



KUNTA  
LIITTO

**TUULIVOIMA-  
MENETTELYT  
KUNNASSA**



[kuntaliitto.fi/kayttoehdot](https://kuntaliitto.fi/kayttoehdot)

---

**Toimittanut:**

Marko Nurmikolu & Juha-Matti Kiviluoto

ISBN 978-952-293-898-5 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2023

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711

[www.kuntaliitto.fi](https://www.kuntaliitto.fi)



# 1 Esipuhe

Tuulivoimahankkeisiin liittyy kunnissa monia hankalia ja osin tulkinnanvaraisia menettelyjä, jotka voivat olla tutkittavia valitusperusteita hallintotuomioistuimissa. Tämä uusi opas keskittyy tuulivoimahankkeiden hallinnollisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin kunnissa.

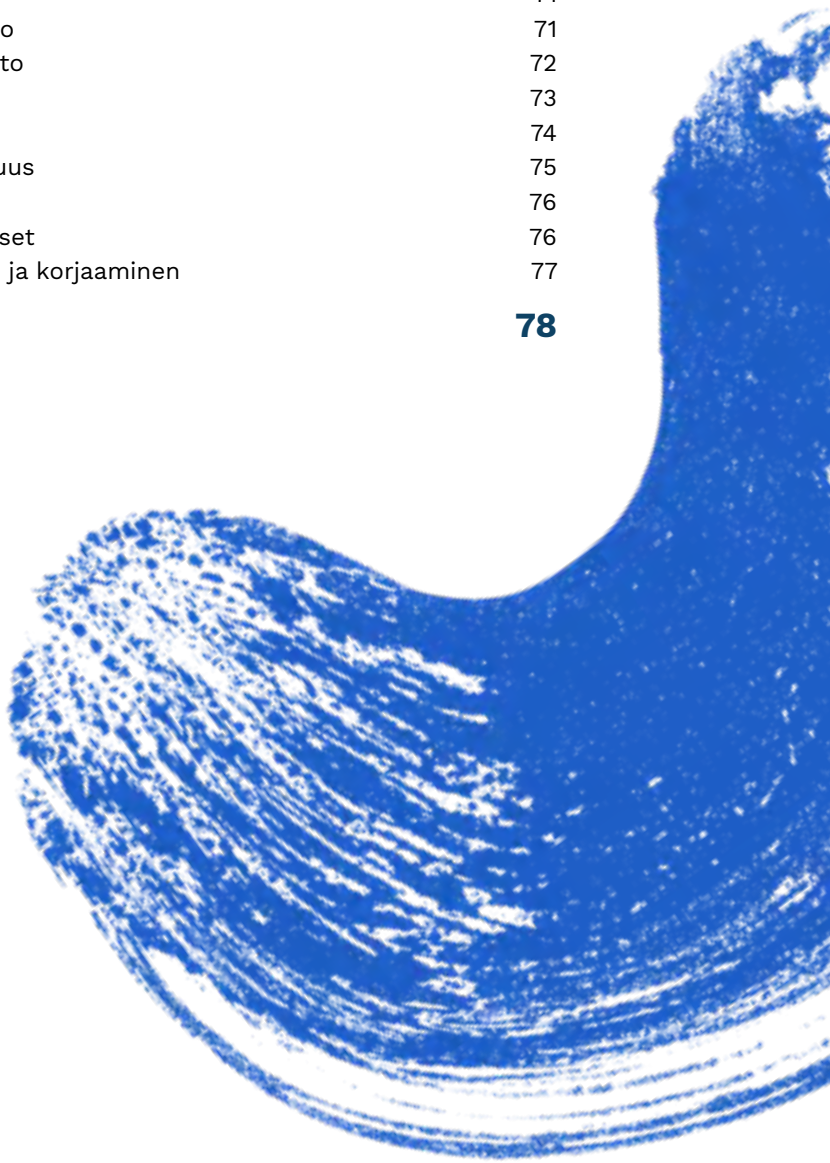
Oppaassa esitellään erityisesti kaavoituksen käynnistämiseen liittyviä ratkaisuja, käsitellään kaavoituksen ongelmakohtia, nostetaan esiin kunnallisten viranomaisten menettelyjä sekä käydään läpi oikeustapausten kautta erilaisia esteellisyytapauksia. Opas pyrkii selventämään kunnan toimivaltaan kuuluvia menettelysääntöjä tuulivoimahankkeiden eri vaiheissa.

Opas on valmisteltu Kuntaliiton asiantuntijoiden yhteistyönä. Kirjoittamiseen on osallistunut mm. Khalil Zeenab, Kia Duché, Anne Jarva, Kaisa Mäntynen, Minna Mättö, Paula Mäenpää, Juha-Matti Kiviluoto, Sampsa Matilainen ja Marko Nurmikolu.

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Esipuhe</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Kaavoitus</b>	<b>6</b>
2.1	Tuulivoima alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä	6
2.1.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	6
2.1.2	Maakuntakaava	6
2.1.3	Yleiskaava	8
2.1.4	Asemakaava	10
2.2	Kaavoitusmenettely	10
2.2.1	Kaavoituksen vaiheet pähkinänkuoressa	10
2.2.2	Kaavoituksen käynnistämissopimus	11
2.2.3	Puolustusvoimien lausunto	16
2.2.4	Tuulivoimayleiskaavan vaikutusten selvittäminen ja sisältövaatimukset	17
2.2.5	Hyväksymismenettely, kustannukset ja maanvuokrasopimukset	20
<b>3</b>	<b>Tuulivoimarakentaminen kaavoittamattomilla alueilla: Suunnittelutarveratkaisu</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>Tuulivoimahankkeen vaikutukset</b>	<b>24</b>
4.1	Maisema	24
4.2	Melu	26
4.3	Välke	27
4.4	Eläimet	28
4.5	Pohjavedet / talousveden laatu	30
4.6	Turvallisuus ja virkistyskäyttö	31
4.7	Poronhoito	32
4.8	Kiinteät muinaisjäännökset	33
4.9	Yhteisvaikutukset	33
4.10	Muita huomioitavia seikkoja kaavoituksessa	34
4.11	Yhteismenettely – YVA-menettely tuulivoimakaavoituksen yhteydessä	36
<b>5</b>	<b>Rakennusvalvonnan rooli tuulivoimahankkeissa</b>	<b>38</b>
5.1	Johdanto	38
5.2	Rakennuslupamenettely ja rakennusluvan sisältö	41
5.2.1	Johdanto	41
5.2.2	Tuulivoiman rakentamiseen liittyvien johtojen sijoittaminen	45
5.2.3	Poikkeaminen	45
5.2.4	Vähäinen poikkeaminen	48
5.2.5	Tuulivoiman purkaminen	51
5.3	Uusiutuvan energian hankkeita koskevat erityiset vaatimukset	52
<b>6</b>	<b>Tuulivoiman ympäristöluvanvaraisuus</b>	<b>54</b>

<b>7</b>	<b>Terveydensuojelulaki suojaa asukkaiden terveyttä</b>	<b>57</b>
7.1	Johdanto	57
7.2	Terveydensuojeluviranomaisen toimivalta	58
7.3	Luonnonsuojelulain ja vesilain mukaiset poikkeukset	60
<b>8</b>	<b>Esteellisyys</b>	<b>61</b>
8.1	Johdanto	61
8.2	Esteellisyysperusteet	61
8.2.1	Valtuutetun esteellisyys	61
8.2.2	Muiden henkilöiden esteellisyys ja läheiset	62
8.3	Esteellisyyden vaikutus	63
8.3.1	Yleistä	63
8.3.2	Maanomistus tai -hallinta	66
8.3.3	Merituulivoima	70
8.4	Esteellisyys eräissä muissa tilanteissa	71
8.4.1	Lupamenettelyt	71
8.4.2	Tuulivoimalan sähköntuotanto	71
8.4.3	Tuulivoimapuiston sähkönsiirto	72
8.4.4	Palvelussuhteet	73
8.4.5	Yhteisalueet	74
8.4.6	Yksitystien tiekunnan osakkuus	75
8.4.7	Liiketoimintaintressit	76
8.4.8	Mielipiteet ja ennakkokäsitykset	76
8.5	Esteellisyyden ratkaiseminen ja korjaaminen	77
<b>9</b>	<b>Lähteet ja lisätietoa</b>	<b>78</b>





## 2 Kaavoitus

### 2.1 Tuulivoima alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä

Tuulivoiman näkökulmasta alueidenkäytön suunnittelun tarkoituksena on selvittää ensinnäkin se, mihin tuulivoimaa kannattaa ja voidaan sijoittaa sekä toisaalta se, onko tuulivoiman sijoittaminen mahdollista juuri tietyille alueelle. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) mukaiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään (MRL 4 §) kuuluvat valtioneuvoston asettamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakunnan liiton hyväksymä maakuntakaava sekä kunnan hyväksymät yleis- ja asemakaavat.

#### 2.1.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Kaavoituksessa on huomioitava MRL 24 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (valtioneuvoston päätös 14.12.2017), joihin on kirjattu tuulivoimarakentamista erityisesti koskeva tavoite. Sen mukaan tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin. Voimajohtolinjauksia suunniteltaessa esitetään tavoitteissa hyödynnettäväksi ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa.

#### 2.1.2 Maakuntakaava

Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma, jossa esitetään maakunnan alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita (MRL 25 §). Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain, jotakin tiettyä aihekokonaisuutta käsittelevänä kaavana.

Maakuntakaava ohjaa kuntien kaavoitusta ja viranomaisten muuta alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Mikäli maakunnassa on voimassa kokonaisvaltaisesti tuulivoimaa käsittelevä maakuntakaava, ei vaikutuksiltaan seudullisesti tai maakunnallisesti merkittävää tuulivoima-aluetta voida osoittaa kuntakaavassa muille alueille. Maakuntakaavan tavoitteen vastainen kaavaratkaisu ei ole mahdollinen.

Ympäristöministeriön ohjeen (5/2016) mukaan maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoima-alueiden laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa sillä edellytyksellä, että maakuntakaavan keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu. Tällöin jossain määrin suurempiakin tuulivoimahank-

keita voidaan tietyissä olosuhteissa kaavoittaa kuntatasolla ilman maakunta-kaavamerkintää. Silloin suunniteltu hanke ei saa olla maakuntakaavan tavoitteen vastainen. Tuulivoimahanketta ei tulekaan sijoittaa sellaiselle alueelle, joka on varattu maakuntakaavassa muuhun sellaiseen tarkoitukseen, joka estää tuulivoimarakentamisen tai muutoin vaarantaa maakuntakaavan muiden tavoitteiden toteutumisen.

Tuulivoimarakentamista koskevia maakuntakaavatasoisen merkintöjä ja määräyksiä ovat varsinaisten tuulivoimarakentamiselle osoitettujen alueiden lisäksi ohjeelliset voimajohtojen sijainnit tai niiden yhteystarpeet. Rajoittavia merkintöjä ovat esimerkiksi satama-alueet, laivaväylät, luonnonsuojelualueet ja linnustoltaan tai maisemaltaan arvokkaat kohteet.

**KHO 2022:11:** Vaihemaakuntakaavan laatiminen ja kysymyksessä olevalle alueelle tavoitellun tuulivoimahankkeen yksityiskohtaisempi suunnittelu olivat olleet käynnissä samanaikaisesti. Lisäksi tuulivoimahankkeen yksityiskohtaisempaan suunnitteluun liittyviä selvityksiä oli hyödynnetty myös vaihemaakuntakaavan laadinnassa. Tästä huolimatta vaihemaakuntakaavalla ei kuitenkaan ollut ratkaistu alueelle sijoittuvien tuulivoimaloiden tarkkaa lukumäärää, kokoa tai sijoittelua. Vaihemaakuntakaavalla oli ratkaistu ainoastaan se, että tuulivoimaloiden alueeksi merkitylle alueelle oli mahdollista toteuttaa kokoluokaltaan seudullisesti merkittävä tuulivoimala-alue.

**KHO 2020:53:** Arvioinnin kohteena oli mm. se, oliko vaihemaakuntakaavassa arvioitu riittävästi kaavassa osoitetun tuulivoima-alueen vaikutusta linnustolle. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei lähtökohtaisesti edellyttänyt, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavassa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaihemaakuntakaavan perusteena olevissa selvityksissä oli tarkasteltu Porvoon tuulivoima-alueelle sijoitettavien tuulivoima-alueen keskeisiä vaikutuksia linnustoon ja laaditut selvitykset olivat kaavan tarkkuustasoon nähden riittäviä. Yleis- tai asemakaavoitusvaiheessa tuulivoimaloiden kokoa ja määrää voidaan suunnitella yksityiskohtaisemmin siten, että vaikutukset linnustolle ovat lain sallimissa rajoissa.

**KHO muu päätös H2108/2022:** Osayleiskaava ei sijaitse Kainuun tuulivoima-maakuntakaavan mukaisella tuulivoimaloiden alueella. Tuulivoima-maakuntakaavan yleisten suunnittelumääräysten mukaan maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueiden ulkopuolelle voidaan toteuttaa kuitenkin tuulivoimarakentamista, mikäli se ei ole merkitykseltään seudullista. Yleisissä suunnittelumääräyksissä todetaan edelleen muun ohella, että tuulivoimarakentamista suunniteltaessa tuulivoimalat tulee sijoittaa luonnonsuojelualueiden, Natura 2000 -verkoston alueiden, vedenhankinnan kannalta tärkeiden pohjavesialueiden, harjajensuojeluohjelman alueiden,

maakuntakaavan virkistysalueiden sekä valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen ulkopuolelle. Tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on otettava huomioon kysymyksessä olevan tuulivoimahankkeen sekä eri tuulivoimahankkeiden yhteisvaikutukset erityisesti asutukseen, maisemaan, linnustoon, luonnon monimuotoisuuteen ja kulttuuriperintöön sekä pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia.

Seudullisesti merkittävällä tuulivoimarakentamisella tarkoitetaan maakuntakaavan tuulivoimaloiden aluetta koskevan osa-aluemerkinnän (tv) kuvauksen mukaan lähtökohtaisesti vähintään 10 teollisen kokoluokan voimalan muodostamaa aluetta. Ainoastaan maisemallisesti herkällä Oulujärven ranta-alueella rajana pidetään vähintään viittä voimalaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Illevaaran tuulivoimapuiston osayleiskaava mahdollistaa enintään seitsemän tuulivoimalan rakentamisen, eikä hanke siten ole kokoluokaltaan seudullisesti merkittävä. Osayleiskaavan toteuttamisesta ei saadun selvityksen perusteella aiheudu myöskään sellaisia yhteisvaikutuksia muiden hankkeen lähialueelle, lähimmilläänkin noin 10 kilometrin etäisyydelle kaava-alueesta sijoittuvien tuulivoimahankkeiden kanssa, että osayleiskaavan mahdollistamaa tuulivoimahanketta olisi tälläkään perusteella pidettävä merkitykseltään seudullisena.

### 2.1.3 Yleiskaava

Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen (MRL 35 §). Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaimiseksi määrätyllä alueella.

Kuntarajat ylittävät tuulivoima-alueet voidaan kaavoittaa erillisillä yleiskaavoilla, jotka laaditaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Tällöin yleiskaavan hyväksyy kukin kunta erikseen oman alueensa osalta. Kunnat voivat laatia myös MRL 46 §:n mukaisen yhteisen yleiskaavan, jolloin sen laatimisesta ja hyväksymisestä vastaa maakunnan liitto tai muu yhteinen toimielin sen mukaan kuin kunnat yhdessä sopivat.

MRL:n 10 a luvussa säädetään erikseen sellaisesta yleiskaavasta, jonka perusteella voidaan myöntää rakennuslupa tuulivoiman rakentamiseen ilman asema-kaavaa tai suunnittelutarveratkaisua (MRL 77 a §).

Yleiskaavassa voi olla sekä yleispiirteisiä että suoraan rakentamista ohjaavia osia. Kaava-asiakirjoista on tällöin käytävä selkeästi ilmi, mikä osa kaavasta on yleispiirteistä strategista tarkastelua ja mitä osaa voidaan käyttää rakennuslupien myöntämisen perusteena.

### 2.1.3.1 Strateginen yleiskaavoitus

Tuulivoiman kaavoitus kunnassa voidaan aloittaa koko kuntaa tai sen tiettyä osaa koskevalla strategisella (yleispiirteisellä) yleiskaavalla, jolla selvitetään tuulivoimarakentamisen mahdollisuutta kunnassa. Tämä tapahtuu etsimällä yleiskaavoituksen avulla sopivia alueita tuulivoimahankkeelle, sovittamalla tuulivoimatuotannon tarpeet muihin maankäyttömuotoihin ja arvioimalla tuulivoiman vaikutusta kunnan alueella.

Strategisen tai yleispiirteisen yleiskaavan tehtävänä on ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua (MRL 42 §). Ellei asemakaavaa tai suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa ole, rakennuslupaa ennen tarvitaan useimmiten suunnittelutarveratkaisu (MRL 16 ja 137 §). Lisäksi rakennuslupaa myönnettäessä on otettava huomioon yleiskaavasta mahdollisesti aiheutuvat rajoitukset (MRL 43 § ja 136 §).

### 2.1.3.2 Suoraan rakentamista ohjaava tuulivoimayleiskaava

Kunta voi käynnistää suoraan rakentamista ohjaavan tuulivoimayleiskaavan laadinnan oma-aloitteisesti, mutta tyypillisesti takana on hanketoimijan aloite. MRL 77 b ja 77 c §:ssä säädetään tuulivoimayleiskaavan sisältövaatimuksista ja laatimiskustannuksista.

Suoraan rakentamista ohjaavan tuulivoimayleiskaavan laatimisen edellytyksenä on, ettei alueella ole sellaista maankäyttöä, jonka yhteensovittaminen tuulivoimarakentamisen kanssa vaatisi asemakaavoitusta. Tuulivoimayleiskaava soveltuu erityisesti tuulivoimarakentamisen ohjaukseen vesialueilla ja riittävän kaukana taaja-asutuksista olevilla maa-alueilla. Tyypillisiä tällaisia alueita ovat merialueet sekä sisämaan maa- ja metsätalousvaltaiset alueet.

Tuulivoimaloiden lisäksi oleellisena osana tuulivoimarakentamista ovat myös sähkönsiirtoon tarvittavat voimajohdot sekä tuulivoimaloiden osien kuljettamiseen tarvittavat liikenneväylät. Myös nämä on otettava kaavoituksessa riittävästi huomioon.

**Turun HAO 28.12.2016 nro 16/0277/1:** Yleiskaavaan ei voida liittää kaavamääräystä, joka tosiasiallisesti merkitsee sitä, että kaavan salliman tuulivoimarakentamisen toteuttamisedellytykset ratkaistaan vasta voimaloiden rakennuslupamenettelyssä. Kysymyksessä oleva osayleiskaava ei siten maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n edellyttämällä tavalla riittävästi ohjannut rakentamista. Kaavan toteuttamisen vaikutukset myös voimaloiden mahdollisten tutkavaikutusten osalta olisi tullut selvittää jo kaavaa laadittaessa ja näiden selvitysten perusteella ratkaista, olisiko kaava ollut laadittavissa siten, että se myös edistää maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista.

## 2.1.4 Asemakaava

Asemakaavaa käytetään tuulivoimarakentamisen ohjaamiseen tilanteissa, joissa tuulivoimarakentaminen on tarpeen määrittellä tarkasti suhteessa alueen muuhun maankäyttöön ja jossa kaavan vaikutusten arviointi edellyttää tarkkaa sijainnin ohjausta tuulivoimarakentamisen vaikutusten vuoksi. Tyypillisiä tällaisia alueita ovat taajamien läheiset alueet sekä teollisuus- ja satama-alueet.

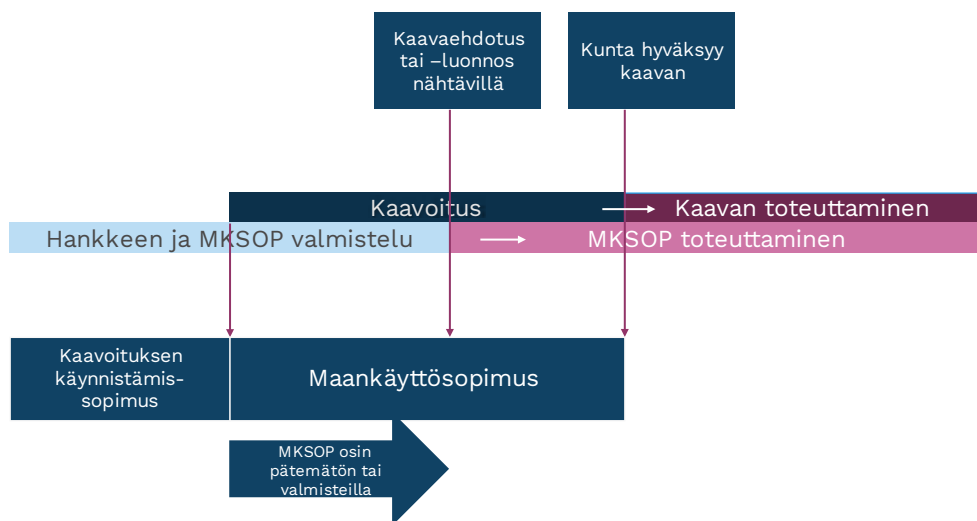
Voimassa olevassa kaavassa osoitetun muun toiminnon toteutumismahdollisuus tulee myös selvittää ja siitä tulee varmistua tuulivoimahanketta kehitettäessä. Jos kaavassa on esitetty esimerkiksi asuinalue tai toinen tuulivoimala, uuden hankkeen vaikutukset eivät saa olla sellaisia, että ne estäisivät kaavassa osoitetun alueidenkäytön toteutumisen. Myös voimassa olevan kaavan tuulivoimamerkintöjen ajantasaisuus tulee tarkistaa. Olemassa olevien kaavojen päivitykselle voi olla tarve, mikäli sen selvitykset eivät vastaa uuden hankkeen aiheuttamia vaikutuksia.

## 2.2 Kaavoitusmenettely

### 2.2.1 Kaavoituksen vaiheet pähkinänkuoressa

- a) Kunnan oma tarve laatia tuulivoimakaava TAI
- b) Hanketoimijan aloite ja kaavoituksen käynnistämissopimus
  - Kaavan vireilletulo ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma
  - Selvitykset, kaavaluonnos (valmisteluaineisto) ml. vaikutusten arviointi
  - Kuuleminen valmisteluvaiheen aineistosta (mielipiteet)
  - Kaavaehdotuksen laatiminen ml. palautteen huomioon ottaminen ja vaikutusten arvioinnin täydentäminen
  - Kaavaehdotus nähtäville (muistutukset)
  - Kaavaehdotuksen viimeistely ja hyväksyminen

Kunta päättää kaavojen laatimisesta, joten tuulivoimahanketta suunnittelevan on oltava jo hankkeen varhaisessa vaiheessa yhteydessä kuntaan kaavoituksen käynnistämismahdollisuuksien selvittämiseksi. Maanomistaja tai -haltija voi tehdä kunnalle aloitteen kaavan laatimisesta. Kunnassa tehdään esitetystä kaavoitusaloitteesta päätös, ja jos kaavoitus päätetään aloittaa, sille määritellään tarvittavia ehtoja. Hankekaavaan ryhdyttäessä tulee valmistautua myös mahdollisiin kustannuksiin, sillä kunnalla on oikeus periä kaavoituksesta syntyvät kustannukset taholta, jonka aloitteesta kaava laaditaan.



Mukailten mts. Kuntaliitto & YM 2009

## 2.2.2 Kaavoituksen käynnistämissopimus

Hanketoimijan kaavahanke saa alkunsa yleensä hankkeelle sopivan alueen löytämisellä. Tämän jälkeen hanketoimija on vastuussa maankäyttöön liittyvästä sopimisesta maanomistajan kanssa. On tavallista, että maanomistaja ja hanketoimija laativat alueesta maanvuokrasopimuksen. Maanomistaja voi olla yksityinen taho tai kunta taikka valtio, jolloin aluetta hallinnoi Metsähallitus. Kun tuulivoimarakentamiseen sopivan alueen käytöstä ja hallinnasta on asianmukaisesti sovittu, hanketoimija on yhteydessä kuntaan alueen kaavoittamiseksi.

MRL 77 c §:n mukaisesti kunta voi periä tuulivoimayleiskaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset kaavoitusaloitteen tehneeltä taholta kokonaan tai osittain. Näistä kustannuksista on aiheellista sopia yhteisymmärryksessä jo ennen varsinaisen kaavoituksen alkamista.

Tuulivoimahankkeiden osalta laaditaan pääsääntöisesti aina kaavoituksen käynnistämistä koskeva sopimus hanketoimijan kanssa. Käytäntö on osoittanut, että tällaisille sopimuksille on annettu monenlaisia otsikoiteja. Otsikointi ei määrää sopimustyyppiä, vaan sopimus voi olla otsikostaan huolimatta sisältönsä johdosta katsottavissa muuksi sopimukseksi kuin otsikossa on todettu. Sopimuksen otsikoinnin tulisi vastata mahdollisimman pitkälle sopimuksen sisältöä.

Tässä oppaassa edellä kuvatusta sopimuksesta käytetään termiä ”kaavoituksen käynnistämissopimus”. Kaavoituksen käynnistämissopimuksista käytetään toisinaan MRL:ssä omaksuttua termiä ”maankäyttösopimus”. Tästä voi kuitenkin aiheutua erityisesti tuulivoimahankkeiden kannalta väärinymmärryksiä.

### **MRL 77 c §: Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimiskustannukset**

Jos 77 a §:n mukainen tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän taikka maanomistajan tai haltijan aloitteesta, kunta voi periä tältä yleiskaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset kokonaan tai osaksi. Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan sekä -ajan.

### **MRL 91 b § 1 ja 2 mom.:**

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (*maankäyttösopimus*). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

Maankäyttösopimuksella tarkoitetaan MRL 91 b §:n 1 momentin mukaisesti kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvää sopimusta. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 167/2002 vp., s. 20–21) mukaan maankäyttösopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jolla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvollisuuksista.

MRL 91 b §:n 1 momentin jälkimmäisen lauseen mukaisesti kaavojen sisällöstä ei voida sopia maankäyttösopimuksin. Kuten pykälän esitöissä todetaan (HE 167/2002 vp., s. 21), sopimuksella ei voida syrjäyttää lain mukaista kaavoitusmenettelyä.

Tämä on selvää, sillä kunnalla on MRL 4 ja 20 §:n mukainen kaavoitusmonopoli, jota pidetään kunnan maapolitiikan peruskivenä. Kunnan on voitava vaikuttaa yhdyskuntarakenteen muotoutumiseen alueellaan, ja kaavat on tehtävä kaavataloudelliset näkökulmat huomioon ottaen. MRL 91 b §:n 1 momentti siten vahvistaa käytäntöä, jonka mukaan kaavoitus on prosessina itsenäinen, ensisijainen ja riippumaton kunnan harjoittamasta sopimustoiminnasta.

Maankäyttösopimuksen sitovuus riippuu kaavoituksen etenemisestä. Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä (MRL 91 b.2 §). Hanketoimijan ja kaavoittajana toimivan kunnan yhteinen neuvottelutulos luonnollisesti ennakoii kaavan tavoitteeksi asetettua lopputulosta. Tästä huolimatta sopimustoiminnalla ei voida ohittaa MRL:n 8 luvussa säädettyjä osallistumisjärjestelyjä. Mikäli maankäyttösopimus koskee osinkin kaavan lopputulosta, sillä ei ole osapuolten välillä tai muutenkaan oikeusvaikutuksia ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Sen sijaan *kaavoituksen käynnistämistä ja siihen liittyvien kustannusten korvaamista koskeva sopimus* (kaavoituksen käynnistämissopimus) on tehtävissä osapuolia sitovasti jo ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen saattamista nähtävillä MRL:n mukaisessa osallistumis- ja arviointimenettelyssä (MRL 91 b.2 §). Kaavoituksen käynnistämissopimus laaditaan yleensä hankkeen alkuvaiheessa, ja sen sisältönä on lähtökohtaisesti kunnan sitoumus kaavoituksen aloittamisesta ja tästä johtuvien kustannusten korvaaminen.

Kaavoituksen käynnistämissopimuksessa on luonnollisesti tarpeen selventää ja kuvata esimerkiksi kaavoituksen tavoitteita, tuulivoimaloiden määrää ja alustavaa kaava-aluetta, mutta sopimuksen sitovuus sen osapuoliin nähden määräytyy joka tapauksessa MRL 91 b §:n 1 momentin mukaisesti. Nämä eivät sido itsenäistä kaavoitusprosessia, kuntaa tai muita sopimusosapuolia.

**KHO 2006:14:** Kunnanhallitus oli hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentissa tarkoitetun maankäytösopimuksen ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus oli ollut julkisesti nähtävillä. Maankäytösopimus ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen osapuoliin nähden sitova muutoin kuin kaavoituksen käynnistämistä koskevilta osiltaan. Sopimuksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä tehty valitus tutkittiin ja hylättiin. (Äänestys 4-1).

Ratkaisun KHO 2006:14 suhteen on syytä huomata, että kysymys oli ensisijaisesti siitä, onko kunnanhallitus käyttänyt harkintavaltaansa väärin hyväksyessään A:n kunnan sekä X Oy:n ja Y Oy:n välillä allekirjoitetun sopimuksen asemakaavan muutoksesta eräällä työpaikka-alueella sijaitsevilla tiloilla siten, että sopimuksella oli muun ohella sovittu tonttitehokkuudesta. KHO:n enemmistö katsoi, hallinto-oikeuden päätöksen pysyttäen, että kunnanhallitus ei ollut käyttänyt harkintavaltaansa väärin eikä ylittänyt toimivaltaansa hyväksyessään sopimuksen, vaikka osa siitä ei ollutkaan MRL 91 b §:n 2 momentin nojalla osapuolia sitova ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen julkisesti nähtävillä asettamista.

Selvyyden vuoksi kaavoituksen käynnistämissopimuksessa tulisi mainita, että kyseisessä sopimuksessa sovitaan sitovasti ainoastaan kaavoituksen käynnistämistä ja siihen liittyvästä kustannusten jaosta osapuolten kesken. Kunta voi sopia kaavoitukseen liittyvistä aikatauluista ja muista järjestelyistä sekä muista oikeuksista ja velvoitteista alustavasti jo kaavoituksen käynnistämissopimuksessa, mutta ehdot ei tältä osin ole osapuolia tai kolmansia sitovia ainakaan ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen julkisesti nähtävillä asettamista. Ehtojen alustavasta luonteesta on hyvä olla maininta käynnistämissopimuksessa.

**Hämeenlinnan HAO 29.1.2014 nro 14/0054/2** (KHO: ei muutosta): ”Kaupunki voi sopia kaavoitukseen liittyvistä aikatauluista ja muista järjestelyistä sekä muista oikeuksista ja velvoitteista alustavasti jo kaavoituksen käynnistämissopimuksessa”.

Kaavoituksen käynnistämissopimuksen käsittelee kunnan hallintosäännön mukaisesti toimivaltainen toimielin. Tuulivoimakaavoitusta koskevan kaavoituksen käynnistämissopimuksen on katsottava käynnistävän sillä tavoin merkittävän kaavoitushankkeen, että mikäli hallintosäännössä on määrätty tietyn toimielimen käsittelevän merkittävät/laajat/tms. kaavoitusta koskevat sopimukset ja/tai maankäyttösopimukset, tulee kaavoitus viedä viime kädessä tämän toimielimen käsiteltäväksi.

Kaavoituksen käynnistämissopimusta koskeva toimielimen päätös on siten lopullinen asiaratkaisu sopimuksen hyväksymistä koskevassa asiassa, että siihen voidaan hakea muutosta kuntalain mukaisesti. Oikea muutoksenhakuelin määräytyy asian käsitelleen toimielimen mukaisesti.

Kunnan kaavoitusmonopolista johtuen kaavoituksen käynnistämissopimus ei sido kuntaa kaavan sisällöstä päätettäessä. Mikäli kaavoitus päätetään keskeyttää, on kunnalla kuitenkin lähtökohtainen oikeus periä kyseiseen ajankohtaan mennessä syntyneet kaavoituksen sille aiheuttamat kustannukset sopimuksen mukaisesti. Kustannusjaosta on syytä sopia kaavoituksen käynnistämissopimuksessa.

**KHO 2020:59:** Kunnan tekninen lautakunta oli päättänyt lopettaa tuulivoimayhtiön hakemuksesta käynnistetyn tuulivoimaosayleiskaavan valmistelun sekä toisella päätöksellä kumonnut alueelle kaavan laatimista varten määrätyn rakennuskiellon. Kaavan valmistelun jatkamiselle ei lautakunnan päätöksen perustelujen mukaan ollut edellytyksiä, koska kunnanvaltuusto oli aiemmin päättänyt, että kaava-alueella olisi noudatettava 1 500 metrin suojaetäisyyttä tuulivoimaloiden ja asutuksen välillä. Hallinto-oikeus oli ratkaissut tuulivoimayhtiön teknisen lautakunnan päätöksistä tekemät valitukset yhdellä päätöksellä ja hylännyt valitukset.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ollut nimenomaista säännöstä maankäyttö- ja rakennuslain nojalla määrätyn rakennuskiellon kumoamisesta. Vaikka rakennuskiellon kumoamisesta ja sitä koskevasta menettelystä ei ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty, kunnalla oli katsottava olevan oikeus päättää siitä noudattaen soveltuvin osin vastaavia menettelyjä kuin rakennuskieltoa määrättäessä. Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 momentista seurasi, että rakennuskiellon kumoamista koskevasta päätök-

sestä valitettiin siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen edellytti tältä osin valituslupaa.

Kaavan valmistelun lopettamista koskevalla päätöksellä oli lopullisesti ratkaistu, että tuulivoimayhtiön ja kunnan välisessä kaavoitussopimuksessa tarkoitetun tuulivoimaosayleiskaavan valmistelu lopetetaan. Kysymys oli valituskelpoisesta kunnan viranomaisen päätöksestä, johon haettiin muutosta kunnallisvalituksella. Päätös kaavan valmistelun lopettamisesta vaikutti välittömästi tuulivoimayhtiön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, joten yhtiöllä oli oikeus valittaa lautakunnan päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla oli maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laaja harkintavalta sen suhteen, miten se halusi alueitaan kehittää ja mille alueille kaavoitusta suunnataan. Kunnan velvollisuudesta laatia ja pitää yleiskaava ajan tasalla ei seurannut yksittäiselle maanomistajalle tai muulle yksityiselle oikeuden haltijalle oikeutta saada kunnan alueita kaavoitetuksi haluamallaan tavalla, vaan kaavan laatiminen oli kunnan harkittavissa. Myöskään maakuntakaavassa tietylle alueelle osoitettu tuulivoimaloiden alue tai tuulivoimayhtiön kanssa tehty kaavoitussopimus eivät velvoittaneet kuntaa hyväksymään alueelleen tietyn sisältöistä yleiskaavaa. Kunnalla oli vastaava harkintavalta myös sen päättäessä jonkin tietyn alueen kaavoituksen keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Lautakunta ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään kaavan valmistelun lopettamisesta.

**KHO 2015:116:** Kunnanvaltuusto on kunnanhallituksen esityksestä päättänyt hylätä laaditun asemakaavaehdotuksen. Kysymyksessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentissa tarkoitettu asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei muutoinkaan ole säädetty muutoksenhausta päätöksestä, jolla kaavaa ei ole hyväksytty.

Kunnanvaltuuston päätöksellä on kuitenkin ratkaistu lopullisesti, ettei laadittua asemakaavaehdotusta hyväksytä. Kysymyksessä on siten valituskelpoinen valtuuston päätös, johon haetaan muutosta kunnallisvalituksella.

Kunnan ja yhtiön välisen asemakaavoituksen käynnistämistä koskevan sopimuksen perusteella yhtiö on kustannuksellaan laadittanut alueelle asemakaavaehdotuksen. Valtuuston päätös hylätä yhtiön kaavoitussopimuksen perusteella laatima asemakaavaehdotus vaikuttaa välittömästi yhtiön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Yhtiöllä on oikeus valittaa valtuuston päätöksestä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tuulivoiman hyödyntämistä koskevat tavoitteet, maakuntakaavassa kysymyksessä olevalle alueelle osoitettu tuulivoimaloiden alue (tv) tai maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n asemakaavan laatimistarvetta koskevat säännökset eivät ole velvoittaneet kunnanvaltuustoa hyväksymään alueelle tietynsisältöistä asemakaavaa.

Myöskään edellisessä kohdassa kerrotulla kunnan ja yhtiön välisellä asemakaavoituksen käynnistämistä koskevalla sopimuksella ei ole ollut tällaista vaikutusta valtuuston päätöksentekoon. Kunnanvaltuusto ei siten ole käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa väärin eikä valtuuston päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai ole muutoinkaan lainvastainen.

### 2.2.3 Puolustusvoimien lausunto

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeiden, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeiden huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa ja viranomaistoiminnassa.

Puolustusvoimien lausunto tarvitaan sekä kaavoitukseen liittyen että erikseen tuulivoimahankkeiden sensorivaikutuksista. Pääesikunnasta tulee pyytää tuulivoimalalausunto mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen tuulivoimahankkeen toteuttamista. Pääesikunnan operatiivinen osasto valmistelee Puolustusvoimien lausunnon keräämällä kaikkien puolustushaarojen näkemyksen omaan lausuntoonsa. Lausunnon saamiseksi hakijan tulee toimittaa Pääesikunnalle tuulivoimahankkeen lausuntopyyntökaavake sähköpostitse.

Mikäli hankkeesta tarvitaan tarkempi selvitys, on se teetettävä Teknologian tutkimuskeskuksella (VTT Oy). He toimittavat selvityksen tulokset Puolustusvoimille, joka antaa lopullisen lausunnon hankkeen hyväksyttävyydestä.

Hankkeelle tulee saada Pääesikunnalta uusi lausunto hyväksyttävyydestä ja selvitystarpeista, jos hankkeessa toteutettavien tuulivoimaloiden korkeus tai määrä on suurempi tai sijoittelu poikkeaa ilmoitetuista tiedoista. Yli 50 metriä (kokonaiskorkeus maanpinnasta) korkeista tuulivoimaloista tulee aina pyytää erillinen lausunto Pääesikunnalta koko kunnan alueella. Yksittäisiä, alle 50 metriä korkeita pientuulivoimaloita saa rakentaa, mikäli ne eivät rajoitu Puolustusvoimien vakituisessa käytössä oleviin alueisiin.

Kaavoitukseen ja YVA-menettelyyn lausunnon antaa erillisen ohjeen mukaan Puolustusvoimien logistiikkalaitos, joka jakaantuu maakunnittain logistiikkarykmentteihin. Sensorivaikutuksista lausunnon antaa Pääesikunnan operatiivinen osasto.

**KHO 2015:138:** Puolustusvoimien pääesikunta oli valittanut kunnan yleiskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että kaavaprosessin aikana ei ole tarpeeksi arvoitu hankkeen vaikutuksia puolustusvoimiin. VTT:n selvityksen mukaan kaavoituksen mukainen tuulivoimahanke vaarantaisi Puolustusvoimien toiminnan ilmavalvonnan osalta. Itä-Suomen hallinto-oikeus on hylännyt pääesikunnan valituksen ja todennut mm., että rakennuslupavaiheessa on mahdollista suunnitella esimerkiksi voimaloiden

korkeus siten, ettei siitä koidu pääesikunnan valituksen mukaista haittaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavaa laadittaessa ei ole otettu riittävästi huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita eikä turvattu riittävästi niiden toimintamahdollisuuksia siten kuin valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa edellytetään. Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, ettei Puolustusvoimilla ole mahdollisuutta arvioida hankkeen vaikutuksia riittävästi enää rakennuslupavaiheessa. Näin ollen Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Itä-Suomen hallinto-oikeuden ja kunnan päätökset.

**Turun HAO 28.12.2016 nro 16/0277/1:** Hallinto-oikeus kumosi kunnanvaltuuston päätöksen kaavan hyväksymisestä. Päätöksensä perusteluissa hallinto-oikeus totesi, että tuulivoimayleiskaavan toteuttamisen yhtenä vaikutuksena on pidettävä voimaloiden mahdollisia haittavaikutuksia Puolustusvoimien ilmavalvontajärjestelmiin. Puolustusvoimien hyväksyntää edellyttävä kaavamääräys mahdollisti sen, että Puolustusvoimat voi rakennuslupamenettelyn yhteydessä edellyttää tuulivoimaloiden ilmavalvontajärjestelmiin mahdollisesti aiheutuvien haittavaikutusten selvittämistä. Kaavamääräys kuitenkin tarkoitti myös sitä, että vastoin sitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rakennuslupan myöntämisen edellytyksistä ja lupaa koskevasta päätöksenteosta, Puolustusvoimille oli annettu oikeus ratkaista, voidaanko kaavan mukaisille tuulivoimaloille myöntää rakennuslupa.

Yleiskaavaan ei voida liittää kaavamääräystä, joka tosiasiallisesti merkitsee sitä, että kaavan salliman tuulivoimarakentamisen toteuttamisedellytykset ratkaistaan vasta voimaloiden rakennuslupamenettelyssä. Kysymyksessä oleva osayleiskaava ei siten maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n edellyttämällä tavalla riittävästi ohjannut rakentamista. Kaavan toteuttamisen vaikutukset myös voimaloiden mahdollisten tutkavaikutusten osalta olisi tullut selvittää jo kaavaa laadittaessa ja näiden selvitysten perusteella ratkaista, olisiko kaava ollut laadittavissa siten, että se myös edistää maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeita koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista.

MRL 9 § 1 ja 2 mom., 24 § 2 mom., 39 § 1 ja 2 mom., 77 a §, 77 b § ja 136 § 1 mom.

#### **2.2.4 Tuulivoimayleiskaavan vaikutusten selvittäminen ja sisältövaatimukset**

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

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavoitusmenettelyssä selvitetään kaavan vaikutukset ympäristölle sekä yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Vaikutukset selvitetään koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia (MRL 9.2 §).

Kaavoista valitetaan useasti juuri riittämättömän vaikutusten selvittämisen takia. Tähän siis kannattaa kiinnittää huomiota ja vaikutusten selvitys on hyvä suorittaa huolella ja tarkasti, jotta voidaan välttyä pitkiltä ja raskailta valitusprosesseilta. Tuulivoimarakentamisen osalta vaikutusten selvittäminen kaavoitusvaiheessa on erityisen tärkeää myös sen takia, että tuulivoimayleiskaavan perusteella myönnetyn tuulivoiman rakennuslupan mukaisessa lupamenettelyssä vaikutuksia ei enää niin tarkasti voida selvittää.

Tuulivoimayleiskaavassa yleisten sisältövaatimusten lisäksi on myös huomioitava MRL 77 b §:n mukaiset tuulivoimarakentamista ohjaavat sisältövaatimukset. Tuulivoimarakentamisen kannalta oleellisia sisältövaatimuksia ovat erityisesti vaatimukset energiahuollon järjestämisestä, rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisesta sekä vaatimukset virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä. Tuulivoimayleiskaavassa on myös tärkeää yksilöidä riittävän tarkasti voimaloiden sijainti, jotta rakennuslupia voidaan myöntää kyseisen kaavan perusteella.

Tuulivoimarakentamisella on useasti merkittävä vaikutus maisemaan ja ympäristöön ja siksi tuulivoimayleiskaavaa laadittaessa tulisi erityisesti ottaa nämä seikat huomioon. Kuten MRL:n tuulivoimayleiskaavasäännösten yksityiskohtaisissa perusteluissakin (HE 141/2010 vp.) todetaan, tuulivoimalan ympäristöön sopeutumisen arvioinnissa ja selvityksissä saatetaan joutua tapauskohtaisesti kiinnittämään huomiota esimerkiksi luonnonarvoihin ja luonnonsuojeluun, virkistystarpeisiin, kulttuuriympäristön arvojen säilyttämiseen sekä asuin- ja elinympäristöjen laatuäkökohtiin. Kaavoituksen yhteydessä selvitetään mm. myös se, onko hankealueella arkeologista kulttuuriperintöä. Museovirasto ohjeistaa tarkemmin, mikäli tällaisen arkeologisen kulttuuriperinnön takia pitää hakea kajoamislupaa.

Arvioitaessa tuulivoimapuiston vaikutuksia esimerkiksi naapurikiinteistöihin, on olennaisena mittarina etäisyys voimalan ja asutuksen välillä. Etäisyys on mittarina niin välkettä, melua kuin viihtyvyyttäkin mitattaessa ja arvioitaessa.

**KHO 2013:184:** Vakituiset asumukset sijaitsivat n. 2,5–3 kilometrin päässä tuulivoimalasta, eikä siis sen välittömässä läheisyydessä. Etäisyydestä johdettua hankkeen toteuttamiselle ei YVA-selvityksessä katsottu olevan suoria haitallisia vaikutuksia asumisviihtyvyyteen.

Kaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuuttonta haittaa. Kohtuuttomuuden arviointi kaavoituksessa on kokonaisharkintaa, jossa arvioinnin lähtökohdina ovat yleiskaavan ja kaavamääräysten kokonaisvaikutukset maanomistajien asemaan. Tällöin huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi muiden maanomistajien kohteluun kaavoituksessa, muiden kilpailevien maankäyttötarpeiden merkitykseen, alueen sijaintiin ja maanomistajien mahdollisesti kaavasta saamaan hyötyyn. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että yleiskaavoituksessa ei ole katsottu voitavan kaavamääräyksellä rajoittaa laajalla alueella yksityisen alueen käyttöä toisen yrityksen harjoittaman ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi. Viimeksi mainitulla seikalla on merkitystä esimerkiksi maanomistussuhteiltaan pirstoutuneilla alueilla, joilla rakennettavien tuulivoimaloiden vaikutukset saattavat ulottua muiden kiinteistöjen alueille.

**KHO lrs 17.8.2017/3891:** Tuulivoimayleiskaavan M-1-alueita koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentin nojalla annettu yleiskaavamääräys, jonka mukaan uusia asuin- ja lomarakennuksia tai muuta melusta häiriintyvää toimintaa ei saanut sijoittaa alueelle, sekä saman yleiskaavan yleismääräykseen sisältyvä määräys, jonka mukaan uusia asuin- ja lomarakennuksia tai muuta melusta häiriintyvää toimintaa ei saanut sijoittaa alueille, joilla ohjearvojen mukaiset melutasot voivat ylittyä, kumottiin lainvastaisina. Huomattavan laajojen M-1-alueiden osalta ei ollut arvioitu määräyksen tarpeellisuutta ja maanomistajakohtaista kohtuullisuutta eivätkä kaavan perustana olleet selvitykset täyttäneet tältä osin maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Yleismääräyksestä ei puolestaan ilmennyt riittävän täsmällisesti, miten sitä oli pidettävä ohjeena kaavaa toteutettaessa. Tämän ohella määräykset, jotka tulisivat koskemaan osittain samoja alueita, olivat keskenään ristiriidassa.

MRL 39 § 4 mom., 41 § 1 mom. ja 43 §.

**KHO muu päätös 2298/2019:** Pelkästään sitä, että voimaloiden maisema- ja meluvaikutukset voivat yleisesti vaikuttaa kiinteistöjen arvoon tuulivoimapuiston ulkopuolisilla alueilla ja mahdollisesti matkailualueen vetovoimaisuuteen, ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentissa tarkoitettuna kohtuuttomana haittana.

KHO muu päätös 2316/2016: Osayleiskaavan tuulivoimalan alueita (tv-1 ja tv-2) koskevan kaavamääräyksen mukaan voimaloiden tulee olla säädettävissä niin, että melu- ja välkehäiriö ei ole kohtuuton loma-asuntojen käytön aikana. B ja C ovat vaatineet päätöksen kumoamista sillä perusteella, että kaavamääräys on epätasapuolinen ja epäselvä ja sen vuoksi lainvastainen.

Kysymyksessä oleva kaavamääräys edellyttää, että alueelle rakennettavat tuulivoimalat ovat säädettävissä melu- ja välkehäiriön ehkäisemiseksi.

Tämänkaltainen määräys on sinänsä voitu antaa maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentin nojalla. Kaavamääräyksen tarkoituksena on lisätä muutoksenhakijoiden turvaa lupamenettelyjen yhteydessä verrattuna tilanteeseen, jossa tällaista määräystä ei kaavaan olisi sisällytetty. Kaavamääräys ei miltään osin heikennä muutoksenhakijoiden asemaa suhteessa sellaisiin säännöksiin, joiden tarkoituksena on estää kohtuuttoman haitan aiheutuminen tuulivoimaloiden rakentamisesta.

### **2.2.5 Hyväksymismenettely, kustannukset ja maanvuokrasopimukset**

Kaavoituksen käynnistämissopimuksen käsittelee kunnan hallintosäännön mukaisesti toimivaltainen toimielin.

Kaavaluonnoksen nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin, kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista. Tuulivoimaa koskevan kaavan hyväksyy tai hylkää MRL:n mukaisesti kunnanvaltuusto kunnanhallituksen esityksestä. Kaavoituksen keskeyttämisen voi tehdä myös kunnanhallitus tai hallintosäännön perusteella asianomainen lautakunta. Tällöin päätöksenteossa noudatetaan hallinnon oikeusperiaatteita eikä siten ylitetä viranomaisen harkintavaltaa. Keskeyttämiselle on oltava kunnan toimialan kannalta asialliset perusteet.

Mikäli kaavapäätöksestä valitetaan, kaava voidaan kuuluttaa voimaan lähtökohtaisesti vasta, kun asia on käsitelty hallinto-oikeudessa ja mahdollisesti myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja kaava on saanut lainvoiman. MRL 201 §:n mukaan kunnanhallitus voi kuitenkin valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan.

Tuulivoimahankkeelle voidaan myöntää tarvittavat rakennusluvut lähtökohtaisesti vasta kun kaava on lainvoimainen. Rakennusluvut voidaan myöntää myös lainvoimaa vailla olevan hyväksytyin kaavan perusteella valitusajan kuluttua umpeen. Rakennusluvassa tulee tällöin määrätä, ettei rakentamista voida aloittaa ennen kuin kaava on tullut voimaan. Lupa katsotaan rauenneeksi, jos kaava ei tule voimaan.

Kunta voi periä kaavoitukseen liittyvät kustannukset hanketoimijalta, maanomistajalta tai -haltijalta taikka muulta tuulivoimahankkeesta vastaavalta yhteisöltä kokonaan tai osittain. Juuri tästä kustannustenjaosta voidaan sopia jo kaavoituksen käynnistämissopimuksessa. Kunnalla ei ole velvollisuutta periä kaavoitukseen liittyviä kustannuksia.

Kunnan on syytä pidättäytyä vastaanottamasta suoria taloudellisia lahjoituksia hanketoimijoilta hankkeen sosiaalisen hyväksyttävyyden lisäämiseksi taikka muutoinkaan. Kaavoitus ja rakennuslupien hyväksyminen ovat viranomaistoimin-

toja, joiden käsittelyyn tai lopputulokseen ei saa vaikuttaa muut kuin laissa (mm. hallintolaki ja MRL) mainitut edellytykset.

Tuulivoimayhtiöt voivat tarjota vapaaehtoisesti voimaloiden vaikutusalueen asukkaille ns. kylärahaa haitallisten vaikutusten kompensoimiseksi. Joissain tapauksissa tuulivoimatoimija on esimerkiksi sitoutunut rakentamaan kunnan alueelle latuverkostoja tai muutoin osallistunut virkistystoimen järjestämiseen tai kyläyhteisön muuhun toimintaan. Tällaisissa tilanteissa kunnan ja kunnan viranomaisten tulee pysytellä kylärahatoiminnan ulkopuolella ja kunnan päätöksentekijöiden tulee huolehtia, ettei mahdolliset jääviystilanteet jää rasittamaan päätöksentekoa.

Muiden kuin omistamiensa kiinteistöjen suhteen kunnan on syytä pidättäytyä osallistumasta miltään osin yksityisoikeudellisten maanvuokrasopimusten tekemiseen tuulivoimayhtiön ja maanomistajien välillä.



# 3 Tuulivoimarakentaminen kaavoittamattomilla alueilla: Suunnittelutarveratkaisu

Kaavoittamattomalla alueella tuulivoimalan rakennuslupa edellyttää yleensä myönteistä kunnan suunnittelutarveratkaisua (MRL 137 §) ja ranta-alueella poikkeamislupaa (MRL 171.2 §). Tuulivoimahanke voidaan tietyin edellytyksin toteuttaa suunnittelutarveratkaisulla, mutta teollisten tuulivoimaloiden osalta yleisin ja suositelluin suunnitteluväline on kaava. Erityisesti tuulivoima-alueen sijainnin ja sen ympäristön ominaisuudet, tuulivoimalan koko ja niiden suhde ympäröiviin alueisiin vaikuttaa siihen, voidaanko tuulivoimarakentamista suunnitella suunnittelutarveratkaisulla vai tuulivoimayleiskaavalla.

Tuulivoimala on mahdollista toteuttaa suunnittelutarveratkaisulla, jos alueen ja sen ympäristön käyttö ja ympäristöarvot eivät aseta tuulivoimarakentamiselle rajoituksia, eikä tuulivoimarakentamisen ja muun alueiden käytön välillä ole merkittävää yhteensovittamistarvetta. Yksittäisiä teollisen kokoluokan tuulivoimaloita on sijoitettu suunnittelutarveratkaisun perusteella, mutta vaikutusten hallinnan ja kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta on suotavaa, että teollisen kokoluokan voimalaitosrakentaminen perustuu keskittämiseen ja kaavoitukseen. Asian arvioi kunnan toimivaltainen viranomainen.

**KHO 2013:183:** Asiassa oli yhtiön valituksesta ratkaistava kysymys siitä, oliko hakemuksessa tarkoitetun viiden tuulivoiman rakentamista tarkoittavan hankkeen toteuttamisen edellytykset maankäyttö- ja rakennuslain kannalta voitu ratkaista suunnittelutarveasiana vai edellyttikö hankkeen toteuttaminen kaavan laatimista.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että tapauskohtaiseen arviointiin vaikutti muun ohella voimaloiden koko ja niiden etäisyys häiriintyvistä kohteista sekä ympäröivän alueen toteutuneen tai sille osoitetun maankäytön laatu. Asian arviointiin vaikutti osaltaan myös se, että tuulivoimalat on muun ohella roottorien koosta, voimaloiden lukumäärästä ja sijoituskuviosta riippuen sijoitettava useiden satojen metrien etäisyydelle toisistaan, mistä seuraa, että jo muutamankin voimalan muodostama kokonaisuus varaa muun käytön ulkopuolelle tavanomaiseen asuntorakentamiseen verrattuna poikkeuksellisen laajoja alueita. Lisäksi tuulivoimarakentamisen erityispiirteinä

esimerkiksi tavanomaiseen asuinrakentamiseen nähden on se, tuulivoimaloiden toiminnasta ympäröivän alueen maankäytölle aiheutuvat rajoitukset poikkeavat sekä laatu- että laajuutensa osalta suunnittelutarveratkaisuilla tavanomaisesti osoitettavissa olevasta rakentamisesta silloinkin, kun hankkeesta ei aiheutuisi maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 4 momentissa tarkoitettua vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista tai merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Nyt kysymyksessä oleva hanke sijoittui geologisesti ja maisemallisesti sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille tai tällaisten alueiden välittömään vaikutuspiiriin. Alueen erityispiirteiden vuoksi sillä oli katsottava olevan mainittujen rakentamista ja sen sijoittumista osaltaan rajoittavien aluevarausten vuoksi merkitystä muun muassa virkistyskäytössä. Tuulivoimaloiden määräästä ja koosta seurasi, että hanke aiheutti tavanomaista asuinrakentamista huomattavasti laajemmalle alueelle ulottuvia vaikutuksia. Edellä mainittu huomioon ottaen tapauskohtaisella suunnittelutarveratkaisulla ei voitu saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta olisi voitu arvioida asemakaavan tai tuulivoimalarakentamista koskevan yleiskaavan erityisten sisältövaatimusten kannalta.

Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Hankkeen hyväksymisellä olisi voimaloiden koko ja määrä huomioon ottaen varsin laajalla alueella suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Kun otettiin huomioon, että kaavoitukseen liittyy suunnittelutarveharkintaa laajemmat osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet, asian arvioinnissa ei ollut merkitystä myöskään sillä, että lähitaajaman tai tuulivoimapuiston lähistön nykyiset asukkaat eivät olleet vastustaneet hanketta.

**Hämeenlinnan HAO 20.3.2013 nro 13/0146/2:** Suunnittelutarveratkaisu oli riittävä kuuden 2–3 MW nimellistehoisen tuulivoimalan rakentamiseksi metsätalousalueelle, jossa tuulivoimarakentamisen ja muun alueiden käytön yhteensovittamistarve oli vähäinen.

**Hämeenlinnan HAO 15.2.2013 nro 13/0072/2:** Suunnittelutarveasiana ei voitu ratkaista viiden 3 MW tuulivoimalan rakentamista sekä geologisesti että maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille lähelle taajamaa

# 4 Tuulivoimahankkeen vaikutukset

## 4.1 Maisema

Tuulivoimahankkeiden merkittävimpiä ympäristövaikutuksia ovat tyypillisesti maisemaan kohdistuvat visuaaliset vaikutukset. Tuulivoimarakentaminen siihen liittyvine toimintoineen näkyy maisemassa ja vaikuttaa maiseman rakenteeseen, luonteeseen ja laatuun. Vaikutukset ilmenevät yleensä maisemakuvan muutoksena.

Yleiskaavasuunnittelussa selvitetään ja arvioidaan kaavassa osoitettavien tuulivoima-alueiden maisemavaikutukset. Maakuntakaavoituksessa tehtyjen selvitysten lisäksi on otettava huomioon paikallisesti merkittävät maiseman ja kulttuuriympäristön alueet ja kohteet. Yksityiskohtaisessa suunnittelussa selvitetään ja määritellään tuulivoimaloiden keskinäiset etäisyydet, voimaloiden tarkat sijoituspaikat sekä voimaloiden suhde tärkeimpiin näkymälinjoihin.

Ympäristöministeriö on julkaissut erillisen raportin Maisemavaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa (SY 1/2016), joka sisältää tarkempaa tietoa maisemaselvitysten ja vaikutusten arviointien laatimisesta.

**KHO 2013:184:** Pelkästään sitä, että voimalat näkyisivät valittajan kiinteistölle, tai sitä, että voimaloiden maisemavaikutukset yleisemminkin voisivat vaikuttaa kiinteistöjen arvoon tuulivoimapuiston ulkopuolisella alueella, ei edellä lausuttu huomioon ottaen voitu näissä oloissa pitää säännöksessä tarkoitettuna kohtuuttomana haittana.

**KHO 2021:52:** Osayleiskaavaratkaisun perusteena olevissa maisemaselvityksessä oli arvioitu kaavan mahdollistaman tuulivoimahankkeen maisemavaikutuksia eri suunnista ja eri etäisyyksiltä tarkasteltuna. Tuulivoimaloiden näkymistä maisemassa oli lisäksi havainnollistettu kuvasovittein. Vaikutusten arvioinnissa oli otettu huomioon erityisesti hankkeen vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen Kyrönjokilaakson maisema-alueeseen. Lisäksi oli tarkasteltu kaavahankkeen maisemallisia yhteisvaikutuksia toisen nyt kysymyksessä olevan hankkeen vaikutusalueelle sijoittuvan tuulivoimapuiston kanssa. Selvityksiä voitiin pitää riittävän kattavina sen arvioimiseksi, täyttikö osayleiskaava maisemavaikutuksia koskevilta osin yleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset. Osayleiskaavaratkaisu perustui siten maisemavaikutuksia koskevilta osin maankäyttö- ja

rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin.

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

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

MRL 9 § ja 39 §, 77 b §, MAA 1 § 1 mom.

**KHO muu päätös 2298/2019:** Tuulivoimahanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä on selvitetty ja arvioitu tuulipuiston maisemavaikutuksia olemassa olevien selvitysten, hankkeen alustavan suunnitteluaineiston, kartta- ja ilmakuvatarkastelujen, maastokäynnin, laaditun havainnekuvamateriaalin sekä näkemäalueanalyysin avulla. Maisemavaikutusten luonnetta ja merkittävyyttä erilaisissa kohteissa ja eri etäisyysvyöhykkeillä on kuvattu sanallisesti, teemakartoin ja valokuvasovitteiden avulla. Myös vaikutuksia maiseman ja kulttuuriympäristön arvokohteisiin sekä lentoestevalaistuksen ja voimajohtovaihtoehtojen vaikutuksia on arvioitu. Maisemavaikutuksia on arvioitu lisäksi kaavaselostuksessa.

Maisemaselvitysten tarkoituksena on ollut selvittää osayleiskaavan mahdollistaman tuulipuiston toteuttamisen seurauksena syntyvät maisemavaikutukset, joiden arvioimiseksi laadittuja selvityksiä onkin pidettävä riittävinä. Selvityksissä maaston korkeuserot on otettu asianmukaisesti huomioon, ja kaavanlaatijan valituksen johdosta antaman vastineen mukaan maisemaselvitykset on laadittu valituksessa viitatus ympäristöministeriön selvityksen Tuulivoimalat ja maisema mukaisesti. Vaara-Kainuu kansallispuistohanke ei ole edennyt jatkoselvittelyyn. Osayleiskaava ei ole lainvastainen valittajien maisemaselvitysten riittämättömyyden osalta esittämällä perusteilla.

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

## 4.2 Melu

Maisemavaikutusten lisäksi merkittävä arvioitava vaikutus on tuulivoimaloiden roottorin lapojen ja voimalan koneiston osien aiheuttama ääni. Tuulivoimalan aiheuttama ääni luokitellaan meluksi, kun se koetaan häiritseväksi tai haitalliseksi. Meluvaikutusten arvioinnin lähtökohtana on niiden vaikutukset ihmisiin.

Hankkeen suunnitteluvaiheessa tehdään meluselvityksiä, jotka kuvastavat tuulivoimamelun leviämistä ympäröiville alueille. Selvitysten perusteella arvioidaan melun mahdollista häiritsevyyttä lähialueella. Tuulivoimalan äänen leviäminen ympäristöön riippuu mm. maaston muodoista, kasvillisuudesta ja sääoloista, kuten tuulen nopeudesta ja suunnasta sekä lämpötilasta.

Ympäristöministeriö on antanut ohjeen tuulivoimaloiden ja melulle herkkien kohteiden välisen riittävän etäisyyden mitoittamiseksi tuulivoimarakentamisen suunnittelun eri vaiheissa ja lupaprosesseissa. (Tuulivoimaloiden melun mallintaminen. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2014). Ohjeessa annetaan tietoja mm. melumallinnuksessa käytettävistä tuulivoimaloista ja alueen olosuhteita koskevista parametreista, mallinnusmenettelyistä ja mallinnuksessa käytettävistä ohjelmista.

Kaavoituksessa, rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa noudatetaan tuulivoimaloiden melun arvioinnissa valtioneuvoston asetusta tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015). Asetuksella on säädetty ohjearvot tuulivoimaloiden melusta aiheutuvien terveyshaittojen sekä tuulivoimaloiden melusta aiheutuvan muun merkittävän ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Pysyvälle asutukselle ja loma-asutukselle, hoitolaitoksille sekä leirintäalueille on säädetty päivä- ja yöajalle erilaiset ohjearvot (45 dB/40 dB). Oppilaitoksille sekä asetuksen määritelmän mukaisille virkistysalueille on säädetty vain päiväajan ohjearvo (45 dB). Kansallispuistoille on säädetty päivä- ja yöajalle sama ohjearvo (40 dB/40 dB). Ohjearvoja sovelletaan sekä tuulivoimalan suunnitteluun liittyvissä melumallinnuksissa (laskennallinen melutaso) että rakennetun tuulivoimalan toimintavaiheessa (valvonnan yhteydessä mitattu melutaso).

Yleiskaavasuunnittelussa laaditaan esimerkiksi ympäristöministeriön melumallinnusohjeeseen perustuen meluselvitys. Tuulivoimaloiden ja melulle herkkien kohteiden välinen etäisyys on riittävä, kun meluselvityksen laskentatulokset

alittavat tuulivoimameluasetuksen (1107/2015) ulkomelutasoarvot sekä sosiaali- ja terveysministeriön asumisterveysasetuksessa (545/2015) säädetty sisämelutasoarvot.

Tuulivoimaloiden osalta kaikkein keskeisin meluntorjuntakeino on riittävä etäisyys tuulivoimalan ja asutuksen sekä muiden melulle herkkien kohteiden välillä. Tapauskohtainen etäisyyden mitoittaminen antaa luotettavimman tuloksen riittävän etäisyyden määrittämiseksi. Tapauskohtaisella mitoituksella voidaan myös yhteensovittaa tuulivoimaloiden sijainti kyseisen alueen muun käytön kanssa mahdollisimman kustannustehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

**KHO muu päätös 4797/2016:** Osayleiskaavassa osoitettuja tuulivoimaloiden alueita (tv) koskevan kaavamääräyksen mukaan voimaloiden tulee olla säädettävissä siten, etteivät melu- ja välkehaitat ole kohtuuttomia loma-asuntojen käytön aikana. Kysymys on rakennuslupamenettelyä suoraan ohjaavasta yleiskaavasta. Kaavan hyväksyminen edellyttää aina, että sille maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty, esimerkiksi elinympäristön terveellisyyttä koskevat, sisältövaatimukset täyttyvät. Kaavan sisältövaatimusten täyttyminen ei voi siten jäädä rakennuslupamenettelyn varaan. Kysymyksessä oleva kaavamääräys on myös sisällöltään epämääräinen ja sen noudattamisen valvominen on ongelmallista. Mainittu kaavamääräys ei kuitenkaan ole asian lopputuloksen kannalta ratkaiseva, kun otetaan huomioon, että esitetyn meluselvityksen perusteella rakennusluvut voidaan myöntää mainitusta kaavamääräyksestä riippumattakin. Jos tuulivoimalan toiminnasta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasisitua meluhaitan vuoksi, toiminnan harjoittaminen edellyttää rakennusluvan lisäksi, että sitä varten on myönnetty ympäristölupa. Ympäristölupamenettelyn tarkoituksena on viime kädessä varmistaa, ettei toiminnasta aiheudu kohtuutonta meluhaittaa asutukselle.

**KHO muu päätös 3621/2018:** Tehtyjen mittausten mukaan kahdesta tuulivoimalasta aiheutuva melutaso ei sinänsä ylittänyt noin 700 metrin etäisyydellä olevan asuinrakennuksen kohdalla tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1107/2015) mukaisia melutason ohjearvoja. Melun oli kuitenkin todettu olevan ajoittain luonteeltaan merkityksellisesti sykkivää. Kun otettiin huomioon voimaloiden etäisyys ja sijainti suhteessa asuinrakennuksiin, voimaloista aiheutuva melu saattoi siten ainakin ajoittain olla sellaista, että se koettiin häiritseväksi.

### 4.3 Välke

Auringon paistaessa tuulivoimalan takaa aiheutuu valon ja varjon vilkkumista eli välkevaikutusta. Tällöin roottorin lapojen pyöriminen aiheuttaa liikkuvan varjon,

joka voi tuulivoimalan koosta, sijainnista ja auringon kulmasta riippuen ulottua jopa 1–3 kilometrin päähän tuulivoimalasta.

Todelliseen välkevaikutukseen vaikuttavat turbiinien käyttöaste, puusto ja paikallinen säätila (pilvisuus ja tuulisuus). Jos esimerkiksi tuulen suunta on kohtisuorassa auringon ja tarkastelupisteen välistä linjaa vasten, ei varjostusvaikutusta esiinny. Välkettä on havaittavissa vain aurinkoisina päivinä ja tiettyinä aikoina vuorokaudesta. Suuremmilla etäisyyksillä lapa peittää auringosta niin vähäisen osan, ettei varjostusvälkettä enää havaita. Välkevaikutuksen lieventämiseksi tuulivoimalat voidaan ohjelmoida pysähtymään välkkeen kannalta kriittisiksi ajoiksi. Lisäksi on huomattava, että välkettä saattaa esiintyä jossain määrin myös kuutamolla.

Tuulivoimalan aiheuttaman välkkeen vaikutuksia arvioidaan mallintamalla käyttäen tähän tarkoitukseen kehitettyä laskentamallia. Tuulipuistoa suunniteltaessa mallinnus tehdään yleensä niille voimaloille, joiden lähellä sijaitsee asutusta tai muuta toimintaa, jolle valon ja varjon vilkkumisesta voi aiheutua häiriötä. Mallinnuksen tuloksena saadaan tieto välkkeen vaikutusalueesta, ajoittumisesta ja kestosta. Laskelmat voidaan tehdä erikseen välkevaikutukselle herkissä kohteissa eli tiettyjen tarkastelupisteiden näkökulmasta, jolloin saadaan selville näihin kohteisiin (esimerkiksi läheiseen asutukseen) kohdistuvan välkkeen määrä. Tällöin mallissa otetaan huomioon tyypillinen pilvisuus ja auringonpaiste alueella, ja saadaan arvio ns. todellisen tilanteen välkevaikutuksesta.

**Vaasan HAO 29.06.2017 nro 17/0235/2:** Asiassa varjon vilkunnasta tehdyn mallinnuksen mukaan varjon vilkunnan määrä, yhteensä yli 21 tuntia vuodessa X:n kiinteistön pihapiirissä ylitti huomattavasti ympäristöministeriön antamassa ohjeessa tuulivoimarakentamisen suunnittelusta todetut suositukset, jotka perustuivat muiden maiden raja-arvoihin ja suosituksiin. Suomessa ei ollut määritetty välkevaikutukselle raja-arvoja tai suosituksia. Ohjeen mukaan välkevaikutusten arvioinnissa oli suositeltavaa käyttää apuna muiden maiden suosituksia välkkeen rajoittamisesta.

Hallinto-oikeus totesi, että asiassa esitetyn selvityksen mukaan tuulivoimaloiden toiminnasta aiheutuva välke oli osuessaan X:n kiinteistölle häiritsevyydeltään merkittävää, joskin se oli ajallisesti rajallista, mutta kuitenkin suositukset ylittävää. (KHO muu päätös 2018/3621, ei muutosta)

## 4.4 Eläimet

Tuulivoimaloiden rakentamisella ja tuulivoimatuotannolla voi olla sekä negatiivisia että positiivisia vaikutuksia luonnonvaraisiin eläinlajeihin. Tuulivoimala-alueet voivat vähentää joidenkin lajien elinympäristöjen määrää ja lisääntymismahdollisuuksia, kasvattaa kuolleisuutta törmäysten vuoksi tai toimia karkotteena. Toiset lajit voivat puolestaan hyötyä tuulivoimatuotannon aiheut-

tamasta elinympäristön muutoksesta esimerkiksi siten, että ravinnon saatavuus lisääntyy tai riski joutua saaliiksi vähenee.

Suomen ympäristökeskuksen opas Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi (47/2021) toimii hyvänä pohjana myös arvioitaessa tuulivoimahankkeiden luontovaikutuksia. Ympäristöministeriö on myös julkaissut erillisen raportin Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa (SY 6/2016), joka sisältää tarkempia ohjeita linnustoselvitysten ja vaikutusten arviointien laatimisesta.

**KHO muu päätös 3569/2016:** Kuolinpesä oli valituksessaan esittänyt mm., että kaavamenettelyn aikana ei ollut riittävästi selvitetty tuulivoimayleiskaavan vaikutuksia arosuohaukkaan (lintudirektiivin liitteen 1 laji), joka oli selvitysten mukaan pesinyt suunnitellulla hankealueella. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että arosuohaukan pesiminen alueella osoittaa, että alueella on sellaisia erityisiä luonnonarvoja, jotka on otettava huomioon kaavoituksessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavaa varten ei ollut laadittu sellaisia arohaukkaa koskevia selvityksiä, joiden nojalla olisi mahdollista arvioida, ovatko kaavan aluevaraukset asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimista koskevien yleiskaavan sisältövaatimusten kanssa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaavamenettely ei tältä osin ollut maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukainen.

**KHO 2019:160:** Osayleiskaavan toteuttamisesta aiheutuvien susien elinympäristölle haitallisten vaikutusten voitiin olettaa jäävän jonkin verran esitetyissä selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa esitettyä vähäisemmiksi sen vuoksi, että nyt kysymyksessä oleva kaava-alue oli pinta-alaltaan ja rakennettavien tuulivoimaloiden lukumäärältään pienempi kuin selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa tarkasteltu kokonaisuus. Tästä huolimatta laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jäi huomattava epävarmuus siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden alueiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat haitalliset vaikutukset muun ohella susien liikkumisen ja reviirien käytön kannalta muodostuvat. Kun lisäksi otettiin huomioon, että kysymys oli osayleiskaavasta, jota sai käyttää yleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena, sekä rajalliset mahdollisuudet susien keskeisen elin- ja lisääntymisalueen huomioimista koskevien ehtojen asettamiseen lupamenettelyssä, osayleiskaavaa varten ei ollut laadittu sellaisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja, joiden nojalla olisi ollut mahdollista luotettavasti arvioida sitä, oliko kaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueiden toteuttaminen sovitettavissa asianmukaisesti yhteen luonnonarvojen vaalimista koskevan yleiskaavan sisältövaatimuksen kanssa. Myöskään luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa kiellettyjen vaikutusten aiheutumista ei ollut laadittujen selvitysten perusteella mahdollista pois-

sulkea. Osayleiskaava ei siten perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Kaupunginvaltuuston päätös oli kuntalain (365/1995) 90 §:n 2 momentissa (1375/2007) tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

MRL 9, 39 § 2 mom. 8 kohta, 77 a §, 77 b §, 137 §, 197 § 1 mom.,  
MRA 1 § 1 mom., LSL 3 §, 4 §, 49 § 1 mom., Direktiivi 92/43/ETY (luonto-  
direktiivi) 12 artikla, Kuntalaki 90 §

**KHO lrs 18.6.2020/2641 (susi):** Kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten riittävyttä ja sisältövaatimusten täyttymistä arvioitiin kaavan hyväksymisajankohdan tilanteen perusteella. Asiassa ei siten ollut merkitystä sillä, että alueelle oli osayleiskaavan hyväksymisen jälkeen mahdollisesti muodostunut susireviirejä. Koska susi oli luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettu laji, kaavan toteuttamisessa oli otettava huomioon, ettei luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttiin perustuvaa lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevaa kieltoa rikottu.

KHO on päätöksessään korostanut direktiivilajeihin liittyvän ja luonnonsuojelulaista johtuvan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiellon alueellisen ulottuvuuden rajallisuutta. Samoin kuin liito-oravien kohdalla, ei heikentämiskiello sutenkaan kohdalla tarkoita koko elinympäristön suojelutarvetta. Maankäytön muutokset eivät myöskään ole tällaisella alueella lähtökohtaisesti kiellettyjä. Suunnitellun maankäytön vaikutukset tulee selvittää, dokumentoida ja kaavaratkaisussa määräyksiin ohjata rakentamista niin, että heikentäviä vaikutuksia ei syntyisi.

## 4.5 Pohjavedet / talousveden laatu

Tuulivoimapuiston rakentaminen tärkeän pohjavesialueen läheisyyteen saattaa muodostaa riskin talousveden laadulle ja määrälle, etenkin pohjavesialueiden muodostumisalueella sijaitsevan tiestön käytön lisääntymisen ja maanrakennustöiden myötä. Alueella liikkuvan raskaan kaluston käytössä olevia kemikaaleja ja polttoaineita voi onnettomuuden tai huolimattomuuden seurauksena päätyä maaperään ja pohjaveteen. Samoin mittavat pintamaiden poisto- ja siirto-työt aiheuttavat pohjaveden laadulle ja määrälle riskin, joka tulee huomioida hankkeen arviointiselvityksissä. Ylijäämämaiden läjityspaikka tulee suunnitella riittävän etäälle pohjavesialueista. Lisäksi valuma-alueet sekä hankealueen ojitukset ja muut vesimuodostumat tulee huomioida pohjaveden muodostumisen ja edelleen veden laadun kannalta.

Pohjavesialueelle rakennettaessa on huomioitava mahdollisten vedenottamoiden läheisyys ja rakennustöistä mahdollisesti aiheutuva vaikutus vedenlaatuun. Tuulivoiman rakentaminen voi vaikuttaa pohjaveteen maanvaraisia teräsbetoniperustuksia rakennettaessa. Perustusten kaivuutöistä aiheutuva pohjaveden-

pinnan tason muutos voi paikallisesti heikentää pohjaveden laatua. Nämä asiat tulee huomioida mm. talousveden laadun seurannassa sekä raakaveden laatua koskevassa riskinarvioinnissa.

**KHO muu päätös 2581/2017:** Asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana kysymys siitä, onko tuulivoimaosayleiskaava perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä ja 39 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin siltä osin kuin on kysymys tuulivoima-alueen toteuttamisen vaikutuksista pohjaveteen.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella kaavaa laadittaessa on huomioitu, että kaava-alueen itäpuolella sijaitsee Kuusistonloukon vedenhankinnan kannalta tärkeä pohjavesialue. Mainittu luokiteltu pohjavesialue sijaitsee kaava-alueen ulkopuolella, joten tuulivoimaloilla ei ole arvioitu olevan vaikutusta pohjaveteen. Pohjavesialuetta ei ole kaavoituksessa erikseen selvitetty.

Tuulivoimaloiden pohjavesille aiheuttama riski liittyy asiassa esitetyn selvityksen perusteella erityisesti voimaloiden koneistossa olevaan voitelu- ja hydraulikkaöljyyn, joka maahan asti vuotaessaan voi aiheuttaa maaperän sekä pinta- ja pohjavesien pilaantumista. Riskit kohdistuvat erityisesti voimaloiden rakentamisvaiheeseen sekä onnettomuustilanteisiin. Vaikka edellä todettua riskiä ei voida pitää erityisen merkittävänä, tuulivoimaloiden aiheuttamaa pohjavesien pilaantumisen vaaraa ei silti voida täysin poissulkea.

Alueen pohjavesiolosuhteita koskevat tutkimukset, jotka todennäköisesti tulevat muuttamaan luokitellun pohjavesialueen rajausta, ovat olleet kaavaa hyväksyttäessä kesken. Kysymyksessä olevia pohjavesiolosuhteita koskevia selvityksiä tai luokitellun pohjavesialueen rajauksen mahdollista muuttamista ei ole kuitenkaan otettu huomioon kaavaratkaisussa. Kun osayleiskaavassa ei myöskään ole pohjaveden huomioon ottamista tarkoittavia kaavamerkintöjä tai -määräyksiä, jotka ohjaisivat alueen pohjavesiolosuhteiden huomioon ottamiseen rakennuslupavaiheessa, kaavaa varten laadittujen selvitysten perusteella ei näissä oloissa ole mahdollista luotettavasti arvioida, voiko kaavaratkaisun mukainen maankäyttö aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Osayleiskaava ei näin ollen ole tältä osin perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä ja 39 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

## 4.6 Turvallisuus ja virkistyskäyttö

Tuulivoimatuotannosta syntyy hyvin harvoin vaaraa ulkopuolisille. Mahdolliset onnettomuudet (mm. voimalapalo) ovat paitsi harvinaisia, myös paikallisia. Tuulivoimaloiden lapoihin ja rakenteisiin voi kertyä jäätä tai tykkylunta. Jäätämisen todennäköisyys vaihtelee alueittain. Jäätävien olosuhteiden aikaan voimalan

lähellä liikkumista on hyvä välttää, koska voimalasta voi tietyissä olosuhteissa lavoista tippua irtoavaa lunta tai jäätä. Pääsääntöisesti irtoava materiaali putoaa roottorin halkaisijan sisäpuolelle eli lapojen alle, mutta kappaleita voi lentää myös kauemmas.

Mikäli tuulivoimalan lähialueilla on paljon esimerkiksi virkistyskäyttöä, on todennäköisimmille kulkureiteille hyvä asentaa varoituskylttejä tai joissakin tapauksissa myös varoitusvaloja. Mahdollisena riskialueena voidaan laajimmillaan käytännössä pitää etäisyyttä, joka saadaan laskemalla yhteen voimalan tornin korkeus ja roottorin halkaisija.

**KHO muu päätös 2298/2019:** Kaavaselostuksen mukaan tuulipuiston ja voimajohdon toteutusvaihtojen vaikutukset virkistyskäyttöön ovat vähäiset ja kohdistuvat lähinnä tuulipuiston rakentamisen ajalle. Tuulipuiston toimintavaiheessa alueelle pääsyä ei estetä tai rajoiteta. Vaikutukset ilmenevät lähinnä voimalapaikoilla ja teillä menetettyjen marjastus- ja sienestysalueiden osalta. Talviaikaisesta tuulivoimaloiden lapoihin kertyvän jään irtoamisen muodostamasta riskistä voi aiheutua rajoitteita virkistyskäytölle voimaloiden välittömässä läheisyydessä.

Suunnittelualue on osayleiskaavassa osoitettu maa- ja metsätaloustalaiseksi alueeksi (M-1) ja luonnonsuojelualueeksi (SL), ja alue siten lähtökohtaisesti soveltuu edelleenkin virkistyskäyttöön. Alueen virkistyskäyttömahdollisuudet eivät edellä todettuun nähden ennalta arvioiden merkittävästi heikkene tuulivoimaloiden rakentamisen tai jään putoamisesta aiheutuvan vaaran vuoksi. Kaavaratkaisu ei ole lainvastainen valittajien tältä osin esittämällä perusteilla.

## 4.7 Poronhoito

Tuulivoimapuiston vaikutukset poronhoitoalueella poronhoidolle ulottuvat yleensä laajemmalle kuin pelkkä hankealue, sillä tuulivoima-alueen raja ei ole sen vaikutusalueen raja. Tuulivoimasta aiheutuu suoraa, epäsuoraa ja kumulatiivisia haittoja poronhoidolle, sillä tuulipuistot vaativat erilaista infrarakentamista, kuten voimajohtoja ja tiestöä.

**KHO 2022:12:** Vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräyksissä oli asetettu vaatimukset poronhoidon edellytysten turvaamiselle. Osayleiskaavaratkaisun perusteena olleet selvitykset osoittivat, että osayleiskaavan mahdollistaman tuulivoimarakentamisen vaikutukset alueella harjoitettavalle poronhoidolle olisivat merkittävän kielteisiä huolimatta siitä, että kaava-alue ja erityisesti tuulivoimahankkeen rakenteiden vaatima pinta-ala varasivat vain pienen osan paliskunnan laidunnettavan maa-alueen kokonaispinta-alasta. Selvi-

tysten perusteella haitallisia vaikutuksia ei ollut mahdollista lieventää enää kaavan toteuttamisvaiheessa. Näistä syistä korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaupunginvaltuuston päätös osayleiskaavan hyväksymisestä oli laiton.

## 4.8 Kiinteät muinaisjäännökset

Jo kaavoitusvaiheessa tulisi selvittää arkeologinen kulttuuriperintö ja ottaa kiinteät muinaisjäännökset huomioon alueiden käytön suunnittelussa. Jos hanketta toteutettaessa löytyy ennestään tuntematon kiinteä muinaisjäännös, työ keskeytetään ja otetaan viipymättä yhteyttä alueelliseen vastuumuseoon tai Museovirastoon ohjeistuksen saamiseksi. Tarvittaessa Museovirastolta haetaan kajoamislupaa kiinteään muinaisjäännökseen. Tutkimuslupaa haetaan, jos sitä edellytetään kajoamisluvassa.

## 4.9 Yhteisvaikutukset

Tuulivoimarakentamista koskevassa yksityiskohtaisessa kaavoituksessa tulee arvioida suunniteltavan tuulivoima-alueen ja lähistölle sijoittuvien muiden tuulivoima-alueiden yhteisvaikutukset. Kaavoituksessa yhteisvaikutukset arvioidaan jo toteutuneiden ja kaava- tai YVA-vaiheessa olevien lähistölle sijoittuvien tuulivoimahankkeiden tai -alueiden kanssa. Yhteisvaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista vasta alustavassa vaiheessa olevien tuulivoimahankkeiden tai -alueiden kanssa, koska riittävän yksityiskohtaisia tietoja tuulivoimaloiden määrästä, sijoituspaikoista tai korkeuksista ei yleensä ole käytettävissä.

Tuulivoiman kielteiset vaikutukset ympäristölle, maisemalle tai esimerkiksi luonnolle ovat yleisesti muutoksenhaun aiheena. Tuulivoimarakentamisesta aiheutuu tyypillisesti ympäristövaikutuksia, mutta tällaiset ns. ”normaalit vaikutukset” eivät voi olla esteenä tuulivoiman rakentamiselle. Tuomioistuimessa arvioinnin kohteena on usein vaikutusten merkittävyys kokonaisuudessaan.

**KHO 2021:52:** Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoiman rakentamisen mahdollistavan osayleiskaavan, joka sijoittui valtakunnallisesti arvokkaaksi määritetyn Kyrönjokilaakson maisema-alueen itä- ja pohjoispuolelle. Muutoksenhakijat vaativat osayleiskaavan kumoamista mm. sen takia, että osayleiskaavan maisemavaikutuksia ei oltu selvitetty riittävästi sekä siksi, että osayleiskaava ei täyttänyt maiseman vaalimista ja tuulivoimarakentamisen maisemaan sopeutumista koskevia yleiskaavan sisältövaatimuksia. Vaasan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus arvioivat, että osayleiskaavan vaikutusten arviointi oli tehty riittävällä tavalla ja että vaikka tuulivoimaloiden vaikutus maisemaan oli laaditun vaikutusten arvioinnin perusteella paikoin merkittävä, maisema-alueelle aiheutuvien vaikutusten voitiin kuitenkin arvioida jäävän kokonaisuutena tarkasteltuna kohtalaiseksi

mm. siitä syystä, että kaava-alue sijoittui peltolaaksojen rajaaman metsäisen alueen keskelle, eivätkä voimat siten rikkoneet tärkeää Kyrönjokilaakson maisematilan reunaa. Vaasan hallinto-oikeuden arvioinnissa on todettu, että tuulivoimayleiskaavan edellytyksenä ei ole, että kaavan toteutumisesta ei aiheutuisi lainkaan haitallisia seuraamuksia, vaan että maankäytön eri tavoitteet ja kaavalle asetetut vaatimukset otetaan huomioon siinä määrin kuin laadittavan kaavan tavoite ja tarkkuus sekä kaavan sisällölle säädetyt vaatimukset sitä edellyttävät.

**KHO muu päätös 2813/2017:** Louhukankaan tuulivoimapuistolla on asiassa esitetyn selvityksen perusteella yhteisvaikutuksia sen itäpuolelle saman-aikaisesti suunnitella olevan Möksyn tuulivoima-alueen kanssa. Tällaisen merkitykseltään seudullisena pidettävän tuulivoima-alueen vaikutusten selvittäminen maakuntakaavatasolla ennen suoraan rakennusluvan myöntämiseen oikeuttavan yleiskaavan hyväksymistä on sinänsä perusteltua ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista. Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaan se, ettei tuulivoimaloiden aluetta ole osoitettu voimassa olevassa maakuntakaavassa, ei kuitenkaan sellaisenaan ole oikeudellisenä esteenä tuulivoimapuiston osoittamiselle yleiskaavassa. Laadittaessa yleiskaavaa alueelle, jolla ei ole voimassa maakuntakaavatasoista tuulivoimaloiden aluevarausta, on tuulivoimalarakentamisen vaikutuksia tarkasteltava kuitenkin seudullisesti ottaen erityisesti huomioon puiston sijainti kuntien rajalla ja sen vaikutukset naapurikunnan maankäyttöön.

Louhukankaan ja Möksyn tuulivoimahankkeista on laadittu yhteinen YVA-selvitys, jossa on arvioitu hankkeiden vaikutuksia muun muassa melun, luontoarvojen, maiseman ja kulttuuriympäristöjen sekä ihmisten elinolojen ja viihtyvyyden osalta. Alajärven, Soinin ja Vimpelin tuulipuistoalueista on laadittu yhteinen Natura-arviointi. Alueen soveltuvuutta tuulivoimapuiston alueeksi on selvitetty myös samaan aikaan valmisteltavana olleessa Etelä-Pohjanmaan I vaihemaakuntakaavassa. Louhukankaan tuulivoimaosayleiskaavaan liittyvät selvitykset huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoo, että hanke on voitu laajuudestaan huolimatta suunnitella yleiskaavatasolla ja että maakuntakaava on ollut riittävällä tavalla ohjeena osayleiskaavaa laadittaessa. Osayleiskaava on voitu hyväksyä, vaikka Etelä-Pohjanmaan I vaihemaakuntakaava ei ole vielä ollut voimassa.

## 4.10 Muita huomioitavia seikkoja kaavoituksessa

MRL 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Pykälän 2 momentin mukaan selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Kaava-alueen tulee siis muodostaa riittävä suunnittelullinen kokonaisuus. Numeraalisia kaava-alueen laajuuteen liittyviä ohjeita ei ole tuulivoimakaavoista olemassa.

Sähkölinjojen ja maakaapeliin rakentamiseen tarvittavan soran ottamisen järjestäminen ja siihen liittyvien ympäristövaikutusten selvittäminen liittyvät osayleiskaavan toteuttamisvaiheeseen. Kysymys ei ole sellaisista vaikutuksista, jotka MRL 9 §:n perusteella olisi selvitettävä osayleiskaavaa laadittaessa.

Yksityisteiden käyttöön ja yksityisteille mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen liittyviä kysymyksiä ei ratkaista osayleiskaavassa, vaan niiltä osin noudatetaan yksityistielain säännöksiä ja menettelyjä.

Menettelyn kannalta on myös tärkeää muistaa, että mikäli alkuperäinen kaavaehdotus muuttuu oleellisesti, on uusi kaavaehdotus asetettava nähtäville uudestaan. Tämä ei ole tarpeellista siinä tapauksessa, että muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen (MRA 32 §).

**KHO muu päätös 3569/2016:** Asiassa kuolinpesä oli valittanut mm. kunnan päätöksestä hyväksyä tuulivoimarakentamista ohjaava kaava, kun kaava oli sisällöltään muuttunut oleellisesti alkuperäisestä kaavaehdotuksesta. Kuolinpesän mukaisesti tässä meneteltiin lain vastaisesti ja kunnan olisi pitänyt muutosten jälkeen asettaa uusi kaavaehdotus julkisesti nähtäville. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että kyseessä on ensinnäkin oleellinen muutos, sillä mm. kolmen tuulimyllyn sijaintia oli muutettu ja siirtojen pituudet vaihtelivat 80 metristä 570 metriin. Siltikään kunta ei ollut asettanut uutta kaavaehdotusta julkisesti nähtäville. Korkein hallinto-oikeus totesi, että koska kyseessä on tuulivoimarakentaminen ja tuulivoimaloiden sijainnilla on erityinen merkitys arvioitaessa kaavasta aiheutuvia vaikutuksia ympäristöön, muutosten ei voida katsoa koskevan vain yksityistä etua. Kunta ei ollut myöskään kuullut niitä osallisia, joihin myllyjen siirto olisi voinut mahdollisesti vaikuttaa. Lopuksi korkein hallinto-oikeus totesi, että kunta oli menetellyt asiassa virheellisesti, kun se ei ollut asettanut uutta kaavaehdotusta julkisesti nähtäville edellä mainittujen muutosten jälkeen. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että osallisilla ei täten ollut mahdollisuutta arvioida kaavan vaikutuksia MRL 62 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Kaavoitusmenettely oli tästä syystä tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain vastaisesti.

Oikeuskäytännöstä on myös havaittavissa, että kaavat kaatuvat yleensä menettelyvirheisiin, erityisesti esteellisyyteen ja vaikutusten arvioinnin riittämättömyyteen. Kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään (MRL 188.1 §). Valitusoikeus kaavasta on hyvin laaja, kun rakennusluvista puolestaan voivat valittaa ainoastaan asianosaiset eli rajanaapurit sekä ne tahot, joiden toimintaan suunnitelluilla voimaloilla olisi suoria vaikutuksia. Näin ollen on hyvin yleistä, että rakennusluvat ovat ehdollisena voimassa, vaikka kaava ei ole vielä lainvoimainen valitusten johdosta.

**Pohjois-Suomen HAO 18.3.2020 nro 20/0099/1:** Tekninen lupajaos oli hylännyt tuulivoimayhtiön hakemukset saada poiketa tuulivoimapuiston osayleiskaavan tuulivoimaloiden kokonaiskorkeutta, tuulivoimaloiden kokonaiskorkeutta merenpinnasta, tuulivoimapuiston kokonaistehoa ja tuulivoimaloille osayleiskaavassa osoitetun alueen rajaa koskevista kaavamääräyksistä. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta muutoksenhakijan valituksen kahdeksan tuulivoimalan rakentamista koskevista poikkeamispäätöksistä.

Asiassa oli hallinto-oikeudessa kysymys siitä, miten osayleiskaava-alueen maanomistajan, joka myös omisti osan tuulivoimaloiden rakennuspaikkoina käytettävistä maa-alueista, valitusoikeutta ja oikeussuojan tarvetta oli arvioitava tilanteessa, jossa kielteiset poikkeamispäätökset johtivat haetun rakentamisen epäämiseen alueella. Asiassa oli erityisesti arvioitavana, merkitsikö maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n sanamuoto sitä, että valitusoikeus kielteisestä poikkeamispäätöksestä olisi myös muilla kuin rakennushankkeeseen ryhtyvällä luvanhakijalla. Hallinto-oikeus totesi, ettei päätöksillä ole muutoksenhakijaan nähden sellaisia suoranaisia oikeudellisia vaikutuksia, joiden suojaamiseksi maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:ssä tarkoitettu valitusoikeus oli säädetty. Haetun rakentamisen estyessä myöskään muutoksenhakijan oikeussuojan tarve ei puoltanut valitusoikeuden hyväksymistä, joten muutoksenhakijalla ei ollut mainitun 193 §:n sanamuodosta huolimatta asiassa valitusoikeutta.

Asiassa luvanhakijana ollut tuulivoimayhtiö ei ollut hakenut muutosta kielteisiin poikkeamispäätöksiin.

MRL 193 §, Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom., Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 126 § 2 mom.

## **4.11 Yhteismenettely – YVA-menettely tuulivoimakaavoituksen yhteydessä**

Mikäli tuulivoimahankkeelle vaaditaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (YVAL, 252/2017) mukainen YVA-menettely, voidaan se suorittaa kaavoituksen yhteydessä, yhteensovittaa YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen kuulemiset tai tehdä menettelyt kokonaan erillisinä. Menettelyt yhteensovitettaessa kaavamennettelyn yhteydessä toteutetaan myös YVAL:n vaatimat menettelyvaiheet. Tällainen yhteismenettely on mahdollista vain, jos yhteysviranomainen (ELY-keskus) ja kaavoituksesta vastaava viranomainen sopivat asiasta (YVAL 5§). Yhteismenettelyn kulusta säädetään tarkemmin MRA:ssa (895/1999). Mikäli ympäristövaikutukset arvioidaan YVAL:n mukaisesti kaavaprosessin yhteydessä, liitetään arviointiselostus osaksi kaavan valmisteluaineistoa.

**KHO muu päätös 2316/2016:** Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevien valitusperusteiden osalta korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei tässä yleiskaavan hyväksymistä koskevassa asiassa voida tutkia, onko ympäristövaikutusten arviointi ollut ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja YVA-direktiivin mukainen. Sen sijaan yleiskaavaa koskevassa asiassa on tullut tutkia, ovatko kaavaa koskevat, YVA-menettelyssä laaditut selvitykset olleet maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n mukaisia.

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

# 5 Rakennusvalvonnan rooli tuulivoimahankkeissa

## 5.1 Johdanto

Tuulivoimalan rakentaminen edellyttää aina joko MRL 125 §:n mukaisen rakennusluvan tai MRL 126 §:n mukaisen toimenpideluvan. Käytännössä yli 30 metriä korkeat tuulivoimalat rinnastetaan useimmiten rakennuslupaa edellyttäviin rakennuksiin. Toimenpideluvalla on mahdollista toteuttaa lähinnä yksityistä kotitarvekäyttöä palvelevia pientuulivoimaloita. Toimenpidelupaa harkittaessa on myös hyvä arvioida, voiko tällainen pienikin tuulivoimala aiheuttaa sellaisia ympäristö- ja/tai maisemavaikutuksia, että rakennuslupamenettely olisi toimenpidelupaa parempi vaihtoehto.

**KHO 2016:146:** Toimenpidelupahakemukseen ei ollut liitetty selvityksiä tuulivoimalan melutasosta niin, että melutasoa oltaisiin voitu verrata ohjearvoihin. Näin ollen maankäyttö- ja rakennuslain 135, 136 ja 138 §:ssä säädetty toimenpideluvan myöntämisen edellytykset eivät ole täyttyneet ja kunnan ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätös toimenpideluvan myöntämisestä on kumottava.

**KHO 2016:147:** Kunta oli myöntänyt rakennusluvan tuulivoimalan (50 kW) rakentamiseksi. Tuulivoimalan napakorkeus oli 36 metriä ja roottorin halkaisija 12 metriä. Rakennuspaikka sijoittui ranta-alueella olevan tiiviin lomatuksen taustamaastoon.

Maisemaselvityksen mukaan hankkeen maisemavaikutukset ympäristöön ja lähialueille eivät olleet huomattavia, kun otettiin huomioon alueen puustoisuus ja voimalan korkeus. Meluselvityksen perusteella melutaso lähimmillä asuinkiinteistöillä ei ylittänyt ohjearvoja. Rakennuspaikkaa lähimmät vapaa-ajan asunnot sijaitsivat osayleiskaava-alueella, jolla sitä koskevan alueen maankäyttö oli lähtökohtaisesti ratkaistu. Hanke ei myöskään rajoittanut kaava-alueen maankäyttöä. Hankkeella ei näissä oloissa ollut sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, joiden johdosta hankkeen toteuttaminen olisi edellyttänyt suunnittelutarveratkaisua.

## **MRL 125 §: Rakennuslupa**

Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa

Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen.

Muuta kuin edellä säädettyä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin kohdistuvaan korjaus- ja muutostyöhön, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. Rakennuslupaa ei kuitenkaan tarvita, jos kyseessä on rakennus, jonka energiatehokkuutta ei tarvitse 117 g §:n 2 momentin nojalla parantaa. (21.12.2012/958)

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Määräajan paikallaan pysytettävää rakennusta varten rakennuslupaan voidaan asettaa määräaika.

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee tuulivoimalan rakennuslupahakemuksen, kuten muunkin rakennuslupa-asian. Lupahakemukseen tarvittavat selvitykset ja niiden edellytetty laajuus voivat vaihdella tapauskohtaisesti hankkeesta ja hankkeen sijoituspaikan olosuhteista riippuen. Tuulivoimarakentamisen osalta rakennuslupahakemukseen on liitettävä selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin sekä selvitys hakijan lähimmistä suunnitelluista muista mastoista ja tuulivoimaloista (MRA 64 §). Rakennuslupahakemuksessa olennaista ovat voimalan ulkoiset mitat sekä vaikutusanalyysit.

**KHO 2019:125:** Maankäyttö- ja rakennuslaki tai sen nojalla annetut säännökset eivät edellytä tuulivoimalan teknisiä yksilöintitietoja, kuten esimerkiksi voimalamallia, esitettävän tuulivoimalaa koskevasta rakennusluvasta päätettäessä. Rakennuslupamenettelyssä on kuitenkin tärkeää varmistua, että rakentaminen täyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena olevassa tuulivoimayleiskaavassa annetut määräykset sekä muut maankäyttö- ja

rakennuslaissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä asetetut rakennusluvan myöntämisen edellytykset.

**Hämeenlinnan HAO 23.11.2016 nro 16/0526/2:** Tuulivoimarakentamisen soveltuvuus maisemaan ja luontoarvojen huomioon ottaminen on ratkaistu jo Isosuon tuulivoimaosayleiskaavaa koskevista valituksista annetussa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä 1.7.2016 numero 16/0297/2. Päätös ei ole lainvoimainen. Rakennuslupapäätös kuitenkin raukeaa, ellei kaava saa lainvoimaa, joten rakennusluvan myöntämistä on arvioitava kaavamääräysten kautta. Hallinto-oikeuden päätöksessä on arvioitu myös hankkeen melu- ja välkevaikutuksia yhden tuulivoimalamallin lähtötietojen perusteella laadittujen mallinnusten pohjalta ja viitattu tältä osin melu- ja välkeselvityksistä annettuun kaavamääräykseen.

Rakennuslupahakemuksessa ei ole kuitenkaan yksilöity rakennettavan tuulivoimalan tyyppiä eikä esitetty tuulivoimaosayleiskaavassakin edellytetyjä täydentäviä välke- ja meluselvityksiä. Esitetyn selvityksen perusteella ei ole luotettavasti ennen luvan myöntämistä ollut arvioitavissa täyttääkö suunniteltu rakentaminen maankäyttö- ja rakennuslain edellytykset ja onko rakentaminen tuulivoimaosayleiskaavan yksityiskohtaisten määräysten mukaista. Rakennuslautakunnan asettama ehto, jonka mukaan rakentamisen edellytyksenä on, että hakija vasta ennen rakentamisen aloittamista laatii valitun voimalaitostyyppin perusteella tarkennetun välke- ja meluselvityksen ei ole riittävä takaamaan kaavamääräyksen noudattamista eikä valitusmahdollisuutta tehtyjen selvitysten riittävyyden saattamiseksi tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi rakennuslautakunnan päätös on kumottava ja Punkalaitumen Tuulivoima Oy:n rakennuslupahakemus on hylättävä.

KHO on kiinnittänyt usein huomiota siihen, että rakennusluvasta päätettäessä on oltava käytettävissä MRA 64 §:ssä tarkoitettu selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin. Asetuksen em. vaatimus koskee sen 2 momentin mukaan soveltuvin osin lupahakemusta tuulivoimalan rakentamiseen. Tuulivoimaan liittyvästä rakennuslupahakemuksesta säädetään tarkemmin MRA:ssa:

#### **MRA 64 §: Maston tai tuulivoimalan rakentaminen**

Jos rakennuslupaa tai toimenpidelupaa haetaan maston rakentamiseen, lupahakemukseen on liitettävä:

- 1) selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin;
- 2) selvitys hakijan lähimmistä suunnitelluista muista mastoista; sekä
- 3) selvitys siitä, onko maston tarkoitusta palvelevia yleiseen televerkkoon jo kuuluvan maston vapaita antennipaikkoja käytettävissä.

Mitä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetään, koskee soveltuvin osin lupahakemusta tuulivoimalan rakentamiseen.

## 5.2 Rakennuslupamenettely ja rakennusluvan sisältö

### 5.2.1 Johdanto

#### **MRL 44 § (21.4.2017/230): Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena**

Rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella.

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena ranta-alueella säädetään 72 §:ssä ja tuulivoimaloiden rakennusluvan perusteena säädetään 77 a §:ssä.

Rakennuslupaviranomainen voi MRL 131 §:n mukaisesti, hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen, pyytää myös muita lupaharkinnan kannalta tarpeellisia selvityksiä. Näitä ovat lentoestelausunnot, puolustusvoimien lausunto, karttaotteet, liittymäluvat maantiehen, lainvoimainen kaava sekä valitun voimalatyyppin melu- ja välkemallinnukset. Kunnan rakennusjärjestyksessä voi olla lisäksi määräyksiä tuulivoimarakentamiseen liittyen.

Vastaavasti rakennuslupahakemukseen voidaan liittää myös vesilupa, ympäristölupa tai lentoestelupa, jos sellaiset on jo tuulivoimalalle myönnetty. Nämä muiden lakien mukaiset luvat eivät kuitenkaan ole edellytyksenä rakennuslupa- tai toimenpidelupa-asian ratkaisemiselle. Rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan kuitenkin MRL 134 §:n mukaan lykätä, kunnes mahdollinen ympäristölupa-asia on ratkaistu.

Rakennusluvan hakijan on luvan hakemisen yhteydessä esitettävä selvitys siitä, että se hallitsee rakennuspaikkaa joko omistus- tai vuokraoikeuden perusteella (MRL 131 §). Yleensä esitetään voimassa oleva maanvuokrasopimus. Lisäksi rakennusluvan myöntämiseksi hakijan on toimitettava lupaviranomaiselle pääpiirustukset.

Rakennuslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä hankkeesta kuullaan naapureita ja hakijan tulee siitä tiedottaa rakennuspaikalla. Hakemuksesta on lisäksi pyydettävä lausunto ELY-keskukselta, jos alue sijoittuu maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varatulle alueelle tai luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle (MRL 133 §). Lisäksi MRL 133 §:n 5 momentin mukaisesti kunnan on varattava kunnan jäsenille ja muille osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, jos hankkeeseen on sovellettu YVAL:n mukaista menettelyä.

Rakennuslupa on aina myönnettävä, mikäli luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa. Rakennuslupakäsittelyssä tulee varmistua, että tuulivoimalasta aiheu-

tuvat vaikutukset (esimerkiksi melu-, välke- ja maisemavaikutukset) vastaavat kaavassa määriteltyjä vaikutuksia. Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että tuulivoimala on asemakaavan tai tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan mukainen. Asemakaava-alueiden ulkopuolella on rakennuslupaa ratkaistaessa otettava huomioon myös maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat rakentamisrajoitukset. Lainvoimaa vailla olevan kaavan osalta rakennusluvassa on määrättävä, ettei rakentamista saa aloittaa ennen kuin kaava on tullut voimaan. Jos kaava ei tule voimaan, rakennuslupa raukeaa (MRL 201 a §).

MRL 145 §:n 1 momentin mukaan tuulivoimaloiden rakennusluvasta perittävän maksun perusteet määrätään kunnan hyväksymässä taksassa. Taksaan perustuvan rakennusvalvontamaksun tulee ilmentää kunnalle viranomaistehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Huomioon ottaen se, että rakennusvalvontaan liittyy myös kunnassa tarvittava rakentamisen ohjaus ja neuvonta, tulee taksan mukaiset maksuperusteet tuulivoimaloiden rakennuslupien osalta pysyä kohtuullisina.

Rakennuslupapäätökseen voidaan ottaa tarpeellisia määräyksiä. Määräykset voivat koskea muun ohessa rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista kuten MRL 141 §:ssä säädetään.

**KHO 2019:125:** Kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt rakennusluvan tuulivoimalalle, jonka suurin sallittu kokonaiskorkeus oli 210 metriä ja enimmäisteho 3 MW. Toteutettavan tuulivoimalan tyyppiä ei ollut rakennuslupahakemuksessa yksilöity ja pääpiirustuksissa oli esitetty ainoastaan voimalan alustavat päämitat sekä todettu, että yksityiskohtaiset rakenne- ja mittapiirrokset määräytyvät valituksi tulevan voimalatyyppin ja laitetoimittajan vaatimusten mukaisesti. Rakennuspaikka sijoittui maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:ssä tarkoitetun tuulivoimaosayleiskaavan alueelle ja osayleiskaavassa oli muun ohella määrätty, että rakennusluvan yhteydessä tulee esittää melu- ja varjostusmallinnukset toteutettavalle voimalatyyppille laadittuna.

Maankäyttö- ja rakennuslaki tai sen nojalla annetut säädökset eivät edellyttäneet, että tuulivoimalaa koskevasta rakennusluvasta päätettäessä olisi esitettävä hankkeen tekniset yksilöintitiedot, kuten jonkin tuulivoimalavalmistajan tietty voimalamalli. Rakennuslupamenettelyssä oli kuitenkin 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. Rakennusluvasta päätettäessä oli myös oltava käytettävissä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 64 §:ssä tarkoitettu selvitys hankkeen vaikutuksista maisemaan ja naapureihin.

Toteutettavaa voimalatyyppiä ei tässä tapauksessa ollut yksilöity rakennuslupahakemuksessa, eikä toteutettavaa voimalatyyppiä koskevaa melusel-

vitystä ja välkemallinnusta ollut esitetty rakennuslupaa haettaessa, vaan mainitut selvitykset oli lupapäätökseen liitetyllä lupaehdolla edellytetty toimitettavaksi vasta rakennusluvasta myöntämisen jälkeen ennen töiden aloittamista. Rakennusluvasta päätettäessä ei siten ollut ollut käytettävissä osayleiskaavassa edellytetyjä selvityksiä toteutettavan tuulivoimalan melu- ja välkevaikutuksista.

Kun lisäksi otettiin huomioon, ettei rakennuslupahakemuksessa ollut yksilöity rakennettavan tuulivoimalan tyyppiä muutoin kuin suurimman sallitun kokonaiskorkeuden ja enimmäistehon osalta ja että tuulivoimalan päämitoista oli esitetty pääpiirustuksissa ainoastaan alustavat tiedot, lupahakemuksessa esitettyjen toteutettavaa tuulivoimalaa koskevien yksilöintitietojen perusteella ei ollut rakennusluvasta päätettäessä muutoinkaan ollut luotettavasti arvioitavissa, oliko suunniteltu rakentaminen osayleiskaavan määräysten mukaista, ja täyttikö rakennushanke muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt rakennusluvasta myöntämisen edellytykset.

Hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset oli tämän vuoksi kumottava ja rakennuslupahakemus oli hylättävä.

MRL 77 a §, 131 § 1 mom., 136 § 1 mom., 141 §, MRA 64 §.

Toimija saattaa vaihtua tuulivoimaprojektin yhteydessä useaan kertaan. Rakennusluvasta alkuperäinen hakija ei useinkaan ole sama toimija kuin tuulivoimapuiston rakennuttaja ja sen lopulta omistava taho. Varsinaisen tuulivoimalatyypin valinnan tekee hankkeen rakennuttaja taho, joka kilpailuttaa tuulivoimatuon valittavat voimat.

**KHO 2015:116:** Metsähallitus ja yhtiö ovat 19.12.2008 esittäneet kunnalle, että kunnanhallitus käynnistää asemakaavan laatimisen Mielmukkavaaraan. Kunnanvaltuusto on 16.3.2009 hyväksynyt asemakaavan laatimisen. Kunnanhallitus on 11.5.2009 hyväksynyt yhtiön valitseman konsultin asemakaavan laatijaksi.

Kunta on 16.6.2009 tehnyt Metsähallituksen ja yhtiön eli hankkeesta vastaavien kanssa sopimuksen asemakaavoituksen käynnistämisestä Mielmukkavaarassa sijaitsevilla kiinteistöillä. Sopimusalueen omistaa Suomen valtio ja sitä hallinnoi Metsähallitus. Hankkeesta vastaavan tavoitteena on rakentaa sopimusalueelle 10–15 tuulivoimalaitosta. Sopimuksen mukaan hankkeesta vastaava maksaa kunnalle asemakaavan valmistelun aiheuttamat kustannukset. Hankkeesta vastaava saa siirtää sopimuksen kaikkine oikeuksineen ja velvoitteineen kolmannelle osapuolelle.

Metsähallitus on 4.10.2010 ilmoittanut kunnalle, että se siirtää edellä

kerrotun kaavoitussopimuksen oikeuksineen ja velvollisuuksineen kokonaisuudessaan yhtiölle. Kaavoitussopimus siirretään Metsähallituksen ja yhtiön välillä 4.10.2010 allekirjoitetulla sopimuksella ja yhtiö ottaa vastatakseen kaavoitussopimuksesta yhdessä kunnan kanssa siten, että sopimuksesta tulee kahdenvälinen Metsähallituksen jäädessä sen ulkopuolelle.

Kunnan ja yhtiön välisen asemakaavoituksen käynnistämistä koskevan sopimuksen perusteella yhtiö on kustannuksellaan laadittanut alueelle asemakaavaehdotuksen. Valtuuston päätös hylätä yhtiön kaavoitussopimuksen perusteella laatima asemakaavaehdotus vaikuttaa välittömästi yhtiön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun ja yhtiöllä on oikeus valittaa valtuuston päätöksestä.

Tuulivoimalan tyyppi saattaa myös muuttua ennen rakennustöiden aloittamista. Tällöin alkuperäiset mallinnukset eivät vastaa muuttunutta tilannetta ja melu- ja välkemallinnukset tulee yleensä tehdä uudelleen ennen rakennustöiden aloittamista. Näin varmistetaan, etteivät ääni- tai välkeohjeavot ylitä lähikiinteistöillä.

Rakennusluvan mukaiset työt on aloitettava kolmen vuoden kuluessa ja saatettava loppuun viiden vuoden sisällä luvan myöntämisestä (MRL 143 §). Mikäli rakennustöitä ei ole aloitettu kolmen vuoden sisällä luvan myöntämisestä, rakennuslupa raukeaa.

Rakennusvalvontaviranomainen voi kuitenkin pidentää luvan voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella, mikäli rakentamiselle on edelleen oikeudelliset edellytykset. Työn loppuunsaattamista varten määräaikoja voidaan pidentää kerralla enintään kolme vuotta. Rakennusluvan voimassaoloajan pidentämistä tulee hakea ennen rakennusluvan raukeamista.

**KHO lrs 30.10.2017/5488** (sijainnin muutos): Rakennusluvan hakija oli asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa toimittanut hallinto-oikeudelle muutetun asemapiirroksen, jossa rakennuslupahakemuksen kohteena olevan tuulivoimalan sijaintia oli muutettu rakennuslupapäätöksen yhteydessä hyväksytyyn asemapiirroksen verrattuna noin 50 metrillä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintotuomioistuimen tehtävänä on rakennuslupapäätöksestä tehdyn hallintovalituksen johdosta tutkia kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuus. Vaikka hallintotuomioistuin voi hallintovalituksena tutkittavassa asiassa tietyin edellytyksin myös muuttaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tekemän päätöksen sisältöä, rakennuksen sijainti on kuitenkin sellainen rakennusluvan keskeisiin myöntämisedellytyksiin liittyvä seikka, jota ei voida muuttaa arvioimatta rakennusluvan myöntämisedellytykset kokonaisuudes-

saan uudelleen. Koska tuulivoimalan rakennuslupapäätöksen yhteydessä hyväksytty sijainti oli rakennusluvan myöntämisen perusteena olleen suunnittelutarveratkaisun ehtojen vastainen, hallinto-oikeuden ja kunnan ympäristölautakunnan päätökset oli kumottava ja asia oli palautettava kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

MRL 125 § 1 mom., 134 § 1 mom., 137 §, Hallintolainkäyttölaki 51 § 1 mom.

## 5.2.2 Tuulivoiman rakentamiseen liittyvien johtojen sijoittaminen

Tuulivoiman rakentamiseen liittyen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle voi tulla ratkaistavaksi johtojen sijoittaminen MRL 161 §:n nojalla. Kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin.

Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Sijoittamisesta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistölle aiheuteta tarpeetonta haittaa. Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus saada korvaus johdon tai muun laitteen sijoittamisesta aiheutuvasta haitasta ja vahingosta. Jollei korvauksesta sovita, asia ratkaistaan lunastuslain mukaisessa järjestyksessä.

**KHO 2015:69** (maakaapeli ja MRL 161.1 §): Yhtiön oli tarkoitus sijoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n 1 momentin nojalla maakaapeleina toteutetut sähköjohdot muiden omistamien kiinteistöjen alueille siten, että johdot yhdistivät yhtiön tuulivoimapuistoon kuuluvat yksittäiset tuulivoimalat toisiinsa. Johtoja pidettiin voimalakiinteistöjä palvelevina ja niiden sijoittamisesta voitiin määrätä lainkohdan nojalla.

## 5.2.3 Poikkeaminen

MRL 171 §:ssä säädetään poikkeamistoimivallasta ja poikkeamisen edellytyksistä. Toimivaltasäännös (MRL 171.1 §) mahdollistaa poikkeuksen myöntämisen kaikista MRL:n piiriin kuuluvista rakentamista tai muita toimenpiteitä koskevista normeista. Poikkeus voi siis koskea myös kaavamääräyksestä poikkeamista. Poikkeamista ei saa myöntää, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteutumiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista tai johtaa merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

**MRL 171 §:** Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Edellä 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle.

Poikkeamista ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetyistä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poikkeamista koskevasta hakemuksesta.

**KHO 2023:5:** Kunnan rakennusvalvontaviranomainen oli myöntänyt A Oy:lle luvan poiketa kunnanvaltuuston hyväksymästä tuulivoimaosayleiskaavasta yhteensä 40 tuulivoimalan osalta osayleiskaavassa osoitetun tuulivoimalan alueen rajan osalta. Poikkeamispäätökset oli tehty osayleiskaavasta tehtyjen valitusten ollessa vireillä hallinto-oikeudessa, ja siten ennen kuin osayleiskaava oli tullut lainvoimaiseksi ja voimaan.

Poikkeamismenettelyssä oli kysymys yksittäistapauksellisesta poikkeamisesta maankäyttö- ja rakennuslain ja sen nojalla annetuista säännöksistä ja määräyksistä. Kunnan poikkeamistoimivalta ja poikkeamisen edellytyksiä koskeva arviointi perustuivat maankäyttö- ja rakennuslain nimenomaisiin säännöksiin, joita ei poikkeamismenettelyn oikeudellisesta luonteesta johtuen voitu tulkita laajentavasti. Vastaavasti poikkeamisen tarpeen oli oltava yksiselitteinen, ja poikkeaminen oli lähtökohtaisestikin voinut koskea vain sellaisia säännöksiä ja määräyksiä, jotka olivat poikkeamisesta päätettäessä voimassa.

Tämän vuoksi, ja kun otettiin huomioon, ettei maankäyttö- ja rakennuslaissa ollut nimenomaisesti säädetty mahdollisuudesta myöntää poikkeamista hyväksytyyn kaavaan sisältyvästä määräyksestä tai rajoituksesta ennen

kaavan lainvoimaisuutta ja voimaantuloa, haettujen poikkeamislupien myöntämiseksi ei ollut ollut oikeudellisia edellytyksiä.

Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että poikkeamispäätösten myöntämisedellytyksiä ei ollut arvioitava toisin sillä perusteella, että myönnetty poikkeamiset oli päätöksiin sisällytettyjen ehtojen mukaan määrätty raukeamaan ilman erillistä päätöstä, jos osayleiskaava ei tule lainvoimaiseksi.

MRL 171 § 1 mom.

**Pohjois-Suomen HAO 29.3.2022 nro 22/0015/1:** Asiassa oli kysymys siitä, oliko kahdeksan tuulivoimalan rakentamista koskevassa hankkeessa voitu poiketa osayleiskaavan tuulivoimaloiden kokonaiskorkeutta ja enimmäistehoa koskevista kaavamääräyksistä siten, että tuulivoimaloiden kokonais-teho nostetaan osayleiskaavamääräysten mukaisesta 30 megawattista alle 45 megawattiin ja kaikki tuulivoimalat korotetaan osayleiskaavamääräysten mukaisesta 210 metristä 240 metriin. Erityisesti oikeuskysymyksenä oli se, rinnastuiko poikkeaminen vaikutuksiltaan niin olennaisesti kaavan muuttamista koskevaan päätökseen, ettei poikkeamisen menettelyä voitu soveltaa.

Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimapuiston osayleiskaavan, joka mahdollisti enintään kahdeksan tuulivoimalan rakentamisen osayleiskaavassa osoitetuille tuulivoimaloiden (tv) alueille. Osayleiskaava oli saanut lainvoiman.

Hakija oli laatinut tuulivoimapuiston tuulivoimaloiden korottamista ja tehon nostoa koskevan vaikutustenarvioinnin, jonka perusteeksi oli laadittu uudet melu- ja välkeselvitykset sekä näkemäalueanalyysi ja valokuvasovitteet. Vaikutustenarvioinnissa oli arvioitu muun ohella suunniteltujen kahdeksan voimalan korottamisesta aiheutuvia maisema-, melu-, välke- ja varjostusvaikutuksia sekä muulle maankäytölle, rakennetulle ympäristölle sekä luontoarvoille aiheutuvia vaikutuksia.

Poikkeamisten myöntämisen oikeudellisten edellytysten täyttymisen osalta hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevan alueen soveltuvuutta tuulivoimatuotantoon ja siitä aiheutuvia vaikutuksia oli tarkasteltu laaja-alaisesti tuulivoimapuiston osayleiskaavaa laadittaessa, missä yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt kaavojen sisältövaatimukset oli otettu asianmukaisesti huomioon. Tehtyjen vaikutusarviointien perusteella myönnettyjen poikkeamisten mukaisista tuulivoimaloiden korottamisesta ja tehon nostosta aiheutuvat vaikutukset eivät ennalta arvioiden eronneet olennaisesti osayleiskaavan mukaisesti rakennettavien tuulivoimaloiden aiheuttamista vaikutuksista. Kun otettiin huomioon, että poikkeamisilla ei muutettu osayleiskaavassa alueelle osoitettua maankäyttöä, poikkeamisten laatu sekä poikkeamisista aiheutuvien vaikutusten merkittävyys osalta todettu, kysymyksessä olevan hankkeen ei katsottu tässä tapauksessa

johtavan vaikutuksiltaan sellaiseen rakentamiseen, joka edellyttäisi uutta laaja-alaista kaavallista tarkastelua.

Poikkeamislupa-asiat ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen suoritettavan tapauskohtaisen harkinnan perusteella, mikä harkinta pohjautuu muun ohella kysymyksessä olevasta poikkeamisesta aiheutuviin vaikutuksiin. Näin ollen ja kun otettiin huomioon, että poikettaessa yleiskaavasta maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumista arvioidaan lähtökohtaisesti kaavakohtaisesti, nyt kysymyksessä olevien poikkeamisten ei voitu katsoa luovan sellaista tilannetta, että myös muita tuulivoimain puistoja koskeviin vastaaviin hakemuksiin olisi suostuttava. Tähän nähden myöskään maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen huomioon ottaminen ei edellyttänyt asiassa kaavallista tarkastelua.

Poikkeamiset kahdeksan tuulivoimalan rakentamista koskevassa hankkeessa eivät rinnastuneet sillä tavoin kaavan muuttamista koskevaan päätökseen, etteikö hankkeen toteuttamisen edellytyksiä olisi voitu tarkastella poikkeamismenettelyssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentissa poikkeamisen myöntämiselle säädetyt oikeudelliset edellytykset täyttyivät. Hakijan hakemuksensa tueksi tuulivoimaloiden teknisestä kehityksestä esittämät seikat huomioon ottaen poikkeamisten myöntämiselle oli ollut olemassa myös erityinen syy.

MRL 43 § 2 mom., 136 § 1 mom. 5 k ja 171 § 1 ja 2 mom.

#### **5.2.4 Vähäinen poikkeaminen**

Tuulivoiman osalta voidaan joutua poikkeamaan kaava- tai rakennuslupamääräyksistä esimerkiksi teknologian kehittymistä seuranneiden muutosten takia. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää rakennusluvan yhteydessä MRL 175 §:ssä tarkoitetun vähäisen poikkeamisen.

Rakennusluvan yhteydessä myönnettävällä poikkeamisella ei voida syrjäyttää kaavan ratkaisuperiaatteita tai kaavallisia lähtökohtia. Poikkeuksen vähäisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että kun poikkeus myönnetään rakennusluvassa, syrjäytyy kaavoitukseen liittyvä kunnan jäsenten laajempi kuuleminen. Poikkeusta ei voida pitää vähäisenä, mikäli sillä arvioidaan olevan vaikutuksia ympäristöön. Vähäisiä poikkeamia voi olla esimerkiksi vähäinen poikkeaminen tuulivoimayleiskaavassa määrätystä kokonaistehosta.

Mikäli uusi voimalatyyppi on esimerkiksi korkeudeltaan merkittävästi suurempi kuin alkuperäisissä lupahakemuksissa käytetty, voi tämä johtaa tarpeeseen hakea voimaloille kokonaan uudet rakennusluvut ja tapauskohtaisesti kaavasta riippuen myös MRL 171 §:n mukaisen poikkeamisluvan. Jos hanketta ei ole vielä aloitettu, on normaalia, että edellytetään tällöin uutta rakennuslupaa. Jos voimalan rakennustyöt on jo aloitettu, kysymyksessä on työmaa-aikainen muu-

toslupa. Molemmissa tapauksissa arvioidaan luvan myöntämisen edellytykset uudelleen ja naapureita kuullaan, jos se ei ole ilmeisen tarpeetonta.

#### **MRL 175 §: Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä**

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. (18.3.2016/196)

Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

**KHO 2019:126:** Toteutettavaa voimalatyyppiä ei ollut yksilöity rakennuslupahakemuksessa. Voimaloita koskevissa pääpiirustuksissa oli kuitenkin esitetty tuulivoimaloiden napakorkeus, roottorin halkaisija ja suurin kokonaiskorkeus. Lupapäätöksiin liitetyissä ehdoissa oli lisäksi määrätty, että voimaloiden lähdemelu saa olla enintään 106 dB(A) sekä määrätty muun ohella, että voimaloiden melupäästöjen on oltava osayleiskaavassa mainituissa rajoissa. Rakennuslupapäätöksissä määritellyt tuulivoimalan yksikköteho, kokonaiskorkeus, napakorkeus ja roottorin halkaisija vastasivat voimalatyyppiä, jonka lähtötietojen perusteella osayleiskaavavaiheen melu- ja välkemallinnukset oli laadittu. Mallinnuksessa käytetyn voimalatyyppin äänitehotaso oli ollut 105,9 dB(A).

Maankäyttö- ja rakennuslaki tai sen nojalla annetut säädökset eivät edellyttäneet, että tuulivoimalaa koskevasta rakennusluvasta päätettäessä olisi esitettävä hankkeen tekniset yksilöintitiedot, kuten jonkin voimalavalmistajan tietty voimalamalli. Kun otettiin huomioon rakennuslupahakemuksissa ja pääpiirustuksissa esitetyt tiedot, lupapäätöstä tehtäessä käytettävissä ollut selvitys tuulivoimaloiden rakentamisen vaikutuksista sekä lupapäätöksiin liitetyt lupaehdot, rakennuslupamenettelyssä oli maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla varmistettu, että rakentaminen täytti osayleiskaavassa annetut määräykset sekä muut maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt rakennusluvan myöntämisen edellytykset.

MRL 77 a §, 131 § 1 mom., 136 § 1 mom., 141 §, MRA 64 §.

**Vaasan HAO 19.5.2014 nro 14/0270/3:** Rakennuslupahakemuksissa tarkoitettut tuulivoimalat sijaitsevat alueella, jolla on voimassa vuonna 2012 hyväksytty tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava. Tuulivoimaloiden rakennusluvut voidaan siten myöntää yleiskaavan perusteella. Näin ollen ja kun otetaan huomioon tuulivoimarakentamista ohjaavalta yleiskaavalta edellytettävät selvitykset ja tällaiselle yleiskaavalle asetetut sisältövaatimukset, Metsälän tuulivoimapuiston osayleiskaavan määräys tuulivoimaloiden napa-

korkeudesta on maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu ehdoton rakentamisrajoitus. Kyseinen määräys on otettava huomioon rakennuslupia myönnettäessä. Yllä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että rakennusluvan myöntäminen napakorkeudeltaan 15 metriä kaavassa sallittua korkeammalle tuulivoimalalle vaikeuttaa osayleiskaavan toteuttamista ja edellyttää näin ollen poikkeamisen osayleiskaavasta aiheutuvasta rakentamisrajoituksesta.

Rakennusluvasta päättävän viranomaisen toimivaltaa poikkeamisen myöntämisessä rakennusluvan yhteydessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tai -asetuksessa määritelty tyhjentävästi, vaan toimivalta on harkittava kussakin tapauksessa erikseen. Rakennusluvan yhteydessä myönnettävällä poikkeamisella ei voida syrjäyttää kaavan ratkaisuperiaatteita tai kaavallisia lähtökohtia. Poikkeuksen vähäisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että kun poikkeus myönnetään rakennusluvassa, syrjäyty kaavoitukseen liittyvä kunnan jäsenten laajempi kuuleminen. Poikkeusta ei voida pitää vähäisenä, mikäli sillä arvioidaan olevan vaikutuksia ympäristöön.

Tuulivoimaloiden keskeisimpiin haitallisiksi koettuihin ympäristövaikutuksiin kuuluvat niiden vaikutus maisemaan ja melu. Voimalakoneistojen aiheuttaman melun voidaan yleisesti ottaen arvioida kantautuvan sitä kauemmas, mitä korkeammalle voimaloiden koneistotila sijoitetaan. Rakennuslupien yhteydessä esitetty uusi 17.4.2013 päivätty melumallinnus ei ole ollut ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn tai kaavoitukseen verrattavan vuorovaikutusmenettelyn kohteena. Voimalatornien rakentaminen rakennuslupien mahdollistamaan enimmäisnapakorkeuteen aiheuttaa myös ympäristövaikutusten arviointi- ja osayleiskaavamennettelyssä arvioitua voimakkaampia vaikutuksia kaukomaisemaan voimaloiden koneistohuoneen korottamisen myötä. Voimaloiden napakorkeuden korottamisella rakennusluvilla myönnetyllä poikkeamisella on näin ollen vaikutuksia ympäristöön laajemmin. Rakennusluvilla myönnettyä poikkeamista osayleiskaavan voimaloiden korkeutta tarkoittavista määräyksistä ei mainituin perustein voida pitää vähäisenä. Poikkeamista ei näin ollen ole voitu myöntää maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisessa menettelyssä, vaan asia olisi tullut ratkaista lain 171 §:n 173 §:n mukaisessa poikkeamista koskevassa menettelyssä.

Tuulivoimaloiden 18 ja 25 rakennuspaikat sijoittuvat osayleiskaavassa osoitetuille tv-1-osa-alueille. Näiltä osin myönnettyissä rakennusluvilla on määrätty, että voimaloiden sijoitusta voidaan muuttaa hakemuksissa esitetystä yllä selostetulla tavalla. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että rakennusluvassa on määrättävä yksiselitteisesti rakennuksen sijoituksesta. Oikeutta siirtää osayleiskaavan tv-1-osa-alueille rakennettavia voimaloita rakennusluvassa määrätystä sijoituksesta poiketen ei voida myöntää rakennusluvassa teknisen lautakunnan päättämällä tavalla. Rakennusluvassa ei myöskään voida määrätä suunnitelmasta poikkeamisen edellytyksistä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 79 §:stä poikkeavasti. Yllä mainitun johdosta

ratkaisuosassa mainitut teknisen lautakunnan päätökset on kumottava ja mainittuja voimaloita koskevat rakennuslupahakemukset hylättävä.

MRL 43 § 2 mom., 44 § 3 mom., 77 a §, 136 § 1 mom., 171 § 1 mom., 172 § 1 ja 2 mom., 175 § 1 mom., MRA 79 § 1 mom.

**Pohjois-Suomen HAO 27.10.2022 nro 1491/2022 (ei lv):** Kunnan tekninen lupajaosto oli myöntänyt rakennusluvut 8 tuulivoimalan rakentamiselle. Päätöksissä oli maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeamisena myönnetty lupa poiketa osayleiskaavan tuulivoimaloiden kokonaistehoa koskevasta määräyksestä siten, että kokonaistehoa nostetaan 30 megawattista 45 megawattiin. Lisäksi eräiden tuulivoimaloiden osalta myönnettiin poikkeaminen määräyksistä, jonka mukaan siipien pyörimisalueen tulee sijoittua kokonaisuudessaan tv-alueiden sisään. Poikkeamista perusteltiin mm. sillä, että vähäinen poikkeaminen tehosta perustuu vanhentuneeseen YVA-lainsäädäntöön ja siitä poikkeaminen on perusteltua. Tv-alueen rajanylitystä perusteltiin teknologian kehityksellä. Kunta totesi, että tietokonemallinnosten ja arviointien perusteella tuulivoimaloiden välittömät vaikutukset ovat kokoluokaltaan samat kuin jo luvan saaneilla tuulivoimaloilla olisi ollut.

### 5.2.5 Tuulivoiman purkaminen

Tuulivoimalan käyttöikä on noin 25 vuotta, uusimpien voimaloiden jopa 30 vuotta. Kun tuulivoimalan käyttöikä päättyy tai voimala muista syistä puretaan, vastaa purkamisesta voimalan omistaja. Maanomistaja ja tuulivoimayhtiö voivat maanvuokrasopimusta tehdessään sopia tuulivoimaloiden purkamiseen liittyvistä asioista, esimerkiksi vakuudesta tai purkamisrahastosta liittyen purkamiskustannusten kattamiseen.

Tuulivoimala on MRL:n mukainen rakennus vielä energiatuotannon päätyttyäkin. Tuulivoimalan purkamiseen liittyvästä purkamisluvasta säädetään MRL 127 §:ssä. Jos tuulivoimalan käytöstä luovutaan, voi rakennusvalvontaviranomainen määrätä, että rakennuspaikka ympäristöineen saatetaan sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna turvallisuutta tai rumenna ympäristöä.

Jos tuulivoimala taas esimerkiksi kaatuu maahan ja se hylätään siihen, tulee siitä jätettä. Myös betoniset perustukset vaativat tapauskohtaisen arvion mahdollisesta jäteluonteesta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo jätelain noudattamista ja voi tarvittaessa velvoittaa siivoamaan jätteet alueelta.

**MRL 166 §:** Rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset.

Kaavassa suojelluksi määrätyn tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla suojellun rakennuksen käytössä ja kunnossapidämisessä on lisäksi otettava huomioon rakennussuojelun tarkoitus.

Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen.

Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi.

Rakennuksen omistajan on seurattava rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kuntoa

**MRL 170.2 §:** Jos rakennus on osaksi tai kokonaan tuhoutunut, rakennustyö on jätetty kesken tai rakennuksen käyttämisestä on luovuttu, rakennuspaikka ympäristöineen on saatettava sellaiseen kuntoon, ettei se vaaranna turvallisuutta tai rumenna ympäristöä. Rakennus on myös riittävästi suojattava säältä ja mahdolliselta vahingonteolta.

**Jätelaki 72 §:** Ympäristöön ei saa jättää jätettä, hylätä konetta, laitetta, ajoneuvoa, alusta tai muuta esinettä eikä päästää ainetta siten, että siitä voi aiheutua epäsiisteyttä, maiseman rumentumista, viihtyisyyden vähentymistä, ihmisen tai eläimen loukkaantumisen vaaraa tai muuta niihin rinnastettavaa vaaraa tai haittaa (roskaamiskielto).

### 5.3 Uusiutuvan energian hankkeita koskevat erityiset vaatimukset

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettu laki (UEMenL, 1145/2020) edellyttää, että hakija voi hoitaa uusiutuvan energian tuotantolaitoksen lupamenettelyn ja muun hallinnollisen menettelyn asioiden kokonaan sähköisen yhteyspisteen kautta. Tämä sähköinen yhteyspiste on Luvat ja valvonta -palvelu.

Sähköisen yhteyspisteen kautta tapahtuvissa lupamenettelyissä ja muissa hallinnollisissa menettelyissä toimivaltaiset viranomaiset hoitavat asiaan liittyvän yhteydenpidon hakijan kanssa sähköisen yhteyspisteen kautta. Hakijalle tulee antaa tämän pyynnöstä hallintolain mukaista neuvontaa sähköisen yhteyspisteen kautta. Velvollisuus asioida hakijan niin halutessa sähköisen yhteyspisteen kautta koskee tuulivoimahankkeissa kunnan viranomaisten luvista ympäristölupaa ja MRL:n mukaisia lupia.

Lisäksi viranomaisilla on yhteinen velvollisuus huolehtia, että uusiutuvan energian voimalaitoksen rakentamisen, verkkoon liittämisen ja käyttämisen edel-

lytyksenä olevien lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten menettelyiden kesto yhteensä ei ylitä kahta vuotta. Laitoksen, jonka sähköntuotantokapasiteetti on alle 150 kilowattia, tai uusiutuvan energian voimalaitoksen päivityksen käsittelyaika ei saa ylittää yhtä vuotta. Määräajat koskevat tuulivoimahankkeissa kunnan viranomaisten luvista ympäristölupaa ja MRL:n mukaisia lupia.

Määräajat sisältävät kaikki lupamenettelyn ja muun hallinnollisen hyväksymismenettelyn vaiheet asian vireillepanosta päätöksen tiedoksiantoon. Määräajan laskeminen alkaa ensimmäisen menettelyn vireillepanosta ja päättyy viimeiseen päätöksen tiedoksiantoon. Laissa nimetty yhteyspisteviranomainen (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus) seuraa määräaikojen toteutumista.

Määräajan seuraamiseksi toimivaltaisten viranomaisten on huolehdittava, että sähköisessä yhteyspisteessä on ajantasaiset tiedot lupamenettelyn käsittelyvaiheesta, jos hakija asioi sähköisen yhteyspisteen kautta. Jos hakija ei asioi kyseisen menettelyn osalta sähköisen yhteyspisteen kautta, toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle kohtuullisessa ajassa voimalaitoksen lupamenettelyn vireilletulosta ja päätöksen tiedoksiantamisesta hakijalle.

Vihreän siirtymän investointeja vauhdittava lakipaketti sisältää myös määräaikaisen muutoksen MRL:iin (MRL 188 a §). Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus ja MRL 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin. Laki tuli voimaan vuoden 2023 alusta ja se on voimassa vuoden 2028 loppuun saakka. Lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevat valitukset ratkaistaan noudattaen tätä lakia.



## 6 Tuulivoiman ympäristö- luvanvaraus

Mikäli tuulivoimaloiden melu- tai välkevaikutusten arvioidaan aiheuttavan kohtuutonta räsitusta lähialueen asukkaille, voivat yksittäiset tuulivoimalat edellyttää kokoluokasta riippumatta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen myöntämän ympäristöluvan. Tuulivoimaloiden alue tulee sijoittaa esimerkiksi kaavoitusmenettelyssä niin kauas asutuksesta tai muista häiriintyvistä kohteista, ettei ympäristöluva ole normaalisti tarpeen.

Riittävän etäisyyden arviointi tapahtuu kaavoituksen yhteydessä tehdyllä ja tarvittaessa rakennuslupakäsittelyn yhteydessä täydennetyllä laskennallisella melumallinnuksella. Ohje melumallinnuksen laatimiseen löytyy esimerkiksi ympäristöministeriön oppaasta (2/2014) Tuulivoimaloiden melun mallintaminen.

Jos jälkivalvonnassa epäillään tuulivoimalan toiminnasta aiheutuvan melutason ylittävän tuulivoimaloille valtioneuvoston asetuksella säädetyt ulkomelutason ohjearvot (1107/2015), voidaan tällöin edellyttää tarkempia mittauksia. Ohjearvot toimivat ohjeena kohtuuttoman räsituksen arvioinnille. Luvan tarvetta arvioidaan ja tarvittaessa edellytetään tällöin voimalakohtaisesti. Ympäristölupaa ei tulisi-kaan lähtökohtaisesti edellyttää etukäteen ilman asianmukaisia melumittauksia.

Sama periaate koskee välkevaikutuksia. Suomessa ei virallisesti ole määritelty välkevaikutukselle raja-arvoja tai suosituksia, mutta arvioinnissa käytetään muiden maiden suosituksia välkkeen rajoittamisesta. Vakiintuneessa hallinto-käytännössä käytetään Ruotsin suositusta, joka on enintään kahdeksan tuntia vuodessa ja 30 minuuttia päivässä.

Riippumatta siitä, missä menettelyssä tuulivoimahankkeen meluselvityksiä kulloinkin tulkitaan, toiminnalle on asetettu kielto aiheuttaa ympäröivälle alueelle tietyn sietokynnyksen ylittäviä meluvaikutuksia. Kielto ilmenee MRL:n asettamista vaatimuksista yleiskaavalle, tuulivoimayleiskaavalle, suunnittelutarveratkaisulle ja rakennusluvalle sekä YSL:n asettamista vaatimuksista ympäristölupaharkinnalle. YSL:n lisäksi myös terveysuojelulaki ja sen nojalla annetut säännökset soveltuvat meluvaikutusten terveysvaikutusten ehkäisemiseksi asuinhuoneistoissa. Ympäristölupamenettely toimii suunnitteluvaiheessa TSL:n vaatimusten täyttämisen varmistamismenettelynä.

**KHO muu päätös 2018/3621:** Tehtyjen mittausten mukaan kahdesta tuulivoimalasta aiheutuva melutaso ei sinänsä ylittänyt noin 700 metrin etäisyydellä olevan asuinrakennuksen kohdalla tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjear-

voista annetun valtioneuvoston asetuksen (1107/2015) mukaisia melutason ohjearvoja. Melun oli kuitenkin todettu olevan ajoittain luonteeltaan merkittävästi sykkivää. Kun otettiin huomioon voimaloiden etäisyys ja sijainti suhteessa asuinrakennuksiin, voimaloista aiheutuva melu saattoi siten ainakin ajoittain olla sellaista, että se koettiin häiritseväksi. Tuulivoimaloiden toiminnasta aiheutui myös roottorin pyöriessä valon ja varjon vuorottelun vuoksi välkettä lähimmän asuinrakennuksen kohdalla. Välkkeen kestolle ei ole Suomessa asetettu varsinaisia ohje- tai raja-arvoja. Lähimmän asuinrakennuksen kohdalla välkevaikutus kuitenkin ylitti kestoltaan muissa Euroopan maissa sovelletut raja- ja ohjearvot.

Voimaloiden aiheuttaman melun torjumiseksi tai välkevaikutuksen vähentämiseksi annettavien määräysten lisäksi oli tarpeen arvioida myös toiminnan vaikutusten seuraamiseksi tarpeellisten määräysten antamista. Kun lisäksi otettiin huomioon tuulivoimaloiden suurehko koko ja teho, 1,6 MW, ja rasiuksen mahdollinen pysyvyys, ei haittojen ehkäisemiseksi ja toiminnan seuraamiseksi ollut mahdollista antaa yksittäisiä määräyksiä ympäristönsuojelulain 180 §:n nojalla.

Mainitut seikat huomioon ottaen toiminnasta saattoi melu- ja välkevaikutukset kokonaisuutena arvioiden aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukaista kohtuutonta rasiutusta lähimmän asuinrakennuksen kohdalla. Tuulivoimaloiden toimintaan oli tämän vuoksi haettava lupaa ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella.

YSL 27 § 1 ja 2 mom., 175 § 1 mom. ja 180 §, NaapL 17 § 1 mom., valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista 3 § ja 6 § 3 mom.

**KHO muu päätös 3568/2016:** Asiassa saadun selvityksen mukaan kaava-alueen länsipuolella sijaitsee yksi olemassa oleva loma-asunto noin 500 metrin etäisyydellä osayleiskaavassa osoitetusta tuulivoimalan alueesta. Meluhaitan mahdollisuutta ei jo yksin tähän nähden voida pitää poissuljettuna. --- Jos tuulivoimalan toiminnasta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasiutusta meluhaitan vuoksi, hankkeen toteuttaminen edellyttää rakennusluvan lisäksi sitä, että toimintaan on oltava ympäristölupa. Ympäristölupamenettelyn tarkoituksena on viime kädessä varmistaa, ettei kaavan toteuttamisesta aiheudu kohtuutonta meluhaittaa asutukselle.

**KHO muu päätös 1905/2016:** (HaO:n perusteluista) Asiassa laaditun melumallinnuksen ja sen täydennyksen perusteella hallinto-oikeus on todennut, että ympäristöministeriön ohjeen mukaiset ulkomelun sekä päivä- että yöajan keskimelutasoa koskevat ohjearvot ylittyvät lähimmissä häiriintyvissä kohteissa, kuten Skatan alueella, tai tuulivoimaloista aiheutuva melu on joka tapauksessa hyvin lähellä suunnitteluohjearvoja. Kun vielä otetaan

huomioon tuulivoimaloista lähtevän äänen ominaisuuksien erityislaatuisuus ja melun jatkuvuus sekä asutuksen läheisyys, toiminnasta saattaa aiheutua melun muodossa eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta lähiasutukselle. (KHO: ei tältä osin muutosta)

Tuulivoimahankkeen ympäristöluvanvaraisuutta arvioidaan voimalakohtaisesti. Jos tuulivoimala edellyttää ympäristölupaa, voidaan luvassa määrätä mm. tuulivoimameluasetuksen mukaisista melutasoista, melun mittaamisesta, toiminnan tarkkailusta sekä toimista toiminnan loppumisen jälkeen kuten esimerkiksi purkamisesta. Jos voimalalla mitataan melutasoja, jotka ylittävät määrätyt raja-arvot, voidaan voimalan toiminta-aikaa rajoittaa.

# 7 Terveystensuojelulaki suojaa asukkaiden terveyttä

## 7.1 Johdanto

Terveystensuojelulain tarkoituksena on suojella väestöä muun ohella melusta johtuvilta terveyshaitoilta. Lain mukaan terveystensuojeluviranomainen voi velvoittaa sen, jonka vastuulla haitta on, ryhtymään viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin terveyshaitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi. Laki edellyttää, että terveyshaitta lähtökohtaisesti todetaan terveystensuojeluviranomaisen suorittamassa tarkastuksessa ja sen tulee perustua riittäviin ja luotettaviin mittauksiin, näytteisiin, tutkimuksiin, selvityksiin tai havaintoihin.

Tehokkain tapa toteuttaa terveystensuojelua tuulivoimarakentamisessa on haittojen ennaltaehkäisy jo suunnitteluvaiheessa. Arvioitaessa tuulivoiman terveysvaikutuksia arvioidaan yleensä turbiineista aiheutuvaa ääntä, pohjavesivaikutuksia sekä aurinkoisessa säässä ilmeneviä välkevaikutuksia. Monet tuulivoiman terveysvaikutuksista painottuvat lähinnä epäsuoriin terveysvaikutuksiin, kuten häiritsevyyteen ja unen häiriintymiseen.

Tuulivoimaloiden riittävän pitkä etäisyys asutukseen ehkäisee tehokkaasti terveys- ja viihtyvyyshaittoja. Suomessa suojaetäisyys suunnitteilla olevan tuulivoimatuotantoalueen ja asutuksen välille määritellään melumallinnuksilla. Ympäristöministeriön ohjeen mukaan tehtyjen mallinnusten tulokset vastaavat hyvin mittaustuloksia.

Melumittauksissa käytetään lähes yksinomaan A-taajuuspainotusta (A-äänitaso), joka pyrkii jäljittelemään ihmiskorvan herkkyyttä eri taajuuksille, kun äänenpainetaso on 35–45 dB. A-taajuuspainotusta on kritisoitu siitä, että se aliarvioi pieniä taajuuksia ja siten tuulivoimamelun häiritsevyyttä. Mahdollinen pientaajuisten melun aliarviointi saattaisi selittää sen, että joissain tilanteissa tuulivoimalan äänelle altistuneiden ihmisten kokemusten ja mitattujen äänenpainetasojen välillä on ristiriita, mutta asiaa on tutkittu vähän.

Lisäksi osa tuulivoimatuotantoalueista on rakennettu maaseutumaiseen ympäristöön, jossa taustamelu on vähäistä. Melulähteestä riippumatta mikä tahansa riittävän voimakas ääni voi häiritä oleskelua ja unta. Pitkään jatkuessaan vakava oleskelun häiriintyminen, unihäiriöt ja stressi voivat johtaa tai myötävaikuttaa terveyshaitan syntymiseen.

## 7.2 Terveydensuojeluviranomaisen toimivalta

Terveydensuojelulain nojalla annettujen määräysten ja asetettujen veloitteiden tulee perustua havaittuun haittaan, jonka todentamiseksi viranomaisen on selvittävä asiaa huolellisesti ja perustettava päätöksensä omiin välittömiin havaintoihinsa ja käytettävissä oleviin luotettaviin mittaustuloksiin tai pätevän ulkopuolisen asiantuntijan mittauksiin ja selvityksiin. Asuinhuoneistoon melusta aiheutuva terveyshaitta tulee terveydensuojelulain sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön antaman asetuksen asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (asumisterveysasetus) säännökset huomioon ottaen lähtökohtaisesti todeta mittauksin.

Asumisterveysasetuksen 12 §:n 3 momentin mukaisen keskiäänitason ylittävä melutaso siihen mahdollisesti melun haitallisuuden vuoksi tehtävin korjauksin on lähtökohtaisesti se melutaso, jonka voidaan arvioida aiheuttavan asunnossa oleskelevalle terveyshaittaa. Asumisterveysasetuksen 3 §:ssä säädettyä yleisenä arviointiperusteena melusta aiheutuva terveyshaitta on arvioitava kokonaisuutena ottaen huomioon muun ohessa altistumisen todennäköisyys, toistuvuus ja kesto. Säännöksen soveltaminen voi edellyttää, että kokonaisarvioissa asetuksen 12 §:n 3 momentissa määritellystä melutasosta poiketaan alaspäin.

Melutaso sisällä, erityisesti yöaikaan, on ratkaiseva terveyshaittojen syntyminen kannalta. Tuulivoimaloiden melun mittaamisesta tekee haastavaa tuulivoimaloiden tuottaman äänen riippuvuus tuulesta ja sääolosuhteiden aiheuttama suuri vaihtelu. Tästä syystä mittauksia tulee jatkaa pidempiä jaksoja. Lisäksi sisätiloissa tehty mittaustulos riippuu hyvin paljon asunnon rakenteellisista ratkaisuksista ja sijainnista. Mitata tulisi niin kuultavalla kuin infraäänialueellakin olevaa ääntä.

Sisätilojen pienitaajuinen melutaso voidaan arvioida mittaamisen lisäksi myös laskennallisesti perustuen tarkasteltavan tuulivoimalan melupäästöön, äänen etenemiseen tuulivoimalasta tarkasteltavan rakennuksen vaipan ulkopinnalle sekä rakennuksen vaipan ääneneristykseen, mikäli riittävät lähtötiedot ovat käytettävissä. Arvio rakennuksen vaipan ääneneristävydestä voi perustua mittaustulokseen, laskentaan tai vertailuun tunnetun rakenteen tai rakennusosan ilmaääneneristävydestä.

Terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin mukaan kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen ehkäisemiseksi.

Asumisterveysasetuksen 1 §:n mukaan asetusta sovelletaan terveydensuojelulain nojalla tehtävään asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisten olosuhteiden valvontaan. Tämän asetuksen fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia altistumistekijöitä koskevia vaatimuksia ja niiden toimenpiderajoja sovelletaan tehtäessä terveydensuojelulain 27 tai 51 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä ja määräyksiä.

Asumisterveysasetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan terveyshaitta on arvioitava kokonaisuutena siten, että altisteen toimenpiderajaa sovellettaessa otetaan huomioon altistumisen todennäköisyys, toistuvuus ja kesto, mahdollisuudet välttyä altistumiselta tai poistaa haitta sekä poistamisesta aiheutuvat olosuhteet ja muut vastaavat tekijät.

Asumisterveysasetuksen 12 §:ssä säädetään sisämelun toimenpiderajoista ja 13 §:ssä mittaustulosten korjaamisesta.

**KHO muu päätös KHO 4128/2019:** Melusta (ravintola) asuinhuoneistoon aiheutuva terveyshaitta tuli lähtökohtaisesti todeta mittauksin. Asumisterveysasetuksen 12 §:n 3 momentin mukaisen keskiäänitason ylittävä melutaso, siihen melun haittallisuuden vuoksi mahdollisesti tehtävin korjauksin, oli lähtökohtaisesti se melutaso, jonka voitiin arvioida aiheuttavan asunnossa oleskelevalle terveyshaittaa.

Asumisterveysasetuksen 3 §:ssä säädettyinä yleisenä arviointiperusteena melusta aiheutuva terveyshaitta oli arvioitava kokonaisuutena ottaen huomioon muun ohessa altistumisen todennäköisyys, toistuvuus ja kesto. Säännöksen soveltaminen voi edellyttää, että kokonaisarviossa asetuksen 12 §:n 3 momentissa määritellystä melutasosta niin sanottuna toimenpiderajana poiketaan alaspäin.

**Turun HAO 19/0287/1:** Terveydensuojeluviranomainen ei asiassa saadun selvityksen mukaan ole suorittanut valituksenalaisessa päätöksessä mainituilla kiinteistöllä tarkastusta. Viranomaiset eivät myöskään ole selvittäneet kiinteistöille kantautuvaa melua millään muullakaan tavoin havainnoimalla tai mittaamalla. Valituksenalaisessa päätöksessä mainituissa uusissa selvityksissä, Hongiston ym. tutkimuksessa ja työ- ja ympäristöministeriön selvityksessä 28/2017, ei myöskään ole mitattu tuulivoimaloiden kyseisille kiinteistöille aiheuttamaa melua eikä kiinteistöillä vallitsevaa kokonaismelutasoa. Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys koskee infraäänitasoja ja niiden häiritsevyyttä, ei nyt kysymyksessä olevista voimaloista lähikiinteistöille aiheuttavaa melurasitusta. Hongiston ym. tutkimuksen mallinnus- ja mittaustulosten perusteella 40 dB:n melutaso ylittyi Märynummella kahdessa tutkimuskohteessa, joiden etäisyydet tuulivoimaloihin olivat 772 ja 889 metriä, mutta senkään perusteella ei voida arvioida, että valituksenalaisessa päätöksessä mainittujen kiinteistöjen piha-alueiden melutaso olisi sellainen, että siitä voitaisiin päätellä, että melusta mahdollisesti aiheutuu terveyshaittaa sisällä asunnoissa. Hallinto-oikeus katsoo, ettei lautakunta ole voinut näiden päätöksessään mainittujen mallinnus- ja mittaustulosten perusteella velvoittaa tuulivoimayhtiöitä sisämelun mittaamiseen.

### **7.3 Luonnonsuojelulain ja vesilain mukaiset poikkeukset**

Tuulivoimaloiden alueella on usein myös pinta-alallisesti laajahkoja vaikutuksia alueidenkäyttöön sekä korkeutensa vuoksi linnustoon. Tuulivoimahankkeen sijoituspaikkaa valittaessa tulisi välttää luonnontilaisia ja luonnonarvoiltaan arvokkaita alueita sekä suojeltujen lajien elinpaikkoja tai levinneisyysalueita. Joissain tilanteissa voidaan kuitenkin joutua hakemaan luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuksia sekä poikkeusta vesilain mukaisesta vesiluontotyyppien suojelusta. Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen lähelle hanketta suunnitellessa voi olla tarpeen tehdä ilmoitus Natura-alueeseen mahdollisesti vaikuttavasta toimenpiteestä tai jopa Natura-arviointi.



# 8 Esteellisyys

## 8.1 Johdanto

Esteellisyysäännöksillä turvataan luottamusta hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Esteellisyydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai intresanttiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa vireillä olevan asian käsittelyssä. Pelkkä väite henkilön esteellisyydestä ei riitä, vaan puolueettomuuden vaarantumisen tulee olla objektiivisesti havaittavissa. Jos esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn, päätös syntyy virheellisessä järjestyksessä.

Esteellisyysäännökset sisältyvät kuntalakiin ja hallintolakiin. Esteellisyydestä säädetty koskee kuntalaissa tarkoitettua monijäsenen toimielimen ohella muitakin asian käsittelyyn osallistuvia henkilöitä. Esimerkiksi kaavoituksen ohjausryhmän jäseniin sovelletaan esteellisyysäännöksiä, jos ohjausryhmää voidaan pitää kunnan toimielimenä. Sen sijaan säännöksiä ei sovelleta vapaa-muotoisiin apu- ja valmisteluelimisiin ilman muodollista toimielimen asemaa (esim. työryhmät), jolloin mahdollisella työryhmän jäsenen esteellisyydellä ei ole merkitystä arvioitaessa kaava-asian lainmukaisuutta.

Esteellisyystilanteita on hyvin monenlaisia. Tuulivoimakaavoissa kysymys on yleensä maanomistuksesta suunnittelualueella tai kaava-alueella, mutta esteellisyys voi tulla kyseeseen myös näiden ulkopuolella sijaitsevan maanomistuksen perusteella. Maanomistus tai -hallinta ei automaattisesti synnytä esteellisyyttä, mutta sillä voi olla esteellisyyden synnyttävää vaikutusta. Laissa ei ole säädetty mitään yleistä esteellisyyden synnyttävää rajaa maanomistuksen laajuudelle. Esteellisyys arvioidaan tapauskohtaisesti.

## 8.2 Esteellisyysperusteet

### 8.2.1 Valtuutetun esteellisyys

Valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee *henkilökohtaisesti* häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään (KuntaL 97.1 §). Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa kunnan toimielimessä kuin valtuustossa, häneen sovelletaan mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Valtuutettu ei ole esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn valtuustossa yksinomaan sillä perusteella, että hän on asian käsittelyn aiemmassa vaiheessa pidättäytynyt esteellisyyteensä vedoten osallistumasta asian käsittelyyn.

Valtuutetun esteellisyys edellyttää yleensä, että asialla on välittömiä ja henkilökohtaisesti valtuutettuun tai hänen läheiseensä kohdistuvia vaikutuksia. Esimer-

kiksi kuuluminen kaava-alueella maata omistavan yhteisön hallintoelimeen tai palvelussuhde tällaiseen yhteisöön ei synnytä valtuutetun esteellisyyttä käsitellä yhteisöä koskevaa asiaa valtuustossa. Pelkästään mahdollisuuden saada hyötyä tai korvausta ei myöskään ole katsottu synnyttävän esteellisyyttä.

**Pohjois-Suomen HAO 23.11.2021 nro 1178/2021:** Valtuutettu on toiminut kaava-alueen lähellä asuvana kuorma-autoilijana ja olisi valittajien mukaan todennäköisesti saamassa taloudellista hyötyä tuulivoimaloiden rakennusvaiheessa. Ei esteellisyyttä.

**KHO muu päätös 3891/2017:** Yleiskaavan hyväksyminen ei koske valtuutettuja henkilökohtaisesti sillä perusteella, että he tai heidän läheisensä omistavat maa-alueita kunnan muilla tuulivoimakaava-alueilla tai muualla kunnassa. Ei esteellisyyttä.

**KHO muu päätös 697/2017:** Osayleiskaavan hyväksymistä koskeva asia ei ole koskenut henkilökohtaisesti valtuutettuja sekä varavaltuutettua sillä perusteella, että he ovat päätöstä tehtäessä olleet tuulivoimaloiden rakennuspaikkojen maa-alueet ja muutoinkin maa-alueita kaava-alueelta tuulivoimayhtiölle vuokranneen seurakunnan kirkkovaltuuston ja/tai kirkkoneuvoston jäseniä tai varajäseniä.

Pelkästään sillä perusteella, että henkilö voi mahdollisesti saada tuulivoimaloiden tuulenottoalueen maanomistajille maksettavaa korvausta tai hyötyä vuokrattuaan tilasta maa-alueen murskeen louhintaan, kaava-asia ei ole koskenut valtuutettua henkilökohtaisesti. Ei esteellisyyttä.

**KHO muu päätös 3568/2016:** Seurakunta omistaa tuulipuiston osayleiskaavan alueella kiinteistön, jonka alueelle on kaavassa osoitettu tuulivoimaloiden sijoituspaikkoja. Valtuuston osayleiskaavan hyväksymistä koskeva päätös ei ole koskenut valtuutettua, joka on seurakunnan kirkkovaltuuston jäsen, henkilökohtaisesti. Ei esteellisyyttä.

## 8.2.2 Muiden henkilöiden esteellisyys ja läheiset

Muun luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27-30 §:ssä säädetään. Näitä säännöksiä ei sovelleta valtuutettuun hänen käsitellessä asiaa valtuustossa. Hallintolain 28 §:n 1 momentin esteellisyyserusteiden mukaan henkilö on esteellinen, jos:

1. hän tai hänen läheisensä on asianosainen
2. hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
3. asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla läheiselleen

4. hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
5. hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
6. jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan
7. luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Serkku ei ole hallintolain esteellisyysäännöksissä tarkoitettu läheinen, joten esimerkiksi hänen mahdollisella maanomistuksella kaava-alueella ei ole merkitystä arvioitaessa kaava-asian käsittelyyn osallistuvan henkilön esteellisyyttä. Läheisellä tarkoitetaan:

1. virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
2. virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
3. virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

## 8.3 Esteellisyden vaikutus

### 8.3.1 Yleistä

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan esteellinen henkilö ei saa osallistua kaava-asian käsittelyyn (*käsittelykielto*) eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä (*läsnäolokiello*). Käsittelykielto koskee kaikkia kaava-asian vaiheita (valmistelu, päätöksenteko, täytäntöönpano). Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön.

Kaavoitus perustuu vuorovaikutteiseen suunnitteluun, jossa sovitetaan yhteen erilaisia maankäyttöön liittyviä intressejä. Kaavoituksen erityispiirteiden vuoksi esteellisyden vaikutus ulottuu lähtökohtaisesti koko kaavaratkaisuun. Esteelli-

syys voi syntyä kaavoituksen eri vaiheissa. Esteellisen henkilön ei tule osallistua mihinkään kaava-asian käsittelyvaiheeseen. Tämä koskee jo kaavasunnittelun alkuvaihetta, mm. päätöstä tiedottaa tuulivoimakaava-asian vireilletulosta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman hyväksymistä ja laittamista yleisesti nähtäville. Esteellisyys voi syntyä myös kaavoitusaloitetta käsiteltäessä ja pää- tettäessä kaavoituksen käynnistämisestä.

**KHO muu päätös 3890/2017:** Kaavoitus perustuu vuorovaikutteiseen suunnitteluun, jossa sovitaan yhteen erilaisia maankäyttöön liittyviä intressejä. Tässä tarkoituksessa kaavoitukseen liittyy erilaisia käsittelyvaiheita, joista osasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Näihin kuuluvat mm. osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen ja kaavoituksen vireilletulosta ilmoittaminen. Kaava-asian käsittely päättyy kaavaehdotuksen hyväksymiseen.

Vaikka osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan kaavasunnittelun alkuvaiheessa, jolloin yksityiskohtaisia maankäyttöratkaisuja ei lähtökohtaisesti ole vielä tehty, sen hyväksyminen on kuitenkin osa kaava-asian käsittelyä.

Kaavoituksen erityispiirteiden vuoksi esteellisyyden vaikutus ulottuu lähtökohtaisesti koko kaavaratkaisuun. Esimerkiksi nyt kysymyksessä olevassa kaavahankkeessa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ilmenevän suunnittelualueen maanomistajille on ollut odotettavissa mahdollisia taloudellisia hyötyjä tai vastaavasti rakentamisrajoituksia voimaloiden rakentamisesta johtuen. Esteellisyys.

**KHO muu päätös 3569/2016:** Kaavoitus perustuu vuorovaikutteiseen suunnitteluun, jossa sovitaan yhteen erilaisia maankäyttöön liittyviä intressejä. Kaavoituksen erityispiirteiden vuoksi esteellisyyden vaikutus ulottuu lähtökohtaisesti koko kaavaratkaisuun. Kokousta, jossa on muun ohella hyväksytty osallistumis- ja arviointisuunnitelma, on pidettävä osana kaava-asian valmistelua.

Nyt kysymyksessä olevassa kaavahankkeessa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ilmenevän suunnittelualueen maanomistajille on ollut odotettavissa mahdollisia taloudellisia hyötyjä tai vastaavasti rakentamisrajoituksia voimaloiden rakentamisesta johtuen. Esteellisyys.

Seikat, jotka eivät ole vireillä olevan kaava-asian valmistelua tai muutoinkaan kytköksissä käsiteltävänä olevaan kaava-asiaan, ei ole merkitystä arvioitaessa kaava-asian käsittelyyn osallistuvan henkilön esteellisyyttä. Esimerkiksi toisen tuulivoimakaavan käsittelyyn osallistuminen tai maanomistus tällaisen kaavan alueella ei synnytä henkilön esteellisyyttä toisen kaava-asian käsittelyssä.

Merkitystä ei ole, vaikka kyse olisi osaksi samasta kaavojen selvitysaineistosta ja kaavojen samanaikaisesta käsittelystä.

**KHO muu päätös 2298/2019:** Kunnanhallitus on käsitellyt kunnan lausuntoa tuulivoimamaakuntakaavan kaavaehdotuksesta ja myöhemmin päättänyt lausunnon antamisesta kaavaehdotuksen johdosta. Lisäksi toimielinten kokouksissa on käsitelty toisen tuulipuiston osayleiskaavan valmisteluun liittyviä asioita.

Päätökset eivät koske valituksenalaisen osayleiskaavan valmistelua, eikä X:n osallistumisella näiden asioiden käsittelyyn ole merkitystä arvioitaessa hänen esteellisyyttään valituksenalaisen tuulivoimayleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen osalta.

KHO muu päätös 5988/2018: Kaupungin teknisen lautakunnan päätöstä kaupungin maa-alueen vuokraamisesta tuulivoimatoiminnan harjoittajalle ei voida pitää osana osayleiskaavan valmistelua. Kaavoitusmenettelyssä ei siten ole tapahtunut virhettä sen johdosta, että valtuuston tai teknisen lautakunnan jäsen on osallistunut teknisen lautakunnan kokoukseen, jossa käsiteltiin kaupungin maan vuokraamista.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kuntalain ja hallintolain säännökset esteellisyydestä koskevat viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Henkilöiden esteellisyyttä koskevat säännökset eivät sen sijaan tule sovellettaviksi kuntaa koskevana. Valtuuston päätös ei siten ole lainvastainen sillä perusteella, että kaupunki on ennen osayleiskaavan hyväksymistä tehnyt A Oy:n kanssa kaava-alueelle sijoittuvia kiinteistöjä koskevan maanvuokrasopimuksen.

**KHO muu päätös 3891/2017:** Eräät valtuutetut ja kunnanhallituksen jäsenet omistavat maa-alueita K:n kaava-alueella tai kunnan pohjoisosissa ja valittajien mukaan olisivat tällä perusteella esteellisiä vireillä olevassa Y:n tuulivoimakaava-asiassa. Nämä osayleiskaava-alueet sijoittuvat etäälle toisistaan ja niiden maanomistustilanne on erilainen.

Y:n yleiskaavan hyväksyminen ei koske valtuutettuja henkilökohtaisesti sillä perusteella, että he tai heidän läheisensä omistavat maa-alueita kunnan muilla tuulivoimakaava-alueilla tai muualla kunnassa. Luottamuksen henkilön puolueettomuuteen Y:n tuulivoimakaava-asiassa ei voida katsoa vaarantuneen myöskään sillä perusteella, että hänellä on sopimussuhde tuulivoimayhtiön kanssa K:n kaava-alueella.

**KHO muu päätös 3568/2016:** A:n tuulipuiston osayleiskaavaa ja B:n tuulipuiston osayleiskaavan muutosta ja laajennusta on valmisteltu samanaikaisesti. Hankkeista on muun ohella tehty yhteinen ympäristövaikutusten

arviointimenettely. A:n tuulipuiston osayleiskaavan kaava-alue sijaitsee joen eteläpuolella ja B:n tuulipuiston alue joen pohjoispuolella. Alueet sijaitsevat lähimmillään noin 1,5 kilometrin etäisyydellä toisistaan.

Kysymyksessä olevissa kaava-asioissa on niiden samanaikaisesta valmistelusta ja osin yhteisestä selvitysaineistosta huolimatta kysymys kahdesta erillisestä kaava-asiasta, eikä luottamushenkilö ole esteellinen osallistumaan molempien kaava-asioiden käsittelyyn sillä perusteella, että hän on esteellinen osallistumaan toisen kaava-asian käsittelyyn.

### **8.3.2 Maanomistus tai -hallinta**

#### **8.3.2.1 Johdanto**

Valtuutetun esteellisyys edellyttää henkilökohtaisuutta. Muun henkilön kuin valtuutetun maanomistukseen tai -hallintaan liittyvää esteellisyyttä arvioidaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdan (*intressijäävi*) ja 7 kohdan (*yleislausekejäävi*) perusteella. Yleiskaava-asiassa henkilö ei ole kaava-alueen maanomistuksensa perusteella asianosainen, eikä hän siten voi olla esteellinen hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan (*asianosaisjäävi*) perusteella. Esteellisyys voi syntyä myös sitä kautta, että henkilö on kaava-alueella maata omistavan yhteisön hallintoelimessä (*yhteisöjäävi*).

#### **8.3.2.2 Kaava vaikuttaa esteellisyysarvioissa**

Esteellisyyttä arvioitaessa merkitystä on osaltaan kaavan yksityiskohtaisuudella, oikeusvaikutuksilla ja kaavan sisällöllä muutoinkin. Esteellisyys tulee herkemmin kyseeseen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa kuin yleispiirteisessä maakuntakaavoituksessa. Asemakaavoitettavalla alueella maata omistavan henkilön ei tule lähtökohtaisesti osallistua kaava-asian käsittelyyn. Maakuntakaavoituksessa esteellisyyden voidaan nähdä syntyvän harvemmin. Tulkinnanvaraisinta esteellisyyden arviointi on yleiskaavatasolla.

Tuulivoimahankkeet voidaan yleispiirteisellä tasolla osoittaa koko maakuntaa koskevassa maakuntakaavassa, mutta myös tiettyä alueidenkäyttömuotoa tai -muotoja koskevana vaihemaakuntakaavana. Alueen yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ratkaistaan tarkemmin tuulivoimaloiden lukumäärä ja sijoittuminen sekä arvioidaan tuulivoimahankkeen vaikutukset. Kyse voi olla suoraan rakentamiseen oikeuttavasta yleiskaavasta.

#### **Maakuntakaava**

Maakuntakaavoituksessa ei kaavassa osoitettua maankäytön toteuttamista yleensä ratkaista yksityiskohtaisesti. Tuulivoimamaakuntakaavalla ei esimerkiksi ratkaista alueelle sijoittuvien tuulivoimaloiden lukumäärää, kokoa tai sijoittelua. Maakuntakaavoituksessa osoitetaan yleispiirteisesti tuulivoiman hyödyntämiseen soveltuvat alueet, joilla nähdään mahdolliseksi toteuttaa

mm. seudullisesti merkittävä tuulivoimaloiden alue. Maakuntakaavojen oikeusvaikutukset toteutuvat alemman asteiseen kaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen kautta.

Esteellisyyttä harkittaessa voidaan kaavan sisältöä arvioida ottaen huomioon maakuntakaavan luonne yleispiirteisenä suunnitelmana, joka tarkentuu yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Esteellisyyttä arvioitaessa voi tulla huomioon otettavaksi mm. maanomistuksen laajuus suhteessa koko kaava-alueeseen sekä se, miten henkilön aluetta on käsitelty alueen entiseen käyttöön ja muiden maanomistajien alueiden käyttöön verrattuna.

#### Yleiskaavat

Yleiskaavoissa esteellisyyden arvioinnissa voi asiasta riippuen tulla huomioon otettavaksi MRL 77 a §:ssä tarkoitetun tuulivoimayleiskaavan suoraan rakentamista ohjaavan vaikutuksen ohella mm. maanomistuksen laajuus suhteessa koko kaava-alueeseen, sijainti suhteessa tuulivoimaloihin, tuulivoimayhtiön ja maanomistajan välillä tehty maanvuokrasopimus, kiinteistön nykyinen käyttötarkoitus ja tuulivoimakaavassa kiinteistölle osoitettu maankäyttö sekä tuulivoimalan merkittävät melu- ym. vaikutukset kiinteistölle.

#### 8.3.2.3 Maanomistus kaava-alueella

Tuulivoimahankkeissa maankäytön merkittävimmät muutokset kohdistuvat tuulivoimaloiden rakennuspaikoille ja niiden välittömään ympäristöön. Vaikutuksia on myös mm. uusien kulkuyhteyksien ja kaava-alueella sisäiseen sähkönsiirtoon tarkoitettujen maakaapeleiden alueilla. Kaava-alueella olevien metsätalous-alueiden käyttö voi säilyä kaavassa ennallaan, jolloin kaavalla ei välttämättä ole esteellisyyden kannalta merkittävää vaikutusta näillä kiinteistöillä.

Tuulivoimayleiskaavasta aiheutuvat mahdolliset taloudelliset hyödyt tai vastavasti rakentamisrajoitukset kohdistuvat yleensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ilmenevän suunnittelualueen sekä myöhemmin kaavaluonnoksesta ja kaavaehdotuksesta ilmenevän kaava-alueen maanomistajille. Jos henkilö on jossain kaava-asian käsittelyn vaiheessa omistanut maata suunnittelualueella tai kaava-alueella, esteellisyys voi syntyä.

Henkilö on esteellinen (*intressijäävi*), jos hän on maanomistajana tehnyt tuulivoimayhtiön kanssa vuokrasopimuksen tuulivoimalan toteuttamiseksi ja on siten saamassa taloudellista hyötyä. Esteellisyys myös syntyy, jos henkilö omistaa maata kaava-alueelle suunniteltujen tuulivoimaloiden siipipeittoalueella ja on maanomistuksensa vuoksi todennäköisesti saamassa hankkeesta maanomistajille yleensä maksettavaa korvausta tuulivoimahankkeesta aiheutuvan haitan hyvittämiseksi (*yleislausekejäävi*). Valtuutettua ei ole nähty esteelliseksi pelkäänsä sillä perusteella, että hän voi mahdollisesti saada hyötyä tai korvausta.

Valtuutettu (henkilökohtaisuus):

**KHO muu päätös 697/2017:** Valtuutetun poika omistaa yhdessä puolisonsa kanssa tuulipuiston kaava-alueelta lähimmillään noin 200 metrin etäisyydellä tuulivoimalasta sijaitsevan tilan, joka on rakentamaton metsätila.

Osayleiskaavassa tilalle ei ole osoitettu tuulivoimaloita tai muutakaan rakentamista. Tila muodostaa vain vähäisen osan kaava-alueesta, ja se on osayleiskaavassa osoitettu nykyistä käyttöä vastaavasti maa- ja metsätalousoalueeksi. Pelkästään sillä perusteella, että henkilö voi mahdollisesti saada tuulivoimaloiden tuulenottoalueen maanomistajille maksettavaa korvausta tai hyötyä vuokrattuaan tilasta maa-alueen murskeen louhintaan, valituksenalainen kaava-asia ei ole koskenut valtuutetun läheistä henkilökohtaisesti. Ei esteellisyyttä.

Muut henkilöt:

**KHO muu päätös 3890/2017:** Tuulivoimaosayleiskaavassa oli osoitettu rakennusalat 26 tuulivoimalalle. Kaavassa oli määrätty maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n nojalla sen käyttämisestä suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena. Kunnanhallituksen puheenjohtaja omisti kaava-alueella sijaitsevia maa-alueita yhteensä noin 45 hehtaaria. Henkilö oli ennen kaavoituksen aloittamista sopinut maa-alueen vuokraamisesta tuulivoimalaitosten rakentamista varten kaavoituksesta aloitteen tehneen tuulivoimayhtiön kanssa. Kaavassa kiinteistölle oli osoitettu yksi tuulivoimala. Kunnanhallituksen puheenjohtajan maanomistus kaava-alueella ja hänen solmimansa tuulivoima-alueella koskeva vuokrasopimus huomioon ottaen puheenjohtajalle oli odotettavissa kaavahankkeesta erityistä hyötyä. Esteellisyys.

**KHO muu päätös 3569/2016:** Kunnanhallituksen jäsenen E:n veljellä D on kiinteistönomistuksia tuulivoimapuiston osayleiskaavan alueella. Nyt kysymyksessä olevassa kaavahankkeessa osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ilmenevän suunnittelualueen maanomistajille on ollut odotettavissa mahdollista taloudellista hyötyä tai vastaavasti rakentamisrajoituksia. Kaavahanke huomioon ottaen E:n läheiselle on ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta. Esteellisyys.

**KHO muu päätös 2807/2016:** Ympäristölautakunnan jäsen K omistaa maata noin 9 hehtaaria tuulivoimaloiden vaikutusalueella (siipipeittoalueella). Hän olisi saamassa noin 1 500 euroa vuodessa siipipeittokorvausta 30 vuoden ajan. Kunnanhallituksen jäsen L omistaa noin 5,8 hehtaaria maata tuulivoimaloiden siipipeittoalueella. L:n omistamat 2 tilaa sijaitsevat osittain kaava-alueella.

HAO:n mukaan K ja L ovat saamassa tuulivoimahankkeesta taloudellista hyötyä siipipeittokorvauksena. Korkein hallinto-oikeus totesi, että po. korvausta maksetaan maanomistajalle aiheutuvan haitan hyvittämiseksi, joten K:lle ja L:lle ei tällä perusteella ole odotettavissa hallintolain 28 §:n

1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Kun kuitenkin otetaan huomioon, että K ja L ovat osallistuneet tuulivoimaloiden rakentamisen mahdollistavan kaava-asian valmisteluun tilanteessa, jossa he ovat maanomistuksensa vuoksi todennäköisesti saamassa tuulivoimayhtiöltä korvausta, jonka määrä jää yksityisten välillä sovittavaksi, luottamuksen heidän puolueettomuuteensa voidaan katsoa vaarantuneen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Esteellisyys.

#### 8.3.2.4 Maanomistus kaava-alueen ulkopuolella

Vastaavanlaisia hyötyjä tai rakentamisrajoituksia, kuin mitä suunnittelu- ja kaava-alueella on, ei välttämättä ole odotettavissa kaava-alueen ulkopuoliselle maanomistajalle, vaikka hän omistaisi maata kaavan vaikutusalueella. Esteellisyys voi kuitenkin syntyä, jos maanomistus sijaitsee riittävän lähellä yleiskaavassa osoitettua tuulivoimalan aluetta. Jos tuulivoimalasta aiheutuu ennalta arvioiden merkittäviä melu- tai muita vaikutuksia kiinteistölle tai jos maanomistaja olisi saamassa maanomistuksensa johdosta siipipeittokorvausta tuulivoimayhtiöltä, henkilö olisi esteellinen.

**Pohjois-Suomen HAO 23.11.2021 nro 1178/2021:** Valtuutettu omistaa kaava-alueeseen rajoittuvan kiinteistön, joka on suoaluetta. Valituksessa väitettiin, että kaava-alueen välittömässä läheisyydessä olevilla kiinteistönomistajilla on kannustin pyrkiä saamaan oma kiinteistönsä kaavarajauksen ulkopuolelle, minkä vuoksi tällaisten maanomistajien tulee pidättäytyä osallistumasta osayleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätöksentekoon.

Hallinto-oikeuden mukaan kiinteistö ei ole missään vaiheessa kuulunut kaava-alueeseen eikä kaava-alueen rajausta ole tältä osin erikseen käsitelty kunnanhallituksessa tai valtuustossa. Ei henkilökohtaisuutta. Henkilö ei ole asianosaisasemassa eikä hänelle ole odotettavissa sellaista erityistä taloudellista tai muutakaan hyötyä tai vahinkoa, että olisi esteellisyyttä. Valittaja ei ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella esteellisyyden voitaisiin katsoa syntyneen.

**KHO muu päätös 2298/2019:** X:n osaksi omistama tila ei ole missään kaavoituksen vaiheessa sisältynyt osaksikaan suunnittelualueeseen tai kaava-alueeseen. X:n tila sijaitsee niin etäällä lähimmistä osayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloiden alueista, ettei X:lle tilan omistajana ole ollut odotettavissa myöskään siipipeittokorvausta aiheutuvasta haitasta tai kaavan selvityksiin nähden merkittäviä melu- tai muita vaikutuksia. X:ää ei ole pidettävä mainitun kiinteistön omistamisen vuoksi kaava-asiassa hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 tai 7 kohdan perusteella esteellisenä. (Ks. KHO 21.5.2019 t. 2295.)

**KHO muu päätös 2295/2019:** Kunnanhallituksen puheenjohtaja X omistaa osaksi tilan, joka ei sijaitse hyväksytyin tuulipuiston osayleiskaavan kaava-alueella. Sen ei ole voinut havaita sijaitsevan suunnittelualueella myöskään kaavan vireilletuloaineistosta. Tila on kuitenkin kaavaluonnosvaiheessa, jolloin kaava-alue on ollut lopullista kaava-aluetta laajempi, rajautunut kaakkoiskulmastaan vähäiseltä osin kaava-alueeseen.

X:n osaksi omistama tila ei ole missään kaavoituksen vaiheessa sisältynyt osaksikaan suunnittelualueeseen tai kaava-alueeseen. Tila sijaitsee niin etäällä lähimmästä osayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloiden alueista, ettei X:lle tilan omistajana ole ollut odotettavissa myöskään siipipeittokorvausta aiheutuvasta haitasta tai kaavan selvityksiin nähden merkittäviä melu- tai muita vaikutuksia. Yksinomaan sillä perusteella, että X:n osaksi omistama tila kaavaluonnosvaiheessa yhdeltä kulmaltaan vähäiseltä osin on rajautunut kaava-alueeseen ja sijaitsee kaavan vaikutusalueella, häntä ei ole pidettävä kaava-asiassa hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 tai 7 kohdan perusteella esteellisenä.

### 8.3.3 Merituulivoima

Valtion omistuksessa olevia yleisiä vesialueita hallinnoi Metsähallitus. Metsähallitukselle voidaan katsoa olevan odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa näiden alueiden tuulivoimayleiskaavoista. Palvelussuhde Metsähallitukseen tekee muun kuin valtuutetun esteelliseksi käsittelemään yleiskaava-asiaa (*palvelussuhdejäävi*).

Tuulivoimatuotannosta voi olla odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa myös Metsähallituksen kanssa sopimuksen tehneelle yhteisölle tai hankeoikeudet saaneelle tuulivoimatoimijalle. Tällöin kuuluminen tällaisen intressanttina olevan yhteisön hallintoelimeen synnyttää myös esteellisyyden (*yhteisöjäävi*).

**KHO 2016:190:** Valtuusto oli hyväksynyt tuulivoimayleiskaavan Metsähallituksen hallinnoimalle valtion maalle. Kaavahanke oli käynnistynyt Metsähallituksen Laatumaa-tulosalueen esityksestä. Metsähallitukselle oli odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa valmisteltavana olleen kaavahankkeen johdosta. Merkitystä ei tapauksessa ollut tulosalueiden erillisyydellä. Palvelussuhteessa Metsähallitukseen ollut henkilö oli esteellinen.

Kaukana avomerellä sijaitsevista tuulivoimapuistoista ei yleensä voitane katsoa aiheutuvan kaava-alueen ulkopuolelle esteellisyyden synnyttäviä melu- tai muita vaikutuksia. Jos kaava-asian ratkaisusta olisi kuitenkin jossain tilanteessa odotettavissa hyötyä tai haittaa esimerkiksi vesiosuuskunnalle tai ranta-alueen maanomistajalle, esteellisyys (*intressijäävi*) voisi syntyä.

## 8.4 Esteellisyys eräissä muissa tilanteissa

Esteellisyys voi tulla arvioitavaksi hyvin monenlaisissa muissakin tilanteissa. Esteellisyystilanteet eivät välttämättä liity henkilön tai hänen läheisensä itsensä maanomistukseen kaava-alueella tai sen välittömässä läheisyydessä. Henkilö voi esimerkiksi olla palvelussuhteessa tuulivoimahankkeesta hyötyä saavaan yhteisöön, kuulua tällaisen intresanttina olevan yhteisön hallintoelimeen tai omistaa tällaisen yhtiön osakkeita. Lisäksi henkilöllä voi olla liiketoimintaa alueella, joka voi hyötyä tuulivoimahankkeen toteuttamisesta.

### 8.4.1 Lupamenettelyt

Esteellisyysäännökset otetaan huomioon tuulivoimaloiden mahdollisesti tarvitsemaa lupaa (esim. rakennuslupa, suunnittelutarveratkaisu, ympäristölupa) myönnettäessä. Henkilö on esimerkiksi esteellinen käsittelemään lupa-asiaa, jos hän olisi siipipeittoalueen maanomistuksensa vuoksi saamassa siipipeittokorvausta.

**KHO muu päätös 3451/2016:** Ympäristölautakunta oli myöntänyt rakennusluvut tuulivoimaloiden rakentamiseen. Asian käsittelyyn ympäristölautakunnassa oli osallistunut henkilö, joka oli maanomistuksensa vuoksi ollut todennäköisesti saamassa tuulivoimayhtiöltä korvausta rakennushankkeesta mahdollisesti aiheutuvasta haitasta (siipipeittokorvaus).

Kun otettiin huomioon, että korvauksen määrä ja muut sitä koskevat yksityiskohdat jäivät yksityisten osapuolten välillä sovittavaksi, luottamuksen mainitun henkilön puolueettomuuteen katsottiin vaarantuneen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Rakennuslupapäätökset olivat syntyneet esteellisyyden vuoksi virheellisessä järjestyksessä.

### 8.4.2 Tuulivoimalan sähköntuotanto

Tuulivoimaan liittyvästä sähköntuotannosta voi olla odotettavissa erinäisille tahoille taloudellista hyötyä. Kyse voi olla esimerkiksi konserniin kuuluvasta sähköverkkoliiketoimintaa harjoittavasta tytäryhtiöstä, joka on saamassa taloudellista hyötyä tuulivoimapuiston liittymisestä tytäryhtiön sähköverkkoon. Emoyhtiökin voi hyötyä tytäryhtiön tuulivoimahankkeesta saamasta hyödystä. Jos muu kuin valtuutettu kuuluu tällaisen yhteisön hallintoelimeen, hän on esteellinen käsittelemään tuulivoimakaavaa (*yhteisöjävi*).

**KHO 2021:69:** Sähkömarkkinalain mukaisesta sähköverkkoliiketoiminnasta vastasi energiayhtiön tytäryhtiö. Asiassa oli kiistatonta, että kyseinen tytäryhtiö tuli saamaan osayleiskaavan mahdollistaman tuulivoimahankkeen

toteutumisesta taloudellista hyötyä sen johdosta, että tuulivoimapuisto tultaisiin liittämään tytäryhtiön sähköverkkoon.

Kysymys oli sinänsä sähköverkkoyhtiön tavanomaisesta ja sähkömarkkinailla säännelystä liiketoiminnasta, mutta tällä ei ollut asiassa ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa tytäryhtiön tuulivoimahankkeen toteutumisesta saaman hyödyn merkittävyyttä. Kun otettiin huomioon tuulivoimahankkeen koko ja asiassa saatu selvitys, voitiin sen sijaan perustellusti arvioida, että toteutuessaan tuulivoimahankkeella olisi vähäistä suurempi ja pitkäkestoinen taloudellinen merkitys tytäryhtiölle. Emoyhtiöllä oli mahdollista hyötyä taloudellisesti tytäryhtiönsä tuulivoimahankkeen toteutumisesta saamasta taloudellisesta hyödystä. Energiayhtiön hallituksen jäsen oli esteellinen kaupunginhallituksessa.

Valtuutetun esteellisyys osakeomistuksen perusteella edellyttäisi yleensä siten merkittävää omistusta tuulivoimakaava-asiassa hyötyä saavassa yhtiössä, että asian katsottaisiin koskevan valtuutettua henkilökohtaisesti. Muussa toimielimessä kuin valtuustossa esteellisyys syntyy osakeomistuksen perusteella helpommin (*intressijäävi*). Henkilö voi myös olla sellaisessa asemassa jonkin yhteisön hallintoelimestä, jolle olisi oman osakeomistuksensa perusteella odotettavissa taloudellista hyötyä toisesta yhtiöstä, jolloin esteellisyys voi syntyä (*yhteisöjäävi*).

**Vaasan HAO 9.3.2021 nro 21/0039/2:** Valtuutettu oli hallituksen puheenjohtaja A Oy:ssä, joka omistaa 1/5 kunnan kanssa kaavoitussopimuksen tehneen yhtiön B Oy osakkeista.

A Oy ei ole asianosaisasemassa kaava-asiassa. B Oy tuottaa tuulipuiston valmistuessa omistajilleen sähköä. A Oy:lle oli siten odotettavissa erityistä hyötyä. Ei esteellisyyttä valtuustossa, esteellisyys kunnanhallituksessa.

### 8.4.3 Tuulivoimapuiston sähkönsiirto

Tuulivoimaloiden rakentamista suoraan ohjaavassa yleiskaavassa voidaan esittää kaava-alueella tuulipuiston tarvitsema sähkönsiirto (mm. maakaapelit, ilmajohdot sekä tarvittaessa sähköasemat ja rakennusalat rakennusoikeuksineen). Merituulivoimapuiston tuottama sähkö siirretään mantereelle meren pohjaan asennettavia merikaapeleita pitkin ja puisto liitetään olemassa olevaan sähköverkkoon mantereelle rakennettavalla voimajohdolla.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa, kaavaselostuksessa tai esimerkiksi erillisessä sähköverkkoselvityksessä voidaan esittää yksi tai useampia tuulivoimapuiston likimääräisiä sähkönsiirtovaihtoehtoja, yhteystarpeita sähkön-

siirtoreiteiksi yms. kaava-alueelta, joilla tuulivoimalaitos voitaisiin kytkeä sähköverkkoon. Sähköverkkoliityntä on voitu alustavasti suunnitella toteutettavaksi samassa yhteydessä.

Tuulivoimakaavalla ei ratkaista kaava-alueen ulkopuolisen voimajohtolinjan tai kaapelin tarkempaa sijaintia. Johtoreitin sijainti tarkentuu jatkosuunnittelun yhteydessä, jolloin tehtäneiden maa- tai vesialueen omistajien kanssa tarvittavat sopimukset johtojen sijoittamisesta. Pelkästään maa- tai vesialueen omistukseen kaava-alueen ulkopuolella mahdollisella johtoreitillä tai sen läheisyydessä ei voida liittyä esteellisyyden synnyttävää vaikutusta.

#### 8.4.4 Palvelussuhteet

Palvelussuhde intresanttina olevaan yhteisöön voi synnyttää muun kuin valtuutetun esteellisyyden (*palvelussuhdejävi*). Palvelussuhteen perusteella syntyvä esteellisyys ei edellytä, että henkilö saisi asiassa itselleen hyötyä tai että hänen osallistumisensa asian käsittelyyn vaikuttaisi tehtävään ratkaisuun. Esteellisyyden arvioinnin kannalta ei ole merkitystä, mikä henkilön tehtävä on yhteisössä.

Henkilö voi työskennellä esimerkiksi kaava-alueella maata omistavassa yhteisössä tai kaavan selvityksiä laativassa konsulttitoimistossa. Myös aiempi työskentely yhteisössä voi olla merkityksellistä. Esteellisyys voi esimerkiksi syntyä, jos työsuhteen päättymisestä ei ole kulunut kovin kauaa tai jos kyseessä on erityiset ystävyysuhteet yhtiön palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka ovat osallistuneet yhtiössä kaavan valmisteluun.

**KHO muu päätös 2298/2019:** A Oy ei ole laatinut nyt ko. tuulivoimahankkeen osayleiskaavan selvityksiä, vaan selvitykset ovat mm. B Oy:n ja C Oy:n laatimia. Kunnan tuolloinen kunnanjohtaja Y ei siten ole tässä osayleiskaava-asiassa esteellinen A Oy:n palveluksessa työskentelyyn liittyvällä perusteella. (Ks. KHO 21.9.2019 t. 2295.)

**KHO muu päätös 2295/2019:** Y:n työsuhte yhtiöön A Oy on päättynyt v. 2002, eikä hän ole ollut esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn ns. palvelussuhdejäviä koskevan hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Kun otetaan huomioon työsuhteen päättymisestä kulunut aika sekä se, että asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, että Y:llä olisi erityisiä ystävyysuhteita sellaisiin A Oy:n palveluksessa oleviin henkilöihin, jotka ovat osallistuneet ko. kaava-asian valmisteluun yhtiössä, luottamuksen Y:n puolueettomuuteen ei voida katsoa myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla vaarantuneen.

**KHO 2016:190:** Valtuusto oli hyväksynyt tuulivoimayleiskaavan Metsähallituksen hallinnoimalle valtion maalle. A työskenteli metsurina Metsähallituksen palveluksessa, toisessa tulosalueessa, ja oli osallistunut kaavan

käsittelyyn kunnanhallituksessa. Tulosalueet olivat kuuluneet samaan Metsähallituksen liiketoiminta-alueeseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohtaa voida tulkita niin, että palvelussuhde valtioon tai valtion liikelaitokseen ei lähtökohtaisesti voisi muodostaa esteellisyyttä henkilön osallistuessa hallintoasian käsittelyyn luottamushenkilönä. Tässä tilanteessa tulosalueiden erillisyydelle ei voitu antaa ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa A:n esteellisyyttä. Merkitystä ei ollut sillä, onko A kokenut itse olevansa esteellinen tai mikä hänen asemansa oli liiketoiminta-alueen organisaatiossa. Kaavapäätös oli syntynyt esteellisyyden johdosta virheellisessä järjestyksessä.

#### 8.4.5 Yhteisalueet

Yhteismetsän ja yhteisen vesialueen osakaskunnalle on maan tai vesialueen omistajana odotettavissa taloudellista hyötyä, jos se vuokraa aluettaan tuulivoimayhtiölle tuulivoimapuiston toteuttamiseksi. Osakaskiinteistön omistaja voi osakkuutensa perusteella olla esteellinen käsittelemään tuulivoimakaava-asiaa. Myös tällaisen intresanttina olevan yhteismetsän hoitokunnan jäsenyys synnyttää muun henkilön kuin valtuutetun esteellisyyden.

Taloudellinen hyöty arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon mm. osakaskunnan tuulivoimayhtiölle vuokraaman ja yhteisalueesta tuulivoimakaava-alueeseen kuuluvan alueen laajuus, yhteisalueeseen kuuluvien kiinteistöjen määrä ja kyseisen kiinteistön osuus yhteisalueesta. Yhteisalueen vähäinen osuus kaava-alueesta tai kiinteistön vähäinen osuus yhteisalueesta voi kuitenkin merkitä, ettei esteellisyyttä synny.

**KHO muu päätös 2131/2004:** Kunnanvaltuutetun setä oli yhteisen vesialueen osakas. Osakaskuntaan kuului 107 kiinteistöä, joista setä omisti kaksi. Yhteisalueesta asemakaava-alueeseen kuuluvan osan vähäisyys sekä sedän vähäinen osuus yhteisalueesta huomioon ottaen asemakaavan hyväksymispäätös ei kuitenkaan koskenut henkilökohtaisesti setää. Kunnanvaltuutettu ei ollut lähisukulaisuuden perusteella esteellinen päättämään asemakaavan hyväksymisestä kunnanvaltuustossa.

A:n täti B omisti asemakaava-alueen läheisyydessä sijaitsevan kiinteistön, joka oli yhteisen vesialueen osakastila 41,3 prosentin osuudella. Yhteisen vesialueen osakaskiinteistöjä oli 14. Vesialueen pinta-ala oli 68,147 hehtaaria. Siitä kuului asemakaava-alueeseen noin 1 000 neliömetrin suuruinen vesialue, joka yhdessä kunnan omistamaan tilaan lunastetun vesijättömaa-alueen kanssa oli asemakaavassa osoitettu venesatamaksi (LV).

B:lle ei ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa pelkästään sillä perusteella, että hän omisti kiinteistön kaava-alueen lähellä. Kun otettiin

huomioon yhteisen vesialueen vähäinen osuus kaava-alueesta, B:lle ei myöskään yhteisalueen osakkuuden perusteella ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa kaavasta. A ei siten ollut B:n kiinteistönomistuksen perusteella esteellinen.

**Pohjois-Suomen HAO 15.12.2016 nro 16/0409/1:** Lautakunta oli 17.4.2012 käynnistänyt tuulivoimapuiston yleiskaavoituksen yhteismetsältä vuokratulle alueelle. Kunnanhallitus oli 11.6.2012 hyväksynyt lausunnossaan YVA-arviointiohjelman.

A oli yhteismetsän hoitokunnan jäsen osallistuessaan lautakunnan puheenjohtajana kokoukseen. B oli ollut hoitokunnan varajäsen osallistuessaan puheenjohtajana kunnanhallituksen kokoukseen. A ja B eivät voineet toimissaan yhteismetsää edustavan hoitokunnan jäsenenä ottaa osaa kokouksiin osana kaavan käsittelyvaiheita.

#### 8.4.6 Yksityistien tiekunnan osakkuus

Tuulivoimahanke saattaa vaikuttaa kaava-alueella tai sen ulkopuolella olevien yksityisteiden käyttöön, tuulivoimaloiden sisäiseen sähkönsiirtoon tarkoitettujen maakaapeleiden sijoittamiseen yksityisteiden alueelle tai uusien kulkuyhteyksien tarpeeseen. Tällaisia seikkoja ei ratkaista tuulivoimakaavalla.

Mahdolliset yksityistiehen ja sen käyttämiseen kohdistuvat vaikutukset tai alueiden mahdollinen lunastaminen tiealueeksi eivät yksin riitä synnyttämään esteellisyyttä. Jos tiekunnan ja tuulivoimayhtiön kanssa tehdään sopimus, tiekunnalle voi kuitenkin olla sopimuksesta johtuen odotettavissa taloudellista hyötyä, jolloin myös tiekunnan osakkaat voivat osakkuutensa kautta saada esteellisyyden synnyttävää hyötyä.

**KHO muu päätös 2298/2019:** Kaavoituksen yhteydessä ei ole sitovasti ratkaistu tai olisi voitukaan ratkaista sitä, onko yksityistietä, jonka tiekunnan osakas X valituksen mukaan on, kaavan mahdollistaman tuulivoimarakentamisen toteuttamiseksi levennettävä tai muutoin parannettava X:n osaksi omistaman tilan kohdalla taikka onko tiealuetta mahdollisesti lunastettava.

Sitä, että tuulivoimayhtiön mahdollinen tuleminen tiekunnan osakkaaksi voi vaikuttaa X:n asemaan tiekunnan osakkaana, ei ole pidettävä hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna erityisenä hyötynä tai haittana. X:ää ei ole pidettävä yksityistien tiekunnan osakkaana edellä mainittujen mahdollisten vaikutusten johdosta asiassa esteellisenä myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella.

#### 8.4.7 Liiketoimintaintressit

Kaava-alueen ja tuulivoimahankkeen toteuttamiseen voi liittyä yritystoimintaa, jota kautta henkilölle tai hänen läheiselleen saattaa olla odotettavissa taloudellista hyötyä. Kyse voi olla esimerkiksi tuulivoimahankkeen toteuttamiseen liittyvistä toimeksiantosuhteista.

Valtuutetun ei voida katsoa olevan esteellinen pelkästään mahdollisten hyötyjen perusteella, vaan esteellisyys edellyttää välitöntä ja henkilökohtaista hyötyä. Muiden kuin valtuutettujen kohdalla esteellisyys syntyy helpommin. Tuulivoimapuistoa toteuttavan yhteisön kanssa tehty sopimus tai muuten tuulivoimahankkeen toteuttamisesta saatava taloudellinen hyöty voi synnyttää valtuutetun tai muun henkilön esteellisyyden.

**KHO muu päätös 3891/2017:** Asiassa ei ilmennyt eikä myöskään oltu esitetty mitään selvitystä siitä, että henkilöillä olisi yritystoimintaansa liittyviä toimeksiantoja tuulivoimapuistoa toteuttavilta yhtiöiltä tai että he yritystoimintansa muodossa muullakaan tavalla saisivat etua hankkeen toteuttamisesta. Ei esteellisyyttä.

**KHO muu päätös 697/2017:** Pelkästään sillä perusteella, että henkilö voi mahdollisesti saada hyötyä vuokrattuaan tilasta maa-alueen murskeen louhintaan, kaava-asia ei ole koskenut valtuutettua henkilökohtaisesti. Valtuutettu ei myöskään ole valtuustossa ollut esteellinen sillä perusteella, että hänen maansiirtoyrittäjinä toimivat poikansa tai muut hänen lähisukulaisensa voivat mahdollisesti saada taloudellista hyötyä tuulivoimapuiston teiden ja tuulivoimaloiden perustusten rakentamisvaiheessa. (Ks. myös Pohjois-Suomen HAO 23.11.2021 nro 1178/2021.)

#### 8.4.8 Mielenpitoet ja ennakkokäsitykset

Kaavoitus perustuu vuorovaikutukseen, jossa kuntalaisilla on mahdollisuus esittää mielipiteitään hankkeesta. Mielipiteen ilmaiseminen tai ennakkokäsitys käsiteltävästä asiasta ei yleensä tee henkilöä esteelliseksi *yleislausekejävin* perusteella.

Esteellisyyttä ei synny yksin sillä perusteella, että henkilö vain ilmaisee mielipiteensä tuulivoimakaavasta (mm. hanketta vastustava mielipide). Sen sijaan hankkeen vastustaminen taloudellisella ym. henkilökohtaisella perusteella saattaa vaarantaa puolueettomuuden esteellisyyden synnyttävällä tavalla. Myös jos henkilö esimerkiksi ottaa kantaa kaavan vahvistamisedellytyksiin tai ennakoii asian lopputulosta, esteellisyys voi syntyä.

## 8.5 Esteellisyyden ratkaiseminen ja korjaaminen

Viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla. Henkilöllä itsellään on vastuu esteellisyytensä arvioimisesta ja ilmoittamisesta. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa on suositeltavaa, että henkilö jäävä itse itsensä. Henkilö ei kuitenkaan voi vetäytyä asian käsittelystä pelkästään olettamukseensa tai tuntemukseensa vedoten (KHO 2016:190). Puolueettomuuden vaarantumiseen on oltava objektiivisesti havaittavissa oleva syy.

Jos myöhemmin osoittautuisi, että esteellisyyttä ei ole ollut, tämä ei ole menettelyvirhe. Sen sijaan päätös olisi syntynyt virheellisessä järjestyksessä, jos toimielin päätöksellään perusteettomasti jääväisi henkilön päätöksenteon ulkopuolelle (KHO 2021:163). Sillä seikalla ei olisi merkitystä, olisiko henkilön osallistuminen asian käsittelyyn ja päätöksentekoon muuttanut asiassa mahdollisesti tehdyn äänestyspäätöksen lopputulosta. Esimerkiksi henkilön henkilökohtainen tuulivoimaa vastustava tai kannattava näkemys ei yksin oikeuta jääväämiseen.

Esteellisen henkilön osallistuminen kaava-asian käsittelyyn (ml. valmistelu) palauttaa asian käsittelyn siihen vaiheeseen, jossa esteellinen henkilö ei ole ollut mukana. Kaava-asia olisi käsiteltävä uudelleen niin, ettei esteellinen henkilö enää osallistu kaava-asian käsittelyyn. Joissain tapauksissa tämä voi tarkoittaa jopa kaavoituksen aloittamista uudelleen.

## 9 Lähteet ja lisätietoa

Akordi Oy: [Tuulivoimahankkeiden suunnittelu ja operointi poronhoitoalueella](#)

ELY-keskus: [Tuulivoiman yleisopas](#)

ELY-keskus: [Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt](#)

Kuntaliitto: [Kunnan päätöksenteko ja esteellisyys](#)

MTK: [Tuulivoimaopas maanomistajille](#)

Puolustusvoimat: [Tuulivoimalahankkeet](#)

Suomen ympäristökeskus: [Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi. Opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle](#) (syke 47/2021)

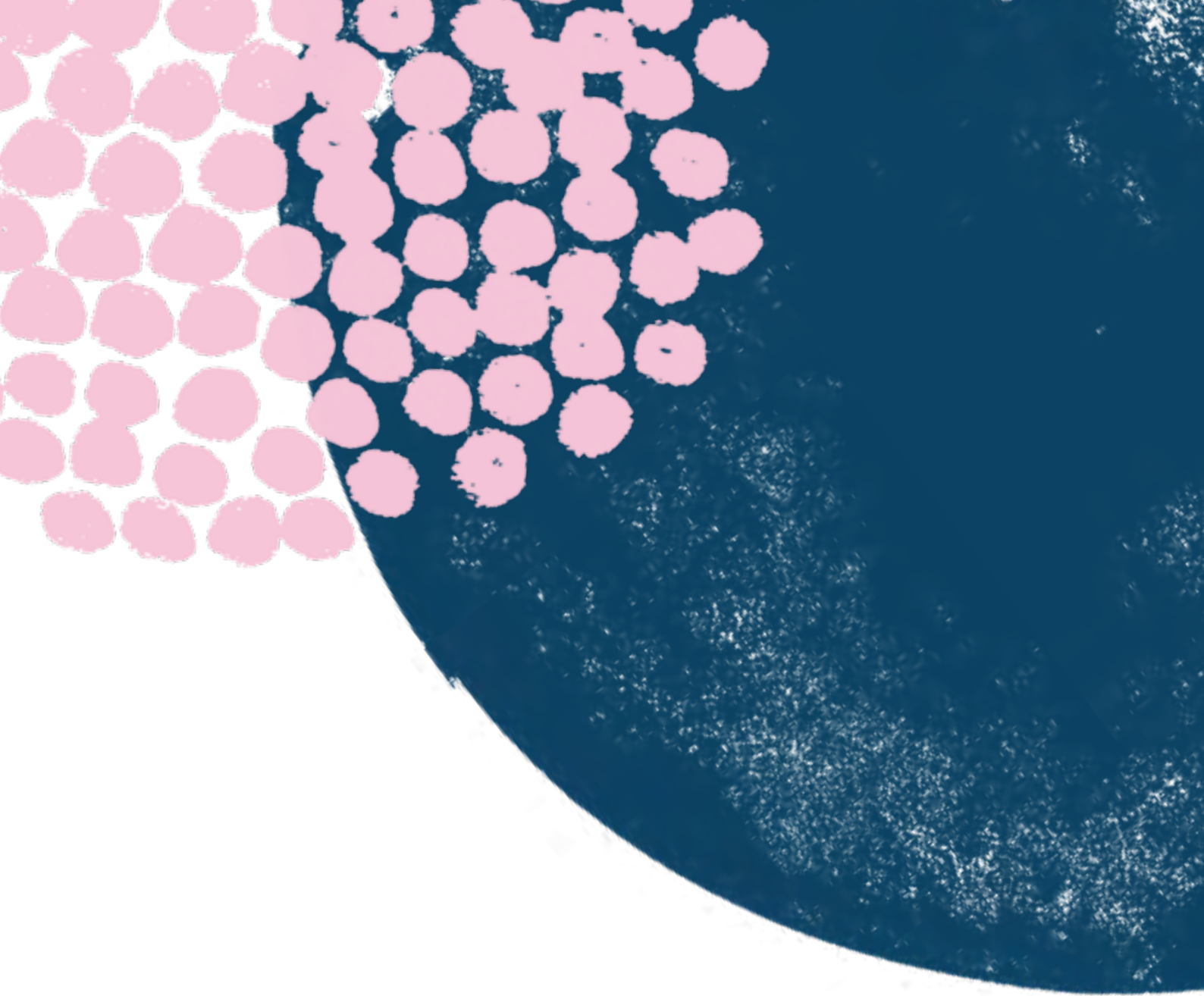
Tuulivoimayhdistys.fi: [Vaikutukset turvallisuuteen](#)

Valtioneuvosto: [Tuulivoimarakentamisen edistäminen. Keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovitukseen.](#)

Ympäristöministeriö: [Tuulivoimaloiden melun mallintaminen](#)

Ympäristöministeriö: [Tuulivoimarakentamisen suunnittelu](#). Päivitys 2016.

Ympäristöministeriö: Ympäristöhallinnon ohjeita: [Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa](#)



## Tuulivoimamennettelyt kunnassa

Helsinki 2023

**KUNTA  
LIITTO**

Kommun-  
förbundet