

**MRL 9 §:n mukaisen vaikutusten arvioinnin riittävyys
tuulivoimaosayleiskaavoissa**

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Ympäristöoikeus
Maisteritutkielma
Ville Koskimäki
Kevät 2022

Lapin yliopisto**Tiedekunta:** Oikeustieteiden tiedekunta**Työn nimi:** MRL 9 §:n mukaisen vaikutusten arvioinnin riittävyys tuulivoimaosayleiskaavoissa**Tekijä:** Ville Koskimäki**Oppiaine:** Ympäristöoikeus**Työn laji:** Maisteritutkielma**Sivumäärä:** XII + 81 s.**Vuosi:** 2022**Tiivistelmä:**

Tässä ympäristöoikeudellisessa pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:n mukaisen vaikutusten arvioinnin riittävyttä tuulivoimaosayleiskaavoissa. Tutkielmassa käytettävä tutkimusmenetelmä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka.

Tutkielmassa muodostetaan kokonaiskuva tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten arviointia käsittelevästä sääntelystä ja viranomaisohjeistuksesta. Tutkielman keskeisen tausta-aineiston muodostaa tuulivoimaosayleiskaavoja koskeva viimeaikainen oikeuskäytäntö. Tutkielmassa käsitellään tekijöitä, joilla tuomioistuimet ovat arvioineet ja perustelleet tuulivoimaosayleiskaavojen selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyttä. Tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten selvittämistä koskevasta sääntelykehikosta ja oikeuskäytännöstä nousi esiin viisi keskeistä vaikutusten arvioinnin riittävyyteen liittyvää teemaa. Teemoja ovat melu- ja maisemavaikutukset, viranomaisohjauksen merkitys, luonnonsuojelulain suojelumääräykset, maakuntakaavoitus ja seudulliset vaikutukset ja kansallisen turvallisuuden huomioon ottaminen.

Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyyden saavuttamista tukee se, että kaavan laatimisessa huomioidaan vaikutusten arviointia koskevat säädökset, ympäristöhallinnon laatimat ohjeet ja viranomaisilta saadut ohjeet. Vaikutusten arvioinnin riittävyttä ja kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa tulee punnita, täyttääkö laadittu tuulivoimaosayleiskaava sille asetetut sisältövaatimukset (MRL 39 § ja MRL 77b §). Selvityksillä ja vaikutusten arvioinneilla tulee pystyä arvioimaan täyttääkö kaava sille laissa asetetut sisältövaatimukset eli onko kaava lainmukainen. Tuulivoimaosayleiskaavoituksessa tulee selvittää myös vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen. Selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella tulee voida poissulkea myös luonnonsuojelulaissa (1096/1996) kielletyt vaikutukset. Voimassa oleva sääntely korostaa tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusalueella sijaitsevien erityispiirteiden huomioimista niin selvityksissä kuin vaikutusten arvioinneissakin.

Avainsanat: tuulivoima, vaikutusten arvioinnin riittävyys, vaikutusten arviointi, osayleiskaava

Sisällysluettelo

LÄHTEET	IV
LYHENTEET	XII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman tausta ja aiheen rajausta	1
1.2 Tutkimusmetodi	4
1.3 Tutkielman toteutus ja rakenne	6
2 VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN SÄÄNTELY	9
2.1 Vaikutusten arvioinnin tarkoitus	9
2.2 Eurooppaoikeudellinen sääntely	13
2.3 Kansallinen sääntelyn kehittyminen.....	14
2.4 Maankäyttö ja rakennuslain 9 §	19
2.5 MRA:n säännökset vaikutusten arvioinnista.....	23
3 VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN LIITTYVÄ MUU SÄÄNTELY JA VIRANOMAISOHJEET	26
3.1 Tuulivoimahankkeiden merkittävimmät vaikutukset.....	26
3.2 Vaikutusten arviointi YVA-kaava -yhteismenettelyssä	28
3.3 Yleiskaavan sisältövaatimukset ja vaikutusten arviointi.....	30
3.4 MRL:n tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset.....	34
3.5 Kansalliset ohjeet vaikutusten arvioinnista	39
3.6 Muutoksenhaku kaavan hyväksymispäätöksestä	43
4 VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN RIITTÄVYYDESTÄ OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	45
4.1 Melu- ja maisemavaikutukset.....	45
4.2 Viranomaisohjauksen merkitys	54
4.3 Luonnonsuojelulain suojelumääräykset	57
4.4 Maakuntakaavoitus ja seudullisten vaikutusten selvittäminen	64
4.5 Kansallisen turvallisuuden huomioon ottaminen	67
4.6 Merkittävät vaikutukset arvioiva suunnittelu.....	71
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	74
5.1 Keskeiset tutkimustulokset.....	74
5.2 MRL:n kokonaisuudistus ja jatkotutkimusaiheita.....	79

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. FORUM IURIS. Helsingin yliopiston tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2011.

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Alexander, Ernest R.: Evaluations and Rationalities: Reasoning with Values in Planning. Teoksessa E.R. Alexander (toim.): Evaluation in Planning. Evaluation and Prospects. 2006, s. 39–52.

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

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2010. (*Ekroos ym. 2010*)

Energiateollisuus ry: Suomalaisten energia-asenteet 2019.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Alma Talent 2020. (*Hallberg ym. 2020*)

Heinilä, Aleksi – Wähä, Susanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013.

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

Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 9/2013. (*Holopainen ym. 2013*)

Hovila, Ilari: Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Rovaniemi 2013.

Juntunen, Tiina: Vaikutusten arvioinnin funktiot ja oikeudelliset kriteerit asemakaavoituksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2018, s. 263–328.

- Juntunen, Tiina*: MRL 9 §:n mukainen vaikutusten arviointi asemakaavoituksessa. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, 2017.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmerinta, Jyrki – Wähä, Susanna*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5., uudistettu painos. Helsinki 2018. (*Jääskeläinen ym. 2018*)
- Kokko, Kai*: Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita 2017.
- Kokko, Kai*: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42. Helsinki 2016.
- Kokko, Kai*: Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Helsinki 2007.
- Kolehmainen, Antti*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte. Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy, toim. Tarmo Miettinen. Helsinki 2016.
- Korkein hallinto-oikeus*: Vuosikertomus 2016.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013. (*Kuusiniemi ym. 2013*)
- Marttunen, Mika – Grönlund, Sakari – Hokkanen, Joonas – Jantunen, Jorma – Karjalainen, Timo P. – Luodemäki, Sanna – Mustajoki, Jyri – Neste, Jenni – Saarikoski, Heli – Vallius, Elisa – Vartia, Merilin – Vehmas, Anne – Vienonen, Sanna*: Hyviä käytäntöjä ympäristövaikutusten arvioinnissa - IMPERIA-hankkeen yhteenveto. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 39/2015. Helsinki 2015. (*Marttunen ym. 2015*)
- Määttä, Tapio*: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Edilex-sarja 2015/45.
- Paukku, Eeelis – Similä, Jukka*: Merituulivoiman käyttöönoton edistäminen. Ympäristöjuridiikka 2/2020, s. 7–36.

- Pöyry Finland Oy – Tuulialfa Oy: Ympäristövaikutusten arviointiselostus.*
Tuulivoimahanke Vaalan Turkkiselkä, 2019.
- Sierla, Liisa – Lammi, Esa – Mannila, Jari – Nironen Markku: Suomen ympäristö 742,*
2004. (*Sierla ym. 2004*)
- Söderman, Tarja: Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi – kaavoituksessa, YVA-*
menettelyssä ja Natura-arvioinnissa. Suomen ympäristökeskus, ympäristöopas 109.
Helsinki 2003.
- Söderman, Tarja: Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisten Natura-arviointien ja -lausuntojen*
laatu. Suomen ympäristökeskuksen moniste 240. Helsinki 2001.
- The World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Oxford*
University Press 1987.
- Wähä, Susanna: KHO 2019:160. Yleiskaava – Tuulivoima – Selvitysten riittävyys – Susi.*
Oikeustapauskommentti. Edilex-artikkeli, 24.6.2020.
- Ympäristöministeriö: Euroopan unionin luontodirektiivin liitteen IV lajien (pl. lepakot)*
esittelyt. Nieminen, Marko – Ahola, Aapo (toim.). Suomen ympäristö 1/2017.
- Ympäristöministeriö: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita*
5/2016. (Ympäristöministeriö 2016a)
- Ympäristöministeriö: Maisemavaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa. Suomen*
ympäristö 1:2016. (Ympäristöministeriö 2016b)
- Ympäristöministeriö: Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa. Suomen*
ympäristö, 6:2016. (Ympäristöministeriö 2016c)
- Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen*
ympäristö 1/2014. (Ympäristöministeriö 2014a)
- Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melun mallintaminen. Ympäristöhallinnon ohjeita*
2/2014. (Ympäristöministeriö 2014b)
- Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melupäästön todentaminen mittaamalla.*

Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2014. (*Ympäristöministeriö 2014c*)

Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melutason mittaaminen altistuvassa kohteessa.

Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2014. (*Ympäristöministeriö 2014d*)

Ympäristöministeriö: Kulttuuriympäristö vaikutusten arvioinnissa. Suomen ympäristö 14/2013. Helsinki 2013.

Ympäristöministeriö: Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006. Helsinki 2006. (*Ympäristöministeriö 2006a*)

Ympäristöministeriö: Tuulivoimalat ja maisema. Suomen ympäristö 5/2006. Helsinki 2006. (*Ympäristöministeriö 2006b*)

Ympäristöministeriö: Ympäristölainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakentamisessa. Työryhmän mietintö. Suomen ympäristö 584. Helsinki 2002. (*Ympäristöministeriö 2002a*)

Ympäristöministeriö: Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Helsinki 2002. (*Ympäristöministeriö 2002b*)

Ympäristöministeriö 2002: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Ympäristöministeriö 08/2002. (*Ympäristöministeriö 2002c*)

INTERNET-LÄHTEET

Energiateollisuus ry 2021: Energiavuosi 2020. Sähkö.

[https://energia.fi/files/4428/Sahkovuosi_2020_netti.pdf] (24.10.2021)

Korkein hallinto-oikeus 2021: Päätösten julkaisukäytäntö.

[<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/julkaisuohje.html>] (19.9.2021)

Motiva 2021: Uusiutuva energia Suomessa.

[https://www.motiva.fi/ratkaisut/uusiutuva_energia/uusiutuva_energia_suomessa] (13.9.2021)

Lausuntopalvelut 2021: Luonnos hallituksen esityksestä kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta.
Lausuntopyyntönumero: VN/279/2018.

[<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd>] (17.10.2021)

Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2021: Tuulivoimatilastot 2020.

[<https://tuulivoimayhdistys.fi/ajankohtaista/tilastot-2/tuulivoimatilastot-2020>]
(10.2.2021) (*Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2021a*)

Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2021: Tuulivoiman vaikutukset.

[<https://tuulivoimayhdistys.fi/tietoa-tuulivoimasta-2/tietoa-tuulivoimasta/tuulivoiman-vaikutukset>] (10.2.2021) (*Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2021b*)

Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2020: Miksi tuulivoimaa. Tuulivoiman hyödyt.

[<https://tuulivoimayhdistys.fi/tietoa-tuulivoimasta-2/tietoa-tuulivoimasta/miksi-tuulivoimaa>] (21.12.2020)

Työ- ja elinkeinoministeriö 2020: Energia- ja ilmastostrategia.

[<https://tem.fi/energia-ja-ilmastostrategia>] (16.9.2020)

Valtioneuvosto 2021: Tuulivoimarakentamisen edistäminen. Keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovitukseen. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:51.

Valtioneuvosto 2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Yle 2021: Suomen ennennäkemätön tuulivoimabuuri on tuonut mukanaan myös paljon valituksia kansalaisilta, mutta vain harva niistä menestyy oikeudessa.

[<https://yle.fi/uutiset/3-12146571>] (30.10.2021)

Ympäristöministeriö 2021: Maankäyttö- ja rakennuslaki. [<https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki>] (17.10.2021)

Ympäristöministeriö 2020: Ilmastonmuutoksen hillitseminen.

[<https://www.ymparisto.fi/fi->

[FI/Ymparisto/Ilmasto_ja_ilma/Ilmastonmuutoksen_hillitseminen](https://www.ymparisto.fi/fi-)] (16.9.2020)

(*Ympäristöministeriö 2020a*)

Ympäristöministeriö 2020: Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu.

[<https://mrluudistus.fi/>] (17.10.2020) (*Ympäristöministeriö 2020b*)

Ympäristöministeriö 2020c: Tuulivoimaneuvonta.

[<https://www.ymparisto.fi/tuulivoimaneuvonta>] (17.10.2020) (*Ympäristöministeriö 2020c*)

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan komissio: Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Komission tiedonanto C(2021) 7301 final, Bryssel 12.10.2021.

Euroopan komissio: Commission notice Guidance document on wind energy developments and EU nature legislation. Komission tiedonanto C(2020) 7730 final, Bryssel 18.11.2020.

HE 253/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 43/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

HE 259/2016 vp: Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 334/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

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

HE 243/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

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

YM/2017/81: Valtioneuvoston päätös alueidenkäyttötavoitteista. 14.12.2017.

YmVm 6/1998 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 101/1998 vp) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 2021:H3065

KHO 2021:52

KHO 2020:2641

KHO 2019:2295

KHO 2019:918

KHO 2019:587

KHO 2019:586

KHO 2019:160

KHO 2018:5954

KHO 2018:1521

KHO 2018:1130

KHO 2018:1121

KHO 2015:2387

Hallinto-oikeudet:

Hämeenlinnan HaO 17.2.2017 17/0058/2

Hämeenlinnan HaO 3.6.2016 16/0250/2

Hämeenlinnan HaO 3.6.2016 16/0248/2

Itä-Suomen HaO 22.3.2017 17/0061/3

Itä-Suomen HaO 22.3.2017 17/0060/3

Itä-Suomen HaO 22.3.2017 17/0059/3

Pohjois-Suomen HaO 31.8.2020 20/0678/1

Pohjois-Suomen HaO 6.7.2018 18/0137/1

Pohjois-Suomen HaO 27.12.2017 17/0318/1

Pohjois-Suomen HaO 4.7.2017 17/0175/1

Pohjois-Suomen HaO 19.5.2017 17/0133/1

Pohjois-Suomen HaO 24.4.2017 17/0076/1

Turun HaO 22.6.2020 20/0138/1

Turun HaO 28.12.2016 16/0277/1

Vaasan HaO 12.6.2020 20/0222/2

LYHENTEET

dB(A), desibeli	Äänen voimakkuuden yksikkö. Yleisin on niin sanottu A-suodatin, jonka avulla pyritään kuvaamaan tarkemmin äänen vaikutusta ihmiseen.
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki 410/2015
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MW	Megawatti
RakL	Rakennuslaki 370/1958
SEA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
SOVAL	Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TWh	Terawattitunti
UNFCCC	YK:n ilmastonsuojelun puitesopimus
VAT	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
VNA	Valtioneuvoston asetus
VTT	Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	Ympäristöministeriö
YmVm	Ympäristövaliokunnan mietintö
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja aiheen raja

Ilmastonmuutos on globaali ongelma, jota ratkaistaan vähentämällä maapallon lämpenemistä aiheuttavia kasvihuonekaasupäästöjä. Suomen hallitusohjelman tavoite on, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä.¹ Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön lisääminen on tärkeä osa toimenpidekokonaisuutta, joka on tarpeen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja hiilineutraaliin yhteiskuntaan siirtymiseksi. Maamme energiantuotannosta noin 40 % on tällä hetkellä peräisin uusiutuvista lähteistä.² Suomen tavoitteena on, että uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta nousee yli 50 prosenttiin 2020-luvulla.³

Tuulivoima on merkittävä keino lisätä uusiutuvan energian osuutta, ja tällä hetkellä sen osuus kotimaan sähköntuotannosta on noin 10 prosenttia.⁴ Tuulivoimalla tuotetun sähkön määrä on 20-kertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tuulivoiman osuus Suomen sähkön tuotannosta on kasvanut etenkin viime vuosina ja tavoitteena on edelleenkin kasvattaa tuulivoiman osuutta.⁵

Kaiken muun merkittävän rakentamisen tapaan myös tuulivoimaloiden rakentaminen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaista rakennuslupaa. MRL:iin sisällytettiin vuonna 2011 säännökset yleiskaavan käytöstä tuulivoimalan rakennuslupan perusteena. Yleiskaava on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jonka tarkoituksena on kuntien yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteensovittaminen. Suomessa kunnilla on kaavoitusmonopoli, eli ne päättävät kaavoituksesta, kaavojen sisällöstä ja toimintojen sijoittamista alueellaan lainsäädännön asettamissa puitteissa.⁶ Kuntakaavoitus onkin keskeinen mekanismi erilaisten yleisten ja yksityisten intressien yhteensovittamiseen ja keino ennakkolliseen ohjaukseen.⁷

¹ Valtioneuvosto 2019, s. 34. Parhailaan valmisteilla olevan uuden ilmastolain tavoitteena on varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2035 mennessä.

² Motiva 2021.

³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2016, kansallinen energia- ja ilmastostrategia 2030. TEM käynnisti uuden energia- ja ilmastostrategian valmistelun huhtikuussa 2020.

⁴ Energiategollisuus ry 2021.

⁵ Valtioneuvosto 2019, s. 37, Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2021a. Suomessa tuulivoimalat tuottivat vuonna 2020 sähköä 7,8 TWh, joka vastasi Suomen sähkönkulutuksesta vajaata 10 prosenttia.

⁶ Hovila 2013, s. 9.

⁷ Kokko 2017, s. 319.

Lainmuutoksen jälkeen kuntien tuulivoimarakentamista ohjaavia yleiskaavoja on laadittu erittäin aktiivisesti.⁸ Tuulivoimaosayleiskaavalla ratkaistaan maankäytölliset edellytykset tuulivoimapuiston rakentamiselle suunnitellulle kaava-alueelle. Tuulivoimayleiskaavoituksen yhteydessä laaditaan laajoja selvityksiä kaavoitettavasta alueesta ja arvioidaan toiminnan aiheuttamia vaikutuksia.

Lainvoimaisen osayleiskaavan saavuttaminen on tuulivoiman hankekehityksessä usein kriittisin lupavaihe, sillä se määrittää onko tuulivoimahankkeen toteuttaminen mahdollista.⁹ Suomessa tuulivoimaan suhtaudutaan yleisellä tasolla myönteisesti, ja esimerkiksi vuonna 2019 83 prosenttia suomalaisista toivoi tuulivoiman lisäämistä.¹⁰ Tuulivoimahankkeet kohtaavat kuitenkin myös vastustusta ja onkin yleistä, että tuulivoimaosayleiskaavoja koskevista kunnanvaltuuston hyväksymispäätöksistä valitetaan hallintotuomioistuimiin.¹¹ Kaavaprosessin kokonaiskesto on vaikuttavasti kaavoitusmenettelyn lisäksi mahdolliset kaavan hyväksymispäätöksestä tehdyt valitukset sekä niiden käsittely hallinto-oikeudessa ja mahdollisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tuomioistuinten käsittelyajat vaihtelevat alueittain ja valitusten käsittelyt voivat viivästyttää hankkeen rakentamista jopa useilla vuosilla.¹²

Kaavan hyväksymispäätöksistä tehdyissä valituksissa valitusperusteina voivat olla joko sisällölliset tai menettelylliset perusteet, mutta valituksessa täytyy olla laillisuusperuste.¹³ Ympäristöministeriön yleis- ja asemakaavoituksen muutoksenhakua koskevasta selvityksestä¹⁴ käy ilmi, että valitusten yleisin menettelyyn liittyvä peruste on selvitysten riittämättömyys. Useimmiten selvitysten riittämättömyys liittyy luontoselvityksiin. Myös tuulivoimaosayleiskaavojen hyväksymispäätösten valitusperusteena on usein kaavaa koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien riittämättömyys. YM:n selvityksen mukaan myös suurin osa menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevia valituksia hyväksytään,

⁸ Ympäristöministeriö 2014b, s. 127.

⁹ Kaavoituksen lisäksi hankkeen toteutettavuuteen vaikuttavat esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) asettamat rajoitteet tuulivoimatoiminnalle ja teknis-taloudelliset tekijät.

¹⁰ Energiategollisuus ry 2019.

¹¹ Ks. esim. KHO 2019:160 ja Yle 2021.

¹² Valtioneuvosto 2021, s. 50.

¹³ Valtioneuvosto 2021, s. 50.

¹⁴ Holopainen ym. 2013, s. 15–17.

liittyvät kaavaa koskevien selvitysten riittävyteen.¹⁵ Tämä korostaa tuulivoimaosayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnin merkitystä osana kaavoitusmenettelyä ja tuulivoiman hankekehitystä.

Hallinnollisten esteiden purkaminen on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa tuulivoimainvestointeja tavoitellaan markkinaehtoisesti lisäämään uusiutuvan energian osuutta.¹⁶ Keinoja tuulivoiman rakentamisen edistämiseksi onkin selvitetty ja tuulivoimarakentamista on pyritty edistämään muun muassa lupamenettelyjä sujuvoittamalla.¹⁷ Lupamenettelyjen sujuvoittaminen ei saa kuitenkaan johtaa muiden arvojen laiminlyöntiin tai puutteelliseen ennakolliseen vaikutusten arviointiin, jotka voivat pahimmillaan johtaa esimerkiksi kohtuuttomiin haittoihin. On myös huomioitava, että ympäristöllisen päätöksenteon ensisijainen tavoite ei ole edistää tuulivoiman laajempaa käyttöönottoa, vaan suojata erilaisia julkisia ja yksityisiä etuja tuulivoiman haitallisilta vaikutuksilta.¹⁸

Tuulivoimahankkeiden läheisyydessä olevien muiden toimijoiden ja arvojen huomioiminen on pyritty varmistamaan velvollisuudella laatia kaavoituksen yhteydessä monipuolisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Vaikutusten arviointi on kestävän kehityksen periaatetta toteuttava ja ennakollinen sääntelykeino, joka tuottaa suunnittelua ja päätöksentekoa varten ennakkoon tietoa hankkeiden vaikutuksista.¹⁹ Vaikutusten arviointi on oikeusvaikutuksiltaan vahva sääntelykeino, koska siihen liittyy usein viranomaisten tai esimerkiksi kunnanvaltuutettujen päätöksenteko.²⁰

¹⁵ Ympäristöministeriö 2014b, s. 63.

¹⁶ Tuulivoimaloiden teknisen kehittymisen myötä niiden kokonaiskorkeus, roottorin halkaisija ja tuotantokapasiteetti ovat kasvaneet, mikä mahdollistaa hankkeiden kehittämisen ilman tuotantotukea.

¹⁷ Ks. esim. Valtioneuvosto 2021 ja HE 102/2018 vp YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamisesta.

¹⁸ Paukku & Similä 2020, s. 23.

¹⁹ Vaikutusten arvioinnilla on myös muita keskeisiä funktioita, kuten yleisön tiedonsaannin ja osallistumismahdollisuuksien varmistaminen.

²⁰ Kokko 2017, s. 311–314.

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Lisäksi kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. MRL 9 §:n säännöksen sanamuoto on jätetty melko joustavaksi, mikä saattaa osaltaan selittää oikeuskäytännön suurta määrää.

Tässä tutkielmassa käsitellään MRL 9 §:n mukaisten tutkimusten, selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyyttä maatuulivoimahankkeiden tuulivoimaosayleiskaavoituksessa.²¹ Tutkielman tavoitteena on tuottaa uutta tietoa siitä, miten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyys on määritelty laissa ja lain esitöissä. Lisäksi tavoitteena on määritellä niitä asioita, joita tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusten arvioinnissa tulee selvittää, jotta tuulivoimaosayleiskaava tulkitaan lainmukaiseksi. Tutkielmassa käydään yksityiskohtaisesti läpi tekijöitä, joilla tuomioistuimet ovat arvioineet ja perustelleet selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyyttä. Tutkielma tuottaa tulkintasuosituksia tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusten arviointia koskevasta lainsäädännöstä, jotka huomioimalla tuulivoimahankkeiden kehittäjät ja tuulivoimaosayleiskaavojen laatijat pystyvät paremmin varmistamaan kaavan lainmukaisuuden.

1.2 Tutkimusmetodi

Tutkielmassa käytettävä tutkimusmenetelmä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainoppi on oikeudellisia tekstejä tutkiva tulkintatiede, jolla systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevia oikeusnormeja.²² Sen tehtävänä on selvittää miten voimassa olevaa oikeutta tulisi tulkita.²³ Lainoppia pidetään myös ympäristöoikeuden alan keskeisimpänä menetelmänä ja tärkeimpänä suuntauksena. Lainopillisen tutkimuksen pyrkimyksenä on muotoilla tulokset siten, että ne ovat hyödynnettävissä lainsoveltamiseen käytännössä.²⁴

²¹ Kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä ”vaikutusten arviointi” -käsitteen lisäksi käytetään yleisesti käsitteitä ”ympäristövaikutusten arviointi” tai ”ympäristöarviointi”. Ks. esim. Kokko 2007, s. 9. Tutkielmassa käytetään pääasiassa käsitettä ”vaikutusten arviointi”, joka kattaa MRL 9.2 §:n mukaisesti niin ympäristöllisten kuin yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin. Vaikutusten arvioinnin taustatietoina hyödynnetään tutkimuksia ja selvityksiä esimerkiksi vaikutusalueen ympäristöllisistä ominaispiirteistä.

²² Aarnio 1978, s. 52.

²³ Hirvonen 2011, s. 36–37.

²⁴ Määttä 2015, s. 11.

Lainoppi on perinteisesti sääntökeskeistä oikeustutkimusta, jolloin tarkastelu keskittyy oikeusjärjestyksen säännöksiin. Sääntökeskeisessä oikeustutkimuksessa pyritään tulkitsemaan säännösten sisältöä ja sitä kautta saamaan tietoa oikeusnormeista. Lainoppi voidaan jakaa myös ongelmakeskeisiin tai tapauskeskeisiin osa-alueisiin. Tapauskohtaisessa lainopissa tutkimus kohdistuu esimerkiksi korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuihin. Tässä tutkielmassa käytetty lainopillinen menetelmä painottuu sääntökeskeiseen tarkasteluun, jossa on kuitenkin sovellettu tapauskeskeistä näkökulmaa hyödyntämällä sangen mittavaa tuulivoimaa käsittelevää oikeuskäytäntöaineistoa.²⁵

Lainopillisessa tutkimuksessa erotetaan vakiintuneesti käytännöllinen ja teoreettinen suuntaus. Käytännöllistä lainoppia voidaan kutsua myös tulkintajuridiikaksi, sillä käytännöllinen lainoppi pyrkii antamaan tietoa voimassa olevasta oikeudesta. Perinteisesti lainopin tutkimustuloksena muodostuu tutkijan normatiivinen suositus lainsoveltajalle siitä, miten kyseessä oleva oikeudellinen ongelma tulisi konkreettisesti lain soveltamistilanteessa ratkaista. Tämän tutkielman tarkoituksena on antaa tulkintasuosituksia tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusten arviointia koskevasta lainsäädännöstä, joten tutkielmassa käytetty tutkimusmenetelmä on käytännöllinen lainoppi.²⁶

Tässä tutkielmassa tuulivoimaosayleiskaavoja koskevien tutkimusten, selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyttä analysoidaan tarkastelemalla erityisesti näitä koskevia säännöksiä. Vaikutusten arvioinnissa huomioitavia asioita ja vaikutusten arvioinnin riittävyden kriteerejä määritellään esimerkiksi säädösten esitöiden, oikeuskäytännön ja ympäristöministeriön ohjeiden avulla. Vaikutusten arvioinnin riittävyttä määrittäviä tekijöitä analysoidaan myös ympäristölainsäädäntöä koskevan oikeuskirjallisuuden avulla.

Tutkielman tavoitteena on löytää ratkaisukäytännön avulla säädösperustaa tarkentavia ja oikeustilaa systematisoivia linjauksia ja perusteluita. Tavoitteena on löytää oikeusohjeita sille, millä perusteella vaikutusten arviointi on todettu riittäväksi tai toisaalta riittämättömäksi. Ratkaisukäytännön avulla pyritään löytämään keskeisimmät perusteet, joilla selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyttä tai riittämättömyyttä on perusteltu.

²⁵ Aarnio 1978, s. 52–53, Aarnio 2011, s. 13–18, Hirvonen 2011, s. 36–37.

²⁶ Kokko 2016, s. 31–32, Määttä 2015, s. 11–13.

1.3 Tutkielman toteutus ja rakenne

Tutkielman keskeisen tausta-aineiston muodostaa tuulivoimaosayleiskaavoja koskeva viimeaikainen oikeuskäytäntö. Oikeuskäytäntönä tarkastellaan korkeimman hallinto-oikeuden tuulivoimaosayleiskaavoja koskevia ratkaisuja, joissa valitusperusteena on ollut kaavaa koskevien ympäristövaikutusten arviointien riittävyys. Tarkasteltavissa ratkaisuissa tuulivoimaosayleiskaavat on laadittu MRL:n muutoksen (134/2011) 77a §:n mukaan, jolloin tuulivoimahankkeen sijaintikunta voi myöntää tuulivoimaloille rakennusluvut suoraan osayleiskaavojen perusteella.

Tutkielman oikeustapausaineisto on kerätty relevanttien hakusanojen²⁷ avulla Edilex-lakitietopalvelusta ja pyytämällä aihetta käsitteleviä päätöksiä hallintotuomioistuinten kirjaamoista. Koska MRL 9.1 §:n sanamuotoa on muutettu MRL:n kokonaisuudistuksen jälkeen, keskitytään oikeustapausten analyysissä tapauksiin, joihin on sovellettu voimassa olevaa säännöstä.²⁸ Näin ollen aineistona olleet ratkaisut ajoittuvat vuosille 2016–2021. Tutkielmaa varten käytiin läpi yhteensä yli 50 korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien lainvoimaista ratkaisua.

Analyysin perusteella kaikki tapaukset eivät ole tutkielman rajauksen näkökulmasta relevantteja. Vähemmän merkityksellisissä ratkaisuissa vaikutusten arvioinnin riittävyyttä on voitu sivuta, mutta tapaus on keskittynyt esimerkiksi kuntalain (410/2015) mukaista valtuutetun esteellisyyttä koskeviin kysymyksiin. Oikeuskäytännöstä on pyritty poimimaan ne oikeustapaukset, jotka havainnollistavat ja osaltaan vahvistavat vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä. Oikeuskäytäntönä tarkastellaan erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tuulivoimaosayleiskaavoja koskevia ratkaisuja, joissa valitusperusteena on ollut kaavaa koskevien selvitysten riittämättömyys.

Eri oikeuslähteillä on lainopissa erilainen oikeuslähdearvo. Eri oikeuslähteille annettava painoarvo vaihtelee eri oikeudenaloilla ja jopa saman oikeudenalan sisällä sen mukaan,

²⁷ Hakusanoina käytettiin esimerkiksi ”tuulivoima”, ”yleiskaava” ja ”9 §”.

²⁸ Kaavan MRL 9.1 §:n nykyinen sanamuoto tuli voimaan vuonna 2015 (MRL 204/2015).

millainen tulkintaongelma on kysymyksessä²⁹. Aarnion kehittämän jaottelun mukaan vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat kansallisen oikeuden normistot (Suomen perustuslain perusoikeudet, lait sekä lakien nojalla annetut alemman asteiset normit), kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot (eurooppaoikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit, EU-tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrätyt prejudikaatit) sekä tavanomainen oikeus. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainvalmisteluaineisto sekä ne tuomioistuinratkaisut, joilla katsotaan olevan ennakkotapausarvoa.³⁰ KHO julkaisee osan ratkaisuistaan verkkosivuillaan. Julkaisukäytännön mukaan verkkosivuilla julkaistaan vuosikirjapäätöksiä, lyhyitä ratkaisuselosteita ja muita päätöksiä.³¹ KHO:n mukaan ratkaisujen oikeudellinen ohjausvaikutus liittyy etenkin vuosikirjaratkaisuihin ja lyhyinä ratkaisuselosteina julkaistuihin päätöksiin.³² Vuosikirjapäätös on päätös, jolla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on yleistä merkitystä.³³

Tutkielmassa on käsitelty ratkaisuja, joilla on keskeistä merkitystä vaikutusten arvioinnin riittävyyden tulkinnassa. Analyysissa keskitytään hallintotuomioistuinten ratkaisujen argumentaatioon. Aineistosta tehtävän analyysin avulla etsitään vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä tarkentavia ja oikeustilaa systematisoivia linjauksia. Oikeuskäytännön avulla on analysoitu keskeisimpiä perusteita, joilla vaikutusten arvioinnin riittävyyttä tai riittämättömyyttä on perusteltu. Tutkielmassa ei oteta kantaa KHO:n ratkaisujen oikeudelliseen velvoittavuuteen tai ratkaisujen laajempaan merkitykseen prejudikaatteina. Tutkielmassa käsiteltyjen oikeustapausten yhteydessä on kuitenkin mainittu, mikäli kyseessä on KHO:n vuosikirjapäätös.³⁴

Tutkielma on jaettu neljään päälukuun. Luvussa 2 esitellään tutkielman säädösperustaa. Tutkimusaiheen keskeisimpiä säädöksiä ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999), joissa on määritelty kaavan sisältövaatimuksia ja

²⁹ Kolehmainen 2016, s. 116.

³⁰ Aarnio 2006, s. 292–293, Kolehmainen 2016, s. 116.

³¹ Korkein hallinto-oikeus 2021.

³² Korkein hallinto-oikeus 2016, s. 27.

³³ Korkein hallinto-oikeus 2021.

³⁴ Ks. esim. KHO 2019:160 ja KHO 2021:52.

vaikutusten arvioinnin kriteerejä. Luvussa kuvataan myös vaikutusten arvioinnin tarkoitusta ja sääntelyn taustalla olevaa eurooppaoikeudellista sääntelykehikkoa.

Kolmas luku käsittelee MRL:a ja MRA:ta täydentävää muuta sääntelyä ja ohjeistusta. Luvun alussa luodaan yleiskatsaus tuulivoimahankkeiden merkittävimmistä vaikutuksista ja kuvataan yleispiirteisesti muita säännöksiä, jotka tulee huomioida arvioitaessa MRL 9 §:n tutkimuksissa, selvityksissä ja vaikutusten arvioinnissa. Kolmannessa luvussa käsitellään myös viranomaisohjauksen ja kansallisten viranomaisohjeiden merkitystä vaikutusten arvioinnissa.

Neljännessä luvussa on koottu yhteen tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten arvioinnin keskeisimpiä viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esiin nousseita oikeudellisia teemoja ja sääntelyä täsmentäviä ratkaisuja. Oikeuskäytännöstä on pyritty poimimaan ne oikeustapaukset, jotka havainnollistavat ja osaltaan vahvistavat vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä. Oikeuskäytäntönä tarkastellaan erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tuulivoimaosayleiskaavoja koskevia ratkaisuja, joissa valitusperusteena on ollut kaavaa koskevien selvitysten riittämättömyys. Tutkielman tavoitteena on löytää ratkaisukäytännön avulla säädösperustaa tarkentavia ja oikeustilaa systematisoivia linjauksia ja perusteluita. Tavoitteena on löytää oikeusohjeita sille, millä perusteella vaikutusten arviointi on todettu riittäväksi tai toisaalta riittämättömäksi. Ratkaisukäytännön avulla pyritään löytämään keskeisimmät perusteet, joilla selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyttä tai riittämättömyyttä on perusteltu.

Johtopäätöksiä käsittelevään lukuun 5 on koottu yhteenveto keskeisimmistä tutkimustuloksista. Lisäksi luvussa esitetään jatkotutkimusaiheita sekä kootaan yleisiä havaintoja, jotka voidaan ottaa huomioon, kun tuulivoimayleiskaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä ja viranomaisohjeita päivitetään.

2 VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN SÄÄNTELY

2.1 Vaikutusten arvioinnin tarkoitus

Kaavat ovat keskeinen keino ennakkollisesti ohjata kunnan maankäyttöä ja huomioida erilaiset maankäyttöön liittyvät intressit. Lisäksi ne ovat myös keskeisiä sääntelykeinoja, joilla voidaan edistää kestävä kehitys ja ympäristövastuun toteutumista yhteiskunnassa.³⁵ Kaavoituksen keskeinen funktio on yhteen sovittaa eri maankäyttömuotoja ja punnita erilaisia tekijöitä. Sen tekemiseksi tulee arvioida eri tekijöiden vaikutuksia. Asianmukaisen käsittelyn ja kaavapäätöksen oikeellisuuden kannalta on välttämätöntä, että kaavan ympäristövaikutukset selvitetään riittävässä määrin. Jotta maankäytön suunnitteluun vaikuttavat tekijät tunnetaan riittävästi, on välttämätöntä, että kaikki kaavaratkaisuun vaikuttavat tekijät on yhdenmukaisesti selvitetty. Riittävän vaikutusten arvioinnin avulla voidaan rajata tarkasteltavat toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutuksineen, selvittää ympäristön nykytila ja arvioida vaikutukset sekä niiden merkittävyys, suunnitella miten haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää ja vaikutuksia seurata sekä vertailla toteuttamisvaihtoehtoja.³⁶

Vaikutusten arvioinnilla selvitetään etukäteen kaavan toteuttamisen merkittävät vaikutukset tehtäessä kaavaa koskevia ratkaisuja. Vaikutusten arvioinnilla tuotettua tietoa hyödynnetään läpi koko kaavaprosessin. Vaikutusten arviointi palvelee suunnitteluongelman ratkaisemista ja erityisesti kaavoituksen eri vaiheissa tehtäviä valintoja.³⁷ Vaikutusten arvioinnin tuloksia hyödynnetään myös arvioitaessa MRL 39 §:ssä määriteltyjen yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymistä. Yleiskaavan sisältövaatimusten merkitystä ja niiden suhdetta vaikutusten arviointiin on kuvattu luvussa 3.3. Tuulivoimarakentamisen mahdollistavan yleiskaavan erityisiä sisältövaatimuksia on käsitelty luvussa 3.4.³⁸

Vaikutusten arvioinnissa olennaista on eri vaihtoehtojen tarkastelu, kuten MRL 9.2 §:ssä säädetään. Vaikutusten arviointi on informaatio-ohjauksellinen keino, jolla pyritään

³⁵ Kokko 2017, s. 319.

³⁶ Jääskeläinen ym. 2018, s. 174.

³⁷ Ympäristöministeriö 2006a, s. 10.

³⁸ MRL:n 39 §:ssä määritellään yleiskaavan sisältövaatimukset, jotka määrittelevät ne oikeudelliset vaatimukset, jotka yleiskaavan tulee täyttää. Tuulivoimarakentaminen MRL:n 10a luvussa on määritelty tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset.

löytämään eri vaihtoehtojen joukosta paras.³⁹ Vaikutusten arvioinnin tulosten perusteella voidaan punnita, ovatko kaavassa tehtävät ratkaisut toteuttamiskelpoisia ja laadukkaita. Vaikutusten arvioinnin avulla kaavoitusmenettelyn aikana voidaan punnita, tulisiko kaavaratkaisuja muuttaa ja millä tavalla. Vaikutusten arvioinnin tuloksia voidaankin hyödyntää mekanismina, jolla ehkäistä kaavan toteuttamisesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.⁴⁰

Vaikutusten arvioinnin keskeisenä tehtävänä on tukea merkittävien ympäristöön vaikuttavien hankkeiden tai suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua sekä parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja laatua. Arvioinnin tavoitteena on myös vähentää tai lieventää hankkeen, suunnitelman tai ohjelman kielteisiä vaikutuksia ja vahvistaa niiden myönteisiä vaikutuksia. Vaikutusten arviointi tarjoaa kansalaisille ja muille osallisille mahdollisuuden osallistua asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheisiin ja saada tietoa tulevista muutoksista.⁴¹

Juntunen jaottelee kaavan vaikutusten arvioinnin neljään päätarkoitukseen, joita ovat päätöksenteon avoimuus, vuorovaikutteisen suunnittelun edistäminen, ratkaisun tietopohjan laajentaminen sekä ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen edistäminen.⁴² Eri kaavavaihtoehtojen julkinen ympäristövaikutusten arviointi kaavaselostukseen sisältyvine raportointeineen lisää päätöksentekoprosessin avoimutta ja läpinäkyvyyttä. Avoimuudella on puolestaan keskeinen funktio keskenään ristiriitaisten intressien yhteensovittamisessa.⁴³ Vaikutusten arviointi tukee kaavaa koskevaa päätöksentekoa ja kaavan toteuttamista. Tieto kaavan ja sitä koskevien vaihtoehtojen vaikutuksista auttaa kunnallisia luottamushenkilöitä tekemään perusteltuja päätöksiä maankäytön suunnittelua koskien. Vaikutuksia koskevan tiedon avulla kuntapäätäjät voivat esimerkiksi ennakolta arvioida sitä, että toteuttaako kaava sille asetetut tavoitteet ja millaisia kaavan mahdolliset haitat ovat suhteessa hyötyihin.⁴⁴

Hallituksen esityksessä vaikutusten arvioinnin välttämättömyyttä perustellaan sillä, että ne

³⁹ Kokko 2017, s. 314, Alexander 2006, s. 40.

⁴⁰ Ympäristöministeriö 2006a, s. 12.

⁴¹ Ympäristöministeriö 2006a, s. 9.

⁴² Juntunen 2018, s. 269–274.

⁴³ Juntunen 2018, s. 269, Kokko 2017, s. 311.

⁴⁴ Ympäristöministeriö 2006a, s. 12.

joiden olosuhteisiin ratkaisu saattaa vaikuttaa, voivat arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia.⁴⁵ Vaikutusten arviointi tukee osallistumista, koska arviointi tuottaa osallisille perusteltua tietoa kaavaratkaisujen ja eri vaihtoehtojen vaikutuksista.⁴⁶ MRL:n 8 luvussa on kuvattu kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Vuorovaikutteinen suunnittelu johtaa myös siihen, että kaavoituksessa tehtyihin valintoihin ja ratkaisuihin liittyvät asiat joudutaan perustelemaan aikaisempaa monipuolisemmin. Tämän myötä suunnitteluun ja sen prosesseihin tulee enemmän läpinäkyvyyttä, ja tehtävät valinnat perustuvat riittävään vaikutusten arviointiin.⁴⁷

Viranomaisten ja yleisön kuulemisesta ja tiedottamisesta säädetään myös SEA-direktiivin 6 artiklassa. Myös SEA-direktiivin johdannossa korostetaan avoimuuden ja vuorovaikutteisen suunnittelun merkitystä. Direktiivin mukaan päätöksenteon avoimuuden edistämiseksi ja sen varmistamiseksi, että arviointia varten toimitetut tiedot ovat kattavat ja luotettavat, on tarpeen säätää, että asianomaisia ympäristöstä vastaavia viranomaisia ja yleisöä kuullaan suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnin kuluessa, ja että näille annetaan riittävä aika tulla kuulluksi ja esittää mielipiteensä.

Hallituksen esityksessä vaikutusten arvioinnin nähdään korostavan tietopohjan merkitystä suunnitteluun liittyviä valintoja ja ratkaisuja tehtäessä.⁴⁸ Vaikka kaavoituksen yhteydessä ei nimenomaisesti edellytetä eri vaihtoehtojen esittämistä, useimmiten kaavoitusmenettelyn aikana harkitaan erilaisia vaihtoehtoisia suunnitteluratkaisuja. Vaikutuksia koskevan tiedon avulla voidaan valita kaavaratkaisu eri vaihtoehtojen joukosta tai suunnitella kokonaan uudenlainen ratkaisu.⁴⁹ Vaikutusten arvioinnilla varmistetaan, että kaavaratkaisut perustuvat riittävään tietopohjaan ja kerätyn tiedon avulla on laadittu mahdollisimman laadukas kaavaratkaisu. Vaikutusten arvioinnilla onkin myös kaavoituksen laadunvarmistuksellinen funktio.

⁴⁵ HE 101/1998 vp, s. 64.

⁴⁶ Ympäristöministeriö 2006a, s. 12.

⁴⁷ HE 101/1998 vp, s. 52.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ekroos ym. 2010, s. 252, Ympäristöministeriö 2006a, s. 12.

Kestävällä kehityksellä pyritään tyydyttämään nykyhetken tarpeet ja täyttämään tämän päivän toiveet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa.⁵⁰ Vaikutusten arviointi on mielletävissä kestävän kehityksen periaatetta toteuttavaksi ohjauskeinoksi tai -välineeksi. Vaikka kestävä kehitys on käsitteenä monitulkintainen, on sen käyttö ympäristöoikeudessa vakiintunut ympäristöön kohdistuvia intressejä tasapainottavana ohjausperiaatteena.⁵¹ Kestävän kehityksen strategia edellyttää varovaisuusperiaatteen tunnustamista ja haitallisten vaikutusten etukäteistä tunnistamista osana lupamenettelyjä. Kielteisten ympäristövaikutusten riskin etukäteinen poissulkeminen on usein haastavaa hankkeiden pitkäkestoisuuden vuoksi.⁵²

Kestävän kehityksen periaate oli asetettu jo rakennuslaissa (RakL 370/1958) kaavoituksen ja maankäytön suunnittelun lähtökohdaksi. RakL 1 §:n 2 momenttiin tehtiin vuonna 1990 lisäys (696/1990), jonka mukaan alueen kaavoitus tai käyttäminen on suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävä kehitystä tukevalla tavalla. MRL:n kokonaisuudistuksessa kestävän kehityksen tavoitetta täsmennettiin neljällä alueiden käytössä ja rakentamisessa keskeisellä ulottuvuudella, jotka on mainittu MRL:n yleisissä tavoitteissa. MRL 1 §:n lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tätä MRL:n tavoitesäännöstä voidaan hyödyntää myös määriteltäessä vaikutusten arvioinnin taustalla olevia ohjaustavoitteita.⁵³ MRL:n tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Lain esitöiden mukaan MRL:n yleisenä tavoitteena on parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävä kehitystä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan.⁵⁴ MRL:ssa kestävän kehityksen periaate

⁵⁰ The World Commission on Environment and Development 1987, HE 135/1985 vp, s. 10, Ekroos ym. 2010, s. 21.

⁵¹ Kokko 2007, s. 9–11.

⁵² Ekroos ym. 2010, s. 21–23. Hankkeiden pitkäkestoisuuden lisäksi vaikutusten arvioinnin epävarmuutta aiheuttavat myös mm. mahdolliset yhteisvaikutukset muun yhteistoiminnan kanssa, tutkimustiedon puute sekä luonnonympäristössä tapahtuvat muutokset.

⁵³ Kokko 2007, s. 9.

⁵⁴ HE 101/1998 vp, s. 33.

on ymmärrettävä laajasti taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja ekologiset näkökulmat kattavana. Hallituksen esityksessä todetaan, että prosesseihin, joilla arvioidaan erilaisten ympäristöön kohdistuvien ratkaisujen vaikutuksia, liittyy tärkeitä ympäristötavoitteita.⁵⁵

2.2 Eurooppaoikeudellinen sääntely

Kaavoituksen yhteydessä laadittava vaikutusten arviointi perustuu vahvasti EU-oikeuteen. Vuonna 2000 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa huomioitiin Euroopan komission vuonna 1996 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista, eli niin sanottu SEA-direktiivi (2001/42/EY) tuli voimaan vuonna 2001. SEA-direktiivin tarkoituksena on 1 artiklan mukaan taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu, ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla, että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi.⁵⁶ Direktiivin tavoitteena on täydentää hankkeiden vaikutusten arviointia siten, että ympäristövaikutukset huomioitaisiin valmisteltaessa ympäristön kannalta merkittäviä suunnitelmia ja ohjelmia. Ehdotuksen mukaan direktiivi koski myös alueiden käyttöön liittyviä suunnitelmia, eli käytännössä myös kaavoitusta. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa direktiiviehdotus huomioitiin esimerkiksi säännöksissä, jotka koskevat vaikutusten selvittämistä kaavaa laadittaessa.⁵⁷

SEA-direktiivin toimeenpanolla pyrittiin siihen, että ympäristöasiat otetaan osaksi sellaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua ja päätöksentekoa, joilla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia ympäristölle.⁵⁸ Direktiivin tarkoituksena on taata korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja edistää ympäristönäkökohtien huomioon ottamista suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä kestävän kehityksen edistämiseksi varmistamalla,

⁵⁵ HE 101/1998 vp, s. 36.

⁵⁶ Myös SOVAL:n tavoitesäännöksen mukaan lain tavoitteena on parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävästä kehitystä.

⁵⁷ HE 101/1998 vp, s. 58.

⁵⁸ HE 241/2016 vp, s. 2.

että tietyistä suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tehdään ympäristöarviointi.

Suomessa SEA-direktiivi on saatettu voimaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla lailla (200/2005) ja valtioneuvoston asetuksella (347/2005).⁵⁹ Kaavoituksen osalta SEA-direktiivi⁶⁰ on saatettu kansallisesti voimaan maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999) ja maankäyttö- ja rakennusasetuksella (895/1999). SOVAL:n 7.2 §:n mukaan SOVAL:n ympäristöarviointia vastaavasta ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. SEA-direktiivin lisäksi MRL:n vaikutusten arviointia koskevien säännösten muotoutumiseen ovat vaikuttaneet jo kumottu YVA-laki (468/1994) sekä YVA-direktiivit (2011/92/EU ja sitä edeltänyt direktiivi 85/337/ETY).

Myös Euroopan unionissa on reagoitu ilmastonmuutoksen ja biologisen monimuotoisuuden haasteisiin sekä tuulienergian voimakkaaseen kasvuun. Euroopan komissio julkaisi vuonna 2020 tuulivoimahankkeita ja EU:n luontolainsäädäntöä koskevan ohjeasiakirjan. Asiakirjaan on koottu kertynyttä tietoa tuulivoimaloiden vaikutuksista, hyvistä käytännöistä ja ohjeita poliittisten tavoitteiden yhteensovittamisesta. Ohjeasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, vaan sen tarkoituksena on tukea esimerkiksi viranomaisia ja konsultteja antamalla tietoa unionin lainsäädäntöön liittyvistä näkökohdista ja luonnonsuojeludirektiivien soveltamisesta tuulivoimahankkeissa.⁶¹

2.3 Kansallinen sääntelyn kehittyminen

YVA-direktiivit ovat luoneet perustan hankkeiden vaikutusten arvioinnille Suomessa. Säännös kaavojen toteutumisen ympäristövaikutusten selvittämisestä sisällytettiin vuonna 1994 silloiseen rakennuslain (RakL 26.6.1958/370) 3 §:ään YVA-lain (469/1994) säätämisen yhteydessä. RakL:n säännös velvoitti kaavaa laadittaessa selvittämään suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset ”*tarpeellisessa määrin*”. Kyseinen säännös siirtyi rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä hieman kehittyneempänä vuonna 2000

⁵⁹ Ns. SOVA-laki ja SOVA-asetus.

⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY.

⁶¹ Euroopan komissio 2020.

voimaan tulleeeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999).⁶² Tuolloin 9 §:ssä määritelty velvoite vaikutusten selvittämiseen oli seuraava:

”Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu ja arvioitu aktiivisesti lain voimaantulosta lähtien. Toimivuuden arvioinnin perusteella lakiin on tehty useita muutoksia.⁶³ Vuonna 2013 laaditussa lain toimivuuden arvioinnissa nostettiin esiin kaavoittajien ja muiden lain soveltajien kritiikki säännöksen sanamuotoa ”riittävät tutkimukset ja selvitykset” kohtaan. Selvitysten riittävyydelle toivottiin tarkempirajaista määrittelyä, jotta säännöksen muotoilu jättäisi vähemmän tulkinnanvaraa. Toimivuuden arviointia koskevassa raportissa todettiin, että selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on turvata hyvän suunnittelun edellyttämä tarkoituksenmukainen tietopohja ja asiantuntemuksen monipuolisuus. Niiden avulla muodostuu perusta kaavojen eri suunnitteluvaihtoehtojen arvioinnille ja kaavoitusmenettelyssä tehtäville valinnoille. Arvioitaessa selvitysten laajuutta, yksityiskohtaisuutta ja kohdentumista, lähtökohtana on kaavahierarkia sekä erilaisten kaavojen tehtävä ja tarkoitus. Koska kaavoilla ei pyritä ratkaisemaan kaikkia suunnittelualueeseen liittyviä kysymyksiä, tulee tämä huomioida selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentamisessa ja laajuudessa.⁶⁴ Arvioinnin johtopäätöksissä suositeltiin, että kaavojen selvityksiä ja vaikutusten arviointeja koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että säännöksessä korostettaisiin kaavojen perustumista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Tällä suosituksella haluttiin kohdentaa selvitykset ja vaikutusten arvioinnit entistä paremmin niihin kysymyksiin, joita kaavoissa ollaan ratkaisemassa.⁶⁵

⁶² Kokko 2007, s. 6, Ekroos – Majamaa 2018, s. 45.

⁶³ Ympäristöministeriö 2014a, s. 3.

⁶⁴ Ympäristöministeriö 2014a, s. 66–67, Jääskeläinen ym. 2018, s. 172.

⁶⁵ Ympäristöministeriö 2014a, s. 225.

MRL 9.1 ja 9.2 §:n nykyiset sanamuodot tulivat voimaan vuonna 2015, jolloin vaikutusten arviointia koskeva pykälä kirjoitettiin uudelleen (204/2015). Voimassa olevan säännöksen mukaan:

”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”

Hallituksen esityksessä säännöksen muutostarvetta perusteltiin sillä, että ”riittävät selvitykset” käsitteenä on aiheuttanut tulkintaongelmia. Tämä on useissa tilanteissa johtanut siihen, että kaavoituksen yhteydessä on varmuuden vuoksi laadittu liian yksityiskohtaisia selvityksiä kaavalajiin ja kaavan tarkoitukseen nähden.⁶⁶ Uudella muotoilulla pyrittiin täsmentämään ja selkiyttämään kaavan laatimiseen liittyvien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kohdentamista tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti. Tavoitteena oli kohdentaa selvitykset kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin siten, että vältettäisiin päällekkäisten selvitysten tekeminen eri kaavatasoilla. Vaikutusten selvitysvelvollisuutta pyrittiin suunnattavan kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin.⁶⁷

Hallituksen esityksen mukaan kaavojen laatimiseen liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien täsmentämisellä pyrittiin tehostamaan kaavoitukseen käytettävien resurssien käyttöä, sekä välttämään liian yksityiskohtaisia ja päällekkäisiä selvityksiä. Lisäksi keskeisenä perusteena säännöksen muuttamiselle oli tavoite vähentää kaavoja koskevia valituksia ja jouduttaa kaavaprosesseja.⁶⁸ Ympäristöministeriön muutoksenhakua koskevan koskevassa selvityksessä⁶⁹ tuli esille, että yleis- ja asemakaavoja koskevien valitusten yleisin menettelyyn

⁶⁶ HE 334/2014, s.11 & 14, Jääskeläinen ym. 2018, s. 170.

⁶⁷ HE 334/2014, s. 10–11, Jääskeläinen ym. 2018, s. 170.

⁶⁸ HE 334/2014, s. 10–11.

⁶⁹ Holopainen ym. 2013, s. 15–17.

liittyvät peruste liittyi selvitysten riittämättömyyteen. Myös suurin osa (77 %) menettelyllisistä perusteista, joilla kaavoja koskevat valitukset hyväksyttiin, liittyi selvitysten riittävyyteen.

Aiemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (859/1999) 1 §:ssä on ollut säännös kaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioon ottamisesta vaikutusten selvittämisessä. Vuoden 2015 lakimuutoksessa kyseinen säännös sisällytettiin MRL 9 §:ään sanamuodolla ”*Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.*” Hallituksen esityksen mukaan vaikutusten selvittämistarpeen ja laajuuden määrittelyssä on olennaista kaavassa tavoiteltu maankäyttöratkaisu sekä kaavalaji. Tarkoituksena ei ollut muuttaa vaikutusten arviointivelvollisuutta, sillä kaavojen sisältövaatimukset säilytettiin ennallaan. Muutoksella haluttiin kohdentaa selvitykset tavoitellun kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin sekä välttää päällekkäisten selvitysten tekemistä.⁷⁰ Tämä muutostarve tuotiin esiin myös vuonna 2013 laaditussa lain toimivuuden arvioinnissa.⁷¹ Muutoksen tavoitteena oli korostaa, että vaikutusten selvittämisessä on riittävää keskittyä kulloinkin kyseessä olevassa kaavassa ratkaistavien asioiden merkittäviin vaikutuksiin. Lisäksi pykälän sanamuoto haluttiin saattaa vastaamaan paremmin SEA-direktiivin vaatimusta. SEA-direktiivin 3 artiklan mukaan ympäristöarviointi tulisi laatia suunnitelmista ja ohjelmista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.⁷²

Myös vuonna 2015 voimaan tullut MRL:n 9 §:n määräys merkittäviin vaikutuksiin perustuvasta suunnittelusta on edeltäjänsä tavoin joustava normi, jota tulkitaan tapauskohtaisesti. Nykyinen säännösmuoto poikkeaa aiemmista säännöksistä siten, että säännöksessä ei määrätä pelkästään missä määrin vaikutuksia tulee arvioida, vaan myös millaisiin vaikutuksiin arvioinnissa tulee keskittyä. Voimassa olevassa säännöksen tulkinnassa korostuu merkittävien vaikutusten tunnistaminen ja vaikutusten arvioinnin painottuminen merkittäviksi tunnistettuihin vaikutuksiin. On kuitenkin todennäköisestä, että MRL 9 §:ään tullaan jatkossakin vetoamaan haettaessa muutosta kaavan hyväksymistä

⁷⁰ HE 334/2014, s.14.

⁷¹ Ympäristöministeriö 2014a.

⁷² HE 334/2014, s.14.

koskevaan päätökseen.⁷³ Uusi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on käynnistynyt vuonna 2018.⁷⁴ YM on lähettänyt ehdotuksen hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön lausuntokierrokselle syyskuussa 2021, ja tavoitteena on se, että lakiesitys annettaisiin eduskunnalle vuoden 2022 aikana.⁷⁵ On todennäköistä, että MRL:n käynnissä olevassa kokonaisuudistuksessa vaikutusten arviointia koskevaa säännöstä tullaan edelleen täsmentämään.

MRL:n kokonaisuudistuksen jälkeen laissa ja asetuksissa on asetettu soveltuvuusvaatimuksia kaavan ja vaikutusten arvioinnin laatijoille, millä on pyritty parantamaan suunnittelun laatua. Tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten arviointiin osallistuu käytännössä aina moniammatillinen asiantuntijajoukko, jonka jäsenet ovat erikoistuneet oman vastuualueensa vaikutusten arviointiin.⁷⁶ Tuulivoimaosayleiskaavoituksen yhteydessä toteutetaan useimmiten YVA-menettely ja tuulivoimaosayleiskaavoituksessa hyödynnetään YVA-menettelyn yhteydessä laaditun vaikutusten arvioinnin tuloksia. Voimassa oleva YVAL 33 § asettaa vähimmäisvaatimuksia niin ympäristövaikutusten arvioinnin laatijoille kuin yhteysviranomaiselle. Hankkeesta vastaavan tulee varmistaa, että sillä on käytettävissään riittävä asiantuntemus ympäristövaikutusten arviointiohjelman ja -selostuksen laadintaan. Säännös on kuitenkin joustava. Koulutuksen ja kokemuksen lisäksi voidaan asiantuntemuksen riittävyyttä arvioitaessa ottaa huomioon esimerkiksi asiantuntijoiden käytännössä osoitettu erityisalan osaaminen.⁷⁷ Hankkeesta vastaavan asiantuntemuksen tarkistamisesta vastaa yhteysviranomaisen (ELY-keskus).⁷⁸ Myös kaavan laatijan pätevyydelle on asetettu vähimmäiskriteerejä. Kaavan laatijan tulee olla pätevä tehtävään (MRL 10 §). MRA 3 § täsmentää, että kaavan laatijalla tulee olla suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus.

⁷³ Juntunen 2017, s. 6, Kokko 2017, s. 161–162.

⁷⁴ Ympäristöministeriö 2020b.

⁷⁵ Ympäristöministeriö 2021.

⁷⁶ Ks. esim. Pöyry Finland Oy – Tuulialfa Oy 2019.

⁷⁷ HE 259/2016 vp, s. 68.

⁷⁸ Vaikutusten arvioinnin laatijoiden YVAL 33 §:n mukainen pätevyys voidaan varmistaa esimerkiksi kuvaamalla asiantuntijoiden koulutus ja kokemus YVA-menettelyn tulosten raportoinnin yhteydessä.

2.4 Maankäyttö ja rakennuslain 9 §

Tuulivoimaosayleiskaavoituksen ympäristövaikutusten arvioinnin keskeisin säännös on MRL 9 §, jonka mukaan kaikkien kaavojen tulee perustua riittäviin, merkittävät vaikutukset arvioiviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Vaatimus koskee siis kaikkia kaavoja kaavatasosta ja -muodosta riippumatta, eli vaatimus koskee niin maakunta-, yleis- kuin asemakaavoja. Ensimmäisen momentin mukaan:

”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunniteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.”

MRL 9.1 §:n tarkoituksena on varmistaa, että kaavoittajan tietoon tulevat kaavan laatimisen kannalta perustavanlaatuiset seikat. Ensimmäinen momentti sisältää yleisen säännöksen viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta, jota tulee noudattaa kaikkia MRL:n mukaisia kaavoja valmisteltaessa. Säännöksen alkuperäisessä muodossa (132/1999) viitattiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Tuolloin esitöissä riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin katsottiin kuuluvan muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloja, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavia asioita koskevat tutkimukset ja selvitykset. Lain kohdalla viitataan perusselvityksiin, jotka muodostavat perustan esimerkiksi kaavoituksen tavoitteiden ja eri vaihtoehtojen asettamiselle.⁷⁹

Käsitteillä ”*tutkimus*” ja ”*selvitys*” ei oikeuskirjallisuuden perusteella ole merkittävää eroa. ”*Tutkimuksilla*” viitataan akateemiseen tutkimuksen sijaan kaavojen vaikutusten arviointia koskeviin tutkimuksiin. Selvittämisellä tarkoitetaan tosiseikkojen arvioimista ja selvitysten hankkimista, johon viranomaisen voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä. Säännöksessä edellytettyjen riittävien tutkimusten ja selvitysten laajuus vaihtelee tapauskohtaisesti, sillä vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.⁸⁰ Kaavat ovat joustavin normein säänneltyjä suunnitelmia, joten myös suunnittelutilanteet ja niiden

⁷⁹ HE 101/1998 vp, s. 63, Jääskeläinen ym. 2018, s. 169, Hallberg ym. 2020, s. 70.

⁸⁰ Ekroos – Majamaa 2018, s. 44–45, Jääskeläinen ym. 2018, s. 169–170.

edellyttämä selvitystarve vaihtelevat. Säännös korostaa tapauskohtaista harkintaa, jossa selvitystarvetta määriteltäessä tulee huomioida suunnittelutilanne ja olosuhteet. Suurin osa laadittavista kaavaratkaisusta on yksinkertaisia, eli ne eivät edellytä laajoja selvityksiä.⁸¹

Koska kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia alueidenkäyttötarpeita, tulee alueiden käytön ja eri toimintojen sijoittamisen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset selvittää. Vaikutukset tulisi arvioida riittävän aikaisessa vaiheessa kaavaa laadittaessa. Perusteellisen vaikutusten arvioinnin avulla ne, joiden olosuhteisiin ratkaisu saattaa vaikuttaa, voivat arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia.⁸² Riittävän varhaisessa vaiheessa laadittu vaikutusten arviointi parantaa osallisten vaikutusmahdollisuuksia suunnitteluprosessissa ja mahdollistaa haitallisten vaikutusten lieventämistoimet kaavassa tehtävillä ratkaisuilla.

Pykälän toisessa momentissa on lueteltu osa-alueet, joihin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitava ja määritelty vaikutusten arvioinnin alueellista ulottuvuutta:

”Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet määrittelevässä MRL 5 §:ssä ja MRL 9 §:ssä mainittu vaikutusten arviointi -käsite on ymmärrettävissä laaja-alaisesti. MRL 9 §:n vaikutusten arviointi -käsite vastaa hyvin pitkälti YVAL 2 §:n ympäristövaikutusten käsitettä. Säännöksessä on lähinnä selvyuden vuoksi mainittu esimerkinomaisesti kaavoituksessa keskeisiä vaikutuskohteita. Säännöksessä edellytetään arvioimaan myös ”muut vaikutukset”, joten ympäristövaikutusten käsite sisältää laajasti kaikki kaavan ja sen toteuttamisen keskeiset vaikutukset.⁸³

Ympäristövaikutusten piiriin katsotaan kuuluvaksi erityisesti ekologiset (luonnon toimintakyky ja monimuotoisuus) ja terveydelliset sekä viihtyisyyteen, vesistöihin,

⁸¹ Jääskeläinen ym. 2018, s. 886.

⁸² HE 101/1998 vp, s. 63.

⁸³ Hallberg ym. 2020, s. 72.

maaperään, ilmaan ja ilmastoon liittyvät vaikutukset. Säännöksen mukaan arvioitaviksi ympäristövaikutuksiksi katsotaan myös sosiaaliset, yhdyskuntataloudelliset ja kulttuuriset vaikutukset. MRL:n kokonaisuudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana ympäristövaliokunta lausui, että selvitettävien vaikutusten piiriin kuuluvat myös työllisyyteen ja yritystoimintaan liittyvät vaikutukset. Ympäristövaliokunta piti myös tärkeänä sitä, että ympäristöministeriö antaa kunnille tarkempia ohjeita selvitysten laatimisesta, sillä aiemmin vaikutus selvityksiä ei ollut tehty siinä laajuudessa kuin MRL:ssa edellytettiin.⁸⁴

Vaikutukset tulee selvittää koko siltä alueelta, jolle kaavan olennaisten vaikutusten voidaan arvioida ulottuvan. Esimerkiksi tuulivoimahankkeissa vaikutukset saattavat ulottua yli kuntarajojen, joten pelkästään tuulivoimaosayleiskaavan alueelle kohdistuvien vaikutusten arviointi ei ole riittävää. Vaikutukset onkin selvitettävä yli kunnan tai hallinnollisten rajojen. Vaikutusalueiden laajuus riippuu tarkasteltavasta vaikutuksesta.⁸⁵ Tuulivoimahankkeissa laajimmalle ulottuvat yleensä maisema- ja talousvaikutukset. Määriteltäessä selvitysalueen laajuutta, on vaikutusten olennaisuus keskeinen alueen laajuutta rajaava tekijä. Vaikutusten olennaisuus on joustava normi, jota puolestaan tulee tulkita tapauskohtaisesti, sillä vaikutusten olennaisuudesta ei voida laatia yleisiä sääntöjä.⁸⁶

Vaikutusten selvittämisen laajuuteen ja tarkkuuteen vaikuttaa tavoitellun maankäyttöratkaisun lisäksi kaavalaji, eli esimerkiksi onko kyseessä laaja-alainen yleiskaava vai maakuntakaava. Selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuutta tarkasteltaessa tulee huomioida kyseessä olevan kaavan yleispiirteisyys ja ohjausvaikutus. Mitä tarkemmasta ja ohjausvaikutukseltaan suuresta kaavasta on kyse, sitä suurempi tarve on yksityiskohtaisemmille selvityksille.⁸⁷ Laaja-alaisessa kaavoituksessa suoritettu vaikutusten selvittäminen voidaan ottaa lähtökohdaksi yksityiskohtaisempaa kaavaa laadittaessa ja siinä tarpeen mukaan tarkentaa selvityksiä.⁸⁸ Tuulivoimaosayleiskaavat perustuvat usein maakuntakaavassa määriteltyihin tuulivoima-alueihin, joiden seudulliset vaikutukset on arvioitu maakuntakaavoituksen yhteydessä. Tuulivoimaosayleiskaavoituksen yhteydessä vaikutusten arvioinnin tarkkuus on

⁸⁴ Ekroos – Majamaa 2018, s. 45–46, YmVm 6/1998 vp, s. 10.

⁸⁵ HE 101/1998 vp, s. 63.

⁸⁶ Hallberg ym. 2020, s. 74, Ekroos – Majamaa 2018, s. 45.

⁸⁷ Ympäristöministeriö 2002b, s. 33.

⁸⁸ HE 101/1998 vp, s. 63, Jääskeläinen ym. 2018, s. 170.

huomattavasti tarkempaa ja vaikutusten arviointiaineistoon sisältyy monipuolisempia mallinnuksia ja hankealueella laadittavia ympäristöselvityksiä.

MRL:n muutoksen (202/2005) myötä kaavojen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on edellytetty vaihtoehtotarkastelua. Vaihtoehtotarkastelun lisäyksen taustalla oli SEA-direktiivin vaatimukset, jotka saatettiin voimaan säätämällä SOVA-laki. Samassa yhteydessä vaatimus vaihtoehtotarkastelusta lisättiin MRL:iin. Hallituksen esityksen mukaan kaavaa laadittaessa selvitetään tarpeellisessa määrin vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. SEA-direktiivin 5 artikla edellytti, että ympäristöarvioinnissa arvioidaan ympäristövaikutusten ohella suunnitelman tai ohjelman tavoitteet ja maantieteellinen ulottuvuus huomioon ottaen kohtuulliset vaihtoehdot.⁸⁹ SEA-direktiivin mukaan vaihtoehtotarkasteluun sisältyy arviointi todennäköisestä kehityksestä, jos suunnitelmaa tai ohjelmaa ei toteuteta.

Vaihtoehtotarkastelua koskeva vaatimus on joustava, joten MRL:ssa ei siis varsinaisesti edellytetä eri vaihtoehtojen laatimista kaavoituksen yhteydessä.⁹⁰ Vaihtoehtotarkastelun luonnollinen lähtökohta on kuitenkin kaavaratkaisun toteuttamisen vertaaminen nollavaihtoehtoon, eli tilanteeseen jossa kaavaa tai kaavamuutosta ei tehdä.⁹¹ Vaikutusten riittävän selvittämisen kannalta kaavoitusmenettelyyn kuitenkin kuuluu kuitenkin vähintään maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu. Vaihtoehtotarkastelu ja sen sisältö määräytyy kaavatason ja kulloisenkin kaavan tarpeiden mukaan. Tietojen tulee kuitenkin olla kulloisenkin päätöksenteon kannalta riittävät. Vaihtoehdot voivat olla erilaisia maankäyttöratkaisuja, joita on tarkoituksenmukaista tarkastella kaavan sisältö, merkitys ja laajuus huomioon ottaen. Mahdolliset vaihtoehdot ja niiden vaikutusten arvioinnin tulokset kuvataan MRL 40 §:n ja MRA 25 §:n mukaisesti kaavaselostuksessa.⁹²

⁸⁹ Jääskeläinen ym. 2018, s. 172–173, Ekroos – Majamaa 2018, s. 46, HE 243/2004 vp, s. 34.

⁹⁰ On tavanomaista, että kaavoituksen sijaan tuulivoimahankkeen eri toteutusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia arvioidaan YVA-lain mukaisen menettelyn yhteydessä ja kaavaluonnosvaiheeseen valitaan YVA-menettelystä saatujen tulosten perusteella tarkoituksenmukaisin kaavaratkaisu.

⁹¹ Jääskeläinen ym. 2018, s. 172–173.

⁹² HE 101/1998 vp, s. 63, HE 243/2004 vp, s. 34, Jääskeläinen ym. 2018, s. 172–173.

MRL 9.1 §:n säännökseen vuonna 2015 tehdystä muutoksesta huolimatta säännöksessä asetettu vaatimus jää edelleen melko avoimeksi. Myöskään asetustasolla ei ole nimenomaan vaikutusten arvioinnin riittävyyttä ei ole riittävästi tarkennettu. Mahdollisessa muutoksenhakumenettelyssä voidaan vedota vaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen. Tällöin muutoksenhaussa tulee perustella mitä puutteita laaditut selvitykset sisältävät ja millaiset tutkimukset tai selvitykset olisivat olleet tarpeen. Vaikutusten arvioinnin näkökulmasta keskeisin asiakirja on kaavaselostus, joka sisältää kuvauksen millaisia tutkimuksia ja selvityksiä kaavan laatimisen yhteydessä on toteutettu ja millaiseen aineistoon tutkimukset ja selvitykset perustuvat. Kaavaselostuksessa raportoitujen tutkimusten ja selvitysten riittävyyttä voidaan arvioida vertaamalla niitä kyseisen kaavan laaja-alaisuuteen ja yksittäisiin kaavassa tehtyihin ratkaisuihin.⁹³

2.5 MRA:n säännökset vaikutusten arvioinnista

MRL 9.5 §:n mukaan tarkempia säännöksiä vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Vaikutusten arviointia tarkentaa maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999), joka sisältää yksityiskohtaisemmat vaatimukset vaikutusten selvittämiselle. MRA:n säännökset sisältävät myös yksityiskohtaiset vaatimukset yleiskaavan selostuksen sisällöstä.

MRA 1 § täydentää ja yksilöi MRL 9 §:n vaikutusten arviointivelvollisuutta koskevaa säännöstä. MRA 1.1 §:n mukaan MRL 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat tekijät. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset. Säännöksen muotoiluun ja vaatimuksiin ovat MRL:n säätämisen lisäksi vaikuttaneet muu lainsäädäntö, kuten LSL (1096/1996) sekä yleinen kiinnostuksen lisääntyminen ympäristökysymyksiä kohtaan. Yleinen kiinnostus on kohdistuneet etenkin luonnon- ja kulttuuriympäristöön sekä ympäristön terveellisyyteen, turvallisuuteen ja viihtyisyyteen.⁹⁴

⁹³ Hallberg ym. 2020, s. 74, Ekroos – Majamaa 2018, s. 48–49.

⁹⁴ Jääskeläinen ym. 2018, s. 886–867.

MRA 1.1 § sisältää kuusikohtaisen luettelon vaikutuskohteista, jotka kaavoitusmenettelyssä tulee arvioida. Vaikutuksia selvittäessä tulee arvioida merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön; 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon; 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin; 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen; 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön ja 6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen. Mikäli kaavan MRL 9 §:ssä tarkoitetut olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen kunnan tai maakunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvittäessä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan tai maakunnan liittoon.

MRA 1.1 §:n mukaan MRA 9§:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Kaikkien kaavojen toteuttamiseen ei kuitenkaan liity MRA 1.1 §:ssä lueteltuja selvitettäviä vaikutuksia, joten kussakin tuulivoimaosayleiskaavassa tulee selvittää vain kyseisessä kaavassa esiintyvät vaikutukset. Selvitysten tulee olla tarpeellisia juuri kyseistä kaava ratkaistaessa.⁹⁵ Esimerkiksi tuulivoimaosayleiskaavoihin liittyy tuulivoimatoiminnalle ominaiset vaikutustyyppit, joita on kuvattu luvussa 3.1. Yhdeksi vaikutusten arvioinnin lähtökohdaksi voidaan asettaa eri kaavamuodoille laissa asetetut sisältövaatimukset. Kaavaa laadittaessa vaikutukset tulee arvioida siten, että voidaan varmistua siitä, että kaava täyttää sen sisällölle laissa asetetut vaatimukset.⁹⁶

MRA 17 §:ssä säännellään yleiskaavan vaikutusten arvioinnin raportoinnista. Säännös määrittelee yleiskaavan selostuksessa esitettävät tiedot. Selostuksessa tulee esittää selvitys alueen oloista, ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta. Selostuksen tulee myös sisältää esillä olleet vaihtoehdot ja yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä. Säännöksessä luetellaan selostuksessa esitettäväksi kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen, ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin. Näiden lisäksi

⁹⁵ Jääskeläinen ym. 2018, s. 886–867.

⁹⁶ Hallberg ym. 2020, s. 72–73.

kaavaselostuksessa tulee esittää muut kaavan merkittävät vaikutukset. Muotoilulla ”*muut kaavan merkittävät vaikutukset*” on haluttu huomioida yksittäisten kaavojen ja kaava-alueiden ympäristölliset erityispiirteet ja kaavaratkaisun toteuttamiseen liittyvät vaikutusmekanismit.

Kaavaselostuksessa tulee esittää myös selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntakaavaan, voimassa olevaan yleiskaavaan ja kunnan muuhun suunnitteluun. Kaavaselostuksessa tulee selvittää miten vaikutus selvitysten tulokset ja eri mielipiteet on kaavaratkaisussa otettu huomioon. Kaavaselostusta laadittaessa on lisäksi noudatettava tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun SEA-direktiivin (2001/42/EY) 5 artiklassa ja liitteessä I säädettyjä ympäristöselostusta koskevia vaatimuksia.

Kaavaselostus ei ole kaavakartasta, määräyksistä ja merkinnöistä poiketen osa yleiskaavaa, eikä sillä ole suoranaista oikeudellista vaikutusta. Kaavaselostuksella ja siinä esitetyillä tiedoilla on kuitenkin merkitystä muutoksenhaun kannalta, sillä kaavaselostuksen tietojen pohjalta arvioidaan, onko kaavallisia ratkaisuja ja kaavan toteuttamisen vaikutuksia selvitetty riittävästi.⁹⁷

⁹⁷ HE 101/1998 vp, s. 75.

3 VAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN LIITTYVÄ MUU SÄÄNTELY JA VIRANOMAISOHJEET

3.1 Tuulivoimahankkeiden merkittävimmät vaikutukset

Kun MRL:iin lisättiin tuulivoimarakentamista koskevia säännöksiä käsittelevä luku (134/2011), hallituksen esityksessä kehoitettiin kiinnittämään erityistä huomiota tuulivoimaloiden ympäristövaikutusten arvioimiseen ja haittojen vähentämismahdollisuuksiin jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa. Taustalla oli tuulivoimaloiden tekninen kehitys ja voimalakoon kasvaminen. Tuolloin tuulivoimaloiden merkittävimäksi ympäristövaikutukseksi arvioitiin ympäröivään maisemaan kohdistuvat visuaaliset muutokset. Tuulivoimaloilla arvioitiin olevan sijaintipaikasta riippuen vaikutusta myös esimerkiksi kasvistoon ja eläimistöön, ihmisten elinoloihin ja elinympäristöihin sekä alueiden virkistyskäyttömahdollisuuksiin ja kulttuuriperinnön säilymiseen. Hallituksen esityksessä todettiin, että merialueilla on otettava lisäksi huomioon tuulivoimarakentamisen vedenalaiset vaikutukset.⁹⁸

Tuulivoimarakentamisen elinkaaren aikaiset vaikutukset voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: rakentamisen aikaisiin vaikutuksiin, käytön aikaisiin vaikutuksiin sekä käytöstä poistamisen vaikutuksiin. Tuulivoimarakentamisen vaikutuksia arvioitaessa tarkastellaan tuulipuiston vaikutuksia koko sen elinkaaren ajalta. Tuulivoimaloiden arvioitu käyttöikä on voimalatyypistä riippuen noin 20–30 vuotta, jonka jälkeen tuulivoimala tulee uusia tai purkaa.⁹⁹

Rakentamisen aikaiset vaikutukset ovat ajallisesti lyhytkestoisia ja ne aiheutuvat pääasiallisesti huoltotiestön, tuulivoimala-alueiden, maakaapelien ja voimajohtojen rakentamisen vaatimista kasvillisuuden raivaamisesta, rakentamiseen liittyvien kuljetusten liikennevaikutuksista sekä työmaakoneiden äänistä.¹⁰⁰ Tuulivoimahankkeeseen liittyvää infrastruktuuria¹⁰¹ varten raivattu maa-ala poistuu aikaisemmasta käytöstä. Vaikutuksia

⁹⁸ HE 141/2010 vp, s 8.

⁹⁹ Ympäristöministeriö 2016a, s. 67, Pöyry Finland Oy 2019, s. 59, Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2020,

¹⁰⁰ Pöyry Finland Oy 2019, s. 59.

¹⁰¹ Esim. tuulivoimala-alueet, huoltotieverkosto, voimajohtoalueet, nostokentät ja maahan asennettavat keskijännitekaapelit.

arvioitaessa tuleekin kiinnittää huomiota tuulivoimaloiden lisäksi näitä palvelemaan alueiden käyttöön. Tuulivoimalat liitetään sähköverkkoon, joten tuulivoimarakentamiseen liittyvät olennaisesti myös voimajohtot ja sähköasemat. Tuulivoimahankkeiden yhteydessä rakennettavien voimajohtojen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat luontoarvoihin, maisemaan, maankäyttöön, elinympäristön viihtyisyyteen ja elinkeinoihin.¹⁰²

Tuulivoimahankkeiden merkittävimpiä ympäristövaikutuksia ovat tyypillisesti maisemaan kohdistuvat visuaaliset vaikutukset. Maisemavaikutusten merkitys on entisestään korostunut tuulivoimaloiden napakorkeuden ja roottoreiden lapojen pituuden kasvamisen myötä. Ympäristövaikutuksia aiheuttavat myös tuulivoimaloiden aiheuttama ääni sekä roottorin pyörimisestä johtuva auringonvalon vilkkuminen eli välke. Tuulivoimarakentaminen siihen liittyvine toimintoineen näkyy maisemassa ja vaikuttaa maiseman rakenteeseen, luonteeseen ja laatuun. Vaikutukset ilmenevät yleensä maisemakuvan muutoksena.

Ympäristöministeriön tuulivoimarakentamisen suunnitteluohjeessa maisemavaikutusten ohella toinen tunnistettu merkittävä vaikutus on tuulivoimaloiden roottorin lapojen sekä voimalan koneiston osien aiheuttama ääni. Tuulivoimalan äänen leviäminen ympäristöön riippuu muun muassa maaston muodoista, kasvillisuudesta ja sääoloista, kuten tuulen nopeudesta ja suunnasta sekä lämpötilasta.¹⁰³ Suunnitteluohjeessa keskeisinä vaikutuksina mainitaan lisäksi välkevaikutukset¹⁰⁴, vaikutukset linnustoon ja eläimistöön, vaikutukset Puolustusvoimien toimintaan, turvallisuusvaikutukset, vaikutukset säätutkiin ja radioviestintään, vaikutukset poronhoitoon sekä hankkeiden yhteisvaikutukset.¹⁰⁵ Luonnonympäristöön kohdistuvista vaikutuksista merkittävimmät huomioon otettavat vaikutukset kohdistuvat linnustoon.¹⁰⁶ Kasvillisuuteen ja luontotyypeihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää huomioimalla luontoarvot jo suunnitteluvaiheessa.

¹⁰² Ympäristöministeriö 2016a, s. 67, Pöyry Finland Oy 2019, s. 59.

¹⁰³ Ympäristöministeriö 2016a, s. 72–76. Valtioneuvoston tuulivoimamelua koskevassa asetuksessa (1107/2015) säädetään tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista voimaloiden melusta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.

¹⁰⁴ Auringon paistaessa tuulivoimalan takaa aiheutuu valon ja varjon vilkkumista eli välkevaikutusta.

¹⁰⁵ Ympäristöministeriö 2016a, s. 72–103.

¹⁰⁶ Pöyry Finland Oy 2019, s. 59.

Tuulivoimarakentamisen kanssa yhteen sovitettavia alueidenkäyttöintressejä ovat esimerkiksi alueen virkistyskäyttö, asutus, Puolustusvoimien tarpeet, alueen elinkeinot sekä luonnon- ja maisemansuojelu. Tiiviisti rakennetuilla alueilla korostuvat ihmisten elinoloihin ja elinympäristöihin sekä maisemaan ja kaupunkikuvaan kohdistuvat vaikutukset.¹⁰⁷

Yksi keskeisimpiä tuulivoiman positiivisia ympäristövaikutuksia on sähköntuotannon päästöjen vähentäminen.¹⁰⁸ Tuulivoimahankkeilla on positiivisia vaikutuksia myös elinkeinoin ja aluetalouteen esimerkiksi työllisyysvaikutusten ja kunnalle maksettavien kiinteistöverojen muodossa. Elinkeinovaikutuksia saattaa kohdistua lisäksi matkailuun ja poronhoitoon.¹⁰⁹ Poronhoitoalueelle¹¹⁰ sijoittuvissa tuulivoimahankkeissa poronhoito on keskeinen tuulivoimatoiminnan kanssa yhteensovitettava elinkeino.

Tuulivoimahankkeiden vaikutusten merkittävyyteen vaikuttavat useat tekijät, kuten vaikutuskohteen herkkyys ja hankkeen aiheuttaman muutoksen suuruudesta. Vaikutuskohteen herkkyteen vaikuttavat esimerkiksi alueen ympäristöarvot ja alueen muut käyttömuodot. Hankkeen aiheuttaman muutoksen suuruuteen vaikuttavat esimerkiksi hankkeen koko (tuulivoimaloiden lukumäärä ja suuruus), toteutustapa, vaikutusten laajuus, vaikutusten kesto ja vaikutusten voimakkuus.¹¹¹

3.2 Vaikutusten arviointi YVA-kaava -yhteismenettelyssä

Suurin osa Suomessa suunnitelluista tuulivoimahankkeista edellyttää lainvoimaisen kaavan lisäksi YVAL:n mukaista YVA-menettelyä, sillä useimmissa hankkeissa ylittyy YVAL:n liitteessä 1 määritelty YVA-menettelytarpeen laukaiseva kynnyks. Hankkeeseen tulee soveltaa YVAL:n mukaista menettelyä, mikäli suunniteltavien turbiinien määrä on vähintään 10 kappaletta tai hankkeen kokonaisteho on vähintään 45 MW.

Vaikka MRL:n 9 §:n alkuperäinen säännös (132/1999) ei sisältänyt viittausta YVAL:n mukaiseen menettelyyn, huomioitiin hallituksen esityksessä menettelyjen yhdistäminen

¹⁰⁷ Ympäristöministeriö 2016a, s. 67.

¹⁰⁸ Suomen tuulivoimayhdistys ry 2021b.

¹⁰⁹ Ympäristöministeriö 2002a, s. 11–12.

¹¹⁰ Poronhoitoalue on määritelty poronhoitolain (848/1990) 2 §:ssä. Poronhoitoalue sijoittuu Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueille.

¹¹¹ Ympäristöministeriö 2002a, s. 11, Marttunen ym. 2015, s. 56, Suomen tuulivoimayhdistys ry 2021b.

vaikutusten arvioinnin osalta. Hallituksen esityksen mukaan kaavoitukseen liittyvää ympäristövaikutusten arviointia voidaan tarpeen mukaan täydentää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisessa hankekohtaisessa arviointimenettelyssä. Hallituksen esityksessä nähtiin myös perustelluksi kytkeä kaavoitukseen liittyvät arviointi- ja vuorovaikutusmenettelyt ja hankekohtaiseen vaikutusten arviointiin liittyvät vastaavat menettelyt ainakin osittain toisiinsa.¹¹²

Erityinen säännös YVA-lain mukaisen YVA-menettelyn suorittamisesta kaavoitusmenettelyn yhteydessä otettiin MRL 9.3 §:ään (254/2017) YVA-lain uudistamisen yhteydessä:

”Kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava mainitun lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut tiedot kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle. Yhteysviranomaisen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyuden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.”

MRL 9.3 §:n säännöksen ohella vastaavanlainen säännös otettiin YVAL 5.1 §:ään vuonna 2017 (252/2017). Säännösten tarkoituksena on, että YVAL:n mukainen vaikutusten arviointi toteutettaisiin osana kaavoitusta, eikä näissä tapauksissa sovellettaisi YVAL 3 luvun mukaista menettelyä. YVAL 5.1 §:n mukaan hankkeen tai toteutetun hankkeen muutoksen ympäristövaikutukset voidaan arvioida ympäristövaikutusten arviointimenettelyn sijaan muun lain mukaisessa menettelyssä, jos vaikutukset tulevat selvitettyiksi YVAL:n 15–21, 23 ja 24 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Säännösten taustalla oli tavoite vähentää samaa hanketta koskevia viranomaismenettelyjä. YVAL 5.1 § säännös antaa mahdollisuuden arvioida hankkeen ympäristövaikutukset kaavoitusmenettelyn yhteydessä, mutta velvollisuutta yhteismenettelylle ei ole.¹¹³ Yhteismenettelyn soveltaminen jää hankkeesta vastaavan harkintaan ja yhteismenettelyn soveltaminen voi tulla esille esimerkiksi viranomaisneuvottelujen yhteydessä. Käytännössä

¹¹² HE 101/1998 vp, s. 64.

¹¹³ Ekroos – Majamaa 2018, s. 47.

yhteismenettelyä sovelletaan niin sanottujen hankekaavojen yhteydessä, jolloin kaava laaditaan yksittäisen hankkeen toteuttamisen mahdollistamiseksi.¹¹⁴

YVA-arvioinnin tekeminen osana kaavamenettelyä ei kuitenkaan vaikuta kaavan sisältövaatimukseen tai selvityksiä koskeviin vaatimukseen. Vaikka yhteismenettelyssä ei sovelleta YVAL:n 3 luvun menettelysäännöksiä, tulevat YVAL:n muiden lukujen säännökset sovellettaviksi. YVAL:n mukaisen menettelyn tapaan myös yhteismenettelyssä YVAL:n mukainen yhteysviranomainen on se taho, jonka velvollisuuksiin kuuluu tarkistaa ympäristövaikutusten arvioinnin aineellinen riittävyys ja laatia YVAL:ssa tarkoitettu perusteltu päätelmä. YVA-menettelyn yhdistäminen kaavoitukseen ei muuta myöskään hankkeesta vastaavan tehtäviä.¹¹⁵

3.3 Yleiskaavan sisältövaatimukset ja vaikutusten arviointi

MRL 1 §:ssä on määritelty lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä on eri kaavamuodoille yhteiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. MRL 5.1 §:n mukaan lain kaavoitukselle asettamana lähtökohta on vuorovaikutteisen suunnittelun lisäksi riittävä vaikutusten arviointi. Alueiden käytön suunnittelun yleisiä tavoitteita täydentävät kunkin kaavamuodon osalta kaavan sisältövaatimukset, jotka on yleiskaavoituksen osalta määritelty MRL 39 §:ssä. Yleiskaavan sisältövaatimukset määrittelevät ne oikeudelliset vaatimukset, jotka yleiskaavan tulee täyttää, jotta se voidaan hyväksyä. Sisältövaatimukset poikkeavat alueiden käytön yleisistä tavoitteista siten, että kaavan tavoitesäännösten vastaisuutta ei suoraan voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaan muutoksenhaku voi perustua ainoastaan sisältövaatimusten vastaisuuteen.¹¹⁶

Yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymisen arvioiminen kytkeytyy tiiviisti MRL 9 §:n mukaisten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyyden arviointiin, sillä sisältövaatimusten täyttyminen voidaan osoittaa vaikutusten arvioinnin avulla. Sisältövaatimuksia koskeva säännös sisältää siis hyväksymistä koskevat vähimmäisvaatimukset.¹¹⁷ Säännös on luonteeltaan velvoittava oikeusnormi, jonka mukaan

¹¹⁴ HE 259/2016 vp, s. 71–72.

¹¹⁵ HE 259/2016 vp, s. 71–72, Jääskeläinen ym. 2018, s. 170.

¹¹⁶ Hallberg ym. 2020, s. 53, HE 101/1998 vp, s. 74.

¹¹⁷ Ekroos ym, s. 173.

kaikkien sisältövaatimusten tulee täyttyä samanaikaisesti. Sisältövaatimukset ovat kuitenkin korostetusti joustavia ja osittain ristiriitaisia, joten arvioitaessa sisältövaatimusten täyttymistä tulee huomioida niiden muodostama kokonaisuus. Arvioitaessa kaavan lainmukaisuutta sisältövaatimusten täyttymisen osalta tulee punnita erilaisia arvoja ja niiden painotusta kyseessä olevan kaavan lähtökohdista ja tavoitteista käsin.¹¹⁸

Eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa korostuu kunkin kaavatason rooli juuri sille tasolle kuuluvien kysymysten ratkaisemisessa. Tämän vuoksi yleiskaavoissa painottuvat laajemmat yhdyskuntiin ja ympäristöön liittyvät asiat. Yleiskaavan sisältövaatimukset on määritelty siten, että niihin on sisällytetty yleisistä tavoitteista yleiskaavatasolle ominaiset ja ratkaistavaksi tarkoitetut asiat. Arvioitaessa miten sisältövaatimukset huomioidaan yleiskaavoituksessa tulee arvioida yleiskaavan tarkoitusta ja sille tarkoitettua ohjaustavoitetta.¹¹⁹ Tarkasteltaessa tuulivoimaosayleiskaavoituksessa huomioitavia sisältövaatimuksia korostuvat niiden tarkoituksen ja ohjausvaikutuksen myötä esimerkiksi turvallinen ja terveellinen asuinympäristö sekä ympäristöhaittojen vähentäminen.

Tuulivoimaosayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnissa tulee kaavahierarkian mukaisesti osoittaa, että kaavaratkaisu ei ole ristiriidassa maakuntakaavan tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. MRL 39.1 §:n mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. MRL 32.1 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Maakuntakaavassa tehdyt ratkaisut ovat pohjana yleiskaavaa laadittaessa ja lähtökohtaisesti yleiskaavan tulee olla yhteensopiva maakuntakaavassa tehtyjen ratkaisujen kanssa. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin tehdä maakuntakaavasta poikkeavia ratkaisuja.¹²⁰ Vaikka yleiskaavan sisältövaatimussäännöksessä ei ole nimenomaisesti säädetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioimisesta, yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maakuntakaavan huomioimisen kautta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon myös 24 §:n nojalla

¹¹⁸ Ekroos – Majamaa 2018, s. 194.

¹¹⁹ Hallberg ym. 2020, s. 53, HE 101/1998 vp, s. 36, Jääskeläinen ym. 2018, s. 281.

¹²⁰ Ekroos – Majamaa 2018, s. 195.

ja yleiskaavaa laadittaessakin tulee edistää niiden toteuttamista.¹²¹

MRL:n 39.2 §:ssä on esitetty yhdeksänkohtainen luettelo yleiskaavan aineellisista sisältövaatimuksista, jotka tulee selvittää ja ottaa huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Yleiskaavassa tulee ottaa huomioon (1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys; (2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö; (3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus; (4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla; (5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön; (6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset; (7) ympäristöhaittojen vähentäminen; (8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä (9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Ensimmäisessä kohdassa konkretisoidaan MRL:n yleistä tavoitetta (1 §) kestävästä kehityksestä. Tuulivoimaosayleiskaavoja koskee myös sisältövaatimusten viides kohta. Turvallinen, terveellinen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoinen elinympäristö on yleiskaavojen keskeinen sisältövaatimus. Tuulivoimaosayleiskaavoituksessa elinympäristöä koskevaa sisältövaatimusta konkretisoivat esimerkiksi melua ja turvallisuutta koskevat kysymykset.¹²² Sisältövaatimuksen mukaan tuulivoimaosayleiskaavaan ratkaisuja tehtäessä on otettava huomioon tuulivoimamelun minimointi ja liikenneturvallisuutta edistävät ratkaisut.

Seitsemäs kohta eli ympäristöhaittojen vähentäminen on esitetty selvästi myös MRL:n tavoitesäännöksissä ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa. Ympäristöhaittojen vähentämisen huomioiminen voi tuulivoimaosayleiskaavoissa konkretisoitua esimerkiksi tuulivoimaloiden ja asutuksen väliin jätettävien suojavyöhykkeiden kautta. Kahdeksas kohta

¹²¹ HE 101/1998 vp, s. 74, Jääskeläinen ym. 2018, s. 280–281.

¹²² Ekroos–Majamaa 2018, s. 196–197, Jääskeläinen ym. 2018, s. 286. Terveellisen elinympäristön vaatimukseen liittyy myös perustuslain (731/2000) 20 §:n ympäristöperusoikeuslainsäädännön, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisesta velvoittaa yleiskaavaa laatiessa huomioimaan suojeltujen arvojen säilymistä. Kyseisessä kohdassa ei nimenomaisesti viitata LSL:n suojeluohjelmien huomioimiseen, mutta luonnonsuojeluohjelmien alueisiin sisältyvien alueiden luonnonarvo tulee säännöksen nojalla ottaa huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Erillinen kysymys on LSL:n sääntelyn yleisempi huomioiminen yleiskaavoituksessa. Asiasta on säädetty MRL 197 §:ssä. MRL:n suhdetta muihin suojelumääräyksiin käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 4.3. MRL:n suhde LSL:iin koskee usein suojeltuja luontotyyppettä, maisemansuojelua ja eliölajien suojelua. Myös oikeuskäytäntö tukee näkemystä siitä, että luonnonsuojelua koskevissa yleiskaava-asioissa on tärkeää pystyä osoittamaan, että erilaisia luonnonarvoja ja kaavan toteuttamisen vaikutuksia niihin on selvitetty.¹²³

MRL 39.4 §:n mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Kohtuullisuuden arviointi on yksittäistapauksellista harkintaa, jossa pääsääntöisesti punnitaan kaavan maanomistajan taloudelliseen asemaan kohdistuvia heikentäviä vaikutuksia. Kohtuullisuusharkinnassa tulee punnita yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostamaa kokonaisuus kokonaisuutta maanomistajan kannalta. Kohtuullisuusharkintaan vaikuttavat luonnollisesti yleiskaavan oikeusvaikutukset. Kohtuuttomuuteen voi liittyä myös ympäristöhäiriö, kuten esimerkiksi meluvaikutus. Toisaalta ympäristöhäiriö voi olla kytköksissä myös taloudelliseen asemaan esimerkiksi kiinteistön arvon alentumisen kautta.¹²⁴

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet lähinnä täsmentävät ja konkretisoivat kaavojen yleispiirteisiä ja laaja-alaisia sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Yleiskaavoissa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat paljolti maakuntakaavan huomioonottamisvelvollisuuden kautta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät kuitenkaan laajenna sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.¹²⁵ On oletettavaa, että tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten arvioinnissa on keskeisempää osoittaa maakuntakaavan huomioiminen ja muiden yleiskaavan

¹²³ Ekroos–Majamaa 2018, s. 197, Jääskeläinen ym 2018, s. 288.

¹²⁴ HE 101/1998 vp, s. 75, Ekroos – Majamaa 2018, s. 198.

¹²⁵ Heinilä – Wähä 2013, s. 50–52.

sisältövaatimusten täyttyminen kuin yleispiirteisesti määriteltyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioiminen kaavaratkaisussa.

Huomioiden tuulivoimahankkeiden vaikutusmekanismit (luku 3.1) tuulivoimaosayleiskaavoja koskevista sisältövaatimuksista korostuvat erityisesti kohtuullisuusvelvoite sekä veloitteet ottaa huomioon maakuntakaava, ympäristöhaittojen vähentäminen, mahdollisuus terveelliseen ja turvalliseen elinympäristöön sekä rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen.

3.4 MRL:n tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Tuulivoimarakentamista koskevien sisältövaatimusten täyttymisen arvioiminen liittyy olennaisesti MRL 9 §:n mukaisten tutkimusten ja selvitysten riittävyden arviointiin. Tuulivoimaosayleiskaavaa koskeva muutoksenhaku voi perustua yleiskaavan sisältövaatimusten lisäksi tuulivoimarakentamista koskevien sisältövaatimusten vastaisuuteen. Tuulivoimarakentamista koskevien sisältövaatimusten täyttyminen voidaan osoittaa vaikutusten arvioinnin avulla.

Vuonna 2011 MRL:iin lisättiin erityinen luku 10a (134/2011), jossa on määritelty tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset. Ennen muutosta MRL:ssa ei ollut erityisiä säännöksiä tuulivoimarakentamista varten tarvittavien maa- tai vesialueiden kaavoituksen tai lupamenettelyiden osalta. Tuulivoimaloiden rakentaminen tapahtui ennen lakimuutosta pääasiassa kuntien laatimien yleis- ja asemakaavojen avulla. Lakimuutoksen taustalla oli tuulivoimaloiden tekninen kehittyminen tuulivoimaloiden koon ja tehon kasvaessa. Tuulivoimahankkeita pyrittiin yhä useammin keskittämään yksittäisten voimaloiden rakentamisen sijaan alueellisesti laajoiksi tuulivoimapuistoiksi, jolloin kasvaneiden ympäristövaikutusten myötä hankkeiden toteuttaminen MRL 137 §:n mukaisten suunnittelutarveratkaisujen perusteella koettiin ongelmalliseksi.¹²⁶

Tavoitetta tuulivoimaloiden keskittämisestä suuriin yksiköihin teknistaloudellisen toteutettavuuden parantamiseksi ja haitallisten vaikutusten minimoimiseksi tukevat

¹²⁶ HE 141/2010 vp, s. 5.

valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.¹²⁷ Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa todetaan myös, että tuulivoimatuotannon lisääminen edellyttää tuulivoimarakentamisen sovittamista ympäröivään maankäyttöön ja haitallisten vaikutusten asianmukaista huomioon ottamista. Osaltaan laajamittaisemman tuulivoimarakentamisen taustalla oli teknisen kehityksen ohella myös niin sanottu tuotantotukilaki¹²⁸, joka takasi tuulivoimasähkön tuottajalle sähkön markkinahinnan perusteella muuttuvaa tukea.¹²⁹

Hallituksen esityksen mukaan muutoksella pyrittiin selkeyttämään maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön liittyviä säännöksiä tuulivoimarakentamisen osalta sekä sujuvoittamaan tuulivoimahankkeiden suunnitteluun ja lupakysymyksiin liittyviä viranomaisprosesseja. Tuulivoimarakentamista koskevien säännösten myötä yleiskaavaa voidaan käyttää suunnitteluvälineenä tuulivoimarakentamisen sijoittamiskysymysten ratkaisemisessa. Tuulivoimaloille voidaan myöntää rakennuslupa suoraan yleiskaavan perusteella, jos yleiskaavan voidaan katsoa ohjaavan riittävällä tavalla suunnitellun tuulivoimalahankkeen sijoittumista. Jotta rakennuslupa voidaan yleiskaavan perusteella myöntää, on yleiskaavassa täytynyt riittävällä tavalla arvioida tuulivoimahankkeen vaikutuksia alueen käyttöön ja sen ympäristöön sekä näiden ympäristöarvoihin.¹³⁰

Lakimuutoksen myötä voimaan tulleen tuulivoimahankkeiden luvitusta sujuvoittavan säännöksen arvioitiin kasvattavan kiinnostusta tuulivoimahankkeiden käynnistämiseen ja tuulivoimarakentamiseen kohdistuvia investointeja. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että rakentamista ohjaavan yleiskaavan vaikutusten selvittäminen voi aiheuttaa laajempia ja yksityiskohtaisempia selvitystarpeita kuin yleiskaavoissa yleensä. Lakimuutoksella arvioitiin kuitenkin olevan viranomaisresursseja ja suunnittelukustannuksia vähentävä vaikutus, kun lain soveltamisalaan kuuluville yleiskaava-alueille ei ole enää tarpeen laatia asemakaavoja.¹³¹

¹²⁷ YM/2017/81.

¹²⁸ Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010), ns. syöttötariffilaki.

¹²⁹ Ekroos–Majamaa 2018, s. 429.

¹³⁰ HE 141/2010 vp, s. 6.

¹³¹ HE 141/2010 vp, s. 7.

MRL 77a § määrittelee yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena. Rakennuslupa voidaan myöntää tuulivoimalan rakentamiseen suoraan oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, mikäli kaavassa on määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Rakennusluvan erityisten edellytysten täyttyminen tuulivoimarakentamista koskien voidaan siis selvittää yleiskaavassa, jolloin rakennusluvan myöntäminen ei edellytä suunnittelutarveratkaisua tai erillistä asemakaavaa. Säännöksen mukaan yleiskaavaan tulee ottaa erillinen määräys, jolla osoitetaan millä alueella rakennusluvut kaavassa osoitetuille tuulivoimaloille voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella. Määräystä voidaan käyttää tilanteissa, joissa ei ole asemakaavatasoista tarkastelua edellyttävää maankäytöllistä yhteensovittamistarvetta.¹³² Jotta yleiskaavaa voi käyttää rakennusluvan perusteena, tulee yleiskaavan täyttää MRL 77b §:n erityiset sisältövaatimukset, joiden tarkastelu on relevanttia MRL 9 §:n vaikutusten arvioinnin riittävyyden näkökulmasta.

Tuulivoimaloiden rakentamista suoraan ohjaavan yleiskaavan arvioitiin poikkeavan muista suoraan rakentamista ohjaavista yleiskaavoista¹³³, joten tuulivoimaloiden erityispiirteet huomioivat säännökset arvioitiin MRL:ssä tarpeelliseksi. Tällaisia erityispiirteitä aiheuttivat erityisesti tuulivoimahankkeiden laajat aluetarpeet ja muista yleiskaavoista poikkeavat ympäristövaikutukset.¹³⁴

Tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset on määritelty MRL 77b §:ssä. Säännöksen mukaan laadittaessa MRL 77a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa tulee yleiskaavaa koskevien säännösten ohella huolehtia ensinnäkin siitä, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella. Toiseksi tulee huolehtia, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön. Kolmanneksi MRL 77a §:n mukaista yleiskaavaa laadittaessa tulee huolehtia siitä, että tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää.

Arvioitaessa ensimmäistä erityistä sisältövaatimusta yleiskaavan riittävästä rakentamisen ohjaamisesta, tulee ottaa huomioon kohteena olevan alueen olosuhteet sekä suunnitellun

¹³² Ekroos-Majamaa 2018, s. 431–432, Jääskeläinen ym. 2018, s. 466–467.

¹³³ Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään MRL 72 §:ssä.

¹³⁴ HE 141/2010 vp, s. 11.

rakentamisen määrä ja tehokkuus. Hallituksen esityksen mukaan MRL 77a §:n mukainen tuulivoimaosayleiskaava tulisi kyseeseen tilanteissa, joissa yleiskaava on mittakaavaltaan ja esitystavaltaan soveltuva kaavamuoto tuulivoimarakentamisen ohjaamiseen. Yleiskaava soveltuisi tuulivoimarakentamisen ohjaukseen lähinnä vesialueilla ja tietyissä tilanteissa myös maa-alueilla, jotka sijaitsevat riittävän etäällä asutuksesta ja muusta siihen rinnasteisesta tai muita erityispiirteitä omaavasta maankäytöstä.

Hallituksen esityksessä MRL 77a §:n mukaisen yleiskaavan laatimisen edellytykseksi on asetettu, ettei alueella ole muuta maankäyttöä, jonka yhteensovittaminen tuulivoimarakentamisen kanssa vaatisi yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Näin ollen keskenään ristiriidassa olevista maankäyttömuodoista johtuva yksityiskohtaisen suunnittelun edellytys laukaisisi asemakaavan laatimistarpeen. Hallituksen esityksessä todetaan, että lähtökohtaisesti esimerkiksi taajamien läheisyydessä tai alueilla, joihin kohdistuu rakentamispaineita, ei yleiskaavan käyttäminen tuulivoimalan rakennusluvan myöntämisperusteena olisi yleensä mahdollista.¹³⁵ Itse säännöksessä ei kuitenkaan ole asetettu yhtä tiukkoja edellytyksiä tuulivoimaosayleiskaavalle.¹³⁶

Yleiskaavan ohjaavuuden riittävyydellä viitataan myös yleiskaavan sisältöön, esitystapaan ja mittakaavaan. Yleiskaavan tulee yksilöidä riittävällä tarkkuudella voimaloiden sijainti, jotta määräys voidaan ottaa kaavaan ja se voisi ohjata suoraan rakennuslupamenettelyyn.¹³⁷ Tuulivoimaloiden riittävän tarkan sijainnin määrittely on myös sen edellytyksenä, että tuulivoimarakentamisen vaikutukset voidaan arvioida yleiskaavoituksen yhteydessä MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla.¹³⁸

MRL 9 §:n kannalta keskeisin 77 b §:n sisältövaatimuksista liittyy tuulivoimahankkeiden maisema- ja ympäristövaikutuksiin. Tuulivoimarakentamisen sijoittumista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa tulee ottaa erityisesti huomioon tuulivoimaloiden rakentamisen

¹³⁵ HE 141/2010 vp, s. 11.

¹³⁶ Ekroos–Majamaa 2018, s. 433–434.

¹³⁷ Yleiskaavan esitystapaa täsmentää MRA 16 §, jonka mukaan yleiskaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ja rakentamisen ohjaustarve ja yleiskaavan tarkoitus huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö.

¹³⁸ HE 141/2010 vp, s. 11.

sopeutuminen maisemaan ja muuhun ympäristöön sekä maiseman mahdolliset erityispiirteet. Hallituksen esityksen mukaan lainkohdassa tarkoitettua mainintaa tuulivoimarakentamisen sopeutumisesta ympäristöönsä tulisi tulkita rakentamishankkeissa tapauskohtaisesti yksilölliset olosuhteet huomioiden. Tapauskohtaisissa ympäristöön sopeutumisen arvioinneissa ja selvityksissä tulee kiinnittää huomiota esimerkiksi luonnonarvoihin ja luonnonsuojeluun, virkistystarpeisiin, kulttuuriympäristön arvojen säilyttämiseen sekä asuin- ja elinympäristöjen laatuäkökohtiin.¹³⁹

Hallituksen esityksessä viitataan erityisesti vesialueille sijoittuviin tuulivoimahankkeisiin, ja vesialueilla tulisikin edellä mainittujen seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota muun muassa vedenalaista luontoa ja ympäristöä sekä kalastusta koskeviin näkökohtiin. Lainkohdassa mainittu ympäristöön sopeutuminen tulee käsittää laajasti, sillä ympäristöön sopeutumista arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää myös Puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamiseen sekä liikenteen turvallisuutta koskeviin seikkoihin.¹⁴⁰

Kolmantena erityisenä sisältövaatimuksena tuulivoimarakentamista ohjaavan kaavan kohdalla on teknisen huollon ja sähkön siirron järjestämismahdollisuuksien huomioiminen. Yleiskaavassa tulisi siten kiinnittää huomiota esimerkiksi tuulivoimaloiden nostokenttien, huoltoteiden, kaapelointien ja sähköverkkoon liittymisen järjestämismahdollisuuksiin. MRL 77b §:n lisäksi tuulivoimalan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisessa on noudatettava myös muita MRL:iin sisältyviä yleiskaavan laatimista koskevia säännöksiä, kuten vaikutusten selvittämistä (MRL 9 §) ja yleiskaavan sisältövaatimuksia (39 §) koskevia säännöksiä. Näin ollen myös tuulivoimaosayleiskaavoissa tulee huomioida se, että kaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa.

Kohtuuttomuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa arvioinnin lähtökohtana on yleiskaavan ja kaavamääräysten kokonaisvaikutukset maanomistajan asemaan.¹⁴¹ Kohtuuttomuuden arvioinnissa huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi alueen muiden

¹³⁹ HE 141/2010 vp, s. 11.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Tuulivoimahankkeelta voidaan edellyttää YSL 27.2 §:n nojalla ympäristölupaa, mikäli toiminnasta saattaa aiheutua eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasiutusta.

maanomistajien kohteluun kaavoituksessa, muiden kilpailevien maankäyttötarpeiden painavuuteen, alueen sijaintiin ja maanomistajan kaavasta mahdollisesti saamaan hyötyyn.¹⁴²

3.5 Kansalliset ohjeet vaikutusten arvioinnista

Edellä on kuvattu miten MRL 9 § on joustava normi, jota tulee tulkita tapauskohtaisesti. Eri tuulivoimahankkeisiin liittyy pääsääntöisesti samankaltaisia vaikutusmekanismeja, jotka poikkeavat muiden maankäyttömuotojen vaikutuksista.¹⁴³ Ympäristöministeriö on julkaissut useita yksinomaan tuulivoimaa käsitteleviä oppaita. Keskeisin vaikutusten arviointiin liittyvä opas on Tuulivoimarakentamisen suunnittelu -opas, joka keskittyy lainsäädännön soveltamiseen tuulivoimarakentamisen ohjauksessa¹⁴⁴. Ympäristöministeriö on laatinut oppaita myös tuulivoimahankkeiden merkittävimmiksi tunnistettujen vaikutusten arvioinnin tueksi. Oppaita on laadittu tuulivoimaloiden melun mallintamiseen ja mittaamiseen¹⁴⁵, tuulivoimaloiden maisemavaikutusten arviointiin¹⁴⁶ ja linnustovaikutusten arviointiin¹⁴⁷. Ympäristöministeriö on julkaissut myös lukuisia kaavoituksen vaikutusten arviointia käsitteleviä oppaita.¹⁴⁸ On yleistä, että ympäristöministeriön oppaisiin ja niiden sisältämiin yksityiskohtaisiin suosituksiin ja menetelmiin viitataan kaavoituksen viranomaisohjauksen lisäksi oikeuskäytännössä.¹⁴⁹

Tuulivoimarakentamisen oppaan keskeisenä tarkoituksena on edistää lainsäädännön mahdollisimman yhtenäistä soveltamista tuulivoimarakentamisen ohjauksessa. Oppaan lähtökohtana on voimassa olevan lainsäädännön periaate siitä, että tuulivoimarakentamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin muuhunkin rakentamiseen. Oppaassa käsitellään voimassa olevien säännösten tulkintaa sekä hyvän suunnittelun periaatteita ja esimerkkejä. Merkittävä osa oppaasta käsittelee tuulivoimarakentamisen vaikutusten arviointia ja opas sisältää yksityiskohtaisempia ohjeita eri vaikutustyyppien arviointiin. Oppaassa todetaan, että

¹⁴² HE 141/2010 vp, s. 11–12.

¹⁴³ Vaikka tuulivoimahankkeiden vaikutusmekanismit ovat pääpiirteissään samankaltaisia, tulee vaikutusten arvioinnissa huomioida tuulivoimahankkeen vaikutusalueen erityispiirteet, kuten asutuksen sijoittuminen tai eläinlajien elinympäristöt.

¹⁴⁴ Ympäristöministeriö 2016a.

¹⁴⁵ Ympäristöministeriö 2014b.

¹⁴⁶ Ympäristöministeriö 2016b

¹⁴⁷ Ympäristöministeriö 2016c.

¹⁴⁸ Esim. Söderman 2003, Ympäristöministeriö 2006a, Ympäristöministeriö 2013.

¹⁴⁹ Ks. esim. KHO 2018:1121, KHO 2018:5954 ja KHO 2019:587.

kaavoituksella ei voida ratkaista erityislainsäädännön piiriin kuuluvia asioita. Tuulivoimahankkeen toteuttaminen saattaa sijainnista riippuen edellyttää esimerkiksi ilmailulain (864/2014), vesilain (587/2011) tai YSL:n mukaisia lupia tai ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.¹⁵⁰

Tuulivoimarakentamisen oppaassa vaikutusten arviointi nähdään suunnittelun työkaluna, joka palvelee suunnitteluongelmien ratkaisemista hankkeen eri vaiheissa tehtävien suunnitteluratkaisujen avulla. Oppaan mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon tuulivoimaloiden koko elinkaaren aikaiset vaikutukset ja välittömien vaikutusten lisäksi välilliset vaikutukset. Välillisiä vaikutuksia ovat esimerkiksi positiiviset kokonaisvaikutukset ilmastoon päästöjä tuottamattomana energian tuotantomuotona. Mikäli tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusalueelle sijoittuu muita hankkeita, tulee vaikutusten arvioinnissa huomioida myös hankkeiden mahdolliset yhteisvaikutukset. Vaikutusten arvioinnissa tulee tarkastella tuulivoimaloiden lisäksi muu hankkeen edellyttämä alueiden käyttö, kuten voimajohdon tai tiestön rakentaminen.¹⁵¹

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Tuulivoimarakentamisen suunnittelu -oppaan mukaan vaikutusten arviointi tulee sovittaa kunkin kaavataso ja kaavoitustehtävän tai hankkeen erityispiirteiden mukaisesti. Kaavan tehtävä ja tarkoitus sekä vaikutusten merkittävyys vaikuttavat siihen, kuinka yksityiskohtaisesti vaikutuksia arvioidaan. Laadittujen tutkimusten ja selvitysten perusteella on voitava arvioida täyttääkö kaava sille laissa asetetut sisältövaatimukset eli onko kaava lain mukainen.¹⁵²

YM:n ohjeen mukaan MRL:n mukaisessa kaavoituksessa voidaan hyödyntää aiemmin samaa toimintaa ja aluetta koskevia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaavoituksen rinnalla tehtävässä YVA-menettelyssä laaditut vaikutusten arvioinnit.¹⁵³ Kaavoituksessa tulee kuitenkin varmistaa, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat

¹⁵⁰ Ympäristöministeriö 2016a.

¹⁵¹ Ympäristöministeriö 2016a, s. 67–68.

¹⁵² Ympäristöministeriö 2016a, s. 68.

¹⁵³ On yleistä, että tuulivoimaosayleiskaavaehdotus poikkeaa hieman YVA-menettelyssä kuvatusta hankkeesta esimerkiksi voimalasijoittelun osalta, jolloin selvityksiä ja vaikutusten arviointia tulee päivittää näiltä osin.

ajantasaisia. Selvityksiä ja vaikutusten arviointeja tuleekin täydentää, päivittää tai tarkentaa, jotta ne vastaavat kyseisen tuulivoimaosayleiskaavan tarpeita.¹⁵⁴ Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin ajantasaisuus korostuu etenkin, mikäli hanke jostain syystä viivästyy useilla vuosilla tai luonnonympäristössä tapahtuu muutoksia.¹⁵⁵ Ajantasaisuus tulee varmistaa myös tilanteissa, joissa vaikutusten arvioinnit on alun perin tehty perustuen pienempään voimalatyypin ja myöhemmin alueelle on suunnitellaan suurempia tuulivoimaloita.

YM:n oppaassa käsitellään tuulivoimarakentamisen keskeisimpiä selvitettäviä ja arvioitavia vaikutuksia, mutta se ei kuitenkaan sisällä kaikkia tuulivoimahankkeisiin liittyviä vaikutustyyppisiä. Oppaassa käsitellään esimerkiksi linnustoon, lepakoihin, maisemaan ja vedenalaiseen luontoon kohdistuvia vaikutuksia, mutta tuulivoimarakentamisella voi olla vaikutuksia esimerkiksi muihin suojeltuihin lajeihin.¹⁵⁶

Ohjeiden mukaan maisemavaikutusten arvioinnin yhteydessä esitettävän havainnollistavan materiaalin tulee olla riittävän monipuolista, ja arvioinnissa tulee tunnistaa tuulivoima-alueita ympäröivien maisemien olennaisimmat arvotekijät. Mahdollisimman totuudenmukainen havainnekuvamateriaali ja erilaiset analyttiset kartat ovat tärkeitä informoitaessa asukkaita tulevasta muutoksesta maisemassa. Maisemavaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös lentoestevalojen yöaikaista maisemaa muuttavat vaikutukset. Ympäristöministeriö on julkaissut erillisen raportin Maisemavaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa¹⁵⁷, joka sisältää tarkempaa tietoa maisemaselvitysten ja vaikutusten arviointien laatimisesta.¹⁵⁸

Vakiintuneen käytännön mukaan tuulivoimaosayleiskaavoituksessa tulee laatia esimerkiksi meluvaikutusten arviointi, jonka osana laadittava meluselvitys perustuu ympäristöministeriön melumallinnusohjeeseen.¹⁵⁹ Tuulivoimaloiden ja melulle herkkien kohteiden välinen etäisyys on riittävä silloin kun meluselvityksen laskentatulokset alittavat tuulivoimameluasetuksen¹⁶⁰

¹⁵⁴ Ympäristöministeriö 2016a, s. 82.

¹⁵⁵ Luonnonympäristössä tapahtuva muutos voi olla esimerkiksi luontodirektiivin liitteen IV mukaisen eläinlajin uusi esiintymä tai suojellun petolinnun uusi pesä hankkeen vaikutusalueella.

¹⁵⁶ Ympäristöministeriö 2016a, s. 72.

¹⁵⁷ Ympäristöministeriö 2016b.

¹⁵⁸ Ympäristöministeriö 2016a, s. 75–76.

¹⁵⁹ Ympäristöministeriö 2014b.

¹⁶⁰ Valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015).

ulkomelutasoarvot sekä sosiaali- ja terveysministeriön asumisterveysasetuksessa¹⁶¹ säädetyt sisämelutasoarvot.¹⁶²

Tuulivoimahankkeiden suunnittelussa ja osayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnissa erityisen huomion alla ovat tiukasti suojellut niin sanotut direktiivilajit, eli esimerkiksi luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainitut eläinlajit.¹⁶³ Kyseisiä eläin- ja kasvilajeja koskevien selvitysten laatimista ja vaikutusten arviointia tukemaan on laadittu ympäristöministeriön julkaisu¹⁶⁴, jossa on esimerkiksi kuvattu luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määritelmät ja annettu lajien esiintymisen inventointiohjeita. Kansalliset lajikohtaiset ohjeet ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että tuulivoimaosayleiskaavoitukseen on muodostunut lajispesifisiä inventointi- ja vaikutusten arviointimenetelmiä. Myös Euroopan komissio on julkaissut ohjeasiakirjan luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Ensimmäinen ohjeasiakirja julkaistiin vuonna 2007 ja uusin päivitys on vuodelta 2021.¹⁶⁵ Asiakirja antaa tietoa ja ohjeita kansallisille, alueellisille ja paikallisille viranomaisille, suojeluelimille ja muille luontodirektiivin täytäntöönpanosta vastaaville sekä sidosryhmille. Ohjeasiakirjan tarkoituksena on auttaa toimijoita kehittämään tehokkaita ja käytännöllisiä tapoja säännösten soveltamiseen ja oikeudellisen kehyksen noudattamiseen.¹⁶⁶

Kaavoitusmenettelyyn liittyvää viranomaisohjausta tukee YM:n rahoituksella vuonna 2015 käynnistetty tuulivoimarakentamisen ohjauksen valtakunnallinen asiantuntijapalvelu, joka tarjoaa hankkeiden eri osapuolille neuvontaa tuulivoimarakentamiseen liittyvissä menettely- ja sisältökysymyksissä. Määräaikaisen neuvontapalvelun avulla on pyritty helpottamaan tuulivoimarakentamisen ohjaukseen kohdistuvaa kuormitusta. ELY-keskukseen sijoitetun asiantuntijapalvelun ensisijaisena tehtävänä on tarjota asiantuntija-apua ja neuvontaa ELY-

¹⁶¹ Sosiaali- ja terveysministeriön asetus asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (545/2015).

¹⁶² Ympäristöministeriö 2016a, s. 82.

¹⁶³ Tiukka suojelu edellyttää, että kyseisten lajien lisääntymis- ja levähdyspaikat on aina säilytettävä erilaisten hankkeiden ja toimenpiteiden yhteydessä, ellei niiden hävittämiseen tai heikentämiseen ole saatu poikkeamislupaa luontodirektiivin artiklan 16 perusteilla.

¹⁶⁴ Ympäristöministeriö 2017.

¹⁶⁵ Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että kansallisia lajikohtaisia ohjeita saatetaan tulkita YVA-menettelyn ja kaavoituksen viranomaisohjauksessa alueesta riippuen hieman eri tavoin.

¹⁶⁶ Euroopan komissio 2021, s. 4.

keskuksille, kunnille, toiminnanharjoittajille ja kansalaisille. Neuvontaa annetaan tuulivoimarakentamista koskevista menettelyistä ja niiden sisällöllisiä asioita koskevissa kysymyksissä. Tämän ohella asiantuntijapalvelussa huolehditaan tuulivoimahankkeita koskevan kaavoituksen, ympäristövaikutusten arvioinnin sekä lupamenettelyjen etenemisen ja niitä koskevien oikeustapausten seurannasta.¹⁶⁷

3.6 Muutoksenhaku kaavan hyväksymispäätöksestä

Tuulivoimaosayleiskaavan hyväksyy MRL 37 §:n mukaisesti kunnanvaltuusto.¹⁶⁸ Ympäristöprosesseissa on kaksi päätyyppistä muutoksenhakukeino: hallintovalitus ja kunnallisvalitus.¹⁶⁹ Kaava-asioissa muutoksenhakukeino on kunnallisvalitus, joka tulee tehdä 30 vuorokauden kuluessa kunnanvaltuuston tekemästä kaavan hyväksymispäätöksestä hallinto-oikeudelle. Kunnallisvalituksesta on säädetty kuntalaissa (410/2015). Kuntalain 135.2 §:n mukaan valituksen voi tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Tuulivoimaosayleiskaavoja koskevissa valituksissa useimmiten vedotaan juuri päätöksen lainvastaisuuteen. Kunnallisvalituksessa muutoksenhaku on kassatorista eli hallintotuomioistuin ei voi muuttaa päätöksen sisältöä, vaan päätös on hyväksyttävä sellaisenaan tai kumottavaa kokonaan tai osittain lainvastaisena.¹⁷⁰

Kunnallisvalituksessa muutoksenhakuoikeus kuuluu asianosaisten ohella kunnan jäsenille. Kunnallisvalituksen saa KuntaL 137.1 §:n mukaan tehdä kunnan jäsen sekä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*). Kunnan jäsenellä tarkoitetaan KuntaL 3 §:n mukaan henkilöä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas), yhteisöä ja säätiötä, jonka kotipaikka on kunnassa sekä sitä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Näin ollen valitusoikeus tuulivoimaosayleiskaavoissa on esimerkiksi

¹⁶⁷ Ympäristöministeriö 2020c.

¹⁶⁸ Ekroos ym. 2010, s. 172.

¹⁶⁹ Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019). Tutkielmassa käsitellyissä oikeustapauksissa on noudatettu kumotun hallintolainkäyttölain (586/1996) menettelysäännöksiä.

¹⁷⁰ Kokko 2017, s. 220. Tuomioistuin voi kuitenkin tehdä oikaisunluonteisia korjauksia tai kunnan suostumuksella myös vähäisiä tarkistuksia kaavaan.

myös etäällä tuulipuistosta asuvilla kunnan asukkailla, luonnonsuojelujärjestöillä sekä asukasyhdistyksillä. Vuonna 2018 voimaan tulleen MRL 188.1 §:n (976/2017) mukaan valittaminen kaikista hallinto-oikeuden antamista kaava-asioita koskevista päätöksistä KHO:lle edellyttää valituslupaa.¹⁷¹ Yhtenä syynä valituslupajärjestelmän käyttöönotolle oli huoli ympäristöasioiden pitkistä käsittelyajoista ja KHO:n jutturuuhkasta.¹⁷²

Kaavavalituksen yhteydessä ei tutkita ovatko YVA-menettelyn yhteydessä laaditut selvitykset puutteelliset tai virheelliset. Tuulivoimaosayleiskaavaa koskevassa asiassa voidaan sen sijaan valituksen johdosta arvioida, ovatko kaavaa koskevat YVA-menettelyssä laaditut selvitykset olleet MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n mukaisia.¹⁷³ Valitusoikeudesta arvioinnin puuttumisen tai puutteellisuuden perusteella säädetään YVA-lain 34 §:ssä ja MRL 188.4 §:ssä.

¹⁷¹ Hallberg ym. 2020, s. 1197–1198.

¹⁷² HE 43/2017 vp, s. 14.

¹⁷³ Ks. esim. KHO 2019:2295.

4 VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN RIITTÄVYYDESTÄ OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyyden määrittely on tunnistettu yhdeksi maankäyttö- ja rakennuslain haasteeksi. MRL:n lähtökohtana on se, että selvitysten ja vaikutusten arviointien laajuus määritellään tapauskohtaisesti, eikä riittävyyttä ole yksityiskohtaisesti määritelty säännöksissä. Tämä on johtanut säännösten tulkinnan epävarmuuteen eri toimijoiden keskuudessa. Esimerkiksi kunnilta saatujen palautteiden mukaan vaikutusten arviointia koskeviin säännöksiin liittyvä epävarmuus on lisännyt kaavoitusprosessin kestoja.¹⁷⁴

Aiemmissä luvuissa on kuvattu tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten arvioinnin sääntelykehikkoa ja viranomaisohjeistuksia. Tässä luvussa käsitellään tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten arvioinnin keskeisimpiä viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esiin nousseita oikeudellisia teemoja ja sääntelyä täsmentäviä ratkaisuja. Oikeuskäytännöstä on pyritty poimimaan ne oikeustapaukset, jotka havainnollistavat ja osaltaan täsmentävät vaikutusten arviointia koskevaa sääntelyä.

Tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten selvittämistä koskevasta sääntelykehikosta ja oikeuskäytännöstä nousi esiin viisi keskeistä vaikutusten riittävyyteen liittyvää teemaa. Teemoja ovat: melu- ja maisemavaikutukset, viranomaisohjauksen merkitys, luonnonsuojelulain suojelumääräykset, maakuntakaavoitus ja seudulliset vaikutukset ja kansallisen turvallisuuden huomioon ottaminen. Lisäksi luvussa käsitellään merkittävien vaikutusten määrittelyä.

4.1 Melu- ja maisemavaikutukset

Tuulivoimahankkeiden merkittävimpiä ympäristövaikutuksia ovat luontovaikutusten lisäksi muun muassa maisemaan kohdistuvat vaikutukset, tuulivoimaloiden aiheuttama ääni sekä roottorin pyörimisestä johtuva auringonvalon vilkkuminen eli välke.¹⁷⁵ Tuulivoimahankkeiden melu- ja maisemavaikutusten merkittävyys on tunnistettu jo

¹⁷⁴ Ympäristöministeriö 2002b, s. 30.

¹⁷⁵ Ympäristöministeriö 2016a, s. 72–76.

varhaisessa vaiheessa tuulivoimahankkeiden yleistyessä ja sen vuoksi aihetta on käsitelty useissa ympäristöministeriön ohjeissa.¹⁷⁶

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on korostunut kunnanvaltuutettujen esteellisyyden ja luontoselvitysten puutteellisuuden lisäksi melu- ja maisemavaikutuksiin liittyvät valitusperusteet. Melu- ja maisemavaikutusten arviointien riittävyyttä käsiteltiin yli puolessa tutkimusaineiston oikeustapauksista. Tutkimusaineisto osoitti, että useiden muiden ympäristövaikutusten arviointien tavoin myös meluvaikutusten arvioinnin menetelmät ovat vakiintuneita, sillä menetelmistä on laadittu yhdenmukaiset ohjeet, joihin todennäköisesti myös kaavoituksen aikaisessa viranomaisohjauksessa viitataan. Melumallinnuksen tuloksia verrataan esimerkiksi Valtioneuvoston tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista antamaan asetukseen (VNA 1107/2015) ja asumisterveysasetukseen¹⁷⁷.

Useissa valituksissa valitusperusteena oli melumallinnusten ja meluvaikutusten arvioinnissa käytettyjen menetelmien puutteellisuus tai melusta aiheutuvat haitat.¹⁷⁸ Hallintotuomioistuimet kiinnittivät tuulivoimayleiskaavan selvitysten laatua ja riittävyyttä arvioitaessa huomiota siihen, että hyväksyttyä tuulivoimaosayleiskaavaa voidaan käyttää suoraan tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Tuulivoimaosayleiskaavaa koskevassa tapauksessa KHO 2019:2295 käsiteltiin yhtenä teemana kaavan toteuttamisen aiheuttamia meluvaikutuksia. KHO pysytti voimassa Pohjois-Suomen HaO:n ratkaisun 27.12.2017 nro 17/0318/1, jossa kaavan hyväksymispäätöstä koskevat valitukset hylättiin. KHO viittasi ratkaisussaan HaO:n päätöksen perusteluihin:

”Meluselvitysten on täytettävä sellaiset edellytykset, että niiden perusteella voidaan arvioida, onko alueelle mahdollista sijoittaa kaavan mukaiset kaavamerkinnot ja -määräykset huomioon ottaen tuulivoimaloita siten, että osayleiskaava täyttää sille asetetut sisältövaatimukset muun ohella turvallisen ja terveellisen elinympäristön mahdollisuuksien huomioon ottamisesta.

¹⁷⁶ Esim. Ympäristöministeriö 2016a, Ympäristöministeriö 2016b ja Ympäristöministeriö 2014a.

¹⁷⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön asetus asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (545/2015).

¹⁷⁸ Esim. KHO 2018:1121, KHO 2018:1130, KHO 2018:1521, KHO 2018:5954 ja KHO 2019:2295.

Ympäristöministeriön ohje 4/2012 on annettu tuulivoimala-alueiden suunnittelun yhtenäistämiseksi ja ohjeen suunnitteluohjearvoja on suositeltu käytettäväksi tuulivoimarakentamisen suunnittelussa. Tuulivoimaloiden melun mallintamista koskevaa ympäristöministeriön ohjetta 2/2014 voidaan hyödyntää meluvaikutusten ja melulle altistumisen arvioinnissa muun muassa kaavoituksessa.

Ympäristöministeriön ohjeiden mukaisesti tehtyjä meluselvityksiä voidaan siten pitää riittävinä.”

Tapauksessa KHO 2018:1121 valitusperusteina olivat muun muassa puutteelliset meluselvitykset ja meluvaikutusten arviointiin liittyvät epävarmuudet. Valituksen mukaan vaikutusten arvioinnissa olisi tullut huomioida esimerkiksi vanhojen asuinrakennusten heikot ääneneristävyysominaisuudet, maaston muodot ja vaihtelevat tuuliolosuhteet. Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli ratkaisussaan 17.2.2017 17/0058/2 hylännyt kaavan hyväksymispäätöstä koskevan valituksen. KHO pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun voimassa ja viittasi perusteluissaan Hämeenlinnan HaO:n perusteluihin, joissa todettiin:

”Melun vaikutusarviointi on Tyrinselän tuulivoimapuiston alueella suoritettu yleisesti sovellettavan melun mallintamista koskevan menetelmän ISO 9613-2 avulla. Menetelmä on ympäristöministeriön ohjeen 2/2014 mukainen keino arvioida voimaloiden melupäästöjä. Melutason lähtöarvoina on käytetty valmistajan ilmoittamaa äänitehotasoa. Saatuja tuloksia on verrattu ympäristöministeriön tuulivoimarakentamisen suunnittelua koskevassa ohjeessa 4/2012 esitettyihin melun suunnitteluohjearvoihin. Ohjeen 4/2012 mukaan mikäli tuulivoimalan ääni on laadultaan erityisen häiritsevää eli tonaalista, kapeakaistaista, impulssimaista tai amplitudimoduloitunutta, lisätään laskenta- tai mittaus tulokseen 5 dB ennen suunnitteluohjearvoon vertaamista.

Tuulivoimaloiden sijoittamista koskevissa säännöksissä tai viranomaisten antamissa ohjeissa ja määräyksissä ei ole mainintaa valituksissa mainitusta kahden kilometrin suojaetäisyydestä tai muistakaan metrimääräisistä suojaetäisyyksistä lähimpiin häiriintyviin kohteisiin. Kaavan sisältövaatimusten toteutumista arvioidaan tapauskohtaisesti erikseen laadittujen selvitysten ja kaavassa annettujen kaavamääräysten perusteella. Suoritettujen melumallinnusten perusteella ohjearvot eivät ylitä kaavan vaikutusalueella sijaitsevien asuinrakennusten kohdalla. Mallinnukset ovat kuitenkin aina suuntaa-antavia ja ne voivat olla myös sillä tavoin puutteellisia, ettei suoritettu mallinnus täysin vastaa hankkeen toteuttamisen jälkeen suoritettavien melumittausten mukaisia melutasoja. Tältä osin hallinto-oikeus toteaa,

että ympäristöministeriön ohjeen 4/2012 mukainen melutason ohjearvon ylittymisenkään ei välittömästi merkitse sitä, että kaava olisi tällä perusteella lainvastainen. Asiassa on otettava huomioon myös se, että melutason ohjearvot ovat ainoastaan suositusluonteisia ja että uudemman, valtioneuvoston asetuksen 1107/2015 mukaiset ohjearvot ovat korkeammat.

Edellä mainituilla perusteilla kaava on toteutettavissa siten, että se valituksenalaisilta osin täyttää terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevat sisältövaatimukset. Kaava ei aiheuta maanomistajille kohtuutonta haittaa. Kunnanvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.”

Myös tapauksessa KHO 2018:1130 tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymispäätöstä koskevassa valituksessa valitusperusteina oli muun muassa puutteelliset meluselvitykset. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi valitukset ratkaisullaan 19.5.2017 17/0133/1. Kaavoituksen yhteydessä oli laadittu Ympäristöministeriön ohjeiden¹⁷⁹ mukainen meluselvitys. Valituksenalaisen tuulivoimaosayleiskaavan kaavamääräyksissä oli rakennuslupavaiheessa edellytetty meluselvityksen tekemistä valitulla voimalatyypillä sen varmistamiseksi, etteivät voimalat aiheuta valtioneuvoston tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista antamassa asetuksessa mainittujen ohjearvojen ylittävää melua. Kyseinen kaavamääräys osaltaan vaikutti siihen, että HaO katsoi valituksenalaisen osayleiskaavan täyttäneen kaavalle asetetut sisältövaatimukset. KHO pysytti HaO:n ratkaisun voimassa ja viittasi perusteluissaan Pohjois-Suomen HaO:n ratkaisun perusteluihin, joissa todettiin:

”Meluselvityksen (6.3.2016) perusteella Mastokankaan tuulivoimapuisto ei yksin tai yhdessä lähialueen tuulivoimapuistojen kanssa aiheuta valtioneuvoston melutason ohjearvoista antaman päätöksen (993/1992), tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1107/2015) tai asumisterveysasetuksen (545/2015) mukaisia arvoja korkeampia melutasoja asuinkiinteistöillä.

Edellä lausuttu huomioon ottaen valituksenalaisia osayleiskaavoja laadittaessa on maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n tarkoittamalla tavalla riittävästi selvitetty tuulivoimaloiden aiheuttamat meluhaitat. Asutuksen tarpeet, terveellinen ja turvallinen elinympäristö ja ympäristöhaittojen vähentäminen on kaavaratkaisuissa otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla.”

¹⁷⁹ Ympäristöministeriö 2014b.

Useissa tutkimusaineiston oikeustapausten valitusperusteissa viitattiin myös suojaetäisyyksiin, joita tuulivoimaloiden ja asutuksen väliin tulisi jättää, jotta voitaisiin varmistua, ettei tuulivoimalat aiheuta kohtuuttomia meluvaikutuksia läheisille asukkaille. Esimerkiksi ratkaisun KHO 2018:1130 perusteluissa viitattiin Pohjois-Suomen HaO:n antaman ratkaisun 19.5.2017 17/0133/1 perusteluihin, jossa todettiin, että tuulivoimaloiden sijoittamista koskevissa säännöksissä tai viranomaisten antamissa ohjeissa ja määräyksissä ei ole mainintaa valituksissa mainitusta kahden kilometrin suojaetäisyydestä tai muistakaan metrimääräisistä suojaetäisyyksistä lähimpiin häiriintyviin kohteisiin. Kaavan sisältövaatimusten toteutumista arvioidaan tapauskohtaisesti erikseen laadittujen selvitysten ja kaavassa annettujen kaavamääräysten perusteella.

Myös tapauksessa KHO 2019:2295 päädyttiin vastaavanlaiseen linjaukseen tuulivoimaloiden ja asutuksen välisestä suojaetäisyydestä. Tapauksessa sekä HaO että KHO hylkäsivät tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymispäätöstä koskevat valitukset. HaO:n ratkaisun¹⁸⁰ perusteluissa todettiin muun muassa, että yksinomaan sillä perusteella, että lähimmät asuinrakennukset sijaitsevat alle kahden kilometrin etäisyydellä lähimmistä tuulivoimaloista, kaavan mahdollistamasta tuulivoimarakentamisesta ei voida arvioida aiheutuvan niin merkittäviä meluvaikutuksia, jotta kaava olisi tällä perusteella katsottava lainvastaiseksi. Meluselvitykset oli laadittu Ympäristöministeriön ohjeiden¹⁸¹ mukaisesti. Ratkaisun perusteluissa todettiin, että kaava-aineistossa olevien melumallinnusten perusteella oli mahdollista arvioida tuulivoimaloiden aiheuttamat meluvaikutukset kaavan vaikutusalueen asutukselle ja läheiselle Natura-alueelle sekä sitä, täyttääkö yleiskaava sille MRL:ssa asetetut sisältövaatimukset. Näin ollen kunnanvaltuuston päätös ei ollut lainvastainen valittajien melumallinnuksen riittävyyden ja luotettavuuden osalta esittämillä perusteilla.

Useissa tutkimusaineiston oikeustapauksissa käsiteltiin tuulivoimahankkeiden maisemavaikutuksia.¹⁸² Maisemavaikutusten arviointi poikkeaa meluvaikutusten arvioinnista esimerkiksi siinä, ettei maisemavaikutusten arviointiin ole yhtä selkeitä ja toistettavissa olevia

¹⁸⁰ Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 27.12.2017 17/0318/1.

¹⁸¹ Ympäristöministeriö 2014b.

¹⁸² Esim. KHO 2021:52, KHO 2019:2295, KHO 2018:5954, KHO 2018:1521.

menetelmiä tai mitattavissa olevia raja-arvoja. Maisemavaikutusten arviointimenetelmien puutteellisuuden lisäksi valitusperusteina oli esimerkiksi kaavan sisältövaatimusten vastaisuus. Kaavan sisältövaatimusten vastaisuudella viitattiin maiseman vaalimista koskeviin yleiskaavan sisältövaatimukseen (MRL 39 §) tai tuulivoimarakentamista koskeviin erityisiin sisältövaatimukseen (MRL 77b §), joiden mukaan tuulivoimarakentamisen ja muun maanäytön tulee sopeutua maisemaan ja ympäristöön.

Tuulivoimaosayleiskaavoituksen maisemaselvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa käytetyt menetelmät noudattavat yleisesti Ympäristöministeriön maisemavaikutusten arvioinnin ohjeessa suositeltuja menetelmiä.¹⁸³ Maisemaselvityksissä arvioidaan tuulivoimahankkeen maisemavaikutuksia eri suunnista ja eri etäisyyksiltä tarkasteltuna. Näkemäalueanalyysin avulla voidaan etukäteen arvioida alueet, joihin tuulivoimalat tulevat näkymään. Maisemavaikutuksia havainnollistetaan valokuvasovitteiden avulla. Vaikutusten arvioinnissa huomioidaan maisemalliset arvokohteet, kuten valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet.

Yksi merkittävimmistä maisemavaikutusten arviointia käsittelevistä oikeustapauksista oli vuosikirjapäätös KHO 2021:52. Tapauksessa kunnanvaltuusto oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka mahdollisti yhteensä 12 kokonaiskorkeudeltaan enintään 240 metriä korkean tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueiksi (tv) osoitetuille alueille. Osayleiskaava oli osa yhtenä kokonaisuutena valmisteltua kahden kunnan alueelle sijoittuvaa kokonaisuutta, joka mahdollisti yhteensä 15 tuulivoimalan rakentamisen. Kaava-alue sijoittui valtakunnallisesti arvokkaaksi määritetyn Kyrönjokilaakson maisema-alueen itä- ja pohjoispuolelle, ja lähimmät suunnitellut voimalat sijaitsivat noin 800 metrin etäisyydellä jokilaaksosta. Hallinto-oikeus hylkäsi tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymispäätöstä koskevat valitukset. Muutoksenhakijat olivat vaatineet osayleiskaavan kumoamista lainvastaisena muun ohella sillä perusteella, että osayleiskaavan toteuttamisesta aiheutuvat maisemavaikutukset oli selvitetty puutteellisesti sekä sillä perusteella, että osayleiskaava ei täyttänyt maiseman vaalimista ja tuulivoimarakentamisen maisemaan sopeutumista koskevia yleiskaavan sisältövaatimuksia. KHO myönsi valitusluvan, mutta hylkäsi valituksen.

¹⁸³ Ympäristöministeriö 2016b, s. 32–41.

Vuosikirjapäätöksessä todettiin:

”Osayleiskaavaratkaisun perusteena olevissa maisemaselvityksessä oli arvioitu kaavan mahdollistaman tuulivoimahankkeen maisemavaikutuksia eri suunnista ja eri etäisyyksiltä tarkasteltuna. Tuulivoimaloiden näkymistä maisemassa oli lisäksi havainnollistettu kuvasovittein. Vaikutusten arvioinnissa oli otettu huomioon erityisesti hankkeen vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen Kyrönjokilaakson maisema-alueeseen. Lisäksi oli tarkasteltu kaavahankkeen maisemallisia yhteisvaikutuksia toisen nyt kysymyksessä olevan hankkeen vaikutusalueelle sijoittuvan tuulivoimapuiston kanssa. Selvityksiä voitiin pitää riittävän kattavina sen arvioimiseksi, täyttikö osayleiskaava maisemavaikutuksia koskevilta osin yleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset. Osayleiskaavaratkaisu perustui siten maisemavaikutuksia koskevilta osin maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin.

Osayleiskaavassa osoitetut tuulivoimaloiden alueet sijoittuivat alueelle, jolle oli Pohjanmaan vaihemaakuntakaava 2:ssa arvioitu mahdolliseksi sijoittaa kokoluokaltaan maakunnallisesti merkittävä tuulivoimaloiden alue. Vaikka osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden vaikutus Kyrönjokilaakson maisemaan oli laaditun vaikutusten arvioinnin perusteella paikoin merkittävä, maisema-alueelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten voitiin kuitenkin arvioida jäävän kokonaisuutena tarkasteltuna kohtalaisiksi muun ohella siitä syystä, että kaava-alue sijoittui peltolaaksojen rajaaman metsäisen alueen keskelle, eivätkä voimalat siten rikkoneet tärkeää Kyrönjokilaakson maisematilan reunaa. Nyt kysymyksessä olleen tuulivoimahankkeen maisemallisia yhteisvaikutuksia toisen lähialueelle sijoittuvan tuulivoimapuiston kanssa ei voitu pitää merkittävänä.

Osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden rakentamisesta Kyrönjokilaakson maisema-alueelle ja muille hankkeen lähialueelle sijoittuvien maiseman ja rakennetun kulttuuriympäristön kannalta arvokkaille kohteille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ei edellä mainittujen seikkojen vuoksi ollut kokonaisuutena arvioiden pidettävä niinä merkittävinä, että osayleiskaava olisi ollut maiseman vaalimista ja tuulivoimarakentamisen maisemaan sopeutuvuutta koskevien yleiskaavan sisältövaatimusten vastainen.”

Vuosikirjapäätöksen perusteluista voidaan johtaa maisemavaikutusten arvioinnin riittävyyden kriteerejä. Riittäväksi katsottiin maisemaselvitys, jossa oli arvioitu kaavan toteuttamisen maisemavaikutuksia eri suunnista ja eri etäisyyksiltä. Lisäksi oli laadittu kuvasovitteita ja näkemäalueanalyysi. Vaikutusten arvioinnissa oli huomioitu eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ja vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen.

Tapauksessa KHO 2019:2295 oli kyse yhdeksän tuulivoimalan rakentamisen mahdollistamasta tuulivoimaosayleiskaavasta. Valitusperusteena oli muun muassa puutteellinen vaikutusten arviointi ja sisältövaatimusten vastaisuus. Pohjois-Suomen HaO hylkäsi kaavan hyväksymispäätöstä koskevat valitukset päätöksellään 27.12.2017 17/0318/1. KHO pysytti Pohjois-Suomen HaO:n ratkaisun voimassa viitaten HaO:n päätöksen perusteluihin. Tuulipuistohanketta koskevan YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteydessä oli selvitetty ja arvioitu tuulipuiston maisemavaikutuksia kartta- ja ilmakuvatarkastelujen, maastokäynnin, laaditun havainnekuvamateriaalin sekä näkemäalueanalyysin avulla. Maiseman sietokykyä on tutkittu maisema-analyysin avulla, jossa on otettu huomioon maisemakuvan kannalta merkittävät näkymäsuunnat ja -alueet, maiseman suuntautuneisuus, maisematilat, maiseman solmukohdat, kulttuurihistorialliset ympäristöt sekä maisemakuvaltaan herkimmät alueet. Myös vaikutuksia maiseman ja kulttuuriympäristön arvokohteisiin sekä lentoestevalaistuksen ja sähkönsiirtoreittien vaikutuksia oli arvioitu. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen lähdeluetteloon sisältyi Ympäristöministeriön selvitys ”Tuulivoimalat ja maisema”¹⁸⁴.

Pohjois-Suomen HaO otti ratkaisussaan kantaa maisemaselvitysten riittävyteen ja maisemaa koskevien sisältövaatimusten täyttymiseen:

”Maisemaselvitysten tarkoituksena on ollut selvittää osayleiskaavan mahdollistaman tuulipuiston toteuttamisen seurauksena syntyvät maisemavaikutukset, joiden arvioimiseksi laadittuja selvityksiä onkin pidettävä riittävinä. Selvityksissä maaston korkeuserot on otettu asianmukaisesti huomioon, ja niitä laadittaessa taustaselvityksenä on ollut edellä mainittu ympäristöministeriön selvitys. Vaara-Kainuu kansallispuistohanke ei ole edennyt jatkoselvittelyyn. Osayleiskaava ei ole lainvastainen valittajien maisemaselvitysten riittämättömyyden osalta esittämillä perusteilla.

Kun otetaan huomioon tuulivoimaloiden sijainti, määrä ja koko, hanketta ei ole mahdollista toteuttaa aiheuttamatta muutoksia ympäristössä ja maisemakuvassa. Maisemaselvitysten perusteella maisemavaikutukset saattavat paikoin olla jopa merkittäviä. Merkittävät maisemavaikutukset kohdistuvat kuitenkin tuulipuiston lähialueille ja vähenevät etäisyyden kasvaessa. Osayleiskaava ei ole valittajien esittämillä perusteilla siltä edellytettyjen maiseman vaalimista sekä tuulivoimarakentamisen ja muun maankäytön sopeutumisesta maisemaan ja ympäristöön koskevien sisältövaatimusten vastainen.”

¹⁸⁴ Ympäristöministeriö 2006b.

Tapauksessa KHO 2019:918 oli kyse tuulivoimaosayleiskaavasta, jonka toteuttamisen myötä tuulivoimalat näkyisivät aktiivisessa virkistys- ja matkailukäytössä olevalle Oulujärvelle. Lähimmät valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet sijoituivat noin 15 kilometrin etäisyydelle hankealueesta. Pohjois-Suomen HaO kumosi valitukset maisemavaikutuksia koskevilta osin¹⁸⁵ ja KHO pysytti HaO:n ratkaisun voimassa viitaten HaO:n perusteluihin. Tuulivoimapuistosta aiheutuvia maisemavaikutuksia arvioitiin maisema-analyysin, näkemäanalyysin ja havainnekuvien perusteella. Maisemavaikutuksia on tehtyjen arviointien pohjalta raportoitu ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa ja kaavaselostuksessa. Ratkaisun perusteluissa todettiin:

”Tuulivoimalat näkyvät Oulujärvelle alueelle, josta on etäisyyttä lähimpiin voimaloihin noin kuusi kilometriä. Valtaosa voimaloista jää huomattavasti tätä kauemmaksi etäisyydelle, jossa vaikutukset eivät enää ole merkittäviä. Manamansalon saari peittää osin tuulivoimaloiden näkyvyyttä järven avoimille selille. Suurin osa saaren rannoista ei avaudu tuulivoimaloiden suuntaan. Lähimmät valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet sijoittuvat Säräisniemeen ja Manamansaloon, josta on etäisyyttä hankealueelle noin 15 kilometriä. Tältä etäisyydeltä voimalat ovat osa kaukomaisemaa eivätkä häiritse maisemakuvassa.

Kun otetaan huomioon tuulivoimaloiden sijainti, määrä ja koko, hanketta ei ole mahdollista toteuttaa aiheuttamatta muutoksia maisemakuvassa. Edellä maisemavaikutusten arvioinnista todetun perusteella hankkeen toteuttamisesta ei kuitenkaan ole odotettavissa Oulujärven maisemallisia arvoja merkittävästi vaarantavia vaikutuksia. Näin ollen ja kun tuulivoimapuistosta aiheutuvat meluja varjostusvaikutukset eivät ulotu Oulujärvelle, hankkeen ei voida katsoa vaarantavan Oulujärven kalastusta, virkistyskäyttöä ja matkailua.

Hyväksytty osayleiskaava ei ole sille asetettujen sisältövaatimusten vastainen niillä perusteilla, joita valittajat ovat esittäneet kaavan mahdollistaman maankäytön vaikutuksista lähistön kyläasutukselle ja Oulujärvelle.”

HaO:n perusteluissa keskityttiin kaavaratkaisun sisältövaatimusten mukaisuuden arviointiin. Tuulivoimahankkeita ei voida toteuttaa aiheuttamatta muutoksia maisemakuvassa, mutta kaavaratkaisun tulee kuitenkin täyttää kaavan sisältövaatimukset. Olennaista on se, että

¹⁸⁵ Pohjois-Suomen HaO 4.7.2017 nro 17/0175/1.

maisemavaikutusten arvioinnin avulla voidaan arvioida kaavan sisältövaatimusten mukaisuutta (MRL 39 § ja MRL 77b §). HaO:n perusteluista voidaan päätellä, että laaditut maisema-analyysi, näkemäanalyysi ja havainnekuvat ovat menetelmällisesti riittävät sisältövaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi. Oikeiden menetelmien valinta selvitysten ja vaikutusten arvioinnin laatimiseksi ei kuitenkaan vielä riitä, vaan lisäksi selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tulee olla riittävän laadukkaita MRL 9 §:n vaatimusten täyttymiseksi.¹⁸⁶

4.2 Viranomaisohjauksen merkitys

MRL:n kokonaisuudistuksen jälkeen tehdyn toimivuuden arvioinnin mukaan yhtenä haasteena nähtiin selvitysten laatuun liittyvät puutteellisuudet. Kunnilla, vaikutusten arviointia ohjaavilla alueellisilla viranomaisilla ja muilla osallisilla on ollut erilaisia käsityksiä selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävydestä. Käsitykset ovat poikenneet esimerkiksi luonnonympäristöä ja ympäristöhaittoja koskevissa kysymyksissä. Vuoden 2002 toimivuusarvioinnissa korostettiin ohjeistuksen merkitystä sekä varhaisen viranomaisohjauksen roolia selvitysten laadun parantamisessa. Toimivuusarvioinnin yhtenä suosituksena olikin kehittää ohjeistusta, jossa käsitellään selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyden, kohdentamisen ja rajaamisen keskeisiä tekijöitä eri kaavatasolla.¹⁸⁷ On oletettavaa, että sittemmin selvitysten ja vaikutusten arviointien laatu on parantunut viranomaisprossien vakiinnuttua, vaikutusten arviointia koskevan tiedon lisääntyttyä ja vaikutusten arviointiohjeistuksen täsmennyttyä. Tuulivoimaosayleiskaavojen osalta viranomaisohjeistus on täsmentynyt esimerkiksi keskeisimpiä vaikutuksia käsittelevien ohjeiden myötä.¹⁸⁸

Ympäristön käyttöasioissa selvitysaineistona korostuvat asiantuntijaviranomaisten lausunnot, tutkimukset, selvitykset ja suunnitelmat.¹⁸⁹ MRL:iin ei ole otettu erityisiä ja tarkkarajaisia

¹⁸⁶ Vaikutusten arvioinnin laatuun vaikuttaa esimerkiksi nykytilatiedon laajuus ja laatu, vaikutuskohteiden ja vaikutusmekanismien tunnistaminen, maast selvitysten oikea-aikaisuus, arvokohteiden tunnistaminen, tarkastelun monipuolisuus ja tulosten laadukas raportointi.

¹⁸⁷ Ympäristöministeriö 2002b, s. 31–33. Selvitysten ja vaikutusten arviointien laadun ongelmat ovat nousseet myös muissa yhteyksissä. Ks. esim. Söderman 2001.

¹⁸⁸ Ks. luku 3.5.

¹⁸⁹ Jääskeläinen ym. 2018, s. 174.

säännöksiä eri kaavatyypin vaikutusten arvioinnin riittävyydelle, vaan arvioinnin riittävyyttä arvioidaan tapauskohtaisesti. Tämä korostaa viranomaisohjauksen merkitystä suunniteltaessa ja laadittaessa tuulivoimaosayleiskaavan tutkimuksia, selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Kaavan laatijan ja kunnan tulee lähtökohtaisesti itse arvioida mitkä selvitykset ovat tarpeen vaikutusten arvioimiseksi ja kaavan laatimiseksi. Viranomaisille on lainsäädännössä asetettu velvoitteita ohjata tutkimusten ja selvitysten laatimista.¹⁹⁰

Kaavaa valmisteltaessa tulee MRL 66 §:n mukaisesti järjestää viranomaisneuvottelu. Valmisteluvaiheessa pidettävän viranomaisneuvottelun yhteydessä viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista. MRL 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu pidetään niiden kaavojen yhteydessä, jotka koskevat valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai kun kaavaa muutoin on pidettävä maankäytön, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta merkittävänä. Käytännön kokemusten perusteella kunnan, ELY-keskuksen ja maakuntaliiton välisen viranomaisneuvottelun järjestäminen on tuulivoimahankkeiden osayleiskaavoituksessa pääsääntö.

MRA 18 §:n mukaan viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Viranomaisneuvottelu järjestetään kaavaa valmisteltaessa ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen sekä tarvittaessa sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. Viranomaisneuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Tavallisesti kaavoituksesta vastaava esittelee viranomaisneuvottelussa suunnitelmat vaikutusten arvioinnista, ja viranomaiset esittävät näkemyksensä niiden riittävyydestä ja mahdollisista täydentämistarpeista. Viranomaisneuvottelussa esitetyt kannanotot muodostavat kaavoittajalle lähtökohdan riittävien tutkimusten ja selvitysten laatimiselle.

Tuulivoimahankkeissa, jotka edellyttävät YVAL:n mukaista YVA-menettelyä, voidaan voimassa olevan lain puitteissa järjestää ennakkoneuvottelu hankkeesta vastaavan ja keskeisten viranomaisten kesken. Ennakkoneuvottelun tavoitteena on muun muassa edistää

¹⁹⁰ Ekroos – Majamaa 2018, s. 44.

hankkeen vaatimien arviointi-, suunnittelu- ja lupamenettelyjen kokonaisuuden hallintaa sekä parantaa selvitysten ja asiakirjojen laatua ja käytettävyyttä sekä sujuvoittaa menettelyjä. Ennakkoneuvotteluun kutsutaan yleisesti kaavakonsultin ja hankevastaavan lisäksi kunnan, maakuntaliiton ja ELY-keskuksen edustajat.¹⁹¹

Viranomaisilla ja kaavoitusmenettelyn osallisilla on mahdollisuus vaikuttaa vaikutusten arvioinnin sisältöön kaavoituksen eri vaiheissa. Kaavoitusprosessin alkuvaiheessa laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa kuvataan osallistumismenettelyjen lisäksi suunnitelma vaikutusten arvioinnista. (MRL 62–64 §). Kaavoituksen vireilletulosta ilmoitetaan osallisille, joille varataan mahdollisuus esittää mielipide esimerkiksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa kuvatusta vaikutusten arvioinnin suunnitelmasta. Osallisilla on mahdollisuus lausua myös kaavan valmisteluaineistosta (kaavaluonnos) ja kaavaehdotuksesta. Kaavoitusmenettelyn yhteydessä laadittuja tutkimuksia ja selvityksiä voidaan joutua täsmentämään ja laajentamaan esimerkiksi silloin kun osallisilta saatu palaute osoittavat ne puutteellisiksi.¹⁹²

Kuten edellä on kuvattu, tuulivoimaosayleiskaavoituksessa hyödynnetään usein YVA-lain mukaisessa menettelyssä laadittuja tutkimuksia, selvityksiä ja vaikutusten arviointeja. Tämän myötä tuulivoimaosayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää myös YVA-menettelyn yhteydessä saatua viranomaisohjausta sekä eri sidosryhmiltä, kuten viranomaisilta, järjestöiltä ja kansalaisilta, saatua palautetta menetelmistä ja vaikutusten arvioinnin riittävydestä. YVA-menettely päättyy yhteysviranomaisen¹⁹³ perusteltuun päätelmään (YVAL 23 §). Perustellussa päätelmässä yhteysviranomainen tarkistaa ympäristövaikutusten arviointiselostuksen riittävyyden ja laadun sekä laatii tämän jälkeen perustellun päätelmänsä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Perustellussa päätelmässä esitetään yhteenveto arviointiselostuksesta annetuista muista lausunnoista ja mielipiteistä.

¹⁹¹ Käytännön kokemusten mukaan viranomaiset ovat usein myötämielisiä järjestämään myös epävirallisia neuvotteluja, joissa voidaan keskustella kyseessä olevan alueen ja hankkeen kannalta tarkoituksenmukaisten tutkimusten, selvitysten ja vaikutusten arvioinnin laatimisesta.

¹⁹² Hallberg ym. 2020, s. 73, Jääskeläinen ym. 2018, s. 170.

¹⁹³ Käytännössä ELY-keskus, jonka alueelle suunniteltava tuulivoimahanke sijoittuu.

Tavanomaisen käytännön mukaan YVA-menettelyä ja tuulivoimaosayleiskaavoitusta viedään rinnakkain, jolloin kaavaehdotusvaiheessa voidaan hyödyntää yhteysviranomaisen perustellussa päätelmässä tehtyjä johtopäätöksiä. Tällöin hankekehittäjä voi punnita, tulisiko kaavaehdotuksen aineistoon laadittuja selvityksiä ja vaikutusten arviointeja vielä täydentää. Vain harvoissa tutkimusaineistoon kuuluvissa oikeustapauksissa suoraan viitataan ELY-keskusten lausuntojen merkitykseen, mutta todennäköisesti hallintotuomioistuimet antavat painoarvoa ympäristöviranomaisten näkemyksille vaikutusten arvioinnin riittävydestä.¹⁹⁴

Ympäristöoikeudellisten periaatteiden lisäksi tuulivoimaosayleiskaavojen ympäristövaikutusten arviointiin liittyvät hallinnon oikeusperiaatteet etenkin viranomaistoiminnan näkökulmasta. Hallintomenettelyssä viranomaisella on virallisperiaatteen mukaisesti aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä. Vaikutusten arviointiin liittyikin hallintolain (434/2003) 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Viranomainen voi hankkia selvityksiä toisilta viranomaisilta tai pyytää niitä asianosaiselta. Mikäli esimerkiksi tuulivoimahankkeesta vastaavalle on epäselvää mitä selvityksiä sen tulee laatia tuulivoimaosayleiskaavaa varten, on viranomaisella virallisperiaatteen mukaisesti neuvontavelvollisuus. Tuulivoimaosayleiskaavojen yhteydessä asian selvittämisessä on noudatettava HL 6 §:n ilmaisemia hallinnon oikeusperiaatteita, joiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.¹⁹⁵

4.3 Luonnonsuojelulain suojelumääräykset

Tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymisessä on kyse MRL 197.1 §:n mukaisesta viranomaispäätöksestä. MRL 197 § on avoin viittaussäännös luonnonsuojelulakiin ja sen tarkoituksena on estää ratkaisut, jotka vaarantaisivat LSL:n säännösten nojalla ja LSL:n

¹⁹⁴ Ks. Turun HaO 22.6.2020 20/0138/1.

¹⁹⁵ Jääskeläinen ym. 2018, s. 172.

mukaisten hallintopäätöksiin suojeltujen luontokohteiden luontoarvot.¹⁹⁶ MRL 197.1 §:n mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on MRL:n säännösten lisäksi noudatettava mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muita viranomaispäätöksiä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Näin ollen tuulivoimaosayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös luonnonsuojelulain (1096/1996) säännökset. Vaikutusten arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota luontoarvoihin, mikäli kaavoitushankkeella voi olla vaikutusta luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla suojeltuihin luontotyyppisiin, maisemansuojelualueeseen tai uhanalaisiin lajeihin.¹⁹⁷

Tuulivoimaosayleiskaavaa ei voida hyväksyä, mikäli kaavan toteuttamisesta aiheutuu LSL 29 §:n tarkoittamaan luontotyyppiin kuuluvan luonnontilaisen tai luonnontilaiseen verrattavan alueen muuttuminen niin, että luontotyypin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu. Tuulivoimaosayleiskaavaa ei voida myöskään hyväksyä, mikäli kaavan toteuttamisesta aiheutuu LSL 47 §:n tarkoittaman erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan häviäminen tai heikentäminen.¹⁹⁸ Tuulivoimaosayleiskaavoituksessa tarkasteltavia lajeja ovat tyypillisesti yksittäisten kasvilajien lisäksi eri petolintulajit, kuten maakotka.¹⁹⁹

Keskeinen tuulivoimaosayleiskaavojen yhteydessä huomioitava LSL:n säännös on LSL 49 §, jonka mukaan luontodirektiivin (1992/43/ETY) liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Tuulivoimahankkeiden yhteydessä tällaisia eläinlajeja ovat esimerkiksi susi, lepakkolajit, viitasammakko ja liito-orava.²⁰⁰

Tuulivoimaosayleiskaavoituksessa alueen luontotyyppistä kartoitetaan luontotyyppiselvityksellä, jonka yhtenä tarkoituksena on kartoittaa tuulivoimahankkeen

¹⁹⁶ Hallberg ym. 2021, s. 1254.

¹⁹⁷ Ekroos – Majamaa 2018, s. 48.

¹⁹⁸ Jääskeläinen ym. 2018, s. 289. LSL 29 §:n ja LSL 47 §:n mukaiset kiellot tulevat voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen tai suojeltavan lajin esiintymisalueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille, sekä antanut kieltopäätöksen tiedoksi julkisella kuulutuksella.

¹⁹⁹ Rauhoitettujen lintujen ja suurten petolintujen pesäpuun rauhoituksesta on erikseen säädetty LSL 39.2 §:ssä.

²⁰⁰ Ks. esim. KHO 2019:160.

alueelta mahdolliset suojellut LSL 29 §:n mukaiset luontotyypit. LSL 47 §:n mukaisia erityisesti suojeltuja lajeja ja luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainittuja eläinlajeja kartoitetaan asiantuntijoiden laatimilla kasvillisuus- ja luontoselvityksillä. Luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainittuja eläinlajeja koskevien selvitysten laatimista ja vaikutusten arviointia tukemaan on laadittu ympäristöministeriön julkaisu²⁰¹, jossa on kuvattu luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määritelmät.

LSL 65 §:n mukaan erityinen vaikutusten arviointi on tarpeen, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai se on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen vaatimus Natura-arvioinnin laatimisesta koskee myös Natura 2000 -alueiden ulkopuolella sijaitsevia hankkeita, jos hankkeella on todennäköisesti alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. LSL 65 §:n huomioon ottaminen vaikutusten arvioinnissa ja selvityksissä korostuu etenkin hankkeissa, jotka sijaitsevat Natura-alueiden läheisyydessä.²⁰²

Luonnonsuojelulain säännösten huomioon ottaminen on noussut esiin viimeaikaisessa oikeuskäytännössä. Kenties merkittävin LSL:n suojelusäännöksiä koskeva ratkaisu on KHO:n vuosikirjapäätös 2019:160, jossa oli kyse luontodirektiivin liitteen IV(a) lajin, suden, suojelusta Kajaanin Murtomäen tuulivoimaosayleiskaavoituksessa:

”Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimaosayleiskaavan, joka mahdollisti yhteensä yhdeksän tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueiksi (tv) osoitetuille alueille. Kaava-alue oli laadittujen selvitysten perusteella kokonaisuudessaan susien reviirin ydinaluetta tai susien keskimääräistä enemmän käyttämää aluetta. Osalla kaava-alueesta ja myös osalla tuulivoimaloiden alueista oli lisäksi susien tunnettuja pesäpaikkojen aluerajauksia.

KHO totesi, että susireviirit ja susien tunnettujen pesien aluerajaukset olivat saadun selvityksen perusteella pinta-alaltaan huomattavan laajoja. Sudet myös pääsääntöisesti vaihtoivat pesäpaikkaansa vuosittain. Maankäyttö- ja rakennuslain 39

²⁰¹ Ympäristöministeriö 2017.

²⁰² Luonnonsuojelualueiden läheisyyteen sijoittuvien tuulivoimahankkeiden vaikutusten arvioinnissa usein erityisesti huomioitava vaikutus on tuulivoimaloiden melu, sillä 40 dB(A):n meluraja voi ulottua noin kilometrin etäisyydelle tuulivoimaloista.

§:n 2 momentin 8 kohdan mukaisesta luonnonarvojen vaalimista koskevasta yleiskaavan sisältövaatimuksesta ei susien elin- ja lisääntymisalueiden laajuus huomioon ottaen voitu katsoa seuraavan, että kaikki maankäytön muutokset, kuten esimerkiksi tuulivoimarakentaminen osalle susireviiriin kuuluvaa aluetta, olisivat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Koska susi oli luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettu laji, kaavaa hyväksyttäessä oli maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentin mukaisesti tullut myös ottaa huomioon, ettei luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttiin perustuvaa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevaa kieltoa rikota kaavan toteuttamisessa.

Luonnonsuojelulakiin perustuva lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiello oli voinut koskea vain verrattain suppeita alueita, eikä mainittu säännös siten velvoittanut suojelemaan siinä tarkoitettujen eläimien, kuten tässä tapauksessa suden, koko elinympäristöä. Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisen kiellon noudattamisen arvioinnissa oli kuitenkin otettava huomioon lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittelyyn liittyvät lajikohtaiset erityispiirteet sekä se, että tuulivoimaloista saattoi aiheutua häiriöitä tuulivoimalan varsinaista rakennuspaikkaa laajemmalle alueelle. Osayleiskaavan tarkoituksesta ja alueen erityispiirteestä susien keskeisenä elin- ja osin myös lisääntymisalueena seurasi, että kaavaratkaisussa ja sen perusteena olevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa oli tullut kiinnittää erityistä huomiota yleiskaavan toteuttamisesta alueella esiintyville susille aiheutuviin vaikutuksiin.

Osayleiskaavan tuulivoimaloiden aluetta koskevan kaavamääräyksen mukaan tuulivoimaloiden rakentaminen tuli ajoittaa susien lisääntymiskauden 1.4.-31.8. ulkopuolelle. Kaava-aineistosta ei kuitenkaan muutoin käynyt ilmi, millä tavoin susiin kohdistuvat vaikutukset oli otettu kaavaratkaisussa huomioon esimerkiksi tuulivoimaloiden sijoituspaikkojen määrittelyssä tai tielinjausten ja sähkölinjojen toteutuksessa. Osayleiskaavassa ei myöskään ollut määrätty muiden kaavan mahdollistamien rakenteiden kuin tuulivoimaloiden rakentamista koskevista rajoituksista susien lisääntymiskaudella.

Kaavaratkaisun perusteena olevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa oli pidetty mahdollisena, että osayleiskaavan toteuttamisella oli merkittävää, suden elinympäristöä heikentävää vaikutusta ainakin lyhyellä aikavälillä. Rakentamisvaiheen jälkeisten vaikutusten oli todettu olevan vaikeammin ennustettavia.

Osayleiskaavan toteuttamisesta aiheutuvien susien elinympäristölle haitallisten vaikutusten voitiin olettaa jäävän jonkin verran esitetyissä selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa esitettyä vähäisemmiksi sen vuoksi, että nyt kysymyksessä oleva kaava-alue oli pinta-alaltaan ja rakennettavien tuulivoimaloiden lukumäärältään pienempi kuin selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa tarkasteltu kokonaisuus. Tästä huolimatta laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jäi huomattava epävarmuus siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden alueiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat haitalliset vaikutukset muun ohella susien liikkumisen ja reviirien käytön kannalta

muodostuvat. Kun lisäksi otettiin huomioon, että kysymys oli osayleiskaavasta, jota sai käyttää yleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena, sekä rajalliset mahdollisuudet susien keskeisen elin- ja lisääntymisalueen huomioimista koskevien ehtojen asettamiseen lupamenettelyssä, osayleiskaavaa varten ei ollut laadittu sellaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja, joiden nojalla olisi ollut mahdollista luotettavasti arvioida sitä, oliko kaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueiden toteuttaminen sovitettavissa asianmukaisesti yhteen luonnonarvojen vaalimista koskevan yleiskaavan sisältövaatimuksen kanssa. Myöskään luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa kiellettyjen vaikutusten aiheutumista ei ollut laadittujen selvitysten perusteella mahdollista poissulkea. Osayleiskaava ei siten perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin.”

Tapaus korostaa jo aiemmin vakiintuneita direktiivilajista johtuvia erityisiä selvitystarpeita kaavassa.²⁰³ Ratkaisusta tekee poikkeuksellisen se, että kyse on rakentamista ohjaavasta tuulivoimayleiskaavasta ja direktiivilajina on susi eikä kaavavalituksissa tavanomaisemmin esiintyvä laji, kuten esimerkiksi liito-orava. Ratkaisussaan KHO toi esille direktiivilajeihin liittyvän ja luonnonsuojelulaista johtuvan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiellon alueellisen ulottuvuuden rajallisuutta. Heikentämiskiello ei koske lajin koko elinympäristön suojelutarvetta eikä lähtökohtaisesti estä maankäytön muutoksia tällaisella alueella.²⁰⁴

KHO:n päätös korostaa erityistä selvitysvelvollisuutta, joka tulee kyseeseen, kun tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusalueella sijaitsee esimerkiksi direktiivilajeja. Ympäristöoikeudellisen varovaisuusperiaatteen mukaisesti epävarmoissa tapauksissa voi olla perusteltua kieltää maankäytön muutokset lisääntymis- ja levähdyspaikoilla niin kauan, kun tietoa perusteltavissa olevan päätöksen tekemiseen ei ole. Tapaus korostaa sitä, että mikäli hankkeesta saattaa aiheutua vaikutuksia direktiivilajeihin, tulee tuulivoimapuiston vaikutukset selvittää ja dokumentoida huolellisesti. Lisäksi kaavaratkaisussa tulee kaavamääräyksen ohjata rakentamista siten, ettei heikentäviä vaikutuksia syntyisi. Vaikka kyseisen tuulivoimaosayleiskaavan selvityksissä oli hyödynnetty muun muassa susiin asennetuilla GPS-pannoilla kerättyä aineistoa, ei niiden perusteella voitu riittävällä varmuudella arvioida

²⁰³ Ks. Sierla ym. 2004.

²⁰⁴ Wähä 2020, s. 2.

susiin kohdistuvia vaikutuksia.²⁰⁵

Merkittävänä haasteena vastaavissa tapauksissa ovat suojeltavien lajien lajikohtaiset erot. Esimerkiksi susien elinympäristöjen aluerajaukset ovat pinta-alaltaan laajoja ja sudet vaihtavat pesäpaikkojaan vuosittain. Hankkeen suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa tuleekin huomioida lajikohtaiset erityispiirteet. Tässä tukiaineistona voi hyödyntää Ympäristöministeriön laatimaa julkaisua, jossa esitellään EU:n luontodirektiivin liitteen IV lajit.²⁰⁶

Vaikutusten arvioinnissa haasteeksi saattaa muodostua se, että kaavan vaikutusalueella liikkuvista susista ja niiden lisääntymis- ja levähdyspaikoista saattaa olla erittäin haastavaa saada luotettavaa tietoa, etenkin, mikäli GPS-panta-aineistoa ei ole saatavissa. Kaava-asiakirjoista käy myös ilmi, ettei susiin kohdistuvia tuulivoiman vaikutuksia ole tutkittu Suomen olosuhteissa, eikä vaikutusten merkittävyyttä voitu nykytietämyksen perusteella luotettavasti arvioida. Nämä lajien käyttäytymiseen²⁰⁷, lisääntymis- ja levähdysalueiden määrittämiseen, lajihavaintoihin ja luotettavaan, tuulivoiman vaikutuksia koskevaan tutkimustietoon liittyvät haasteet tulevat todennäköisesti vaikeuttamaan tuulivoimahankkeiden kehittämistä alueilla, joilla susia esiintyy.²⁰⁸

Toisessa oikeustapauksessa oli kyse siitä, että kaavaratkaisu heikensi merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alueet on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Tapauksessa kunnanvaltuusto hyväksyi tuulivoimaosayleiskaavan. Vaasan HaO kumosi kunnanvaltuuston tekemän hyväksymispäätöksen²⁰⁹ eikä KHO ratkaisullaan 2021:H3065 myöntänyt asiassa valituslupaa. ELY keskus oli antanut kaavasta MRL 195 §:n mukaisen oikaisukehotuksen ja myöhemmin vaati tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymispäätöksen kumoamista vedoten muun ohella siihen, että kaavaratkaisu saattaa merkittävästi heikentää Natura 2000 -alueen suojeluperusteena olevia luonnonarvoja luonnonsuojelulain vastaisesti. Välittömästi kaava-alueen itä-kaakkoispuolella ja lisäksi noin kolme kilometriä kaava-

²⁰⁵ Wähä 2020, s.2.

²⁰⁶ Ympäristöministeriö 2017.

²⁰⁷ Esimerkiksi pesäpaikkojen vaihtelu.

²⁰⁸ Susia koskevaa selvittämismääräystä on käsitelty tapauksessa KHO 2020:2641

²⁰⁹ Vaasan HaO 12.6.2020, 20/0222/2

alueesta itään sijaitsi Natura-alueet, joissa esiintyi lintudirektiivin lajeista muun muassa uhanalaisia maakotkia. Kaavoituksen yhteydessä laadittiin LSL 65 §:n mukaiset Natura-arvioinnit, joita täydennettiin useita kertoja. Osana vaikutusten arviointia selvitettiin esimerkiksi maakotkien ydinreviirien sijaintia ja laadittiin törmäysmallinnus.

Vaasan HaO:n arvion mukaan tuulivoimaosayleiskaavaan liittyvää Natura-arviointia täydennyksineen ei voitu pitää kaikilta osin asianmukaisena. Arvioinnissa esitetyt johtopäätökset merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä eivät HaO:n mukaan perustuneet sellaisiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuihin täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin päätelmiin, joilla voidaan hälventää kaikenlainen tieteellinen epäily asianomaisella suunnittelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. HaO katsoi, että ottaen huomioon maakotkan erityispiirteet, asiakirjat maakotkan reviiristä, törmäysriskistä, tuulivoimaloiden linnuille aiheuttamasta häiriöstä sekä häiriövaikutusten ulottumisesta laajalle alueelle, arviointi- ja lausuntomenettely osoitti viiden eteläisimmän tuulivoimalan osalta luotettavalla tavalla, että osayleiskaava olisi merkittävästi heikentänyt Natura 2000 -verkoston luonnonarvoja. Viiden eteläisimmän tuulivoimalan toteuttaminen ei HaO:n mukaan ollut sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimista koskevan yleiskaavan vaatimuksen kanssa. Kunnanvaltuuston päätös kumottiin LSL 66.1 §:n ja MRL 39.2 §:n vastaisena. Vaikka tapauksessa ei ollut suoranaisesti kyse MRL 9 §:n selvitysten ja vaikutusten arviointien puutteellisuudesta, korostaa se velvollisuutta huomioida myös kaava-alueen ulkopuolella sijaitsevat suojelualueet ja suojellut eliölajit. Tuulivoimaosayleiskaavan mahdolliset vaikutukset Natura 2000 -alueen suojeluperusteena oleviin luonnonarvoihin tulisi huomioida mahdollisimman varhaisessa hankekehitysvaiheessa ja suunnitellessa kaavoituksen yhteydessä tehtäviä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja.

Tutkimusaineistosta löytyy myös tapauksia²¹⁰, joissa tuomioistuin on päättänyt muuttamaan kaavaratkaisua koko tuulivoimaosayleiskaavan kumoamisen sijaan.²¹¹ Tapauksessa KHO 2019:918 oli kyse 27 tuulivoimalan rakentamisen mahdollistavasta

²¹⁰ Ks. esim. KHO 2019:586, KHO 2019:587 ja KHO 2019:918.

²¹¹ Esim. Jääskeläinen ym. 2018, s. 818–819. Kunnallisvalitus on kassatorinen, eli tuomioistuin ei voi muuttaa kunnan tekemää ratkaisua, mutta se voi tehdä oikaisunluonteisia korjauksia tai kunnan suostumuksella tehdä kaavaan myös vähäisiä tarkistuksia.

tuulivoimaosayleiskaavasta. Pohjois-Suomen HaO kumosi valtuuston hyväksymistä koskevan päätöksen kolmen tuulivoimalan alueen osalta ja samalla muutti tuulivoimaloiden enimmäismäärää koskevan kaavamääräyksen 27 tuulivoimalasta 24 tuulivoimalaan.²¹² Kaavoituksen yhteydessä laadittiin LSL 65 §:n mukainen arviointi kahdesta Natura-alueesta. HaO totesi, että hyväksytyä osayleiskaavaa voidaan käyttää suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena, jolloin se mahdollistaa kolmen tuulivoimalan alueen osalta tuulivoimaloiden sijoittamisen noin 100 metrin etäisyydelle Natura-alueesta. Kun otettiin huomioon Iso-Rankun suon linnustolliset arvot ja voimaloista aiheutuva häiriö usealle uhanalaiselle ja suojeltavalle lintulajille, mainituista tuulivoimaloista aiheutuisi asiaa kokonaisuutena arvioitaessa sellaista häiriötä mainituille lintulajeille ja niiden elinympäristölle, ettei tuulivoimaloiden alueita (tv-1: 24, 25 ja 27) koskevia aluevarauksia voitu asianmukaisesti sovittaa yhteen luonnonarvojen vaalimista ja tuulivoimarakentamisen ympäristöön sopeutumista koskevien osayleiskaavan sisältövaatimusten kanssa. Osayleiskaava oli siten kolmen voimalan osalta lainvastainen. KHO piti voimassa Pohjois-Suomen HaO:n antaman ratkaisun.

4.4 Maakuntakaavoitus ja seudullisten vaikutusten selvittäminen

Tuulivoimaosayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnissa tulee kaavahierarkian mukaisesti osoittaa, ettei kaavaratkaisu ole ristiriidassa maakuntakaavaratkaisun kanssa. Seudullisesti tai maakunnallisesti merkittävät alueidenkäyttökysymykset, jollaiseksi laajat tuulivoimahankkeet²¹³ voidaan katsoa, tulee lähtökohtaisesti tutkia ja ratkaista maakuntakaavassa. Mikäli maakunnassa ei ole voimassa kokonaisvaltaisesti tuulivoimaa käsittelevää maakuntakaavaa, voidaan seudullisesti tai maakunnallisesti merkittävä tuulivoima-alue voidaan kuitenkin osoittaa kuntakaavassa. Tällöin on kuitenkin varmistettava, ettei kuntakaavan ratkaisu ole voimassa olevan maakuntakaavan tavoitteiden ja sisällön vastainen. Tuulivoimahanketta koskeva maankäyttöratkaisu kuntakaavoituksella edellyttää, että myös seudulliset vaikutukset selvitetään kuntakaavassa.²¹⁴

²¹² Pohjois-Suomen HaO 4.7.2017 nro 17/0175/1.

²¹³ Ympäristöministeriö 2016a, s. 116 mukaan seudullisesti merkittäväksi tuulivoima-alueeksi katsotaan pääsääntöisesti vähintään 8–10 tuulivoimalan kokonaisuudet.

²¹⁴ Ympäristöministeriö 2016a, s. 25–26.

Valtioneuvoston selvityksessä yhdeksi Suomen tuulivoimarakentamisen nopean kehityksen haasteeksi tunnistettiin maakuntakaavan päivittämisen hitaus suhteessa hankekohtaisen tai kuntatason kaavoituksen läpiviemiseen. Ongelmaksi on koettu tuulivoimalle osoitettujen alueiden puuttuminen maakuntakaavoista, mikä saattaa sulkea suunnittelusta hyviä alueita pois vaikkei maankäytöllisiä ristiriitoja välttämättä olisi.²¹⁵ On todennäköistä, että jatkossa yhä useampi tuulivoimaosayleiskaavan kaava-alue sijoittuu maakuntakaavarajauksesta poikkeavalle alueelle, jolloin seudullisten vaikutusten arviointi tulee huomioitavaksi tuulivoimaosayleiskaavoituksen yhteydessä, jotta kaava täyttäisi MRL 9 §:n vaatimukset.²¹⁶

Esimerkiksi Lapin maakunnassa ei ole laadittu kokonaisvaltaisesti tuulivoimaa käsittelevää maakuntakaavaa, jolloin tuulivoiman osayleiskaavoituksen yhteydessä tulee varmistaa, että seudulliset vaikutukset on selvitetty osayleiskaavoituksen yhteydessä. Tapauksessa PSHaO 6.7.2018 18/0137/1 Lapin maakunnassa sijaitseva kunta hyväksyi MRL 77a §:n mukaisen 14 tuulivoimalan rakentamisen mahdollistavan tuulivoimaosayleiskaavan, josta valitettiin vedoten muun muassa tuulivoimaloiden aiheuttamiin maisemavaikutuksiin. Kaava-alueesta noin neljän ja noin kahden kilometrin etäisyydellä sijaitsi muun muassa valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet. Ympäristöministeriö jätti kyseisen tuulivoimaloiden alueen vahvistamatta Länsi-Lapin maakuntakaavasta maisemavaikutusten laajuuden vuoksi.²¹⁷ Maakuntakaavaa varten tuulivoimaselvityksessä tuulivoima-alueista on todettu syntyvän valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden arvoja heikentäviä vaikutuksia eriasteisesti alueittain, mutta maisema-arvojen heikentymistä ei ole arvioitu merkittäväksi. Alueiden soveltuvuuden arviointi seudullisesti merkittäväksi tuulivoimatuotannon alueeksi tai tuulivoimatuotannon suunnitteluun soveltuvaksi alueeksi on perustunut maiseman osalta siihen, että tuulivoimarakentamisen maisema-arvoja heikentäviä vaikutuksia voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa lieventää muun muassa sijoittelulla, alueen rajauksella ja tuulivoimaloiden lukumäärällä. Pohjois-Suomen HaO totesi:

²¹⁵ Valtioneuvosto 2021, s. 41.

²¹⁶ Problematiikkaan liittyy myös maakuntakaavan joustavuus ja arvio siitä, milloin on kyse hyväksyttävästä eroavaisuudesta maakuntakaavaratkaisuun tai milloin on kyse maakuntakaavaratkaisun täsmentymisestä. Ks. Ympäristöministeriö 2002c, s. 39–41.

²¹⁷ Ks. KHO 2015:2387.

”--- tuulivoimahankkeen YVA-selostuksessa ja osayleiskaavan kaavaselostuksessa on arvioitu hankkeen seudullisia vaikutuksia suhteessa alueen erityisiin maisema- ja kulttuuriympäristön arvoihin. Tähän arviointiin ei kuitenkaan ole sisällytetty eikä kaava-aineistoon sisälly myöskään erillistä selvitystä siitä, voitaisiinko voimaloiden lukumäärällä, sijoittelulla tai alueen rajaamisella lieventää jollakin tavalla hankkeen seudullisia maisema- ja visuaalisia haittavaikutuksia suhteessa esimerkiksi valittuun ratkaisuun, vaikka tällaisten arviointien tekemistä on pidetty maakuntakaavan selvityksissä tärkeänä ylipäätänsä Aavasaksan läheisyyteen sijoittuvien tuulivoimapuistojen toteuttamisen edellytyksenä.

Maakuntakaavan Reväsvaaraa koskevan tv-merkinnän jäätyä vahvistamatta olisi osayleiskaavaa laadittaessa tullut erityisesti selvittää edellä tarkoitettulla tavalla erilaisten kaavaratkaisujen mahdollistamat lieventämistoimenpiteet ja niiden vaikutukset kaavan maisema- ja visuaalisten haittavaikutusten vähentämiseen ja tuoda esille se, kuinka nämä lieventämistoimenpiteet on otettu huomioon osayleiskaavaratkaisussa sekä kaavamerkinnöissä ja -määräyksissä. Kun osayleiskaavaa varten laadittuihin selvityksiin tai sitä laadittaessa käytettävissä olleisiin selvityksiin ei sisälly tällaista selvitystä ja vaikutusten arviointia ja kun otetaan huomioon hankkeen laajuus ja sijainti, kaavan liittyvien selvitysten perusteella ei ole mahdollista varmistua siitä, ettei kaavan toteuttaminen johda maisema-arvojen häviämiseen tai heikentymiseen tai ylipäätänsä siitäkään, onko alueelle mahdollista osoittaa seudullisesti merkittävä tuulivoimapuisto yleiskaavan sisältövaatimukset huomioon ottavalla ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittamista edistävällä tavalla. Reväsvaaran tuulivoima-alueen osayleiskaavaan liittyvät selvitykset huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, ettei hanketta tehtyjen selvitysten perusteella voida hyväksyä ainakaan hyväksytyssä laajuudessa yleiskaavatasolla. Valtuuston päätös on siten maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n, 32 §:n 1 momentin ja 39 §:n 1 momentin vastainen.”

Kyseisen tuulivoima-alueen maakuntakaavaratkaisua koskevan tapauksen KHO 2015:2387 perusteluissa KHO totesi, että tuulivoimarakentamisen merkittävimmät vaikutukset maa-alueella kohdistuvat nimenomaan maisemaan. KHO totesi, että valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden läheisyydessä ja vaikutusalueella maakuntakaavalla on keskeinen rooli eri alueidenkäyttömuotojen yhteensovittamisessa, jotta voidaan varmistaa valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-arvojen säilyminen.

Tutkimusaineiston perusteella useat viimeaikaiset kaavavalitukset, joissa valitusperusteena oli maakuntakaavan vastaisuus, koskivat tuulivoimahankkeita, jotka eivät ylittäneet seudullisesti

merkittävän hankkeen kynnystä.²¹⁸ KHO:n päätöksessä 2018:5954 hylättiin tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymistä koskevat valitukset. Yhdeksän tuulivoimalan rakentamisen mahdollistamaa tuulivoimaosayleiskaavaa ei katsottu lainvastaiseksi sillä perusteella, että tuulivoima-alueita ei ollut osoitettu maakuntakaavassa. KHO viittasi perusteluissaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 24.4.2017 17/0076/1 perusteluihin:

”Vaikka maakuntakaavassa ei ole yleiskaava-alueelle tai sen läheisyyteen osoitettu alueita tuulivoimaloita varten, yleiskaavassa voidaan kuitenkin tästä huolimatta osoittaa alueita tuulivoimarakentamista varten. Edellytyksenä on, että kaavaratkaisu perustuu riittävän laaja-alaisiin selvityksiin eikä tuulivoimapuistolle varatun alueen rakentaminen ole maakuntakaavassa osoitetun muunkaan erityisen käyttötarkoituksen vastaista.

Yleiskaava perustuu jäljempänä selostettuihin riittävinä pidettäviin selvityksiin.

Yleiskaava ole lainvastainen sillä valittajan esittämällä perusteella, että yleiskaavaa hyväksyttäessä ei ole ollut voimassa maakuntakaavaa, jossa tuulivoimapuiston aluevaraus olisi osoitettu. Myöskään se, että Puutikankankaan alue ei ole sisällynyt 1. vaihemaakuntakaavan taustaselvityksissä tutkittuihin tuulivoimarakentamisen alueisiin, ei ole ollut esteenä yleiskaavan hyväksymiselle.”

4.5 Kansallisen turvallisuuden huomioon ottaminen

Kuten edellä on todettu, on Suomen kansallisena tavoitteena edelleen kasvattaa tuulivoiman osuutta energiantuotannossa. Tuulivoimaloiden rakentaminen ei kuitenkaan ole mahdollista esimerkiksi alueille, joissa ne haittaisivat Puolustusvoimien toimintaa, kuten aluevalvontaa. Tuulivoimarakentamisen vaikutukset Puolustusvoimien toimintaan tulee selvittää mahdollisimman aikaisessa suunnitteluvaiheessa yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa. Tuulivoimahankkeilta on käytännössä edellytetty Puolustusvoimien myönteistä lausuntoa. Lausunnossa arvioidaan hankkeen lentoeste- ja tutkavaikutuksia sekä vaikutuksia kiinteisiin linkkiyhteyksiin, Puolustusvoimien alueellisiin toimintaedellytyksiin sekä merituulivoiman tapauksessa vedenalaisiin valvontasensoreihin.²¹⁹

²¹⁸ Ks. esim. Turun HaO 22.6.2020 20/0138/1, Hämeenlinnan HaO 3.6.2016 16/0250/2.

²¹⁹ Valtioneuvosto 2021, s. 151, Ympäristöministeriö 2016a, s. 96.

Aikaisemmin Puolustusvoimien toiminnan huomioimisvelvollisuus perustui pääosin MRL 24 §:ään, jonka mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Tuulivoimaosayleiskaavoituksen vaikutusten arvioinnissa tulee kaavahierarkian mukaisesti osoittaa, ettei kaavaratkaisu ole ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on tarpeen varmistaa valtakunnan kokonaisturvallisuuden edellytykset, kuten maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustoimen ja huoltovarmuuden tarpeet.²²⁰

Sittemmin maankäyttö- ja rakennuslakiin on lisätty nimenomainen säännös kansalliseen turvallisuuteen liittyvien intressien huomioimisesta lailla 467/2019. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen säännöksen (MRL 4 a §) mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Säännöksen esitöiden mukaan pykälän tarkoituksena on korostaa tarvetta ennakkollisesti ottaa huomioon kaavoituksessa kansallisen turvallisuuden turvaamiseen tarvittavien alueiden kehittämismahdollisuudet sekä estää muulla alueidenkäytöllä edellä mainittujen toimintamahdollisuuksien heikentäminen. Esitöissä viitataan myös kaavojen vaikutusten arviointisäännökseen, MRL 9 §:ään. Esitöiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa kaavoitusviranomaisen on selvitettävä maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti yhteistyössä asianomaisten erityisviranomaisten kanssa laadittavan kaavan merkittävät vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen.²²¹

MRL 4a § on luonteeltaan velvoittava, jota korostavat säännöksessä käytetyt sanamuodot ”*on turvattava*” ja ”*on varmistettava*”. Säännös koskee kaikkia kaavatasoja mukaan lukien osayleiskaavatason ja se velvoittaa kaavoitusviranomaisia huomioimaan kansallisen turvallisuuden kaavoituksessa. Säännös antaa selkeämmän lainsäädännöllisen perustan aluevalvontaan kohdistuvien vaikutusten huomioon ottamiselle osana kaavoitusta.²²²

²²⁰ YM/2017/81, s. 7.

²²¹ HE 253/2018, s. 45.

²²² Valtioneuvosto 2021, s. 153–154.

Puolustusvoimien huomioiminen on korostunut alueilla, joilla tuulivoimalat voisivat haitata esimerkiksi aluevalvontaa. Mikäli tuulivoima-alueella arvioidaan olevan vaikutuksia Puolustusvoimien valvontajärjestelmiin, tulee teettää erillinen tutkavaikutusselvitys Puolustusvoimien hyväksymällä toimijalla, joka on VTT. Tällöin Pääesikunta voi lausua tuulivoima-alueen lopullisesta hyväksyttävyydestä vasta erillisen tutkavaikutusselvityksen valmistumisen jälkeen.²²³

Tutkimusaineiston hallinto-oikeuskäytännöstä nousi esiin muutama tapaus, joissa hallinto-oikeus on kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen kaavan hyväksymisestä, koska tuulivoimarakentamisen kielteisiä vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan ei ollut riittävästi selvitetty. Turun HaO:n 28.12.2016 antamassa lainvoimaisessa ratkaisussa 16/0277/1 otettiin kantaa siihen, voidaanko Puolustusvoimien kannan selvittäminen jättää vasta rakennuslupavaiheeseen:

”Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka mahdollisti enintään 6:n tuulivoimalan tuulivoimapuiston rakentamisen. Kaava oli laadittu maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n tarkoittamana oikeusvaikutteisena yleiskaavana ja sitä voitiin käyttää kaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakennuslupan myöntämisen perusteena.

Puolustusvoimien edustajan todettua kaavoituksen alkuvaiheessa, ettei tuulivoimapuiston rakentamisella ole kielteisiä vaikutuksia Puolustusvoimien ilmavalvontajärjestelmiin, voimaloiden mahdollisia tutkavaikutuksia ei enempää selvitetty. Kaavoituksen myöhemmässä vaiheessa Puolustusvoimien kanta tiukentui ja osayleiskaavaan sisällytettiin kaavamääräys, jonka mukaan tuulivoimaloiden rakennuslupan myöntäminen edellyttää Puolustusvoimien hyväksyntää. Hallinto-oikeus kumosi kunnanvaltuuston päätöksen kaavan hyväksymisestä. Päätöksensä perusteluissa hallinto-oikeus totesi, että tuulivoimayleiskaavan toteuttamisen yhtenä vaikutuksena on pidettävä voimaloiden mahdollisia haittavaikutuksia Puolustusvoimien ilmavalvontajärjestelmiin. Puolustusvoimien hyväksyntää edellyttävä kaavamääräys mahdollisti sen, että Puolustusvoimat voi rakennuslupamenettelyn yhteydessä edellyttää tuulivoimaloiden ilmavalvontajärjestelmiin mahdollisesti aiheutuvien haittavaikutusten selvittämistä. Kaavamääräys kuitenkin tarkoitti myös sitä, että vastoin sitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rakennuslupan myöntämisen edellytyksistä ja lupaa koskevasta päätöksenteosta, Puolustusvoimille oli annettu oikeus ratkaista, voidaanko kaavan mukaisille tuulivoimaloille myöntää rakennuslupa.

Yleiskaavaan ei voida liittää kaavamääräystä, joka tosiasiallisesti merkitsee sitä, että kaavan salliman tuulivoimarakentamisen toteuttamisedellytykset ratkaistaan vasta

²²³ Ympäristöministeriö 2016a, s. 96–97.

voimaloiden rakennuslupamenettelyssä. Kysymyksessä oleva osayleiskaava ei siten maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n edellyttämällä tavalla riittävästi ohjannut rakentamista. Kaavan toteuttamisen vaikutukset myös voimaloiden mahdollisten tutkavaikutusten osalta olisi tullut selvittää jo kaavaa laadittaessa ja näiden selvitysten perusteella ratkaista, olisiko kaava ollut laadittavissa siten, että se myös edistää maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista.”

Puolustusvoimien kannan etukäteisen selvittämisen laiminlyönti johti kaavojen hyväksymispäätösten hylkäämiseen lainvastaisena myös kolmessa Itä-Suomen HaO:n tapauksessa.²²⁴ Tapauksissa oli kyse kolmesta erillisestä MRL 77a §:n tarkoittamasta oikeusvaikutteisesta tuulivoimaosayleiskaavasta, jotka kunnanvaltuusto hyväksyi. Yhden tuulivoimaosayleiskaavan yhteydessä laaditun VTT:n tutkavaikutusselvityksestä kävi ilmi, että alueelle suunniteltujen tuulivoimaloiden häiriövaikutukset haittaavat merkittävästi Puolustusvoimien aluevalvontatehtävän toteuttamista. Kahden tuulivoimayleiskaavan yhteydessä erillisiä tutkavaikutusselvityksiä ei laadittu. Pääesikunnan logistiikkaosasto oli kaavan laatimisen aikana antamassaan lausunnossaan korostanut tuulivoimaloiden vaikutusten selvittämistarvetta, sillä suunnittelualueet sijaitsivat ilmavalvontatutkien vaikutusalueella.

Ratkaisuissaan hallinto-oikeus arvioi, että ilman selvitystä suunniteltujen tuulivoimaloiden vaikutuksista ilmavalvontatutkiin tai muihinkaan Puolustusvoimien toimintoihin, ei voitu arvioida kaavan vaikutuksia Puolustusvoimien toimintaan ja sitä, täyttävätkö kaavat tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset eikä sitä, onko kaava laadittu siten, että se edistää maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita koskevien alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista. Hallinto-oikeus totesi, että valituksenalaiset päätökset eivät perustuneet maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittäviin selvityksiin kaavan vaikutuksista Puolustusvoimien toimintaan.

Oikeuskäytäntö osoittaa, että tuulivoimaosayleiskaavan lainmukaisuus edellyttää sitä, että kaavan vaikutusten arvioinnissa on huomioitu kansallinen turvallisuus. Käytännössä

²²⁴ Itä-Suomen HaO 22.3.2017 17/0061/3, Itä-Suomen HaO 22.3.2017 17/0060/3 ja Itä-Suomen HaO 22.3.2017 17/0059/3.

Puolustusvoimien myönteinen suhtautuminen on tuulivoimahankkeen ehdoton edellytys. Puolustusvoimien hyväksyntä tulee hankkia jo kaavoituksen aikana, eikä vaikutusten tai Puolustusvoimien kannan selvittämistä voi jättää rakennuslupavaiheeseen.²²⁵ MRL:n muutoksella (467/2019) on pyritty entisestään korostamaan kansallisen turvallisuuden ennakkollista huomioimista kaavoituksessa.

4.6 Merkittävät vaikutukset arvioiva suunnittelu

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Laadittavien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin yksityiskohtaisuuteen vaikuttavat kaavan tehtävä, tarkoitus, hankkeen erityispiirteet sekä vaikutusten merkittävyys. Vaikutusten merkittävyys riippuu vaikutusten ominaisuuksista, kuten esimerkiksi niiden voimakkuudesta, laajuudesta ja kohdentumisesta. Merkittävyyteen vaikuttaa myös vaikutusalueen nykytila ja muutosherkkyys. Vaikutusten arvioinnin riittävyden kannalta on olennaista, että merkittäviksi tunnistettuja vaikutuksia on arvioitu suhteessa kaavan sisältövaatimuksiin ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä kaavalle asetettuihin tavoitteisiin. Muita riittävyden kriteereitä ovat esimerkiksi kerätyn tiedon laatu ja käyttökelpoisuus sekä arvioinnin toteutustapaan liittyvät tekijät.²²⁶ Kaikkia vaikutuksia ei kuitenkaan ole tarpeen eikä mahdollista selvittää yhtä yksityiskohtaisesti, joten arviointia joudutaan aina suuntaamaan merkittäviin vaikutuksiin.²²⁷

Tutkimusaineistona olevassa oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös asioihin, joiden selvittämistä ei ole edellytetty MRL 9 §:n vaatimusten täyttämiseksi. Selvittämisvelvollisuuden rajausta on käsitelty tapauksessa KHO 2020:2641. Ratkaisu osoittaa, ettei osayleiskaavan vaikutuksia susiin ja muihin alueella esiintyviin suurpetoihin ole välttämätöntä kaavaa laadittaessa erityisesti selvittää mikäli voidaan osoittaa, ettei kaavan vaikutusalue ole kaavan hyväksymisajankohtana susien tai muidenkaan suurpetojen keskeistä

²²⁵ Valtioneuvosto 2021, s. 71–72. Selvityksen yhtenä tuulivoiman hankekehitystä sujuvoittavana ehdotuksena on lisätä hankekehittäjien ja puolustusvoimien välistä vuoropuhelua entisestään siten, että Puolustusvoimat esittäisi hanketoimijoille, millä reunaehdoilla tuulivoimahanke voisi olla toteutettavissa kansallista turvallisuutta heikentämättä.

²²⁶ Ympäristöministeriö 2006, s. 27–30.

²²⁷ Tuulivoimahankkeiden vaikutusmekanismit ovat pääpiirteissään samankaltaisia, joten vaikutusten arvioinnissa korostuu vaikutusalueen erityispiirteiden, kuten alueella esiintyvien suojeltujen arvojen huomioiminen.

elin- tai pesimäaluetta. Tapauksessa oli kyse niin sanotun direktiivilajin suojelusta, joten LSL:n 49.1 §:n mukainen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskeva kielto on otettava huomioon kaavaa toteutettaessa:

”Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimaosayleiskaavan, joka mahdollisti yhteensä 36 tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueiksi (tv) osoitetuille alueille. Muutoksenhakijat olivat vaatineet osayleiskaavan kumoamista muun ohella sillä perusteella, että alueella esiintyy susia. Lisäksi he olivat esittäneet, että tuulivoimaloiden vaikutus suurpetoihin oli tunnetusti haitallinen ja ettei suurpetoja ollut otettu luontoselvityksissä lainkaan huomioon.

Kaupunginhallituksen ja muutoksenhakijoiden korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittämät selvitykset osoittivat yhdenmukaisesti, ettei kaava-alueella tai sen lähiympäristössä ollut kaavan hyväksymisajankohtana susireviirejä eikä kaava-alue ollut kaavan hyväksymisajankohtana ollut susien tai muidenkaan suurpetojen keskeistä elin- tai pesimäaluetta. Osayleiskaava oli siten perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin siitä huolimatta, että osayleiskaavan vaikutuksia susiin ja muihin alueella esiintyviin suurpetoihin ei ollut kaavaa laadittaessa erityisesti selvitetty.

Kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten riittävyttä ja sisältövaatimusten täytymistä arvioitiin kaavan hyväksymisajankohdan tilanteen perusteella. Asiassa ei siten ollut merkitystä sillä, että alueelle oli osayleiskaavan hyväksymisen jälkeen mahdollisesti muodostunut susireviirejä. Koska susi oli luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettu laji, kaavan toteuttamisessa oli otettava huomioon, ettei luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttiin perustuvaa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevaa kieltoa rikottu.”

Tapauksen KHO 2019:2295 hallinto-oikeuskäsittelyssä Pohjois-Suomen hallinto-oikeus otti ratkaisussaan 27.12.2017 17/0318/1 kantaa pienvesistöselvityksiltä ja rakentamista koskevilta selvityksiltä edellytettävään tarkkuuteen. Selvityksiä ei pidetty tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusten arvioimiseksi riittämättömiksi sen vuoksi, että suunnittelualueen pienvesistöjen sijaintitietoja ei ollut yksilöity tai maarakennustöiden yksityiskohtaisia suunnitelmia ei ollut laadittu:

”Selvityksissä on riittävällä tavalla kiinnitetty huomiota tuulipuiston rakentamisen ja toiminnan aikaisiin vesistöihin kohdistuviin vaikutuksiin. Kysymyksessä olevia selvityksiä ei ole pidettävä kaavan mahdollistaman tuulivoimarakentamisen vaikutusten arvioimiseksi riittämättöminä pelkästään sen johdosta, että tuulipuiston suunnittelualueella olevien pienvesistöjen tarkempia sijaintitietoja ei ole yksilöity tarkemmin selvityksissä ja vaikutustenarvioinneissa. Kun otetaan huomioon, että

osayleiskaavalla varataan alueet tuulivoimarakentamiseen, eikä siinä ratkaista tuulivoimaloiden rakentamiseen liittyviä käytännön kysymyksiä, kaavoituksen yhteydessä ei ole tullut laatia myöskään valituksessa tarkoitettuja maa-ainesten määriä koskevia laskelmia tai maanrakennustöiden yksityiskohtaisia suunnitelmia.”

Hämeenlinnan HaO totesi tuulivoimaosayleiskaavaa koskevassa ratkaisussaan 3.6.2016 16/0248/2, että selvitysten laatiminen tuulivoimaloiden purkamiskustannuksista ja syntyvästä jätteestä ei ole ollut kaavan vaikutusten arvioimiseksi tarpeen. Tehtyjä selvityksiä ei voida pitää epäluotettavina pelkästään siitä syystä, että ne on laadittu kaavoittajan tai kaavan laatineen konsultin toimeksiannosta. Selvitystä ei voida pitää epäluotettavana yksinomaan silläkään perusteella, että selvitystä tehtäessä ei ole otettu yhteyttä paikallisiin luontoharrastajiin.

Pohjois-Suomen HaO:n tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymistä koskevassa ratkaisussa 31.8.2020 20/0678/1 HaO katsoi yhden kesän aikana tehdyt lepakkoselvitykset riittäviksi, vaikka kyseinen kesä oli valituksen mukaan kylmä ja sateinen:

”Tehdyssä lepakkoselvityksessä ei ole havaittu viitteitä lepakkojen esiintymisestä alueella. Näin ollen ja kun otetaan huomioon, mitä selvityksessä on todettu alueen soveltuvuudesta lepakoiden elinympäristöksi, lepakoille osayleiskaavan mukaisesta maankäytöstä aiheutuvia vaikutuksia on mahdollista arvioida tehdyn selvityksen perusteella, vaikka sääolosuhteet eivät ole olleet havainnoinnin kannalta parhaat mahdolliset.”

Tapauksessa KHO 2018:1121 yhtenä valitusperusteena olivat puutteelliset selvitykset melun kulkeutumisesta kallioperän kautta lähellä sijaitseviin asuinrakennuksiin. Lähimmät asuinrakennukset sijoittuivat noin kilometrin etäisyydelle tuulivoimalasta. Ratkaisunsa perusteluissa KHO viittasi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisuun 17.2.2017 17/0058/2, jonka mukaan seismisen värinän vaikutuksia ei ollut tarpeen selvittää:

”Tuulivoimaloista johtuvalle maaperän värinälle ei ole ohje- tai raja-arvoja. Tuulivoimalan numero 4 luoteis-länsipuolella on laajahko suoalue. Tämä ja tuulivoimaloiden ja asutuksen välinen etäisyys huomioiden mahdollista seismistä aaltoliikettä maaperään ei ole ollut tarpeen selvittää.”

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Keskeiset tutkimustulokset

Tutkielmassa käsiteltiin MRL 9 §:n mukaisten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyttä maatuulivoimahankkeiden tuulivoimaosayleiskaavoituksessa. Tutkielman tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, miten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyys on määritelty laissa ja lain esitöissä. Lisäksi tavoitteena oli määritellä niitä asioita, joita tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida, jotta kaava tulkitaan lainmukaiseksi. Tutkielmassa käsiteltiin tekijöitä, joilla tuomioistuimet ovat arvioineet ja perustelleet tuulivoimaosayleiskaavojen selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyttä. Tutkielmassa nostettiin myös esiin lainsäädännöstä, viranomaisohjeista ja oikeuskäytännöstä johdettuja teemoja, jotka huomioimalla tuulivoimahankkeiden kehittäjät ja tuulivoimaosayleiskaavojen laatijat pystyvät paremmin varmistamaan kaavan lainmukaisuuden.

Tuulivoimaosayleiskaavoituksen ympäristövaikutusten arvioinnin keskeisin säännös on MRL 9 §, jonka mukaan kaikkien kaavojen tulee perustua riittäviin, merkittävät vaikutukset arvioiviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Säännöksen taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista eli niin sanottu SEA-direktiivi (2001/42/EY). MRL 9 §:n vaikutusten arviointivelvollisuutta koskevaa säännöstä täydentää MRA 1 §, joka täsmentää kaavoitusmenettelyssä arvioitavia vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin riittävyttä ja kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa tulee myös punnita, täyttääkö laadittu tuulivoimaosayleiskaava sille asetetut sisältövaatimukset (MRL 39 § ja MRL 77b §). Laaditut selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat keskeiset keinot arvioida sitä, täyttääkö kaava sille laissa asetetut sisältövaatimukset eli onko kaava lainmukainen.²²⁸

Kaavoituksen vaikutusten arvioinnin keskeisimmäksi oikeudellisen ohjauskeinoksi on muotoutunut MRL 9 §, jota tulee tulkita tapauskohtaisesti. Säännös on joustava ja tapauskohtaisesti tarkasteltava, koska Suomessa laadittavat kaavat voivat olla hyvin erilaisia

²²⁸ Ympäristöministeriö 2016a, s. 68.

esimerkiksi tarkkuustasoltaan tai laajuudeltaan. Eri tuulivoimahankkeisiin liittyy pääsääntöisesti samankaltaisia vaikutusmekanismeja, jotka poikkeavat muiden maankäyttömuotojen vaikutuksista. Tämän vuoksi vaikutusten arviointia koskevat tulkinnat ovat sovellettavissa useimpiin tuulivoimahankkeisiin. Ympäristöministeriö on julkaissut useita yksinomaan tuulivoimarakentamista käsitteleviä oppaita, joiden myötä on muotoutunut vakiintuneita tuulivoimahankkeiden selvitys- ja vaikutusten arviointimenetelmiä. Ympäristöministeriön ohjeista johdettavia suosituksia on myös hyödynnetty kaavoituksen viranomaisohjauksessa ja hallintotuomioistuinten kaavavalituksia koskevissa ratkaisuissa. Tuulivoimahankkeiden erityispiirteiden vuoksi on myös laadittu nimenomaan tuulivoima-alaa koskevaa sääntelyä, josta esimerkkinä ovat tuulivoimameluasetus ja MRL:n tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset. Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyyden saavuttamista tukee se, että kaavan laatimisessa huomioidaan vaikutusten arviointia koskevat säädökset, ympäristöhallinnon laatimat ohjeet ja viranomaisilta saadut ohjeet. Viranomaisohjauksen ja sidosryhmiltä saadun palautteen avulla kaavan laatija pystyy jo varhaisessa vaiheessa paremmin suunnittelemaan kaavan vaikutusten arviointiin tarvittavat selvitykset ja huomioimaan vaikutusalueen erityispiirteet ja arvot.

Tutkimusaineisto keskittyi viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön, joten tutkielmassa ei käsitelty sitä, ovatko tuulivoimaosayleiskaavoissa laaditut vaikutusten arvioinnit vastanneet paremmin lainsäädännön vaatimuksia kuin esimerkiksi kymmenen vuotta sitten. On oletettavaa, että tuulivoimaosayleiskaavojen selvitys- ja vaikutusten arviointimenetelmät ovat jossain määrin vakiintuneet. Tämän taustalla saattaa olla esimerkiksi tuulivoiman ympäristövaikutuksia koskevan tiedon lisääntyminen, ympäristöhallinnon ohjeiden ja oikeuskäytännön ohjausvaikutuksen lisääntyminen sekä hankekehittäjien ja kaavoja laativien konsulttien kokemuksen karttuminen.

Hankekehittäjien ymmärrys tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutuksista ja luvitukseen liittyvistä riskeistä on saattanut lisääntyä viimeisten vuosien aikana. Tämä on voinut johtaa siihen, ettei tuulivoimahankkeita välttämättä lähdetä kehittämään sellaisille alueille, joihin lainsäädännön vaatimukset täyttävän tuulivoimaosayleiskaavan laatiminen olisi haastavaa. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi Puolustusvoimien aluevalvonnan kannalta keskeiset alueet tai alueet, joilla sijaitsee tiukasti suojeltujen eläinlajien elinympäristöjä.

Tutkielmassa käsitelty oikeuskäytäntö osoitti, että kaavan hyväksymispäätöksiä koskevista valituksista vain pieni osa menestyy. Yksi yleisimmistä valitusperusteista liittyi puutteellisiin tai muutoin virheellisiin meluselvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Meluun liittyvät valitusperusteet menestyivät heikosti. Tämän taustalla on todennäköisesti meluselvitysten toteuttamista koskeva yksityiskohtainen ympäristöhallinnon ohjeistus ja ohjeavot, joihin laadittujen melumallinnusten tuloksia peilataan. Meluvaikutusten lisäksi toinen yleinen valituksissa käsitelty teema liittyi puutteellisiin maisemavaikutusten arviointeihin. Tutkimusaineisto osoitti, että Ympäristöministeriön maisemavaikutusten arvioinnin ohjeessa²²⁹ suositellut selvitykset ja arviointimenetelmät katsottiin pääsääntöisesti riittäviksi. Maisemavaikutusten arviointi poikkeaa meluvaikutusten arvioinnista siinä, ettei maisemavaikutusten arviointiin ole yhtä yksiselitteisiä ja toistettavissa olevia menetelmiä tai mitattavissa olevia raja-arvoja. Tällöin korostuu selvitysten ja vaikutusten arvioinnin laatijan kyky tunnistaa kyseessä olevan tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusalueeseen soveltuvat menetelmät ja vaikutusalueen maisemalliset arvokohteet. Olennaista on, että laadittujen arviointien perusteella voidaan punnita täytyvätkö kaavalle asetetut sisältövaatimukset.

MRL 9 §:n selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyys arviointiin liittyy keskeisesti yleiskaavan ja tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan sisältövaatimukset. Sisältövaatimukset määrittelevät ne oikeudelliset vaatimukset, jotka yleiskaavan tulee täyttää, jotta se voidaan hyväksyä. Sisältövaatimusten täytyminen voidaan osoittaa selvitysten ja vaikutusten arvioinnin avulla. Tuulivoimaosayleiskaavaa varten tulee laatia sellaiset selvitykset ja vaikutusten arvioinnit, joiden nojalla voi luotettavasti arvioida sitä, oliko kaavan toteuttaminen sovitettavissa asianmukaisesti yhteen sisältövaatimuksen kanssa. Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin perusteella tulee voida poissulkea myös muut, esimerkiksi LSL 49.1 §:ssä kielletyt vaikutukset.²³⁰ Huomionarvoista on se, että täysin kattavat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit eivät johda lainmukaisuuteen, mikäli laadittu kaava ei täytä sille asetettuja sisältövaatimuksia. Näin olleen parhaat mahdollisetkaan selvitykset eivät mahdollista lainmukaisen tuulivoimaosayleiskaavan laatimista, mikäli kaava ei ole yhteensovitettavissa esimerkiksi maisemallisten tai ympäristöllisten arvojen kanssa.

²²⁹ Ympäristöministeriö 2016b.

²³⁰ Ks. KHO 2019:160.

Tutkielmassa käsiteltiin myös viranomaisohjauksen merkitystä. MRL:n toimivuuden arvioinnissa on korostettu varhaisen viranomaisohjauksen merkitystä. Viranomaisilla on keskeinen rooli arvioitaessa laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyttä. Vaikutusten arvioinnin riittävyuden punninnassa keskeistä ei ole pelkästään valitut selvitys- ja vaikutusten arvioinnin menetelmät. Lisäksi merkitystä tulee antaa myös selvitysten laadulle, joihin vaikuttavat esimerkiksi niiden laatimisajankohta ja alueellinen kohdentuminen. Vaikutusten arvioinnissa merkitystä tulee antaa esimerkiksi arviointimenetelmän laadulle ja miten keskeiset tulokset on raportoitu kaavaselostuksessa. Viranomaiset ohjaavat hankekehittäjiä ja kaavan laatijoita oikeanlaisten menetelmien valintaan ja ottavat kaavoituksen aikana kantaa vaikutusten arvioinnin riittävyteen.

Nykyinen vaikutusten arviointia koskeva sääntely edellyttää tapauskohtaista tarkastelua vaikutusten arviointien ja niiden pohjana olevien selvitysten riittävydestä. Nykyinen sääntely korostaa tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusalueella sijaitsevien erityispiirteiden huomioimista niin selvityksissä kuin vaikutusten arvioinneissakin. Vaikka tuulivoimahankkeiden vaikutusmekanismit ovat eri hankkeissa melko samankaltaisia esimerkiksi maisema-, melu- ja maankäyttövaikutuksineen, ovat tuulivoimaloiden sijaintialueet ominaispiirteineen hyvin erilaisia. Kaava-alueen läheisyydessä saattaa hankkeesta riippuen sijaita runsaasti asutusta, tai ihmistoiminnan kannalta herkkiä kohteita. Kaava-alue saattaa sijaita maisemallisesti arvokkaan alueen läheisyydessä tai tuulivoipuiston vaikutukset saattavat ulottua arvokkaisiin luontokohteisiin. Tuulivoimaosayleiskaavojen selvityksissä ja vaikutusten arvioinnissa on keskeistä tunnistaa ja käsitellä kaavan vaikutusalueelle sijoittuvat niin sanotut huomioitavat kohteet.

Tuulivoimahankkeet sijoittuvat lähes aina alueille, joiden luonnonympäristöä ei tunneta yksityiskohtaisesti.²³¹ Ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä tehtävien selvitysten yhteydessä ei siis käytännössä voida päästä täyteen varmuuteen esimerkiksi direktiivilajien esiintymisestä alueella. On myös melko yleistä, että luonnonympäristössä tapahtuu muutoksia kaavoituksen aikana ja ennen tuulivoimahankkeen rakentamista. Teollisen mittakaavan lukuisista tuulivoimaloista koostuvat tuulivoimapuistot ovat melko uusi asia ja

²³¹ Tästä poikkeuksena saattavat olla esimerkiksi teollisuusalueille sijoittuvat tuulivoimahankkeet, jotka kuitenkin muodostavat lukumääräisesti hyvin pienen osan Suomen tuulivoimahankkeista.

tuulivoimaloiden koko on kasvanut. Lisäksi tuulivoimaloiden vaikutuksista esimerkiksi tiettyihin eläinlajeihin on vielä melko niukasti tutkimustietoa. Vaikutusten arviointiin jäävillä epävarmuuksilla on merkitystä varovaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Ympäristöoikeuden suojeluperiaatteet suojaavat ennen kaikkea ympäristöä, ihmisten terveyttä ja muita ympäristöön tukeutuvia yleisiä ja yksityisiä etuja sekä viranomaisten että yksityishenkilöiden toimilta.²³² Varovaisuusperiaatteen mukaan tiettyihin ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen tuon toimenpiteen seurauksista.²³³ Oikeustieteen perinteiset todistustaan tai näyttötaakan jakamista koskevat opit eivät ole suoraan sovellettavissa ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, sillä varovaisuusperiaate edellyttää epävarmuuden tulkitsemista ympäristön hyväksi.²³⁴ Ympäristölainsäädännössä yleisesti omaksutun periaatteen mukaan haitallisten ympäristövaikutusten riskiin on varauduttava ennalta. Voidaankin puhua varautumisperiaatteesta, jonka yhtenä elementtinä on varovaisuusperiaate. Varautumisperiaatetta ilmentävät esimerkiksi ympäristölliset lupajärjestelmät, jotka edellyttävät vaikutusten selvittämistä ennakolta ja joilla pyritään ennaltaehkäisemään peruuttamattomat ja haitalliset ympäristövaikutukset.²³⁵ Tutkimusaineistossa varovaisuusperiaatteen noudattamista käsitteli esimerkiksi vuosikirjapäätös KHO 2019:160, jossa KHO:n ratkaistavana oli esimerkiksi oliko osayleiskaava perustunut susien elin- ja lisääntymisalueelle kohdistuvien vaikutusten osalta riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Edellä kuvattu tilanne eläinlajikohtaisen tutkimustiedon puuttumisesta ja ympäristöoikeudellisen varovaisuusperiaatteen noudattamisesta on tuulivoimaosayleiskaavojen laatijoille haasteellinen. Kaavan laatijoilla saattaa olla menetelmällisesti haastavaa osoittaa ja täysin poissulkea se, ettei kaavan toteuttamisesta aiheudu MRL:n sisältövaatimusten tai LSL:n säännösten vastaisia vaikutuksia.

²³² Kokko 2017, s. 161–162.

²³³ Kuusiniemi ym. 2013, s. 88.

²³⁴ Ekroos ym. 2010, s. 23.

²³⁵ Ibid.

5.2 MRL:n kokonaisuudistus ja jatkotutkimusaiheita

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on ollut käynnissä vuodesta 2018 lähtien. MRL:n kokonaisuudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen, rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. YM on lähettänyt ehdotuksen hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön lausuntokierrokselle syyskuussa 2021, ja tavoitteena on se, että lakiesitys annettaisiin eduskunnalle vuoden 2022 aikana.²³⁶

Hallituksen esitysluonnoksen²³⁷ mukaan säännökset tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten selvittämisestä pysyisivät sisällöltään suunnilleen nykyisen kaltaisena, joskin sanamuodot tarkentuisivat useilta osin.²³⁸ Vaikutusten arvioinnista säädettäisiin erillisessä luvussa, joka koostuu kahdesta pykälästä. Luvun ensimmäisessä pykälässä säädettäisiin miten kaavan vaikutuksia tulisi kaavaa laadittaessa selvittää. Pykälä säilyisi pääosin nykyisen lain mukaisessa muodossa pienin tarkistuksin. Pykälän 1 momentin mukaan kaavan tulisi perustua kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun, mikä vastaisi nykyistä paremmin SOVA-direktiivissä (2001/42/EY) käytettyä ilmaisua. Muutoksena nykyiseen säännökseen puhuttaisiin myös suunnittelun edellyttämästä tarpeellisesta tiedosta ja selvityksistä. Tällä tarkoitetaan laajasti suunnittelun aikana ja ennen sitä kertynyttä ja hankittavaa suunnittelua palvelevaa tietoa, joka voisi perustua niin tutkimuksiin, selvityksiin kuin myös osallisilta vuorovaikutusmenettelyn kautta kerättävään tietoon ja aineistoon. Vaikutuksiin sisältyisi edelleen laaja ympäristökäsite.²³⁹

Luvun toisessa pykälässä säädettäisiin kaavan laadintaan liittyvän vaikutusten selvittämisen laajuudesta ja tarkkuudesta. Pykälä sisältäisi nykyisessä MRA 1 §:ssä määriteltyjen kaavaa laadittaessa arvioitavat vaikutustyyppit. Vaikutusten selvittämisen kohdentumista ja laajuutta täsmennettäisiin siten, että myös terveyteen ja viihtyvyyteen sekä ilmastonmuutoksen

²³⁶ Ympäristöministeriö 2021.

²³⁷ Lausuntopalvelu 2021.

²³⁸ Vaikutusten arviointia koskevien säännösten valmistelussa oli tarkasteltu myös vaihtoehtoa, jossa SOVA-direktiivin (2001/42/EY) velvoitteet olisivat koskeneet vain osaa kaavoista. Siitä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin, koska se olisi johtanut vaikeasti sovellettaviin menettelyihin arvioitaessa, mitä säännöksiä kussakin kaavahankkeessa olisi noudatettava.

²³⁹ Lausuntopalvelu 2021, s. 309.

hillintään ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät todennäköisesti merkittävät vaikutukset olisi arvioitava kaavaprosessien yhteydessä. Lisäksi elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin liittyviä vaikutuksia olisi tarkasteltava aiempaa laajemmin. Arvioitavien vaikutusten täsmentämisellä on haluttu ottaa paremmin huomioon SOVA-direktiivin (2001/42/EY) liitteessä 1 käytetyt käsitteet sekä korostaa ilmastonmuutokseen liittyvien vaikutusten selvittämistä alueiden käytön suunnittelussa.²⁴⁰ Mikäli lakiluonnoksen vaikutusten arviointia koskevat säännökset tulevat voimaan, ei se todennäköisesti muuttaisi nykyistä vaikutusten arviointikäytäntöä merkittävästi. Vaikutusten arviointi saattaisi täsmentyä esimerkiksi ilmastovaikutusten arvioinnin osalta. Kaavoituksessa saatettaisiin jatkossa edellyttää kattavampaa laskelmaa kaavan toteuttamisen ilmastopäästöistä.

Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset pysyisivät esitysluonnoksen mukaan nykyisen kaltaisina.²⁴¹ Hallituksen esitysluonnoksessa yleiskaavan lainmukaisuuden arvioinnin perusteena olevat yleiskaavan sisältövaatimukset pysyisivät myös suurelta osin nykyisen MRL:n kaltaisina. Lisäksi tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisen sisältövaatimukset siirtyisivät uuteen lakiin nykyisen kaltaisina. Sisältövaatimusten sijaan lakiluonnoksessa käytetään termiä ”*laadulliset vaatimukset*”. Yleiskaava laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi viherrakenteen jatkuvuuteen sekä luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen. Yleiskaavoja laadittaessa tulee kiinnittää erityistä huomioita myös maisemaan sekä rakennettuun ympäristöön sisältyvien erityisten arvojen turvaamiseen ja vaalimiseen. Laadullisten vaatimusten täsmentyminen ja etenkin uusi vaatimus luonnon monimuotoisuuden huomioimisesta saattaa johtaa selvityksille ja vaikutusten arvioinnille asetettavien vaatimusten tiukentumiseen. Yksi tuulivoimarakentamisen näkökulmasta keskeinen esitysluonnoksessa ehdotettu muutos liittyy maakuntakaavan ohjausvaikutuksen muuttumiseen. Jatkossa tuulivoima olisi yksi maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön ulkopuolelle jäävistä alueidenkäyttömuodoista.²⁴²

²⁴⁰ Lausuntopalvelu 2021, s. 310.

²⁴¹ Yksi tuulivoimarakentamisen näkökulmasta keskeinen esitysluonnoksessa ehdotettu muutos liittyy maakuntakaavan ohjausvaikutuksen muuttumiseen. Jatkossa tuulivoima olisi yksi maakuntakaavan oikeusvaikutteisen sisällön ulkopuolelle jäävistä alueidenkäyttömuodoista.

²⁴² Lausuntopalvelu 2021.

Tutkielman pääasiallisina oikeuslähteinä olivat säädökset, lakien esityöt sekä hallintotuomioistuinten ratkaisut. Tuulivoimaosayleiskaavoja koskevaa oikeuskäytäntöä on hyvin paljon ja oikeuskäytännön määrä tulee todennäköisesti kasvamaan runsaasti tulevina vuosina johtuen suuresta vireillä olevien hankkeiden määrästä ja siitä, että useimmista tuulivoimaosayleiskaavoista valitetaan. Tutkielmassa käsiteltiin vaikutusten arvioinnin riittävyyttä melko laajasta näkökulmasta ja keskittyen ainoastaan viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön. Yksi mahdollinen jatkotutkimusaihe olisi tutkia kvantitatiivisin menetelmin tuulivoimaosayleiskaavoja koskevaa ratkaisukäytäntöä.²⁴³ Tässä tutkielmassa käsiteltiin yleisellä tasolla useita tuulivoimahankkeiden vaikutusmekanismeja ja niihin liittyvien vaikutusten arviointien riittävyyttä. Toisena jatkotutkimusaiheena olisi tarkastella systemaatisemmin yksittäisten vaikutustyyppien sääntelykehikkoa ja vaikutuskohtaista oikeuskäytäntöä. Tutkimusaineistosta voitiin havaita, että useimmissa oikeustapauksissa käsiteltiin vaikutusten arvioinnin lisäksi myös tuulivoimaosayleiskaavoista päättäneiden kunnanvaltuutettujen esteellisyyttä. Tuulivoimaosayleiskaavojen esteellisyyttä koskevaa oikeuskäytäntöä on erittäin runsaasti jatkotutkimusta ajatellen.

Tuulivoiman edistämisen ja toisaalta kestäväen kehityksen periaatteen näkökulmasta olisi hyödyllistä tutkia laajemmin tuulivoiman vaikutuksia esimerkiksi eläinlajeihin, luontoon, maisemaan tai ihmisten elinoloihin. Myös tuulivoimaloiden koon kasvamisen vaikutusten ja hankkeiden yhteisvaikutusten tutkiminen tuottaisi hyödyllistä lisätietoa tuulivoimahankkeiden kehittämiseen. Laajemman taustatutkimuksen avulla tuulivoimahankkeet olisi mahdollista suunnitella jo lähtökohtaisesti laadukkaammin, jolloin vaikutusten arviointi olisi luotettavampaa.

²⁴³ Ks. Yle 2021.