



TUULIVOIMAA OIKEISIIN PAIKKoiHIN

Luonnonsuojeluliiton Tuulivoimaopas

Tammikuu 2022

ESIPUHE

1 JOHDANTO

- 1.1 Miksi tuulivoimaa?**
- 1.2 Tuulivoiman ympäristövaikutukset ovat lievät**
- 1.3 Tuulivoima on sijoituspaikkakysymys**
- 1.4 Tuulivoiman tilanne Suomessa**
- 1.5 Luonnonsuojeluliiton tuulivoimatyö**

2 VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIA ON MONIA

- 2.1 Aikainen lintu saa madon**
- 2.2 Lait ovat tämän oppaan ydin**

3 TUULIVOIMAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

4 YVA - YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

- 4.1 YVA on tiedonkeruuta eikä lupa**
- 4.2 YVA-menettely**
 - 4.2.1 Arviointiohjelma*
 - 4.2.2. Selostusvaihe*
 - 4.2.3. Perusteltu päätelmä*
- 4.3 YVA-menettely kaavoituksen yhteydessä**
- 4.4 Liitännäishankkeet**
- 4.5 Tuulivoimaloita koskevat muutokset: laajennus ja voimaloiden uusiminen**
- 4.6 Osallistuminen ja valitusmahdollisuus**
- 4.7 Aloite YVA:n tekemisestä**
- 4.8 Korkeimman hallinto-oikeuden YVA-oikeuskäytäntöä**
- 4.9 Euroopan unionin tuomioistuimen YVA-menettelyä koskeva oikeuskäytäntö**

5 KAAVOITUS ON TUULIVOIMAN TÄRKEIN OHJAUSKEINO

- 5.1 Yleisesti kaavoituksesta**
- 5.2 Kaavan vaikutusten riittävä selvittäminen**
- 5.3 Tuulivoimayleiskaavaa koskeva sääntely**
- 5.4 Rakennuslupa**
- 5.5 Muutoksenhakua koskevat säännökset ja muut valitusperusteet**
- 5.6 Tuulivoimarakentamista ja kaavoitusta koskevaa oikeuskäytäntöä**
- 5.7 Huomioita tuulivoiman oikeuskäytännöstä ja kehittämistarpeista**

6 YMPÄRISTÖLUPA

- 6.1 Ympäristöluvan merkitys tuulivoimarakentamisessa**
- 6.2 Ympäristöluvan tarpeen esittäminen**

7 LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNTÖ

- 7.1 Luonnonsuojelualueet**
- 7.2. Suojellut luontotyypit**
- 7.3 Suojellut lajit**
- 7.4 Maisema-alueet**
- 7.5 Natura-arvot pitää turvata alueen rajan ulkopuoleltakin**
- 7.6 Ekologinen kompensatio**

8 VESILAKI JA MERITUULIVOIMA

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

Eikä vieläkään tuulivoimaa?

Näin moitti *Ultra Bra* -yhtye aikansa Suomea kappaleessaan "Ilmiöitä" vuonna 1999.

Mutta nyt tuulivoima on lyönyt itsensä läpi meilläkin. Uusia hankkeita tulee nyt eri puolille Suomea kuin sieniä sateella. Myös merituulivoima on lähdössä liikkeelle.

Hyvä niin! Luonnonsuojeluliitto on aina kannattanut tuulivoimaa ja pitänyt sitä ennen muuta sijoituspaikkakysymyksenä.

Tämä opas on tehty Luonnonsuojeluliiton piireille ja yhdistyksille, jotta ne voisivat vaikuttaa tuulivoimahankkeiden sijoittamiseen mahdollisimman haitattomille paikoille järkevästi – oikeisiin asioihin tehokkaasti oikeaan aikaan oikeilla perusteilla vaikuttaen.

Opas on yksi liiton ilmasto- ja energiastrategian 2019 toimenpiteistä ja valtuustonkin päätös.

Tämä opas on kuin valokuva. Se kertoo nykyisistä tuulivoimahankkeiden vaikutusmahdollisuudesta sellaisena kuin asiat nyt ovat: Mitä laki sanoo? Mikä on oikeuskäytäntö? Keneen kannattaa ottaa yhteyttä missäkin vaiheessa. Mikä vaatimus on mahdollinen kunnassa, mikä taas tuomioistuimessa? – Siitä millaiseksi lainsäädännön ja käytäntöjen pitäisi tulevaisuudessa muuttua, me jatkamme omaa kehitystyötämme tästä eteenpäin. Siitä kirjoitetaan sitten toisella kerralla lisää!

Tämä opas päivitetään verkkoon aina sen julkaisun vuosipäivänä.

Oppaan ydin on lakiosa, joka kirjoitti **Satu Keski-Lusa**. Mukana on ollut myös ympäristöjuristi **Matti Kattainen** ja johdannon teki **Anna Ikonen**. Itse toimitin oppaan kommenttien pohjalta loppuun ja sen taittoi **Anne Stolt**. Lisäksi olemme saaneet paljon aineistoa ja kommentteja kentältä ja varsinkin liiton Luonnonsuojeluvaliokunnalta. Saimme myös hyvää sparrausta sidosryhmiltämme BirdLifestä Suomen Tuulivoimayhdistykseen ja Tuulivoima-kansalaisyhdistykseen. Kaikille suuret kiitokset! Yhdessä pienet asiat kasvavat.

Parannusesitykset kannattaa lähettää allekirjoittaneelle: tapani.veistola@sll.fi

Helsingissä, Paavon päivänä 25. tammikuuta 2022



Tapani Veistola
ympäristöpäällikkö
va. toiminnanjohtaja

1 JOHDANTO

1.1 Miksi tuulivoimaa?

Olemme ilmastokriisissä. Jos haluamme rajoittaa ilmaston lämpenemisestä seuraavia ympäristöolosuhteiden muutoksia ja katastrofeja, on fossiilisista lähteistä peräisin olevia päästöjä vähennettävä radikaalisti. Fossiilisten polttoaineiden käytön lopettaminen ei kuitenkaan riitä, vaan koko energiajärjestelmää on muutettava kestäväksi. On päästävää energiatehokkuuden ja energian säästön lisäksi polton jälkeiseen sähköistymisen aikakauteen. Tässä parhaat mahdollisuudet on tuulivoimalla ja aurinkovoimalla. Tuulivoimalla on Sitran laskelmien mukaan tähän myös esimerkiksi ydinvoimaa paremmat taloudelliset mahdollisuudet.

Suomi on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja kansallisen tavoitteena on hiilineutraalisuus vuonna 2035. Valtioneuvoston hyväksymässä tämänhetkisessä kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa 2030 on tavoitteena lisätä uusiutuvan energian käyttöä niin, että sen osuus energian loppukulutuksesta nousee yli 50 prosenttiin 2020-luvulla. Tuulivoima on tällä hetkellä uusiutuvan energian teknologioista edullisin ja uutta ydinvoimaakin halvempi. Viime vuosina tuulivoimaa on rakennettu ilman valtion tukia.

Tuulivoimalla on useita etuja. Se on kilpailukykyinen ja sen ilmastovaikutus on minimaalinen. Kaikilla energiantuotannon muodoilla on kuitenkin aina haittansa – ikiliikkujaa ei ole vielä keksitty. Tuulivoiman voimakas lisääntyminen tarkoittaa ennen muuta haitattomimpien sijoituspaikkojen etsimistä.

1.2 Tuulivoiman ympäristövaikutukset ovat lievät

Tuulivoima on lähes päästötön energiantuotantomuoto, joka ei saastuta ilmaa, vettä tai maaperää. Tuulivoiman hiilidioksidipäästöt ovat noin 11 ja merituulella 16 gCO₂-ekv/kWh. Ne muodostuvat lähinnä tuulivoimaloiden kuljetusten, rakentamisen ja huollon aiheuttamista päästöistä. Tuulivoimalla on mahdollista saada aikaan hyvin suuri päästövähennys, kun sillä korvataan esimerkiksi maakaasun (490) ja hiilivoimaloiden sähköntuotantoa (820 gCO₂-ekv/kWh).

Suomen metsäkatoon tuulivoimaloilla ei arvioida olevan merkitystä. Tuulivoimalat, huoltotiet ja -alueet vievät noin 2 % tuulivoimapuiston kokonaispinta-alasta. Tuulivoimala kompensoi hiilinielun menetyksen hyvin nopeasti. Luke ja VTT ovat selvittämässä asiaa tarkemmin, mutta ilmeisesti kyse on vain tunneista tai vuorokausista. Ilmasto- ja energiapoliittisesti tuulivoima jää kirkkaasti plussalle.

Asiaan liittyy myös elinympäristön pirstoutuminen. Se voi pakottaa muun muassa lintuja laajentamaan reviireitään. Erityinen huoli liittyy laajoihin yhtenäisiin ja erämaisiiin metsäalueisiin.

Tuulivoimalat tehdään kuitenkin talousmetsiin eikä suojelualueille. Niihin ulottuu lisäksi jo nyt maailman tihein metsäautotieverkosto. Tuulivoimaloiden merkitys on metsien hakkuisiin verrattuna pieni. Parasta olisi tuki suojella viimeiset laajat erämaat myös metsien hakkuilta.

Muita paikallisia ympäristövaikutuksia ovat muutokset maisemassa, melu, lentoestevalot ja "välke" eli valon ja varjon vaihtelu auringon paistaessa voimalan taka. Maisemien osalta tärkeitä ovat varsinkin uudet 186 valtakunnallista maisema-alueita, jotka hyväksyttiin vuoden 2021 lopulla. Lentoestevalojen vaikutuksia on saatu vähennettyä, kun Traficom on muuttanut vaatimuksiaan: nykyään voimaloissa saa olla öisin tasaisesti palavat punaiset valot vilkkuvien valkoisten valojen sijaan.

Suurin tuulivoiman rajoite Suomessa liittyy puolustusvoimien tutkiin ja muihin laitteisiin. Niiden takia tuulivoimaloita ei toistaiseksi ole laajoilla alueilla Itä-Suomessa. Ratkaisuja tähän etsitään koko ajan.

Tuulivoima tarvitsee siirtolinjoja ja rinnalleen säätövoimaa. Sähköä on tuotettava verkkoon jatkuvasti. Säätövoima on sähköntuotantoa, joka kykenee reagoimaan sähkön tuotannon ja kulutuksen välisiin vaihteluihin. Suomessa valtaosa säätövoimasta tuotetaan vesivoimalla tai tuodaan muista Pohjoismaista, joissa on helposti säädettävää vesivoimatuotantoa. Suurin varavoimaratkaisu onkin kansainvälinen sähköverkko:

Euroopassakin usein jossakin tuulee vaikka meillä olisi sillä hetkellä tyyntä. Energian varastointiin kehitetään koko ajan vanhoja menetelmiä, kuten pumppuvoimaloita ja uusia, kuten voimalaitosten hiekka-akkuja. Yksi tulevaisuuden säätövoimaratkaisuihin voivat olla sähköautojen akut ollessaan kytkettynä yöksi latauspisteeseen. Koko energijärjestelmä on muutoksessa. Tähän asti tuotanto on joutanut kulutuksen vaihtelun mukaan, mutta energiamurroksen myötä tulevaisuudessa myös kulutus tulee joustamaan.

Käyttöikänsä lopussa tuulivoimalasta tulee kiertotalouden raaka-ainetta. Metallit ovat arvokasta kierrätettävää materiaalia. Komposiittimateriaalisia lapojakin voidaan jo nyt kierrättää muun muassa sementin raaka-aineeksi ja osaksi niitä hyödynnetään energiantuotannossa. Entiselle tuulivoimalan paikalle jäisivät vain perustukset. Joissakin tapauksissa nekin voidaan poistaa. Purkamisesta vastaa voimaloiden omistaja ja siitä on joka tapauksessa paras sopia vuokrasopimuksessa. Purkamisessa tulee huomioida mahdollisen purkamisluvan tarve (MRL 127 §) sekä rakennuspaikan ja sen ympäristön kunnostus MRL 170 §:n mukaisesti.

1.3 Tuulivoima on sijoituspaikkakysymys

Tuulivoimaloista aiheutuvat vaikutukset riippuvat tuulivoimaloiden sijainnista ja alueen luontoarvoista. Näitä luontovaikutuksia voidaan merkittävästi vähentää tuulivoimaloiden sopivalla sijoittamisella, joissa tulee ottaa huomioon ympäristöarvot ja muu alueidenkäyttö.

Erilaisia tuulivoiman sijoituksen ohjeistuksia on paljon. Eräitä niitä on lähdeluettelossa ja lisää on tulossa mm. OECD:ltä ja Metsähallitukselta maakotkaan liittyen.

Esimerkiksi Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto IUCN ohjeisti 2021, että tuulivoimahankkeita suunniteltaessa on otettava huomioon biodiversiteettikysymykset, ekosysteemipalvelut ja ihmisten hyvinvointi. Ruotsin luonnonsuojeluyhdistys SNF toteaa ohjeissaan, että tuulivoimaa ei saisi koskaan rakentaa suojelualueille tai alueille, joilla on korkeat luontoarvot. Näitä ovat muun muassa Natura 2000 -alueet, luonnonsuojelualueet, kansallispuistot, biotooppien suojelualueet, keskeiset tunturit, arvokkaat metsäalueet, merkittävät luontotyypit sekä tärkeät lintu- ja lepakoalueet. SNF:n mukaan tuulivoimaa ei myöskään pitäisi sallia, jos on olemassa vakavien kielteisten seurausten vaara uhanalaisille lajeille ja luontotyypeille. Offshore-tuulivoima on sijoitettava paikkaan, jossa haittavaikutusten riski on minimoitu. SNF:n mukaan poronhoitoalueille laitoksia on suunniteltava yhdessä saamelaiden kanssa (Suomessa poronhoitoalue ulottuu saamelaisaluetta etelämmäksi.)

SNF:n mukaan myös muuttolintujen vaellusreitit, suurten lintujen pesimäalueet sekä merilintujen ruokailualueet on suojattava tuulivoimarakentamiselta. Tutkimusten mukaan tuulivoiman vaikutukset muuttolintuihin ovat kuitenkin yleensä vähäiset. Nykyisen tutkimustilanteen perusteella moni talo ikkunoineen on yksittäistä tuulivoimalaa vaarallisempi. Lisäksi tekniikkaa kehitetään koko ajan. Esimerkiksi yhden lavan maalaaminen eri väriksi voi auttaa vaikkapa kotkia huomaamaan voimalan helpommin. On kehitteillä myös lintututkia, joiden avulla voidaan tarvittaessa pysäyttää voimala esimerkiksi arktisten vesilintujen päämuuton lauetessa.

<https://www.tuulivoimalehti.fi/aiheet/linnustovaikutusten-seuranta-suomalaisten-tuulipuistojen-alueella.html>

Tutkimustilanne elää kuitenkin koko ajan. Siksi SLL ja BirdLife Suomi ovat tehneet aloitteen merituulivoimaloiden sijainninhjauksen kehittämiseksi.

<https://www.sll.fi/2021/11/05/merituulivoiman-sijoittumisen-valtakunnallinen-ohjaus/>

Luontovaikutuksissa korostuvat riittävät selvitykset. Yksi parannuskeino on YM:n uusi yleinen luontoselvitysopas (2021). Lisäksi esimerkiksi Metsähallitus on tekemässä parhaillaan ohjetta maakotka-alueille.

Suomessa ei ole tehty tuulivoimaloita Natura- tai luonnonsuojelualueille, vaikka joissakin muissa maissa näin on tehty. Tämä on hyvä kansallinen käytäntö, josta tulee pitää kiinni jatkossakin tuulivoiman hyväksytävyyden takia.

1.4 Tuulivoiman tilanne Suomessa

Suotuisia tuuliolosuhteita Suomessa on paljon, ja vastoin yleistä käsitystä Suomessa talvikuukaudet ovat tuulisia kesäkuukausiin verrattuna. Tuulivoimaloiden teknisen kehityksen myötä joka kunnasta löytyy tuulivoimatuotannolle riittävän hyvätuulisia alueita. Tuulivoimaa on eniten Länsirannikolla ja Ahvenanmaalla, Hangosta Kemiin ulottuvalla kaistaleella. Sisämaassa tuulivoimalaitoksia on pistemäisesti.

<https://tuulivoimayhdistys.fi/tuulivoima-suomessa/kartta>

Vuoden 2021 lopussa Suomessa oli 962 tuulivoimalaa, teho yhteensä 3257 MW. Niillä tuotettiin sähköä 8061 TWh. Tuulivoimalla katettiin 9,3 % sähkönkulutuksesta ja 11,7 % sähkön tuotannosta. Tulevia tuulivoimahankkeita on julkaistu tammikuuhun 2021 mennessä noin 21 300 megawatin (MW) edestä. Näistä merelle suunniteltujen hankkeiden osuus on noin 2 800 MW. (Motiva, Suomen tuulivoimayhdistys <https://tuulivoimayhdistys.fi/tuulivoima-suomessa/sunnittelussa-olevat-hankkeet>)

Tuulivoima-ala saavutti vuodelle 2020 asetetun noin 6 prosentin tuotantotavoitteen, vaikka tuulivoiman osalta vuonna 2017 sulkeutuneen syöttötariffin tuulivoimakiintiö ei tuullutkaan täyteen. Tuulivoimaa on rakennettu Suomeen vuodesta 2019 alkaen pääosin ilman valtion taloudellista tukea. Vuonna 2019 valmistui 56 tuulivoimalaa, vuonna 2020 67 ja 2021 141 tuulivoimalaa. (Suomen Tuulivoimayhdistys).

Tuulivoimalaitos vaatii noin 3 m/s tuulen käynnistykseen. Tuulen nopeuden kasvaessa laitoksen tehot nousevat. Voimalat saavuttavat nimellistehonsa, kun tuulennopeus on noin 10–15 metriä sekunnissa. Tuulivoimalaitos pysäyttää yleensä itsensä kovissa, yli 25–30 m/s tuulen nopeuksissa, jotta laitos ei vaurioituisi.

Tuulivoimalaitokset rakennetaan automaattisiksi. Työvoimaa tarvitaan lähinnä vikojen korjaukseen, vuosittain tehtävään huoltoon ja etävalvontaan. Tuulivoimalan käyttöikä on 20–35 vuotta, jonka aikana osia joudutaan vaihtamaan ja korjaamaan. (Motiva 23.7.2021 https://www.motiva.fi/ratkaisut/uusiutuva_energia/tuulivoima/tuulivoima_suomessa/tuulivoimateknologia)

1.5 Luonnonsuojeluliiton tuulivoimatyo

Kun nykyaikaisia tuulivoimaloita tuli maahamme, niille tehtiin heti EKOenergian kriteeri. Nykyisen kriteerin mukaan: "Tuuli- ja aurinkoenergiaa voidaan myydä EKOenergia-merkittynä energiana, jos tuotantolaitokset on sijoitettu suojeltujen luontokohteiden (luonnonsuojelualueet, Natura 2000 ja UNESCO-kohteet) ja tärkeiden lintualueiden (IBA) ulkopuolelle."

Liitto osallistui alusta alkaen keskeisiin tuulivoimaa koskeviin YMN, TEMin ym. työryhmiin. Näin tuulivoimalle saatiin luotua säädoksiä ja ohjeistuksia. Niiden mukaan ala on kehittynyt ja toisaalta sen haittoja on saatu ennaltaehkäistyä.

Luonnonsuojeluliitto on kannattanut koko ajan tuulivoimaa, mutta pitänyt sitä sijoituspaikkakysymyksenä. Muun muassa luonnonsuojelualueet ja lintujen tärkeimmät muuttoreitit pitää jättää rauhaan. Liitto teki siksi luontoselvitysten tarkistuslistan BirdLifen ja WWFn kanssa [2009].

Yksi tuulivoiman alkuaikojen merkittävä saavutus oli, että ns. Kevan työryhmän raporttiin saatiin vuonna 2002 tuulipuistojen suunnittelun hierarkia. Sen mukaan *brownfield*-alueet (satamat, ratojen ja teiden varret ym.) pitäisi rakentaa ennen *greenfield*-luonnonalueita. Käytännössä lupa- ja oikeuskäytäntö on kuitenkin vienyt tuulivoimalat valitettavasti erämaihin, kauas asutuksesta. Tämä on aiheuttanut monia ongelmia, kuten uusien sähkölinjojen tarvetta.

Yksi liiton eri työryhmissä esittämä ajatus oli luoda tuulivoimalle oma lupa, tuulivoimalupa. Siinä olisi voitu ratkaista sijoituspaikka ja lupaehdot yhtä aikaa. Näin tuulivoimala voitaisiin pysäyttää esimerkiksi jos tuuli käänntyisi tuomaan melun asutuksen päälle tai lepakoiden päämuutto alkaa. Tämä "yhden luukun" ajatusta edistänyt ajatus on kuitenkin jäänyt vielä toteutumatta.

Sijoituspaikkoihin ovat ottaneet kantaa paikallisasiantuntemuksellaan piirit ja yhdistykset (ympäristövaikutusten arviointi, maakunta- ja yleiskaavat). Tarvittaessa ongelmallisiin päätöksiin on haettu muutosta oikeudesta, mikä on johtanut tärkeisiin linjapäätöksiinkin.

Piirit ovat antaneet lausuntoja tuulivoimahankkeista. Lausunnoissa ei ole kategorisesti vastustettu tuulivoimaa, mutta on vaadittu korkeatasoisia ympäristöselvityksiä ja tuulivoimaloiden parempaa sijoittelua luontoarvoiltaan tärkeitä alueilta vähemmän tärkeille tai lähemmäs jo rakennettua ympäristöä. Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan piireillä on kriteerit tuulivoimalle. Piireissä on tuulivoiman kanssa on yleensä edetty tapaus kerrallaan keskustellen piirihallituksessa.

Luonnonsuojeluliiton valtuuston hyväksymä ilmasto- ja energiastrategia tähtää vuoteen 2030. Sen mukaan nykyinen vuosituotanto voidaan kymmenkertaistaa, jolloin se olisi 40 TWh. Strategiassa esitettiin myös, että 1 % liikevaihdosta panostettaisiin elinympäristöjen ja hiilivarastojen suojeluun ja vahvistamiseen. Strategiaan liittyi myös tämä opas.

2 VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIA ON MONIA

2.1 Aikainen lintu saa madon

Tuulivoimahankkeisiin vaikuttaessa on tärkeää oivaltaa, että aikainen lintu saa madon. Mitä aikaisemmin pääset puhumaan suunnittelijan, yhtiön, kunnan ja maanomistajan kanssa, sitä paremmat mahdollisuudet sinulla on vaikuttaa. Sitten kun hanke etenee virallisiin kuulemisiin, kaavoitukseen ja luvitukseen, mahdollisen rajat kapenevat nopeasti kuin suppilossa. Valitusvaiheessa voi käyttää enää laillisuusperusteita, ja siksi noin neljä viidestä valituksesta hylätään. Varsikaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kannata mennä ilman, että ottaa ensin yhteyttä Luonnonsuojeluliiton ympäristöjuristiin.

Tämä kaikki johtuu siitä, että luvat myönnetään Suomessa *laillisuusharkinnan* perusteella. Kuitenkin esimerkiksi YVA:n tulokset voidaan kuitenkin ottaa huomioon myös yrityksen, maanomistajien (Metsähallitus, kunnat, yksityiset) ja rahoittajien *tarkoituksenmukaisuusharkinnan* päätöksissä lain minimejä laajemminkin (sosiaalinen toimilupa ja yhtiöiden ympäristövastuu).

Parhaimpia ovat suorat yhteydenotot suunnittelijoihin: rohkeasti vaan soitto yhtiöön tai sen konsulttiin heti kun kuulet että jotakin on tulossa johonkin! Esimerkiksi lin luonnonsuojeluyhdistyksellä on hyviä esimerkkejä siitä, kuinka hankkeisiin on päästy vaikuttamaan suunnittelun aikana.

Kunnalla on kaavoituksessa maankäytön suunnittelun monopoli. Jos se ei halua kaavoittaa jotakin kohdetta tuulivoimalle vaan johonkin muuhun toimintaan tai jättää alueen kokonaan kaavoittamatta, kuntaa ei voi siihen kukaan pakottaa. Kunta voi myös linjata tuulivoimaloille kaavoituksensa vähimmäisetäisyyksiä esimerkiksi asutuksesta. Toisaalta kunnalla saattaa olla muun kiinteistöverosyistä halu kaavoittaa tuulivoimaa.

Tuulivoimala tarvitsee aina maanomistajan luvan. Tuulivoimatoimijan on käytännössä varmistettava alueen riittävä käyttöoikeus maanvuokrasopimuksin jo ennen kaavoituksen ja luvituksen aloittamista. Kunta voi tuki lunastaa alueita kaavoitusta varten, mutta tällaisia tapauksia ei ole tuulivoimaloita varten tehty.

Suomen suurin maiden ja vesien omistaja on valtio. Sen maanomistajana antamiin lupiin kannattaa vaikuttaa muun muassa Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien kautta ja pitämällä siihen yhteyttä muutenkin. Myös kuntien maankäytöstä voi käynnistää kunnassa keskustelua, samoin seurakuntalaiset seurakunnissa jne.

Lisäksi tuulivoimayhtiö voi käyttää vapaaehtoisesti esimerkiksi EKOenergian tuulivoimakriteereitä. Niissä on kielletty luonnonsuojelualueille rakentaminen. Myös yhä useammat pankit ja sijoittajat vaativat tällaisia todisteita toiminnan kestävydestä.

Jotkut yritykset, kuten OX2, pyrkivät jopa luontoposiitiviseen vaikutukseen hankkeissaan. Silloin ne voidaan saada vapaaehtoisesti kompensoimaan haittojaan esimerkiksi suojelemalla metsiä, ennallistamisella tai luonnonhoidolla.

2.2 Lait ovat tämän oppaan ydin

Isot tuulivoimahankkeet tarvitsevat yleensä ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA, myös pienikirjaiminen lyhennemuoto yva on Kielitoimiston hyväksymä). Suomessa YVA ei ole lupa mutta tiedonhankintaa parempaa suunnittelua ja monia tulevia päätöksiä varten. YVA-menettelyä on kuvattu luvussa 4.

Keskeisin tuulivoiman ohjauskeino Suomessa ovat tuulivoimayleiskaavat ja rakennusluvut. Ilman näitä kunnan päätöksiä on maalle tuulivoimaloita käytännössä mahdotonta rakentaa. Siksi niistä on paljon asiaa luvussa 5.

Joissakin tapauksissa tarvitaan ympäristölupa. Niistä on kuitenkin tullut harvinaisia, kun tuulivoimaloita on ruvettu tekemään kauemmas asutuksesta. Ympäristöluvista kerrotaan luvussa 6.

Luonnonsuojelulain mukaisia lupia ei ole kovin usein tuulivoimaloille tarvittu, koska Suomessa ei ole rakennettu tuulivoimaloita luonnonsuojelualueille tai Natura-alueille. Luonnonsuojelulain luontotyyppejä ja lajeja koskevat kohdat pitää ottaa huomioon luonnonsuojelualueiden ulkopuolellakin. Lisäksi Natura tulee ottaa huomioon sen rajan ulkopuoleltakin, mikäli sen luontoarvoille tulisi merkittävää haittaa. Näistä asioista on luku 7.

Merituulivoimaloita ei ole vielä Suomessa paljoa, mutta tilanne voi jatkossa muuttua. Silloin tulee ajankohdittaiseksi vesilaki, vesitalouslupa ja luku 8.

3 TUULIVOIMAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Tuulivoimaa ja tuulivoimaloiden rakentamista koskevaa lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä on koottu tähän lukuun. Tekstin laadinnan apuna lainsäädännön ja oikeuskäytännön tarkastelussa on käytetty muun muassa ympäristöministeriön antamaa ohjetta ”Tuulivoimarakentamisen suunnittelu” (ympäristöhallinnon ohjeita päivitetty 5/2016).

Lainsäädännön ja oikeuskäytännön valinnoissa on pyritty huomioimaan oleellisia juuri luonnon- ja ympäristönsuojelun näkökulmasta. Kaikkea tuulivoimaan ja sen rakentamiseen mahdollisesti liittyviä lakeja ja säännöksiä tai oikeustapauksia ei ole esitelty. Tuulivoimaan voi perehtyä syvällisemmin tutustumalla lähdetietoihin sekä lisättyihin linkkeihin. Lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä voi etsiä esimerkiksi Finlex-tietopalvelusta (<https://www.finlex.fi/fi/>). Myös oppaassa esitetyjä oikeustapauksia voi etsiä Finlex-tietopalvelusta ja oikeustapausten osalta onkin suositeltavaa lukea koko tapausteksti.

Oikeustapauksia menttiin tähän työhön läpi elokuun alkuun 2021 noin 150 kappaletta (140 Finlex + 10 EU-tuomioistuin).

4 YVA – YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

4.1 YVA on tiedonkeruuta eikä lupa

Tuulivoimarakentamisella voi olla sijainnista, voimalan koosta ja esimerkiksi rakennuspaikan olosuhteista riippuen erilaisia vaikutuksia muun muassa luonnolle, maisemalle ja ihmisten elinoloihin. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettely) selvitetään rakentamisen ja tuulivoimaloiden toiminnan vaikutuksia ihmisiin, luonnolle, rakennetulle ympäristölle, luonnonvaroihin ja maisemaan. Arvioinnissa selvitetään myös tuulivoimaloille tyypillisiä melu- ja välkevaikutuksia. Tuulivoimamelusta on säädetty asetuksella (VNa 1107/2015). Välkkeen osalta ei ole määritetty ohjearvoja, mutta Suomen Tuulivoimayhdistyksen mukaan meillä käytetään yleisesti Ruotsin tai Tanskan ohjearvoja. Esimerkiksi ympäristöministeriön ohjeessa [5/2016] käsitellään laajemmin vaikutuksia linnustoon, lepakoihin ja vedenalaiseen luontoon. Menettelyssä selvitetään hankkeen eri vaihtoehtojen vaikutukset, vaihtoehtoja vertaillaan sekä haitallisia vaikutuksia pyritään poistamaan tai vähentämään.

Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (YVA-laki, 252/2017). Tuulivoimahankkeesta tulee laatia lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi, mikäli hanke edellyttää ympäristövaikutusten arviointia tuulivoimalana tehon tai koon vuoksi, tai mikäli viranomaisen yksittäistapauksessa arvioi, että hankkeella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Uudella 16.5.2017 voimaan tulleella YVA-lailla pantiin täytäntöön tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin muutos (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta). YVA-lain soveltamisessa tulee huomioida yhteisöoikeuden yleisten oppien mukaisesti Euroopan unionin lainsäädännön vaikutus ja YVA-direktiiviä koskeva unionin oikeuskäytäntö.

Arviointimenettelyn taustalla on tavoite ennakkollisesti selvittää ja arvioida hankkeiden vaikutuksia sekä edistää osallisuutta ja tiedon saantia. Ympäristövaikutusten arviointi on lain mukaan menettely, jossa tunnustetaan, arvioidaan ja kuvataan tiettyjen hankkeiden todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset ja kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea (YVA-laki 2.1 § 2 k.). YVA-lain tarkoittamia ympäristövaikutuksia ovat hankkeen tai toiminnan aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset esimerkiksi ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maahan, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen sekä eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen tai vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, aineelliseen omaisuuteen, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä erityisesti luontodirektiivin [92/43/ETY] ja lintudirektiivin [2009/147/EY] nojalla suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin (ks. YVA-lain 2.1 § 1 k.).

YVA-laki tulee sovellettavaksi sellaisiin tuulivoimahankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Suoraan arviointimenettelyn piiriin kuuluvat hankkeet ja niiden muutokset luetellaan YVA-lain liitteessä 1. (YVA-laki 3.1 §) Liitteessä 1 on määritetty YVA-menettelyä edellyttäväksi sellaiset tuulivoimahankkeet, joiden kokonaisteho on vähintään 45 MW tai laitosten lukumäärä vähintään kymmenen voimalaa.

Laajat tuulivoimapuistot tulevat yleensä YVA-menettelyn piiriin, vaikka hankeluettelon alarajaa pienempiäkin hankkeita yhä esiintyy. YVA-menettelyä automaattisesti edellyttäviä hankkeita pienemmät...tuulivoimalahankkeet tai niiden muutokset voivat tulla arviointimenettelyn soveltamisen alaisiksi harkinnanvaraisesti, mikäli hanke todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, hankeluettelon hankkeiden tai niiden muutosten vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia (YVA-laki 3.2 §). YVA-yhteysviranomaisena toimivan ELY-keskuksen tulee tehdä päätös arviointimenettelyn soveltamisesta viipymättä ja päätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella (YVA-laki 13 §). Päätöksessä tulee ottaa huomioon hankkeen ominaisuudet, sijainti ja vaikutusten luonne, joista säädetään tarkemmin YVA-lain liitteessä 2 (YVA-laki 3.3 §).

Arviointimenettely on tarkoitettu toteutettavaksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa suunnittelua, jolloin arvioinnilla voi tosiasiallisesti olla vaikutusta hankkeen ympäristövaikutuksiin ja vaihtoehtoratkaisuihin. Vaikka suunnittelunvaihe voi vaikuttaa arvioinnin tarkkuustasoon, tulee tekninen suunnittelu olla niin pitkällä, että hanke tulee kuvatuksi luotettavasti arvioinnissa (HE 259/2016 vp, s. 61-62). Ennakollinen ympäristövaikutusten arviointi mahdollistaa myös yleisön osallistumisen menettelyyn sekä esittämään mielipiteensä aikaisessa vaiheessa. YVA-menettelyssä syntyy tietoa päätöksenteon tueksi ja arviointiselostus sekä perusteltu päätelmä tuleekin ottaa huomioon lupamenettelyssä (YVA-laki 25 §).

4.2 YVA-menettely

4.2.1 Arviointiohjelma

Tuulivoimahankkeesta vastaava toimittaa yhteysviranomaiselle (ELY-keskus, YVA-laki 10 §) ympäristövaikutusten arviointiohjelman, joka sisältää tiedot hankkeesta ja sen kohtuullisista vaihtoehtoista, kuvauksen ympäristön nykytilasta, ehdotuksen arvioitavista ympäristövaikutuksista ja niiden selvittämisestä sekä suunnitelman arviointimenettelyn järjestämisestä (YVA-laki 16 §). Arviointiohjelman sisältämistä tiedoista säädetään vielä tarkemmin YVA-asetuksella (Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-asetus, 277/2017). Arviointiohjelman tulisi siten sisältää tiedot esimerkiksi hankkeen sijainnista ja koosta sekä hankkeen aikataulusta (ks. YVA-asetus 3 §).

Arviointiohjelmasta pyydetään tarvittavat lausunnot kunnilta ja viranomaisilta, kuten lupaviranomaiselta sekä varataan muille mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Arviointiohjelmasta tiedotetaan kuulutuksella, josta käy ilmi hankkeen tiedot, miten asiakirjoihin voi tutustua ja kuinka mielipiteen voi esittää kuulutuksen aikana, joka kestää 30 päivää kuulutuksen julkaisemispäivästä (YVA-laki 17 § ja YVA-asetus 5 §).

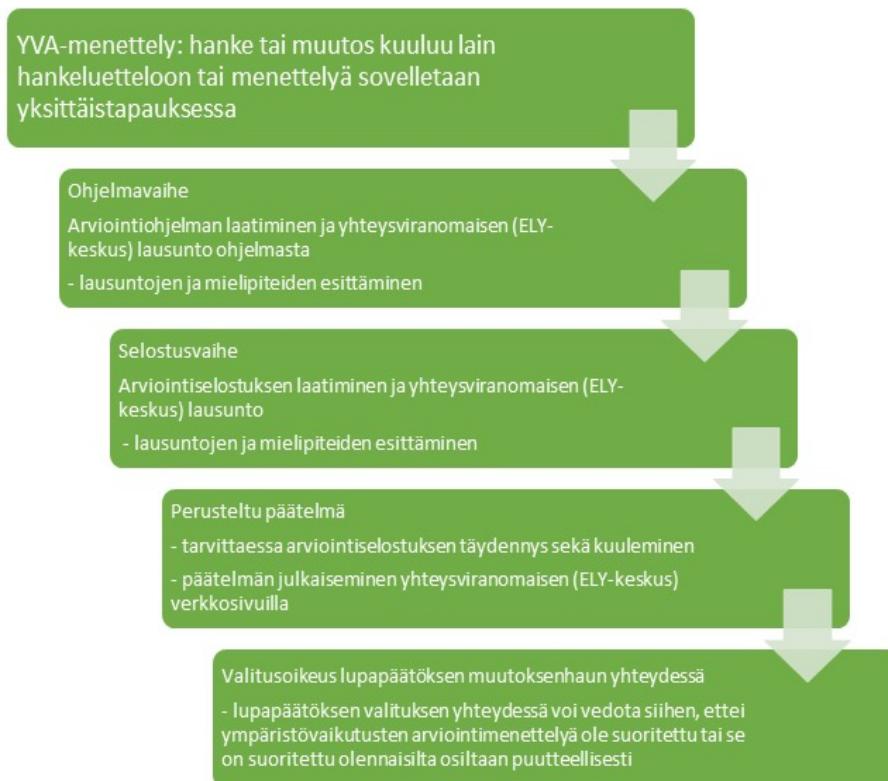
ELY-keskus yhteysviranomaisena antaa arviointiohjelmasta lausunnon, jossa otetaan kantaa arviointiohjelman laajuuteen ja tarkkuuteen, sekä esimerkiksi eri selvitysten yhteensovittamiseen (YVA-laki 18 §).

4.2.2. Selostusvaihe

Arviointiohjelmaa seuraa selostusvaihe, jossa hankkeesta vastaava laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen arviointiohjelman ja ELY-keskuksen lausunnon pohjalta. Arviointiselostus sisältää tarvittavat tiedot hankkeesta, kuvauksen ympäristön nykytilasta, kuvauksen hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, niiden lieventämisestä, seurannasta ja vaihtoehtojen vertailusta, tiedot ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamisesta ja yleistajuisen yhteenvedon. (YVA-laki 19 §) Tarkemmin arviointiselostuksen sisältämistä tiedoista säädetään YVA-asetuksen 4 §:ssä.

4.2.3. Perusteltu päätelmä

ELY-keskus yhteysviranomaisena tarkistaa ympäristövaikutusten arviointiselostuksen riittävyyden ja laadun sekä laatii tämän jälkeen perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista, jossa se esittää yhteenvedon arviointiselostuksesta annetuista muista lausunnoista ja mielipiteistä. (YVA-laki 23 §) Puutteellista arviointiselostusta voidaan joutua määräämään täydennettäväksi. (YVA 24 §) Mikäli hankkeesta tehty YVA on vanhentunut tai hanke vaatii muutoin uudelleen arviointia viranomaisessa esimerkiksi uuden luvan vuoksi, voi lupaviranomainen pyytää uuden perustellun päätelmän, jolloin alkupe- räisen arvioinnin tulosten ajantasaisuus selvitetään.



Kaavio 1. YVA-menettely.

4.3 YVA-menettely kaavoituksen yhteydessä

Tuulivoimarakentaminen vaatii jäljempänä kuvatulla tavalla maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta. Mikäli tuulivoimahankkeesta tulee laatia ympäristövaikutusten arviointi (YVA), voidaan hankkeen kaavoituksen yhteydessä samaan aikaan toteuttaa myös YVA-menettely ja siten yhdistää näiden kahden menettelyn kuulemiset. Tällöin tuulivoimalahankkeen osayleiskaavan laadinnan kanssa samaan aikaan tehdään YVA-menettely. Mikäli ympäristövaikutusten arviointi tehdään kaavoituksen yhteydessä toteutetaan menettely maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) säädösten mukaisesti. Menettelyssä kuitenkin edellytetään, että vaikutukset selvitetään YVA-lain mukaisesti (YVA-lain 15–21, 23 ja 24 §). Ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta kuuleminen voidaan järjestää kaavan kuulemisen kanssa yhdessä (YVA-laki 5 §).

MRL 9 § [3 ja 4 mom.]:

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. Yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.

Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen, ei hankkeen ympäristövaikutusten arviointia voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.

Hankkeesta vastaavan tulee selvittää kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle, miten ympäristövaikutukset selvitetään sekä suunnitelman yhteydessä toimittaa arviointiohjelma (YVA-asetus 3 §). Tiedot sisällytetään kaavoituksen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan (MRA 30 a §). Tuulivoimamahankkeesta laaditusta ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, sen laajuudesta ja tarkkuudesta lausunnon antaa yhteysviranomainen eli ELY-keskus (YVA-laki 18 §). Kaavan ja YVA-menettelyn yhdistävässä yhteismenettelyssä yleisöllä on oikeus ottaa osaa niin kaavan valmisteluun kuin YVA-menettelyyn lausumalla mielipiteensä sekä kaavasta (MRL 62 §) että ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA-laki 17 §). Hankkeesta vastaavalla toiminnanharjoittajalla on puolestaan vastuu ympäristövaikutusten selvitysvelvollisuudesta.

Yhteismenettely yhdistää kaksi tuulivoimarakentamiseen merkittävästi vaikuttavaa menettelyä, joissa yleisö voi vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon lausumalla mielipiteensä ja lopulta valittaa tuomioistuimeen. Yhteismenettelyssä ei kuitenkaan synny oikeutta saattaa YVA-menettelyn asianmukaisuutta tuomioistuimen tarkasteluun. Yhteismenettelyssä voi siten valittaa vain kaavaratkaisun osalta selvitysten riittävydestä MRL:n sisältövaatimuksien täyttymisen osalta ja muutoin laillisuusperusteilla. Tämä valitusperusteita osin rajaava seikka on todettu myös oikeuskäytännössä. Ratkaisuissa KHO 21.5.2019/2295 ja KHO 21.5.2019/2298 hallinto-oikeus on todennut kaava-YVA:n valitusoikeudesta siten, että yleiskaavan hyväksymistä koskevan asian yhteydessä ei voida tutkia sitä ovatko ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) yhteydessä laaditut selvitykset tai annetut lausunnot puutteellisia tai virheellisiä ja onko menettely ollut siten YVA-lain vastainen. Yleiskaavaa koskevassa asiassa voitiin ottaa kantaa vain siihen olivatko kaavaa koskevat, mutta kuitenkin YVA-menettelyssä laaditut selvitykset olleet maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 1 §:n mukaisia.

Ratkaisussa KHO 19.2.2019/587 hallinto-oikeus on todennut niin ikään ettei YVA-menettely ole osa kaavoitusmenettelyä tai kaavoituksen edellytys, joten YVA-menettelyn selvitykset otetaan vain huomioon arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain edellytysten täyttymistä. Asiassa hallinto-oikeus on ottanut kantaa maisemavaikutukseen alueen viihtyisyyteen luontomatkailukohteena siten, ettei maisemavaikutuksen arvioitu merkittävästi vähentävän alueen viihtyisyyttä ja soveltuvuutta luontomatkailuun perustuvalla elinkeinotoiminnalle, sillä voimaloiden maisemavaikutus ei YVA:n mukaan ollut hallitseva tai alueen maiseman sietokyvyn ylittävä. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen viitaten mm. hallinto-oikeuden perusteluihin.

YVA-menettelyn selvityksillä ja vaikutusten arvioinneilla on kuitenkin merkitystä esimerkiksi maisemavaikutusten ja luontovaikutusten selvittämisessä.

4.4 Liitännäishankkeet

Tuulivoimarakentaminen saattaa edellyttää hankkeen kannalta välttämättömiä muita toimintoja, kuten teiden ja sähkölinjojen rakentamista. Mikäli liitännäishankkeet katsotaan kuuluvaksi YVA-menettelyä edellyttävän tuulivoimarakentamisen hankekokonaisuuteen, kuuluvat ne silloin arvioinnin piiriin. Unionin tuomioistuin on katsonut direktiivin tehokkaan toteutumisen edellyttävän sitä, että hankkeen osia ei voida pilkkoa, jolloin vältettäisiin YVA-menettelyltä. Koska kaikki tuulivoimahankkeet eivät automaattisesti kuulu YVA-menettelyn soveltamisalaan, tulee liitännäishankkeet huomioida erityisesti silloin kun tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointia tarkastellaan harkinnanvaraisesti hankkeen merkittävien ympäristövaikutusten osalta. Tällöin yhteisvaikutukset liitännäishankkeiden kanssa ja lähialueen muut tuulivoimahankkeet tulisi ottaa huomioon arvioinnissa. Komission ohjeen mukaan liitännäishankkeen kuulumista YVA-menettelyyn arvioidaan "centre of gravity" -testillä [Commission Note, Subject: Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works. 5.3.2012]. Mikäli liitännäiset hankkeet tai toimet ovat hankkeen kannalta keskeisiä tai siihen suoraan liittyviä kuuluvat ne YVA-menettelyyn. [HE 50/2021 vp, s17]

4.5 Tuulivoimaloita koskevat muutokset: laajennus ja voimaloiden uusiminen

Tuulivoimarakentamisen kehityssuunta on ollut kohti korkeampia voimaloita ja suurempia ja laajempia tuulivoimapuistoja, jolloin vanhat voimalat ovat teknisiltä ominaisuuksiltaan vanhentuneita, pieniä ja tuottavat vähemmän sähköä. Tuulivoimaloiden uusiminen voi tulla kyseeseen erityisesti käyttökänsä päässä olevien voimaloiden kohdalla, jolloin tekninen kehitys on mennyt vuosia eteenpäin ja tutkimustietoa kustannustehokkaasta tuulivoimarakentamisesta on saatu enemmän. Tästä kuitenkin seuraa epäselvyyksiä vanhojen selvitysten ja mallinnusten riittävydestä ja paikkaansapitävydestä.

Tässä tilanteesta arvioitavaksi tuleekin, edellyttääkö tuulivoimalapuiston laajennus sekä tuulivoimalatyypin muuttaminen uutta ympäristövaikutusten arviointia. Korkeammilla tuulivoimaloilla voi olla esimerkiksi erilaisia linnustovaikutuksia ja meluvaikutuksia kuin matalilla voimaloilla. Viranomaisen on oikea taho selvittämään ja päättämään YVA:n tarpeen, mutta voidaan arvioida, että vähäistä suuremmat muutokset aiheuttavat YVA:n riittävyden tarkastelun ja uuden menettelyn käynnistämisen. Mikäli tuulivoimalapuistoa laajennetaan niin, että kyse on jo YVA-lain hankeluetteloa vastaavasta hankkeesta, uuden YVA:n tarve voi lauetta.

Todennäköisesti tuulivoimaloiden lisääminen ja tuulivoimalatyypin muuttaminen esim. korkeammaksi edellyttää myös uutta rakennuslupaharkintaa ja poikkeamispäätöstä [MRL 171 §], jolloin ympäristövaikutusten arviointi tulee lupamenettelyssä tarkasteluun. Uudessa YVA-laissa on vielä erikseen säädetty perustelun päätelmän ajantasaisuudesta ja mahdollisesta arviointiselostuksen täydentämisestä lupamenettelyn yhteydessä [YVA-laki 27 §]. Tämän lisäksi edellä selostetusta unionin oikeuskäytännöstä voi saada tukea YVA-menettelyn soveltamisalan laajalle tulkinnalle, mikä tukee uuden luvan merkitystä arviointimenettelyn käynnistävänä tekijänä.

4.6 Osallistuminen ja valitusmahdollisuus

Tuulivoimalahanketta koskevan YVA-menettelyn yhteydessä kuullaan yleisöä, jolloin hankkeesta sekä laadituista selvityksistä ja arvioinneista voi esittää mielipiteensä. Arviointiohjelmasta ja arviointiselostuksesta kuullaan erikseen yleisöä ja varataan tilaisuus lausua mielipide asiasta. [YVA-laki 17 ja 20 §]. Myös arviointiselostuksen täydentämisen jälkeen kuullaan sekä perusteltu päätelmä asetetaan yleisön saataville ELY-keskuksen verkkosivuille [YVA-lain 23 ja 24 §]. Julkisen tiedoksiannon pohjalta jokainen voi perehtyä kussakin yksittäistapauksessa tilanteeseen ja harkita muutoksenhaun tarvetta ja menestymismahdollisuuksia.

Kaikilla ei ole kuitenkaan yleistä oikeutta valittaa suoraan YVA-menettelyn puuttumisesta tai puutteellisuuksista. Valitusoikeudesta on säädetty erikseen siten, että valitus tulee tehdä vasta lupapäätöksen yhteydessä. Näin ollen valitusoikeus on ennen rajoittunut suoraan asianosaisiin, joilla on muutoin oikeus hakea lupapäätökseen muutosta valittamalla. Tuulivoimarakentaminen vaatii usein rakennuslupan, mutta rakennuslupaa koskevasta päätöksestä voivat valittaa vain tietyt asianosaiset, kuten rajanaapuri. Lupapäätöstä koskevan valituksen yhteydessä voi siten vedota valituksessaan siihen, ettei ympäristövaikutusten arvioin-

timenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osiltaan puutteellisesti. [YVA-laki 34.2 §] Myös ELY-keskuksella on oikeus valittaa YVA-lain 3 §:ssä tarkoitettua hanketta koskevasta lupapäätöksestä, sillä perusteella, että YVA-laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osiltaan puutteellisesti [YVA-laki 34.1 §]. Joulukuun alussa 2021 tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla muun muassa ympäristöjärjestö voi hakea muutosta rakennuslupaan, jos hanke on ollut YVA-menettelyssä.

4.7 Aloite YVA:n tekemisestä

Jos YVA-menettelyä ei aiota tehdä, siitä voi tehdä kirjallisen aloitteen ELY-keskukselle. Se voi olla tarpeen, jos hanke jaetaan eli "splitataan" moneen osaan niin, että jokainen yksittäinen osahanke jää YVA:n alarajan alle – tai hanketta laajennetaan myöhemmin YVA-rajaa yli. Myös yhteisvaikutukset voivat laukaista YVA:n tarpeen.

Asia voi mennä YVA-menettelyyn hankeluettelon mukaisesti tai jos sitä muutetaan olennaisesti. Näin tehtiin Uudenmaan piirin aloitteesta Turun "tunnin radan" tapauksessa, kun hankekokonaisuuteen liitettiin Turun ratapiha.

Lisäksi ELY-keskus voi itsekin edellyttää hankelta YVA-menettelyä, jos katsoo sen vaikutukset yva-laissa tarkoitettulla tavalla merkittäviksi.

ELY kuulee toiminnanharjoittajaa ja viranomaisia. Sen tulee tehdä kuukaudessa asian selvittämisestä päätös, josta ei järjestö voi kuitenkaan suoraan valittaa. Puuttuvaa tai puutteellista YVA-menettelyä voi kuitenkin käyttää valitusperusteena, jos jostain asiaan liittyvästä luvasta voi valittaa.

Jos haluat tehdä YVA-aloitteen, ota yhteyttä keskustoimistoon, joka kerää kokemuksia tällaisten aloitteiden toimivuudesta.

4.8 Korkeimman hallinto-oikeuden YVA-oikeuskäytäntöä

Mikäli tuulivoimarakentaminen vaatii YVA-menettelyä, voidaan vaikutusten arviointi tehdä yhdessä tuulivoimayleiskaavan kanssa tai erikseen vasta kaavoituksen jälkeen lupamenettelyn yhteydessä. Kummankaan osalta ei ole laajaa valitusoikeutta esimerkiksi luonnonsuojelu- tai ympäristönsuojelujärjestöillä, sillä yhteis- menettelyssä ei saa vedota YVA-menettelyn puuttumiseen tai puutteisiin ja tyypillisesti rakennusluvasta valitusoikeus on rajoittunut asianosaisiin kuten rajanaapuriin. Valitusoikeus on laajempi, mikäli tuulivoimarakentaminen vaatii ympäristöluvan, joka on kuitenkin harvinaisempaa. Koska YVA-menettelyn valitusoikeutta on rajoitettu, on oikeuskäytäntöäkin löydettävissä vähän.

Ratkaisussa KHO 2018:149 linjattiin, että ELY-keskus, joka oli ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 13 §:ssä tarkoitettulla päätöksellä velvoittanut hankkeesta vastaavan toteuttamaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn, ei voinut päättää arviointimenettelyn keskeyttämisestä sillä perusteella, että hankkeesta vastaava oli hakenut muutosta sen päätökseen. Hankkeesta vastaavan aloitteesta arviointimenettely voitiin toteuttaa, vaikka päätös ei ollut lainvoimainen. Tämäkin ratkaisu koskee siten vain viranomaisen menettelyä, ei arvioinnin asianmukaisuutta.

Tapauksessa KHO 2016:106 oli puolestaan kysymys louhinta- ja murskaushankkeesta. Hanke ei ylittänyt ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamisen alarajoja, mutta kyseisen hankkeen lähellä sijaitsevia muita vastaavia hankkeita, jotka yhdessä olisivat olleet sen laajuisia, että arviointimenettely olisi tullut suorittaa. Hanke ei liittynyt suoraan lähialueen harjoitettuun toimintaan tai sen laajentamiseen sekä kyse oli oikeudellisesti ja tosiasiallisesti eri toimijasta kuin lähellä sijaitsevien hankkeiden toiminnanharjoittajat. Kyseessä ei siten ollut hankkeen erottaminen YVA-lain menettelyn soveltamisen välttämiseksi eikä hankkeeseen tullut soveltaa muutoinkaan YVA-menettelyä. Tapausta arvioitiin myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö arviointimenettelyn soveltamisalasta ja yhteisvaikutuksista. Tuomioistuin toteaa oikeuskäytäntöön tukeutuen, että direktiivin soveltamisalaa ja tarkoitusta tulkitaan hyvin laajasti [ks. asia C-72/95, *Kraaijeveld* ym.] eikä jäsenvaltioiden tai viranomaisten tulee toiminnassaan pyrkiä tulkitsemaan direktiiviä suppeammin.

4.9 Euroopan unionin tuomioistuimen YVA-menettelyä koskeva oikeuskäytäntö

Suomessa YVA-menettelyä koskevalla lainsäädännöllä on täytäntöönpantu YVA-direktiivi ja sen muutokset. Tämän vuoksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on myös Suomeen kantautuvia vaikutuksia. Direktiivin tehokkaassa toteuttamisessa korostuu ennakkollisen ympäristönsuojelun asema, jolloin YVA-menettelyn soveltuvuutta tulisi tulkita laajasti.

Tuomiossa Komissio vs. Espanja [C-227/01] oli kyse Espanjassa rakennettavasta rautatiereitistä, jossa toteutettiin rautateiden jakaminen eri reiteille kahden paikkakunnan välillä. Tuomion mukaan YVA-direktiivi koskee myös olemassa olevan rautatiereitin jakamista, ei vain uuden linjan jakamista. Siten toisen raiteen rakentaminen olemassa olevan rautatielinjan viereen on hankeluettelon mukainen uusi hanke, joka edellyttää ympäristövaikutusten arviointia.

Tuomiossa Komissio vs. Irlanti [C-215/06] oli kyse Irlannin tuulivoimapuistoa koskevasta asiasta, jossa todettiin, ettei Irlanti ole noudattanut YVA-direktiivien mukaisia velvoitteita. Irlanti ei ollut varmistanut, että YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat hankkeet ennen niiden täydellistä tai osittaista toteuttamista tutkittaisiin ympäristövaikutusten arviointitarpeen selvittämiseksi ja niiden vaikutukset arvioitaisiin direktiivin 5–10 artiklan mukaisesti silloin, kun niillä niiden laadun, koon tai sijainnin vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Asiassa ei ollut myöskään suoritettu YVA-menettelyä ennen Galwayn maakunnassa sijaitsevan Derrybrienin tuulivoimalan luvan myöntämistä ja ennen rakentamista. Tapauksessa tuulivoimaloiden rakentaminen edellytti sellaisia edeltäviä rakennusvaiheita kuten turpeenotto-, mineraalien louhinta- ja teiden rakennustöitä, jotka olivat välttämättömiä, että niistä muodostui tuulivoimaloiden kanssa hankeyhteys, jolloin ympäristövaikutukset tuli arvioida. [ks. myös C-261/18]

Tuomiossa Ecologistas en Acción-CODA [C-142/07] oli kyse Madridin kehätien uudistamis- ja parannushankkeista, joiden osalta tuomioistuin katsoi, että YVA-direktiivin tarkoitus ei saa jäädä toteutumatta siksi, että hanke pilkotaan, ja että sillä, ettei useiden hankkeiden yhteisvaikutuksia oteta huomioon, ei saa käytännössä olla sitä lopputulosta, että kaikki tietyn tyyppiset hankkeet jäävät arviointia koskevan velvoitteen ulkopuolelle, vaikka niillä yhdessä todennäköisesti olisi direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia. Erilliset tien osat kuuluivat Madrid Calle 30 -kokonaishankkeeseen, jolloin niitä oli käsiteltävä yhdessä maantieteellisen läheisyyden, samankaltaisuuden ja vuorovaikutuksen takia ja siten arviointimenettely tuli sovellettavaksi.

Tuomiossa Friends of the Irish Environment [C-254/19] oli kyse nesteytetyn maakaasun uudelleenkaasutukseen tarkoitetun terminaalin rakennushankkeesta ja rakennusluvan voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen arvioinnista. Ennen rakennusluvan raukeamista hankkeen toteuttaja teki hakemuksen rakennusluvan voimassaolon jatkamisesta. Rakennusluvan voimassaolo päättyi 31.3.2018 ja kaavoitusviranomaisen myönsi 13.7.2018 hankkeen toteuttajalle viiden vuoden lisäajan 31.3.2023 saakka. Asiassa arvioitiin Natura-arvioinnin tarveharkinnan arviointivelvollisuuden täyttymistä sen vuoksi, oliko luvan jatkaminen luonto-direktiivin mukainen hankkeen hyväksyminen. Hyväksymisen arvioinnissa merkitystä oli YVA-direktiivin luvan määritelmällä. Asiassa kaavoitusviranomaisen kiisti arvioinnin [Natura] sillä, että rakentamisen olisi jo saanut aloittaa alkuperäisen luvan antamisesta lähtien ja luvalla vain jatketaan hankkeen rakentamisaikaa hanketta muuttamatta [kohta 41]. Tuomioistuin katsoi kuitenkin että YVA-direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa olevalla luvan käsitteellä olevan merkitystä määriteltäessä Naturan osalta "antavat hyväksyntänsä" sanojen merkityssisältöä [tuomion kohta 42]. Tuomioistuimen mukaan direktiivin lupa tarkoittaa "toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten päätöstä, joka oikeuttaa hankkeen toteuttajan ryhtymään hankkeen toteuttamiseen" [tuomion kohta 43]. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeuskäytännössä ei vaadita uudelta luvalla sitä, että päätöksellä tulisi muuttaa alun perin hyväksytyä hanketta, vaan alkuperäinen lupa oli rauennut ja uusi lupa oli välttämätön. Tapauksessa rakentamiselle myönnetyn 10 vuoden määräajan jälkeen luvan vaikutukset lakkasivat eikä rakennustöitä voitu toteuttaa. Uusi lupa siten korvasi vanhan luvan.

5 KAAVOITUS ON TUULIVOIMAN TÄRKEIN OHJAUSKEINO

Kaavoitus on Suomessa tärkein tuulivoiman ohjauskeino, koska ympäristölupia on tarvittu verrattain harvoin. Tuulivoimala tarvitsee vesiluvan silloin, kun sillä on vaikutusta vesistöön. Käytännössä vesilupaa on tarvittu ainoastaan merituulivoimahankkeissa (lisää luvussa 8).

Luonnonsuojeluliitto on pitänyt perinteisesti tärkeänä tuulivoimaloiden sisällyttämistä maakuntakaavoihin muun muassa yhteisvaikutusten ja kuntien rajat ylittävien sähkölinjojen takia. Maakuntakaavoista on tullut kuitenkin hyvin yleispiirteisiä. Lisäksi tuulivoimalat aiotaan pudottaa niiden oikeusvaikutteisista aiheista kaavoitus- ja rakentamislain uudistuksessa.

Maakuntakaavojen heikentymisen takia kunnan kaavoitus on ratkaisevaa. Kunnalla on alueellaan kaavoitusmonopoli, joten se voi sekä sallia että estää tuulivoimaloita myös poliittisesti ja tarkoituksenmukaisuusperusteilla. (Itse kaavoitus täytyy toki hoitaa MRL:n mukaan.)

Tärkein tuulivoiman ohjauskeino Suomessa ovat tuulivoimayleiskaavat. Mutta yhtä tärkeitä kuin osoittaa tuulivoimalle sopivat alueet on määritellä ne alueet, jonne niitä ei haluta. Iso ongelma erämaaisissa alueissa on, että ne ovat kaavassa "valkoista" aluetta, jossa ei ole luontoa turvaamia merkintöjä ja määräyksiä.

Yleisemmin kaavat kaatuvat oikeudessa riittämättömiin selvityksiin, joskus ylempien kaavatasojen ja eri kaavatasojen sisältövaatimusten vastaisuuteen, hyvin harvoin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuuteen. Myös menettelyvirheet päätösprosessissa, kuten päättäjän jääviys, ovat olleet usein syynä kaavan kaatumiseen. Kaavan täytyy noudattaa toki muitakin lakeja.

5.1 Yleisesti kaavoituksesta

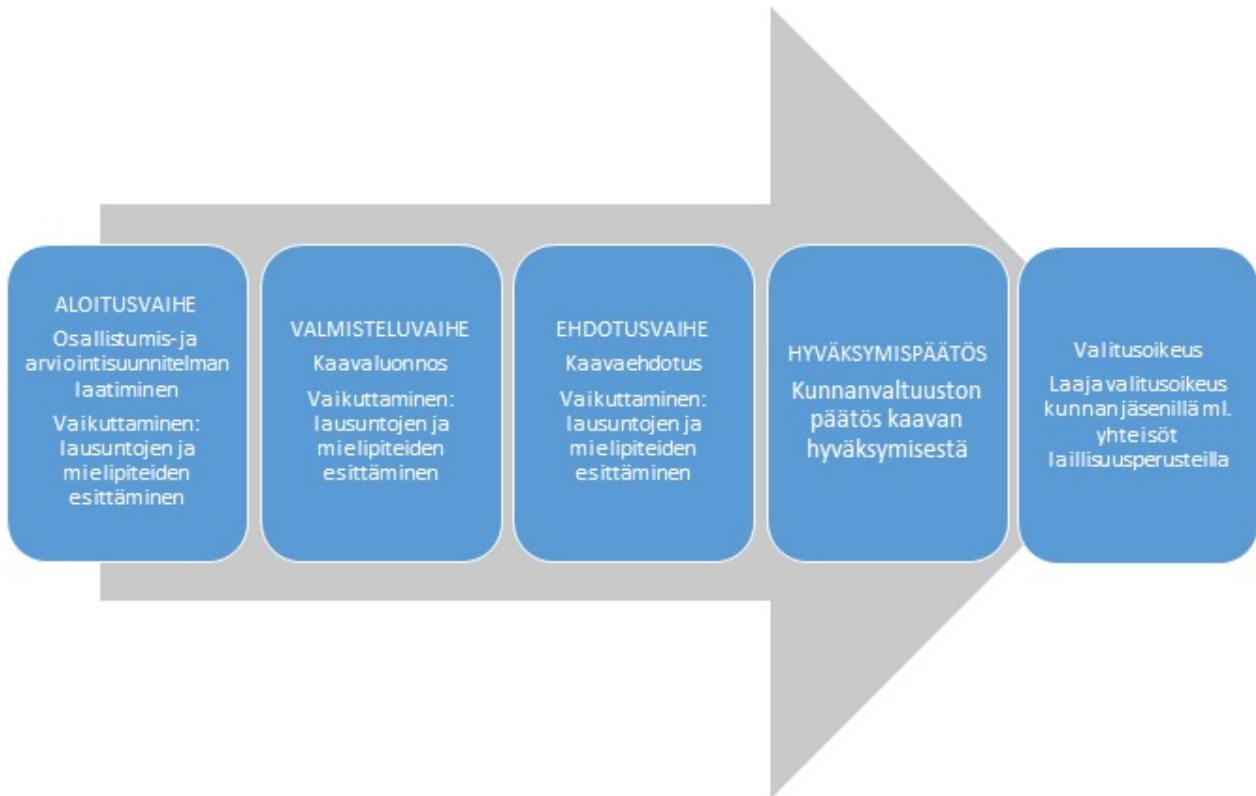
Tuulivoimarakentamista säännellään samoin kuin muutakin rakentamista. Tuulivoimarakentaminen on luvanvaraista ja vaatii alueen maankäytön suunnittelua eli kaavoitusta. Tuulivoimarakentamiseen liittyvää sääntelyä on maankäyttö- ja rakennuslaissa [MRL, 132/1999], jossa säädetään niin kaavoituksesta kuin rakennusluvasta ja toimenpideluvasta. Tuulivoimarakentamista koskevat samat maankäytön suunnittelua koskevat kaavatasot kuin muutakin rakentamista: maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Näiden lisäksi tuulivoimalan rakentamisesta säädetään erikseen MRL 10 a luvussa, joka mahdollistaa tuulivoimalan rakennusluvan myöntämisen yleiskaavan perusteella.

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen. Tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle ja samalla edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä. [MRL 1.1§] Jokaiselle turvataan osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, joka toteutuu mm. avoimen tiedottamisen ja vuorovaikutteisen suunnittelun kautta. [MRL 1.2§]

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä koostuu yleispiirteisestä maakunnan tai sen osa-alueen käyttöä koskevasta maakuntakaavasta, alueiden käytön pääpiirteet kunnassa käsittävästä yleiskaavasta sekä tarkemmasta kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen osoittavasta asemakaavasta. [MRL 4 §] Vuorovaikutteisen ja vaikutusten arviointiin perustuvan suunnittelun tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ja luonnonarvojen säilyttäminen. [MRL 5.1 § 4 k.]

Maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvussa. Maakuntakaavassa voidaan antaa suojelumääräyksiä maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen suojelemiseksi [MRL 30.2§]. Maakuntakaava on ohjeena yleiskaavan ja asemakaavan laadinnassa ja maakuntakaavan toteuttamista on pyrittävä edistämään [MRL 32 §].

Yleiskaavan laatimisesta säädetään MRL 5 luvussa. Yleiskaava on MRL 7 luvussa säädettyä asemakaavaa yleispiirteisempi yhdyskuntarakenteen ja maankäytön suunnittelua koskeva kaava. Yleiskaavan laadinnassa otetaan huomioon maakuntakaava sekä muun ohella rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen [MRL 39.2 § 8 k.] eikä yleiskaava saa aiheuttaa esimerkiksi maanomistajalle kohtuutonta haittaa [MRL 39.4 §]. Myös yleiskaavassa voidaan antaa suojelumääräyksiä muun ohella esimerkiksi luonnonarvojen suojelemiseksi. [MRL 41.2 §].



Kaavio 2. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoituksen kulku ja vaikutusmahdollisuudet.

5.2 Kaavan vaikutusten riittävä selvittäminen

Tuulivoimahankkeen edellyttämän kaavan suunnittelussa merkittävät vaikutukset tulee selvittää riittävällä tutkimuksilla ja selvityksillä. Velvollisuuden täyttymistä on tarkasteltu oikeuskäytännössä useissa kaava-asioissa, joissa myös kaavan hyväksyvä päätös on tullut kumotuksi sen vuoksi, ettei selvitykset ole olleet riittäviä. Selvitysten riittävyyttä arvioidaan kuitenkin oikeuskäytännön mukaan kaavan hyväksymishetken mukaan eikä vasta muutoksenhaun aikana esille tulleet seikat välttämättä osoita riittämätöntä selvittämistä kaavan suunnittelussa.

MRL 9 §

Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. [1 mom.]

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä 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. [2 mom.]

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. Yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.

Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen, ei hankkeen ympäristövaikutusten arviointia voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella. [5 mom.]

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen [MRA, 895/1999] 1 §:n 1 momentin mukaan kaavan vaikutuksia selvitetäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön sekä elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava 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. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Pykälän 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

5.3 Tuulivoimayleiskaavaa koskeva sääntely

Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin 1.4.2011 voimaan tullut muutos, jolla lakiin lisättiin uusi 10 a luku koskien tuulivoimayleiskaavaa. Lakimuutoksella mahdollistettiin tuulivoimaloiden rakennuslupien myöntäminen yleiskaavoituksen perusteella. Asemakaavan laatiminen voi kuitenkin olla tarpeen, jos muut alueen maankäyttöön liittyvät tarpeet tai ympäristöarvot edellyttävät tuulivoimarakentamisen yleiskaavaa tarkempaa yhteensovittamista muuhun maankäyttöön [HE 141/2010 vp, s. 6]. Edellytyksenä tuulivoimayleiskaavalle on, että yleiskaava ohjaa riittävällä tavalla suunnitellun tuulivoimahankkeen sijoittumista sekä yleiskaavassa on tullut riittävällä tavalla arvioida hankkeen vaikutukset alueen käyttöön, ympäristöön sekä ympäristöarvoihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n mukaan laadittaessa 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa, on sen lisäksi, mitä yleiskaavasta muutoin säädetään, huolehdittava siitä, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella, suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön sekä tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää.

Ratkaisussa KHO 2021:52 oli kyseessä osayleiskaavan hyväksymistä koskeva valitus, jossa kaava-alue sijoittui valtakunnallisesti arvokkaaksi määritetyn Kyrönjokilaakson maisema-alueen itä- ja pohjoispuolelle ja lähimmät suunnitellut voimalat sijaitsivat noin 800 metrin etäisyydellä jokilaaksosta. Tapauksessa KHO katsoi, että vaikutus maisemaan oli laaditun vaikutusten arvioinnin perusteella **paikoin merkittävä**, mutta 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. Kaavaratkaisu pohjautui riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin, huomioiden yhteisvaikutukset MRL 9 § 39 § 77 b §).

Ratkaisussa KHO 29.3.2019/1264 korkein hallinto-oikeus on linjannut yleiskaavan selvityksistä silloin, kun tuulivoimaosayleiskaavassa ei ole merkintää yleiskaavan toimimisesta rakennuslupan perusteena. ” Osayleiskaavan yleisten määräysten perusteella yksittäisten alle 50 metriä korkeiden pientuulivoimaloiden rakentaminen kaava-alueelle on sallittua. Osayleiskaava ei kuitenkaan sisällä maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:ssä tarkoitettua määrystä, jonka mukaan osayleiskaavaa tai sen osaa voitaisiin suoraan käyttää tuulivoimaloiden rakennuslupan myöntämisen perusteena. Toisin kuin hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei osayleiskaava mahdollista yli 50 metriä korkeiden tuulivoimaloiden rakentamista

kaava-alueelle. Kaavan vaikutusten arviointia ei siten ole pidettävä puutteellisena sillä hallinto-oikeuden päätöksessä mainitulla perusteella, että tuulivoimaloiden rakentamisesta aiheutuvia vaikutuksia ei ole erikseen arvioitu.”

Ratkaisussa KHO 10.1.2019/41 hallinto-oikeus katsoi ettei yleiskaava ohjannut MRL 77 b §:n 1 kohdassa edellyttävällä tavalla rakentamista, koska tuulivoimaloille ei ollut määritetty suurinta sallittua korkeutta huomioiden myös rakennuspaikkojen sijainnin läheisyys asutukseen. Vaikutuksien osalta korkein hallinto-oikeus viittasi mm. ympäristöministeriön ohjeisiin sekä niistä ilmeneviin tunnettuihin vaikutuksiin.

5.4 Rakennuslupa

Tuulivoimalan rakentaminen vaatii kaavoituksen lisäksi rakennuslupaa [MEL 125 §] tai pienempien voimaloiden osalta toimenpidelupaa [MRL 126 §]. Toimenpideluvalla voidaan rakentaa kotitarvekäyttöä palvelevia pieniä tuulivoimaloita, kun taas rakennuslupa tarvitaan tuulivoimaloille, joilla erityisiä maankäyttöisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia, joita ovat kaupallisessa tarkoituksessa rakennetut voimalat [HE 141/2010, s. 10–11].

Rakennuslupa-asian vireilletuloon ei liity kaavoitusta vastaavaa kuulemismenettelyä vaan rakennuslupahakemuksen vireilletulosta ilmoitetaan pääsääntöisesti naapurille. Poikkeuksena ilmoittamisesta on tilanteet, joissa ilmoittaminen on hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla puolestaan tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa [MRL 133 §].

Joulukuussa 2021 tuli maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n 5 momentiksi kuitenkin muutos, jonka mukaan ympäristöjärjestöjä tulee kuulla YVA:ssa olleiden tuulivoimaloiden rakennusluvista. “Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, jos hakemus koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.” Tämä on tärkeää, koska näin voidaan valvoa että rakennuslupa vastaa YVA:n tuloksia ja tuulivoimayleiskaavaa.

Tuulivoimalan rakentamista koskee vaatimus liittää rakennuslupaa tai toimenpidelupaa koskevaan hakemukseen:

- 1) selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin;
- 2) selvitys hakijan lähimmistä suunnitelluista muista mastoista. [MRA 64§]

Tuulivoimarakennushankkeen rakennuslupahakemuksessa tulee siten olla riittävät tiedot sekä selvitykset vaikutuksista. Jäljempänä on tarkasteltu rakennuslupaa koskevaa oikeuskäytäntöä, jossa korostuu tietojen yksilöintivaatimus ja asianmukainen vaikutusten selvittäminen etukäteen esimerkiksi melun osalta. Valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä on kuitenkin rajattu asianosaisiin eikä esimerkiksi kaikilla kunnan jäsenillä ole suoraan valitusoikeutta. Tuulivoimalalla voi olla laaja vaikutusalue, mutta valitusoikeus on rajattu vain sellaisen kiinteistön omistajaan tai haltijaan, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa. Asianosaisasema voi syntyä myös sillä perusteella, että rakennuslupapäätös vaikuttaa välittömästi asianosaisen velvollisuuteen, oikeuteen tai etuun. Valitusoikeuden syntyminen tällä perusteella esimerkiksi luonnonsuojeluyhdistyksille on kuitenkin epäselvää. Esimerkiksi poikkeusluvan osalta on säädetty erikseen luonnonsuojeluyhdistysten oikeudesta valittaa ja tällaista vastaavaa kohtaa ei ole rakennusluvan osalta [MRL 193.1 § 6 k.).

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; sekä

4) kunnalla; sekä

5) toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

Tämä viimeinen kohta koskee YVA:ssa olleita tuulivoimaloita. Se on uusi ja tuli lakiin joulukuussa 2021. Näin voimme valvoa rakennusluvan YVA:n ja ylempien kaavojen mukaisuutta.

Oikeuskäytäntöä

Ratkaisussa KHO 30.10.2017/5488 korkein hallinto-oikeus palautti rakennuslupaa koskevan asian takaisin sillä suunnittelutarveratkaisun ehto tuulivoimalan etäisyydestä tiehen ei täytynyt ja asia oli palautettava ympäristölautakunnalle tuulivoimalan sijaintimuutoksen käsittelemiseksi.

Ratkaisussa KHO 2019:125 rakennusluvan myöntämisen edellytykset eivät täytyneet, sillä toteutettavaa voimalatyyppiä ei ollut yksilöity rakennuslupahakemuksessa, eikä toteutettavaa voimalatyyppiä koskevaa meluselvitystä ja välkemallinnusta ollut esitetty rakennuslupaa haettaessa, vaan mainitut selvitykset oli lupapäätökseen liitetyllä lupaehdolla edellytetty toimitettavaksi vasta rakennusluvan myöntämisen jälkeen ennen töiden aloittamista. Näin ollen päätettäessä rakennusluvan myöntämisestä ei käytettävissä ollut osayleiskaavassa edellytetyt selvityksiä toteutettavan tuulivoimalan melu- ja välkevaikutuksista eikä suunniteltu rakentaminen ollut osayleiskaavan määräysten mukaista. Rakennuslupamenettelyssä ei oltu varmistettava, että rakentaminen täyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena olevassa osayleiskaavassa annetut määräykset sekä muut maankäyttö- ja rakennuslaissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä asetetut rakennusluvan myöntämisen edellytykset. Rakennuslupapäätöstä tehtäessä tulee olla käytettävissä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 64 §:ssä tarkoitettu selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin. Tuulivoimalan yksilöintitietojen pitää siten olla riittävän täsmällisiä rakennusluvan myöntämisen perusteiden luotettavasti arvioimiseksi.

Ratkaisussa KHO 2019:126 oli kysymys tuulivoimaloiden rakennusluvan edellytysten täyttymisestä. Tuulivoimalat sijoituivat tuulivoimaosayleiskaavan alueelle ja yleiskaavassa oli määrätty, että tuulivoimaloiden lähtömelutaso ei saa ylittää 106 dB[A] ja että tuulivoimaloista ei saa aiheutua voimassa olevat ohje- tai suunnitteluohjeavot ylittävää melua eikä myöskään voimassa olevat suositus- tai ohjeavot ylittävää väkettä tai varjostusta [MRL 77 a §]. Kunnan rakennusvalvonnan osalta oli tapauksessa myöntänyt rakennusluvut voimaloille ja lupaehdoissa määrännyt mm. että voimaloiden lähdemelu saa olla enintään 106 dB[A] sekä voimaloiden melupäästöjen on oltava osayleiskaavassa mainituissa rajoissa. Osayleiskaavavaiheen melu- ja välkemallinnukset oli laadittu vastaavien tuulivoimaloiden perusteella kuin mitä rakennusluvassa oli määritetty ja voimalatyyppin äänitehotaso oli ollut mallinnuksessa 105,9 dB[A]. Rakennusluvan tuulivoimalan yksikköteho, kokonaiskorkeus, napakorkeus ja roottorin halkaisija vastasivat siten mallinnuksen voimalatyyppiä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei MRL säädöksistä seurannut velvollisuutta esittää rakennuslupavaiheessa teknisiä yksilöintitietoja kuten voimalavalmistajan voimalamallia. Rakennuslupaa myönnettäessä oli selvitetty, että rakentaminen täytti osayleiskaavassa annetut määräykset sekä muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt rakennusluvan myöntämisen edellytykset, kun huomioitiin rakennuslupahakemuksissa ja pääpiirustuksissa esitetyt tiedot, lupapäätöstä tehtäessä käytettävissä ollut selvitys tuulivoimaloiden rakentamisen vaikutuksista ja lupapäätösten lupaehdot.

Ratkaisussa KHO 2019:78 oli puolestaan kyse Raahan tuulivoima Oy:n rakennusluvan jatkamista koskevan päätöksen hylkääminen, määräajan pidentämistä ei ole haettu ennen määräajan päättymistä.

Ratkaisussa KHO 2016:147 korkein hallinto-oikeus katsoi ettei hankkeen toteuttaminen edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua koska hankkeella ei ollut merkittäviä ympäristövaikutuksia, vaikka tuulivoimaloiden rakennuspaikka sijoittui tiiviin loma-asutuksen taustamaastoon ranta-alueella. Suunnittelutarveratkaisun riittävyttä arviointiin myös ratkaisussa KHO 2013:183.

5.5 Muutoksenhakua koskevat säännökset ja muut valitusperusteet

Tuulivoimarakentamista koskevasta kaavapäätöksestä voi valittaa laillisuusperusteilla kuntalain [410/2015] mukaisesti. Myös hallintolain [434/2003] säännökset voivat tulla arvioitavaksi. Valitusoikeus on laaja esimerkiksi kunnan jäsenillä ja yhdistyksillä.

MRL 188.1 §: Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

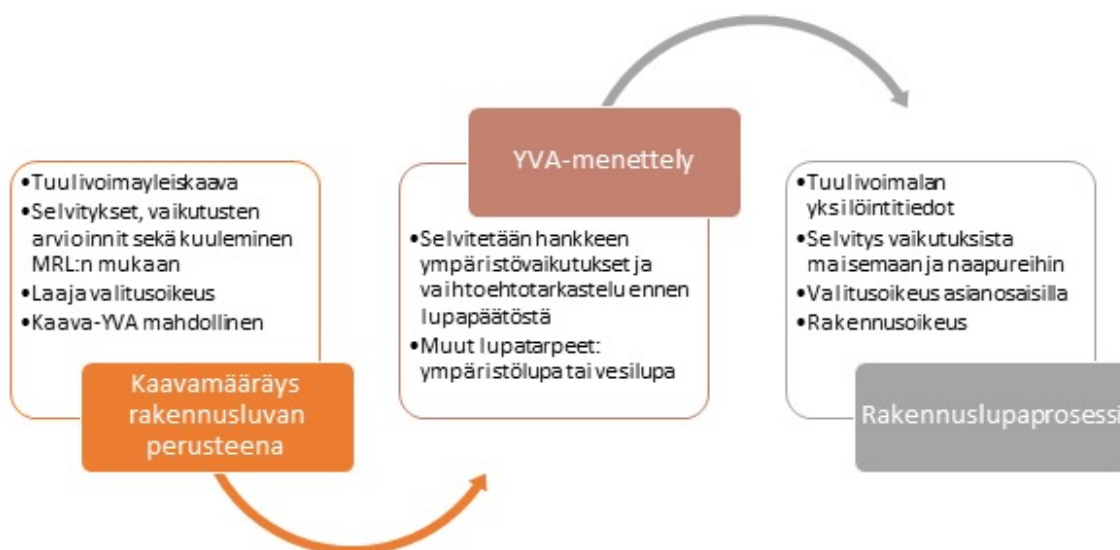
MRL 188.4 §: Jos hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitu siten kuin 9 §:n 3 momentissa säädetään, kaavaa koskevassa valituksessa ei saa vedota siihen, että hanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointi on suoritettu puutteellisesti. Valitusoikeudesta arvioinnin puuttumisen tai puutteellisuuden perusteella säädetään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 34 §:ssä.

Kuntalain [410/2015] 135 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Mikäli tuulivoimaloiden rakentaminen toteutetaan suunnittelutarveratkaisuna vaatii valitusoikeuden laajeneminen kaikille kunnan jäsenille erityisen painavia muutoksenhakijoiden oikeusturvaan liittyviä perusteita, eikä tapauksessa tuulivoimarakentamiseen liittyvän kaavallisen suunnittelun tarve riittänyt perusteeksi [KHO 30.10.2017/5490].

Ratkaisussa KHO 2021:69 kunnanvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimayleiskaavan 14 tuulivoimalan rakentamisen mahdollistamiseksi. Tapauksessa energiayhtiön hallituksen jäsen oli osallistunut esteellisenä kaava-asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa. Energiayhtiö oli saanut taloudellista hyötyä kaavaratkaisun toteuttamisesta, jolloin asian tasapuolinen käsittely oli vaarantunut esteellisen henkilön osallistuessa käsittelyyn. Kaupunginvaltuuston päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja siten valtuuston päätös osayleiskaavan hyväksymisestä oli kumottava. Kuntalaki [365/1995] 52 §:n 4 momentti [519/2007] Kuntalaki [410/2015] 135 § 2 momentti ja 147 § 1 momentti Ks. myös kuntalaki [410/2015] 97 § 4 momentti.

Myös ratkaisussa KHO 2016:190 oli kyse tuulivoimayleiskaavan hyväksymisestä ja kaupunginhallituksessa asian käsittelyyn osallistuneen henkilön esteellisyydestä, kun hän oli työskennellyt metsurina Metsähallituksessa ja kaava-alue oli Metsähallituksen hallinnoimaa valtionmaata. Kaupunginvaltuuston päätös kaava-asiaassa oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä esteellisyyden vuoksi.



Kaavio 3. Kaavamenettely, YVA-menettely ja rakennuslupa

Millä perusteilla tuulivoimahankkeesta voi valittaa?

- Kaavasta on valitusoikeus laillisuusperusteilla ja siten tarkoituksenmukaisuusperusteiset valitukset esimerkiksi sillä perusteella, että tuulivoimalan alue olisi ollut parempi kaavoittaa muuhun toimintaan, eivät ole menestyneet. Kunnalla on laaja harkintavalta päättää alueiden kehittämisestä ja kaavoituksesta [KHO 2020:59 ja KHO 19.1.2018/140].

- Kaavassa myös menettelyllinen asianmukaisuus: onko kuuleminen tehty eri kaavavaiheissa? Sisällöllinen asianmukaisuus: perustuuko kaava riittäviin selvityksiin ja arviointeihin? Tuulivoimayleiskaavan osalta täyttyvätkö erityisvaatimukset?

- Rakennusluvasta/toimenpideluvasta huomioitava kaavamääräykset ja riittävät tiedot ja selvitykset vaikutuksista. Esimerkiksi melumallinnusta ei voida toimittaa jälkikäteen.

- YVA menettelyn puuttumisesta tai puutteista valitetaan vasta lupapäätöksen [usein rakennuslupa] yhteydessä. Valituksessa voi huomioida vaihtoehtovertailun ja alueelliset olosuhteet, onko esimerkiksi uhanalaiset tai direktiivilajit selvitetty asianmukaisesti?

- Natura tarveharkinta ja arviointivelvollisuus täyttyvät matalalla kynnyksellä, joten kaavan yhteydessä tarkistettava Natura-arvioinnin tarve?

Tuulivoimarakentaminen vaatii usein rakennusluvan, mutta rakennuslupaa koskevasta päätöksestä voi valittaa vain tietyt asianosaiset, kuten rajanaapuri. Lupapäätöstä koskevan valituksen yhteydessä voi siten vedota valituksessaan siihen, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osiltaan puutteellisesti. [YVA-laki 34.2 §] Myös ELY-keskuksella on oikeus valittaa YVA-lain 3 §:ssä tarkoitettua hanketta koskevasta lupapäätöksestä, sillä perusteella, että YVA-laissa tarkoitettua ympäristövaikutusten arviointia ei ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osiltaan puutteellisesti. [YVA-laki 34.1 §] YVA-hankkeiden rakennusluvista on tullut ympäristöjärjestöille valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella joulukuussa 2021 [MRL 192.1 § 5 k.].

5.6 Tuulivoimarakentamista ja kaavoitusta koskevaa oikeuskäytäntöä

Ratkaisussa KHO 18.6.2020/2641 oli kyse tuulivoimayleiskaavan hyväksymistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaikutusten riittävästä selvittämisestä erityisesti susien osalta. Korkein hallinto-oikeus totesi selvityksien osalta, että ne osoittivat yhdenmukaisesti, ettei alueelle ollut vielä kaavan hyväksymisajankohdalla muodostunut susireviirejä eikä kaava-alue ollut kaavan hyväksymisajankohtana susien keskeistä elin- tai pesimäaluetta. Selvitykset eivät viitanneet alueen olevan muun suurpedon keskeistä elinalueetta.

Samoin päätöksessä linjattiin, että kaavaratkaisun perusteena olevien *selvitysten riittävyttä ja sisältövaatimusten täyttymistä arvioidaan kaavan hyväksymisajankohdan tilanteen perusteella eikä merkitystä ollut sillä, että alueelle on kaavan hyväksymisen jälkeen mahdollisesti muodostunut susireviirejä*. Suden suojelu tulee ottaa siten huomioon kaavaa toteutettaessa, siten ettei luontodirektiivin [92/43/ETY] liitteessä IV [a] tarkoitetun lajin kuten suden luonnonsuojelulain [LSL, 1096/1996] 49 §:n 1 momenttiin perustuvaa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevaa kieltoa rikota.

Näin ollen korkein hallinto-oikeus päätyi katsomaan, että osayleiskaava perustui maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin, vaikka osayleiskaavan vaikutuksia susiin ja muihin alueella esiintyviin suurpetoihin ei ollut kaavaa laadittaessa erityisesti selvitetty.

Ratkaisussa KHO 2019:160 oli kyse Murtomäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymistä koskevasta valituksesta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioitiin mm. Suomen luonnonsuojeluliiton Kajaanin yhdistys ry:n valituksen johdosta, perustuiko osayleiskaava susien elin- ja lisääntymisalueelle kohdistuvien vaikutusten osalta riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin, ja voitiinko tuulivoimarakentaminen siten toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdan luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen ja luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vaatimukset täyttävällä tavalla. Kaavaa hyväksyttäessä tuli ottaa huomioon MRL 197.1 §:n mukaisesti, ettei LSL 49.1 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevaa kieltoa rikota. Kielto ei kuitenkaan koske suojellun lajin,

kuten suden koko elinympäristöä. Arvioinnissa tuli kiinnittää siten huomiota lajin erityspiirteisiin ja tuulivoimalan aiheuttavan häiriötä rakennuspaikkaa laajemmalle, jolloin vaikutusten arvioinnissa on tullut kiinnittää huomiota yleiskaavan toteuttamisesta aiheutuviin vaikutuksiin susille. Kaavamääräys kielsi rakentamisen susien lisääntymiskauden aikana, mutta kaavassa ei muutoin otettu huomioon vaikutuksia susiin esim. sijoituspaikkojen tai tie- ja sähkölinjojen osalta. Selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jäi huomattava epävarmuus merkittävistä ja laaja-alaisista haitallisista vaikutuksista mm. susien liikkumisen ja reviirien käytön kannalta. Asiassa otettiin huomioon tuulivoimayleiskaavan luonne rakennuslupan perustana olevana kaavana ja rajoitettu mahdollisuus ehtojen asettamiseen lupamenettelyssä, ja siten selvitykset ja vaikutusten arvioinnit eivät olleet riittäviä luonnonarvojen vaalimista koskevan yleiskaavan sisältövaatimus ja LSL 49.1 §:n susien suojelu huomioiden. Kunnanvaltuuston päätös oli KuntaL 90.2 §:n tarkoittavalla tavalla lainvastainen.

Ratkaisussa KHO 2020:53 oli kyse Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavasta ja Porvoon tuulivoima-alueen osalta siitä, täyttikö kaava MRL 28.3 §:n luonnonarvojen vaalimista koskevat edellytykset sekä perustuiko kaava riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin, erityisesti linnustovaikutusten osalta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei maakuntakaava edellyttä maankäytön sopivuuden yksityiskohtaista ratkaisemista maakuntakaavassa. Myöskin yhteisvaikutusten osalta selvittäminen ja lieventämiskeinot voitiin tapauksessa jättää yksittäisen tuulivoima-alueen suunnittelussa ratkaistavaksi. Selvitykset olivat MRL 9 § huomioiden riittäviä sillä vaihemaakuntakaavassa ei ollut vielä määritetty tuulivoimaloiden tarkkaa lukumäärää, kokoa tai sijoittelua sekä alueen toteuttaminen edellytti yksityiskohtaisempaa asema- tai yleiskaavatasoista suunnittelua, jonka yhteydessä tulee laatia toteutusta koskeva maakuntakaavaa täsmällisempi vaikutusten arviointi. Asiassa valitukset hylättiin, sillä maakunnallisesti merkittävän tuulivoima-alueen toteuttamiselle jäi suunnitteluvaihtoehtoja ja linnustoon kohdistuvia vaikutuksia voitiin siten jatkosuunnittelussa sijoittamisella ja tuulivoimaloiden määrällä pienentää.

Samassa asiassa oli valitusperusteena esitetty myös Natura-arvioinnin ja lausunnon puuttumista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaihemaakuntakaavan osalta Natura-arvioinnin tarveharkinnan perusteella vaikutuksia Natura-alueelle voitiin vähentää voimaloiden sijoittamiselle etäälle Natura-alueesta ja voimalamääriä supistamalla, jolloin tuulivoima-alue olisi mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä vaikutuksia. Lisäksi yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä on velvoite laatia uusi arviointi. Siten Natura-arviointi (LSL 65 §) ei ollut tarpeen.

Tapauksessa valituksessa vedottiin ympäristöministeriön ohjeisiin "Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa" (Suomen ympäristö 6/2016) ja "Tuulivoimarakentamisen suunnittelu" (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016) sekä LSL 65 §:n osalta luontodirektiiviin ja oikeuskäytäntöön.

Natura-arvioinnin tarpeellisuuden arvioinnissa korkein hallinto-oikeus huomioi useita tekijöitä, kuten vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräykset ja mahdollisuuden laatia Natura-arvioinnin myöhemmän suunnittelun yhteydessä. Merkitystä oli ratkaisun perustelujen mukaan myös sillä, että vaikutuksia voitiin merkittävästi vähentää voimaloiden sijoittelulla ja määrällä. Tuulivoimaloiden Natura-arvioinnin tarve voi tulla arvioitavaksi, mikäli tuulivoimaa aiotaan sijoittaa lähelle Natura-aluetta tai Natura-alueelle.

Vaasan hallinto-oikeus ratkaisi Soinin Pesolan yleiskaavan valittajien eduksi (pätös 12.6.2020 Dnro 01687/17/4102) eikä KHO antanut asiassa valituslupaa (KHO 10.9.2021/H3065), joten päätös jäi voimaan. Asia koski maakotkia ja Natura 2000 -verkostoa.

5.7 Huomioita tuulivoiman oikeuskäytännöstä ja kehittämistarpeista

Tuulivoimarakentamisessa on usein kiistelty melumallinuksista. Tuulivoimaloiden mallit ovat muuttuneet nopeasti ja niiden koot kasvaneet. Tästä syystä mallinnusten toimintaa on tärkeä seurata. Tällä hetkellä meluselvityksistä kiistely ei ole yleensä menestynyt oikeudessa. Menestyminen voi vaatia esimerkiksi toisen konsultin asiantuntijalausunnon.

Luontoselvityksiin ja mallinuksisiin liittyy usein epävarmuustekijöitä, joita ei voida täysin poissulkea. Natura-arvioinnin osalta merkittävien haitallisten vaikutusten aiheuttamatta jäämisestä ei saisi jäädä kuitenkaan mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä, ja siten Natura-arvioinnin osalta vaaditaan korkeampaa varmuutta ja varovaisuusperiaatteen noudattamista. Natura-arviointi on siten tehtävä jos objektiivisten

seikkojen perusteella ei voida poissulkea, että tuulivoimahanke vaikuttaa merkittävästi alueeseen. [Ks. ratkaisu Waddensee-tuomio EYTI 7.9.2004, asia C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddensee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vastaan Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fi&num=C-127/02>

Natura-alueiden osalta tulee myös erottaa lieventämistoimien ero suhteessa kompensoiviin toimiin. Mikäli hankkeessa arvioidaan Natura-arvioinnin tarvetta ja vaikutuksien vähentämiseksi suunnitellaan vaikutuksia vähentäviä ja lieventäviä toimia, voi tämä olla merkki Natura-arvioinnin tarpeesta [People Over Wind and Sweetman, C-323/17]. Toisaalta, vaikka lieventävät toimet ovat merkittävien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi luonnon ja Natura-suojelun kannalta hyvä asia, tulee lieventävistä toimista erottaa kompensoivat toimet kuten toisen alueen olosuhteiden parantaminen, jos suojelualuetta osaltaan hävitetään. Kompensoivia toimia ei voida arvioida Natura-arvioinnissa vaan niiden osalta säädetään Natura-poikkeamisen yhteydessä [ks. Grace and Sweetman, C-164/17 ja LSL 66.4 §].

Ympäristöministeriön sivuille on koottu luontodirektiivin soveltamiskäytäntöä:

<https://www.google.com/url?q=https://ym.fi/luontodirektiiviin-liittyvat-ey-tuomioistuimen-oikeustapaukset&sa=D&source=editors&ust=1628720129296434&usq=AOvVaw0G-fFA9FbU7SqI0J4i1jY3>

Ratkaisussa KHO 19.1.2018/140 korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”maisemaan liittyvien seikkojen ohella yleiskaavaa laadittaessa on maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon muun muassa mahdollisuudet energiahuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla sekä kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Kunnalla on päättäessään maankäytöstä alueillaan maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n nojalla oikeus painottaa edellä mainittuja yleiskaavan sisältövaatimuksia haluamallaan tavalla, kunhan kaikki sisältövaatimukset otetaan harkinnassa riittävällä tavalla huomioon.” Korkein hallinto-oikeus katsoi, että selvityksen perusteella osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden toteuttaminen muuttaisi merkittävästi maakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen järvimaiseman luonnetta erityisesti voimaloiden lähialueella eli alle viiden kilometrin etäisyydellä voimaloista. Maisemallista muutosta pidettiin hyväksyttävänä ottaen huomioon että tuulivoimalat sijoittuvat 4. vaihemaakuntakaavassa tuulivoimaloiden alueeksi osoitetulle alueelle ja siten tuulivoimaloiden sijoittaminen maakunnallisesti arvokkaan Lestijärven maisema-alueen läheisyyteen on arvioitu mahdolliseksi, lisäksi maisemavaikutuksia oli kattavasti arvioitu ja huomioitu voimaloiden sijoittamisessa sekä haitallisia maisemavaikutuksia pyritty vähentämään kaavamääräyksiin ja kunnalla oli harkintavalta yleiskaavalle asetettujen eri suuntaisten sisältövaatimusten yhteensovittamisessa [ks. vastaavasti KHO 19.1.2018/139 ja KHO 19.1.2018/138].

Suomessa ei ole käytössä tuulivoimarakentamisessa tai kasvattaessa tuulivoimaloiden kokoa pakollista metrimääräistä ns. turvaetäisyyttä asutukseen vaan tarkastelu tehdään aina tapauskohtaisesti ja tuulivoimalan aiheuttamien vaikutuksien perusteella. Muualla näin on kuitenkin tehty. Esimerkiksi tuomiossa ECO-WIND Construction (C-727/17) Puolan lainsäädännössä olevan minimietäisyyden todettiin olevan EU-oikeuden mukainen. Tapauksessa oli kyse Puolassa suunnitellusta tuulivoimapuistohankkeesta, jolle ei myönnetty lupaa koska lain edellyttämä etäisyys asuinrakennuksiin ei ollut riittävä. Ennakkoratkaisukysymykset koskivat kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään vähimmäisetäisyyksistä, onko EU oikeuden ja direktiivien mukaista säätää rajoittavia vähimmäisrajoja.

KRL-uudistus

Syksyllä 2021 lausunnolla olevassa kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksessa ollaan vähentämässä maakuntakaavan ohjausvaikutuksia. Tuulivoima on vaarassa pudota maakuntakaavojen ”pakollisista” asioista pois, mitä SLL vastustaa viimeiseen asti.

6 YMPÄRISTÖLUPA

6.1 Ympäristöluvan merkitys tuulivoimarakentamisessa

Tuulivoimalan rakentamiseen ei tarvita ympäristölupaa suoraan ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) laito-
sluettelon perusteella. Ympäristöluvan tarve voi kuitenkin tulla arvioitavaksi erityisesti melusta tai muuten
esimerkiksi naapurille aiheutuvan kohtuuttoman haitan vuoksi myös naapuruussuhdelain kautta.

Tuulivoimaloiden sijoittamisella kauas asutuksesta yritykset ovat voineet välttää ympäristöluvan tarpeen.
Erityisesti kaavassa ja rakennusluvassa määritetään tuulivoimaloiden sijaintia. Sekä kaavoitus että raken-
nuslupa edellyttävät vaikutusten selvittämistä. Silloin tuulivoimahankkeesta tyypillisesti tehdään melumal-
linnus. Näin on mahdollista vaikuttaa siihen, että tuulivoimameluasetuksen ohjeavot alittuvat eikä
ympäristöluvan tarvetta ole.

Mikäli tuulivoimaloista todetaan aiheutuvan kohtuutonta haittaa, voi kunta edellyttää niiltä ympäristölupaa.
Äärimmäisessä tapauksessa voimat voidaan myös joutua purkamaan, kuten kävi yhdessä ensimmäisistä
Suomen tuulivoimahankkeista Inkoon Bårosundissa.

Ympäristönsuojelulain 27.1 § mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava
lupa (ympäristölupa). Lain liitteessä määritellään suoraan luvanvaraiset toiminnot, taulukossa 1 määritellään
direktiivilaitokset ja taulukossa 2 muut laitokset.

Ympäristönsuojelulain 27.2 §:n mukaan ympäristölupa on lisäksi oltava esimerkiksi toimintaan, josta saat-
taa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain mukaan luvanvaraisesta hankkeesta [1 kohta] tai
toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain [26/1920] 17 §:n
1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta [3 kohta]. Naapuruussuhdelain 17 §:n mukaan kiinteistöä,
rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennus-
ta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta,
liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, värinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista
vaikutuksista. Pykälän 2 momentin mukaan arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon
paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen synty-
misen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat. Tuulivoimaloiden ympäristöluvanvaraisuus voi tulla
harkittavaksi juuri tästä lainsäädännön kohdasta johtuen.

Oikeuskäytännössä on arvioitu melumittausvelvollisuuden asettamista ympäristönsuojelulain nojalla
tilanteessa, jossa melumallinnuksessa ohjeavot eivät ole ylittyneet mutta on perusteltua aihetta epäillä
kohtuuttoman rasituksen syntymistä. Mikäli kohtuutonta melurasitusta arvioidaan aiheutuvan melumit-
tauksen ja haittavaikutusten arvioinnin perusteella voidaan ympäristölupaa vaatia tai antaa määräys haitan
poistamiseksi [YSL 180 §]. Ratkaisussa 2018:104 kuitenkin linjattiin yksittäisen määräyksen antamisesta
[YSL 180 §] ja ympäristöluvan suhteesta siten, että tuulivoimaloiden osalta toiminnan katsottiin rinnastu-
van ympäristöluvanvaraisiin toimintoihin [YSL 27 §] ja edellyttävän siten ympäristölupaharkintaa ja luv-
sa asetettavia rajoituksia, tarkkailuvelvoitteita ja osallistumisen mahdollistavaa ympäristölupamenettelyä.
Yksittäisen määräyksen antaminen tuulivoimalamelun vuoksi voi siten jäädä toissijaiseksi vaihtoehdoksi,
riippuen yksittäistapauksen olosuhteista.

Asiassa KHO 22.11.2019/5523 oli kyse ympäristönsuojelulain mukaista hallintopakkoa koskevasta valitukses-
ta tuulivoimaloiden ympäristövaikutuksien selvittämisen melun osalta vuoksi. Tapauksessa ympäristölaut-
akunta oli määrännyt tuulivoimayhtiön selvittämään toiminnan ympäristövaatimukset melun osalta [YSL 175
§]. Ympäristölautakunta katsoi ettei melumallinnus ollut melumittaus ja toiminnanharjoittajan selvilläolovel-
vollisuudesta [YSL 6 §] seurasi toiminnasta aiheutuvan melun selvittäminen. Ympäristönsuojelulain 175 §:n
mukaan valvontaviranomainen voi määrätä toiminnanharjoittajan riittävässä määrin selvittämään toimintan-
sa ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan ympäristönsuojelulain
vastaista ympäristön pilaantumista.

Korkein hallinto-oikeus sovelsi mm. tuulivoimameluasetusta siten, että voimaantulosäännös huomioiden
voitiin asetus ottaa selvitysaineistona huomioon, vaikka asetus ei ollut tullut vielä voimaan, kun ympäris-
tölautakunta teki päätöksen melun selvittämisestä. Tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annetun

valtioneuvoston asetuksen [1107/2015] 1 §:n 1 momentin mukaan *asetuksessa säädetään tuulivoimaloiden melusta aiheutuvien terveyshaittojen sekä tuulivoimaloiden melusta aiheutuvan muun merkittävän ympäristönsuojelulain [527/2014] 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeellisista ulkomelutason ohjearvoista*. Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan *asetusta sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain [132/1999] mukaisessa maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa, lupamenettelyissä ja valvonnassa sekä ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä ja valvonnassa*. Asetuksen 3 §:ssä *määritellään ohjearvot ulkona tuulivoimalan toiminnasta aiheutuvalla melupäästölle*. Asetuksen voimaantulosäännöksen 6 §:n 3 momentin mukaan *asetusta sovelletaan myös harkittaessa rakennusluvan perusteella toimivan tuulivoimalan ympäristöluvan tarvetta ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella*. Hallinto-oikeus puolestaan perusteli melumittauksen määräämisen asianmukaisuutta kiinteistön etäisyydellä ja ettei melumallinnusta ollut todennettu melumittauksin eikä melumittausta voitu pitää kohtuuttomana [YSL 6 § ja 175 §].

Ratkaisussa KHO 27.7.2018/3621 edellytettiin ympäristöluvan hakemista tuulivoimaloiden toimintaan, sillä toiminnasta saattoi aiheutua melu- ja välkevaikutukset kokonaisuutena arvioiden naapuruussuhdelain 17 §:n mukaista kohtuutonta räsitystä lähimpään asuinrakennukseen. Vaikka tuulivoimaloista ei aiheutunut asetuksen [1107/2015] mukaista melutason ohjearvojen ylitystä, oli melu kuitenkin luonteeltaan merkityksellisen sykkivää ja siten voimaloiden etäisyyden ja sijainnin vuoksi melu saattoi olla häiritsevää. Tuulivoimaloiden välkevaikutus ylitti myös kestoltaan muissa Euroopan maissa sovellettavat raja- ja ohjearvot. Suomessa välkkeelle ei ole asetettu ohje- tai raja-arvoja.

Ratkaisussa KHO 2018:150 oli kyse ympäristöluvan tarpeesta ja tuulivoimalan aiheuttamasta melusta ja sen kapeakaistaisuudesta.

6.2 Ympäristöluvan tarpeen esittäminen

Ratkaisussa KHO 2018:104 oli kyse tilanteesta, jossa lähialueen asukkaat olivat vaatineet ympäristölautakuntaa asettamaan tuulivoimapuiston kaksi voimalaa käyttökieltoon. Lautakunta oli päättänyt ettei se puutu tuulivoimaloiden toimintaan hallintopakkoasiana [YSL 175 §]. Hallinto-oikeus oli jo aiemmin arvioinut kyseisistä tuulivoimaloista voivan aiheuta naapuruussuhdelain [17 §] tarkoitettua kohtuutonta räsitystä. Korkein hallinto-oikeus on kappaleessa ”Tuulivoimarakentamisen ohjauskeinot ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien merkitys ympäristöluvan tarpeen arvioinnissa” aluksi todennut, että ”Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tuulivoimaloiden sijoittamista varten voidaan kaavoituksessa varata niitä vastaava aluevaraus. Voimalan rakennuslupa voidaan myöntää maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n nojalla yleiskaavan perusteella tai asemakaavan perusteella. Kaavojen sisältövaatimusten, kuten elinympäristön viihtyisyyden ja terveellisyyden, täyttämiseksi kaavaa laadittaessa tehdään riittävät selvitykset voimaloiden sijoittumisesta. Tuulivoimaloiden sijoittaminen voi edellyttää myös poikkeuslupaa ennen rakennusluvan myöntämistä, jos kaavavaraus ja määräykset eivät vastaa rakennushanketta. Poikkeuslupaharkintaa varten on tällöin laadittava riittävät selvitykset.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella kaavalla tai luvalla ei ratkaista, edellyttävätkö hanke ympäristölupaa ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella sen vuoksi, että toiminnasta saattaa aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitystä. Toiminnan ollessa kaavan mukaista tällä seikalla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa toiminnasta aiheutuvan räsituksen tavanomaisuutta ja sitä, onko räsitys ollut ennakoitavissa.”

Tapauksessa tuulivoimapuiston sijaintia ei ollut määritetty kaavassa vaan voimaloille oli myönnetty rakennusluvut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisten poikkeamislupien perusteella asemakaavassa teollisuuskäyttöön osoitetulle alueelle ja siten tuulivoimaloiden vaikutuksia ei ollut arvioitu kaavan yhteydessä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuulivoimalan melun luonne eroaa teollisuusmelusta eikä tuulivoimalamelu ole siten tavanomaista lähialueella. Poikkeamislupia varten oli tehty melumallinnus, mutta voimaloiden äänitehotaso oli kuitenkin suurempi kuin mallinnuksessa eikä melu ollut ennakoitavissa. Vasta ympäristöluvassa voitiin siten antaa määräyksiä joilla valvoa toiminnasta ympäristöön aiheutuvaa räsitystä. Tuulivoimaloiden rakennusluvut oltiin myönnetty ennen tuulivoimameluasetuksen voimaantuloa, mutta asetusta voidaan kuitenkin soveltaa harkittaessa rakennusluvan perusteella toimivan tuulivoimalan ympäristöluvan tarvetta ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella eli silloin, kun toiminnasta saattaa aiheutua eräistä naapuruussuhdelain tarkoitettua kohtuutonta räsitystä.

Tapauksessa korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuulivoimameluasetuksen ohjearvot ovat ohjeellisia ja mahdollistavat tapauskohtaisen jouston, varsinaisessa lupaharkinnassa on otettava huomioon ohjearvojen lisäksi myös muita seikkoja arvioitaessa esimerkiksi tarvittavien lupamääräysten sisältöä. Tapauksessa linjattiin myös yksittäisen määräyksen antamisesta [YSL 180 §] ja ympäristöluvan suhteesta siten että tuulivoimaloiden osalta toiminta rinnastuu ympäristöluvanvaraisiin toimintoihin [YSL 27 §] ja edellyttää siten ympäristölupaharkintaa ja luvassa asetettavia rajoituksia, tarkkailuvelvoitteita ja osallistumisen mahdollistavaa ympäristölupamenettelyä.

7 LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNTÖ

Suomessa ei ole luonnonsuojelualueille ja Natura-alueille tehty tuulivoimaloita. Se on kansallinen hyvä linjaus. Mutta luonnonsuojelulaki sekä luonto- ja lintudirektiivi voivat tulla sovellettavaksi myös suojelualueiden ulkopuolella.

7.1 Luonnonsuojelualueet

Tuulivoimarakentamisen suunnittelun ohjeessa [5/2016] luonnonsuojelualueita ja myös kansainvälisesti tärkeitä linnuston IBA-alueita pidetään tuulivoimarakentamiseen soveltumattomina alueina.

Luonnonsuojelualueita koskevat luonnonsuojelulain [LSL, 1096/1996] 3 luvun säännökset. Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa luontoa muuttava toiminta on kielletty ja siten rauhoitussäännökset estävät esimerkiksi rakennuksien, rakennelmien ja teiden rakentamisen puistoon [LSL 13 §]. Pääsääntöisesti rauhoitussäännökset koskevat myös muuta luonnonsuojelualueita [LSL 17 a §]. Luonnonsuojelualue voidaan perustaa ELY-keskuksen päätöksellä myös yksityiselle kuuluvalla alueella joko maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella tai mikäli alue sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Päätöksessä annetaan tarpeelliset määräykset luonnon suojelemisesta [LSL 24 §]. Luonnonsuojelualueita ei pidetä soveltuvina alueina tuulivoimarakentamiseen eivätkä alueiden suojelumääräykset salli rakentamista luonnonsuojelualueille.

Huomattakoon, että tuulivoimarakentaminen edellyttää myös rakentajalta alueen hallintaa eli alueen ostamista tai vuokraamista tai maankäyttösopimusta alueen omistajan [yksityinen maanomistaja, kunta seurakunta, valtio] kanssa. Suojelualueelle rakentaminen tarvitsisi siksi LSL:n luvan lisäksi myös maanomistajan luvan.

7.2. Suojellut luontotyypit

Tuulivoimarakentaminen voi edellyttää erilaisia luontoselvityksiä muun muassa luonnonsuojelulain mukaisen kieltojen noudattamiseksi tai vaihtoehtoisesti poikkeuslupien hakemiseen suojelusta poikkeamiseksi. Suojeltuihin luontotyyppeihin kuuluvia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu [LSL 29 §]. Kielto on voimassa ELY-keskuksen määritelly alueen rajat päätöksellä ja annettua päätöksen tiedoksi [LSL 30 §]. ELY-keskus voi kuitenkin myöntää 31 §:n nojalla poikkeuksen muuttamiskiellosta.

7.3 Suojellut lajit

Tuulivoimarakentamisessa tulee huomioida luonnonsuojelulain lajisuojelusäännökset 38–39 § ja 42 §. Rauhoitussäännöksistä seuraa muun muassa, että rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklin kannalta tärkeillä paikoilla on kiellettyä. Rauhoitettu on myös sellainen rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty, tai suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä [39 §]. Rauhoitettujen luonnonvaraisten kasvilajien hävittäminen on kielletty. [42 §]

Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen on kielletty LSL 47 §:n nojalla, josta ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen. Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevien erityissäännöksiin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV [a] tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty, mutta ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen kielloista luontodirektiivin artiklassa 16 [1] mainituilla perusteilla, samoin kuin lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen osalta ELY-keskus voi myöntää poikkeus lintudirektiivin artiklassa 9 mainituilla perusteilla [49 §].

Kaavoituksen ja rakennusluvan jälkeenkin erityisesti direktiivilajit tulee selvittää ja jo pelkästään toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuudesta seuraa asianmukaisen selvityksen laatimisen, jos esimerkiksi havainnoiden perusteella voidaan perustellusti epäillä lajin esiintyvyyttä alueella tai hankkeesta aiheutuvan luonnonsuojelulaisissa kielletyn seurauksen aiheutumista. Mikäli tuulivoimarakentamisesta aiheutuu suojelumääräysten rikkomista tai uhkaa aiheutua, voi ELY-keskus keskeyttää toiminnan LSL 57 §:n nojalla ja edellyttää asianmukaisia luontoselvityksiä ja mahdollisen poikkeusluvan hakemista.

Tuulivoimarakentamisella, kuten kaikella muullakin rakentamisella, voi olla myös linnustovaikutuksia mm. törmäyksien, häirinnän ja elinympäristöjen muuttumisen vuoksi. Linnustolle tärkeille alueille kuten lintuveysiensuojeluohjelman alueille, kansainvälisesti tärkeille lintualueille (IBA-alueet), Suomen tärkeille lintualueille (FINIBA-alueet), Natura-verkoston SPA-alueille tai lintujen päämuuttoreiteille tai päämuuttoreittien keskittymä- eli pullonkaula-alueille tai niiden läheisyyteen ei suositella sijoitettavaksi tuulivoimaloita. Mikäli tuulivoimarakentamista kuitenkin suunnitellaan, tulee tehdä asianmukaiset selvitykset ja vaikutusten arvioinnit yhteisvaikutuksineen. Oikeuskäytännössä suurten petolintujen suojelutarve on otettu huomioon ratkaisussa KHO 2016:14, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavan yhteisvaikutusten selvittämistä ei voitu jättää yksityiskohtaiseen kaavoitukseen, kun alue sijoittui osin valtakunnallisesti merkittävälle arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreiteille tai niiden välittömään läheisyyteen.

Oikeustapaus luontodirektiivillä suojellusta lajista: KHO 2020:29 oli susitapaus, jossa arvioitiin poikkeusluvan perusteita ”Unionin tuomioistuin on vastaavissa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisissa tilanteissa nähnyt yleisen edun merkittävänä kansallisena hankkeena, jolloin kyseeseen voisi tulla esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitus, energiansaannin tarpeen turvaava tuulivoimalahanke tai jokin muu, erittäin painava syy.” Kaava kaatui oikeudessa riittämättömiin selvityksiin.

7.4 Maisema-alueet

Tuulivoimarakentamisen suunnittelun ohjeessa [5/2016] valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita ja valtakunnallisesti merkittäviä rakennetun kulttuuriympäristöjä sekä erämaalain perusteella perustettuja erämaa-alueita pidetään tuulivoimarakentamiseen soveltumattomina alueina. Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet päivitettiin vuoden 2021 lopulla https://www.ymparisto.fi/fi-fi/luonto/maisemat/arvokkaat_maisemaalueet

Luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa maisema-alue [32 §]. Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta päättää ympäristöministeriö ja muista maisema-alueista ELY-keskus [33 §]. Perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi määräyksiä, joista kuitenkin ELY keskus voi myöntää poikkeuksen [32 §]. Perustamispäätöksellä suojeltu maisema-alue voi estää tuulivoimarakentamisen maisema-alueella tai hankkeesta vastaava voi joutua hakemaan poikkeuslupaa ELY-keskukselta.

7.5 Natura-arvot pitää turvata alueen rajan ulkopuoleltakin

Mikäli tuulivoimaloita suunnitellaan sijoitettavaksi Natura-alueelle tai sen läheisyyteen tulee kaavaa laadittaessa sekä lupamenettelyissä huomioida luonnonsuojelulain 10 luvun säännöksen Natura-alueiden suojelusta. Kaavaratkaisua ei voida hyväksyä tai viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen, mikäli hankkeella on merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura-alueen suojelun perustana oleville luonnonarvoille. Poikkeamisesta Natura-alueen suojelusta säädetään erikseen.

Naturan osalta sovellettavaksi tulevat luonnonsuojelulain 10 luvun Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin [22.12.2009/1587] mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksitään 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 on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

LSL 64 a §:n [19.12.2014/1259] mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin [19.12.2014/1259] mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen suunnittelija tai toteuttaja, ympäristöministeriö päättää, mikä toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa lausunnon. Ympäristöministeriön päätökseen ei saa erikseen valittamalla hakea muutosta.

LSL 65 §:n 4 momentin mukaan, jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annetun lain [252/2017] 3 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään tapauksen mukaan arviointimenettelyn yhteydessä. Mainitun lain mukaisen yhteysviranomaisen on sisällytettävä 2 momentissa tarkoitettut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja luonnonsuojelualueen haltijan lausunnot lain 23 §:ssä tarkoitettuun perusteltuun päätelmään.

Luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos luonnonsuojelulain 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Tuomioissa *People Over Wind and Sweetman* [C-323/17] oli kyse luontodirektiivin 6 artiklan tulkinnasta Natura-arvioinnin osalta. Asiassa oli kyse tuulivoimapuiston sähköverkkoon liittävän kaapelin asentamisesta ja tästä aiheutuvien vaikutusten selvittämisestä Natura-alueille ja jokihelmisimpukan elinympäristölle. Ennakkoratkaisukysymys koski sitä, voitiinko lieventävät toimenpiteet [”suojatoimenpiteet”] ottaa huomioon selvitettyä tarvetta tehdä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen Natura-alueita koskeva asianmukainen arviointi. Unionin tuomioistuin linjasi, että mikäli toimenpiteet, joilla pyritään välttämään suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset kyseiseen alueeseen tai vähentämään niitä, otetaan huomioon tarkasteltaessa tarvetta tehdä asianmukainen arviointi, tarkoittaa lähtökohtana olevan, että on todennäköistä, että alueeseen vaikutetaan merkittävästi ja siten asianmukainen arviointi on siis tehtävä.

Ratkaisussa KHO 2018:49 oli kyse osayleiskaavan hyväksymistä koskevasta valituksesta, jossa osaltaan toteutettiin tuulivoimapuisto merelle. Korkein hallinto-oikeus katsoi Natura-arvioinnin ja lausunnon olleen riittävät: ”Nyt kysymyksessä olevilla yleiskaavoilla ei ole ratkaistu pengertieyhteyden yksityiskohtia, kuten silta-aukkojen tarkkaa pituutta, vaan ne ratkaistaan hankkeen jatkosuunnittelussa laadittavien selvitysten perusteella. Kaavoissa osoitetun tieyhteyden toteuttaminen edellyttää lisäksi ainakin maantielain mukaisten yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymistä sekä vesilain mukaista lupaa tiepenkereen ja siltojen rakentamiseen. Mainittuja päätöksiä aikanaan tehtäessä on varmistettava, ettei hankkeesta aiheudu luonnonsuojelullaisia kiellettyjä seurauksia. Kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten perusteella tarvittavista lieventämistoimenpiteistä on mahdollista sitovasti määrätä ainakin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Tähän nähden on ennakkolta riittävästi varmistettu, että valituksen kohteena olevassa yleiskaavassa tarkoitettu maankäyttö on toteutettavissa niin, että se täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdan ja luonnonsuojelulain 66 §:n säännökset.”

Vaasan hallinto-oikeus ratkaisi *Soinin Pesolan yleiskaavan* valittajien eduksi [päätös 12.6.2020 Dnro 01687/17/4102] eikä KHO antanut asiassa valituslupaa [KHO 10.9.2021/H3065], joten päätös jäi voimaan. Asia koski maakotkia ja Natura 2000 -verkostoa.

7.6 Ekologinen kompensatio

Kaikista energiahankkeista tulee aina jotakin haittaa. Siksi tuulivoimahankkeissakin on nousussa keskustelu haittojen korvaamisesta ekologisella kompensatiolla.

Suomen laissa ei ole vielä säädetty ekologisesta kompensatiosta. Poikkeus on Natura 2000: jos Natura-alueelle saisi luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuslupan, sen haitat olisi pakko korvata. Näin ei ole Suomessa kuitekaan vielä tehty, koska kukaan ei ole koko EU-ainakana saanut meillä Natura-poikkeuslupaa. Lisäksi tuulivoimalat on Suomessa rakennettu aina Natura-alueiden ulkopuolelle, mikä on kansallinen hyvä käytäntö.

Luonnonsuojeluliitto on ajanut ekologisen kompensatiion reunaehtoja vireillä olevassa luonnonsuojelulain uudistuksessa. Asiaan liittyy kompensatiohierarkia: aina ensin pitää haitat välttää, sitten vähentää minimiin [mitigaatio] ja vasta lopuksi kompensoida, ellei muu auta. Lisäksi Luonnonsuojeluliitto on pitänyt tärkeänä kompensatiion lisäisyttä (*net gain* ja *no net loss* -periaatteet), jonka mukaan aiheutettu haitta pitäisi korvata esimerkiksi kymmenkertaisesti.

Jos lakiesitys menee läpi, kompensatio koskisi ensin luonnonsuojelulain poikkeuslupia (paitsi Naturaa, jolla kompensatiovelvoite jo on). Tällaisia poikkeuslupia myönnetään maassamme muutamia kymmeniä vuodessa. Tavallinen tapaus on tie, jonka rakennusvaiheessa huomataan liito-oravan papanoista lajin levinneen metsään. Jos muu ei enää auta ja lain ehdot täyttyvät, ELY-keskus voi antaa puun kaatamiseen poikkeuslupan.

On tärkeä huomata, että kompensatiolla ei saa EU-oikeuskäytännön mukaan etukäteen helpottaa luvan saamista! Mutta jos poikkeuslupan saa sen edellytysten täytyessä, sen aiheuttama haitta olisi jatkossa pakko korvata.

Luonnonsuojelulain luonnos on tätä kirjoitettaessa kevättalvella 2022 hallituspuolueiden poliittisessa käsittelyssä. Ympäristötahot ovat puolustaneet ekologisen kompensatiion pykälää, mutta jotkut talouselämää lähellä olevat tahot vastustavat sitä. Jotkut haluaisivat ilmeisesti pitää kompensatiion villinä ja vapaana: jos sen reunaehdoista ei säädettäisi laissa, kuka vaan voisi sanoa mitä vaan kompensatioksi. Toiset taas ovat ymmärtäneet, että kompensatio tuo kuluja – pilaaja joutuisi vihdoinkin maksamaan. Lakiesityksen kohta lo ratkeaa kevään 2022 aikana. Jos sitä ei saada ajoissa eduskuntaan, on vaara että se raukeaa hallituskauden loppuessa.

Joka tapauksessa ekologista kompensatiota saa tehdä nytkin vapaaehtoisesti. Esimerkiksi OX2-tuulivoimayhtiöllä on tavoitteena luontopositiivisuus. Se on tehnyt Ruotsissa kompensatiotoina muun muassa metsien suojelua, vaelluskalahankkeita ja perinnemaisemien hoitoa. Se kehittää parhaillaan tällaisia toimia myös suomalaisille kohteilleen. Tällaisia hankkeita kannattaa esittää muillekin tuulivoimayhtiöille.

8 VESILAKI JA MERITUULIVOIMA

Tulevaisuudessa kasvava hankemuoto

Merituulivoimaloiden rakentamisen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa, kun uudet tekniikat tekevät siitä paremmin kannattavaa. Merituulivoimaloiden kustannukset ovat suuremmat maalla sijaitseviin tuulivoimaloihin verrattuna.

Asia voi kuitenkin muuttua, kun ulkomerelle voidaan rakentaa hyvin suuria voimaloita (esimerkiksi 15 MW) ja niiden alueet voivat olla satoja neliökilometrejä. Muualla on suunniteltu jo ydinvoimalan kokoisia merituulipuistoja.

Merellä on maavoimaloihin verrattuna haasteita (esimerkiksi myrskyt, ahtojäät, pitkät kaapeloinnit) mutta myös suuria etuja. Kehitys on viemässä merituulivoimaloita rannikon matalikoilta ulkomeren syville alueille. Näin voidaan rakentaa paljon suuria voimaloita pienimmillä mahdollisilla haitoilla ihmisille ja luonnolle. Merellä voimaloille ei tarvita huoltoteitäkään.

Tällä hetkellä Suomessa on toiminnassa yksi merituulivoimapuisto, Tahkoluoto Porissa (Suomen Hyötytuuli Oy), mutta useita merituulivoimapuistoja on suunnitteilla, mukaan lukien Tahkoluodon laajennus (ks. Tuulivoimarakentamisen edistäminen 2021 ja taulukko s. 18).

Valtioneuvosto antoi tammikuussa 2022 tutkimusluvan kolmelle alueelle Suomen talousvyöhykkeellä Pohjanlahdella. Kohteet ovat monen kymmenen kilometrien päässä rannasta keskellä merta syvillä alueilla, joilla ei tiedetä olevan luontoarvoja. Kohteita tutkitaan kesällä 2022 (muun muassa lintujen muuttoreitit). Hankkeisiin tarvitaan YVA ja valtioneuvoston lupa. Valtio omistaa alueet ja käyttää hankkeiden kilpailutuksessa huutokauppamallia.

SLL ja BirdLife Suomi ovat tehneet 5.11.2020 aloitteen ympäristöhallinnolle merituulivoimaloiden sijainninhajauksen kehittämiseksi.

<https://www.sll.fi/2021/11/05/merituulivoiman-sijoittumisen-valtakunnallinen-ohjaus/>

Vuoden 2022 alussa julkaistiin SYKE:n yhteistyökumppaneineen tekemä selvitys sijainninhajauksen mahdollisuuksista karttoineen

https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uusi_tutkimus_kartoitti_alueet_joille_mef62349

Merialuesuunnittelu ja kaavoitus

Suomessakin on tehty valtakunnallinen merialuesuunnitelma. Suomessa merialuesuunnitelmalla ei kuitenkaan ole tehokasta oikeudellista sitovuutta. Tähän epäkohtaan Luonnonsuojeluliitto on kiinnittänyt monta kertaa ympäristöministeriön huomiota. Luultavasti merituulivoimaa tullaan kuitenkin pitkälti sijoittamaan merialuesuunnitelmassa tunnistetuille alueille.

Tuulivoimaloita voidaan ohjata merelläkin maakunta- ja kuntakaavoilla. Sitä ei ole kuitenkaan tehty vielä merituulivoimaloille.

Talousvyöhyke

Talousvyöhyke on kansainvälistä merialuetta. Siellä maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole voimassa. Näillä ulkomerellä sijaitsevilla alueilla tarvitaan talousvyöhykelain mukainen tutkimuslupa ja sitten hyödynnyslupa valtioneuvostolta. Vesilaki on voimassa talousvyöhykkeelläkin.

Tuulivoimaloita ei ole ennen rakennettu Suomen talousvyöhykkeelle. Siksi Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi parhaillaan yhdessä muiden ministeriöiden kanssa talousvyöhykkeen hyödyntämistä koskevien menettelyjen ja lainsäädännön kehittämistarpeita merituulivoiman kannalta.

Vesilaki ja merituulivoimalat

Tuulivoimalan rakentaminen voi vaatia vesilain (VL, 587/2011) mukaisen luvan, mikäli toiminta voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä taikka pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos aiheuttaa esimerkiksi tulvan vaaraa tai yleistä vedenvähyyttä; luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista; melkoisesti vähentää luonnon kauneutta, ympäristön viihtyisyyttä tai kulttuuriarvoja taikka vesistön soveltuvuutta virkistyskäyttöön; aiheuttaa vaaraa terveydelle (VL 3:2.1 § 1-4 kohdat). Vesilain 3 luvun 3 §:ssä määritellään puolestaan aina luvanvaraiset hankkeet, kuten valtavyöhykän tai yleisen kulku- tai uittovyöhykän sulkeminen tai supistaminen sekä väylän käyttämistä vaikeuttavan laitteen tai muun esteen asettaminen (VL 3:3.1 § 1 k.). Hakemusmenettelystä säädetään erikseen 11 luvusta. Lupahakemuksessa tulee olla 1) asian ratkaisemisen kannalta riittävä selvitys hankkeen tarkoituksesta ja hankkeen vaikutuksista yleisiin etuihin, yksityisiin etuihin ja ympäristöön; 2) suunnitelma hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä; 3) arvio hankkeen tuottamista hyödyistä ja edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille; 4) selvitys toiminnan vaikutusten tarkkailusta.

Mikäli hankkeesta on tullut tehdä YVA-menettely tulee arviointiselostus ja perusteltu päätelmä sisältyä hakemukseen (VL 11:3.2 §) samoin kuin Natura-arviointi (VL 11:3.3 §).

Vesiluvasta voi lukea tarkemmin esimerkiksi Ympäristöhallinnon ohjeesta "Tuulivoimarakentamisen suunnitelu" [5/2016]. Tuulivoimalan rakentamisessa ei ole pääsääntöisesti vaadittu vesilupaa, kun rakentaminen on tapahtunut maalla eikä tuulivoimarakentamisen oikeuskäytännöstä löydy liioin arviointia vesiluvan osalta.

Merituulivoima voi vaikuttaa meren tilaan ja siten avomerialueelle sijoittuvan merituulivoimalan osalta sovellettavaksi tulee meristrategiadirektiivi [2008/56/EY]. Siten meristrategiadirektiivin tavoitteet meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta ja säilyttämisestä, meriympäristön huononemisen estämisestä sekä päästöjen estämisestä ja vähentämisestä tulee ottaa huomioon lupaharkinnassa [VL, 11:21 §]. Tavoitesäännösten osalta selvää ei kuitenkaan ole niiden sitovuus verrattuna vesipuidedirektiivin [2000/60/EY] tavoitesäännösten sitovuuteen, joka on vahvistettu oikeuskäytännössä [ks. Weser-tuomio, C-461/13.]. Vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteet ohjaavat lupaharkintaa sitovina normeina maalle ja rannikkovesille sijoittuvien tuulivoimaloiden osalta [VL, 11:21 §].

Merituulivoimahankkeissa tarvitaan pääsääntöisesti vesilain mukainen vesilupa. Mikäli merituulivoimahanke sijaitsee aluevesillä edellyttää hanke maankäyttö- ja rakennuslain [MRL, 132/1999] mukaisia kaavoitus ja lupamenettelyjä, kuten rakennuslupaa. Mikäli merituulivoimahanke sijaitsee talousvyöhykkeellä vastaavaa kaavoitusta ja rakennuslupaa ei tarvita vaan hankkeelle tarvitaan valtioneuvoston suostumus merenpohjan tutkimiseen ja hyödyntämiseen [Laki Suomen talousvyöhykkeestä 1058/2004]. [Tuulivoimarakentamisen edistäminen 2021, s.37-38]

Tuomiossa Commission v United Kingdom [C-669/16] komissio ottaa huomioon erityisten suojelutoimien alueiden merkityksen esimerkiksi merelle rakennettavan tuulivoimalan osalta. Asiassa oli kyse jäsenvaltion luontodirektiivin säännösten mukaisten veloitteiden täyttämättä jättämisestä kun yhdistynyt kuningaskunta ei ollut asetetussa määräajassa ehdottanut ja toimittanut luontodirektiivin 92/43/ETY 4 artiklan 1 kohdan sekä liitteiden II ja II mukaisesti luetteloa, jossa mainitaan riittävä määrä alueita, joilla pyöriäinen (Phocoena phocoena) elää, ja kun se näin ollen ei ollut edistänyt luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti Natura 2000 verkoston aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy tämän lajin elinympäristöjä. Komission mukaan se, ettei pyöriäisen alueita tunnusteta luontodirektiivin 6 artiklan mukaisesti suojeltaviksi alueiksi, merkitsisi konkreettisesti muun muassa sitä, että meressä sijaitsevien tuulivoimaloiden hake-
muksien käsittelyssä ei otettaisi huomioon vaikutusta pyöriäiskantoihin. Tuomio herättää ajatuksen Natura-
alueiden merkityksestä luonnon monimuotoisuuden ja lajien säilymisessä suurien hankkeiden osalta, kun Natura-alueita perustetaan ja tutkitaan.

Vesilaki saattaa tulla sovellettavaksi maalla olevissa tuulivoimaloissakin

Vesilain mukaisen luvan tarve voi nousta esiin herkkien vesistöalueiden läheisyydessä rakennettaessa isoa voimala-alueita, jos se johtaa merkittäviin ojituksiin. Vähimmilläänkin ojitusilmoituksesta tulee huolehtia kaikissa hankkeissa. Silloin ELY-keskus voi antaa määräyksiä vesiensuojelussa esimerkiksi kaivuuajankoh-
tien ja vesiensuojelurakenteiden osalta.

Lähteet ja kirjallisuus

Suomen ympäristöhallinnon ohjeet

Ympäristöhallinnon sivut tuulivoimasta: <https://www.ymparisto.fi/tuulivoima>

Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi – opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle. <https://ym.fi/-/uusi-opas-luontoselvitysten-laadintaan-ja-luontovaikutusten-arviointiin>

Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa. Suomen ympäristö, 6/2016.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75407>

Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016.

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt. Menettelykäsikirja hakijoille. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus.

EU:n ohjeet

Komission ohje: European Union 2015 Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. Soveltamiskäytännössä ohjeen on todettu olevan oikeudellisesti sitomaton, mutta se voidaan ottaa huomioon selvityksenä [esim. KHO 2016:106]

Komission ilmoitus Tuulivoimahankkeita ja EU:n luontolainsäädäntöä koskeva ohjeasiakirja:
https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/wind_farms_fi.pdf

Komission tiedonanto: Energiansiirtoinfrastruktuuri ja EU:n luontolainsäädäntö C/2018/2620
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52018XC0618\[02\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52018XC0618[02])

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/guidance_on_energy_transmission_infrastructure_and_eu_nature_legislation_fi.pdf

Muut

BirdLife Suomen sivu linnustovaikutuksista:
<https://www.birdlife.fi/suojelu/vaikuttaminen/tuulivoima/>

IUCN (2021): Mitigating biodiversity impacts associated with solar and wind energy development : guidelines for project developers <https://portals.iucn.org/library/node/49283>

Motivan sivut tuulivoimasta: https://www.motiva.fi/ratkaisut/uusiutuva_energia/tuulivoima

Svenska naturskyddsföreningen:
<https://old.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/rapport-naturskyddsforeningen-vinkraft-en-viktig-del-i-framtidens-energisystem.pdf>

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

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163302>

WWF <https://wwf.fi/tiedotteet/2015/02/satoja-tuulivoimaloita-suunnitteilla-merikotkan-lisaantymisalueille-nain-tormayksia-voidaan-ehkaista/>

Säädökset

Kotimainen lainsäädäntö

Ajantasainen lainsäädäntö löytyy sivulta www.finlex.fi

Hallintolaki (434/2003)

Kuntalaki (410/2015)

Laki Suomen talousvyöhykkeestä 1058/2004

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki, 252/2017)

Luonnonsuojelulaki (LSL, 1096/1996)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA, 895/1999)

Valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015)

Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-asetus, 277/2017)

Vesilaki (VL, 587/2011)

Ympäristönsuojelulaki (YSL, 527/2014)

Hallituksen esitykset

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

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 50/2021 vp.

Euroopan unioni

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipuitteidirektiivi)

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista [2011/92/EU, muutettuna direktiivillä 2014/52/EU] (YVA-direktiivi)

Oikeustapaukset
Korkein hallinto-oikeus

KHO 2013:183
KHO 2016:14
KHO 2016:106
KHO 2016:147
KHO 2016:190
KHO 30.10.2017/5488
KHO 30.10.2017/5490
KHO 19.1.2018/138
KHO 19.1.2018/139
KHO 19.1.2018/140
KHO 2018:49
KHO 2018:104
KHO 27.7.2018/3621
KHO 2018:149
KHO 2018:150
KHO 10.1.2019/41
KHO 19.2.2019/587
KHO 29.3.2019/1264
KHO 21.5.2019/2295
KHO 21.5.2019/2298
KHO 22.11.2019/5523
KHO 2019:78
KHO 2019:125
KHO 2019:126
KHO 2019:16
KHO 2020:29
KHO 2020:53
KHO 2020:59
KHO 18.6.2020/2641
KHO 2021:52
KHO 2021:6

Euroopan unionin tuomioistuin

Komissio vs. Espanja [C-227/01]
Waddenzee [C-127/02]
Komissio vs. Irlanti [C-215/06]
Ecologistas en Acción-CODA [C-142/07]
Weser [C-461/13]
Commission v United Kingdom [C-669/16]
Grace and Sweetman [C-164/17]
People Over Wind and Sweetman [C-323/17]
ECO-WIND Construction [C-727/17]
Friends of the Irish Environment [C-254/19]

Asiasanat:

Suunnittelutarveratkaisu, vaikutusalue
Maakuntakaava, yhteisvaikutukset
YVA-menettely soveltamisala
Suunnittelutarveratkaisu, ranta-alue
Osayleiskaava, esteellisyys
Rakennuslupa, suunnittelutarveratkaisu
Suunnittelutarveratkaisu, valitusoikeus
Yleiskaava, sisältövaatimukset
Yleiskaava, sisältövaatimukset
Maisema-alue, kunnan harkintavalta
Osayleiskaava, Natura-arviointi
Ympäristölupa, meluasetus
Ympäristölupa, melu- ja välkevaikutus
YVA, soveltaminen yksittäistapauksessa
Ympäristölupa, kapeakaistaisuus, melu
Yleiskaava, suurin sallittu korkeus
YVA-menettely, kaavoitus
Yleiskaava, selvitykset, rakennuslupa
Kaava-YVA, yleiskaava, selvitykset
Kaava-YVA, yleiskaava, selvitykset
Ympäristölupa, ulkomelu
Rakennuslupa, jatkoaika
Rakennuslupa, yksilöinti, melu, välke
Rakennusluvan myöntämisedellytykset
Yleiskaava, vaikutusten arviointi
Luontodirektiivi, poikkeuslupa
Maakuntakaava, Natura-arviointi
Kaavoitus, kunnan harkintavalta
Tuulivoimayleiskaava, luontoselvitys
Yleiskaava, vaikutusten arviointi
Yleiskaava, esteellisyys

YVA-direktiivi, uusi hanke
Natura-arviointi, varovaisuusperiaate
YVA-direktiivin, soveltamisala, tuulivoimalla
YVA-direktiivi, hankkeen pilkkominen
Vesipuidedirektiivi, ympäristötavoitteet
Merituulivoima, suojelualueet
Natura, lieventämistoimet, kompensatio
Natura-arviointi, tuulivoima, lieventäminen
Tuulivoimapuistohanke, vähimmäisetäisyys
Rakennuslupa, Natura-arviointi, uusi lupa

*Ole luonnonvoima.
Yhdessä suojelemme suomalaisen luonnon.*

Liity jäseneksi!

<https://www.sll.fi/tule-mukaan/liity>