluoikeudellinen sääntely irtautui vesilaista. Nykyisin vesilain sääntelyn alaa voidaan *Erkki J. Hollon* mukaan luonnehtia ”vesitalousoikeutena”. Vesilainsäädännöllä ei ole myöskään aktiivista luonnonsuojelutehtävää, vaan tämä kuuluu LSL:n sekä muiden lakien alaan.²⁴⁰ Vesilainsäädäntöä voidaan kuvailla konfliktisääntelyksi, sillä useimmiten vastakkain ovat yksityinen intressi ja yhteiset tai yleiset edut. Kuten on jo aiemmin havainnoitu, Suomessa ei ole käytössä järjestelmää, missä tietyn hankkeen ympäristöllinen sääntely kuuluisi vain yhden lain tai yhden lupajärjestelmän piiriin. *Hollon* mukaan kyseessä on ”useamman luukun” sääntö, missä mikään lupa- tai suunnitteluväline ei korvaa toista vaadittavaa viranomaispäätöstä.²⁴¹ Lupamenettelyjen yhteensovittamista käsittelevässä luvussa 4.5 on kuitenkin havaittavissa selkeää kehitystä päinvastaiseen suuntaan.

Vesialueet ovat yksityisen omistusoikeuden kohteita kuten maa-alueet. Vesialueet voivat olla kiinteistöjä, mutta useimmiten ne ovat jakamattomia, kiinteistöille kuuluvia vesialueita.²⁴² Vesialueiden omistajataho on tavallisesti yhteisen vesialueen osakaskunta.²⁴³ Merellä sijaitsevien vesialueiden osalta omistusrakenne on selkeämpi, sillä valtio omistaa yleiset vesialueet, mitkä kattavat noin 75 prosenttia Suomen aluevesistä.²⁴⁴ Metsähallituksen tehtävänä on puolestaan yleisvesilain 4 §:n nojalla hallinnoida valtion omistamia vesialueita.²⁴⁵ Merituulivoimahankkeiden osalta maankäyttö- ja vuokrasopimuksia voidaan solmia myös rannikkoalueille, missä valtion ja kunnan lisäksi on mahdollisesti yksityisten omistuksessa olevia vesialueita.²⁴⁶ Vuokra-alueiden ulkopuolisiin alueisiin on lisäksi mahdollista hankkia käyttöoikeus usean eri lainsäädännön avulla.²⁴⁷ Vesilaki ei sisällä säännöksiä vesialueiden eikä vesivarojen omistusoikeudesta, vaan ne määräytyvät

²⁴⁰ Ympäristöoikeus / *Vihervuori* 2013, V Ympäristön muuttaminen > Vesitaloushankkeet > Vesilain tausta ja yleiset perusteet > Vesitalousasiat.

²⁴¹ *Hollo* 2014, s. 19–20.

²⁴² *Hollo* 2014, s. 4.

²⁴³ Ympäristöoikeus / *Vihervuori* 2013, V Ympäristön muuttaminen > Vesitaloushankkeet > Oikeuksien ja velvollisuuksien lähtökohdat > Yhteiset vesialueet.

²⁴⁴ Tilasto 2019, www.metsa.fi, vierailtu 3.2.2021.

²⁴⁵ Lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevia vesialueita, mitkä ovat Ahvenanmaan maakuntahallituksen hallinnassa Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n nojalla. Lisäksi valtion omistamia alueita voivat hallinnoida myös muut viranomaiset, kuten puolustusvoimat tai luonnonsuojeluviranomainen.

²⁴⁶ Esimerkiksi Suurhiekan merituulipuiston hankkeessa käyttöoikeussopimuksia on sovittu myös osakaskuntien kanssa. Suurhiekan vesilupa, s. 18.

²⁴⁷ Esimerkiksi VL 2 luvun 13 §:n ja MRL 161 §:n avulla on mahdollista saada oikeus merikaapelien sijoittamiseksi toisen alueelle.

kiinteistönmuodostamislainsäädännön (554/1995) sekä muun omistussuhteita koskevan lainsäädännön, kuten edellä mainitun yleisvesilain mukaisesti. Vesilain lupajärjestelmän kannalta vesialueen omistuksella tai hallinnalla on merkitystä, sillä luvan myöntämisen edellytyksenä on useimmiten kyseisen alueen käyttöoikeus VL 2 luvun 4.3 §:n mukaisesti. Hankkeesta vastaavan tarvitsemat oikeudet perustetaan yleensä käyttöoikeuksina, jolloin omistusoikeus ei siirry.²⁴⁸

4.1.2 Vesilain rakenne ja soveltamisala

Vesilaki koskee lähtökohtaisesti kaikkia vesiä ja vesialueita. Merialueita ei ole luokiteltu vesistöiksi, mutta ne rinnastuvat niihin lähes aina sovellettaessa vesilakia. Eroavuuksia merialueiden osalta muihin vesistöihin aiheutuu kansainvälisten säännösten vuoksi. Näitä säännöksiä ovat esimerkiksi merensuojelu- ja talousvyöhykelainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset. Vesilain rakenne voidaan jakaa yleiseen osaan sekä yksittäisiä hankemuotoja koskeviin osiin. Yleinen osaan kuuluvat ensimmäiset kolme lukua, mitkä kertovat vesien asemasta ja peruskäsitteistä, vesienkäytön yleisistä periaatteista, luvanvaraisista vesitaloushankkeista sekä luvan myöntämisen edellytyksistä. Luvut 4–10 sääntelevät yksittäisiä hankemuotoja, mistä yksikään ei ole sovellettavissa merituulivoimahankkeisiin. Vesilakia tehtäessä ei ole erityisesti huomioitu merituulivoimaa, vaan lähtökohtana on ollut voimalaitosten ja veden säännöstelyn sääntely. Hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamiseksi vuodelta 2009 oli kuitenkin jo nähtävissä tuulivoimaloiden mahdollinen sijoittuminen vesialueille tulevaisuudessa.²⁴⁹ Yksittäisten hankkeiden jälkeen lain seuraavat luvut käsittelevät vesiluvan hakemusmenettelyä, vesioikeudellisia yhteisöjä, korvauksia, valvontaa ja hallintopakkoa, muutoksenhakua, rangaistuksia sekä kiinteistöoikeudellisia ja erinäisiä muita säännöksiä.

Vesilain tavoitteena on lain 1 §:n mukaisesti edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä. Lain muina tavoitteina korostuu kestävän käytön ja kehityksen periaate, vahinkojen minimoinnin periaate sekä vesivarojen tilan parantamisen periaate. Vesilain soveltamisalaa ohjaa *vaikutus- eli resipienttiperiaate*, mikä tarkoittaa lain soveltamisen ulottamista hankkeen tai toimenpiteen vaikutusten

²⁴⁸ Hollo 2014, s. 40 ja Merituulivoima-uutinen, www.metsa.fi, vierailtu 3.2.2021.

²⁴⁹ HE 277/2009 vp, s. 15.

piiriin, eikä ainoastaan vesialueen rajaan tai hankkeen maantieteelliseen suorituspaikkaan.²⁵⁰ VL:n soveltamisalana ovat vesitalousasiat, mikä käsitteenä kuvaa taloudellisen hyötykäytön edistämistä sääntelyn avulla. Edistäminen tehdään nykyiset ympäristövaatimukset turvaavalla tavalla, mutta lain tehtävänä ei kuitenkaan ole ratkaista vesiluonnon suojelutarpeita muulloin kuin vesitaloushankkeiden luvittamisen yhteydessä.²⁵¹ Soveltamisalana ovat vuorovaikutussuhteessa muun muassa laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004) sekä merensuojelulaki (1415/1994). Vuorovaikutussuhteessa vesilain soveltamisalana ovat itseoikeutetusti myös ympäristövaikutusten arviointimenettely sekä maankäytön suunnittelu.

4.1.3 Kansainvälisen oikeudet vaikutukset sekä hoitosuunnitelmat

Vesioikeuteen vaikuttava ylikansallinen sääntely voidaan jakaa EU:n oikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. Molemmat lähteet synnyttävät osaltaan noudatettavia velvoitteita. EU:n oikeus vaikuttaa vesien ja niiden ympäristön suojeluun erilaisilla ulkoisilla sekä välillisillä tekijöillä.²⁵² Yksi keskeisistä tekijöistä on Natura 2000 -verkosto, minkä merkitystä tuulivoimarakentamisessa on tutkittu luvussa 2.2.1. EU:n oikeuden kannalta on otettava huomioon myös EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY) sekä meristrategiadirektiivi (2008/56/EY), joilla on välillistä vaikutusta myös merituulivoimarakentamiseen. Direktiiveissä käytetyt määritelmät ovat sisällytetty lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä. Lain tavoitteena on 1 §:n mukaisesti suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Tämä EU:n tasoinen sääntely ei kuitenkaan vaikuta suoraan hankekohtaiseen sallittavuusharkintaan, vaan lähtökohtana on vesistökokonaisuuden tarkastelu.²⁵³

Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä velvoittaa laatimaan vesienhoitosuunnitelman (3 luku 11 §) sekä merenhoitosuunnitelman (4a luku 26b §). Suunnitelmien oikeusvaikutus pohjautuu valtion, kuntien sekä muiden viranomaistehtäviä hoitavien tahojen velvollisuuteen ottaa suunnitelmat soveltuvien osin huomioon lain 28 §:n mukaisesti. Suunnitelmat eivät siten suoraan koske

²⁵⁰ Ympäristöoikeus / *Vihervuori* 2013, I Perusteet > Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden periaatteista > Ympäristönsuojelun periaatteita.

²⁵¹ *Hollo* 2014, s. 20.

²⁵² *Hollo* 2021, s. 61.

²⁵³ *Hollo* 2014, s. 52.

esimerkiksi yksityisiä tuulivoimayhtiöitä. Vesilupaan liitettävässä hakemuksessa on kuitenkin annettava vesien tilaa ja hankkeen vaikutuksia koskeva selvitys, minkä avulla viranomaisen voi päätöksessään osoittaa, miten hoitosuunnitelmat ovat otettu huomioon. Molempien suunnitelmien osalta kuultavana on tällä hetkellä suunnitelmaehdotukset vuosille 2022–2027.²⁵⁴ Ehdotuksessa Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaksi on katsottu, ettei suunnitteilla oleva Tahkoluodon merituulipuiston laajennus poikkea vesienhoidon tavoitteista.²⁵⁵ Puolestaan ehdotuksessa Oulujoen-Iijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaksi on todettu, että Maanahkiaisen sekä Suurhiekan merituulipuistohankkeet ovat mahdollista toteuttaa niin, ettei hyvän ekologisen tilan saavuttaminen esty, eikä vesienhoidon tavoitteista poiketa.²⁵⁶ Merenhoitosuunnitelman osalta on tällä hetkellä käynnissä suunnitelman kolmannen osan, toimenpideohjelman, päivittäminen. Ehdotus toimenpideohjelmaksi korostaa matalikkojen tarvetta Suomessa talvehtivien vesilintujen ruokailu- ja levähdysalueeksi ottaen kuitenkin huomioon alueiden ensiluokkaisen soveltuvuuden myös merituulivoimarakentamiselle.²⁵⁷ Yksittäisten merituulivoimapuistohankkeiden vaikutusten osalta ehdotuksessa on tyydytty viittaamaan hankkeiden YVA-arviointeihin.²⁵⁸

Kansainvälisen vesioikeuden osalta EU:lla on useimmiten keskeinen rooli. Unioni toimii jäsenvaltioiden rinnalla osapuolena saattaen sopimusvelvoitteet voimaan EU:n sisäisenä oikeutena.²⁵⁹ Tärkeimpänä toimijana kansainvälisessä vesioikeudessa voidaan pitää Yhdistyneitä kansakuntia.²⁶⁰ Vesitalous- ja ympäristölupa-asioiden osalta Suomi on sitoutunut ottamaan huomioon toisen valtion vesistöön tai pohjaveteen kohdistuvat vaikutukset YSL 211 §:n mukaisesti. Kyseinen velvollisuus pohjautuu vuonna 1992 solmittuun rajavesistösojmukseseen.²⁶¹ Kansainvälisen oikeuden alaan lasketaan lisäksi naapurivaltioiden kanssa tehdyt kahden- ja monenkeskiset rajavesistösojmukseset. Suomi on solminut vesioikeudellisia

²⁵⁴ www.ymparisto.fi, vierailtu 5.4.2021.

²⁵⁵ Kokemäenjoki-Saaristomeri-Selkämeri ehdotus, s. 171.

²⁵⁶ Oulujoki-Iijoki ehdotus, s. 136.

²⁵⁷ Merenhoitosuunnitelman ehdotus, s. 150 ja 156.

²⁵⁸ Merenhoitosuunnitelman ehdotus, s. 32.

²⁵⁹ *Hollo* 2021, s. 73.

²⁶⁰ *Hollo* 2014, s. 58.

²⁶¹ Yhdistyneiden kansakuntien alaisen Euroopan talouskomission UNECE:n yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisen järvien suojelusta ja käytöstä. (Helsinki 1992).

sopimuksia Ruotsin, Venäjän sekä Norjan kanssa.²⁶² Kyseiset sopimukset käsittelevät lähinnä jokialueita, joten niiden merkitys merituulivoimarakentamisen kannalta on lähinnä marginaalinen.

4.2 Vesitalouslupa merituulivoimahankkeelle

VL 1 luvun 3.1 §:n 9 kohdan mukaan vesitaloushankkeella tarkoitetaan ”*vesi- tai maanalueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön.*” Vesitalousasialla puolestaan tarkoitetaan kyseisten toimenpiteiden realisoimista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä sekä hoitoa. Keskeinen vesienkäytön ennakkovalvonnan muoto on aluehallintoviraston myöntämä vesitalouslupa. Lupajärjestelmässä on kolme päärakennetekijää, mitkä ovat luvantarpeen määrittäminen, luvan myöntämisen edellytykset ja lupamääräysten asettaminen.²⁶³ Nämä kaikki kolme tekijää käsitellään seuraavaksi merituulivoimahankkeiden näkökulmasta. Suomessa käytössä olevaa ennakkovalvonnallista vesilupaprosessia voidaan kuvailla *sui generis* -tyyppiseksi, sillä se kattaa hallinto-oikeudellisen laillisuusharkinnan lisäksi suurelta osin myös siviilioikeudellisen edunvalvonnan.²⁶⁴

Hankkeen yleisestä luvanvaraisuudesta säädetään VL 3 luvun 2 §:ssä. Lupakynnyksen kriteerit voidaan jakaa kolmeen ryhmään siten, että ensimmäiseen ryhmään kuuluu toiminta, toiseen toiminnasta aiheutuvan vesiympäristön muutoksen kuvaus ja kolmanteen tuon muutoksen haitallisuuden eri muotojen kuvaus.²⁶⁵ Puolestaan VL 3 luvun 3 §:ssä listataan aina luvanvaraiset vesitaloushankkeet. Merituulivoimahankkeita voidaan pitää luvanvaraisina vesitaloushankkeina, sillä ne täyttävät useimmiten vähintään seuraavat kriteerit: luonnon kauneuden, ympäristön viihtyisyyden, kulttuuriarvojen tai vesistön soveltuvuuden virkistyskäyttöön melkoinen vähentäminen (VL 3 luku 2.1 § 3 kohta), vahingon tai haitan aiheuttaminen kalastukselle tai kalakannoille (VL 3 luku 2.1 § 6 kohta) sekä vesialueen laajamittainen

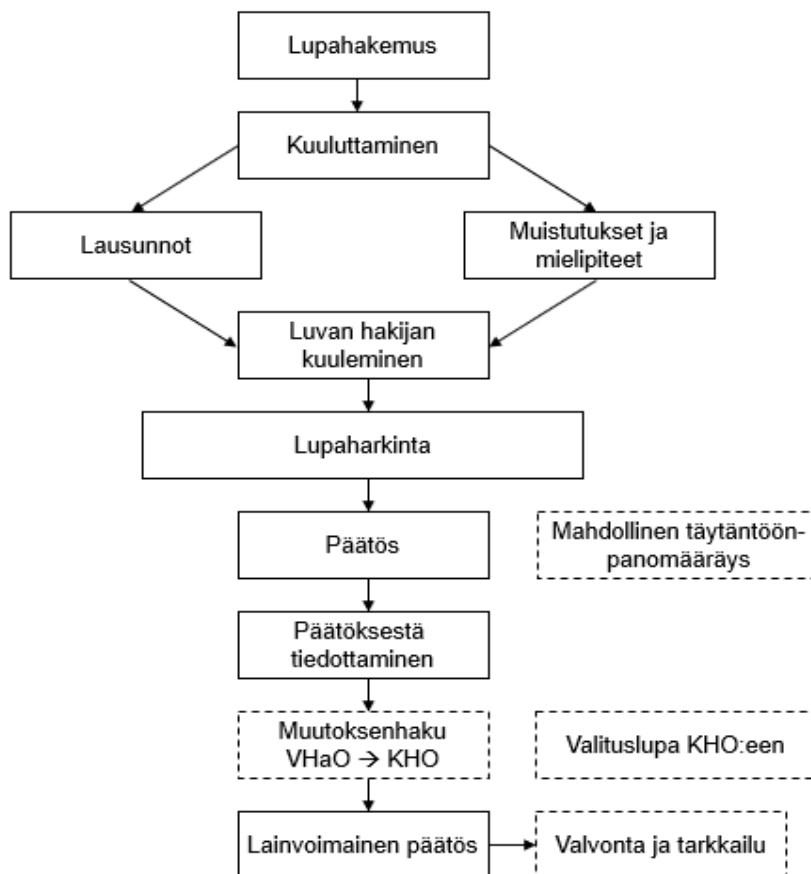
²⁶² Ks. Ruotsin (SopS 91/2010), Venäjän (SopS 26/1965) ja Norjan (SopS 32/1981) kanssa tehdyt sopimukset.

²⁶³ Ympäristöoikeus / *Vihervuori* 2013, V Ympäristön muuttaminen > Vesitaloushankkeet > Lupajärjestelmä.

²⁶⁴ *Hollo* 2014, s. 94.

²⁶⁵ *Hollo* 2021, s. 156.

ruoppaaminen²⁶⁶ (VL 3 luku 3.1 § 8 kohta). Myös merikaapelin sijoittaminen vesialueen pohjaan synnyttää luvan tarpeen.²⁶⁷ Tästä syystä tutkielmassa ei ole tarpeen käsitellä vesienkäytön vapaata yleiskäyttöä tai ilmoituksenvaraisia hankkeita. Hankelajien perusteella merituulivoimahankkeet kuuluvat määrittelemättömiin tai yleisiin luvanvaraisiin rakennushankkeisiin, sillä vesilaissa ei ole määritelty erityisiä säännöksiä merituulivoimarakentamiselle. Merituulivoimahankkeen mahdollisia vaikutuksia vesienkäyttöön voidaan pitää ympäristöllisinä, eli hankkeesta voi ilmetä luonnon tai elinympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia. Hankkeen vesienkäytön vaikutukset voivat olla myös oikeudellisia, mikäli ulkopuoliselle taholle, kuten esimerkiksi ammattikalastajille, aiheutuu hankkeen seurauksena edunmenetyksiä.²⁶⁸ Seuraava kuva havainnollistaa vesiluvan käsittelyn vaiheet, mitkä käydään tarkemmin läpi tulevissa luvuissa.



²⁶⁶ Lain kohdassa ruoppausmassan rajaksi on määritelty 500 kuutiometriä. Ruopattavaa massaa muodostuu noin 1500–3500 kuutiometriä tuulivoimalaa kohti. Ks. esim. Tahkoluodon vesilupa, s. 11.

²⁶⁷ *Hollo* 2021, s. 158.

²⁶⁸ HE 277/2009, s. 64.

Kuva 2. Ympäristöhallinnon kaavio vesiluvan käsittelyn vaiheista.

4.2.1 Hakemus- ja lupamenettely

Vesitalousluvan lupaviranomaisena toimii VL 1 luvun 7.1 §:n mukaisesti aluehallintovirasto. Lain ympäristönsuojelu- ja vesialueiden käsittelystä aluehallintovirastossa (898/2009) 2.1 §:n nojalla vesiluparatkaisu käsitellään asian luonteesta ja laajuudesta riippuen yhden tai useamman jäsenen kokoonpanossa. Aluehallintovirastojen perustamiseen saakka vesitalousluvan lupaviranomaisena toimi ympäristölupavirasto.²⁶⁹ Vesiasioissa valvontaviranomaisena toimii puolestaan paikallinen ELY-keskus. Tässä tutkielmassa ei keskitytä merituulivoimarakentamisen jälkeiseen aikaan tai myönnetyn vesiluvan valvontaan liittyviin kysymyksiin. Osana vesilupamenettelyä ELY-keskus toimii myös asiantuntijana sekä yleisen edun osalta asianosaisena. Sen tässä roolissaan antamaa asiantuntijalausuntoa voidaan pitää keskeisenä, mutta lausunto ei kuitenkaan omaa muodollista sitovuutta päätöksenteossa.²⁷⁰

Hakemusmenettelyä koskevat säännökset sijaitsevat vesilain 11 luvussa sekä asetuksessa vesitalousasioista. Hakemus on tehtävä kirjallisesti ja siinä on esitettävä seuraavat asiat (VL 11 luku 3 §):

- 1) asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön;
- 2) suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä;
- 3) arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille;
- 4) selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta;

YVA-arviointiselostus, yhteisviranomaisen perusteltu päätelmä sekä mahdollinen Natura-arviointi.

Hakemuksessa ei tule esittää hankkeen vaihtoehtoisia toteutusmuotoja, toisinkuin esimerkiksi YVA-menettelyssä edellytetään.²⁷¹ On kuitenkin mahdollista, että hakemuksessa esitetään vaihtoehtoisia ratkaisuja teknisten yksityiskohtien

²⁶⁹ Ympäristölupavirasto perustettiin ympäristönsuojelulain uudistuksen yhteydessä vuonna 2000 (YSL 86/2000). Virastoa ennen lupaviranomaisena toimi vesioikeus.

²⁷⁰ Ympäristöoikeus / *Vihervuori* 2013, V Ympäristön muuttaminen > Vesitaloushankkeet > Luvantarvesäntely > Vesistön muuttaminen.

²⁷¹ *Hollo* 2021, s. 170.

toteuttamiselle. Vaihtoehtojen kesken ei kuitenkaan voi olla niin suuria eroja, että niitä pidettäisiin erillisinä hankkeina.

Kun lupaviranomainen on alustavassa tarkastuksessaan todennut hakemuksen asianmukaiseksi, käynnistyy tiedottaminen sekä lakisääteisten lausuntojen hankkiminen. Tiedottaminen vesitalousasioissa perustuu pääasiassa julkiseen kuulutukseen. Kuulutuksen tarkoituksena on varata asianosaisille tilaisuus muistutusten tekemiseen, sekä muille tahoille mielipiteen esittämiseen. Asianosaisiksi ovat määritelty ne, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Merituulivoimahankkeissa asianosaisten piiri voi olla mittava johtuen voimaloiden laaja-alaisesta näkyvyydestä. Mielipiteen esittämiseen oikeutetuilla ei ole asianosaisasemaa eikä siten oikeutta esittää asiassa vaatimuksia.²⁷² Kuulutus sekä hakemusasiakirjat on pidettävä nähtävillä 30 tai 45 päivän ajan asian laatu huomioiden (VL 11 luku 10.1 §). VL 11 luvun 11.1 §:n nojalla kuulutuksesta on lisäksi annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Tällaisia asianosaisia ovat esimerkiksi hankealueiden omistajat ja haltijat sekä tahot, joille voidaan ennakoita aiheutuvan korvattava edunmenetys.²⁷³

Lakisääteisten lausuntojen tarkoituksena on selvittää hakemuksen ja siihen liitettyjen selvitysten riittävyys.²⁷⁴ Hakemuksesta on pyydetty lausunto ELY-keskukselta, hankkeen sijaintikunnalta sekä tarvittaessa vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta ja saamelaiden kotiseutualueella saamelaiskäräjiltä (VL 11 luku 6 §). Lupaviranomainen voi tarvittaessa pyytää lausuntoja myös muilta tahoilta. Merituulivoimahankkeissa voidaan nähdä tarpeelliseksi pyytää lausuntoa toimivaltaiselta kalatalousviranomaiselta. Yleistä etua toimialallaan valvovilla viranomaisilla on VL 11 luvun 9 §:n nojalla oikeus käyttää puhevaltaa, vaikka heiltä ei pyydetäisiäkään lausuntoa. Tällaisia viranomaisia voivat olla esimerkiksi kalatalous-, metsä-, liikenne-, museo- tai elinkeinoviranomaiset. Edellä mainittujen tahojen lisäksi yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta on pyydetty lausunto valtioneuvostolta VL 11 luvun 6.1 §:n mukaisesti. Tahkoluodon tai Suurhiekan merituulivoimapuistojen vesilupapäätöksissä ei ole pyydetty lausuntoa valtioneuvostolta, eikä valtioneuvosto ole myöskään omatoimisesti antanut lausuntoa.

²⁷² HE 277/2009, s. 210.

²⁷³ HE 277/2009, s. 144.

²⁷⁴ *Hollo* 2021, s. 402.

Luvanhakijalle ja muille asianosaisille on tarpeen mukaan varattava tilaisuus selityksen antamiseen hakemuksen johdosta tehdyistä lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä (VL 11 luku 8 §). Kuulutus- ja tiedonantomenettelyn jälkeen lupaviranomainen voi toimittaa katselmuksen, tarkastuksen tai järjestää todistajien kuulustelun. Näissä tilanteissa sovelletaan täydentävästi hallintolain (434/2003) 38–40 §:iä.²⁷⁵ Lupaviranomainen voi lisäksi VL 11 luvun 16 §:n nojalla määrätä hankittavaksi asian ratkaisemisen kannalta erityistä selvitystä.

Vesilupahakemus tulee pääsääntöisesti käsitellä kokonaisuutena.²⁷⁶ Päätös on perusteltava (VL 11 luku 21 §) ja siitä on määräysten lisäksi käytävä ilmi YVA-aineiston sekä vesien- ja merenhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen.²⁷⁷ Päätös myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi VL 3 luvun 8.1 §:n mukaisesti. Toistaiseksi voimassa olevassa luvassa on määrättävä aika, minkä kuluessa vesitaloushanke on toteutettava ja toteuttamiseen ryhdyttävä. Enimmäismääräaika hankkeen toteuttamiselle on kymmenen vuotta ja toteuttamiseen ryhtymiselle neljä vuotta (VL 3 luku 8.2 §). Lupa raukeaa, mikäli lupapäätöksissä edellytetyt toimet ei ole suoritettu määräajassa. Merituulivoimahankkeille myönnettyissä lupapäätöksissä määräaika hankkeiden aloittamiselle on neljä vuotta ja hankkeiden on valmistuttava seitsemän tai kahdeksan vuoden kuluessa.²⁷⁸ Hanketta on lähtökohtaisesti oikeus muuttaa hakemalla vesilupapäätöksen muuttamista, jolloin uusi hakemus käsitellään hankkeen laajuuden mukaan kokonaan tai osittain uutta hanketta koskevana.²⁷⁹ Hankkeesta vastaavan on myös mahdollista hakea määräaikojen pidentämistä erityisestä syystä. Pidentämistä koskevassa päätöksessä voidaan myös tarkistaa tai täydentää luvan määräyksiä. Näin on toimittu Suurhiekan merituulivoimapuiston hankkeessa.²⁸⁰

Vesilupahakemuksen tavoitteellinen käsittelyaika on noin 9 kuukautta²⁸¹ ja päätöksestä on VL 15 luvun 1 §:n mukaisesti mahdollista valittaa Vaasan hallinto-

²⁷⁵ *Hollo* 2021, s. 407.

²⁷⁶ HE 277/2009, s. 144. VL 11 luvun 18 § kuitenkin mahdollistaa myös asian ratkaisemisen osittain tai kaksivaiheisessa menettelyssä.

²⁷⁷ HE 277/2009, s. 149.

²⁷⁸ Tahkoluodon vesilupa, s. 39 ja Suurhiekan vesilupa, s. 111.

²⁷⁹ *Hollo* 2021, s. 201.

²⁸⁰ Ks. Suurhiekan vesiluvan määräaikojen pidentämistä koskeva vesilupa. Hakemus ei ole poikennut normaalin vesilupahakemuksen lupamenettelystä.

²⁸¹ www.avi.fi, vierailtu 14.4.2021.

oikeuteen. VL 15 luvun 2 §:n nojalla myös asianosaisasemaa vailla olevat tietyt yhdistykset ja säätiöt ovat oikeutettuja valittamaan päätöksestä. Muutoksenhakuun oikeutettujen tahojen piiri on siten laajempi kuin yleisissä hallintopäätöksissä, jossa valitusoikeus on vain asianosaisilla (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7.1 §).

4.2.2 Tutkimus- ja valmistelulupa

Ennen varsinaisen lupamenettelyn aloittamista hankkeesta vastaavalla on mahdollisuus hakea VL 18 luvun 7 §:n mukaista tutkimuslupaa, ellei toisen alueella suoritettavista selvityksistä sovita alueen omistajan kanssa. Tutkimukset on suoritettava niin, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa alueen omistajalle ja alueen käytölle. Tutkimuslupa on vesilupajärjestelmästä erillinen ja luonteeltaan väliaikainen vaihe.²⁸² Alueen omistajaa tai haltijaa on kuultava tutkimuslupahakemuksen vuoksi VL 18 luvun 7.3 §:n mukaisesti. Tutkimuksesta mahdollisesti aiheutuva edunmenetys on myös korvattava. Luvan myöntää AVI ja päätöksestä on mahdollista valittaa samaan tapaan kuin vesiluvasta. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Merituulivoimapuistohankkeille myönnettyissä vesiluvissa, niihin liittyvissä aineistoissa tai YVA-menettelyn arviointiselostuksissa ei ole mainintaa vesilain mukaisesta tutkimusluvasta. Voidaan siten olettaa, että vesialueiden tutkimisesta on sovittu esisopimuksissa tai viimeistään YVA-menettelyä suorittaessa.

Pääsääntönä on, että toimenpiteisiin hankkeen toteuttamiseksi voidaan ryhtyä vasta, kun lupapäätös on kaikilta osin tullut lainvoimaiseksi. Näin ollen tietyissä tilanteissa voi olla tarpeen hakea valmistelulupaa, mistä säädetään VL 3 luvun 16 §:ssä. Edellä tarkasteltu tutkimuslupa on valmistelulupaa suppeampi, sillä se koskee vain tiettyjä vesilupahakemuksen tekemistä edeltäviä taustatutkimuksia.²⁸³ Valmisteluluvan edellytyksinä on toimenpiteiden riittävä yksilöinti, toimenpiteiden suorittaminen ilman huomattavaa haittaa luonnolle tai muulle vesien käytölle, mahdollisuus palauttaa olot olennaisilta osin ennalleen sekä vakuuden asettaminen. Valmistelulupa on myönnetty molemmissa merituulivoimahankkeille myönnettyissä vesiluvissa.²⁸⁴ Lupaa on perusteltu hankkeen kiireellisellä aloittamisella pitkäaikaisten sekä

²⁸² Hollo 2021, s. 154.

²⁸³ Ympäristöoikeus / *Vihervuori* 2013, V Ympäristön muuttaminen > Vesitaloushankkeet > Lupajärjestelmä > Luvan voimassaolo ja hankkeen aloittaminen.

²⁸⁴ Suurhiekkan merituulivoimapuiston vesiluvassa valmistelulupaa on vielä vanhan vesilain (264/1961) mukaisesti kutsuttu töidenaloittamisluvaksi.

monivaiheisten toimenpiteiden alustamiseksi. Hankkeesta vastaavan mukaan valmisteluluvan epääminen aiheuttaisi huomattavia taloudellisia vahinkoja jo suoritettujen investointien siirtyessä tulevaisuuteen.²⁸⁵ Perusteena valmisteluluvan myöntämiselle lupaviranomainen on katsonut, että valmistelutyöt eivät aiheuta huomattavaa haittaa ja ne ovat sellaisia, että niiden suorittamisen jälkeen olot voidaan palauttaa olennaisilta osin entisen veroisiksi.²⁸⁶

4.2.3 Vesiluvan myöntämisen edellytykset

Luvanmyöntämisedellytysten keskiössä on kolme harkintaperustetta: haitattomuusperuste, intressivertailuperuste sekä intressivertailusta riippumaton kynnyksen eli luvanmyöntämisestä. Edellytykset voidaan jakaa myös menettelyllisiin ja aineellisiin edellytyksiin. Menettelyllisiä edellytyksiä ovat vaatimukset lupahakemuksen sisällöstä ja siihen liitettävistä selvityksistä. Aineellisissa edellytyksissä puolestaan arvioidaan suoritettujen selvitysten riittävyyttä, jolloin huomioon on otettava myös muusta lainsäädännöstä johtuvat hankkeesta vastaavan velvollisuudet. Esimerkkinä näistä velvollisuuksista on YVA-menettelyn suorittaminen ja arviointiselostuksen toimittaminen vesilupaviranomaiselle. On huomattava, ettei lupaa voida evätä pelkästään YVA-menettelystä saatavien tulosten perusteella. Mikäli tulokset osoittavat vesistöön kohdistuvat vaikutukset merkittäviksi, voi lupaviranomainen myöntää vesiluvan esimerkiksi ankarammilla lupaehdoilla. Edellytykset perustuvat kaikilta osin oikeusharkintaan, mikä tarkoittaa sitä, ettei viranomainen saa käyttää tarkoituksenmukaisuusyytä perustellessaan päätöstä.²⁸⁷

Haitattomuusedellytyksen sisältönä on, ettei hanke sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua (VL 3 luku 4.1 § 1 kohta). Lisäksi VL 2 luvun 7 §:stä ilmenevän yleisen periaatteen mukaisesti vesitaloushanke on toteutettava siten, ettei hankkeesta aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Tähän periaatteeseen pohjautuu myös vesiluvan intressivertailua ohjaava yhteensovittamisperiaate, jonka pääasiallisena tavoitteena on sovittaa intressit yhteen siten, että kaikkien intressien yhtäaikainen toteutuminen olisi mahdollista.²⁸⁸ Laajoissa vesitaloushankkeissa

²⁸⁵ Tahkoluodon vesilupa, s. 25 ja Suurhiekan vesilupa, s. 16–18.

²⁸⁶ Tahkoluodon vesilupa, s. 40 ja Suurhiekan vesilupa, s. 122.

²⁸⁷ *Hollo* 2021, s. 168.

²⁸⁸ *Soininen* 2012, s. 108.

pelkkien haitattomuusedellytyksien tarkastelu on harvoin riittävää, jolloin intressivertailuperusteiden soveltaminen tulee todennäköisemmäksi.

Intressivertailussa edellytykset jakautuvat yleisiin ja yksityisiin etuihin. Vertailu voidaan edelleen jakaa yhtäältä aineellisten, rahassa mitattavien intressien ja toisaalta aineettomien raha-arvoa vailla olevien intressien arviointiin.²⁸⁹ Lupa tulee myöntää, mikäli hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua, tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (VL 3 luku 4.1 §). Kyse on siten velvoittavasta intressien vertailusta ja lupaviranomaisen on myönnettävä lupa, mikäli edellä mainitut edellytykset täyttyvät. Hyötyinä on lain 3 luvun 7 §:n mukaisesti huomioitava yhtiön tuottamien yleisten etujen lisäksi omaisuuden käyttöarvon kohoaminen, tuottavuuden paraneminen, omaisuuden käytön helpottuminen sekä muu hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava etu. Menetyksinä huomioidaan puolestaan käyttö- tai lunastusoikeudet, kustannukset vahingoista ja käyttöoikeuksista sekä muut hankkeeseen osallistumattomille tahoille aiheutuvat menetykset. On muistettava, että naapureille aiheutuva kohtuuton rasitus tai hankkeesta seuraava terveyshaitta ratkaistaan ympäristöluvan pohjalta. Merituulivoimahankkeille myönnettyissä vesiluvissa hyödyiksi on nähty vuotuinen sähköntuotanto sekä työllistävät vaikutukset. Hankkeen aiheuttamiksi menetyksiksi on puolestaan nähty vähäinen työnaikainen merialueen samentuminen, häiriö vesiliikenteelle sekä vähäiset haittavaikutukset kaloille ja linnustolle.²⁹⁰

Intressivertailusta poiketen luvanmyöntämisesteen tehtävänä on asettaa vertailun haittapuoli erilliseen tarkasteluun ilman hyötyjä. VL 3 luvun 4.2 §:n mukaisesti luvanmyöntämisesteitä ovat yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta vaarantava hanke, huomattavia ympäristölle tai vesiluonnolle vahingollisia muutoksia aiheuttava hanke taikka paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja huonontava hanke. Luvanmyöntämisesteen perusteella vesilupa on tietävästi eväty vuoden 1961 vesilain voimaantulosta lähtien ainoastaan Vuotoksen allasta koskevassa asiassa.²⁹¹

²⁸⁹ *Soininen* 2012, s. 105–106.

²⁹⁰ Tahkoluodon vesilupa, s. 23 ja 40–41 sekä Suurhiekan vesilupa, s. 66–67.

²⁹¹ *Hollo* 2021, s. 180.

Hakijalla on oltava oikeus vesitaloushankkeen edellyttämiin alueisiin VL 3 luvun 4.3 §:n mukaisesti. Hankkeesta vastaava ei useimmiten omaa oikeutta hankkeen toteuttamiseen ennen myönteistä vesitalouslupaa. Näin ollen kysymys hankkeen sallittavuudesta riippuu intressivertailun lisäksi siitä, voidaanko hankkeesta vastaavalle myöntää tarvittavat oikeudet toisille kuuluviin alueisiin. Tämä ei ole ongelma merituulivoimahankkeiden osalta, sillä alueiden käytöstä tai vuokraamisesta on todennäköisesti neuvoteltu omistajien kanssa vähintään esisopimustasolla ennen vesilupapäätöksen myöntämistä. Yhtenä edellytyksenä vesilupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi kaavoituksen huomioon ottaminen (VL 3 luku 5 §). Lisäksi on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista. Merituulivoimahankkeiden osalta kaavoitus ei nouse kynnyskysymykseksi vesilupa-asiassa, sillä rakentaminen perustuu lähes poikkeuksetta hanketta varten luotuun kaavaan, kuten tämän tutkielman luvussa 3 on käynyt ilmi.

Vesitalousluvan myöntämisen edellytykseksi ei aseteta edellä läpikäytyjen lupien tai poikkeuksen saamista, ellei sitä katsota erityisestä syystä tarkoituksenmukaiseksi. Syynä tälle on muun muassa se, että vesilupaviranomainen ei voi toimivaltansa rajoissa päättää hankkeesta vastaavan velvollisuudesta selvittää muun lainsäädännön mukaisen luvan tai poikkeuksen tarvetta, paitsi milloin näin erityisesti säädetään. Toiseksi hankkeesta vastaavalla ei ole velvollisuutta hakea tarvitsemiaan lupia ja päätöksiä tietyssä järjestyksessä. Lupien ja poikkeusten ei ole katsottu olevan ns. edellytysuhteessa toisiinsa.²⁹² Kuitenkin tuulivoimahankkeiden osalta esimerkiksi puolustusvoimien myönteinen lausunto on tosiasiallisesti edellytys usean luvan myöntämiselle, vaikkei sitä suoranaisesti säädöksissä ole vaadittu.

4.2.4 Lupamääräykset

Yleiset vesilaista johtuvat velvollisuudet voidaan jakaa neljään eri kategoriaan. Ensimmäisenä hankkeesta vastaavalla on velvollisuus välttää ja minimoida käytön haitallisia vaikutuksia VL 2 luvun 7 §:n mukaisesti. Pääpaino on haitan välttämismuutoksissa. Toiseksi velvollisuutena on ylläpitää ja käyttää rakennelmia turvallisella tavalla VL 2 luvun 9 §:n mukaisesti. Myönnettyissä vesiluvuissa tämä ilmenee lupamääräyksen velvollisuutena huolehtia tuulivoimaloiden

²⁹² *Hollo* 2014, s. 22 ja 81. Sama tilanne on käsillä myös muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan edellyttämisessä. *Hollo* 2014, s. 89.

sekä muiden rakenteiden kunnossapidosta.²⁹³ Kolmas velvoite olla aiheuttamatta haitallisia vedenjuoksun tai -korkeuden muutoksia (VL 2 luku 10 §), mikä ei koske merituulivoimarakentamista. Viimeinen velvoite on ottaa huomioon muut vesilainsäädäntöä koskevat vaatimukset, eli esimerkiksi LSL:n mukaiset suojelukohteet.

Toimintaa velvoittavat ja rajoittavat lupamääräykset ovat keskeinen osa lupapäätöstä. Määräyksillä toteutetaan edellä mainittua VL 2 luvun 7 §:n yleistä periaatetta, jonka mukaan vesitaloushanke on toteutettava siten, ettei hankkeesta aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Määräykset ovat jaettavissa yleisiin eli kaikkia toimintoja koskeviin sekä erityisiin, tiettyjä olosuhteita tai tarpeita koskeviin lupamääräyksiin.²⁹⁴ Lupapäätöksessä on annettava seuraavat pakolliset määräykset (VL 3 luku 10 §):

- 1) hankkeesta ja sen toteuttamisesta aiheutuvien haittojen välttämisestä siten kuin 2 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään;
- 2) maisemoinnista ja muusta työn jälkien poistamisesta; sekä
- 3) vesistön ja pohjavesiesiintymän tilan säilyttämistä varten tarpeellisista toimenpiteistä ja laitteista.

Näiden lisäksi on mahdollista asettaa määräyksiä hankkeen toteutumisen ja vaikutusten tarkkailusta (VL 3 luku 11 §), merenkulun turvallisuudesta (VL 3 luku 13 §) sekä kalatalouden vahinkojen estämiseksi kalatalousvelvoitteen ja -maksun avulla (VL 3 luku 14–15 §). Määräyksiä on mahdollista muuttaa ja tarkistaa lupaviranomaisen tai hankkeesta vastaavan aloitteesta VL 3 luvun 20–23 §:n mukaisesti.²⁹⁵

Merituulivoimahankkeille myönnytyissä vesiluvissa on annettu useita lupamääräyksiä. Osa määräyksistä on hakijan itsensä asettamia ja osa taas lupaviranomaisen. Hankkeesta vastaava on maininnut pitävänsä työmaapäiväkirjaa vettä sementavien rakennustöiden teosta sekä samalla tarkkailevansa veden laatua. Hankkeesta vastaava on myös asettanut itselleen pohjajalain-, kalatalous- sekä linnustotarkkailutoimenpiteitä. Tahkoluodon merituulivoimapuiston voimaloissa

²⁹³ Ks. Tahkoluodon vesilupa, s. 37 ja Suurhiekan vesilupa, s. 112.

²⁹⁴ *Hollo* 2021, s. 187.

²⁹⁵ Tässä tutkielmassa ei käsitellä lupapäätösten tarkistamista, muuttamista tai raukeamista.

käytetään lisäksi pysäytysautomaatiikkaa lintujen pesimäkauden ajan.²⁹⁶ Lupaviranomaisen antamat määräykset ovat mukailleet hankkeesta vastaavan itselleen asettamia määräyksiä. Näiden lisäksi määräyksiä on annettu muun muassa ruoppausmassan kuljetukseen, kivi- ja maa-aineksen turvallisuuteen, kaapeleiden asentamiseen sekä tuulivoimaloiden merkitsemiseen liittyen. Viranomaisen asettamista määräyksistä yksikään ei ole odottamaton, kun niitä vertaa hankkeesta vastaavan hakemukseen sekä muiden osapuolten lausuntoihin.²⁹⁷

Vesilain korvaussäätelyn lähtökohtana on täyden korvauksen periaate (VL 13 luku 11.1 §). Korvattavia edunmenetyksiä merituulivoimahankkeiden vesilupapäätöksissä on myönnetty yksinomaan ammattikalastajille aiheutuvista haitoista ja tulonmenetyksistä. Yleisesti rakennusvuotena kompensatio on ollut suurempi, minkä jälkeen on siirrytty hyvittämään aiheutuvat haitat vuosittaisella kalatalousmaksulla. Valtiolla yleisen vesialueen omistajana ei ole oikeutta korvaukseen omistusoikeuden perusteella kalavesien tuoton vähentymisestä.²⁹⁸ Merituulivoimahankkeista aiheutuvien maisemallisten muutosten taloudelliset vaikutukset eivät pääsääntöisesti kuulu vesilain korvausjärjestelmän piiriin, ellei alueeseen kohdistu myös fyysisiä toimenpiteitä.²⁹⁹

4.3 Yhteensovittamisen mahdollisuudet vesiluvan näkökulmasta

Edellä läpikäydyissä luvissa esillä on ollut lupamenettelyä koskevien lakien mahdollistamia yhteensovittamisvaihtoehtoja. Tällaisia ovat esimerkiksi YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdistäminen sekä Natura-arvioinnin suorittaminen YVA-menettelyn yhteydessä. Seuraavissa luvuissa tutkitaan yhteensovittamisen mahdollisuuksia painottuen vesiluvan yhteensovittamiseen. Käsittelyssä on aiemmissa luvuissa tutkitut lupamenettelyt, mitkä ovat joko pakollisia tai mahdollisia merituulivoimarakentamisen lupaprosessissa. Luvussa hyödynnetään aineistoa ympäristöministeriön teettämästä arvioinnista koskien lupa- ja arviointimenettelyiden sujuvoittamista sekä tehostamista.³⁰⁰ Ensimmäiseksi käydään läpi uusiutuvan energian direktiivin heinäkuusta 2021 lähtien edellyttämät yhteensovittamistoimet sekä

²⁹⁶ Tahkoluodon vesilupa, s. 20–25 ja Suurhiekan vesilupa, s. 78–81.

²⁹⁷ Tahkoluodon vesilupa, s. 35–38 ja Suurhiekan vesilupa, s. 108–114.

²⁹⁸ KHO 1984 II 134.

²⁹⁹ *Hollo* 2021, s. 444.

³⁰⁰ YM 2014b.

syyskuussa 2020 voimaan astunut yhteensovittamislaki. Tämän jälkeen käsitellään suoraan lupamenettelyä koskevan lain tarjoamat yhteensovittamismahdollisuudet. Luvussa ei käsitellä sellaisia lupia, millä ei ole miltei mitään yhteistä vesiluvan kanssa. Tällaisia lupia ovat sähköverkkoon liittymistä koskevat luvat, lentoestelupa sekä puolustusvoimien lausunto. Vesiluvan ja kaavoituksen yhteensovittamista ei käsitellä puolestaan hankkeiden aikataulullisten syiden vuoksi, sillä maankäytön suunnittelu suoritetaan yleensä huomattavasti aikaisemmin kuin vesilupamenettely. Mainittakoon myös, että Merivoimilta pyydetty merenpohjan tutkimislupa ei maanpuolustukseen liittyvistä syistä mitä luultavimmin ole yhteensovitettavissa vesiluvan kanssa.

4.3.1 Uusiutuvan energian direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettiin 11.12.2018. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 30.6.2021 mennessä. Direktiivin 16 artiklaa voidaan pitää merkittävänä tuulivoimahankkeiden kannalta, sillä se asettaa velvoitteita uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyn kestoon sekä organisointiin. Kyseinen artikla velvoittaa jäsenvaltioita perustamaan tai nimeämään yhden tai useamman yhteyspisteviranomaisen. Tarkoituksena on, ettei hankkeesta vastaavan tarvitse koko prosessin aikana olla kontaktissa useampaan kuin yhteen yhteyspisteeseen. Artikla asettaa myös määräajan lupamenettelyille: ”...lupamenettely ei saa kestää yli kahta vuotta voimalaitosten osalta, mukaan luettuina kaikki toimivaltaisten viranomaisten asiaankuuluvat menettelyt. Kyseistä kahden vuoden määräaika voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella asianmukaisesti perusteltua.” Suomen ympäristölainsäädännössä ei ole yleisesti asetettu nimenomaisia yksilöityjä määräaikoja lupahakemusten viranomaiskäsittelyn enimmäiskestolle.

Suomi on implementoinut 16 artiklan velvoitteet lailla uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (UETL, 1145/2020). Eduskunta on vahvistanut lain 17.12.2020 ja se astuu voimaan 30.6.2021. Direktiivin vaatimaksi yhteyspisteviranomaiseksi on nimetty Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus (UETL 4.1 §). Lain 5 §:n mukaisesti yhteyspisteviranomaisen neuvontavelvollisuuteen sisältyvät merituulivoimahankkeiden kannalta seuraavat lupamenettelyt: ympäristölupa,

vesilupa, LSL:n mukainen poikkeusmenettely, muinaismuistolain mukainen kajoamislupa, lentoestelupa, rakennuslupa, voimajohdon hankelupa, tuulivoiman kompensatioalueen ilmoitusmenettely, voimajohdon lunastuslupa lunastuslain mukaisella menettelyllä, aluevalvontalain mukainen merenpohjan tutkimuslupa, YVA-menettely sekä puolustusvoimien lausunto. Puolestaan yhteisen sähköisen asioinnin järjestelmään kuuluvat lain 6 §:n mukaisesti: ympäristölupa, vesilupa, LSL:n mukainen poikkeusmenettely, muinaismuistolain mukainen kajoamislupa, lentoestelupa, rakennuslupa, voimajohdon hankelupa ja tuulivoiman kompensatioalueen ilmoitusmenettely.

Lain 3 luku asettaa direktiivin edellyttämät määräajat lupamenettelyille. Määräaikoihin sisältyvien lupamenettelyiden kesto saa olla enintään kaksi vuotta ja viranomaisen voi pidentää määräaikaa enintään yhdellä vuodella, jos se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua. Määräaikoihin sisältyvät lupamenettelyt ovat listattu lain 9 §:ssä ja ne ovat: ympäristölupa, vesilupa, LSL:n mukainen poikkeusmenettely, muinaismuistolain mukainen kajoamislupa, lentoestelupa, rakennuslupa ja voimajohdon hankelupa. Määräajat eivät kuitenkaan UETL:n 11.3 §:n mukaisesti sisällä mahdollista muutoksenhakua tuomioistuimissa tai näiden ulkopuolella.

Selvennyksen vuoksi edellä läpikäydystä todettakoon, ettei laki tosiasiallisesti sovita yhteen lupamenettelyjä, vaan se yhdistää ainoastaan viranomaisten neuvontavelvollisuuden sekä antaa mahdollisuuden hakea lupia yhteisen sähköisen asioinnin alustan avulla. Mikäli uudistukset toimivat asianmukaisesti, ne todennäköisesti säästävät hankkeesta vastaavan hallinnollisia resursseja. Lain asettamat määräajat eivät sen sijaan tuo helpotusta nykytilanteeseen, sillä ne eivät sisällä muutoksenhakuun sisältyvää aikaa. Tällä hetkellä yksikään määräaikoihin sisältyvä lupamenettely ei normaalioloissa kestä yli kahta vuotta, kun huomioon ei oteta muutoksenhakua.³⁰¹

³⁰¹ Tuulivoimahankkeen luvitus Suomessa -kaavio. Suomen Tuulivoimayhdistys ry 5/2019. Lisäksi huomioitu vesiluvan kesto (9 kuukautta).

4.3.2 Yhteensovittamislaki

Laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta tuli voimaan 1.9.2020. Lain tarkoituksena on sovittaa yhteen ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä ja sitä kautta lyhentää menettelyiden kokonaiskestoa. Maatuulivoimahankkeet eivät useimmiten ole mukana yhteensovittamislain soveltamisalassa, sillä kyseiset hankkeet eivät tarvitse ympäristölupaa, vesilupaa tai maa-aineslupaa, mistä vähintään yksi on edellytyksenä, jotta hakija voi pyytää lupaviranomaisilta yhteensovittamista. Merituulivoimahankkeiden osalta yhteensovittamislaiilla voidaan lain 3 §:n mukaisesti yhdistää lupamenettelyt vesiluvan, rakennusluvan sekä mahdollisen ympäristöluvan ja LSL:n 31, 48 ja 49.3 §:ien poikkeamisen osalta. Hankkeesta vastaavan on pyydettävä lupien yhteensovittamista aluehallintovirastolta ennen lupamenettelyjen kuulutusvaihetta.

Menettelyjä ei tosiasiaassa ole yhteensovitettu, vaan jokainen viranomainen käsittelee ja päättää omaan toimivaltaansa kuuluvat luvat. Aikaa säästävä etu muodostuu lain 10 ja 11 §:ien mahdollisuudesta suorittaa lupahakemusten lausuntokierrokset ja kuulutukset samanaikaisesti. Yhteensovittava lupaviranomainen määrittää lisäksi lain 8 §:n mukaisesti aikataulun ajankohdalle, jolloin kaikki erilliset päätökset annetaan. Arvioitu määräaika on kuitenkin tavoitteellinen, joten se ei sido viranomaisia, eikä sen noudattamatta jättämisestä seuraa myöskään sanktioita.³⁰² Yhteensovittamismahdollisuuden hyödyntäminen säästää myös hankkeesta vastaavan resursseja, sillä lupahakemukset lähetetään vain yhdelle viranomaiselle sähköisessä asiointipalvelussa. Sähköisellä asiointipalvelulla on myös mahdollista ohjata hakemusten laadun parantamiseen. Yhteensovittaminen ei vaikuta muutoksenhakuun.

Lainvalmistelun yhtenä tavoitteista on ollut yhdistää kaavoitus sekä edellä mainitut luvat. Jatkovalmisteluissa suunnitelmasta kuitenkin luovuttiin kaavoituksen lupamenettelyn vaiheiden eroavuuden vuoksi. Voimaantullut laki on hallituksen esityksen mukaisesti *nollavaihtoehto*, mikä tarkoittaa esityksen vähimmäisvaatimukset täyttävää uudistusta.³⁰³ Edellä läpikäyty UETL ja yhteensovittamislaki eivät ole keskenään yhteydessä. UETL:ää säädettäessä on katsottu, että kyseisten lakien sääntelyn soveltamisen lähtökohdat poikkeavat

³⁰² Attila yms. 2020, s. 46.

³⁰³ HE 269/2018 vp. s. 39–40.

toisistaan, sillä uusiutuvan energian direktiivin sääntelyn kohteena on nimenomaisesti uusiutuvan energian tuotantolaitoshankkeet, kun taas yhteensovittamislain soveltaminen ratkeaa hankkeelta edellytettyjen lupien perusteella. Hallituksen esityksessä on myös katsottu yhteensovittamislain lupamenettelyiden kokonaisuuden olevan merkittävästi suppeampi kuin UETL:n soveltamisalassa määritellyt lupamenettelyt.³⁰⁴

4.3.3 Lupamenettelyiden yhteensovittaminen

YVA-menettelyn periaatteena on, että muiden lakien menettelyt sovitettaisiin yhteen YVA-menettelyn kanssa YVAL 6 §:n mukaisesti. Arviointimenettely on kuitenkin suoritettava itsenäisesti, jos menettelystä ei ole säädetty siinä lupamenettelyn laissa, minkä mukaisessa menettelyssä ympäristövaikutukset olisi mahdollista selvittää ilman erillistä YVA-menettelyä (YVAL 5.1 §). Vesilaki ei mahdollista niin sanotusti täyttää yhteensovittamista. Kuitenkin mikäli vesilupahakemus sekä YVAL 27 §:ssä tarkoitettu arviointiselostuksen täydentäminen ovat samaan aikaan vireillä, voidaan kuulemiset yhteensovittaa. Tällöin mielipiteet ja lausunnot arviointiselostuksesta sekä muistutukset ja mielipiteet vesilupahakemuksesta on toimitettava lupaviranomaiselle vähintään 45 päivän ja enintään 60 päivän kuluessa lupaviranomaisen määräämästä päivästä (VL 11 luku 11a §). Ottaen huomioon vesilupa- ja YVA-menettelyiden erilaisuuden³⁰⁵ sekä YVA-arvioinnin vaatimuksen pohjautumisen direktiiviin³⁰⁶, kyseisten menettelyiden yhteensovittamisen mahdollisuuksia voidaan pitää heikkoina. Yhteensovittamisessa tulee lisäksi huomioida YVA-menettelyn luonne ympäristöpoliittisena ohjauskeinona, jolloin se on enemmän päätöksenteon edellytys kuin päätöksentekomenettely, millaisena taas vesilupaa voidaan pitää. Myös aikataululliset kysymykset tekevät yhteensovittamisesta haastavaa, sillä YVA-menettely suoritetaan useimmiten ennen kaavoitusta tai sen yhteydessä.

Kuten aiemmin tässä luvussa on mainittu, ympäristönsuojelulain juuret vesiympäristön osalta ovat vuoden 1961 vesilaista.³⁰⁷ YSL 21.3 §:n mukaan

³⁰⁴ HE 187/2020, s. 53.

³⁰⁵ Arviointiselostus tai yhteisviranomaisen perusteltu päätelmä ei sido vesilupaviranomaista sen omassa päätösharkinnassa, sillä vesilain sektoria koskeva edellytysharkinta on ympäristönäkökohtien osalta suppeampaa kuin YVA:ssa tapahtuva koko ympäristöön kohdistuvien vaikutusten arviointi.

³⁰⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (2011/92/EU, muutettuna direktiivillä 2014/52/EU).

³⁰⁷ Voimassa oleva YSL ei sanottavasti poikkea vuoden 2000 YSL:stä (86/2000). *Hollo* 2021, s. 483.

lupaviranomaisena valtion tasolla toimii AVI ja kunnalle kuuluvista luvista vastaa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen YSL 22 §:n mukaisesti. Merituulivoimahankkeiden osalta lupaviranomainen on AVI, sillä YSL 34.1 §:n 3 kohdan mukaan vesilupaa edellyttävät hankkeet kuuluvat sen toimivaltaan.³⁰⁸ Tuulivoimahanke ei lähtökohtaisesti tarvitse ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) mukaista ympäristölupaa, sillä mahdolliset melu- ja välkehaitat otetaan huomioon YVA-menettelyn sekä kaavoituksen yhteydessä.³⁰⁹ Mikäli tuulipuiston kuitenkin katsotaan aiheuttavan naapureille kohtuutonta haittaa eräistä naapuruussuhteista annetun lain (29/1920) mukaisesti, lupaa voidaan edellyttää.³¹⁰ Vesi- ja ympäristölupaprosessit on mahdollista suorittaa yhteiskäsittelyssä VL 11 luvun 12 §:n mukaisesti, kun hanke vaatii kummankin lain mukaisen luvan. Tässä tapauksessa lupasiat käsitellään vesilain menettelysäännöksiä noudattaen, mutta soveltaen kummankin lain omia aineellisia säännöksiä. Kyseinen yhteiskäsittely soveltuu kuitenkin vain harvoin merituulivoimahankkeisiin, sillä VL 11 luvun 12.2 §:n mukaan yhteiskäsittely koskee ainoastaan YSL:n mukaisia vesien pilaantumista koskevia lupahakemuksia. Naapureille kohtuuttoman haitan vuoksi haettava ympäristölupa olisi rationaalisempaa yhteensovittaa rakennusluvan tai kaavoituksen kanssa, sillä myös silloin tutkitaan naapureille hankkeesta aiheutuvia haittoja.

LSL:n ja Natura 2000 -verkoston suojelukohteiden heikentämiskielto rajoittaa vesiluvan lupaharkintaa. Vesilaista löytyy myös itsenäinen vesiluontotyyppien suojelua koskeva määräys (VL 2 luku 11 §), mutta määräyksellä ei ole suurta merkitystä merialueille rakennettaessa. Luonnonsuojelulain mukaisen kiellon osalta vallitsevana kantana on, ettei vesilupaviranomainen ratkaise mahdollisesti tarvittavaa poikkeusta kiellosta. Vesiluvan käsittelyä voidaan lykätä, mikäli hakija ilmoittaa toimittavansa poikkeuksen.³¹¹ Ympäristöministeriön arviointiryhmä on raportissaan ehdottanut kajoamisluvan sekä LSL:n mukaisen poikkeamismenettelyn siirtämistä AVI:n toimivaltaan. Kyseiset lupamenettelyt sulautuisivat siten myös osaksi AVI:n myöntämää vesi- tai ympäristölupaa. Lupaharkinnan yhteydessä olisi myös

³⁰⁸ Myös muut YSL 34.1 §:n kohdat voivat puoltaa AVI:n toimivaltaisuutta merituulivoimahankkeissa.

³⁰⁹ *Tarasti* 2012, s. 42. Tuulivoimala ei myöskään sisälly YSL:n liitteen 1 mukaiseen laitosluetteloon.

³¹⁰ Lupaharkinnassa huomioonotettavat melutasot ovat määritelty valtioneuvoston asetuksessa tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015). Asetusta sovelletaan myös MRL:n mukaisessa kaavoituksessa sekä rakennuslupamenettelyssä.

³¹¹ *Hollo* 2014, s. 66.

mahdollista arvioida kajoamislupan korvaamista nimenomaisella lupamääräyksellä.³¹² Muinaisjäännöksen kajoamislupaa käsittelevässä kappaleessa luvussa 2.7 kävi ilmi, että muinaisjäännöksiä tutkitaan myös useissa muissa lupamenettelyissä, kuten vesilupamenettelyssä. Arviointiryhmän ehdottama uudistus todennäköisesti nopeuttaisi merituulivoimarakentamisen lupaprosessia vähentämällä prosessista ainakin yhden muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

Rakennus- ja vesiluvan hakeminen suoritetaan useimmiten samoihin aikoihin johtuen lupien samankaltaisista vaatimuksista. Tahkoluodon merituulipuiston rakentaneen tuulivoimayhtiön mukaan kyseisten lupien hakuprosesseissa on havaittavissa päällekkäisyyksiä.³¹³ Vaikkei kyseiset lupamenettelyt olekaan sidoksissa toisiinsa, oikeuskirjallisuudessa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi osoittaa hankkeesta vastaava selvittämään vesitalousluvan saamisen edellytykset ennen rakennusluvan lopullista ratkaisemista.³¹⁴ Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan yhteensovittamisedellytysten kartoittamista ei ole tässä tutkielmassa katsottu tarkoituksenmukaiseksi, sillä saatavilla olevan tiedon mukaan MRL:n uudistuksessa luovutaan jaosta rakennus- ja toimenpidelupaan. Uudistuksen jälkeen haettavissa olisi enää rakentamislupa, mikä koostuisi sijoittamis- ja toteuttamisluvasta.³¹⁵

4.4 Merituulivoimarakentamisen lupamenettelyt muissa EU-maissa

Tässä luvussa käsitellään valittujen Euroopan unionin jäsenmaiden vesirakentamista koskevaa sääntelyä painottuen erityisesti merituulivoimarakentamiseen. Valitut maat ovat Ruotsi, Tanska sekä Alankomaat. Ruotsi on valikoinut tutkittavaksi Pohjanlahden yhteisen vesirajan vuoksi. On myös mahdollista, että tulevaisuudessa nähtäisiin myös maiden yhteisiä merituulivoimahankkeita. Tanska ja Alankomaat ovat puolestaan valikoituneet tutkittavaksi valtioiden merkittävän merituulivoimatuotannon takia.³¹⁶

Ruotsin ympäristölupajärjestelmä on lähtökohdiltaan lähellä Suomen järjestelmää.³¹⁷ Ympäristökaari (miljöbalk) on koonnut Ruotsin ympäristölainsäädäntöä jo yli 20

³¹² YM 2015, s. 53–54.

³¹³ Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n webinaari: Merituulivoima. 24.3.2021.

³¹⁴ *Hollo* 2014, s. 22.

³¹⁵ *Lehtinen* 2020, s. 10–11.

³¹⁶ *WindEurope* 2021, s. 10.

³¹⁷ *Attila yms.* 2020, s. 14.

vuoden ajan. Myös vesiä koskeva sääntely on pääosin sisällytetty osaksi ympäristökaarta.³¹⁸ Lupajärjestelmä on kuitenkin jakautunut myös useisiin muihin ympäristöä koskeviin lakeihin. Lääninhallituksen ympäristölupapäätöksiä koskee lisäksi hallintolaki (förvaltningslag), minkä mukaan asian vireille laittanut voi vaatia viranomaista tekemään päätöksen yli kuusi kuukautta vireillä olleessa asiassa.³¹⁹ Suomessa ei ole vastaavia yleisiä säännöksiä lupa- tai muiden hallintomenettelyiden kestosta. Tuulivoimarakentamiseen merialueille vaaditaan muun muassa ympäristökaaren mukainen lupa ympäristölle vaaralliselle toiminnalle sekä vesirakentamiselle, mannerjalustalain (kontinentalsockellag) mukainen lupa merenpohjan tutkimiseen ja kaapeleiden sijoittamiseen sekä suunnittelu- ja rakennuslain (plan och bygglag) mukainen rakennuslupa. Maankäytön suunnittelun välineistä merituulivoimarakentamisen kannalta merkittävin on yleiskaava.³²⁰ Ruotsissa on myös nähtävissä maan puolustusvoimien intressit Itämerellä, minkä seurauksena tuulivoimarakentamista on rajoitettu laajasti merialueilla.³²¹ Suomen ja Ruotsin merituulivoimarakentamisen lupaprosesseissa on havaittavissa runsaasti yhtäläisyyksiä ja samalla myös vähiten lupien yhteensovittamista. Ympäristölupajärjestelmien oikeusvertailevassa katsauksessa on todettu, että Suomi ja Ruotsi näyttävät olevan vähiten edistyneimpiä maita lupien keston ja yhteensovittamisen osalta.³²²

Tanskassa suurhankkeiden maankäytön suunnittelun osalta toimivaltainen ministeriö voi antaa oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä, jotka on toteutettava kuntatason kaavoituksessa. Kyseistä instrumenttia on käytetty muun muassa tuulivoimapuistojen sijoittamiseen.³²³ Ehdot merituulivoimarakentamiselle määrittellään uusiutuvan energian edistämistä koskevassa laissa (lov om fremme af vedvarende energi). Merituulipuiston perustamiseksi vaaditaan kolme erillistä lupaa, jotka myöntää Tanskan energiavirasto. Ensimmäinen luvan avulla voidaan suorittaa alustavia tutkimuksia. Toinen lupa myöntää oikeuden rakentaa tuulivoimalat merelle. Kolmas lupa sallii tuulivoiman sähköntuotannon määrätyille vuosille. Näiden kolmen luvan

³¹⁸ Ekroos – Warsta 2014, s. 19.

³¹⁹ Attila yms. 2020, s. 65–66.

³²⁰ www.energimyndigheten.se, vierailtu 22.4.2021.

³²¹ www.havochvatten.se, vierailtu 22.4.2021.

³²² Ekroos – Warsta 2014, s. 5.

³²³ Hovila 2016, s. 93–94. Ministeriö voi myös määrätä suoran sijoittamispäätöksen, jolloin kuntatason kaavoitus voidaan ohittaa kokonaan.

lisäksi on vielä suoritettava erillinen YVA-menettely. Merituulivoimarakentaminen voi tapahtua tarjouskilpailun tai avoimen menettelyn kautta. Tällä hetkellä suurin osa merituulipuistoista perustetaan tarjouskilpailujen avulla. Suomen Fingrid Oyj:tä vastaava Tanskan valtion omistama ja sähkön siirrosta vastaava Energinet rakentaa ja omistaa merituulipuistoihin kuuluvat merikaapelit sekä sähköasemat.³²⁴

Alankomaita on kuvailtu edelläkävijäksi ympäristölupajärjestelmän yhteensovittamisessa.³²⁵ Merituulivoimahankkeissa valtio kartoittaa potentiaalisia alueita jo ennen kuin hankkeesta vastaava yksityistä rakennuttajatahoa on välttämättä tiedossa. Viranomaiset tutkii merialueiden rakennetta, merenpohjaa, tuulen nopeutta sekä vesitietoja. Tällä varmistetaan, että tuulipuistojen kehittäjät saavat etukäteen tarvittavat tiedot parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Valtion hallitus jakaa kohteet rakentajille tarjouskilpailujen perusteella.³²⁶ Tämän lisäksi hallitus järjestää tarvittavat luvat ja sähköliitännän, sekä ilmoittaa voimaloiden tarkat sijainnit.³²⁷ Alankomaissa on voimassa merituulilaki (wet windenergie op zee), mitä sovelletaan merituulivoimarakentamiseen. Alankomaissa on myös vesilaki (waterwet) sekä vesiasetus (waterbesluit), missä asetetaan yleiset vaatimukset merituulipuistoille. Vesilain 6.5a §:n mukaan vesilupaa ei vaadita merituulivoimahankkeissa, missä sovelletaan merituulilakia. Yleisellä tasolla ympäristölupia on myös yhteensovitettu niin sanotun ”yhden luukun luvan” (omgevingsvergunning) avulla. Lupa ei kata vesilupaa, mutta se antaa mahdollisuuden hakea sitä samanaikaisesti.³²⁸ Alankomaissa merituulivoimarakentamisen lupaprosessi on kokonaisuudessaan huomattavasti enemmän valtion vastuulla kuin Suomessa tai muissa edellä käydyissä valtioissa.

³²⁴ www.ens.dk, vierailtu 22.4.2021.

³²⁵ *Attila yms.* 2020, s. 14.

³²⁶ www.government.nl, vierailtu 19.4.2021.

³²⁷ www.noordzeeloket.nl, vierailtu 19.4.2021.

³²⁸ www.business.gov.nl, vierailtu 20.4.2021.

5 Johtopäätökset

5.1 Vesiluvan merkitys

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää vesiluvan merkitys osana merituulivoimarakentamisen lupaprosessia. Perustellun vastauksen saavuttamiseksi tutkielmassa tarkasteltiin lisäksi yhteensovittamisen mahdollisuuksia suhteessa muihin vaadittaviin lupiin. Merkittävyyden arvioinnissa pidettiin tärkeänä lupaprosessin kokonaiskuvan hahmottamista, minkä vuoksi tutkielmassa on tarkasteltu merituulivoimahankkeen lupaprosessin jokaista vaihetta. Näin on aikaansaatu koherentti kokonaisuus huomioimalla kaikki asianhaarat. Tutkielman metodinen kehys on lainopillinen, mikä on teoreettiselta puoleltaan näkynyt lupamenettelyihin liittyvien oikeussääntöjen systemisessä tulkinnassa.³²⁹ Näin havaittiin menettelyjen lähtökohtainen irrallisuus, mutta myös osittainen yhtenäisyys. Vaikkei lupamenettelyt ole riippuvuussuhteessa, vaikuttavat ne aina jollain tasolla toisiinsa. Tästä konkreettisena esimerkkinä on nähtävissä tutkielman kannalta merkittävimpien lakien, maankäyttö- ja rakennuslain sekä vesilain, yhteys. Vesiluvan luonteeseen kuuluu, että lupaviranomainen pyrkii lupamenettelyn aikana huomioimaan myös muun lainsäädännön, kuten MRL:n, mukaiset vaatimukset yhteensovittamisperiaatteen mukaisesti.³³⁰ Ennen vesiluvan hakemista merituulivoimahankkeelle on yleensä myönnetty tuulivoimayleiskaava³³¹, mikä asettaa raamit myös vesiluvan myöntämiselle.

Voidaan kuitenkin todeta, että ympäristölupamenettelyjä koskevissa laeissa on eräin poikkeuksien vain harvoja velvoitteita muiden lakien ottamisesta huomioon. Tämä tiivistyy hyvin *Hollon* kuvaamassa ”useamman luukun” säännössä, minkä seurauksena ympäristöön liittyvät luvat ovat useimmiten irrallaan toisista.³³² Vastuuta merituulivoimahankkeen vaikutusten kokonaiskuvasta ei tosiasiallisesti ole yhdelläkään viranomaisella. Vaikka laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten

³²⁹ *Systemisessä tulkinnassa* sovellettavaa säännöstä tarkastellaan osana laajempaa kokonaisuutta. *Määttä – Paso* 2009, s. 34.

³³⁰ Vesilain yhteensovittamisperiaate pohjautuu lain 2 luvun 7 §:ään, mistä ilmenee tavoite toteuttaa vesitaloushanke siten, että kaikkien intressien yhtäaikainen toteuttaminen olisi mahdollista.

³³¹ MRL 10a luvun mukainen tuulivoimayleiskaava on vakiinnuttanut paikkansa ensisijaisena kaavoitusratkaisuna tuulivoimarakentamisen osalta.

³³² *Hollo* 2014, s. 19–20.

lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä sekä yhteensovittamislaki yhteensovittavat neuvontavastuuta viranomaistasolla, ei se poista yksittäisten lupaviranomaisten vastuuta antamastaan päätöksestä.³³³

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että vesiluvan merkitys merituulivoimarakentamisen kannalta on merkittävä. Teollisen kokoluokan merituulivoimapuistot luokitellaan aina vesilain 3 luvun mukaisiksi luvanvaraisiksi vesitaloushankkeiksi. Vesiluvan merkitys verrattuna muihin hankkeelle haettavaan lupiin korostuu korvaus- sekä lupamääräystilanteissa. Vesilain korvaussäätelyn lähtökohdaksi on täyden korvauksen periaate (VL 13 luku 11.1 §). Merituulivoimahankkeille myönnettyissä luvissa korvauksia on määrätty kalatalousmaksujen muodossa.³³⁴ Korvauksien lisäksi vesilupapäätöksissä annettavat määräykset sekä rajoitukset ovat ainutlaatuisia, eikä yhtä yksityiskohtaisia määräyksiä voida asettaa muiden lupapäätösten turvin.³³⁵ Vesiluvan tarjoamien korvauksien ja rajoitusten implementointi muuhun lainsäädäntöön ja lupamenettelyyn vaatisi mittavia lakimuutoksia, sillä mikäli esimerkiksi MRL 126 §:n mukaiseen rakennuslupaan ja rakennusvalvontaviranomaiselle siirrettäisiin kyseisiä valtuuksia, olisi ne tällöin huomioitava kaikissa luvanvaraisissa rakennushankkeissa, eikä vain vesitaloushankkeissa.

Vesiluvan merkittävyyttä korostaa myös sen intressiperustaisuus. VL 3 luvun 4.1 §:n nojalla aivan pienimpiä hankkeita lukuun ottamatta lupaharkinta perustuu intressivertailuun. Vaikka lupaviranomaisen on noudatettava oikeusharkintaa, on sillä muita edellä käsiteltyjä lupaviranomaisia pääosin enemmän harkintavaltaa. Tosin vesilupaviranomaisista enemmän harkintavaltaa on kunnilla niiden päättäessä kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvista maankäytön suunnittelun tilanteista. Tätä harkintaa on oikeuskirjallisuudessa kutsuttu kontekstuaaliseksi intressivertailuksi, millä tarkoitetaan ilman muodollisesti velvoittavaa säännöstä suoritettavaa vertailua. Tällaisessa tilanteessa lupaharkintaa koskevat normit ovat avoimia ja siten mahdollistavat kohtalaisen vapaan intressivertailun. On myös mahdollista, että

³³³ Yhteensovittamislaki hyväksyttiin hallituksen esityksen mukaisesti nollavaihtoehto, mikä tarkoitti vähimmäisvaatimukset täyttävää uudistusta. Tämän lisäksi UETL:ää säädettäessä on katsottu, että kyseisten lakien sääntelyn soveltamisen lähtökohdat poikkeavat toisistaan niin suuresti, ettei näiden lakien yhteensovittamiselle ole edellytyksiä.

³³⁴ Tahkoluodon vesilupa, s. 23–24 ja Suurhiekan vesilupa, s. 77 ja 114–115.

³³⁵ Lupamääräysten oikeudellinen peruste on vesilain 3 luvun 10–15 §:issä.

tällaiseen intressivertailuun sisältyy enemmän tarkoituksenmukaista lupaharkintaa kuin vesilain mukaiseen lupaharkintaan.³³⁶

Tarkasteltaessa valikoitujen EU-jäsenmaiden merituulivoimarakentamisen lupaprosesseja havaittiin, että yhteensovittamismahdollisuudet Suomessa ovat selvästi Tanskaa ja Alankomaita heikkommat. Natura-arvioinnin ja YVA-menettelyn yhteensovittamista lukuun ottamatta tällä hetkellä käytettävissä olevat yhteensovittamismahdollisuudet ovat vapaaehtoisia ja edellyttävät hankkeesta vastaavalta aktiivista toimintaa. Tällöin on tärkeää kiinnittää huomiota sääntelyn omaehtoiseen noudattamiseen vaikuttaviin tekijöihin, kuten esimerkiksi sääntelyn hyväksyttävyyteen. Hyväksyttävyyteen vaikuttavat puolestaan yhteensovittamisen tosiasiallinen tehokkuus sekä saavutettava hyöty. Mikäli käytettävissä olevat yhteensovittamismahdollisuudet koetaan hankkeesta vastaavan näkökulmasta haasteellisina, monimutkaisina tai hitaina, on hyvin todennäköistä, ettei menettelyjä yhteensoviteta. Viranomaisten oma-aloitteista sekä asiantuntevaa neuvontaa voidaan pitää ensisijaisen tärkeänä askeleena kohti yhden luukun järjestelmää. Tutkiessa yhteensovittamista mahdollistavia lakeja hyödynnettiin systeemisen tulkinnan lisäksi tavoitteellisen tulkinnan metodologia.³³⁷ Näin huomattiin esimerkiksi se, ettei UETL:n asettamat määräajat lupahakemuksille tosiasiallisesti saavuta lain ja uusiutuvan energian direktiivin tavoitetta nopeuttaa lupaprosessia, sillä määräajat eivät sisällä muutoksenhakuun kuluvaan aikaan (UETL 11.3 §).

Tutkielmasta voi olla mahdollista havaita lähestymistavan ja tutkimusotteen olevan lähtökohtaisesti myönteinen merituulivoimarakentamista kohtaan. Kun tarkoituksena on ollut tutkia nimenomaisesti merituulivoimarakentamisen mahdollisia haasteita, ei päinvastainen suhtautuminen esimerkiksi luonnonsuojelunäkökulmia korostuneesti puolustaen olisi välttämättä tuottanut yhtä monipuolisia tuloksia. Kokonaisuutta ajatellen tekstissä on mielestäni onnistuttu pitäytymään ottamasta selkeitä kantoja puolin tai toisin.

Tutkimusaineistoa tarkastellessa oli selkeästi havainnoitavissa, ettei tuulivoimaa koskevaa sääntelyä tai oikeuskirjallisuutta ole ollut runsaasti ennen 2010-luvulle

³³⁶ Soininen 2012, s. 104.

³³⁷ Tavoitteellisessa tulkinnassa sanamuodon ilmaiseman normin tulkinnan ohella keskitytään myös normin taustalla olevien tavoitteiden tarkasteluun. Määttä – Soininen 2016, s. 1038.

siirtymistä. Tuulivoimarakentamisen kannalta merkittävin lakimuutos on itseoikeutetusti ollut tuulivoimayleiskaavan tuonti osaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Viime vuosien aikana ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupaprosessia on lainsäätäjän toimesta ryhdytty tutkimaan myös enemmän uusiutuvan energian tuotannon kokonaisuutta ajatellen. Tästä seurauksina on nähtävissä muun muassa yhteensovittamismahdollisuuksien kasvu sekä asiaa tutkivat artikkelit ja raportit.

5.2 Tuulivoiman nykytila

Merituulivoimahankkeen lupaprosessin kesto on noin 1,5–3 vuotta ilman muutoksenhakuun kuluvaan aikaa.³³⁸ Seuraava kuva havainnoi kootusti tuulivoimahankkeen lupaviranomaisten määrää. Kyseisestä taulukosta puuttuvat merituulivoimahankkeiden osalta AVI (vesilupa ja mahdollinen LSL:n mukainen poikkeuslupa), rajavartiolaitos (lausunto lentoestelupa) sekä Museovirasto (mahdollinen muinaismuiston kajoamislupa). Taulukosta on pääteltävissä viranomaistahojen erittäin suuri määrä, mikä väistämättä aiheuttaa menettelyjen puutteellista koordinaatiota, päällekkäistä viranomaistyötä sekä perättäisiä osallistumismenettelyjä.³³⁹ Lisäksi menettelyjen määrä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia kansantaloudelle, hankkeiden toteuttajille sekä viranomaisille.³⁴⁰ Lupaprosessien kesto ja sujuvuus vaikuttavat myös Suomen houkuttelevuuteen ulkomaalaisten sijoittajien sekä tuulivoimayhtiöiden näkökulmasta.

| | Eisumittelu | Maakunta- kaavitus | VVA-ohjelma | VVA-selostus | Tutkat | Lentoesteet, maantiet | Kaavitus, OAS | Kaaviluonnos | Kaavaehdotus | Verkkoliityntä, tutkimislupa | Verkkoliityntä, rakentamislupa | Verkkoliityntä, lunastaminen | Rakennusluvut | Tietomittaukset | Rakentaminen | Käyttö, ympäristölupa |
|----------------------------|-------------|-----------------------|-------------|--------------|--------|--------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------|-----------------|--------------|--------------------------|
| Maan- omistaja | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Kunta | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X | X | X | X | | X |
| Maakunta- liitto | X | X | X | | | | X | X | X | X | X | X | | | | |
| ELY-keskus | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X | X | | X | | X |
| Puolustus- voimat | | X | X | | X | | X | X | X | | | | X | | | |
| Trafi | | X | X | X | | X | X | X | X | | | | X | X | | |
| Sähköverkko- yhtiö | X | X | X | X | | | X | X | X | X | X | X | | | | |
| Maanmit- tauslaitos | | | | | | | | | | | | | | X | | |
| Kansalaiset tai naapuri | | X | X | X | | | X | X | X | | | | X | | | X |

³³⁸ Tuulivoimahankkeen luvitus Suomessa -kaavio. Suomen Tuulivoimayhdistys ry 5/2019. Arvioon on lisäksi huomioitu vesiluvan kesto (9 kuukautta).

³³⁹ YM 2015, s. 22.

³⁴⁰ HE 269/2018 vp, s. 4.

Kuva 3. Mittavan tuulivoimahankkeen ”lupamatriisi” toiminnanharjoittajan näkökulmasta. EPV Energia Oy, 2015.

Lupamenettelyjen yhteensovittamisen tuottama hyöty hankkeesta vastaavalle tulisi toteuttamistavasta riippumatta olemaan hanketta koskevan viranomaiskäsittelyajan lyhentymisen. Nykyinen järjestelmä voi lisäksi johtaa päällekkäisiin valitusmenettelyihin, missä samoilla tahoilla on mahdollisuus valittaa samantyyppisillä perusteilla useita kertoja.³⁴¹ Yhtenä ratkaisuna tähän ongelmaan voidaan nähdä yksinomaan lupapäätösten yhdistäminen, millä tähdittäisiin samaa hanketta koskevien valitusmahdollisuuksien vähentymiseen. Tämä ei tosiasiallisesti kaventaisi itse valitusmahdollisuutta, kun samalla muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä tai valitusaikaa ei rajoitettaisi nykyisestä. On kuitenkin huomattava, että lupapäätökset laajentuisivat entisestään, jolloin asianosaisten voi olla hankala hahmottaa luvan kokonaisuutta tai havaita juuri itseä koskeva lupaehto. Päällekkäisen muutoksenhaun tai muutoksenhakuun oikeutettujen määrän rajoittaminen on viranomaisten arvioinneissa katsottu liian haastavaksi ratkaisuksi ongelmaan.³⁴²

Teknologian nopea kehitys luo painetta paitsi luvituksen keston nopeuttamiseksi, myös sen joustavoittamiseksi niin, että se mahdollistaisi nykyistä paremmin kehityksen huomioimisen. Tämä kuitenkin vaatisi lainsäädäntötoimia, kuten esimerkiksi myönnetyn rakennus- tai vesiluvan päivittämisen mahdollistamisen. Suurhiekan merituulivoimapuiston myönnettyssä vesiluvassa sallitut voimat ovat kooltaan 5 MW³⁴³, kun taas nykypäivän voimaloiden nimellisteho on jo 15 MW³⁴⁴. Hankkeen osalta on siten mahdollista, että rakennusvaiheen käynnistyessä vesilupaa on haettava uudelleen, mikäli puistoon asennetaan nykyaikaiset voimat, mitkä vaativat esimerkiksi erilaiset perustukset. Rakennusluvan osalta oikeuskäytännössä on katsottu, ettei lupaa voida myöntää ilman voimaloiden teknisiä tietoja.³⁴⁵ Nykyinen

³⁴¹ Tiettyä helpotusta tähän tilanteeseen on tuonut lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) uudistus, minkä seurauksena hallinto-oikeuden päätökseen on saanut hakea muutosta ainoastaan, jos KHO on antanut valitusluvan. Muutos on astunut voimaan 1.1.2020.

³⁴² Päällekkäisestä muutoksenhausta, ks. YM 2015, s. 66. Muutoksenhakuun oikeutettujen määrän rajoittamisesta kaava-asiassa, ks. *Mäkinen* 2019, s. 76–77.

³⁴³ Suurhiekan vesilupa, s. 4.

³⁴⁴ Tahkoluodon merituulipuiston laajennushankkeessa on suunniteltu asennettavaksi 11–20 MW:n voimaloita. Alkuvuonna 2021 suurin markkinoilla oleva voimala on nimellisteholtaan 15 MW. Tahkoluoto YVA 2021, s. 11 ja 33.

³⁴⁵ KHO 2019:125. Lupahakemuksessa oli esitetty ainoastaan voimaloiden alustavat mitat, joista ei ollut luotettavasti arvioitavissa, täyttyvätkö rakennusluvan myöntämisen edellytykset. Ks. myös KHO 2019:126.

tilanne ei edesauta lupien hakemista ”ennakkoon”. Tämänhetkisen tiedon valossa MRL:n uudistus tulee jakamaan nykyisen rakennusluvan sijoittamis- sekä toteuttamislupaan. On vielä haastavaa arvioida, kuinka tämä tulee vaikuttamaan lupien haettavuuteen tuulivoimahankkeiden osalta.

Kaavoitusmonopolin nojalla kunnilla on valta päättää kaavoituksen aloittamisesta tai muuttamisesta. Kuten luvussa 3.4 käydystä oikeustapauksesta KHO 2020:59 huomattiin, maakuntakaavassa tietylle alueelle osoitettu tuulivoimaloiden alue tai tuulivoimayhtiön kanssa tehty kaavoitussopimus ei velvoita kuntaa hyväksymään alueelleen tietyn sisältöistä yleiskaavaa.³⁴⁶ Toinen ratkaiseva taho merituulivoimahankkeiden käynnistymisen osalta on yleisiä vesialueita hallinnoiva Metsähallitus, jolla ei puolestaan ole velvoitetta käynnistää neuvotteluja alueiden vuokraamisesta tuulivoimayhtiöille. Merituulivoimarakentamisen tulevaisuus on siten hyvin pitkälti riippuvainen kuntien ja Metsähallituksen tahtotilasta. Vastapainoksi kuntien kaavamonopolille oikeuskirjallisuudessa on nähty valtioneuvoston roolin kasvattaminen suurhankkeiden maankäytön suunnittelussa. Valtioneuvosto voisi luvussa 4.4 esitellyn Tanskan mallin mukaisesti tietyissä tilanteissa antaa suoria ja sitovia määräyksiä valtakunnallisesti merkittävien suurhankkeiden sijoittamisessa.³⁴⁷

Tuulivoimarakentamisen haasteet eivät ole vain kansalliset, sillä ongelmakohtia esiintyy kaikissa EU:n maissa, missä ympäristölainsäädäntö perustuu suurilta osin yhteisiin asetuksiin ja direktiiveihin.³⁴⁸ Kansainvälisen tuulivoimajärjestön WindEurope³⁴⁹ mukaan tuulivoima ei kasva tarpeeksi nopeasti täyttääkseen asetettuja ilmastotavoitteita. Suurimmaksi ongelmaksi on nähty lupaprosessien hitaus ja monimutkaisuus.³⁵⁰ Euroopan komission sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevalla REFIT-ohjelmalla pyrittiin varmistamaan EU:n lainsäädännön yksinkertaisuus.³⁵¹ Uusiutuvan energian osalta REFIT-ohjelman vuonna 2018 julkaistussa kertomuksessa on katsottu, että nykyinen lainsäädäntö sallii uusiutuvan

³⁴⁶ Tapauksessa KHO 2015:116 on myös päädytty samanlaiseen kuntien itsehallintoa tukevaan ratkaisuun.

³⁴⁷ *Hovila* 2016, s. 109.

³⁴⁸ YM 2015, s. 23.

³⁴⁹ Entiseltä nimeltään The European Wind Energy Association.

³⁵⁰ www.windeurope.org, vierailtu 25.3.2021.

³⁵¹ www.ec.europa.eu, vierailtu 17.4.2021.

energian tuotannon etenemisen asianmukaisissa olosuhteissa asiaa koskevien säädösten puitteissa.³⁵²

5.3 Tulevaisuuden näkymät

Ympäristöministeriöllä on tällä hetkellä käynnissä hanke tuulivoimarakentamisen edistämiseksi. Hankkeen yksi keskeisistä osa-alueista on maa- sekä merituulivoimahankkeiden kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittaminen. Toiseksi hankkeessa tutkitaan merituulivoiman kannattavuutta, mikä on nostettu esille yhtenä ongelmakohtana myös tämän tutkielman johdantoluvussa. Kolmanneksi hanke tutkii tuulivoiman ja puolustusvoimien aluevalvonnan yhteensovittamista. Kyseinen yhteensovittaminen ei ole merkittävin haaste merituulivoiman kannalta, mutta sujuvampaa yhteensovittamista tulevaisuudessa voidaan pitää elinehtona Itä-Suomen tuulivoimakehitykselle. Merialuesuunnitelmassa tosin katsotaan maanpuolustuksen tarpeiden rajoittavan merituulivoimatuotannon mahdollisuuksia myös Suomenlahdella.³⁵³ Hankkeen päämääränä on löytää keinoja kustannustehokkaampaan tuulivoimarakentamiseen. Tavoitteena on myös tarkastella muiden maiden luvitusprosessien soveltuvuutta Suomeen.³⁵⁴ Alkuperäisen aikataulun mukaisesti hanke valmistuu elokuun 2021 loppuun mennessä.³⁵⁵

Ympäristöministeriö on vuoden 2021 alussa myöntänyt yhteensä 840 000 euroa kahdeksan kunnan ja yhdeksän maakunnan liiton alueen tuulivoimarakentamisen selvityksiin ja suunnitteluun. Tukihakemuksissa on ilmennyt kiinnostusta lisätä tuulivoiman tuotantoa merialueella, mille syyksi nähdään vastikään valmistuneen merialuesuunnitelman tunnistamat potentiaaliset alueet. Avustusrahaa on jaettavissa vielä reilut miljoona euroa.³⁵⁶ Vielä merkittävämpää tukea merituulivoima on saamassa EU:n elpymisrahaston kautta. Investointeja uuteen energiateknologiaan, mihin lukeutuu myös merituulivoima, on suunniteltu käytettäväksi yhteensä 155

³⁵² Euroopan komissio 2018, s. 67.

³⁵³ Merialuesuunnitelma, Suomenlahti, Tilannekuva, www.merialuesuunnitelma.fi, vierailtu 8.3.2021.

³⁵⁴ www.tietokayttoon.fi, vierailtu 23.4.2021.

³⁵⁵ *Jyllä* 9/2020, s. 5.

³⁵⁶ Ympäristöministeriön tiedote, www.ym.fi, vierailtu 15.3.2021.

miljoona euroa.³⁵⁷ Tukisummasta on myös tarkoitus kohdentaa euroja kantaverkon parantamiseen sekä ympäristölupaviranomaisten henkilötyökuuluihin.³⁵⁸

Tukien lisäksi kiinteistövero on suunniteltu alennettavaksi merituulivoimaloiden osalta.³⁵⁹ Tuulivoimaloissa kiinteistöveron muodostavat perustukset, torni sekä konehuoneen kuori.³⁶⁰ Verotusarvoksi on säädetty vähintään 40 prosenttia voimalan jälleenhankinta-arvosta lain varojen arvostamista verotuksessa (1142/2005) 30 §:n mukaisesti. Merituulivoimalat arvostetaan samalla tavoin kuin maalla sijaitsevat tuulivoimalat. Muun muassa korroosiosuojauksen, suolaisen meriveden sekä jääolosuhteiden vuoksi merelle rakennettavien tuulivoimaloiden komponentit ovat kalliimpia verrattuna maatuulivoimaloihin. Lisäksi merituulivoimaloiden perustusten rakentaminen on huomattavasti hintavampaa johtuen esimerkiksi merenpohjan ruoppamisesta sekä pystytyksessä käytettävistä erikoisaluksista. Näin ollen merituulivoimaloihin kohdistuva kiinteistöverorasitus on huomattavasti maatuulivoimaloihin kohdistuvaa kiinteistöverorasitusta korkeampi.³⁶¹ Tavoitteena on saattaa verotus neutraaliksi alentamalla merituulivoimaloiden jälleenhankinta-arvoon luettavia rakentamiskustannuksia 35 prosenttiin, kun maatuulivoimaloilla vastaava osuus on 75 prosenttia. Kyseinen alennus merkittäisiin vuosittain annettavaan valtionvarainministeriön asetukseen rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista. Muutos toteutettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa. Uudistus edellyttää vielä vahvistusta Euroopan komissiolta valtioneuvoston päätösten osalta.³⁶²

Tutkimuskysymys rajattiin koskemaan merituulivoimarakentamisen lupaprosessin yhteensovittamisen mahdollisuuksia vesiluvan näkökulmasta. Jatkotutkimukselle jää siten tilaa muiden lupien yhteensovittamisen osalta. Myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointi vesirakentamisen kannalta on tarpeellinen tutkimuksen aihe tulevaisuudessa. Viimeistellessäni tutkielmaa ympäristöministeriö on tiedottanut, että ennakoarvioista poiketen hallituksen esityksen luonnos ei

³⁵⁷ Valtioneuvosto 2021, s. 25.

³⁵⁸ Valtioneuvosto 2021, s. 30 ja 59.

³⁵⁹ 17.12.2020 hyväksytyssä hallituksen esityksessä laiksi kiinteistöverolain 3 §:n muuttamiseksi (HE 169/2020 vp) on samalla luotu raamit merituulivoimaloiden kiinteistöveron alentamiseksi.

³⁶⁰ KHO 11.11.2004 taltio 2887.

³⁶¹ HE 169/2020 vp, s. 5–7.

³⁶² HE 169/2020 vp, s. 9–11.

valmistu lausunnolle maaliskuussa 2021.³⁶³ Mielenkiintoisena tutkimuskohteena voidaan myös nähdä ympäristölupamenettelyihin osallistuvien eri hallinnonalojen viranomaisten yhdistämismahdollisuudet. Sipilän hallituksen kaatuneen SOTE-uudistuksen yhteydessä oli tarkoitus yhdistää ELY-keskukset sekä aluehallintovirastot ja siirtää niiden ympäristötehtävät pääosin valtion lupa- ja valvontavirastolle sekä osittain maakunnille.³⁶⁴ Yhdistäminen säilyy kiistatta ajankohtaisena aiheena, mikäli julkisen hallinnon resursseja supistetaan entisestään.³⁶⁵ Myös edellä mainittujen tukitoimien sekä verohelpotuksen tutkimista tuulivoimarakentamisen kasvun näkökulmasta voidaan pitää hyödyllisenä.

³⁶³ www.mrluudistus.fi, vierailtu 16.4.2021.

³⁶⁴ HE 14/2018 vp, s. 1.

³⁶⁵ Aluehallintovirastojen sekä ELY-keskusten henkilöstömäärä on vähentynyt tasaisesti viimeisten vuosien aikana. YM 2015, s. 59–60.