



Tuulivoimarakentaminen projektina

Matti Muukkonen & Kimmo Malin

Tiivistelmä

Tutkimuksen kohteena on Suomessa toteutettava tuulivoimarakentaminen oikeudellisesta näkökulmasta. Artikkelissa tarkastellaan tuulivoimahankkeiden hallinnollista toteutusta ja siihen liittyvää sääntelyä. Tutkimustehtävänä on systematisoida tuulivoimarakentamiseen liittyvää oikeudellista kehikkoa ja tarjota tulkintasuosituksia. Erityistä huomiota kiinnitetään toimivaltaisten viranomaisten rooliin ja intressitahojen vuorovaikutukseen. Tutkimus täydentää oikeudellista ratkaisutoimintaa koskevaa tutkimusta tuoden esille hallinnollisen päätöksenteon erityispiirteet. Tutkimuskysymys keskittyy siihen, miten tuulivoimahankkeet tulisi ymmärtää ja oikeudellisesti toteuttaa kunnassa. Menetelmältään kyse on lainopillisesta tutkimuksesta. Tutkimuksen johtopäätöksissä korostuu tarve laajentaa kuntaoikeudellista näkökulmaa ja hyödyntää projektijuridiikkaa tuulivoimahankkeiden moniulotteisen sääntelyn ymmärtämiseksi.

Asiasanat:

tuulivoima, kaavoitus, projektijuridiikka, kunnat

Abstract

The study focuses on wind power construction in Finland from a legal perspective. The article examines the administrative implementation of wind power projects and the associated regulatory framework. The research task is to systematize the legal framework related to wind power construction and provide interpretative recommendations. Special attention is given to the role of competent authorities and the interaction of interest groups. The research complements studies on legal decision-making, highlighting the peculiarities of administrative decision processes. The research question revolves around how wind power projects should be understood and legally implemented at the municipal level. The methodology involves legal research. The conclusions of the study emphasize the need to broaden the municipal legal perspective and utilize project law to understand the multifaceted regulation of wind power projects.

Keywords:

wind power, planning, project law, municipalities

Tuulivoima – kuntien uusi Eldorado?

Tuulivoimalla (wind energy tai wind power) tarkoitetaan prosessia, jossa tuulta käytetään sähkön tuottamiseen. Prosessissa tuulella oleva liike-energia muutetaan mekaaniseksi voimaksi. Generaattorin avulla voima voidaan muuttaa sähköksi. (Fulekar 2010, 58). Tuulivoimaa tuotetaan *tuulivoimaloissa*. Tuulivoimaloilla Suomen oikeusjärjestyksessä olevan legaalimääritelmän mukaan tarkoitetaan ”voimalaito[ksi]a, jo[i]ssa tuotetaan tuuliturbiineilla sähköä ilman virtauksen liike-energiasta yhdessä tai useammassa samaan verkonhaltijan mittariin kytketyssä generaattorissa” (laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta, 1396/2010, 5,2 §). Lain esitöiden (HE 152/2010 vp, 36) mukaan määritelmä kattaa ”myös tuulivoimapuistot, joissa on useita erillisiä tuulivoimalayksiköitä, jos ne kaikki on kytketty samaan verkonhaltijan mittariin”. Tuulivoimalat rakennetaan tyypillisesti juuri laajoiksi tuulivoimapuistoiksi (HE 141/2010 vp, 4/I, 8/II).

Tuulivoimaa pidetään puhtaana energiana, koska sen ”polttoaineena” on nimenomaan tuuli. Tällöin itse energiantuotanto ei aiheuta päästöjä tai kasvihuonekaasuja. (Fulekar 2010, 56). Viime vuosina tuulivoimasta on muodostunut tärkeä tekijä Euroopan unionin ajamassa *vibreässä siirtymässä*, joka tähtää kohti kestävämpää energiantuotantoa. Vaikka useat maat ympäri maailmaa ovat jo vuosia hyödyntäneet tuulivoimaa merkittävästi sähköntuotannossaan, on tuulivoimarakentaminen Suomessa kasvanut merkittävästi vasta viime vuosina. Kun vuonna 2010 Suomen tuulivoimakapasiteetti oli vain 197 megawattia ja vuosituotanto noin 400 gigawattituntia (Tarasti 2012, 11), nousi vuoden 2022 loppuun mennessä yhteenlaskettu teho jo 5 677 megawattiin. Vuosituotanto oli jo 11 500 gigawattituntia. (Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2023). Tulevaisuudessa tuotannon ennakoidaan kasvavan edelleen. (Granskog et al. 2018, 46; Rinne et al. 2018, 12).

Tuulivoimasta on muodostunut rahasampo myös suomalaisille kunnille. Joitain syvällä maaseudulla sijaitsevia pikkukuntia on viime aikoina alettu verrata tulevalta taloudelliselta asemaltaan jopa perinteisesti maan taloudellisesti kovakuntoisimpaan Kauniaseen. Näin siksi, että sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen jälkeisen ajan ”tynkäkunnat” ovat nimenomaan tuulivoimarakentamisen myötä muuttumassa vakavaraisiksi. (Hynynen 2022). Syy on kiinteistöverolain (654/1992) 1 §:n 1 momentin tarkoittaman *kiinteistöveron* kasvaneissa tuotoissa. Lain 14 §:n (1131/2005) 1 momentin (1291/2015) mukaan kunnanvaltuusto voi määrätä tuulivoimalaitokseen kuuluvien rakennusten ja rakennelmien veroprosentiksi enintään 3,10 prosenttia näiden arvosta. Maapohjat ja esimerkiksi yksityistiet verotetaan lain 11 §:ssä säädetyn yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti. Verohallinto on antanut tuulivoimalaitoksista erillisen ohjeen (2022a).

Vuonna 2022 tuulivoima tuotti kunnille 23 miljoonan euron kiinteistöverotulot (Verohallinto 2022b). Tuulivoimarakentamisen myötä kunnille on muodostunut merkittävä taloudellinen intressi edistää hankkeiden toteutumista, mikäli siihen on ylipäättään mahdollisuuksia. Erityisesti Itä-Suomessa tuulivoimarakentaminen on nimittäin ollut vastatuulella maanpuolustusellisten tarpeitten takia (ks. Rätty 2023): tuulivoimaloiden katsotaan häiritsevän tutkalaitteiden toimintaa (mts., 11–13; KHO 2015:138). Muualla Suomessa rakentaminen sen sijaan on yleensä edistynyt kitkatta, ellei sitten kunnassa ole noussut merkittävää liikehdintää esimerkiksi kansalaisjärjestöjen muodossa: takavuosina tuulivoiman vastustaminen on synnyttänyt tai aktivoi useita ”Pro”- ja muita yhdistyksiä, jotka ovat vieneet muun muassa maakuntakaavoja tai muita tuulivoimarakentamiseen liittyviä päätöksiä oikeuteen (ks. KHO 25.8.2015 t. 2238; KHO 2015:138; KHO 11.9.2015 t. 2387; KHO 10.11.2015 t. 3161; KHO 2016:14; KHO 29.1.2016 t. 227; KHO 14.11.2016 t. 4797; KHO 14.11.2016 t. 4798; KHO 27.12.2016 t. 5550; KHO 3.3.2017 t. 913; KHO 13.6.2017 t. 2812; KHO 20.10.2017 t. 5254; KHO 2018:150; KHO 2019:160; KHO 2020:53; KHO 2022:12; KHO 2023:57). Valituksissa kritiikki on yleensä kohdistunut esimerkiksi voimaloiden ympäristö- ja terveyshaittoihin (esim. Turunen & Lanki 2015; Männistö 2015; Saastamoinen 2015). Yhtenä keskeisenä vaatimuksena usein on ollut niin sanottu kahden kilometrin suojaetäisyys, jonka taustalla on sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2013 Varsinais-Suomen tuulivoimavaihemaakuntakaavaan antama lausunto (STM 2013, 2). Myöhemmin kantaa on korjattu (Keinänen & Pekkola 2014, 10–11).

Tutkimustehtävä

Yksinkertaisimmillaan tuulivoiman rakentaminen edellyttää sitä, että jollain on intressi ja mahdollisuudet suorittaa tuulivoimalainvestointi jossain tietyssä paikassa. Jotta tuulivoimaloita olisi mahdollista rakentaa juuri valittuun paikkaan, siltä edellytetään usein myös rakentamisen sallivaa, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL, 1.1.2025 lukien alueidenkäyttölaki) mukaista kaavaa. Useimmiten kyse on 77 a §:ssä (134/2011) tarkoitettusta *tuulivoimarakentamista ohjaavasta yleiskaavasta* (tuulivoimaosayleiskaava). Kaavoittamista koskevassa systematiikassa kyse on yhdestä *yleiskaavan* erityistapauksesta, jolla kunta osoittaa alueiden käytön pääpiirteet (MRL 4.1 §). Sen ”tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen” (MRL 35.1 §) ja se ”laaditaan kunnan yksityiskohtaisen kaavoituksen ja rakentamisen sekä muun maankäytön suunnittelemisen perustaksi” (HE 101/1998 vp, 11/I). Tuulivoimakaavan laadinnassa ja sitä koskevassa valmistelussa noudatetaan yleiskaavan laatimista koskevaa sääntelyä (HE 141/2010 vp, 12/I) sekä luonnollisesti myös muuta kuntien viranomaisissa sovellettavaksi tulevaa sääntelyä.

Tämän artikkelin *tavoitteena* on systematisoida tuulivoimarakentamiseen liittyvää sääntelykokonaisuutta sekä esittää tulkintasuosituksia sovellettavaksi tulevan sääntelyn sisällöstä. Tutkimuskysymykseksi muotoiltuna artikkelissa annetaan vastaus kysymykseen siitä, *miten tuulivoimahankkeet tulee kunnassa oikeudellisesti ymmärtää ja oikeudellisesti kestäväällä tavalla toteuttaa*. Tarkastelu toteutetaan erityisesti toimivaltaisten viranomaisten näkökulmasta tunnistuen, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia näille viranomaisille sekä niiden puolesta toimiville viranhaltijoille kohdistuu. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on yrittää ymmärtää tuulivoiman rakentaminen ja sen osana -osayleiskaavoitus ikään kuin kunnan hallinnollisena projektina, johon osallistuu lukuisia intressitahoja, niin kunnan sisältä kuin sen ulkopuolelta. Artikkelissa käsitellään siten näiden tahojen keskinäisiä vuorovaikutussuhteita sekä sitä, miten erilaiset intressit tulee menettelyissä ottaa huomioon, kun kyse on tuulivoimarakentamisen eri vaiheista.

Näin toteutettuna artikkelissa raportoitava tutkimus täydentää tutkimustietoa yhtäältä koskien alueiden käyttöä ja alueen elinvoimaisuuden kehittämistä, mutta toisaalta myös oikeudellista ratkaisutoimintaa. Erityisesti jälkimmäisen osalta kuntaoikeudessa on viime vuosina esitetty muutamia puheenvuoroja (Muukkonen 2020, 2021a, 2022), joissa varallisuus oikeuden saralla kehiteltyä *presumptiiviseksi kontekstualismiksi* nimettyä menetelmää on jatkojalostettu oikeudenalan käyttöön (ks. Pöyhönen 2000, 198–201; Karhu 2003, 803–806). Tämän tavoitteena on ollut tehdä näkyväksi nimenomaan hallinnollisen ratkaisutoiminnan erityispiireet. Keskeisenä sitoumuksena on ollut väite siitä, ettei kyse voi olla pistemäisestä tarkastelusta, vaan aiempaa tarkempien oikeustieteellisten kannanottojen esittäminen voimassa olevasta oikeudesta edellyttää nimenomaan kokonaisuuden hahmottamista (Muukkonen 2022, 92).

Ympäristöoikeudessa tuulivoimarakentamista on tarkasteltu erityisesti kaavoituksen näkökulmasta. Tuulivoimakaavoitusta on aiemmin käsitelty erityisesti MRL:a koskevassa kommentaari-kirjallisuudessa (Ekroos & Majamaa 2018; Hallberg ym. 2020; Jääskeläinen & Syrjänen 2014). Tätä kommentaari-kirjallisuutta täydentää oikeustieteellinen artikkelituotanto (esim. Muraja 2016; Kovari 2014; Paukku & Similä 2020) sekä lukuisat oikeustapauskommentit (esim. Wähä 2020a, 2020b, 2018, 2014; Jääskeläinen 2019, 2014). Näiden tutkimusten perusteella on täydentynyt kuva tuulivoimarakentamisesta ympäristöoikeuden sääntelykokonaisuudessa. Tässä suhteessa nyt valittu tarkastelutapa on uusi ja aiempaa tutkimusta selvästi täydentävä, koska tässä artikkelissa yhdistetään kunnallishallinnon oikeudellista lähestymistapaa ympäristöoikeuteen.

Menetelmältään kyse on pääosin lainopillisesta tutkimuksesta, jossa systematisoidaan ja tulkitaan tuulivoimaprojektissa sovellettavaksi tulevia oikeussääntöjä ja -periaatteita. Oikeusjärjestyksen ohella tutkimuksessa hyödynnetään valtiopäiväasiakirjoja (lain esityöt), tuomioistuinten ratkaisuja (oikeuskäytäntö) sekä oikeustieteellisissä tutkimuksissa esitettyjä tulkintoja (oikeuskirjallisuus). Tutkimusasetelman, tuulivoimarakentamiseen liittyvän säädösmateriaalin monitahoisuuden ja julkaisun pituusrajotteiden vuoksi tutkimuksessa ei voida syventyä sovellettavan säännösten

kaikkiin yksityiskohtiin lainopin perinteistä analyysitasoa noudattaen vaan tutkimusta leimaa tarkoituksellisesti tietyntasteinen pinnallisuus. Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita kokonaisuudesta ja tämä edellyttää valintoja. Lainopillisen lähestymistavan lisäksi tutkimus toimii puheenvuorona oikeudellisen ratkaisuteorian kehittämiskurssissa ja täten tutkimus on osittain myös oikeusteoreettinen, oikeuden yleistieteisiin sijoittuva.

Projektijuridiikan idea ja kehittämät

Kaarle Makkosen (1981, 23) mukaan "[o]lellisinta kaikelle juridiselle toiminnalle on ratkaisun etsiminen erilaisissa konfliktitilanteissa, toisin sanoen kannanotto siihen, mitä yksittäistapauksessa on pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena". Tällaisia kannanottoja voivat esittää niin tuomioistuimet kuin hallintoviranomaiset, mutta laajassa mielessä myös yksityiset toimijat. Suppeammassa mielessä – jota Makkonen kutsuu varsinaiseksi ratkaisutoiminnaksi – ymmärretään vain "asianomaisen kompetenssin omaav[ien] instanssi[en] -- ratkaistavaksi uskot[tujen] oikeusrii[tojen] [käsitteily]". Näiden seurauksena syntyvät päätökset ovat Makkosen käsitteistössä oikeudellisia ratkaisuja. (Ibid.)

Oikeudellisen ratkaisun on yleensä sanottu koostuvan kolmesta osasta: normipremisseistä, faktapremisseistä ja ne yhdistävästä johtopäätöksestä (esim. Määttä 2018, 8, ks. myös Aarnio 1989, 157; Tolonen 2003, 2). Näiden taustalla on ajatus erityisesti oikeudellista ratkaisua tekevästä tuomarista tai hallintoviranomaisesta (Aarnio 1989, 56–57), joka on saanut ratkaistavakseen oikeudellisen ongelman. Kuten Makkonen (1981, 95) kirjoittaa, aloitetaan *ratkaisuakti* esimerkiksi tuomioistuimessa selvittelemällä yhtäältä juuri tosiseikkoja sekä toisaalta sitä, mikä onkaan riidanalainen oikeuskysymys. Näiden pohjalta pystytään esittämään kannanotto siitä, mikä asianomaisessa yksittäistapauksessa on voimassa olevan oikeuden mukaista ja määräämään oikeusseuraamus. Ajattelumalli sopii hyvin niin sanottuihin *pistemäisiin* tilanteisiin, joissa esimerkiksi valituksen takia tuomioistuimessa arvioidaan sitä, onko valituksen kohteena oleva päätös tehty viranomaisessa laillisesti vai tuleeko päätös esimerkiksi kumota. Vastaavasti malli toimii hyvin silloin, kun hallintoviranomainen selvittää yksityishenkilölle myönnettävää etuutta. Malli toisin sanoen toimii, kun kyse on esimerkiksi yksittäisen hallintoasian käsittelystä.

Tuulivoimarakentaminen ei kuitenkaan taivu yksittäiseksi hallintoasiaksi. Tämä johtuu siitä, että siihen sisältyy erilaista yksityistä sekä hallinnollista päätöksentekoa. Kuitenkaan edes silloin, kun tuulivoimarakentamisessa tehdään hallinnollisia päätöksiä, ei niitä voi oikein mieltää yksittäisiksi hallintopäätöksiksi, vaan pikemminkin ne ovat eräänlaisia projekteja tai isomman projektin osaprojekteja. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi tuulivoimakaavoitusprojektia, joka kattaa merkittävän osan myös tuulivoimarakentamisprojektista. Kussakin projektissa on myös erilaisia pistemäisiä tilanteita, joissa lakia sovelletaan, kun tehdään esimerkiksi joku hallinnollinen väli-päätös tai muu ratkaisu. Sellainen voi olla vaikkapa MRL:n 63 §:n tarkoittaman osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) laatiminen tai kaavan vireille tulosta ilmoittaminen. Vastaavasti esimerkiksi lain 65 §:n tarkoittaman kaavaehdotuksen julkisesti nähtäville asettamiseen liittyy sellaista lain soveltamista, jota ei mitään ilmeisemmin ole pidetty silmällä, kun edellä mainittua ajatusta oikeudellisesta syllogismista on muotoiltu.

Juha Karhu (ent. *Pöyhönen*) on omista tutkimuksissaan esitellyt toisentyypistä lähestymistapaa oikeudellisiin ratkaisuihin. Hänen mukaansa projektijuridiikka on ymmärrettävissä vertaamalla sitä projektin käsitteeseen. Niinpä "[j]os projekti nähdään yksittäisten toimien summana, projektijuridiikkakin ymmärretään useista toisistaan erillisistä juridiikan osa-alueista koostuvaksi kokonaisuudeksi" (Pöyhönen 2000, 154). Tätä eri oikeudenalan yhteistyötä oikeudellisten ongelmien ratkaisemisessa voidaan kuitenkin pitää projektijuridiikan toisena ulottuvuutena. Yhtä lailla projektijuridiikka pystyy perinteistä ajattelua paremmin ottamaan haltuun myös niin sanotun ketjuuntumisen (ks. mts., 156–157). Tällaisesta kokonaisvaltaisesta ajattelutavasta on viime aikoina ollut esimerkkejä siitä, miten kuntaoikeudellisia kysymyksiä on lähestytty esimerkiksi ulkoistamiseen tai talousarvion liittyen (Muukkonen 2020; 2021a).

Asetelma

Projektijuridiikka on tehokas työkalu hyödyntämään koko oikeustieteellisen kentän osaamisen. Sen avulla ilmiöitä tai esimerkiksi hankkeita/kunnassa toteutettavia toimenpiteitä pystytään ratkaisemaan siten, että asiassa otetaan huomioon kaikki se sääntely, jota kuhunkin kysymykseen liittyy. Tämä yhtäältä monipuolistaa, ja toisaalta käytännöllistää oikeudellista tarkastelua. Esitetyn ohella projektijuridiikka voi toimia apuvälineenä myös tarkasteluasetelmien hahmottamisessa. Käytännössä tämä toteutuu siinä, kun eri oikeudenalat pystyvät tuomaan samaan keskusteluun mukaan niille mielenkiintoisia teemoja.

Oikeuskirjallisuudessa Karhu on esittänyt ajatuksia myös siitä, miten oikeudellinen ongelma tai ongelmat tulisi hahmottaa. Sen hahmottamiseksi hän on käyttänyt toimintaympäristön, kokonaisjärjestelyn, intressitahon ja riskiposition käsitteitä (Pöyhönen 2000, 159–186). Hänelle toimintaympäristö on ”todellisuuden päälle asetettava peitepiirros, matriisi, joka auttaa tunnistamaan ja hahmottamaan tietyt asiointilojen yhdistelmät (juridisiksi) ongelmiksi” (mts., 168). Edelleen kokonaisjärjestelyn funktiona on ”hahmottaa toimintaympäristön luomasta taustasta juridisen relevanssin tilan” (mts., 169). Intressitahon käsite taas liittyy tapaan jäsentää kussakin toiminnassa mukana olevia tahoja, jotka myös saattavat muuttua (mts., 173). ”Riskipositiossa [taas] on kysymys hahmotuksesta, jossa vastuusuhteiden tarkastelu perustuu sille, millä tavoin osapuolet ovat määrittäneet keskinäiset asemansa yhteisen hankkeen onnistumisen ja epäonnistumisen varalta” (mts., 178).

Myöhemmissä kehitelmissä keskusteluun on tuotu osuvampina *näyttämön* ja *asetelman* käsitteet. Näistä edellisen on ajateltu palvelevan ajatusta siitä, että jokainen tapahtuma – myös tuulivoima- projekti – tapahtuu reaali maailmassa. Siinä, missä Karhun toimintaympäristö on ”jo-juridiikkaa”, näyttämö ei sitä vielä ole. Näyttämöllä eri toimijat ovat havaittavissa biologian, kemian ja fysiikan ilmiöinä. Juridinen pysäytyskuva muuttaa nuo tapahtumat hetkeksi, jota voidaan käyttää lähtökoh- tana hahmottamaan sitä, millaiset suhteet eri tahoilla on keskenään. Tätä kutsutaan asetelmaksi, ”jossa näyttämöllä läsnä olevat elementit eritellään informaation tuottamiseksi tarkastelun koh- teena olevasta ilmiöstä ja siinä noudatettavaksi tulevista normeista”. (Muukkonen 2021b, 6–8).

Tuulivoimaprojektin asetelmassa keskiössä on yhtäältä projektia eteenpäin vievä toimija, yleensä elinkeinoa harjoittava yritys, jonka toimintaa turvaa suoraan erityisesti Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:n 1 momentissa säädetty elinkeinovapaus. Toisaalta *osallisena* on myös julkinen hallinto, erityisesti kunnat ja niiden kulloinkin toimivaltaiset viranomaiset, mutta myös esimerkiksi valtion viranomaiset, kuten jäljempänä huomataan. Näillä tahoilla on erilaisia niiden jul- kisista tehtävistä ja toimivaltuuksista kumpuavia intressejä, joita ne pyrkivät toteuttamaan osa- na hanketta. Niiden toimintaa ohjaa erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty *laki- sidonnaisuuden vaatimus* (”[k]aikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”) sekä esimerkiksi julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (perustuslaki 22 §). Edellisten ohella usein osallisuutta projektiin voidaan tunnistaa myös maanomistajille tai vähintäänkin maaomaisuutta hallitseville tahoille (perustuslaki 15 §), jotka sitten vuokraavat sitä eteenpäin edellä tarkoitettulle tuulivoimaa rakentavalle yritykselle. Mutta ainoita heidän eivät ole, sillä tyypillisesti tällaiseen projektiin liittyy sellaisia ympäristöllisiä liit- tymäköhtia, ettei asia ole perustuslain 20 §:nkään näkökulmasta vain projektia eteenpäin vievän yrityksen, kunnan ja maanomistajien asia. Tuolloin mukaan osallisiksi tulevat myös muut, erityi- sesti paikallisyhteisö ja sen jäsenet. Ympäristöperusoikeuden ohella heillä on myös lukuisia jopa valtiosäännössä turvattuja osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia, joiden tulee toteutua ja joiden toteutumista julkisella vallalla instituutionalisissa mielessä on velvollisuus monitoroida ja edistää.

Tuulivoimarakentamisen vaiheet

Tuulivoimaprojektin toteuttamiseen liittyy eri vaiheissa lukuisia hallinnollisia menettelyitä. Tuulivoimahankkeissa näiden eri hallinnollisten menettelyiden välistä koordinaatiota ja menet-

telyiden sisältöä on pyritty kehittämään jo useita vuosia (ks. esim. Tarasti 2012). Valtion kestävä kehityksen yhtiö Motiva (2021) on verkkosivuillaan hahmotellut keskikokoisen (noin 10 tuulivoimalaa) tuulivoimaprojektin vaiheita. Tällaisia sen mukaan ovat:

1. Esiselvitys ja sopivan alueen etsintä.
2. Neuvottelut kunnan edustajien ja alueen maanomistajan kanssa.
Vuokrasopimusten laatiminen.
3. Puolustusvoimien lausunnon hakeminen.
4. Alustavat neuvottelut verkkonhaltijan kanssa.
5. Tuulimittausten aloittaminen.
6. Yhteysviranomaiselta (ELY-keskus) päätös sovelletaanko ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) ja tarvittaessa YVA-selvitysten aloittaminen.
7. Alueen kaavoitus tuulivoimalle sopivaksi. Kaavoitus- ja YVA-prosessit kulkevat yhdessä.
8. Lopulliset neuvottelut verkkonhaltijan kanssa.
9. Lupien hakeminen.
10. Maanrakennustyöt.
11. Voimaloiden hankinta ja rakentamisen aloitus.

Seuraavassa käydään läpi sitä, mihin tai keihin mikin vaihe liittyy sekä esitellään kussakin vaiheessa mahdollisesti sovellettavaksi tulevan lainsäädännön keskeisiä piirteitä. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota erilaisiin vaiheisiin liittyviin vuorovaikutuksellisiin elementteihin.

Esiselvitykset ja puolustusvoimien lausunto

Edellä mainitusta listasta selvästi yksityisen toiminnan piiriin kuuluvat esiselvitykset ja sopivien alueiden etsintä (kohta 1). Kohdassa 2 projektin vaiheeksi tunnistetaan neuvottelut kunnan edustajien ja maanomistajien kanssa. Tähän kuuluu myös vuokrasopimusten laatiminen. Tyypillisesti nämä laaditaan maanvuokralain (258/1966) vuokrasopimusta ja maakaaren (540/1995) vuokraoikeutta koskevia säännöksiä noudattaen. Näissä laeissa tuulivoimaan ei liity nimenomaista erityissääntelyä, joskin meritulivoimaan liittyvän käyttöoikeussääntelyn täsmentämistarve on tunnustettu maakaaren uudistamistarpeiden kartoituksessa (ks. Maakaaren muutostarpeet 2023, 97–98). Mikäli hanketoimija ostaa tuulivoimaloiden alueet, tulee sovellettavaksi maakaaren kiinteistön kauppaa koskevat säännökset. Käyttöoikeuskysymyksissä ei ole lähtökohtaisesti muita osallisia kuin vuokrasopimuksen tai kiinteistökaupan osapuolet, joskin erityisesti kiinteistökauppoihin liittyy mahdollisuus kunnalle etuosto-oikeuden käyttämiseen, mikäli etuostolain (608/1977) 5 §:n edellytykset täyttyvät. Tuulivoimaloita varten hankittavien maa-alueiden käyttöoikeudet hankitaan tyypillisesti vapaaehtoisin keinoin tai järeimmillään etuostolain mukaista etuostomenettelyä hyödyntäen. Maanomistajien oikeusasemaan syvemmin puuttuvien pakkotoimimenettelyiden, kuten pakkolunastuksen käyttäminen tuulivoimatarkoituksiin on harvinaista. Mahdotonta tämä ei kuitenkaan ole, sillä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1997) mukainen pakkolunastusmenettely voi tulla kyseeseen, mikäli lain edellytykset lunastamiselle täyttyvät. Pakkolunastus tai siihen läheisesti rinnastuva menettely saattaa sitä vastoin tulla useammin kyseeseen tuulivoima-alueille johtavien johtokatuojen käyttöoikeuden hankinnan yhteydessä (ks. Tuulivoimaopas maanomistajille 2022, 22–23). Tällöin tarvittavan johtokadun laajuudesta riippuen kyseeseen saattaa tulla joko maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n mukainen tai lunastuslain mukainen sijoittamismenettely. Tuulivoimala-alueille johtavien mahdollisten yksityisteiden käyttöoikeudet järjestyvät useimmiten kiinteistönomistussidonnaisesti yksityistielain (560/2018) mukaan. Mikäli kunta hankkii tuulivoimala-alueita omistukseensa ja vuokraa niitä edelleen tuulivoimayhtiölle, on huomattava, että kuntaa sitoo kuntalain 130 §:n mukaiset rajoitteet vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä (ks. Muukkonen – Voutilainen 2020,

19–22). Kiinteistöjen käyttöoikeuskysymyksiin liittyvät vuorovaikutusmenettelyt ovat usein varsin suppeat, ainakin mikäli niitä vertaa näitä seuraaviin kaavoitus-, vaikutusten arviointi- ja lupamenettelyihin.

Motivan listan kohtana 3 on lausunnon hankkiminen puolustusvoimilta. Tämän lausunnon pyytämiseen ei ole yksityiskohtaisesti säädettyä lakisääteistä velvollisuutta, vaikka maakuntakaavojen suunnittelumääräyksiin saattaa sisältyä velvoite puolustusvoimien lausunnon hakemiseen yksityiskohtaisessa suunnittelussa (ks. esim. muutoksenhakuasteen ratkaisu KHO 2016:4). Siinä mielessä onkin yllättävää, että myönteistä lausuntoa pidetään ”ehdottomana edellytyksenä” hankkeen toteutumiseksi (ks. esim. Joensuu ym. 2021, 71). Lausunnon pyytämistä tukevat kuitenkin monet MRL:n säännökset sekä puolustusvoimia koskeva lainsäädännön kokonaisuus. Merkittävin asiaa koskeva säännös on MRL 4 a § (467/2019), jonka mukaan alueiden käytön suunnittelussa tulee huomioida muun muassa maanpuolustuksen tarpeet. Kyse on kaikkia kaavatasoja koskevasta velvollisuudesta (ks. HE 253/2018 vp, 45, Heinilä 2019, 37–38). Vaikka lausunto ei ole valituskelpoinen eikä suoraan oikeudellisesti sitova, on sillä käytännössä suuri merkitys tuulivoimakaavoituksessa.

YVA-menettely

Tuulivoimaprojektin vaiheista kohdat 4 (alustavat neuvottelut verkonhaltijan kanssa) ja 5 (tuulimittausten aloittaminen) ovat lähinnä yksityisen hanketoimijan toimintaa. Sen sijaan kohdassa 6 tarkoitettu tiedustelu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) omaa jälleen jollain tavoin yhteyden viranomaistoimintaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain kautta (252/2007, YVA-laki). YVA-lain mukainen määrämuotoinen ympäristövaikutusten arviointi tarvitaan aina hankkeisiin, jotka on lueteltu lain liitteessä yksi (YVA-lain 3.1 §). Liitteen yksi 7 e kohdan YVA tarvitaan aina tuulivoimalahankkeisiin, kun yksittäisten laitosten lukumäärä on vähintään 10 kappaletta tai kokonaisteho vähintään 45 megawattia. Tämän lisäksi vaikutuksiltaan näihin hankkeisiin rinnastettavissa yksittäistapauksissa voidaan myös edellyttää YVA-menettelyä (YVA-lain 3.2 §). Päätöksen yksittäistapauksellisen YVA:n laadintatarpeesta tekee ELY-keskus (YVA-lain 11.1 §). Mikäli hanke edellyttää YVA:a, niin prosessi etenee YVA-lain mukaisesti. Päävastuu menettelyn toteuttamisesta on hankkeesta vastaavalla eli toiminnanharjoittajalla yhteistyössä ELY-keskuksen kanssa. YVA-menettely toimii osallistamisen välineenä ja se mahdollistaa eri intressitahojen mielipiteiden huomioon ottamisen prosessin edetessä (Pölonen & Perho 2018, 6).

Kohdan 6 mukainen YVA-prosessi ja kohdan 7 mukainen kaavoitus etenevät usein rinnakkain ja YVA-lain mukainen arviointi on mahdollista myös integroida kaavan laadinnan yhteyteen, kunhan YVA-lain vaatimukset täyttyvät (ks. YVA-laki 5.1 §). Hankkeesta vastaava voi tehdä yhteysviranomaiselle, useimmiten ELY-keskukselle, aloitteen YVA-menettelyn tai sen osan yhdistämisestä muuhun menettelyyn, käytännössä useimmiten kaavaprosessiin.

Kaavoitus eri tasoilla

Vaiheistuksen kohdassa 7 viitataan varsinaiseen kaavoitukseen. Tuulivoimahankkeessa kuntien rooli korostuu erityisesti kaavoituksessa. Tämä johtuu siitä, että kunnilla on aluettaan koskeva *kaavamonomopoli*. Kaavamonomopolilla tarkoitetaan vakiintuneesti kuntien tietynasteista oikeutta päättää maankäytöstään. Kunnilla on lain asettamissa puitteissa mahdollisuus määritellä, min-kälaisia intressejä kunta pyrkii kulloinkin edistämään (Heinilä 2019, 34). Tuulivoiman kyseessä ollessa kunta ei voi käyttää kaavamonomoliaan rajoittamattomasti, sillä lainsäädännön ohella tuulivoimakaavoitusta kunnan alueella ohjaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä eri tasoillaan.

Kaavoitus tapahtuu osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta, josta säädetään MRL:ssa. Suunnittelujärjestelmän ylimpänä tasona on valtakunnalliset alueidenkäyttö-

tavoitteet (VAT), joiden hyväksymisestä päättää valtioneuvosto (MRL 22 §). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon maakuntatasoisessa kaavasunnittelussa ja niiden toteutumista tulee edistää. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tavoitellaan keskitettyjä tuulivoimaratkaisuja (ks. VAT 2017, 9), mutta tämä ei tarkoita, etteivätkö yksittäisetkin tuulivoimalat olisi mahdollisia. Jos esimerkiksi yksittäinen tuulivoimala on huonosti sijoitettu, voivat sen maisemavaikutukset olla suuremmat kuin hyvin suunnitellun laajemman tuulivoimapuiston (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016, 22). Suunnittelujärjestelmän osat valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista yksityiskohtaisempaan suuntaan muodostuvat eri tasoista kaavoista, joista jokaisella on oma tehtävänsä.

Yleispiirteisin kaavamuoto on maakunnan alueen kattava maakuntakaava, jonka laatii maakunnan liitto (MRL 26 §). Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain (MRL 27.2 §). Maakuntakaavoituksen tehtävänä on tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaaminen. Mikäli kunnan alueella on maakuntakaavassa varauksina tuulivoimatuotantoon osoitettuja alueita, on tämä osoitus kyseisten alueiden tuulivoimapotentialista. Maakuntakaavan laadinnassa tulee ottaa huomioon laajemmat kuin paikalliset alueidenkäyttötarpeet. Pääsääntöisesti 8–10 tuulivoimalan kokonaisuudet edellyttävät tuulivoima-alueiden osoittamista maakuntakaavassa, sillä tämän kokoisilla tuulivoima-alueilla on yleensä seudullista, ei pelkästään paikallista merkitystä (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016, 23–24). Kunnan päätöksenteon näkökulmasta maakuntakaava ei ole välttämätön tuulivoimarakentamisen edellytys, mutta se ei myöskään yksistään riitä tuulivoiman rakentamiseen. Tuulivoima-alueet osoitetaan maakuntakaavoissa useimmiten osa-aluemerkinnällä tuulivoimaloiden alue (tv) (ks. YM:n asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, merkintä 85). Merkintää on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa silloin, kun tuulivoimaloiden täsmällistä sijaintia ei ole tarpeen tai mahdollista osoittaa tai kun alueen pääkäyttötarkoitus on jokin muu kuin tuulivoimatuotanto (Maakuntakaavamerkinät ja -määräykset 2003, s. 91–92). Alueen pääkäyttötarkoitus on kyseessä olevan osa-aluemerkinnän kohdalla usein joku muu kuin tuulivoima, esimerkiksi maa- ja metsätalous. MRL:n 133 §:n mukainen rakentamisrajoitus ei ole automaattisesti voimassa kyseisellä osa-aluemerkintäalueella, mutta se on voitu liittää siihen osana kaavoitusprosessia. Jos maakuntakaavassa on näin määrätty, rakentamisrajoitus voi olla voimassa myös tv-osa-aluemerkinnän alueella. Tällöin alueella ei saa myöntää lupaa rakennuksen rakentamiseen siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta.

Tuulivoimaloiden rakentaminen ei onnistu pelkästään maakuntakaavan perusteella. Sen lisäksi tarvitaan yksityiskohtaisempia alueidenkäyttöratkaisuja, useimmiten edellä mainittua tuulivoimayleiskaavaa, jonka pohjalta tuulivoimarakentaminen on mahdollista. Jos tuulivoiman vaikutukset ovat pelkästään paikallisia, voidaan tuulivoimaa rakentaa suoraan tuulivoimayleiskaavan perusteella, ilman maakuntakaavassa osoitettua merkintää (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016, 29). MRL:iin lisättiin vuonna 2011 10 a luku, jolla helpotettiin tuulivoimakaavoitusta. Sen seurauksena tuulivoimayleiskaavaa voidaan käyttää suoraan tuulivoimalan rakennusluvan myöntämisen perusteena, mikäli yleiskaavassa on määrätty tästä erikseen (MRL 77 a §). Tuulivoimayleiskaavan tulee noudattaa yleisiä yleiskaavan sisältövaatimuksia (MRL 39 §), mutta tämän lisäksi tuulivoimayleiskaavalle on asetettu erityiset sisältövaatimukset. MRL 77 b §:n mukaan laadittaessa tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa, on huolehdittava siitä, että

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

Jos tuulivoimayleiskaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vaatimana ja tuulivoimahankkeeseen ryhtyvän taikka maanomistajan tai haltijan aloitteesta, kunta voi periä tältä yleiskaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset kokonaan tai osaksi (MRL 77 c §). Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteen ja maksun perimistavan sekä -ajan (MRL 77 c §).

Kaavoitus on prosessina vuorovaikutteinen ja siinä pyritään yhteensovittamaan erilaiset alueidenkäytölliset tavoitteet. Kaavaprosessi jaetaan usein aloitus-, valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheeseen. Ideaalimuodossaan kaavoitus alkaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisella (OAS). Tässä alkuvaiheessa määritellään kaavan tavoiterunko ja erilaiset selvitystarpeet sekä suunnitellaan osallistumisjärjestelmät. Tämän jälkeen seuraavissa vaiheissa tarjotaan eri intressitahoille mahdollisuus vaikuttaa kaavan sisältöön. Tilanne, jossa etukäteen on lyöty lukkoon kaavan lopputulos eikä kukaan pysty vaikuttamaan jo päätettyihin ratkaisuihin, ei vastaa MRL:n tavoitteita.

Kaavoitustyön lopputuloksena on kunnan hyväksymä kaavapäätös, joka on osallistavan demokratian myötä syntynyt kompromissi erilaisista alueidenkäytöllisistä tavoitteista. Yleiskaavan hyväksyy aina kunnanvaltuusto (MRL 37 §). Asemakaavan hyväksymispäätös voidaan siirtää hallintosäännöllä kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (MRL 52 §). Maankäyttö- ja rakennuslain 40 §:n mukaan yleiskaava esitetään kartalla. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnyt ja -määräykset. Vuoden 2024 alusta lukien (MRL muutos 432/2023) yleiskaava laaditaan valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Yleiskaava koostuu kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Kaavaan kuuluu myös kaavaselostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot (MRL 40.2 §, vuoden 2024 alusta MRL 40 a §).

Vaiheet kaavoituksen jälkeen

Kaavoituksen ja YVA-menettelyn jälkeen hankkeen toteuttaja ja verkonhaltija käyvät lopulliset neuvottelunsa (kohta 8), kunnes taas siirrytään merkittävässä määrin viranomaissidonnaiseen vaiheeseen (kohta 9) eli lupien hakemiseen. Tuulivoimaloiden rakentaminen edellyttää joko MRL:n mukaista rakennuslupaa (MRL 125 §) tai toimenpidelupaa (MRL 126 §). Tuulivoimalat eivät lähtökohtaisesti edellytä ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) ympäristölupaa (YSL 27.1 §), mutta mikäli tuulivoimaloista saattaa aiheutua ympäristössä eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta, tulee rakentamiseen hakea myös ympäristölupa (YSL 27.2,3 §). Kohtuuton rasitus voi olla esimerkiksi melua tai välkettä. MRL:n mukainen luvitus tarvitaan sitä vastoin aina (HE 55/2013 vp, 3). Toimenpidelupa tulee kyseeseen lähinnä pientuulivoimaloiden kohdalla. Suuremman mittakaavan voimalat edellyttävät rakennuslupaa. Mikäli tuulivoimaloita halutaan sijoittaa vesialueelle, saattaa hanke edellyttää vesilain (587/2011) mukaista lupaa, mutta tämä on harvinaista. Ilmailulain (864/2014) 158 §:n mukainen Liikenne- ja viestintäviraston myöntämä lentoestelupa on sitä vastoin lähes säännönmukainen tuulivoimaloilta edellytetty lupa, sillä yli 60 metrin korkeuteen maa- tai vedenpinnasta ulottuvat rakennelmat edellyttävät aina lentoestelupaa. Kun luvat on myönnetty, voi hanke toimija aloittaa ensin maanrakennustyöt (kohta 10) sekä sen jälkeen voimaloiden hankinnan ja rakentamisen (kohta 11). Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n sivuilta löytyvän vastaavan vaihekuvauksen osalta tosin lupahakemusten jälkeen, ennen maanrakennustöitä, on lisäksi mainittu verkkoliityntäsopimuksen tekeminen.

Elinkeino- ja ympäristöpoliittinen esivaihe

Edellä kerrotuista tuulivoimarakentamisen eri vaiheista voidaan tunnistaa julkiseen hallintoon liittyviksi ainakin neuvottelujen käyminen tuulivoimahanketoimijoiden kanssa, puolustusvoimien lausunto, päätöksenteko ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyen, tuulivoimakaavoitus sekä lupapäätökset. Lisäksi julkishallinto on ollut osallinen tuulivoimarakentamiseen jo paljon

ennen yksittäisten hankkeiden aloittamista. Erityisesti viime vuosina tuulivoimaan tai laajemmin uusiutuvaan taikka puhtaaseen energiantuotantoon liittyen on annettu lukuisia poliittisia linjauksia niin Euroopassa, valtakunnallisesti kuin alueilla. Viimeisellä tasolla keskeisinä instrumentteina ovat olleet MRL:n eri kaavamuodot, joiden kautta poliittiset linjaukset konkretisoituvat kuntien ja hanketoimijoiden toimintaa ohjaaviksi järjestelmärakenteiksi.

Osa poliittisista linjauksista on siirtynyt myös lainsäädäntöön. Suomen kansallisessa perustuslaissa on jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta (laki 969/1995) alkaen ollut säännös koskien ympäristöperusoikeutta (nykyisen perustuslain 20 §), jolla voi katsoa olevan yleistä ”ideologista” vaikutusta koko ympäristölainsäädännön kenttään. Euroopan unionin tasolla taas uusiutuvan energian direktiivi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (uudelleenlaadittu), on keskeinen näiden poliittisten linjausten myötä syntynyt lainsäädäntöinstrumentti. Kansallisesti keskeisenä politiikan ja oikeuden välittävänä elementtinä toimii yhtäältä ilmastolaki (423/2022) sekä toisaalta muuhun ympäristölainsäädäntöön tehdyt muutokset, joilla poliittisia linjauksia on viety eteenpäin.

Sääntely nostaa esiin kysymyksen siitä, millaisia velvollisuuksia kunnille on asetettu suhteessa niin sanottuun vihreään siirtymään. Onko kunnalla velvollisuutta edistää, siis etsiä ja toteuttaa tai auttaa tuulivoimahankkeiden toteuttamisessa? Entä, onko sillä oikeutta estää tuulivoimahankkeiden toteutumista? Millaisia toimia viranhaltijoilla on oikeus tehdä hankkeisiin liittyen, ja ovatko esimerkiksi kunnissa mahdollisesti hyväksytyt suoja-alueet laillinen tapa estää tuulivoimarakentamista kunnan alueella?

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimintalogiikka antaa joitakin vastauksia edellä mainittuihin kysymyksiin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet antavat viitteitä siitä, mikä on tavoiteltava suunta. Kyse ei useinkaan ole ehdottomista velvoitteista, vaan kunnille jää itsehallintonsa puitteissa mahdollisuus tehdä monenlaisia ratkaisuja, mikäli valituilla ratkaisuilla on alueidenkäytölliset perusteet.

Jossain määrin asiaan vaikuttavia velvoitteita syntyy myös perustuslain 22 §:ssä säädetyistä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta. Julkisen vallan osana se koskee myös kuntia. Niinpä kunnilla on velvollisuus pyrkiä edistämään elinkeinopoliittisia hankkeita. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että kunnan tulisi edesauttaa ja neuvoa erityisesti kuntaan rekisteröityneitä, mutta myös muita kunnasta kiinnostuneita yrityksiä toteuttamaan hankkeitaan. Tätä puoltaa kuntalain 1 §:n 2 momentissa säädetty toteamus siitä, kuinka ”kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla”. Vaikka tavoitesäännöksiä ei yleensä pidetä velvoittavina, on syytä huomioida, että suhteessa aiempaan kuntalakiin (365/1995) muotoilu muuttui uudessa ehdottomammaksi: siinä missä vanhan lain 1 §:n 3 momentin mukaan kunta vain ”pyrk[i] edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan”, nykyllä lainsäädäntö puhuu nimenomaan edistämisestä.

Aiemman lain viittaus kestäväan kehitykseen sekä uuden lain ympäristöllisesti kestävällä tavalla omaa selkeän yhteyden ympäristöperusoikeuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnan on omassa päätöksenteossaan huomioitava ympäristö. Kun kyseessä on tuulivoimaprojekti, edellyttää myös ympäristöperusoikeus kuntaa arvioimaan yhtäältä yksittäisen tuulivoimalan tai tuulivoimapuiston ympäristövaikutuksia ja pyrkimään minimoimaan kielteiset vaikutukset. Jo tämä itsessään johtaa siihen, että kunnan tulisi tarkastella kysymystä huomioiden myös hankkeen jälkivaikutukset, kuten varmistaa se, ettei käyttöikänsä päähän tulevia tuulivoimaloita jätetä luontoon. Tuulivoimarakentamisen edistämistä sen sijaan puoltaa sen myönteiset ilmastovaikutukset puhtaana energiana. Huomionarvoista on kuitenkin todeta, että päätyipä kunta edistämään tai olemaan edistämättä hankkeen toteutumista, ei se tai sen puolesta toimivat viranhaltijat ja luottamushenkilöt suurella todennäköisyydellä riko velvollisuuksiaan. Näin siksi, ettei selkeää säännöksiin tai määräyksiin perustuvaa virkavelvollisuutta edistää tuulivoimarakentamista ole säädetty. Sen sijaan, mikäli kunnan päättäjät ja valmistelijat pyrkivät tarkoituksellisesti hankaloittamaan

hankkeen toteutumista esimerkiksi asettamalla lainvastaisia ehtoja rakentamiselle, voi kyseessä olla virkavastuun synnyttävästä teosta.

Johtopäätökset ja jatkotutkimustarpeet

Tässä artikkelissa on tarkasteltu tuulivoiman rakentamista hieman erilaisesta näkökulmasta kuin mihin esimerkiksi ympäristöoikeudessa on perinteisesti totuttu. Tavoitteena on ollut tuoda näkyviin niitä kuntaoikeudessa viime aikoina kehiteltyjä ajattelumalleja, joiden tarkoituksena on monipuolistaa kunnassa esiin tulevien ilmiöiden lainopillista tarkastelua. Tämän takia edellä on korostetusti luovuttu niin sanotusta pistemäisestä tarkastelusta, ja pyritty sen sijaan luomaan pohjaa projektijuridiikkaan perustuvalla tarkasteluotteella. Tämän avulla on pystytty aiempaa selkeämmin hahmottamaan sitä kokonaisuutta, jonka kanssa kunnissa mahdollisesti tällaisen hankkeen kohdalla painitaan. Tuulivoimaan liittyvän sääntelyn tarkastelu tarjoaa tähän lähestymistapaan hyvän pohjan, sillä tuulivoimasääntely on säädösteknisesti poikkeuksellisen hajautunutta, kerroksellista ja moniulotteista.

Tutkimuksen perusteella on havaittavissa, että tuulivoimahankkeisiin liittyvät vuorovaikutusprosessit jakaantuvat kahteen osaan. Yhtäältä on lakisäätöihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvää vuorovaikutusta, jonka toteuttamiseen on selkeä lainsäädännöllinen velvoite. Toisaalta on vuorovaikutusta, jonka toteuttamisessa kunnalla on enemmän harkintavaltaa ja jonka puitteissa kunta voi itse valita tavoitteisiinsa soveltuvan toimintamallin.

Tutkimuksen perusteella on syntynyt kuva siitä sääntelykokonaisuudesta, joka tuulivoimaprojektiin kietoutuu. Suhteessa aiempaan tutkimukseen tämä tutkimus on nostanut esiin tarpeen tarkastella tämäntyyppisiä kuntien arkipäivässä ilmeneviä oikeudellisia ongelmia laajemmassa perspektiivissä. Näin erityisesti kuntien tiedontarpeita on mahdollista palvella huomattavasti käytännönläheisemmin kuin aiemmin. Oletettavasti tämäntyyppinen tutkimus antaa kunnille mahdollisuuden suorittaa tehtäviään aiempaa lainmukaisemmin sekä ymmärtää yksittäisten oikeudellisten toimien väliset suhteet ja niiden vaikutukset päätöksentekoon.

Tutkimuksen teoreettinen malli edellyttää vielä tarkempaa tutkimusta. Oikeudellinen ratkaisuteoria on harmittavan usein sivuuttanut yhtäältä hallintoviranomaisen näkökulman, ja toisaalta myös yksityisen näkökulman silloin, kun kyse on julkisoikeudellisista kysymyksistä. Jotta oikeudellisia ongelmia tai ihan vain reaalielämässä esiin tulevia hankkeita voidaan asianmukaisesti tarkastella, tulee lainopillisessa tutkimuksessa pyrkiä tuomaan useita eri näkökulmia yhteen. Kun samaa kysymystä tarkastellaan eri toimijoiden tai osallisten näkökulmasta, avautuu moninainen kenttä, johon liittyy sellaisia kysymyksenasetteluja yhteensovittamistarpeita, jotka perinteinen pistemäinen ajattelutapa valitettavasti sivuuttaa.

Lähteet

- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja*. WSOY 1989.
- E Kroos, A., Majamaa, V. (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Edita.
- Granskog, A., Gulli, C., Melgin, T., Naucler, T., Speelman, E., Toivola, L. & Walter, D. (2018). *Cost-efficient emission reduction pathway to 2030 for Finland. Opportunities in electrification and beyond*. Sitra Studies 140. Saatavissa osoitteesta: <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/11/cost-efficient-emission-reduction-pathway-to-2030-for-finland1.pdf>.
- Fulekar, M. H. (2010). *Environmental biotechnology*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H., Reinikainen, J. (2020) *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Alma Talent.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_101+1998.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 141/2010 vp laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_141+2010.pdf.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 152/2010 vp laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_152+2010.pdf.

- Hallituksen esitys Eduskunnalle 55/2013 vp laiksi tuulivoiman kompensaatilueista ja laiksi uusiutuville energia- lähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 54 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_55+2013.pdf
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 253/2018 vp kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_253+2018.pdf
- Heinilä, A. (2019). Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. *Oikeustiede – Jurisprudentia* LII:2019, s. 5–102. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/oikeustiede/214230001.pdf> (€)
- Hynynen, E.-L. (2022). Mikään ei ole kuin ennen. *Suomen Kuvalehti* 106:1, 28–35. Verkkoversio saatavissa osoitteesta: <https://suomenkuvalehti.fi/kotimaa/kuntien-hullut-paivat-kun-sote-vastuu-poistuu-koyhasta-voitulla-rikas-ja-lestijarvesta-vaikka-veroparatiisi-katso-laskelmat/?shared=1206048-da64986f-4> (€).
- Joensuu, K., Väyrynen, L., Tolppanen, J., Karhu, L., Salmi, T., Hartikka, S., Leino, L., Viljanen, J., Smids, S., Hujanen, A., Sipilä, M. & Huuskonen, A. (2021). *Tuulivoimarakentamisen edistäminen. Keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovitukseen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:51. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163302/VNTEAS_2021_51.pdf.
- Jääskeläinen, L. (2014). KHO 2013:183 – tuulivoima, viiden tuulivoimalan rakentaminen, suunnittelutarveratkaisu, kaavallisen harkinnan tarve. *RY Rakennettu ympäristö*. 2014:1. Saatavissa osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/13431.pdf (€).
- Jääskeläinen, L. (2019). KHO 2019:125 – rakennuslupa – tuulivoimala – yleiskaavamääräys. *RY Rakennettu ympäristö*. 2019:4. Saatavissa osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/20392.pdf (€).
- Jääskeläinen, L., Syrjänen, O. (2014). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Rakennustieto Oy.
- Karhu, J. (2003). Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. *Lakimies* 101:5, 789–807. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/14160002.pdf> (€).
- Keinänen, J. & Pekkola, V. (2014). Tuulivoimarakentaminen terveydensuojelun näkökulmasta. *Ympäristö ja terveys* 45:4, 8–13. Saatavissa osoitteesta: https://www.kemionsaari.net/1500m/files/Ymparisto-ja-terveys_4-2014_s8-13-1.pdf.
- Kovari, P. (2014). Suunnittelutarveratkaisu meritulivoiman sijoittamisperusteena. *Ympäristöjuridiikka* 1/2014, 7–25. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/135140002.pdf> (€)
- Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö. 31.5.2023. Saatavissa osoitteesta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ShowAllProposalAnswers?proposalId=1cdd86e9-1c57-4adf-8b6f-6f4ef055bb01>
- Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset (2003). Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000-sarja. Ympäristöministeriö. Saatavilla osoitteesta: <https://ym.fi/documents/1410903/155128351/Opas+10+Maakuntakaavamerkinn%C3%A4t+ja+-m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ykset.pdf/ffac2059-84d5-bb30-2f83-40f6f4bd55e4/Opas+10+Maakuntakaavamerkinn%C3%A4t+ja+-m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ykset.pdf?t=1680090064878>
- Makkonen, K. (1981). *Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyttinen tutkimus*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Motiva (2021). Tuulivoimaprojektin vaiheet. Saatavissa osoitteesta: https://www.motiva.fi/ratkaisut/uusiutuva_energia/tuulivoima/tuulivoimaprojektin_vaiheet. /luettu 27.8.2023.
- Muraja, A. (2016). Tuulivoimamelu tuulivoimarakentamista koskevassa hallinto-oikeuskäytännössä. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2016, 27–53. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/168660003.pdf> (€).
- Muukkonen, M. (2020). Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. *Liikejuridiikka* 2020:1, 40–67. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/liikejuridiikka/207000002.pdf> (€).
- Muukkonen, M. (2021a). Kunnan talousarvioprojektista. *Oikeus* 50:3, 363–385. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/oikeus/248470005.pdf> (€).
- Muukkonen, M. (2021b). Kuntavaaliedokkaan vaalirahoitus, sen kerääminen, käyttäminen ja ilmoittaminen. *Edilex* 17.5.2021/28. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/23048.pdf>.
- Muukkonen, M. (2022). *Kuntalain soveltamisalasta*. Helsinki: Books on Demand.
- Muukkonen, M. & Voutilainen, T. (2020). Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisvelvollisuutta. *Focus Localis* 48:4, 6–24. Saatavissa osoitteesta: <https://journal.fi/focuslocalis/issue/view/7895/1238>.
- Männistö, T. (2015). *Miten tuulivoimaloiden rakentaminen vaikuttaa paikallisten tuulivoima-asenteisiin? – Esimerkkinä Lubangan Latamäki*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Saatavissa osoitteesta: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/48511/1/URN%3ANBN%3Afi%3Ajyu-201601281324.pdf>.
- Määttä, T. (2012). Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteisiin. Teoksessa Määttä, T. (toim.), *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Itä-Suomen yliopisto 2018. Saatavissa osoitteesta: https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/19712/urn_isbn_978-952-61-2853-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Paukku, E. & Similä, J. (2020). Meritulivoiman käyttöön oton edistäminen. *Ympäristöjuridiikka* 2/2020, 7–36. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/215240002.pdf> (€)

- Pölonen, I. & Perho, J. (2018). YVA-oikeus: uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Helsinki: Edita. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/digikirjasto?digital-library=digital-library-ehs> (€).
- Pöyhönen, J. (2000). *Uusi varallisuus-oikeus*. Helsinki: Talentum.
- Rinne, S., Auvinen, K., Reda, F., Ruggiero, S. & Temmes, A. (2018). *Discussion paper: Clean district heating – how can it work?* Smart energy transition -hanke. Saatavissa osoitteesta: http://smartenergytransition.fi/wp-content/uploads/2019/04/Clean-DHC-discussion-paper_SET_2018.pdf.
- Räty, A. (2023). *Itäisen Suomen tuulivoimarakentamisen tehostaminen*. Selvitysmies Arto Rädyn raportti 14.3.2023. Saatavissa osoitteesta: https://valtioneuvosto.fi/documents/1410877/153287519/Tuulivoimaselvitys_final_AR_150323.pdf/ed8981bb-e8dd-fc65-eeb1-4d999256002c/Tuulivoimaselvitys_final_AR_150323.pdf?t=1678882585236 [luettu 2.6.2023].
- Saastamoinen, A. (2015). *Erämaisemasta teollisuusalueeksi – tapaustutkimus tuulivoimapuiston maisemavaikutuksista*. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Saatavissa osoitteesta: https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/15609/urn_nbn_fi_uef-20150758.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2013). *Lausunto Varsinais-Suomen tuulivoimavaihemaakuntakaavasta*. 17.9.2013 dnro STM/2593/2013.
- Suomen Tuulivoimayhdistys ry. (2023). *Tuulivoima Suomessa 2022*. Saatavissa osoitteesta: https://tuulivoimayhdistys.fi/media/tuulivoima_vuositilastot_2022-1.pdf.
- Tarasti, L. (2012). *Tuulivoimaa edistämään. Lauri Tarastin selvitys 13.4.2012*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, energia ja ilmasto 21/2012. Saatavissa osoitteesta: <https://tem.fi/documents/1410877/3342347/Tuulivoimaa+edist%C3%A4m%C3%A4%C3%A4n+08042013.pdf>.
- Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. WSLT 2003.
- Turunen, A. & Lanki, T. (2015). Tuulivoimamelun terveys- ja hyvinvointivaikutukset. *Ympäristö ja terveys* 46:5, 76–81. Saatavissa osoitteesta: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/127017/TurunenA_etall_YT5-2015%20s76-81.pdf?sequence=1.
- Tuulivoimaopas maanomistajille (2022). Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry. Saatavissa osoitteesta: https://www.mtk.fi/documents/20143/0/MTK_tuulivoimaopas_0507_LQ+%281%29.pdf/a9ec980c-d86e-2363-5b8e-d525dcd9f126?t=1657013499722
- Verohallinto (2022a). *Tuulivoima- ja aurinkovoimalaitokset verotuksessa*. Syventävä vero-ohje 17.3.2022 dnro VH/4948/00.01.00/2021. Saatavissa osoitteesta: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-haku-sivu/48501/tuulivoima--ja-aurinkovoimalaitokset-verotuksessa/>.
- Verohallinto (2022b). *Tuuli- ja aurinkovoimalat toivat tänä vuonna kiinteistövero 23 miljoonaa euroa – pienissä kunnissa voimaloiden tuottama kiinteistövero on merkittävä tulonlähde*. Tiedote 15.11.2022. Saatavissa osoitteesta: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/lehdist%C3%B6tiedotteet/2022/tuuli--ja-aurinkovoimalat-toivat-t%C3%A4n%C3%A4-vuonna-kiinteist%C3%B6vero-23-miljoonaa-euroa--pieniss%C3%A4-kunnissa-voimaloiden-tuottama-kiinteist%C3%B6vero-on-merkitt%C3%A4v%C3%A4-tulonl%C3%A4hde/> [luettu 2.6.2023].
- Wähä, S. (2020). KHO 2020:59 – yleiskaava – tuulivoima – suunnittelun päättäminen – rakennuskiellon kumoaminen. *RY Rakennettu ympäristö*. 2020:3. Saatavissa osoitteessa www.edilex.fi/artikkelit/21950.pdf (€).
- Wähä, S. (2020). KHO 2019:160 – yleiskaava – tuulivoima – selvitysten riittävyys – susi. *RY Rakennettu ympäristö*. 2020:1. Saatavissa osoitteessa www.edilex.fi/artikkelit/21104.pdf (€).
- Wähä, S. (2018). KHO 19.1.2018 taltio 138 – tuulivoimaosayleiskaava – maisema-alue – selvitykset. *RY Rakennettu ympäristö*. 2018:2. Saatavissa osoitteessa www.edilex.fi/artikkelit/18907.pdf (€).
- Wähä, S. (2014). KHO 2014:109: tuulivoima – suunnittelutarveratkaisu – valituslupa-asia. *RY Rakennettu ympäristö* 2014:5. Saatavissa osoitteessa www.edilex.fi/artikkelit/14559.pdf (€).