

Janne Virtanen

YKSITYISTEN OMAISUUDENSUOJAN TOTEUTUMINEN TUULIVOIMARAKENTAMISESSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro Gradu -tutkielma
Marraskuu 2023

TIIVISTELMÄ

Janne Virtanen: Yksityisten omaisuudensuojan toteutuminen tuulivoimarakentamisessa
Pro Gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Julkisoikeus
Marraskuu 2023

Tutkielma käsittelee yksityisten omaisuudensuojan toteutumista tuulivoimarakentamisessa. Tutkielman metodina on pääasiassa oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi, mutta tutkimuksessa hyödynnetään myös menetelmällistä avoimuutta. Tämän vuoksi tutkimus sisältää oikeusvertailua ja yhteiskunnallista arviointia. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten tuulivoimarakentamisessa voidaan varmistaa yksityisten omaisuudensuojan toteutuminen.

Yksityisten omaisuudensuoja on laajasti ajateltava varallisuusarvoisista eduista sekä omaisuudesta koostuva kokonaisuus, jonka täysimittainen toteutuminen vaatii julkiselta hallinnolta aktiivisia toimia. Omaisuudensuoja ei ole rajoittamaton oikeus, mutta sen rajoittaminen tulee tapahtua lain nojalla ja olla hyväksyttävää saavutettavan lopputuloksen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta.

Kaavoitus on eri vaiheet sisältävä prosessi. Tuulivoimarakentamista ohjaavassa yleiskaavassa esitetään kaava-alueiden vaatimat tieyhteydet, kaapelien sijainnit ja muu olennainen maankäyttö. Yleiskaavaa pidetään kunnan strategian toteuttamisvälineenä. Tuulivoimaosayleiskaavassa kaavan vaikutukset on pitänyt huomioida riittävässä määrin kaavaa laadittaessa. Ympäristövaikutusten huomiointi kaavoituksessa toteutetaan YVA-direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi implementoidun ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa määritetyllä ympäristövaikutusten arvioinnilla.

Omaisuudensuojaa kaventavia tekijöitä ovat aistein, taloudellisesti ja toimintalähtöisesti koetut puuttumiset. Tuulivoimaan liittyvän haitan kohtuullisen sietämisvelvoitteen arvioinnissa tulee ottaa huomioon kansallisesti säädetyt ohjearvot sekä kansainvälinen vertailu tilanteissa, joissa kansallisia ohjearvoja ei ole sovellettavissa. Pakkolunastus on tapahduttava lunastuslain mukaisesti yksityisten perustuslaillinen oikeus turvallisuuteen huomioiden.

Tuulivoimarakentamista ohjaa kunnalliseen itsehallintoon kuuluva ilmastosuunnitelma, jota kunnat toteuttavat etenkin talouteen liittyvässä perustehtävässään. Julkishallinto voi edistää uusiutuvien energianlähteiden tuotantoa esimerkiksi tariffijärjestelmällä. Ympäristöperusoikeus tukee ympäristökehityksessä omaisuudensuojaa sekä korostaa oikeusturvaa ja kansanvaltaa. Ympäristön monimuotoisuus ei toimi kuitenkaan perusteena rasitteiden asettamiseksi tietyille maanomistajille.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön sanamuotoon liittyvät avoimet ilmaisut jättävät tulkinnanvaraisuuksia ja tämän vuoksi lainsäädäntö nojaa vahvasti oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytännössä omaisuudensuojaan liittyvät kysymykset on kuitenkin usein sivuutettu oikeuden perusteluissa. Lunastuslainsäädännön uudistamisessa oli tarkoitus parantaa lunastuskorvausten määräytymistä, mutta tämä ei ole vielä toistaiseksi toteutunut.

Tutkimuksessa havaitaan, että tuulivoimarakentamiseen liittyvän omaisuudensuojan täysimittaisen toteutumisen edellytyksenä on hallintotoiminnan laatuvaatimusten sekä yksityisten omaisuudensuojaa tukevien ympäristöperusoikeuden ja oikeusturvan täytyminen. Kaavoituksen valmistelulle annetaan korostettua painoarvoa oikeuskäytännössä. Osallisuuden määrittely havaitaan tärkeäksi tuulivoimarakentamiseen liittyvän oikeusturvan kannalta, mutta sen laajuuteen esitetään rajoitusmahdollisuutta yhteistyön laiminlyönnistä. Omaisuudensuojan paremmaksi ilmentymiseksi esitetään tarvetta yksilöidymmälle lainsäädännölle.

Avainsanat: tuulivoima, omaisuudensuoja, perusoikeudet, kaavoitus, itsehallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENNELUETTELO.....	XIV
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Aiheen taustaa	1
1.2 Tutkimustehtävä ja -kysymys.....	3
1.3 Tutkimuksen oikeudellinen viitekehys.....	5
1.4 Tutkimusmenetelmät	6
1.5 Aikaisempi tutkimus.....	8
2 OMAISUUDENSUOJAN JA TUULIVOIMARAKENTAMISEN OIKEUSTAUSTA.....	11
2.1 Omaisuudensuojasta yleisesti.....	11
2.2 Tuulivoimarakentamisen suunnittelu ja kaavoitus	14
2.3 Ympäristövaikutusten arviointi	20
2.4 Tuulivoimarakentamisen perustat EU:n lainsäädännössä	23
2.4.1 Oikeuskäytäntö Ruotsin tapauksessa	26
2.4.2 Oikeuskäytäntö Norjan tapauksessa	28
2.4.3 Vertailu Suomen lainsäädännön kanssa.....	30
2.5 Säännönmukaisuus tuulivoimarakentamisessa.....	33
3 TUULIVOIMA JA PERUSOIKEUDET	36
3.1 Omaisuudensuojakysymykset	36
3.1.1 Pakkolunastuskysymykset	40
3.2 Oikeusturva tuulivoimarakentamisessa.....	44
3.2.1 Muutoksenhaku.....	46
4. TUULIVOIMARAKENTAMISEN YHDYSKUNTANÄKÖKULMA.....	50
4.1 Julkishallinnon ympäristötavoitteista	50
4.1.1 Tuulivoiman tukijärjestelmät.....	54
4.2 Ympäristöperusoikeus yksityisen ja yhteisen välillä.....	56
5 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI	60
5.1 Maankäytön lainsäädännön ja uudistuksen arviointia.....	60
5.2 Keskeisiä ehdotuksia	63
5.3 Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö tuulivoiman kannalta	66
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	68

LÄHTEET

Kirjallisuus

Albrecht, Eerika; Viljanen, Jukka: Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2022 s. 80–95.

Breeze, Paul: *Wind Power Generation*. 1st edition. Amsterdam, Netherlands: Academic Press, 2016. Print.

Craik, Neil; Koivurova, Timo; Torkkeli, Minna: Ympäristövaikutusten arviointi kansainvälisessä katsannossa. *Ympäristöjuridiikka* 4/2011 s. 10–32.

Dröes, Martijn; Koster, Hans: Wind turbines, solar farms, and house prices. *Energy Policy*, Volume 155, 2021.

Ervasti, Kaijus: Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi. Edilex 2015.

Eskelinen, Sakari: Valitusoikeudesta Tuulivoimalaitosten lupapäätöksissä ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä arvioituna. *Ympäristöjuridiikka* 2/2005 s.7–27.

Falkenbach, Heidi et. al.: *Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus: Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys*. Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021.

Hallberg, Pekka et al.: *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 4., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2020. Print.

Halila, Leena., ja Aer, Janne: *Oikaisumenettely hallinnossa*. Helsinki: WSOYpro, 2011. Print.

Hirvonen, Ari: *Mitkä metodit? Opas oikeustieteiden metodologiaan*. 2011.

Hokkanen, Pekka; Jantunen, Jorma: *YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi*. Suomen ympäristö 2010.

Hovila, Ilari: *Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa*. Edilex 2013.

Iire, Tero: Suorat markkinatukijärjestelmät uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön käytön edistäjinä EU-alueella. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2010* toim. Tapio Määttä.

Jäntti, Anni: *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere University Press, 2016. Print.

Jääskeläinen, Lauri: Oikeustapauskommentti tapauksesta KHO 2019:125. *Rakennettu ympäristö* 4/2019.

Keinänen, Anssi; Väättänen, Ulla: *Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin?* Edilex 2015/7.

- Kovari, Paula: Suunnittelutarveratkaisu merituulivoiman sijoitusperusteena. *Ympäristöjuridiikka* 1/2014 s. 7–25.
- Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä: Finnpublishers Oy, 1990.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.
- Markkula; Turunen; Tuulentie; Nikula: Perinteinen ja paikallinen tieto maankäytön suunnittelussa – esimerkkinä Enontekiö: The Enontekiö Municipality in the Finnish Saami homeland as an example. *Alue Ja Ympäristö* 2020, 49(2), 145–161.
- Muraja, Alisa: Tuulivoimamelu tuulivoimarakentamista koskevassa hallinto-oikeuskäytännössä. 2016.
- Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edilex kirjat 2010.
- Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Edilex 2015.
- Pellonpää, Matti et al. Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2018. Print.
- Penttinen, Sirja-Leena; Talus, Kim: Johdatus Euroopan Unionin oikeuteen. Juvenes Print, 2016.
- Piekkala, Henriikka: Erityisregulaatio ja oikeusturva valitusprosessissa. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2017.
- Puhakka, Y. W.: Omaisuuden turvaa ja työvoiman suojelua koskevat säännökset hallitusmuodossa. Toivo Mikael Kivimäki 1886 5/6 1956: juhlaulkaisu. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys, 1956. Print.
- Romppanen, Seita; Huhta, Kaisa: EU:n ilmasto- ja energiaoikeus kestävyysmurroksen vauhdittajina. Edilex 2022.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. p. Helsinki: Talentum, 2011. Print.
- Savola, Pekka: Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. *Lakimies* 2/2022.
- Tuominen, Risto: Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta - esimerkkinä perustuslakivaliokunnan vuosien 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1 §:n omaisuudensuojaa. Edilex 2018.
- Utter, Robert: Ilmastonmuutoksen juridiikkaa tänään. *Ympäristöjuridiikka* 2/2009 s. 72–78.
- Utter, Robert: Lyhyt kommentaari ehdotetuista tuotantotuista uusiutuvilla energialähteillä tuotetulle sähkölle. *Ympäristöjuridiikka* 3/2010 s. 79–97.
- Äimä, Kristiina: Egendomsskydd och beskattning särskilt i belysning av Europadomstolens rättspraxis. *JFT* 5/2012. S. 479–489.

Wähä, Susanna: KHO 19.1.2018 taltio 138, diaarinumero 154/17. Rakennettu ympäristö -lehti 2/2018.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Fägerskiöld v Sweden 2008. ECHR 37664/04.

Euroopan unionin tuomioistuin

Komissio v. Irlanti (C-215/06)

Komissio v. Irlanti (C-261/18)

Van Gend en Loos v. Alankomaat.

Norjan korkein oikeus

HR-2021-1975-S, (case no. 20-143891SIV-HRET), (case no. 20-143892SIV-HRET) and (case no. 20-143893SIV-HRET) Appeal against Frostating Court of Appeal's reappraisal 8 June 2020.

Hallinto-oikeus

Vaasan Hao 17/0235/2

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2023:90

KHO 2023:62

KHO 2020:59

KHO 2019/918

KHO 2019/266

KHO 2019:143

KHO 2019:125

KHO 2019:108
KHO 2018/138
KHO 2017/33
KHO 2016:14
KHO 2015:138
KHO 2015:116
KHO 2013:183
KHO 2013:184
KHO 2012:1701
KHO 2005:12

Korkein oikeus

KKO 1990:98

Virallislähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS)

Euroopan Komission ilmastolaki (1119/2021)

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

Hallintolaki (434/2003)

Ilmastolaki (432/2022)

Kaivoslaki (621/2011)

Kuntalaki (410/2015)

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)

Laki uusiutuvan energian tuotantolaitoksien lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020).

Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010)

Lissabonin sopimus (2007/C 306/01)

Luonnonsuojelulaki (9/2023)

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Pariisin ilmastosopimus 2015

Sopimus Euroopan Unionin Toiminnasta

Suomen perustuslaki (731/1999)

Rakentamislaki (731/2023)

REPowerEU-suunnitelma 18.5.2022

Uusiutuvan energian tuotantolaitoksien lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä annettu laki (1145/2020)

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen direktiivi (2018/2001/EU)

Valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015)

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus.)

Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun laki (252/2017)

HE 71/2022 vp.: Hallituksen esitys laeiksi lunastuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 27/2022 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

HE 239/2022 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

HE 139/2022 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislain ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE luonnos 7.7.2021 laeiksi lunastuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

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

HE 268/2014 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 81/2006 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

OM022:00/2016.: Lunastuslain uudistaminen.

PeVL 67/2022 vp. – HE 76/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 66/2022 vp. – HE 239/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

PeVL 69/2018 vp. – HE 221/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 55/2018 vp. – HE 200/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 2/1986 vp. – HE 108/1985 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kaapelilähetystoiminnasta.

PeVL 181/1983 vp. – HE n:o 181. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi kunnallisista yleissairaaloista annetun lain 24 ja 32 §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Tuulivoima-kansalaisyhdistyksen lausunto asiassa VN/279/2018.

Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n lausunto asiassa VN/279/2018.

YmVM 8/2006: Ympäristövaliokunnan mietintö maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Verkkolähteet

About the wind farms on Fosen and the Supreme Court judgment - NIM (nhri.no). Norjan kansallinen ihmisoikeusinstituutio 2023. Osoitteessa: [https://www.nhri.no/en/2023/about-the-wind-farms-on-fosen-and-the-supreme-court-judgment/#:~:text=This%20judgement%20\(the%20Fosen%20judgment,where%20reindeer%20husbandry%20is%20practiced](https://www.nhri.no/en/2023/about-the-wind-farms-on-fosen-and-the-supreme-court-judgment/#:~:text=This%20judgement%20(the%20Fosen%20judgment,where%20reindeer%20husbandry%20is%20practiced). Viitattu 7.10.2023.

A year after Supreme Court verdict, Fosen wind farm still stands amid soaring energy crisis. The Barents Observer 2022: Osoitteessa: <https://thebarentsobserver.com/en/indigenous-peoples/2022/10/year-after-supreme-court-verdict-fosen-wind-farm-still-stands-amid>. Viitattu 18.8.2023.

Eduskunta hyväksyi rakentamisen päästöjä pienentävät ja digitalisaatiota edistävät lait:

Ympäristöministeriön tiedote 2023. Osoitteessa: <https://ym.fi/-/eduskunta-hyvakysi-rakentamisen-paastoja-pienentavat-ja-digitalisaatiota-edistavat-lait>. Viitattu 5.8.2023.

EU unveils wind power package. Which countries are leading the way, and which need the help?

Euronews Green 2023. Osoitteessa: <https://www.euronews.com/green/2023/09/13/winds-of-change-which-european-countries-are-generating-the-most-energy-from-wind#:~:text=When%20it%20comes%20to%20upcoming,strongest%20market%20for%20offshore%20wind>. Viitattu 9.11.2023.

Euroopan Unionin tuomioistuimen lehdistötiedote nro. 142/19 2019.

Euroopan parlamentti. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20220909IPR40134/parlamentti-tukee-lisatavoitteita-uusiutuvalle-energialle-ja-energiansaastolle>. Viitattu 23.7.2023.

Hallituksen vastaus valikysymykseen (VK 1/2022 vp) energia- ja polttoaineiden hinnasta. Työ- ja elinkeinoministeriö 2022. Osoitteessa: <https://tem.fi/-/hallituksen-vastaus-valikysymykseen-hallituksen-vastaus-valikysymykseen-energia-ja-polttoaineiden-hinnasta>. Viitattu 14.9.2023.

Ilmastovaikutusten arviointi MRL-uudistuksessa. Suomen ympäristökeskus 2021. Osoitteessa:

https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2021/01/MRL_ilmastovaikutusten_arviointi_raportti_taitettu_150121.pdf. Viitattu 5.11.2023.

Jätti-investoinnit seisovat: Tuulivoimayhtiö törmäsi kaameaan valitusrumba – ”Tässä päästään ikiliikkujatyypiseen tilanteeseen”. Kauppalehti 2020. Osoitteessa:

<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/jatti-investoinnit-seisovat-tuulivoimayhtio-tormasi-kaameaan-valitusrumba-tassa-paastaan-ikiliikkujatyypiseen-tilanteeseen/0db1241b-9cc8-4138-9c61-eeeacc5590b6>. Viitattu 9.9.2023.

Kaavoitusprosessit ja osallistuminen. Kauhavan kaupunki. Osoitteessa:

https://www.kauhava.fi/palvelut/kaavat_ja_kiinteistot/kaavoitusprosessi_ja_osallistuminen/voimaan_tulo. Viitattu 16.10.2023.

Kenraalin sanat tehosivat – Orpon hallitus tarttuu toden teolla Itä-Suomen tuulivoima-ahdinkoon. Yle 2023. Osoitteessa: <https://yle.fi/a/74-20037374>. Viitattu 20.8.2023.

Keski-Norjaan on nousemassa Euroopan suurin sisämaahan rakennettu tuulivoimama-alue – Poromies Terjelle se tarkoittaa laidunmaiden menetystä. Yle 2019. Osoitteessa: <https://yle.fi/a/3-10716161>. Viitattu 18.8.2023.

Kähkölän perustelumuistio. Ympäristöministeriö 2021. Osoitteessa:

<https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/99490>. Viitattu 18.9.2023.

Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriö 2013. Osoitteessa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>. Viitattu 18.10.2023.

”Maa menee puoli-ilmaiseksi”, sanoo metsänomistaja siirtolinjan alle jäävästä alasta – ”Lakipykälien mukainen korvaus käyttöoikeudesta”, kertoo tuulivoimayhtiö. Maaseudun tulevaisuus 2020.

- Osoitteessa: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/metsa/15b74af4-e5a6-5705-b0b2-3d83f875cc25>. Viitattu 11.9.2023.
- Metsänomistajat penäävät tuulivoimayhtiöiltä kunnan korvauksia maidensa sähkölinjakäytöstä – haluavat vuosivuokraa kertamaksun sijaan. Yle 2021. Osoitteessa: <https://yle.fi/a/3-12078624>. Viitattu 5.7.2023.
- Miten EU edistää uusiutuvaa energiaa. Euroopan parlamentti 2023. Osoitteessa: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20221128STO58001/miten-eu-edistaa-uusiutuvaa-energiaa>. Viitattu 17.11.2023.
- Norwegian Government apologises to Sámi reindeer herders on the Fosen peninsula. Osoitteessa: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norwegian-government-apologises-to-sami-reindeer-herders-on-the-fosen-peninsula/id2965357/>. Norjan hallitus. Viitattu 19.8.2023.
- Ohje tuulivoimalan rakentamisesta liikenneväylän läheisyyteen. Liikennevirasto 2012. Osoitteessa: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Tuulivoimalaohje.pdf>. Viitattu 13.9.2023.
- Osallistava ja osaava Suomi. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Valtioneuvosto. Viitattu 18.7.2023.
- Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriö, 2002. Osoitteessa: <https://ym.fi/documents/1410903/155128351/Opas+8+Osallistuminen+ja+vaikutusten+arviointi+maakuntakaavoituksessa.pdf/770974a9-28a1-5e2e-b26d-ff934ad97438/Opas+8+Osallistuminen+ja+vaikutusten+arviointi+maakuntakaavoituksessa.pdf?t=1680090277623>. Viitattu 20.10.2023.
- Pajukosken tuulivoimapuiston osayleiskaava. Ylivieskan kaupunki 2013. Osoitteessa: <https://www.ylivieska.fi/pajukosken-tuulivoimapuiston-osayleiskaava/>. Viitattu 10.10.2023.
- Rakenteilla olevat hankkeet. Tuulivoimayhdistys 2023. Osoitteessa: <https://tuulivoimayhdistys.fi/tuulivoima-suomessa/rakenteilla-olevat-hankkeet>. Viitattu 9.9.2023.
- Sähkön kulutus laski 6 % ja tuulivoiman tuotanto nousi uuteen ennätykseen vuonna 2022. Osoitteessa: <https://www.stat.fi/julkaisu/c18lmyfdcqgc70dukvv6dsrdd>. Tilastokeskus 2023. Viitattu 15.7.2023.
- Sähkönsiirto nielee pakolla maata maaseudun elinkeinolta. Maaseudun tulevaisuus 2023. Osoitteessa: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/maatalous/5d6684a2-2157-4967-a1aa-fa7ff1686cc9>. Viitattu 11.9.2023.
- The European Green Deal. Euroopan komissio 2022. Osoitteessa: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. Viitattu 4.10.2023.
- Tietoa Fosenin tuulivoimahankkeesta. Osoitteessa: <https://www.statkraft.com/about-statkraft/where-we-operate/norway/fosen-vind/>. Statkraft. Viitattu 18.8.2023.

Tuulivoimaa oikeisiin paikkoihin. Suomen luonnonsuojeluliiton tuulivoimaopas 2022. Osoitteessa: https://www.sll.fi/app/uploads/2022/02/SLL_tuulivoimaopas_2022_web.pdf. Viitattu 13.10.2023.

Tuulivoimaohje. Ohje tuulivoimalan rakentamisesta liikenneväylien läheisyyteen. Liikenneviraston ohjeita 8/2012. Osoitteessa: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Tuulivoimalaohje.pdf>. Viitattu 23.10.2023.

Tuulivoimaopas maanomistajille. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry 2022. Osoitteessa: https://www.mtk.fi/documents/20143/0/MTK_tuulivoimaopas_0507_LQ.pdf/84612c97-0bd1-8a49-6a11-ea33bc91e931?t=1657013354758. Viitattu 9.9.2023.

Tuulivoima Suomessa. Suomen Tuulivoimayhdistys ry 2020. Osoitteessa: <https://tuulivoimayhdistys.fi/tietoa-tuulivoimasta-2/tietoa-tuulivoimasta/tuulivoima-suomessa-ja-maailmalla/tuulivoima-suomessa#:~:text=Suomeen%20on%20rakennettu%20vuoden%202022,430%20megawatilla%20ja%20437%20tuulivoimalalla>. Viitattu 10.9.2023.

Turveyritykset hädässä: ”Turvetuotannon alasajo kääntyi hallitsemattomaksi, kun turpeen käyttö puolittui 10 vuoden sijasta 10 kuukaudessa.” Kaleva 19.5.2021. Osoitteessa: <https://www.kaleva.fi/turveyritykset-hadassa-turvetuotannon-alasajo-kaan/3676366>. Viitattu 14.9.2023.

”Tuulivoimaa rakennetaan tänä vuonna ennätystahtia – Suomeen on nousemassa lähes 350 voimalaa” Rakennuslehti 2022. Osoitteessa: <https://www.rakennuslehti.fi/2022/03/tuulivoimaa-rakennetaan-tana-vuonna-ennatystahtia-suomeen-on-nousemassa-lahes-350-voimalaa/>. Viitattu 13.7.2023.

Tuulivoiman aluetalousvaikutukset: Työllisyysluvut ja aluetalousvaikutukset eri elinkaaren eri vaiheissa. Ramboll 2019. Osoitteessa: <https://www.tuulivoimayhdistys.fi/media/tuulivoiman-alueetalousvaikutukset-29.4.2019.pdf>. Viitattu 20.10.2023.

Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöministeriö 2012. Osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41522/OH4_2012_Tuulivoimarakentamisen_suunnittelu_web.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Viitattu 19.10.2023.

Tuulivoimasta kunnille yli 17 miljoonan kiinteistöverotulot. Kuntalehti 2022. Osoitteessa: <https://kuntalehti.fi/uutiset/tuulivoimasta-kunnille-yli-17-miljoonan-kiinteistoverotulot/>. Viitattu 16.11.2023.

Tuulivoima tuo kuntien päästöt alas, ainakin paperilla – siksi Raahe on pienipäästöisempiä kuntia, vaikka siellä sijaitsee Suomen suurin päästölähde. Yle 2020. Osoitteessa: <https://yle.fi/a/3-11514466#:~:text=Tuulienergia-.Tuulivoima%20tuo%20kuntien%20p%C3%A4st%C3%B6t%20alas%2C%20ainakin%20paperilla%20E2%80%93%20siksi%20Raahe%20on,niit%C3%A4%20ei%20lasketa%20kunnan%20p%C3%A4st%C3%B6iksi>. Viitattu 9.11.2023.

Tuulivoimayhdistys. Osoitteessa: <https://tuulivoimayhdistys.fi/tuulivoima-suomessa/rakenteilla-olevat-hankkeet>. Viitattu 15.7.2023.

Ulkoministeriö. Valittaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Osoitteessa: <https://um.fi/valittaminen-euroopan-ihmisoikeustuomioistuimeen>. Viitattu 14.8.2023.

Uusiutuva energia Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö. Osoitteessa: <https://tem.fi/uusiutuva-energia#:~:text=Uusiutuvien%20energian%20loppukulutuksesta,yli%2050%20prosenttiin%202020%2Dluvulla>. Viitattu 6.9.2023.

Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvosto 2023. Osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/158702198/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf/2febf7a7-d5a1-6f17-df2d-95561de7a6de/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf?t=1686924779616>.

Varautumisen ministerityöryhmän tiedote. Valtioneuvosto 2022. Osoitteessa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/varautumisen-ministerityoryhma-paatti-toimista-energian-saatavuuden-varmistamiseksi-vihrean-siirryman-ja-investointien-vauhdittamiseksi-seka-polttoaineen-jakeluvelvoitteen-valiaikaiseksi-alentamiseksi>. Viitattu 18.9.2023.

LYHENNELUETTELO

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EU	Euroopan Unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 8/1976)
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
PeL	Perustuslaki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RES	Renewable Energy Sources (uusiutuvat energianlähteet)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen taustaa

Tuulivoimaa rakennetaan Suomessa enemmän kuin koskaan ennen. Vuonna 2022 suunniteltiin rakennettavaksi 344 uutta tuulivoimalaa, joiden ansiosta energiantuotannon kokonaiskapasiteetti tulisi puolitoistakertaistumaan vuoden aikana.¹ Tällä hetkellä rakenteilla olevien tuulivoimaloiden määrä on 437 ja ne valmistuvat vuosien 2022–2025 aikana eri puolille Suomea. Rakentaminen keskittyy pääosin Pohjanmaan alueelle; esimerkiksi Lestijärven kunnan alueelle suunnitellaan rakennettavan 69 uutta tuulivoimalaa vuoteen 2024 mennessä.² Tuulivoiman tuoma energiamäärä kasvoi 41 prosenttia vuodesta 2021 vuoteen 2022 tuottaen 14,1 prosenttia Suomen koko sähkön kulutuksesta vuonna 2022.³

Euroopan komission 55-valmiuspaketin ilmastolain mukaisesti jäsenvaltioiden tulisi nostaa uusiutuvien energianlähteiden osuutta niin, että EU:n alueen kokonaisenergiankulutuksen osuudesta 45 prosenttia olisi uusiutuvaa.⁴ Fossiilisista energialähteistä luopumista edesauttaa panostaminen esimerkiksi aurinko- ja tuulivoimaan. Myös EU:n ulkopuoliset vaikutteet toimivat insentiivinä päästä eroon fossiilisista polttoaineista. Venäjän aloittama sota Ukrainassa on lisännyt EU:n tahtotilaa päästä eroon riippuvuudestaan Venäjältä tuodusta energiasta. Tämä tahtotila on kirjattu selvästi Euroopan komission vuoden 2022 toukokuussa laadittuun REPowerEU-suunnitelmaan⁵, jonka tarkoituksena on energiariippuvuuden vähentämisen lisäksi mm. säästää energiaa, monipuolistaa tarjontaa ja korvata fossiiliset polttoaineet nopeuttamalla puhtaaseen energiaan siirtymistä Euroopassa. Tuulivoimasta kyseisessä suunnitelmassa puhutaan mm. niin, että sen toimitusketjuja on vahvistettava ja lupamenettelyjä nopeutettava.

Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan kuuluneet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväen Suomen tavoitteeseen pääsemiseksi hallitusohjelmaan laadittiin kohta *Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi*, jossa oli määritetty erääksi toimenpiteeksi kivihiiltä korvaavien

¹ Rakennuslehti 2022.

² Rakenteilla olevat hankkeet. Tuulivoimayhdistys 2023.

³ Tilastokeskus 2023.

⁴ Parlamentti tukee lisätavoitteita uusiutuvalle energialle ja energiansäästöille. Euroopan parlamentti 2022.

⁵ The European Green Deal. Euroopan komissio 2022.

investointien tukemista 18 miljoonalla eurolla hallituskauden aikana.⁶ Hallitusohjelman tavoitteisiin pääsemisen keinoihin oli kirjattu merkintä merituulivoimaloiden kiinteistöverotuksen keventämisestä. Tämän lisäksi tavoitteisiin asetettiin kasvattaa tuulivoiman osuutta Suomen energiatuotannosta ja purkaa tuulivoiman rakentamiseen liittyviä esteitä.⁷ Petteri Orpon hallituksen hallitusneuvotteluissa neuvottelema hallitusohjelma sisältää mm. tavoitteet lisätä tuulivoimaa sekä parantaa yleisesti maanomistajien asemaa.⁸

Asetetuista lähtökohdista voidaan ymmärtää, että tuulivoiman merkitys energialähteenä tulee olemaan vain suurempi tulevina vuosina. Vihreäksi katsotun energian merkitys kasvaa ilmastonmuutoksen pysäyttämisen ja Venäjän tuontienergiasta irtautumisen myötä. Tuulivoimalahankkeita on paljon vireillä sen takia, että tuulivoimalat tuovat kunnille tuloja esimerkiksi kiinteistöverotulojen kautta.⁹ Yhteisen päämäärän ollessa ympäristöystävällisempi energiatuotanto, tuntuu tuulivoima olevan helppo ratkaisu energiatuotannon muutostarpeisiin. Tuulivoimatuotannolle on suomen kielessä annettu jopa semanttisesti vihreää mielleyhtymää luova merkitys, kun tuulivoimaloiden yhteenliittymää kutsutaan usein tuulipuistoina. Tämä on omiaan luomaan kuulijassa jo ennakkomielleyhtymän tuulivoiman puhtaudesta ja ympäristöystävällisyydestä. Tuulivoimalahankkeiden tuottamat työpaikat muun muassa hankekehityksen osa-alueella, kaavoittamisessa, rakennusallalla, huollossa ja teknisen asiantuntijuuden tehtävissä luovat positiivista kehitystä tuulivoimala-alueiden läheisyyteen.

Tuulivoiman puolesta puhuu sekä kansallisen, että ylikansallisen julkishallinnon asettamiin ilmastotavoitteisiin pääseminen puhtaasti energiatuotannon kautta. Asiaan liittyy kuitenkin myös toinen näkökulma. Tuulivoimaan liittyy haittoja, kuten maisemallisia, melusta aiheutuvia, taloudellisia ja perustuslaillisia haittoja. Tuulivoimapuistot saattavat olla napakorkeudeltaan jopa 140 metriä korkeita ja roottorin halkaisijakin voi olla niin ikään 140-metrinen.¹⁰ Ne ovat suuren kokonsa vuoksi maisemaa muokkaavia elementtejä. Tuulivoimalan vaatima tila ei myöskään rajoitu pelkästään generaattoriosaan, vaan sähkön siirtämiseksi kantaverkkoon vaaditaan voimalinja. Voimajohdot rakennetaan maakaapelointina tai ilmajohtoina riippuen tuulivoimapuiston sijainnista ja koosta.¹¹

⁶ Valtioneuvosto 2017, s. 202.

⁷ Valtioneuvosto 2017, s. 37.

⁸ Vahva ja välittävä Suomi 2023, s.138.

⁹ Kuntalehti 2022.

¹⁰ Tuulivoima Suomessa, s. 6–7.

¹¹ MTK ry 2022, s. 22.

Yksityisten maanomistajien oikeudet saada nauttia omistamastaan maa-alueesta taloudellisesti ja muutenkin voivat kärsiä, mikäli tuulivoimapuistojen rakentamisessa ei mietitä tarkkaan kaikkia näkökulmia. Lainsäädännön on mahdollistettava ilmastotavoitteiden kannalta tärkeä tuulivoimarakentamisen tehokas toteutuminen, mutta kuitenkin otettava huomioon yksilöiden perustuslailliset oikeudet. Etenkin omaisuudensuojan toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota – yksityisten perusteltu luottamus oman omaisuutensa pysyvyyteen on turvattava julkishallinnon johdonmukaisilla toimilla. Olennaista on huomioida individualismi siinä mielessä, että yksityiselle ei aiheudu kohtuutonta rasitetta yhteisten etujen ajamisesta. Viime kädessä yhteisen edun tulee olla julkishallinnon turvaamaa, eikä yksityisen.

1.2 Tutkimustehtävä ja -kysymys

Tutkimustehtävänä tässä pro gradu -tutkielmassa on julkisoikeudellisesti tutkia tuulivoimarakentamista yksityisten perustuslaillisen omaisuudensuojan toteutumisen näkökulmasta. Vastakkain asettuvat julkisen vallan intressit saada ympäristöystävällistä energiatuotantoa sekä yksityisten perustuslaissa (731/1999) turvatut omaisuuden suoja sekä oikeusturva. Oikeusturvan tutkiminen on keskeistä siitä syystä, että sen toteutuminen tuulivoimarakentamisessa ei ole itsestäänselvyys. Tutkielmassa aion lainopillisin argumentein ottaa kantaa siihen, miten valtion ja yksityisten oikeudet jäsenyvät voimassa olevan lainsäädännön mukaan, ja miten maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) kokonaisuudistus¹² mahdollisesti vaikuttaa näihin kilpailevien oikeuksien suhteisiin.

Tutkielman tutkimuskysymys on *Miten tuulivoima voidaan toteuttaa Suomessa yksityisten omaisuudensuoja huomioiden?* Tutkimustehtävän ajankohtaisuus jäsenyyty julkisten toimijoiden osalta muun muassa energiantuottokysymyksissä, maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa sekä hiilineutraalisuustavoitteiden täyttämässä. Suomen energiainfrastruktuuria ollaan muokkaamassa omavaraisemmaksi johtuen Venäjältä saadun tuontienergiakaupan loppumisesta. Tässä tulee vastaan vihreään siirtymään liittyvät tavoitteet, joita tuulivoimalla kyetään toteuttamaan.¹³ Julkisille toimijoille tuulivoima näyttyy hyvältä tavalta saada lisää verotuloja sekä työpaikkoja kunnille. Tuulivoimarakentamisen lisääminen esimerkiksi

¹² Ks. Eduskunta hyväksyi rakentamisen päästöjä pienentävät ja digitalisaatiota edistävät lait 2023.

¹³ Ks. esim. Hallituksen vastaus välikysymykseen (VK 1/2022 vp) ja Valtioneuvoston varautumisen ministerityöryhmän tiedote 2022.

kaavoituksellisesti osoittamalla tuulivoimatuotannolle lisäalueita on sekä ympäristöteko että kansallisen energiantuotannon kehittämistä. Ympäristötekona se on kuitenkin kaksiteräinen, sillä tuulivoimalat muokkaavat esimerkiksi metsiä, kun tuulivoimalle tarvitsee säilyttää riittävät varoalueet. Varoalueen suuruudeksi tuulivoimaloiden osalta on määritetty sen kokonaiskorkeus lisättynä 30 metrillä.¹⁴

Yksityishenkilöille tuulivoimalat voivat tuottaa ongelmia, koska ne saattavat kaikessa massiivisuudessaan aiheuttaa maisemahaittoja ja kiinteän omaisuuden menetyksiä. Nämä voidaan kokea kohtuuttomina oikeuksiin puuttumisina. On myös mahdollista, että maanomistajilta pakkolunastetaan maata tuulivoimaloihin sekä niihin liittyvien siirtolinjojen tieltä. Tuulivoimarakentaminen on käsitettävä kokonaisuutena, joka voi aiheuttaa suoraan haittoja rakennettavan infrastruktuurin vuoksi ja välillisesti mm. meluvaikutusten takia. Yksityisille aiheutuvien haittojen tulisi olla aina kohtuullisia, minimoitavissa sekä vältettävä mikäli mahdollista. Vaikka subjektiiviset kokemukset oikeudenmenetyksistä saattavat joillekin olla mittaluokaltaan suuria, niin oikeudenmukaista toimintaa arvioitaessa on huomioitava tuulivoimarakentamiseen liittyvät ohjearvot, lupaperusteisuus, legaalius sekä odotusten mukainen prosessinkulku.

Vaikka tutkielma tulee käsittelemään omaisuudensuojaan liittyviä kysymyksiä, niin olennaisessa roolissa tulee olemaan myös oikeusturvaan ja ympäristöperusoikeuteen liittyvät kokonaisuudet. Oikeusturva on perustuslain 21 § mukaisesti ”—oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Oikeusturva liittyy aiheessa muun muassa kaavoitukseen haettavaan muutoksenhakuun, jolla käytännössä olisi mahdollista estää tuulivoimarakentaminen alueelle. Muutoksenhaku toimii valvovana jälkikäteisenä toimenpiteenä tuulivoimarakentamisen laillisuudelle ja asettaa erityisvaatimuksia lainmukaiselle rakentamisprosessille. Oikeusturvalla on vahva kytkös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen, joka on merkittävyytensä vuoksi syytä käsitellä omassa kappaleessaan.

¹⁴ Liikennevirasto 2012, s. 8.

1.3 Tutkimuksen oikeudellinen viitekehys

Tutkimuksen kannalta olennainen lainsäädäntö on pitkälti maankäyttö-, rakennus- sekä perustuslaissa. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen vuoksi on tarpeen huomioida muutokset nykyiseen rakennuslainsäädäntöön. Lainsäädäntö pysyy maankäytön osalta samansisältöisenä, mutta rakentamislakia uudistetaan vastaamaan paremmin digitalisaation ja ympäristötavoitteiden vaateisiin.¹⁵ Maankäytön osalta vuoden 2025 alusta tulee voimaan uusi alueidenkäyttölaki, joka on periaatteessa vanha maankäyttö- ja rakentamislaki ilman rakentamislainsäädäntöä. Vielä kuitenkin toistaiseksi maankäyttö- ja rakentamislaki on voimassa oleva alaa säätelevä säädöskokonaisuus, joten tässä pro graduussa viitataan siihen voimassa olevana lainsäädäntönä.

Oikeusturvaan liittyen on huomioitava kuntalain (410/2015) säädökset, sillä sen 135 §:n kunnallisvalituksella on mahdollista hakea muutosta kaavoitukseen. Kuntalaki asettaa julkisen kaavoitustoiminnalle rajoja, mutta myös suo tälle oikeuksia. Tuulivoimarakentaminen mahdollistetaan nimenomaan kaavoituksella, joten kunnallislaki on relevantti laki aiheen kannalta. Omaisuudensuojan yhteydessä kuntalaki, perustuslaki ja rakentamislainsäädäntö nivoutuvat loogisesti yhteen ja vain tarkastelemalla näitä yhtenä kokonaisuutena on mahdollista tuottaa vastauksia tutkielman tutkimuskysymykseen.

Tuulivoiman ylikansalliset suuntalinjat on liitetty EU-oikeuteen. Euroopan Unionin strategian mukaisesti se pyrkii olemaan neutraali päästöiltään vuoteen 2050 mennessä. Tätä tukemaan on asetettu muun muassa Euroopan Komission ilmastolaki (2021/1119). Asetetut tavoitteet pyritään saamaan lisäämällä puhtaan energian tuotannon osuutta ja toisaalta vähentämään fossiilisten energioiden käyttöä. Tähän Euroopan Unioni pyrkii ohjaamalla lainsäädäntönsä avulla jäsenvaltioita implementoimaan omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä vihreän energiantuotannon määrää. Vihreäksi siirtymän on EU:ssa asetettu ilmastoneutraaliuteen tähtäävän tiekartan muotoon (Green Deal) jolla EU haluaa osoittaa ympäristöystävällisemmän tulevaisuuden konkreettiset mahdollisuudet.¹⁶

Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely) on olennainen osa tutkimuksen oikeuslähteitä, sillä tuulivoimasta tulee kaavoitusvaiheessa toteuttaa ympäristövaikutusten

¹⁵ HE 139/2022 vp., s. 1.

¹⁶ Euroopan Komissio 2019.

arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukainen menettely. Tätä tulee käsitellä osana ympäristölainsäädäntöä, johon myös esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (527/2014) kuuluu. Ympäristöön liittyvänä tuulivoiman käsittelyssä tulee ottaa huomioon ympäristöoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden esityöt.

Koska tuulivoimaan liittyvä kansallinen lähdeaineisto on pitkälti teknistä, niin joudun tutkielmassa hakemaan oikeudellista näkemystä paljon uutisartikkeleista sekä eri verkkosivuilta. Tiedostan etenkin tuulivoimayhdistyksen kotisivujen käytön tieteellisen ongelmallisuuden lähdeaineistona, mutta otan sieltä tämä huomioiden tutkielmaan lähinnä objektiivista käytännön tietoa tuulivoimarakentamisen vaiheista. Uutisartikkeleiden sekä eri internetsivujen ja oppaiden aiheeseen liittyvä materiaali ohjaa alaan liittyvän oikeudellisen materiaalin yhteydessä tarkasteltuna tutkimuksen paremmin kohti tutkimuskysymykseen vastaamista.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Aiheen kannalta on luontevaa ottaa esille tilastotietoa tuulivoiman määrästä ja kokonaistehosta Suomessa. Se auttaa ymmärtämään tuulivoiman kokonaistilannetta sekä tulevaisuuden näkymiä. Osaltaan tämä alleviivaa aiheen ajankohtaisuutta; suuret tuulivoimalavolyymit tuovat tarpeen tutkia alaan liittyvää oikeutta. Tilastotietoihin pohjaamalla tuulivoimaa käsittelevä oikeus konkretisoituu koskemaan energiantuotantosektoria, jolla on tulevaisuudessa enemmän merkitystä tulevaisuuden energiantuotannossa. Pelkät tilastot eivät kuitenkaan kerro rakentamisen taustalla olevista hallinnon insentiiveistä, eikä pääasiallisesti julkisoikeudelliseen tutkielmaan sopisikaan liika tilastokäsittely. Tämän takia metodi on lähtökohtaisesti käytössä vain alun aiheen esittelyvaiheen pohjustuksena.

Tutkimusongelman ratkaisuun pääsen tutkimalla relevantteja oikeuslähteitä ja aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta oikeusdogmatiikan avulla. Lainoppi antaa parhaimmat lähtökohdat tutkimuksen onnistumiselle, sillä se sopii metodina parhaiten systematisoimaan tuulivoimarakentamisen ja omaisuudensuojan suhdetta. Lainopilla tutkimuksessa pyritään metodin mukaisesti tulkitsemaan ja systematisoimaan voimassa olevien oikeusnormien sisältöä.¹⁷ Lakien esityöt ja ympäristöministeriön julkaisut ovat tärkeässä roolissa. Tutkimuksessa tarkastellaan uuden rakennuslain, että nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) esitöitä. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus vaikuttaa

¹⁷ Hirvonen 2011, s. 22.

tutkielmaan niin, että monet vanhemmista oikeuslähteistä pohjaavat tekstinsä nykyisen MRL:n säädöksiin ja tämän vuoksi osa tiedosta saattaa vanhentua.

Koska Suomen oikeusjärjestelmässä eletään vahvasti kansainvälisen oikeuden alaisuudessa, niin tätä varten on otettava muutamia tapaoikeudesta relevantteja tapauksia ja pohtia niiden sovellettavuutta Suomen oikeudellisiin olosuhteisiin. Tapauksia on tapahtunut valtioissa, joissa oikeusjärjestelmä on erilainen kuin Suomessa, minkä vuoksi tapausten oikeudellisten päätelmien asettaminen Suomen kontekstiin voi olla haastavaa. Tämän vuoksi tutkimuksessa pyritään löytämään vertailtavaa tapaoikeutta lähtökohtaisesti muista pohjoismaista. Vertaamalla toisen valtion ja Suomen eroavaisuutta aiheessa voidaan kuitenkin mahdollisesti johtaa argumentteja Suomen vastaavasta lainsäädännöstä, joten näiden käsittely on tärkeää. Tältä osin metodeissa on hieman oikeusvertailevaa otetta, mutta tutkimuksen oikeusvertailu rajataan lyhyeksi. Euroopan Unionin oikeuden dynaamiseen luonteeseen kuuluu tapaoikeus, joten sen vuoksi on tärkeää luoda katsaus keskeisimpiin alan oikeustapauksiin.

Aiheen ollessa tiukasti sidoksissa ympäristöoikeuteen, pyrin hyödyntämään pluralistista metodologiaa. Kansallinen ympäristöoikeuden asiantuntija Tapio Määttä esimerkiksi määrittää metodologisen pluralismin menetelmälliseksi avoimuudeksi, monimuotoisuudeksi ja moniarvoisuudeksi.¹⁸ Nämä ovat tärkeitä arvoja, jotka haluan määrittävän laajemmin koko opinnäytetyötä. Tarkoitin tällä sitä, että käsittelyssä pyrin pitämään nämä arvot läsnä käsitellen aiheita mahdollisimman objektiivisesti. Menetelmien monimuotoisuudesta voidaan käyttää myös menetelmätriangulaation termiä, jolla kuvataan eri tutkimustoimintatapojen soveltamista samassa tutkimuksessa. Triangulaation käyttö on katsottu olevan perusteltua silloin, kun menetelmien yhdistämisen avulla tutkittavasta kohteesta on mahdollista saada tarkempi kuva kuin vain yhteen menetelmään tukeutumalla.¹⁹ Tuulivoimahankkeisiin liittyy merkittävää yhteiskunnallisuutta, jolloin pelkkä oikeuden sisäinen maailma ei riittäisi kuvastamaan niitä olosuhteita, jotka tuulivoimarakentaminen pitää sisällään. Olosuhteita, kuten rakentamisprosessin laajuutta, tuulivoimatuotannon kansallista lukumäärää sekä sähköntuotannon erityispiirteitä ymmärtämättä ei perustuslainmukaisuudesta voisi johtaa riittävästi perusteltuja johtopäätöksiä.

¹⁸ Määttä 2015, s. 2.

¹⁹ Keinänen & Väättänen 2015, s. 14.

Puhtaasti lainopillisen tutkimuksen sijaan on hyvä toteuttaa muun ohessa esimerkiksi vaikuttavuustutkimusta. Tähän ohjaa julkisuudessa esiintynyt tyytymättömyys maankäyttö- ja rakennuslain säädännälliseen riittämättömyyteen normistona, joka takaisi mm. perustuslain omaisuudensuojan turvan. Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen kansainvälisessä tutkimuskentässä on viime vuosina ajautettu lisäksi enemmän tutkimaan vaikuttavuutta sekä implementaatiota.²⁰ Tutkielmassa toteutetaan vaikutusten arviointi kannanottoina, jotka tutkielmassa ohjataan lainsäätäjälle. Tarkoituksena tällä metodologisella valinnalla on tuotettua suosituksia, joilla lainsäädännössä voitaisiin korjata nykytilanteen maankäyttö- ja rakentamislainsäädäntöön liittyviä ongelmia.

1.5 Aikaisempi tutkimus

Aiheeseen liittyvät tutkimusaukot ovat tuulivoimarakentamiseen liitettyjen energiatuotannon ympäristöystävällisyyksien ja perusoikeuksien yhteensovittamisessa. Käytännössä aiempaa tutkimusta on jonkin verran tuulivoiman ympäristövaikutuksista, sekä teknisistä ominaisuuksista, mutta omaisuudensuojaan tai oikeusturvaan liittyvää tuulivoimarakentamisen tutkimusta ei ole paljon. Moni tuulivoimaan liittyvä tutkimus on 2000-luvun alkupuolelta, minkä vuoksi kaikki artikkeleihin liittyvät aspektit eivät välttämättä ole relevantteja. Tuulivoima on muutamassa vuodessa kehittynyt huomattavasti niin tekniikaltaan kuin määrältään. Esimerkiksi vuonna 2005 tehtyjen tutkimuksien aikaan sekä tuulivoima- että lainsäädäntöympäristö Suomessa oli erilainen. Tuon jälkeen on tullut esimerkiksi lainsäädäntömuutoksia hankeaikojen pituuksiin, ja tuulivoimalla tuotetun sähkön määrä on moninkertaistunut.²¹

Perinteisesti aiheeseen liittyvä tutkimus on kuin itsestään syntynyt oikeuskäytännön kautta, sillä tuulivoiman hallintoprosessiin liittyvää kansallista oikeuskäytäntöä on jonkin verran.²² Tuulivoimalaitosten vaikutusten alaisuuteen kuuluvat henkilöt ovat valittaneet oikeuksiinsa puuttumisesta. Valittajat ovat kuitenkin harvemmin valittaneet suoraan omaisuuden suojaan liittyvillä syillä, vaan pikemminkin he ovat ottaneet esille tuulipuistosta omistamalleen tontille aiheutuvan meluhaitan.²³ Tämänkaltainen haitta kuuluu suoraan esimerkiksi perustuslain 10 § takaamaan kotirauhan turvan alaan.

²⁰ Ks. Määttä 2015, s. 14.

²¹ Tuulivoimayhdistys, 2023.

²² Esim. haulla *tuulivoima* tulee korkeimman hallinto-oikeuden tapauksia Finlex-hakutuloksiin 96 kappaletta.

²³ Ks. esim. Muraja, 2016.

Lisäksi mikäli tuulivoimarakentamisen eri vaiheita tarkastellaan, niin rakentamiseen olennaisesti liittyvästä ympäristövaikutusten arvioinnista on toteutettu lukuisia eri tutkimuksia ja vaikutusten arviointeja.²⁴ Ympäristöministeriö muun muassa tilasi vuonna 2010 YVA-menettelyä koskien arvioinnin lainsäädännön toimivuudesta Suomen ympäristökeskukselta.²⁵ YVA-menettelyn tärkeys rakentamisen hankevaiheen suunnittelussa on korostettu, minkä vuoksi ympäristöoikeuden asiantuntijat ovat nähneet tarpeelliseksi arvioida tämän toteutumista myös itseohjautuvasti. Tästä esimerkkinä on artikkeli kansainvälisestä katsannosta ympäristövaikutusten arvioinnin alaan, jossa tutkittiin YVA-lain toimivuutta rajat ylittävissä tilanteissa.²⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain lainsäädäntöuudistus tuottaa uutta tarvetta evaluoida perustuslaillisia kysymyksiä. Mikäli uudistuksen ei voida katsoa johtavan tuulivoimarakentamisen ongelmakohtiin parannuksia, niin tutkielmassa pyritään tuottamaan mahdollisia vaihtoehtoja uudistamistarpeiksi. Voimassa olevan lainsäädännön olennaisimmat vaikutukset pyritään arvioimaan siinä kontekstissa, missä tämänhetkinen oikeuskenttä on. Tällä tarkoitan sitä, että miten lainsäädännössä määritetään lainkäyttäjien sekä oikeuskäsittelyiden asianomistajien käyttäytymistä. Lainsäädännön sanamuodon merkitystä ei voi sivuuttaa, sillä se ohjaa vahvasti etenkin tuomioistuinten toimintaa. Heikommin velvoittavat oikeuslähteet sen sijaan voivat jäädä joissain tapauksissa soveltamatta ja mikäli tälle on olemassa varteenotettava mahdollisuus, niin osallisten on vähintäänkin otettava tämä mahdollisuus huomioon asian ominaispiirteitä arvioidessaan.

Aiemman tutkimuksen huomiona esitän, että uuden aiheeseen liittyvän tutkimuksen kysymys on koostuttava oikeudellisen punninnan arvioinnista; onko kulloinkin kyseessä olevassa asiassa yksityisen perusoikeuden merkitys turvattava, vai meneekö julkisen oikeuden loukkauksella saavutettu yhteinen hyvä tämän edelle. Tähän ei ole juurikaan otettu kantaa, vaikkakin aiheetta on käsitelty epäsuorasti muun muassa kaavoitukseen liittyvän yksityisten muutoksenhaun kautta.²⁷ Asia päättyy lopulta suhteellisuusharkinnaksi, eli ovatko yksityisten oikeuksiin puuttuminen oikeudenmukaisessa suhteessa saavutettuun päämäärään nähden. Kantaa ei välttämättä ole haluttu ottaa, koska rajanvedon tuominen tarkkarajaiseksi sanamuodoksi on erittäin hankala tehtävä. Objektivistien mittapuiden luonti kaikkiin yksityistapauksiin ei välttämättä ole mahdollista, mutta tällä tutkimuksella yritän toteuttaa eroa aiempiin tutkimuksiin pyrkien havaitsemaan tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, jotka tuomioistuinten tulisi suhteellisuuspunninnassa huomioida.

²⁴ Ks. esim. Ervasti, 2015.

²⁵ Hokkanen et. al. 2010, s. 4.

²⁶ Craik et. al. 2011.

²⁷ Ks. Eskelinen, 2005.

Päämäärällisesti tuulivoimalla saavutetaan ympäristöystävällisyyttä, puhdasta energiaa, omavaraista energiatuotantoa ja elinvoimaa rakennusalueelle.²⁸ Tarkoituksien haastaminen omaisuudensuojalla on jätetty kauttaaltaan oikeustutkimuksessa avoimeksi, joten tässä tutkielmassa yritän luoda oikeuksien vastakkainasetteluun soveltuvia tulkintakannanottoja. Hyvien päämäärien suhteuttaminen omaisuudensuojaan tulee sisältää tutkielmassa määrittelemäni vähimmäisvaatimukset suhteellisuusarvioinnille.

Tutkimusta tarvitaan lisää nykytilan arvioinnista ja siitä, miten uusi rakentamislaki (751/2023) on ottanut huomioon tuulivoimarakentamisesta aiheutuvia oikeudellisia ongelmia. Kuntalain, sekä maankäyttö- ja rakennuslain avoimet säännökset ovat omiaan luomaan rakennetta, jossa nojataan oikeuskäytäntöön. Tämä voi koitua ongelmaksi, mikäli oikeuskäytännössä ei oteta kantaa riittävän laajasti eri kysymyksiin. Tarvitaan edelleen suosituksia sisältävää tutkimusta, sillä avoimeksi jätetyt käsitteet muun muassa kuntalain useassa pykälässä mainitusta *itsehallinnosta* tai maankäyttö- ja rakennuslain *yleisestä edusta* vaativat määrittämistä tuulivoimarakentamisen kontekstissa.

²⁸ Ks. Tuulivoiman aluetalousvaikutukset 2019.

2 OMAISUUDENSUOJAN JA TUULIVOIMARAKENTAMISEN OIKEUSTAUSTA

2.1 Omaisuudensuojasta yleisesti

Tutkimuskysymyksen luonteen vuoksi on luontevaa aloittaa käsittelyosio omaisuudensuojan määrittämisellä yleisoikeudellisesti. Tämän kappaleen tarkoitus on toimia pohjustuksena sille, miten omaisuudensuoja on kehittynyt ja mitkä siihen liittyvät erityispiirteet ohjaavat säännöksen käyttöä lainkäytössä. Omaisuudensuojan liittyvien yleisen käsitteenmäärittelyn ja yleisten lainalaisuuksien käsittely on luonteva aloitus tutkielman keskiössä olevalle tuulivoimarakentamiselle.

Perustuslain 15 § sekä EIS 1 pöytäkirjan 1 § turvaavat oikeuden omaisuudensuojaan. Omaisuudensuoja takaa perustuslain mukaan yksityisille oikeuden nauttia omaisuudestaan kenenkään sitä riistämättä oikeudetta. Omaisuudensuojan turvan laajuutta ei voida määrittellä pykälän ensimmäisen momentin perusteella, vaan sen on ymmärrettävä laajasti.²⁹ Yksilön omaisuuden määrittää varallisuusarvoiset edut ja omistusoikeus.³⁰ Omaisuudensuojan säännös ei suojaa pelkästään kokonaista omaisuuserää, vaan omistusoikeuden vähentäminen ja rajoittaminenkin realisoi puuttumisen omaisuuteen.³¹ Omistusoikeus kattaa ne oikeudet, jotka kuuluvat omistajalle itselleen ja eivät ole omistuksesta erotetut.³² Omistusoikeuden suoja ei sen sijaan nauti rikoksin hankittu omaisuus tai spekulatiivinen omaisuus. Spekulatiivinen omaisuus on jotain, jota asianomaisella ei ole vielä, vaan jonka hän ainoastaan tietyn epävarman ehdon täytyessä voi saada omistukseensa.³³

Omaisuudensuojan omistusoikeuden käsite voidaan jaotella kahdeksi eri alaoikeudeksi: tosiasialliseksi käyttöoikeudeksi ja omistajan staattiseksi hallinto-oikeudeksi.³⁴ Tosiasiallinen käyttöoikeus antaa kiinteistön omistajalle oikeuden määrätä omaisuutensa käytöstä oikeustoimin ja oikeuden hyödyntää maa-alueen luonnonvaroja (kuitenkin ottaen huomioon erityislait kuten kaivoslaki [621/2011]). Tämä tosiasiallinen käyttöoikeus voi olla myös rajoitettua, mikäli omaisuuteen annetaan esimerkiksi sopimuksen kautta toiselle oikeus nauttia omaisuudesta. Tällöin

²⁹ Äimä 2012, s. 481.

³⁰ PeVL 2/1986 vp., s. 5.

³¹ Ks. esim. PeVL 181/1983 vp & PeVL 2/1986 vp.

³² Lainkirjoittajan opas (37/2013), kohta 4.2.10.

³³ Puhakka 1956, s. 253.

³⁴ Kultalahti 1990, s. 26.

toinen saa sopimuksissa määrätyin osin oikeuden nauttia omaisuudesta ja tämä korreloi positiivisesti hänen omistusoikeuden alaansa saavutetun käyttöoikeuden kautta. Mikäli myönnetty käyttöoikeus on kollisiossa alkuperäisen omistajan käyttöoikeuden kanssa, niin voidaan myös katsoa hänen omistusoikeutensa alan kaventuneen. Omistajan staattinen hallinto-oikeus on määritelmä sille yksinomaiselle vallalle, mitä omistajalla on primäärisesti suhteessa omaisuuteensa.³⁵

Omaisuudensuoja on historiallisesti Suomalaisessa oikeusperinteessä sisällytetty vapausoikeuksien alaan.³⁶ Vuoden 1993 perustuslakiuudistuksessa mainittiin siitä, että viimeisen kahden vuosikymmenen aikana (vuodesta 1993) perusoikeuksista poikkeamista koskevista erityislaeista noin 80 prosenttia koski omaisuudensuojaa.³⁷ Myös perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä valtaosa ratkaisuista on käsitellyt nimenomaan omaisuudensuojaa.³⁸ Yksityisen saamaa perusoikeusturvaa ei ole haluttu kuitenkaan säilyttää ehdottomana, vaan omaisuudensuojan aseman rajoittaminen on tehty mahdolliseksi erityislaeilla.³⁹ Omaisuudensuojan sääntelyssä saattaa olla kyse myös yksityisten välisten oikeussuhteiden järjestämisestä niin, että toisen yksityisen omaisuudensuoja ei muodostuisi ongelmaksi toisen yksityisen toiminnan toteutumiselle.⁴⁰ Tästä Tuominen mainitsee artikkelissaan esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnon⁴¹, jossa määritettiin mahdolliseksi poiketa omaisuudensuojan perusoikeudesta tavallisella lailla, kun häiriötä tai puuttumista voitiin tämän osalta pitää vähäisenä.

Omaisuudensuoja ei ole rajoittamaton oikeus, mutta sen rajoittamiseksi tulee täytyä sille asetetut rajoitusehdot. Sen on oltava hyväksyttävää perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta ja sen rajoittamisella on saavutettava lopputulos, joka tuottaa perusteen rajoittamiselle.⁴² Nämä toimivat yleisinä edellytyksinä kaikille perustuslain rajoittamisille. Omaisuudensuojan pykälän toiseen momenttiin liitetty lakivaraus pakkolunastuksesta voi myös toimia perusteena rajoittamiselle, jolloin pakkolunastuksen hyväksyttävyys määräytyy tätä koskevien erityislakien ja kyseisen tilanteen ominaispiirteiden mukaan.

³⁵ Kultalahti 1990, s. 26.

³⁶ HE 309/1993 vp., s. 5.

³⁷ HE 309/1993 vp., s. 30.

³⁸ Länsineva 2002, s. 43–44.

³⁹ Esim. HE 309/1993 vp., s. 63.

⁴⁰ Tuominen 2018, s. 7.

⁴¹ PeVL 42/2013 vp., s. 3.

⁴² Lainkirjoittajan opas (37/2013) kohta 4.1.13.

Mikäli julkinen valta päättää puuttua omaisuudensuojaan, niin sen on täytettävä perustuslain yleiset rajoitusperusteet. Nämä periaatteet ovat: 1) lailla säättämisen vaatimus 2) täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus 3) hyväksyttävyyden vaatimus 4) ydinalueen koskemattomuusvaatimus 5) suhteellisuusvaatimus 6) oikeusturvavaatimus sekä 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.⁴³ Näiden ehtojen täyttyminen on katsottu olevan yleiset perusoikeuksille toteutettavien rajoitusten asettamisen edellytykset. Ideana on pitkälti säilyttää julkisella vallalla vaade toteuttaa asiaan liittyen kokonaisarviointia sekä arviointia siitä, onko asetettu päämäärä soveltuvassa suhteissa toimiin, joilla rajoitetaan yhtä oikeusjärjestyksen perustaa. Perusoikeuden rajoittaminen on aina oltava perusteltavissa. Nämä perusteet eivät kuitenkaan riitä, vaan omaisuudensuojan rajoittamisen on tapahduttava aina lain nojalla.⁴⁴

Omaisuudensuojan lailla rajoittamisen laajuuden arvioinnissa on historiallisesti käytetty mittapuuna sitä, että miten esimerkiksi lakiehdotus loukkaa omaisuuden *normaalista, kohtuullista ja järkevää käyttämistä*.⁴⁵ Lainkäyttäjät ovat halunneet jättää omaisuudensuojan alan avoimeksi, koska uskoivat oikeuskäytännön määrän riittävän määrittämään tämän toteutumisen yhteiskunnassa.⁴⁶ Näin ollen omaisuuden nauttimista koskevien ominaisuuksien määrittäminen on jäänyt oikeuskäytännön harkintaan, eikä niitä ole määritelty säädöksin. Tapaoikeuteen tukeutuminen omaisuudensuojan suhteen vaikuttaa siihen, että oikeuskäynnillä on suurempi merkitys siihen liittyvien asioiden ratkaisussa. Ennen oikeuskäytäntöä kulloistakin tilannetta vastaavasta tapauksesta osapuolilla ei voi olla täydellistä tietoa oikeuskäynnin lopputuloksesta, vaikka yleiset opit tulevat muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnoista.

Kansalliseen perustuslain säädökseen sisältyy kvalifioitu lakivaraus, joka saattaa mahdolliseksi laista poikkeamisen pakkolunastuksen takia yleiseen tarpeeseen säädetyllä lailla. Hallituksen esityksessä tätä on kutsuttu pakkolunastuslausekkeeksi.⁴⁷ Tällä pakkolunastuslausekkeen tarkoittamalla säädetyllä lailla tarkoitetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (603/1977). Lunastuslaiksi kutsutulla lailla tarkennetaan maankäyttö- ja rakennuslain määrittämää pohjaa lunastustoimenpiteille. Vaikka lunastuslakia pidetään maankäyttöalan yksityiskohtaisempaan erityislainsäädäntönä, niin siihenkin liittyy tarkkarajaisuuden puutteen osalta ongelmallisuuksia. Näitä ongelmia käsittelemme pakkolunastuksia käsittelevässä luvussa 3.1.1 enemmän.

⁴³ PeVM 25/1994., s. 5.

⁴⁴ HE 309/1993 vp., s. 62.

⁴⁵ Länsineva 2002, s. 45.

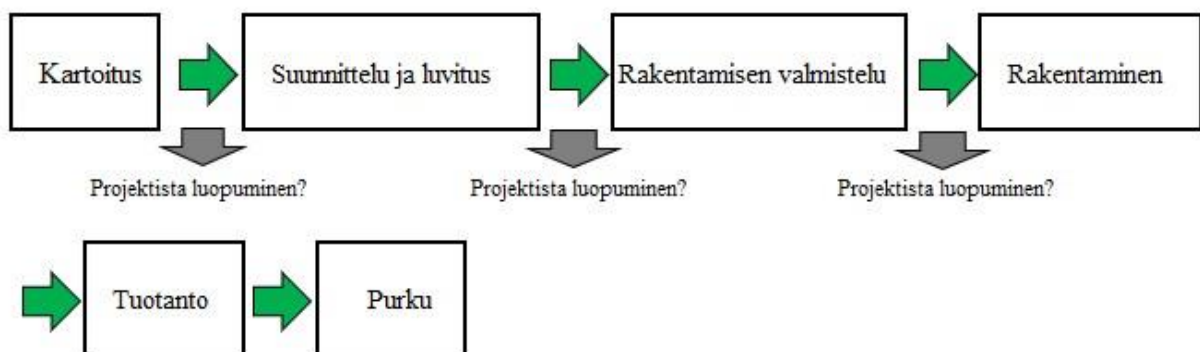
⁴⁶ HE 309/1993 vp., s. 62.

⁴⁷ HE 309/1993 vp., s. 62.

2.2 Tuulivoimarakentamisen suunnittelu ja kaavoitus

Kansallisesti tarkasteltuna tuulivoimarakentamiseen liittyvä lainsäädäntö koostuu pitkälti kaavoitukseen, maankäyttöön sekä ympäristövaikutusten arviointiin liittyvästä sääntelystä. Varsinaista tuulivoimalakia ei Suomessa ole, vaan tämä määräytyy muun rakentamisen tavoin MRL:n nojalla. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on lisätty erityissäädäntää tuulivoimalle, sillä on haluttu selkeyttää MRL:n säännöksiä tuulivoimasta sekä sujuvoittaa siihen liittyviä viranomaisprosesseja.⁴⁸ Tämän vuoksi MRL:ään lisättiin 1.4.2011 voimaan tullut tuulivoimayleiskaavaa koskeva luku 10 a.

Jotta tuulivoimarakentamista voidaan ymmärtää lainsäädännöllisessä kontekstissa, on se hyvä sisäistää eri vaiheita sisältävänä prosessina. Tämä on tärkeää siitä syystä, että eri prosessin vaiheisiin kohdistuu eriäviä oikeudellisia erityispiirteitä esimerkiksi muutoksenhaun mahdollisuuden kautta. Rakentamisen prosessi alkaa kartoitusvaiheella, jossa tuulivoimayhtiö tekee esiselvityksiä mm. maanvuokraamisesta sekä kunnan tahtotilasta. Kartoitusvaiheen jälkeen koittaa prosessin suunnittelu- ja luvitusvaihe, jossa prosessi käy läpi kaavoituksen sekä YVA-menettelyn. Tämän vaiheen jälkeen alkaa rakentamisen valmistelu, valitun tuulivoimalatyyppin jälkeen itse rakentaminen sekä lopuksi tuotantovaihe. Kun sähköä on ihannetilanteessa saatu tuotettua monia vuosia, koittaa lopuksi tuulivoimaloiden purku ja mahdollisesti uusien pystyttäminen.⁴⁹ Projektista on mahdollista luopua aina rakentamiseen asti pelkillä työvoimakustannuksilla.



Kuva 1: Tuulivoimaprojektin eri vaiheet. (MTK tuulivoimaopas maanomistajille 2022, s. 6–7.)

⁴⁸ HE 141/2010 vp., s. 6.

⁴⁹ MTK ry 2022, s. 6–7.

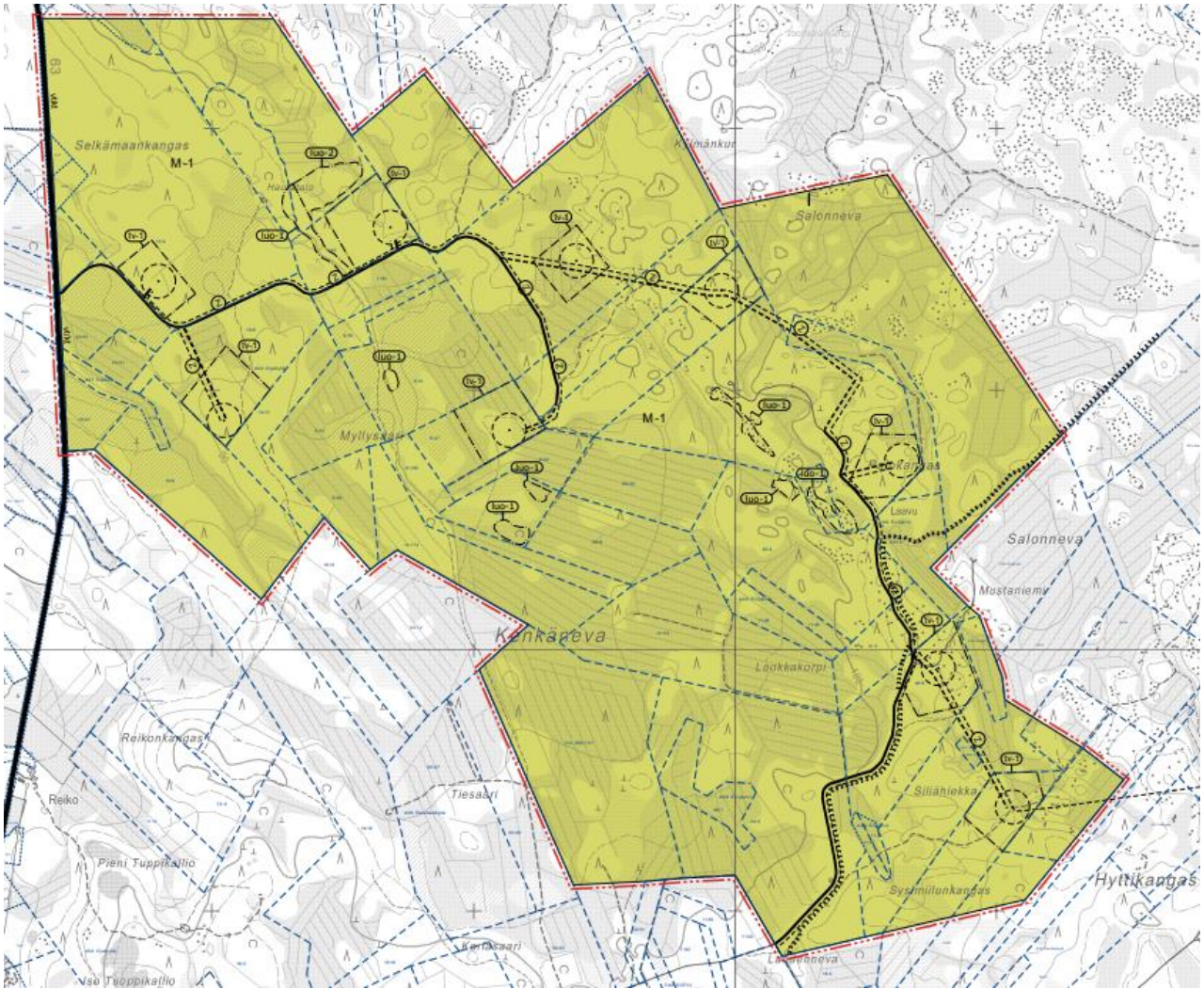
Tuulivoimaloita voidaan rakentaa MRL 77 a §:n ja 137 §:n mukaan joko yleiskaavoilla tai suunnittelutarveratkaisulla. Suunnittelutarveratkaisun on katsottu kuitenkin harvemmin toimivan tuulivoimarakentamisessa, sillä sen kautta on mahdollista rakentaa vain pieniä tuulivoimaloita.⁵⁰ Yleiskaavasta muodollisesti eriävänä voidaan pitää tuulivoimayleiskaavaa, joka on käytännössä yleiskaava, johon on lisäksi merkitty potentiaaliset alueet tuulivoimaloille. Tuulivoimarakentamista ohjaavassa yleiskaavassa esitetään kaava-alueilla tuulipuiston vaatimat tieyhteydet, kaapelien sijainnit sekä muu olennainen rakentamiseen vaikuttava maankäyttö.⁵¹ Yleiskaavalla ohjataan maankäyttöä sekä rakentamista alueella; oikeusvaikutteista yleiskaavaa pidetään kunnan strategian toteuttamisvälineenä.⁵² Tämän yleisen luonteen takia yleiskaavan hyväksynnästä päätetään nimenomaisesti kunnanvaltuustossa, eikä hallituksessa.

Alla on kuvattu tuulivoimayleiskaavan piirteet havainnollistavana esimerkkinä Pajukosken tuulivoimapuiston osayleiskaava, johon tuulivoimapuistojen alueet on merkitty tv-1 sekä nelikulmaisilla katkoviivamerkinnöillä. Tuulivoimalaitosten ohjeelliset paikat on merkitty ympyrän mallisin katkoviivoin. Mittakaavana kaavassa on 1:10 000, eli yksi senttimetri vastaa yhtä metriä.

⁵⁰ Hallberg et al. 2020, s. 591.

⁵¹ Tuulivoimarakentamisen suunnittelu 2016, s. 31.

⁵² Hovila 2013, s. 8.



Kuva 2: Pajukosken tuulivoimapuiston osayleiskaava. (Ylivieskan kaupunki 2013.)

MRL 35 §:n mukaan yleiskaavassa on tarkoitus ohjata kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteistä ohjaamista. Kaavoitusprosessi sisältää aloitus-, valmistelu-, ehdotus-, ja hyväksymisvaiheet.⁵³ Aloitusvaiheessa kaavassa toteutetaan MRL 9 §:n mukainen vaikutusten arviointi kaavaa laadittaessa. Maankäyttö- ja rakennusasetuksella 1 §:n tarkennetaan MRL:n tarkoittamia vaikutuksia; Aloitusvaiheen vaikutustenarvioinnissa selvitetään suunnitelmasta aiheutuvat välilliset ja välittömät vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;

⁵³ Tuulivoimarakentamisen suunnittelu 2016, s. 19.

- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön;
- 6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittämiseen.

Maankäyttö- ja rakennusasetukseen perustuen vaikutuksia on siis arvioitava laajasti ja kyseessä on monen huomioon otettavan tekijän kokonaisuus. Kokonaisarviointiin liitetyt vaatimukset on otettava ympäristön ja alueen asukkaiden vuoksi huomioon, jotta prosessi toteutuu lainmukaisessa järjestyksessä. Lain esitöissä on korostettu, että MRL ei edellytä vaikutustenarvioinnilta eri vaihtoehtojen läpikäyntiä, mutta vaikutusten riittävän selvittämisen vuoksi se voi olla tarpeen.⁵⁴ Lisäksi esitöissä mainitaan siitä, että vaikutusten selvittämisen tarkkuus riippuu kyseessä olevan kaavan tarkkuudesta.⁵⁵ Tuulivoimaosayleiskaavalta ei siis vaadita samanlaista tarkkuutta kuin asemakaavalta, koska se on yleisluonteisempaa rakentamisen suunnittelua.

Kaavahankkeen aloitusvaiheessa hankkeen etenemisestä toteutetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Tähän kirjataan valmistelun tavoitteet, hankkeen eteneminen, valmisteluun liittyvä osallistuminen sekä vaikutustenarviointi. Ehdotusvaiheessa kaavaehdotus asetetaan kuntien ympäristötoimien toimesta virallisesti nähtäville. Tässä vaiheessa osalliset voivat antaa kaavasta kirjallisia lausuntoja. Hyväksymisvaiheessa kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavat ja kunnanhallitus merkittävät asemakaavat. Kaava tulee lopulta voimaan, mikäli valitusaika umpeutuu ja kaavaa koskevia valituksia ei ole jätetty.⁵⁶

Kaavoitukseen liittyvä lainsäädäntö sisältyy kunnalliseen itsehallintoon. Kunnallisesta itsehallinnosta ja sen periaatteista säädetään kuntalain 1 §:ssä. Tapauksessa KHO 2009:92, jossa oli kyseessä pakkolunastuksesta kunnan työpaikka- ja logistiikka-alueen laajentamiseksi, korkein hallinto-oikeus katsoi perusteluissaan, että maankäyttö- ja rakennuslain 20 § antaa kunnille laajat oikeudet toteuttaa maapolitiikkaa alueellaan. Tämän takia maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtiin lisäys 5 a §, jonka mukaisesti kunnan maapoliittisia vaikutusmahdollisuuksia lisättiin lain sanamuotoon. Kunnan maapolitiikkaan määritettiin kuuluvaan kaikki yhdyskuntien kehittämiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet.⁵⁷ Yhdyskuntakehittämistä ei ole tarkalleen määritetty lain esitöissä, joten se on avoin

⁵⁴ HE 101/1998 vp., s. 63.

⁵⁵ HE 101/1998 vp., s. 63.

⁵⁶ Kauhavan kaupunki.

⁵⁷ HE 334/2014 vp, s. 8.

tulkinnan vapaudelle. Oikeuskäytännössä termiä on käytetty kaikenlaiseen rakentamiseen, jotka palvelevat kunnille asetetun yhdyskuntarakentamisen tehtävää.⁵⁸

Erityissäädöksiä nimenomaan tuulivoimaan liittyen on MRL:n 10 a -luvussa. Tässä luvussa on maininta muun muassa siitä, että yleiskaava-aluetta voidaan käyttää tuulivoimarakentamisen lupaperusteena. Säädöksellä säädetään tuulivoimaosayleiskaavan olemassaolosta. MRL 77 b §:ssä on määritelty tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan, eli tuulivoimayleiskaavan erityiset sisältövaatimukset, jotka suunnitteluvaiheessa on täytyttävä. Pykälän mukaisesti:

Laadittaessa 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa, on sen lisäksi, mitä muutoin säädetään, 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.

Tässä tehdään selväksi vaatimus rakentamisen soveltuvuudesta ympäristöön, sekä yleiseen toimivuuteen sähkönsiirron osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain tuulivoimarakentamista koskevat luvut ottavat huomioon itse rakentamisen, mutta yksityisten perusoikeuskytköksiä ei lakiin ole suoranaisesti kirjattu edes lakivarauksin.

Eräässä tuulivoimayleiskaavaan liittyvässä tapauksessa oli kyse valituksesta, josta oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana erityisesti kaavan MRL:n 39 §:n ja 77 b §:n sisältövaatimusten täyttyminen maisemavaikutusten osalta.⁵⁹ Tapauksen osalta on ymmärrettävä, että tuulivoimaosayleiskaavan toteuttaminen saa aiheuttaa myös haitallisia seuraamuksia, kunhan maankäytön tavoitteet ja kaavan vaatimukset otetaan kaavan tavoitteen, tarkkuuden ja sisällön vaatimusten osalta huomioon tarpeellisin määrin.⁶⁰ Näin ollen tuulivoimayleiskaavojen osalta kyse on suhteellisuusarvioinnista, eikä ehdotonta vaadetta kaavan toteuman täydellisyydelle asetettu. Tapauksessa KHO katsoi, että osayleiskaavaa laadittaessa tuulivoiman aiheuttamia maisemavaikutuksia oli arvioitu ja ne oli huomioitu riittävällä tavalla voimaloiden sijoituspaikkoja määritettäessä. KHO katsoi sisältövaatimusten huomioon ottamisen toteutuneen riittävässä määrin lisäksi, kun maiseman vaalimista ja tuulivoiman maisemaan sopivuutta oli pyritty lisäämään

⁵⁸ Ks. esim. KHO 2005:12.

⁵⁹ KHO 154/2018.

⁶⁰ KHO 2018/138.

erityisillä kaavamääräyksillä. Painoarvoa annettiin myös kunnan kuntalain suomalle harkintavallalle yleiskaavan suhteen. KHO päätyi hylkäämään valituksen.

Tapausta käsitelleessä oikeustapauskommentissa ympäristöministeriön ympäristöneuvos ottaa kantaa tuulivoimarakentamisen suunnittelun maisemavaikutusten minimoimisen mahdollisuuksiin.⁶¹ Hän pitää merkittävien maisemaa heikentävien vaikutusten estämistä kaavamääräyksiin mahdottomana. Tämänkaltaiset maisemavaikutuksiin liittyvät kaavamääräykset koskevat voimaloiden kokoa, määrää ja sijoittelua. Lopuksi oikeustapauskommentissa todetaan, että maakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen suojelu maisemaa muuttavilta hankkeilta olisi pitänyt tapahtunut niin, että tuulivoimaloiden aluetta ei olisi tullut alun alkaenkaan osoittaa maisema-alueen vaikutusalueelle.

Edellä käsitellyssä tapauksessa⁶² valittaja syytti kaavoitusta siitä, että siinä ei ollut hänen mukaansa otettu huomioon MRL:n mukaisesti maisemavaikutuksia. Tuulivoimarakentamisesta aiheutuvan maisemavaikutuksen voi katsoa ulottuvan omaisuudensuojan alueelle, mikäli tämä maisemavaikutus ulottuu esimerkiksi yksityisten omistaman kiinteistöltä avautuvaan maisemaan. Tapauksesta ei varsinaisesti selvinnyt se, oliko valittajalla tämänkaltaista intressiä kaavoitetulla alueella, mutta asian yleinen arvioiminen on perusteltua sen mahdollisuuden vuoksi. Tuulivoimarakentamisessa tulee kiistattomasti pyrkiä minimoimaan maisemaa heikentävien vaikutuksen syntyminen, mutta sen kokonainen estäminen olisi haastavaa tuulivoimaloiden koon vuoksi. Tehokkaat ja tarkoitustaan täyttävät tuulivoimalat ovat korkeita, ympäristöä ulkonäöllään muokkaavia rakennelmia. Kaavamääräyksiin voidaan tarvittavin määrin asettaa rajauksia näiden kokoon liittyville ominaisuuksille,⁶³ mutta näidenkin tuulivoimaloiden tulee pystyä tuottamaan energiaa tehokkaasti, tai rakentaminen ei ole kannattavaa. Puiden taakse jäävät voimalat eivät välttämättä täyttäisi energiantuotannon tarkoitustaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa tiivistettynä kaava saa aiheuttaa seuraushaittaa, kunhan maankäytön tavoitteet on huomioitu tarpeellisesti. Tähän riitti perusteluiden mukaan riittävä maisemavaikutusten arviointi voimaloiden sijoituspaikkoja määriteltäessä. Ympäristöministeriön ympäristöneuvos päätti kommentoida maisema-alueen suojelun pitäneen tapahtua niin, ettei kaavoitusta oltaisi alun alkaenkaan toteutettu. Yksityisen mahdollisuus maisemahaitan estämiseen

⁶¹ Wähä 2018, s. 2–3.

⁶² KHO 2018/138.

⁶³ Esim. tapauksessa KHO 2017/33 Humppilan kunta oli merkinnyt tuulivoimaosayleiskaavaan tuulivoimalan tornin sekä kokonaisuuden enimmäiskorkeuden.

olisi siis pitänyt tapahtua jo aiemmin kuulemisvaiheessa tai muutoksenhaulla muilla perusteilla. Koska kuntien harkintavalta kaavoitusasioissa ulottuu myös alakäsitteenä toimivaan tuulivoimayleiskaavaan, niin tuulivoimakaavoituksen toteuttamattomuuden olisi siis pitänyt tulla kunnalta itseltään. Yksityisen oikeudet saada maisemaoikeuksia korjatuksi siis sivuutettiin ja esitettiin näkemys, jonka mukaisesti mahdollisen ongelman aiheuttajan olisi ollut mahdollisuus toimia toisin. Kommentilla oikeutusta kaavoitukselle haetaan toimijan itsensä harkinnan kautta; koska näin oli harkittu toimivan, niin se on lähtökohtaisesti katsottava olevan perusteltua. Yksityisen oikeusturvan ja mahdollisessa tapauksessa myös omaisuudensuojan takaamiseksi oikeuskäytännön määrittämä riittävässä määrin tapahtuva arviointi maisema-asioissa tulee olla todella objektiivisesti nähden riittävää. Esitetty oikeustapaus osoitti osaltaan sitä, että yksityisen on kannattavaa hakea muutosta jotain muuta kautta kuin tehtyihin selvityksiin liittyen. Näin on muutenkin maankäyttö- ja rakennuslaissa; valitusoikeus valmisteluihin, selvityksiin ja hallintopäätöksiin liittyviin keskusteluihin nähden on olematon tai hyvin rajattu.

Tuulivoimarakentaminen liitetään perinteisesti ympäristöoikeuden alaan. Tähän liittyen tärkeä tuulivoimarakentamista säätelevä normisto on maankäyttö- ja rakentamislainsäädäntö. Tuulivoimarakentaminen osuu rakentamisen piiriin, joten siitä syystä kaiken rakentamisen kanssa yhtenevät lainalaisuudet koskevat tuulivoimaa. Tämä tarkoittaa pitkälti sitä, että kaavoitukseen liittyvät menettelysäännöt koskevat myös tuulivoimarakentamista. Tuulivoimaloiden ja tuulivoimapuistojen sijoittuminen sekä maa- että vesialueilla määrätään ensisijaisesti kaavoituksella.⁶⁴ Aikaisemmin on pohdittu MRL 16 § määrittämän suunnittelutarvealueen soveltumista tuulivoimarakentamiselle, mutta tämä on oikeuskäytännössä katsottu tuottavan haittaa MRL 137 § 1 momentissa olevalle ”—kaavoitukselle ja alueidenkäytön muulle järjestämiselle”.⁶⁵ Suunnittelutarveratkaisun käyttö tuulivoimarakentamiseen rajautuu väistämättä pieneksi, sillä lähistöllä ollessa asutusta tuulivoimahankkeen toteuttaminen edellyttää asemakaavaa tai tuulivoimarakentamista koskevaa yleiskaavaa.⁶⁶

2.3 Ympäristövaikutusten arviointi

Tuulivoimapuistojen toteuttamisessa on huomioitava sekä rakentamislainsäädäntö- että ympäristölainsäädäntö, kuten ympäristönsuojelulaki ja luonnonsuojelulaki (9/2023).

⁶⁴ Kovari 2014, s. 8.

⁶⁵ ks. KHO 2013:183.

⁶⁶ Hallberg et al. 2020, s. 591.

Ympäristövaikutusten huomioiminen kaavaa laadittaessa toteutetaan MRL 9 §:n 3 momentin mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä. Tästä säädetään laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA-laki), jonka tavoitteeksi on lain 1 §:n mukaisesti asetettu ”—edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kaikkien tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia”. Lain esitöissä on vielä tarkennettu lain tavoitteiden asetteluun tähtäävän perustuslain 20 §:n turvaaman ympäristöperusoikeuden toteuttamiseen sekä Euroopan Unionin YVA-direktiivin⁶⁷ tavoitteiden saavuttamiseen.⁶⁸ Näitä vaatimuksia on täytäntöön pantu myös maankäyttö- ja rakennuslailla, maankäyttö- ja rakennusasetuksella (895/1999), luonnonsuojelulla sekä sektorikohtaisilla säädöksillä.⁶⁹ Perustuslain 20 §:n toinen momentti asettaa julkiselle vallalle vaatimuksen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä vaikutusmahdollisuus elinympäristöön koskevan päätöksenteon. Perustuslain esitöissä korostetaan vielä tämän pyrkimyksen sanamuotoa siten, että sen määritetään olevan nimenomaisesti julkisen vallan velvollisuus.⁷⁰

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:n 1 momentin soveltamisalaan on asetettu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia sisältäviä hankkeita ja niiden muutoksia. YVA-direktiivin muutoksella tähän lisättiin sanamuoto todennäköisyydestä, jonka vuoksi hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista ei tarvitse olla täydellistä tietoa; pelkkä todennäköisyys ylittää merkittävyyden aste riittää YVA-menettelyn vaatimuksen realisoitumiseen.⁷¹ Tuulivoimarakentamisessa ympäristövaikutusten arviointimenettely on suoritettava lähes poikkeuksetta nykyaikaisissa hankkeissa. Tuulivoimalan ollessa teholtaan vähintään 45 MW, lukumäärältään 10 voimalaa tai ELY-keskuksen arvioidessa todennäköisten merkittävien ympäristövaikutusten täyttyvän tulee YVA-menettelyyn ryhtyä.⁷² Tuulivoimaloiden suhteen YVA-menettelyllä toteutetaan laajamittainen ympäristöanalyysi, jossa selvitetään rakentamisen sekä tuulivoimaloiden vaikutukset. Tärkeinä aspekteina tässä vaiheessa toteutetaan arviointi siitä, miten toteutunut tuulivoimarakentaminen vaikuttaa mm. rakennusalueen luontoon, maisemaan, maanomistajiin sekä elinkeinoihin.⁷³ Toteutus alkaa arvioinnilla, jossa YVA-lain 2 §:n mukaisesti tunnistetaan hankkeen ympäristövaikutukset sekä kuullaan viranomaisia ja niitä, joihin hanke saattaa

⁶⁷ Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU.

⁶⁸ HE 259/2016 vp. s. 54.

⁶⁹ Kähkölän perustelumuistio 2021, s. 1.

⁷⁰ HE 1/1998 vp. s. 80.

⁷¹ HE 50/2021 vp., s. 4.

⁷² MTK ry 2022, s. 12.

⁷³ MTK ry 2022, s. 12.

vaikuttaa. Hankkeen tai toiminnan välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten terveyteen, viihtyvyyteen, maisemaan sekä aineelliseen omaisuuteen ovat esimerkkejä lain tarkoittamista ympäristövaikutuksista.⁷⁴

YVA-menettelyn osalta oikeuskäytäntö on osoittanut esimerkiksi tuomiossa Komissio v. Irlanti (C-215/06) tuulivoimapuistojen osalta YVA-direktiivin velvoitteiden laiminlyömisestä johtavan jäsenvaltion sanktioihin. Tapauksessa Irlanti ei ollut toteuttanut direktiivin 85/337/ETY velvoitteita ympäristövaikutusten arvioinnista ennen kuin Galwayn maakunnassa sijaitsevan Derrybrienin tuulivoimalan rakentamiseen ja siihen liittyvään toimintaan myönnettiin rakentamisluvat. Tuomion julistamisen jälkeen vuonna 2008 Irlanti pyrki mahdollistamaan tuulivoimalan toiminnanharjoittajan pystyvän noudattamaan YVA-direktiivin vaatimuksia erityisellä menettelyllä. Toiminnanharjoittajaa ei kuitenkaan velvoitettu Irlannin viranomaisten toimesta tähän, eikä toiminnanharjoittaja itse ollut noudattanut kyseistä menettelyä. Tästä syystä Unionin tuomioistuimen suuri jaosto velvoitti vuonna 2019 tuomiossaan komissio v. Irlanti (C-261/18) Irlannin maksamaan muun ohessa Euroopan komissiolle 5 miljoonan euron kiinteämääräisen hyvityksen sekä uhkasakon tuomion julistamisesta siihen päivään saakka kuin aiemman tuomion vaateet pannaan täytäntöön.⁷⁵

Ympäristövaikutusten arvioiminen on olennainen osa tuulivoimarakentamisen legaalista elinkaarta. Se asettaa tulevat hankkeet linjaan EU:n ympäristötavoitteiden kanssa toteutuessaan EU:n tarkoittamalla tavalla, eli kun YVA-direktiivin velvoitteet on saatettu kansallisesti voimaan oikeanlaatuisesti. Hankkeen ympäristövaikutusten arviointi pystyy estämään odottamattomat haittavaikutukset luonnolle ja sen avulla vihreä energiatuotanto taataan vähemmän ongelmia tuottavaksi. Omia ongelmia pelkkään YVA-arviointiin tuottaa se, että laissa määritetään arvioitavat kohdat, muttei tarkkarajaisesti siltä vaadittua laatua tai siihen käytettävää vähimmäisaikaa. Lisäksi kuten edellisessä kappaleessa esiin tuotu Irlanti-tapaus osoittaa, niin edelleen viranomaisten ja tuulivoimayhtiöiden yhteistyö YVA-velvoitteiden toteuttamisessa voi olla riittämätöntä. Perusedellytyksenä perusoikeuksien toteutumiselle on, että tuulivoimarakentamisessa noudatetaan YVA-lain asettamia velvoitteita jo hankevaiheessa. Esimerkiksi Irlannin tapauksessa YVA-direktiivin velvoitteet huomioitiin näennäisesti komission ratkaisun jälkeen, mutta vasta 11 vuoden ja merkittävien taloudellisten sanktioiden jälkeen asioihin alettiin puuttumaan.

⁷⁴ SLL tuulivoimaopas, s. 9.

⁷⁵ Edilex-toimitus, 2019.

2.4 Tuulivoimarakentamisen perustat EU:n lainsäädännössä

Euroopan Unioni perustui alun perin energiayhteistyölle hiili- ja teräsyhteisönä (EHTY). Unionin alkuajoista on päädytty tilanteeseen, jossa jäsenvaltioiden yhteistyötä toteutetaan jo monilla muillakin yhteisen politiikan instrumenteilla kuin vain energialla- tai teollisuudella. Koska ilmastonmuutos ja vihreä siirtymä ovat olleet tarkasti mukana viime aikoina yhteisessä päätöksenteossa, niin tämän myötä syntyi ikään kuin uusi yhteistyökokonaisuus, jonka vuoksi on toteutettava ylikansallista sääntelyä. Ilmastonmuutokseen liittyvät asiat, kuten päästöjen vähentäminen ovat olleet Euroopan Unionissa esillä jo 2007 vuoden Lissabonin sopimuksesta lähtien, mutta yhteisiä ilmastonmuutoksen torjuntaan tähtäviä tavoitteita tarkennettiin sekä selvennettiin Pariisin ilmastopimuksella vuonna 2015.⁷⁶

Euroopan Unionin asettamaa oikeutta tulee tarkastella ensinnäkin siitä näkökulmasta, että onko kyseessä ilmasto- vai energialainsäädäntö. Ne ovat eri lainsäädäntökehikot vaikkakin niitä käsitellään usein yhdessä ja tavoitteetkin ovat yhteneviä. Päättävänä ilmasto-oikeudessa on ilmastonmuutoksen torjunta, kun taas energialainsäädännön tarkoituksena on harmonisoida Unionin energiapolitiikkaa Lissabonin sopimukseen kuuluvan SEUT 194 artiklan mukaisesti moninaisin tavoitteiden asettelu.⁷⁷ Tuulivoimalla on merkittävää niin poliittista kuin lainsäädännöllistäkin merkitystä, sillä se soveltuu sekä ilmasto-oikeuden että energiaoikeuden aloihin. Tuulivoimalla voidaan hillitä ilmastonmuutosta ja edistää energiapolitiikkaa SEUT 194 artiklassa osoitettujen tavoitteiden, kuten päästöjen vähentämisen sekä energian tuonnin kautta. Energiapolitiikka EU:ssa on jaettua toimivaltaa; vaikka yleiset ja suuremmat toimintaa ohjaavat suuntalinjat tulevat ylikansallisesti annettuna, niin jäsenvaltiot saavat päättää mm. käyttämänsä uusiutuvat energialähteet.⁷⁸

Euroopan komissio antoi vuonna 2016 puhtaan energian paketin (Clean Energy for all Europeans) jonka eräänä päämääränä oli vahvistaa entuudestaan Euroopan johtoasemaa uusiutuvassa energiantuotannossa. Lainsäädäntöpakettiin kuuluva Euroopan parlamentin ja neuvoston uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen direktiivi 2018/2001/EU kuuluu tähän lainsäädäntökokonaisuuteen. Direktiivin tavoitteena oli alun perin saavuttaa Euroopan Unionin alueen tavoite 32 % uusiutuvien energiatuotannon määrästä kokonaistuotannossa, mutta Fit for 55

⁷⁶ Ks. Lissabonin sopimus (2007/C 306/01) & Pariisin ilmastopimus 2015.

⁷⁷ Huhta & Romppanen 2022, s. 62.

⁷⁸ SEUT 194.

paketin ja Ukrainan sodan myötä tavoitetta on muutettu olemaan ainakin 42,5 % vuoteen 2030 mennessä.⁷⁹ Suomella on sen sijaan vielä kunnianhimoisempi tavoite, sillä Suomessa vuosikymmenen loppuun mennessä tavoitellaan uusitutuvien energianlähteiden kattavan yli puolet kokonaisenergiatuotannosta.⁸⁰

Direktiivi 2018/2001/EU säädökset implementoitiin osaksi kansallista lainsäädäntöä muun muassa uusiutuvan energian tuotantolaitoksien lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä annetulla lailla (1145/2020). Tuulivoimaan liittyvä tärkein aspekti kyseisessä täytäntöönpanossa on uuden määräajan asettaminen uusiutuvan energian hankkeille sekä jouduttaa prosesseja. Uusiutuvan energian tuotantolaitoksien lupamenettelyistä ja muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain 10 § 1 momentissa on säädetty yleisluontoisesti, että saman lain 9 §:ssä mainitut erinäiset uusiutuvan energian lupamenettelyt eivät saa kestoltaan ylittää kahta vuotta. 10 §:n 2 momentissa rajataan lupamenettely vielä maksimissaan vuoden keston, mikäli voimalaitoksen sähköntuotantokapasiteetti on alle 150 kilowattia. Nykyaikaisten tuulivoimaloiden sähköntuotantokapasiteetti mitataan kuitenkin megawateissa,⁸¹ joten moderniin tuulivoimarakentamiseen kohdentuu laissa asetettu kahden vuoden klausuuli. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:n 2 momentin mukainen ympäristölupamenettely ja maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n mukainen rakennuslupamenettely ovat esimerkkejä lupamenettelyistä, jota asetettu enimmäisaika koskee.

Koska Euroopan Unionin päätavoitteet liittyvät ilmastonmuutoksen hillintään ja puhtaaseen energiaan, niin tuulivoimalle on vahva tuki EU:lta. EU tahtoo kannustaa jäsenvaltioita lisäämään tuulivoimaa alueellaan sekä poistamaan hallinnollisia esteitä tuulivoimarakentamisen tieltä.⁸² Euroopan Unionin täytyy kuitenkin pystyä pitämään huolta jäsenvaltioiden kansalaisten perusoikeuksista legitiimillä EU-lainsäädännöllä samalla kun se antaa mahdollisuuksia suuremmalle tuulienergian tuotannolle. Tätä edesauttaa EU-oikeudessa yksityisille suodut oikeuksia suovat erityispiirteet.

Oikeustapauksessa Van Gend en Loos Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, että EU-oikeus luo yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota suoraan kansallisessa oikeudessa. Näin ei

⁷⁹ Euroopan komissio. 2018/2001/EU.

⁸⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö. (Uusiutuva energia Suomessa).

⁸¹ Breeze 2016, s. 5.

⁸² Euroopan parlamentti 2023. (Miten EU edistää uusiutuvaa energiaa).

kuitenkaan ole aina, vaan perussopimukset jaetaan oikeuksia tuottaviin ja tuottamattomiin.⁸³ EU-oikeus luo näin ollen oikeutta Unionin oikeuden suoran sovellettavuuden (direct applicability) ja välittömän oikeusvaikutuksen (direct effect) kautta.⁸⁴ Artiklat ja direktiivit ovat sovellettavissa jäsenvaltioissa jo ennen kuin valtiot ovat implementoineet niitä lainsäädäntöönsä. Tämä vaikuttaa tuulivoimarakentamiseen siinä mielessä, että tuulivoimaan liittyvät direktiivit, kuten esimerkiksi hankkeiden ympäristöarviointi-direktiivi (YVA-direktiivi) luovat yksityisille oikeuksia suoraan jäsenvaltioissa. Näin ollen yksityisten oikeuksien takaaminen ei jää kiinni siitä, onko EU-lainsäädäntö kansallisesti implementoitu asiallisesti.

Suomi sai 28.11.2019 YVA-arviointia koskien EU:n komissiolta virallisen huomautuksen YVA-direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta.⁸⁵ Komissiossa katsottiin, ettei kaikkia direktiivin säännöksiä ollut asianmukaisesti implementoitu. Huomiot kohdistuivat muun muassa YVA-asetuksen sanamuotoihin, joka säilytti liikaa harkinnanvaltaa hankkeesta vastaavan tietojen toimittamisvelvollisuudelle. Alun perin asetus sisälsi ensimmäisessä virkkeessä sanat *tarpeellisessa määrin* kuvaamaan tämän tiedonannon laajuutta. EU ei katsonut tämän rajauksen täyttävän direktiiviä siinä muodossa, kun se oli alun perin suunniteltu. Asetuksen sanamuotoon haluttiin lisättävän maininta vaatimuksesta toteuttaa selvitys hankkeen kannalta olennaisiin EU:n tai kansallisella tasolla vahvistettuihin ympäristönsuojelutavoitteisiin. Tämänkaltainen tapaus osoittaa, että kansallinen implementointi ei ole itsestäänselvyys edes pohjoismaissa. EU:n ilmastotavoitteiden osalta on tärkeää, että valtiot sitovat toimintansa EU-oikeuteen oikeanlaatuisella implementoinnilla.

Tuulivoimaan liittyen ei ole olemassa spesifiä EU-oikeutta, vaan tämä oikeus on päätetty säilyttää jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionilta tulee ainoastaan puhtaan energian ja ilmastomuutoksen suuntalinjat, joihin jäsenvaltiot omatoimisesti pyrkivät. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Euroopan komissio ei ole nähnyt tarvetta kehittää EU-lainsäädäntöä koskemaan tuulivoimaa. Unioni näkee tuulivoiman ison vihreän ilmastoagendansa ajajana ja direktiivin 2018/2001/EU yhtenä toteuttajana.

Tarkasteltaessa EU-oikeuden soveltuvuutta tuulivoimarakentamiseen, on huomattava eri tuomioistuinten roolit. Euroopan Unionin tuomioistuin valvoo EU-lainsäädännön tulkintaa sekä ratkaisee jäsenvaltioiden sekä Unionin toimielinten välisiä riita-asioita. Tietyissä tapauksissa myös

⁸³ Ks. Van Gend en Loos v. Alankomaat.

⁸⁴ Talus & Penttinen 2016, s. 42–43.

⁸⁵ Kähkölän perustelumuistio 2022, s. 1.

oikeushenkilöt ja yksityiset voivat viedä asioita Euroopan Unionin tuomioistuimeen.⁸⁶ Näissä tapauksissa on kuitenkin syyntä oltava Euroopan Unionin toiminnasta tai toimimatta jättämisestä, joilla on haitallinen vaikutus valittavaan tahoon. Tämä luo merkittävän eron toiseen ylikansalliseen tuomioistuimeen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT). Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimeen voi valittaa, mikäli kokee viranomaisen loukanneen EIS:n turvaamia oikeuksia sekä on käyttänyt jo kansalliset oikeuskeinot.⁸⁷ Kansallisten oikeussuojakeinojen käyttäminen tarkoittaa, että valittaja on saanut asian käsiteltyä asian korkeimmassa mahdollisessa kansallisessa oikeusasteessa. Asia on käsitelty korkeimmassa mahdollisessa oikeusasteessa, mikäli valituslupaa haetaan, mutta sitä ei myönnetä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sopii parhaiten tuulivoimaan liittyvien omaisuudensuojakysymysten ratkaisuun, sillä se valvoo nimenomaan ihmisoikeuksien toteutumista unionin alueella.

2.4.1 Oikeuskäytäntö Ruotsin tapauksessa

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion analysointi tuottaa tietoa siitä, mihin Ruotsin tapauksessa EIT perusti argumenttinsa ja mihin kansallinen tuomioistuin siellä päätyi. Otan esimerkiksi erään tyyppiesimerkin tuulivoimaloista, joiden yksityisille aiheuttama haitta päätyy tuomioistuinten arvioinnin kohteeksi. Arviointiin ja tuomioistuinpunnintaan päätyy tilanne, jossa on harkittava valittajien kokeman haitan tosiasiallista luonnetta, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamat oikeushyvät valittajien väitteeksi asetetuissa raameissa.

EIT:n tapauksessa *Fagerskiöld v Ruotsi* oli kyse Ruotsissa asuvien yksityishenkilöiden kokemasta tuulivoimalasta aiheutuvista melu- ja muista haitoista. Henkilöiden omistaman vapaa-ajan tilan läheisyyteen rakennettu tuulivoimala aiheutti valittajia häiritsevää jatkuvaa melua ja joskus valon heijastumia. Myöhemmin asiassa kävi ilmi, että turbiini oli pystytetty 65 metriä syrjään siitä paikasta, jolle lupa oli myönnetty ja näin ollen tullut lähemmäksi asutusta. Neuvotteluissa viranomaisten kanssa päätettiin, että haettaisiin rakennusluvan muutosta nykyistä olinpaikkaa silmällä pitäen. Tässä yhteydessä kuultaisiin maanomistajia sekä tehtäisiin uudet arvioinnit paikan soveltuvuudesta. Paikalliset viranomaiset eivät pitäneet valittajille aiheutuvaa meluhaittaa merkittävänä, koska se ei ylittänyt suositusten mukaista 40 desibelin enimmäistasoa. Lisäksi tuulivoimaturbiini sai hyväksynnän muilta maanomistajilta, sillä se ei aiheuttanut haittaa heille.

⁸⁶ Euroopan Unionin virallinen verkkosivu. (Euroopan Unionin tuomioistuin).

⁸⁷ Ulkoministeriö. (Valittaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen).

Tapauksessa valittajat väittivät tapauksessa sattuneen EIS 8 artiklan rikkomus. He väittivät, että jatkuva melu loukkasi heidän artiklassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän suojaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin linjasi, että vapaa-ajan kakkosasuntokin voi olla EIS 8 artiklan mukaisesti suojattu kotina. Vaikkakin melu oli kiistattomasti katsottavissa välittömäksi haitaksi, EIT ei kuitenkaan katsonut, että tapauksessa tuulivoimaturbiinista olisi aiheutunut valittajille vakavia vaikutuksia melutason ollessa kohtuullinen. Sekä meluhaitan tai muun ympäristöhaitan välittömyyden, että vakavuuden olisi ollut täytyttävä, jotta EIS 8 artiklan tunnusmerkistö olisi täyttynyt.

Valittajat väittivät lisäksi, että tapauksessa olisi tullut kyseeseen EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisen omaisuuden suojan rikkomus, sillä heidän omistamansa kiinteistön arvo oli alentunut. EIT:n ensinnäkin perusteli tuulivoiman tärkeyttä sillä, että se on ”—uudistuva energialähde, josta oli hyötyä sekä ympäristön että yhteiskunnan kannalta.”⁸⁸ Lisäksi EIT linjasi, että tapauksessa väitetty puuttuminen omaisuuden suojaan oli oikeasuhtainen saavutettavaan lopputulokseen nähden sekä valitus näin ollen perusteeton. Valittajat eivät olleet tapauksessa käyttäneet omaisuuden suojaan liittyen kaikkia Ruotsalaisia oikeudensuojakeinoja, joten valitusta ei voitu joka tapauksessa sen enempää tutkia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa kuitenkin käsittelyyn vain oikeusasioita, joita on jo käsitelty kansallisessa tuomioistuimessa.

Tämä EU-oikeudellinen päätös on merkittävä siinä mielessä, että se näyttää tuulivoiman ongelmien olevan myös muualla EU-alueella. Ruotsi on Suomen lisäksi yksi merkittävistä maatuulivoiman tuottajista Euroopassa⁸⁹, joten sinänsä ei ole ihme, että havaitut ongelmat liittyvät myös maatuulivoimaa tuottaviin jäsenvaltioihin. Äskeisessä tapauksessa merkittävää on havaita se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nimenomaisesti otti perusteluihin mukaan maininnan tuulivoiman ympäristöystävällisyyden ja yhteiskunnallisen tärkeyden. Tämän korostaminen on nähtävä korostavan näytön esittämistä tuulivoiman aiheuttamasta haitasta; mikäli yhteiskuntaa sekä ympäristöä hyödyttävää asiaa halutaan estää, niin sille pitää olla perustellut syyt. Koska vastakkain asettuivat valittajien subjektiivinen näkemys koetusta haitasta, eikä haitan katsottu objektiivisten mittapuiden (melun äänitaso) perusteella ylittävän vakavia vaikutusten tasoja, niin syytteen katsottiin olevan perusteeton ja näin ollen puuttuminen yksityisten omaisuuden suojaan oli katsottava olevan oikeasuhtaista.

⁸⁸ Fägerskiöld v Sweden [2008] ECHR 37664/04.

⁸⁹ Euronews Green 2023.

2.4.2 Oikeuskäytäntö Norjan tapauksessa

Norjalainen tuulivoimayhtiö Statkraft rakensi vuosien 2016–2020 aikana Norjan keskiosassa sijaitsevalle Fosenin niemimaalle 151 tuulivoimalan kokonaisuuden. Projekti oli yhtiön itsensä mukaan toteutuessaan Euroopan suurin maatuulivoimaprojekti.⁹⁰ Fosenin tuulivoimalan energiatuotto on enemmän kuin koko Norjan muun tuulivoiman tuotanto yhteensä, joten Fosenin tuulivoimapuistojen merkitys valtion energiatuotannolle on kiistaton.⁹¹ Lisäksi tuulivoimapuistot maksoivat rakennuttajilleen yli miljardin⁹², joten hanke oli taloudellisesti suuri projekti.

Tuulivoimapuistojen rakennukseen kohdistui kuitenkin ongelmallisuuksia. Tuulivoimapuiston tarvitsema laajamittainen alue hankittiin Norjan öljy- ja energiaministeriön myöntämän pakkolunastuksen avulla.⁹³ Saamelaiset haastoivat tuulivoimarakennuttajat oikeuteen korostaen YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) artikla 27:ssa turvatun oikeuden alkuperäiskansojen oikeuteen nauttia omasta kulttuuristaan. On mielenkiintoista huomioida, että KP-sopimus menee pitemmälle kuin EIS vähemmistöjen syrjimisestä suojelun osalta.⁹⁴ Tähän koettuun syrjimiseen liittyi olennaisesti se, että Saamelaiset olivat aiemmin pystyneet käyttämään aluetta poronhoidossa, mutta porot eivät halunneet enää kulkea tuulivoimapuistojen läpi, minkä vuoksi alueen käyttö kävi Saamelaisten mukaan mahdottomaksi.⁹⁵ Lisäksi, vaikka asiassa oli meneillään oikeuskäsittely hankkeesta sekä sen saamista luvista, niin tuulivoimayhtiöt alkoivat joka tapauksessa ministeriön tukemana rakentaa tuulivoimaloita alueelle.⁹⁶

Fosenin tuulivoimaprojekti kävi läpi normaalin ympäristövaikutusten arvioinnin sekä koska vaikutukset poronhoitoon havaittiin, niin siitäkin toteutettiin selvitys. Hanke sai maan öljy- ja energiaministeriöltä rakennusluvut ja kaiken piti näiltä osin olla kunnossa. Vuonna 2021 Norjan korkein oikeus kuitenkin katsoi tuulivoimalupien olevan ristiriidassa Saamelaisten perusoikeuksien kanssa, jolloin ympäristöluvut muun muassa pakkolunastukseen katsottiin olevan laittomat. Norjan korkein oikeus linjasi ratkaisussaan, että tuulivoimarakentamisessa oli rikottu Saamelaisten

⁹⁰ Statkraft.

⁹¹ Statkraft.

⁹² Yle 2019.

⁹³ The Barents Observer 2022.

⁹⁴ Pellonpää et al. 2018, s.38

⁹⁵ The Barents Observer 2022.

⁹⁶ Norjan kansallinen ihmisoikeusinstituutio 2023.

oikeudesta harjoittaa kulttuuria, eli KP-sopimuksen artikla 27:ää. Korkein oikeus katsoi, että tuulivoimarakentaminen Fosenin alueella on laitonta sekä langetti rakentajille sakon.⁹⁷

Tuulivoimapuistojen pystyttäminen näyttäytyy tapauksessa riskinä, jonka maan öljy- ja energiaministeriö sekä tuulivoimayhtiöt olivat valmiita ottamaan. Valinta alkaa rakennuttamaan oli mitä todennäköisimmin tehty siitä syystä, että oikeuskäsittelyn tiedettiin kestävän pitkään. Mikäli korkein oikeus olisikin asiassa päättänyt toisin, niin rakentaminen olisi viivästynyt viidellä vuodella. Näin pitkät oikeusprosessit vaikuttavat rakennuttajayhtiön talouteen, mikäli mitään ei pystytä tekemään.

Norjan tuulivoimapuistotapauksessa merkitystä sai YK:n kansainväliset sopimukset, jotka velvoittavat suoraan paikallisessa oikeudessa. Mielenkiintoisen asiasta teki se, että vaikka Norjan perustuslaissa on säädetty Saamelaiden oikeudesta, niin valittajat päättivät silti osoittaa oikeuksien loukkaamisen tapahtuneen nimenomaisesti YK:n kansainvälisen sopimuksen kautta. Tämä oli mahdollisesti keino päästä korkeimpaan oikeuteen ja näin ollen oli omiaan luomaan asialle paremmin kansainvälistä näkyvyyttä. Sitä se sai ainakin YK:n ihmisoikeuskomitealta, jonka mukaan viranomaisten on tapauksessa turvattava valittajille”--vaikuttavat korjaustoimenpiteet, jotka ovat balanssissa kärsittyyn vahinkoon nähden.”⁹⁸ Komitea säilytti mietinnässään hallitukselle liikkumavarat asian ratkaisemiseksi.

Niin kuin Suomessakin on tapana, Norjan korkein oikeus otti lähinnä kantaa siihen asiaan, minkä vuoksi oikeusasiasta vaadittiin ennakkoratkaisua. Pohdittavana tapauksessa oli Fosenin niemimaalle rakennettujen tuulivoimapuistojen ympäristölupien sekä pakkolunastuksen laillisuus sekä kysymys siitä, oliko asianomaisten Saamelaiden poronhoitajien YK:n KP-sopimuksen artikla 27:n turvaamia oikeuksia rikottu. Oikeus langetti tuulivoimayhtiöille sakon, mutta ei ottanut kantaa jatkosta; korkeimman oikeuden päätöksessä ei ole mainintaa tuulivoimaloiden purkamisesta tai siirtämisestä muille alueille. Myöskään päätöksessä ei asetettu mitään aikataulua maan öljy- ja energiaministeriölle korjata ongelma. Ministeriö on konsultoinut asiasta Saamelaisia ja yrittänyt löytää ratkaisua, mutta päätöksiä ei olla tehty.⁹⁹ Alueen porotalouden harjoittajat saavat vieläkin odottaa talvilaidunalueiden kohtalon selkeytymistä.

⁹⁷ Norjan Korkeimman oikeuden tuomio HR-2021-1975-S.

⁹⁸ Norjan kansallinen ihmisoikeusinstituutio 2023.

⁹⁹ Norjan hallitus 2023.

2.4.3 Vertailu Suomen lainsäädännön kanssa

Tässä kohtaa on tarpeen vertailla edellä käsiteltyjä pohjoismaisia oikeustapauksia Suomen oikeuden kanssa. Ruotsin oikeustapauksessa kyse oli yksityishenkilöiden valittamisesta siitä syystä, että tuulivoimaloista aiheutui melu- ja välkehaittaa valittajien vapaa-ajan kiinteistölle. Vaasan hallinto-oikeudessa olleessa tapauksessa kyse oli tapauksesta, jossa valittajan kiinteistölle aiheutui vastaavanlaisia haittavaikutuksia.¹⁰⁰ Tapauksia vertailtaessa voidaan havaita, että tuomioistuimet antoivat molemmissa tapauksissa painoarvoa melujen ohjearvoille. Ruotsissa ohjearvot ovat asetettu kansallisin säädöksin, mutta Suomessa ratkaisussa hyödynnettiin kansainvälisiä ohjearvoja. Ruotsin tapauksessa painoarvoa annettiin arvioinnissa haitan välittömyydelle ja vakavuudelle, kun taas Suomen tapauksessa painoarvoa annettiin enemmän haitan kokonaisarvioinnille.

Tapauksia vertailtaessa on huomioitava oikeuskäsittelyiden lähtökohdat. Ruotsin tapauksessa kansallinen tuomioistuin oli jo antanut asiassa päätöksensä, kun taas Suomessa asia oli ensimmäisessä oikeusasteessa. Tämän takia myös säädökset, joihin valittajat tukeutuivat, olivat erilaisia oikeushyviä turvaavia. Ruotsin tapauksessa käsiteltiin yksityis- ja perhe-elämän suojan potentiaalista rikkomusta, kun taas Suomessa valittaja oli alun perin halunnut hallintopakopäätöksen avulla tuulivoimaloiden hakevan ympäristölupaa ympäristönsuojelulain (527/2014) 27 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti.

Lähtökohdat oikeustapauksissa olivat hyvin erilaiset, vaikka todennäköisesti halutut lopputulokset olivat kiinteistön omistajilla yhtenevät - lähistön tuulivoimaloiden häiritsevistä elementeistä eroon pääseminen. Suomessa valittaja vetosi eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n mukaiseen vaatimukseen saattaa tuulivoimalat hakemaan ympäristölupaa, rasituksen kohtuuttomuuden täytyessä. Ruotsin tapauksessa valittajat penäsivät perusoikeuksiaan suoraan asiaa turvaavien artiklojen kautta menestyksettä. Suomessa valittaja sai turvattua samaa perusoikeuttaan välillisesti saatuaan hallinto-oikeuden päätöksellä tuulivoimalayhtiölle veloitteet hakea ympäristölupaa.

Tällä hetkellä Norjan tapauksen suhteen Suomessa ei ole oikeuskäytännössä vielä ollut vastaavaa tapausta. Tämän suhteen on kuitenkin mahdollista tarkastella sitä, olisiko vastaavanlainen kehitys mahdollista meidän oikeusympäristössämme. Saamelaisia on myös Suomen alueella, sillä Saamelaisten alue käsittää pohjoisia alueita laajasti mm. Suomen, Ruotsin ja Norjan alueilla. Tapauksessa olennaisimmat huomiot kiinnittyivät alkuperäiskansojen turvattuihin oikeuksiin

¹⁰⁰ Vaasan HaO 17/0235/2.

harjoittaa kulttuuriaan alueellaan, tuulivoimaprojektin eteneminen tuomioistuimessa vireillä olosta huolimatta sekä tuomioistuimen ratkaisun oikeusvaikutuksiin.

Alkuperäiskansojen oikeudet turvataan kansallisesti Suomessa perustuslain 17 §:ssä. Pykälän kolmannessa momentissa määritetään nimenomaisesti Saamelaisille oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Semanttisesti sanamuoto on eriävä esimerkiksi YK:n KP-sopimuksen sisältämästä oikeudesta nauttia omasta kulttuuristaan, mutta käytännössä tällä pyritään samaan lopputulokseen. Perustuslain esitöissä¹⁰¹ selvitetään momentin tarkoitukseksi turvata Saamelaisten asema alkuperäiskansana. Niin kuin Suomessa, myös Norjassa Saamelaisten asema on turvattu maan perustuslaissa. Kuitenkin merkittävää on huomata, että sanamuodollisesti Norjassa asiaa turvaavassa artiklassa 108 määritetään laueasti, että valtion tulee muun ohessa ”luoda Saamelaisten kulttuuria ylläpitävät olosuhteet”. Tämän vuoksi Suomessa Saamelaisten kulttuuri on oikeasti perusoikeutena turvatumpi kansallisessa lainsäädännössä; Suomessa Saamelaisille saavat konkreettista perusoikeuden turvaa, kun taas Norjan perustuslaki luo vain valtiolle velvoitteen luoda kulttuuria turvaavat olosuhteet.

Mielenkiintoista olisi pohtia sitä, että miten Saamelaisten kulttuurillinen oikeus rajataan. Saamelaisten alue on kuitenkin hyvin pinta-alan suhteen tarkasteltuna laaja, jolloin tulee miettiä alkuperäiskansan kulttuurillisen oikeuden laajuutta. Tätä on pohdittava siitä syystä, että jos oikeus käsitetään laajaksi koko Saamelaisten kotiseutualueen kattavaksi, on tuulivoiman saaminen näille alueille haastavaa etenkin nyt, kun Norjan korkein oikeus ratkaisi Fosenin niemimaan voimalat laittomiksi. Voidaan ajatella suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, että porotalous on se kulttuurillinen perusoikeus, joka tuulivoimarakentamisen suhteen on syytä turvata. Saamelaisten alueen turvaaminen tuulivoimatuotannolta ei sen sijaan realisoi heidän perusoikeuksiinsa, saati asemaansa puuttumista. Saamelaisten oikeudesta alueensa maankäyttöön voidaan hakea vastaavanlaisuutta KHO:n tapauksesta, jossa oli yhtenä kysymyksenä alueen laajuuteen liittyvät kokonaisuudet. Siitä selviää asiallisesti se, että alueen laajuus saattaa vaikuttaa oikeuksien määräytymiseen tietyllä osa-alueella negatiivisesti.

Susien reviireille kaavoitettujen tuulivoimaloiden tuulivoimaosayleiskaavan laillisuutta koskeneessa oikeustapauksessa¹⁰² KHO piti päätöksen perusteluissa merkittävänä sitä, että susien reviirit olivat

¹⁰¹ HE 1/1998, s. 78.

¹⁰² KHO 2019:160.

huomattavan laajoja. Tällöin oikeus katsoi, että maankäytön muutoksista ei tulisi MRL:n vastaisia ja näin säännönmukaisesti kiellettyjä. Laajan alueen osan käyttö tuulivoimaosayleiskaavaan oli siis mahdollista. Tapauksessa oikeus päätyi kuitenkin hylkäämään osayleiskaavan lainvastaisena siitä syystä, että arviointien laajuus katsottiin riittämättömiksi. Tuulivoimarakentamisen vaikutuksia susikantaan ei ollut selvitetty riittävällä tavalla, vaan asiassa jäi huomattavaa epävarmuutta rakennettavien tuulivoimaloiden haitallisten vaikutusten tasosta susien liikkumiselle ja reviireille. Myös pidettiin merkittävänä sitä, että asiasta ei ollut mahdollista saada luotettavaa arviota kaavan toteuttamisesta yleiskaavan mukaisesti. Tapauksessa oikeus päätyi siihen, että tuulivoimaosayleiskaava oli lainvastainen.

Tuulivoimaprojektien toteutus kärsisi, mikäli rakentaminen tulisi pysäyttää oikeuskäsittelyiden ollessa vireillä. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei estä rakentamista, vaikka nimenomaisesti tuomioistuimessa kysymyksenä olisi selvittää rakentamisen laittomuuteen kohdistuvat epäilyt. Projektit ovat jo muutenkin vuosia kestäviä kokonaisuuksia, joissa oikeuskäsittelyiden tuottama lisäaika toisi tuulivoimayhtiöille välillisiä taloudellisia kuluja viivästymisen myötä. Tuulivoimalat tuottavat voittoa vasta tuotantovaiheessa. Siihen asti projektista koituu vain kuluja. Asia erikseen on tuomioistuinratkaisujen oikeudellinen merkityksellisyys. Norjan tapauksessa tuomioistuin langetti laittomiksi katsotuista tuulivoimaloista sanktiona vain sakon. Tuomioistuimen olisi tullut ottaa kantaa valittajien oikeusaseman palauttamiseen ennalleen. Tähän ei kuitenkaan tuomioistuimella ollut suoranaista velvoitetta, niin kuin ei myöskään Suomessa.

Herää kysymys siitä, mitä tuomioistuinkäsittelyillä yleensäkin tavoitellaan: tavoitellaanko sillä vain sanktion langettamista oikeusnormin rikkomisesta, vai voisiko sillä edes yrittää palauttaa vallinnutta oikeustilaa ennalleen, kun se on tapauksessa mahdollista. Tapausta voisi verrata karrikoiden siihen, että henkilö A ajaa kuorma-autonsa naapuri B:n pihalle, saa tuomioistuinratkaisussa sanktioksi sakon, mutta ei velvoitetta siirtää tätä B:n henkilökohtaisten siirtomahdollisuuksien ulkopuolella olevaa kuorma-autoa pois naapurinsa pihalta. Tapauksessa realisoituu kielletystä toiminnasta säännönmukainen sanktio, mutta se ei riitä poistamaan alkuperäistä ongelmaa. Toisaalta, jos asiaa vertaa pahoinpitelyyn, niin aiheutuneen väkivallan korjaaja on mahdollisesti lääkintähenkilö. Tällöin näkemys pelkän sanktion asettamisesta on hyvinkin paikkansapitävä.

2.5 Säännönmukaisuus tuulivoimarakentamisessa

Jotta tuulivoimarakentaminen voisi toteuttaa yksityisten perusoikeudet, on sen tapahduttava säännönmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että siinä on toteuduttava rakentamisen eri vaiheiden velvoitteet. Tärkeänä on etenkin kaavoitusvaihe, jossa on monta yksityistä koskevaa huomiota. Nämä huomioit, kuten esimerkiksi vuorovaikutteisuus ja tiedottaminen on kirjattu MRL:ään ja ympäristöministeriön maankäytön oppaaseen. Perustuslain liittymäkohta syntyy välillisesti, mikäli rakentamisella on vaikutus perusoikeuksiin. Tässä tapauksessa perusoikeuksien täysimittaiselle toteutumiselle on edellytyksenä, että rakentamisen vaiheet ovat legaalit. Tuulivoimarakentamisen kaavoituksessa lisäksi määritetään pitkälti tuulivoimahankkeen onnistuminen. Tuulivoimarakentamiselle on pitänyt osoittaa kaavalla rakennusalue, jotta tuulivoimaloita voidaan pystyttää.

Kaavoitukseen liittyen maankäyttö- ja rakennuslain 62 § määrittää kaavoituksen osallistamista. Lain esitöiden mukaisesti henkilöt, joilla on “merkittävä intressi asiassa” on otettava valmisteluun mukaan.¹⁰³ Kaavoittajien on otettava kaavan vaikutusalueen maanomistajia mukaan kaavoitusvalmisteluun sekä annettava heille mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Maanomistajien esittämät lausunnot eivät kuitenkaan sido kuntapäätäjiä mihinkään konkreettiseen. Ainoastaan osallistumisen järjestäminen on laissa määrätty säännönmukaisesti järjestettäväksi toimenpiteeksi. Lausunnot ovat vain ohjeellisia ja kuntapäätäjien niin halutessa, he voivat ottaa nämä huomioon kaavoituksen suunnittelussa. Käytännössä katsoen se on kannattavaa, sillä maanomistajia kuulemalla kaavoituksessa pystytään korjaamaan mahdolliset virheellisyydet ja ennakoimaan jo valmiiksi maanomistajien mahdollista innokkuutta muutoksenhauille. Lisäksi eräänä näkökulmana voidaan pitää paikallisten asukkaiden intressien huomioimista, joka saattaa edesauttaa ekosysteemien, luonnonvarojen ja biodiversiteettien suojelemista, kun suunnitteluprosessiin sisällytetään säännönmukaisesti asukkaiden paikallinen kokemustieto.¹⁰⁴

Lupaperusteisuus ohjaa tuulivoimarakentamista ja varmistaa sen, että se rakentamisprosessi käy läpi tarvittavat ympäristöön liittyvät valmistelut. Tältä osin se on tärkeä oikeuden turvaaja yksityisille, sillä se varmistaa rakentamisprojektin täyttävän rakentamiseen vaadittavat minimivaatimukset sekä sen ansiosta pystytään välttämään vakavat ympäristöongelmat. YVA-menettelyn ja

¹⁰³ Hallituksen esitys 101/1998 vp., s. 20.

¹⁰⁴ Markkula et al. 2020, s. 145–146.

kaavoitusprosessin läpikäyneenä voidaan olla varmoja siitä, että hanke täyttää sekä ympäristönsuojelulliset että kunnan vaateet.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä pyydettiin lausuntoja hallituksen esitysluonnoksesta eri sidosryhmiltä. Kahden tuulivoimaan keskittyvän yhdistyksen lausunnot olivat asiassa mielenkiintoisia juuri tuulivoimaan liittyvän alueidenkäytön osalta. Tuulivoimakansalaisyhdistys ry, joka ajaa tuulivoiman vaikutusalueelle joutuvien oikeushenkilöiden etuja otti lausunnossaan esille epäkohdan, jonka mukaan maanomistajien mahdollisuudet valittaa tuulivoimaprojekteista ovat nykyisellään liian rajalliset.¹⁰⁵ Kansalaisyhdistyksen mukaan valitusoikeus rakentamisluvasta koskee vain tuulivoimaloiden sijoittamispaikkoja, joilla on rajanaapureita. Tämän vuoksi yhdistys pitää mahdollisena, että kaikkia tuulivoimahankkeen maankäyttö- ja rakennuslain vastaisia rakennuslupia ei voida kumota, koska valitusoikeus näihin puuttuu. Eräänä esimerkkitapauksena yhdistys esittää Alajärven Louhun ja Möksyn tuulivoimahankkeen tapauksen, jossa 42 tuulivoimalalle oli myönnetty keskenään identtiset rakennusluvut. Kaikista näistä rakennusluvista valitettiin, mutta valitusoikeutta oli vain kolmeen tuulivoimalaan, jolloin vain nämä kumottiin MRL:n vastaisina. Muut rakennusluvut jäivät voimaan.

Suomen Tuulivoimayhdistys ry otti lausunnossaan kantaa sääntelyyn eri näkökohdista. Tiivistettynä he halusivat uudelta alueidenkäyttölailta vähemmän sääntelyä ja enemmän liikkumavaraa tuulivoimarakentamisen prosessiin. Esimerkiksi lupamenettelyssä he nostavat esille sen, että tuulivoimalateollisuuden nopean kehityksen vuoksi yleiskaavaan tulisi jättää voimalapaikkojen osalta ”kohtuullinen liikkumavara”.¹⁰⁶ Tämä kohtuullinen liikkumavara mahdollistaisi dynaamisen tuulivoimarakentamisen sekä ja olisi eduksi rakennuttajayhtiöille aina tehokkaimpien ja uusimpien tuulivoimalatyyppeiden sijoittamisen takia.

Edellä mainitut tuulivoimayhdistykset ovat lupamenettelyistä eri mieltä toisen halutessa tarkkarajaisempaa sääntelyä kirjoitettuun oikeuteen ja toisen halutessa tulkinnanvaraisempaa, enemmän harkinnanvaltaa jättävää sääntelyä. Eri tahot haluavat sääntelyyn omia intressejä tukevaa sääntelyä. Lainsäätäjä on halunnut pyytää lainsäädäntöjä eriävät mielipiteet omaavilta tuulivoimayhdistyksiltä, jotta yleinen etu on voitu huomioida. Luvituksessa huomio vääjäämättä tuulivoima-kansalaisyhdistyksen kokemaan ongelmaan muutoksenhaun suhteen. Miten kyetään

¹⁰⁵ Tuulivoima-kansalaisyhdistyksen lausunto asiassa VN/279/2018, s. 3–4.

¹⁰⁶ Suomen Tuulivoimayhdistys ry:n lausunto asiassa VN/279/2018, s. 3.

perustelemaan se, että rakennuslupien kumoutuessa lainvastaisuuden vuoksi näiden kanssa keskenään samanlaiset rakennusluvut eivät kumoudu valittajien valitusoikeuden riittämättömyyden vuoksi? Olisi luontevaa, että jos yksikin rakennuslupa kumoutuu lainvastaisuuden vuoksi, niin kaikki muutkin samanlaiset rakennusluvut kumoutuisivat samasta syystä.

Eräs näkökulma on, että koska tuulivoimarakentaminen on osoitettu kaavaan ja prosessi on edennyt rakentamislupaan asti (jonka vielä kunnan rakennusvalvontaviranomainen on myöntänyt rakennuttajalle), niin lupaprosessi on suoritettu MRL:n mukaisessa järjestyksessä, eikä rakennusluvasta enää voisi rajoituksitta valittaa. Näin ollen kansalaisten tulisi voida luottaa siihen, että tuulivoimayhtiö rakentaa sen, mitä kaavaan on merkitty. Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa harkinnanvaraisuuden tuulivoimalan valinnassa rakennuslupavaiheessa, sillä sitä ei ole erikseen kielletty. On tuulivoimayhtiöiden ja kuntien edun mukaista, että rakentamisessa voidaan hyödyntää uusinta tekniikkaa, mikäli sillä saavutetaan suurempi energiantuotto. Rakentamisprosesseja haittaavalta muutoksenhaulta olisi mahdollista suojautua siten, että rakentamislupaa käsittelevään muutoksenhakuun asetettaisiin erikseen maininta keskenään samanlaisista rakentamisluvista. Tällä periaatteella valitusoikeutta voitaisiin laajentaa hieman, mutta vielä suhteellisen rajatusti. Tuulivoimaan liittyvää muutoksenhakua käsittelem tarkemmin osiossa 3.2.1 oikeusturvan yhteydessä.

3 TUULIVOIMA JA PERUSOIKEUDET

3.1 Omaisuudensuojakysymykset

Tässä kappaleessa on tarkoitus keskittyä tutkielman olennaisimpaan osaan, eli linkittymisestä perusoikeuksiin. Koska tutkimusongelmana on selvittää, miten tuulivoimarakentaminen voitaisiin toteuttaa mm. omaisuudensuoja huomioiden, on tätä tarkasteltava rakentamisen eri vaiheiden kautta. Tarkasteluun on otettava laajasti kaikki tuulivoimarakentamiseen liittyvä toiminta, eli tuulivoimaloiden lisäksi on pohdittava myös liityntäjohtojen perusoikeudellista problematiikkaa. Omaisuudensuojaan liittyvä problematiikka on jaettava muutamaaan alakohtaan, eli oikeutta rikkoviin tekijöihin. Näiksi tekijöiksi määrittelen muutaman, mitkä ovat tulleet usein vastaan tuulivoimaan liittyvässä oikeuskäytännössä sekä yleisesti omaisuudensuojaan liittyvässä oikeuskirjallisuudessa.

Omaisuudensuojan piiriä kaventavia tuulivoimatuotantoon olennaisesti liittyviä tekijöitä on aistein, taloudellisesti sekä toimintälähtöisesti koetut puuttumiset yksityisten omaisuudensuojaan. Aistein koettavia puuttumisia ovat esimerkiksi maisemaan, meluun ja ympäristön muuttumiseen liittyvät haitat. Taloudellisista puuttumisista esimerkkinä ovat kiinteistöjen pakkolunastukset. Toimintälähtöisyydellä tarkoitan sitä, että yksityinen pitää tuulivoimarakentamista tai siihen liittyvää prosessin osaa laittomassa järjestyksessä tapahtuneena esimerkiksi laittoman virkamiestoiminnan takia. Henkilön itsensä on viime kädessä vastattava oman omaisuudensuojansa valvomisesta, mikä korostaa luettelemieni kokemuslähtöisyyden elementtien olemusta. Omaisuudensuoja on laissa turvattu oikeus, mutta niiden osalta nimenomaisesti subjektiiviset kokemukset määrittävät siihen turvautumisen tuomioistuimessa. Tuulivoimarakentamisen sivutuotteina missä tahansa prosessin vaiheessa voidaan aiheuttaa koettu omaisuudensuojaan puuttuminen, joka voi sisältää elementtejä kaikista luettelemistani omaisuudensuojaan puuttumisen ominaistekijöistä.

Tuulivoimarakentaminen on omiaan aiheuttamaan ongelmia, jos sitä tulee kiinteän omaisuuden omistajan lähipiiriin. Jo rakentamisen suunnittelu sekä kaavoittaminen tietylle alueelle saattaa aiheuttaa stressiä maanomistajille sekä vaatia heiltä toimenpiteitä, joilla he osallistuvat maankäyttöön liittyvään päätöksentekoon. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kaavaluonnokseen tutustuminen ja vuoropuhelu kaavoittajien kanssa. Yksityisten omaisuudensuojan kohtuullisuusarvioinnissa on pystyttävä erottamaan kohtuullinen sietämisvelvoite kohtuuttomasta rasituksesta. Tämän määrittely ei ole ongelmatonta, mutta mahdollisimman objektiiviseen lopputulokseen pääsemiseksi on eräs tapa noudattaa esimerkiksi yleishyväksyttäviä universaaleja ohjearvoja. Ohjearvoja on huomioitu

esimerkiksi tapauksessa, joka koski tuulivoimasta mahdollisesti aiheutuvia eri eläimiin kohdistuvia haitallisia melu-, välke- ja valovaikutuksia.¹⁰⁷ KHO piti tuomion kohtuullisuusarvioinnissa merkittävänä, että ohjearvot eivät tapauksessa ylittyneet. Ohjearvot luovat osaltaan sen, että tuulivoimaan liittyen on olemassa ennakoitavissa oleva koodisto, jolla yksityiset voivat helposti tarkistaa näihin lukeutuvissa asioissa oman oikeuksiensa rajoittamisen hyväksyttävyyden. Ohjearvot toimivat rasiuksen arvioimisessa esimerkiksi melu ja välkemittauksessa.

Ohjearvojen vertailussa on ensisijaisesti otettava huomioon kansallisesti säädetyt ohjearvot ja toissijaisesti oikeusvertailun kautta tuotavat arvot, jotka vallitsevat vaikkapa muissa Euroopan maissa. Tuulivoimaloiden aiheuttamasta melusta on olemassa valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (1107/2015), joka annettu täydentämään ympäristönsuojelulakia. Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesti sitä on käytettävä ohjeena MRL:n maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa sekä lupamenettelyissä. Asetuksessa on määritetty jatkuvan melun suurimmat sallitut määrät keskiäänitasolle sekä määritetty erityisesti esimerkiksi impulssimaisesta tai kapeakaistaisesta melusta. Asetuksessa joka tapauksessa määritetään ohjearvot, joita on sen 1 §:n määritetyn soveltamisalan mukaan hyödynnettävä, mikäli kyseessä on MRL:n nojalla toteutettavaa rakentamista, kuten tuulivoimarakentamista. Välkemittauksessa ei ole olemassa kansallisia ohjearvoja, jolloin oikeudellista vaikutusta on enemmänkin välkkeen laadun arvioinnilla sekä mahdollisella kansainvälisellä vertailulla muiden maiden suosituksiin nähden.¹⁰⁸

Tuulivoimaan liittyvien oikeustapausten yhteydessä on usein pitänyt arvioida sitä haittaa mitä tuulivoimarakentamisella saadaan aikaan. Tässä yhteydessä ohjearvoja ja vertailua vastaavanlaisten tapausten kanssa käytetään hyödyksi arvioitaessa haitan laajuutta. Yleisesti kansallisessa oikeuskäytännössä on pidetty merkittävänä sitä, että onko haitan laajuutta pidettävä kohtuuttomana.¹⁰⁹ Tätä MRL 39 §:n 4 momenttiin sisältyvää kohtuuttomuutta arvioitiin tapauksessa¹¹⁰, jossa valittajan mielestä Sodankylään suunnitellun yleiskaavan ja tuulipuistohankkeen kaikkia vaikutuksia ei ollut tutkittu riittävästi hänen asuinpaikkakuntansa Lomajärven osalta. Muun ohessa hän lisäksi oli sitä mieltä, että kaava aiheuttaa kohtuutonta haittaa hänen asuinkiinteistönsä arvon alenemisen myötä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valittaja kohdisti valituksensa nimenomaan niihin maisemahaittoihin, joita hanke aiheuttaa. Korkein hallinto-

¹⁰⁷ KHO 2019/918.

¹⁰⁸ Ympäristöministeriö 2012, s. 61.

¹⁰⁹ Ks. mm. Vaasan HaO 17/0235/2 tai KHO 2013:184.

¹¹⁰ KHO 2013:184.

oikeus otti perusteluissaan esiin aluksi sen, että ”—kohtuuttomuuden arviointi on kokonaisuutena, jossa arvioinnin lähtökohtana on yleiskaavan ja kaavamääräysten kokonaisvaikutukset maanomistajan asemaan”. Eräs erityinen piirre tapauksessa oli, että valittajan omistama kiinteistö sijaitsi yli kahden kilometrin päässä toisen kunnan alueella. Korkein oikeus piti tätä etäisyyttä valittajan ja tuulivoimapuistojen välillä, sekä riittävien selvitysten tietojen perusteella kiinteistön käyttöä rajoittavien vaikutusten jäävän niin vähäisiksi, ettei niiden voitu katsoa aiheuttavan kohtuutonta haittaa. Kenties tärkeimmät linjaukset KHO esitti sen suhteen, että pelkkää voimaloiden näkymistä valittajan tontille tai maisemavaikutusten negatiivista muutosta kiinteistöjen arvoon tuulivoimapuiston ulkopuolisella alueella voitu pitää kohtuuttomana haittana.

Edellä kuvatussa tapauksessa valittajan omaisuudensuoja ei ollut riittävä, kun kokonaisarvioinnissa otettiin huomioon hankkeen suhteen toteutetut laajat selvitykset. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa tuulivoimahankkeissa tuntuu toistuvan kysymyksenä ensimmäisenä selvitysten riittävyys.¹¹¹ Mikäli selvitykset ovat olleet riittävät, niin merkitystä on ollut oikeanlaisen tiedon olemassaolo hallintopäätöksiä, kuten rakennuslupaa myönnettäessä. Vaikka oikeustapaukset ovat sivunneet omaisuudensuojaa esimerkiksi kiinteistöjen arvon alenemisen myötä, niin tämä on esitetty muun ohessa ja pääsyytökset ovat silti kohdistuneet YVA- ja muuhun arviointiin.¹¹² Korkeimman hallinto-oikeuden perustelussa tapauksessa mielenkiintoisesti yhdellä virkkeellä kuitattu kiinteistön arvon aleneminen tuntuu jotenkin pieneltä argumentoinnilta siihen nähden, että kyseessä on perusoikeus.

Oikeuskirjallisuudessa esiintyy omaisuuden suojan laajuuteen liittyen olennaisena termi oikeutetuista odotuksista, jotka yksilöillä tulee olla, jotta omaisuuden suoja toteutuisi täysimittaisena.¹¹³ Oikeutettujen odotusten vaatimus täyttyy veroihin tai laittomasti hankittuun omaisuuteen liittyen, sillä yksityisten on täytynyt kohtuudella osata odottaa näiden aiheuttavan säännönmukaista muutosta omaisuuteensa. Tietämättömyys verotuksesta tai sanktioidusta käyttäytymisestä ei toimi hyväksyttävänä syynä omaisuudensuojan rikkomuksen osoittamiselle. Olisi tärkeää, että yksityisellä on kohtuudella ollut mahdollisuus saada tietää omaisuuteensa liittyvästä välittömästä puuttumisesta lainsäädännön selkeiden normien kautta. Verotus ja rikokset ovat selkeästi säädelty osaksi lainsäädäntöä ja ne ovat usein välittömiä seurauksia yksityisen toiminnasta (tapahtuma x johtaa seuraamukseen y). Sen sijaan esimerkiksi pakkolunastusprosessi on hankalampi, sillä vaikka siitä on

¹¹¹ Ks. esim. tapaukset KHO 2015/138 tai KHO 2016:14.

¹¹² Ks. KHO 2013:184.

¹¹³ Saraviita 2011, s. 227.

säädetty lainsäädäntöön, niin se saatetaan laittaa täytäntöön yllättäen, jolloin yksityinen ei ole voinut oikeutetusti odottaa tämän puuttumisen osuvan kohdalleen. Pakkolunastustapauksissa kausaaliketju yksityisen aktiivisen toiminnan ja negatiivisesti koetun tapahtuman välillä puuttuu.

Vaikutusalueen kiinteistönomistajat saattavat kokea nauttimansa kiinteistön arvon laskevan, kun lähialueelle rakennetaan tuulivoimaa. Tuulivoimaloiden propelleista syntyvä melu sekä välkevaikutukset ilmenevät suurella vaikutusalueella, vaikka rakentamisessa otetaankin huomioon varoetäisyydet asutukselle. Yksityisten kokema haitta tuulivoimasta vaihtelee suuresti. Joitakin läheiset tuulivoimalat eivät haittaa ollenkaan, ja jotkut menettävät yönensä. Vaikka muun muassa valtioneuvoston asetuksella tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista asetetut melusuositukset kiinteistöillä eivät täytyisikään, niin tuulivoiman läheisyys voi vaikuttaa negatiivisesti sen arvoon. Tätä näkemystä tukee Alankomaissa tehty tutkimus, jonka mukaan alle 2 250 metrin etäisyydellä tuulivoimaloista oleviin kiinteistöihin kohdistuu arvonalenemaa¹¹⁴.

Lähtökohtaisesti tuulivoimayleiskaavoissa tuulivoimaloiden sijaintien osoittaminen kauas asutuksesta on järkevää, jos se vain on mahdollista. Aiemmin käsittelemässäni Ruotsin oikeustapauksessa EIT arvioi, että vapaa-ajan kiinteistökin voi nauttia EIS 8 artiklan suojaa. Asutuksen termi on voitava ulottaa vapaa-ajan kiinteistöihin, sillä näissä kiinteistöissä asutaan edes osa-aikaisesti. Kaavoituksessa pitäisi pyrkiä huomioimaan kohtuullisesti myös mökkialueet ja kakkosasunnot, vaikka nämä olisivatkin asuttuja vain sesonkiaikaan. Tuulivoimaloiden ja asutuksen väliselle etäisyydelle ei kuitenkaan ole annettu lainsäädännössä edes ohjeellisia arvoja.¹¹⁵ Asutuksella ei siis ole itsearvollisesti merkitystä omaisuudensuojan määrittämisessä. Tärkeää on se, ylittyvätkö alueella sallitut ohjearvot esimerkiksi melu- ja välkehaitasta. KHO on ratkaisukäytännössään linjannut, että tuulivoimaloiden sijoittumisesta asutukseen nähden koskevat kysymykset ratkaistaan hankkeiden arvioitujen vaikutusten avulla, eikä esimerkiksi yksittäisten ihmisten melukokemuksiin perustuen.¹¹⁶

¹¹⁴ Dröes & Koster 2021, s. 10.

¹¹⁵ Ks. KHO 2018:150 sekä KHO 290/2019.

¹¹⁶ KHO 2018:150.

3.1.1 Pakkolunastuskysymykset

Maanomistajien joutuminen pakkolunastuksen kohteeksi on asia, mikä herättää kysymyksiä omaisuudensuojan toteutumisesta. Pakkolunastus saattaa realisoitua, mikäli maanomistaja ei suostu tuulivoimaprojektin vaatimaan maanhankintaan. Näissä tilanteissa tuulivoimayhtiö voi hakea pakkolunastuslupaa maanomistajan tai omistajien omistamiin maa-alueisiin valtioneuvostolta tai maanmittauslaitokselta.¹¹⁷ Maa-alueiden lunastuksissa ei ole merkitystä sillä, että onko kyseessä suunniteltu tuulivoima-alue vai siirtolinjojen paikka. Näillä seikoilla on ainoastaan merkitystä siihen, mikä maanomistajan saama korvaus alueesta. Pakkolunastetut maa-alueet arvostetaan niiden käypään arvoon vallitsevan hetken markkinatilanteen mukaan.¹¹⁸ Maanomistajat saavat tuulivoima-alueesta vuosittaista vuokraa, kun taas siirtolinjojen tieltä hankitusta maasta maksetaan kertaluontoinen korvaus. Tämä on useasti maanomistajien mielestä ollut epäoikeudenmukaista, sillä kertakorvaus on paljon pienempi kuin tuulipuistoalueiden maanomistajien saamat vuosituotot.¹¹⁹ Siirtolinjojen osalta lunastuskohteena on maa-alueen käyttöoikeuden rajoitus perustamalla käyttöoikeus voimajohdon omistajalle.¹²⁰

Eräässä voimajohtoihin liittyvässä tapauksessa¹²¹ oli kyse siitä, että lunastuslupaa oli haettu voimajohdon vetämiselle niin, että se kulkisi erään teollisuuskiinteistön etelä- ja itäpuolelta. Kuitenkin kunta oli antanut lausuntonsa asiasta vaiheessa, jossa tämä voimajohto kaavailtiin vielä vedettävän pohjois- ja länsipuolelta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana asiassa oli se, että oliko lunastusluvan myöntämisen edellytykset täyttyneet. Reittimuutosta ei pidetty vähäisenä eikä näin lunastusluvan myöntämisedellytysten kannalta merkityksettömänä, sillä se olisi näiltä osin kulkenut asemakaavoitetun alueen kautta sekä poikennut yleiskaavaan merkitystä johtoreitistä. Kaavat eivät tapauksessa puoltaneet muutosta, eikä kunnalle annettu tilaisuutta lausua lopullisesta reittiaikomuksesta lunastuslain 8 §:n edellyttämällä tavalla. Oikeus ratkaisi asiassa tapauksen siirtyvän uudelleen valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Toisin kuin tuulivoimaloihin liittyen, niin voimansiirtolinjojen rakentamisessa ei ole olemassa erityissääntelyä, vaan niihin pätee MRL:n yleiset säännökset aivan kuten muussakin rakentamisessa. Siirtolinjat liittyvät tuulivoimarakentamiseen olennaisesti, mutta se ei ole MRL:n tarkoittamaa

¹¹⁷ Maanmittauslaitos (lunastustoimitus), s. 1.

¹¹⁸ Ks. KKO 1990:98.

¹¹⁹ Yle 3.9.2021.

¹²⁰ Maanmittauslaitos (voimajohtoalueen lunastus), s. 2.

¹²¹ KHO 2019:108.

tuulivoimarakentamista. Sitä ohjaavat kuitenkin samat lainalaisuudet tiedottamisesta, lausunnoista ja muutoksenhausta. Voimansiirtolinjojen mukanaan tuomia ongelmia maanomistajille ovat varoetäisyydet, etenkin mikäli nämä toteutetaan ilmakaapelointina. Lainsäädännölliset ongelmat asiassa kohdentuvat tällä hetkellä kuitenkin lähinnä taloudellisiin seikkoihin. Maanomistajat eivät ole pitäneet haitastaan saamaa kertakorvausta kohtuullisena etenkään sen jälkeen, kun ovat verranneet tätä tuulivoimaloista saataviin korvauksiin. Kaapelien alta pakkolunastettavien alueiden tulisi saada haitasta joko ajallisesti haitan ajalta säännöllistä korvausta, tai sitten kertakorvaus, joka korvaa täysimittaisesti aiheutetun haitan markkinaehtoisesti. Tällä hetkellä tilanne on etenkin maanomistajien mielestä se, että korvaus ei riitä kattamaan maan hankinnasta aiheutettua haittaa.¹²² Taloudellinen haitan korvaus on yksi niistä vaatimuksesta, millä saavutetaan luottamus omaisuudensuojaan.

Siirtolinjojen lähiympäristö pitää säilyttää tyhjänä koko alueelta, joten maanomistajan on mahdotonta hyödyntää aluetta enää metsätaloudessa. Reisijärvellä eräs tilanomistaja on joutunut kohtaamaan sähkölinjojen tuomat ongelmat, kun 110 kilovoltin ilmajohto on rakennettu kulkemaan tilan poikki estäen mm. rakentamisoikeuden käyttämisen sähkölinjan varoalueella.¹²³ Suoja-alue on leveydeltään 46 metrinen. Vaikka tämä ei suoranaisesti liitykään tuulivoimien liityntäjohtoihin, niin tämänkaltaiset tapaukset saattavat herättää asukkaissa pelkoa; kaavoitettujen energiantuotantoalueiden lähistöllä asuvat voivat kokea henkilökohtaisen turvallisuutensa heikentyneen. Mikäli yksityishenkilöt kokevat pelkoa julkisen sektorin tuleviin hallintosuunnitelmiin liittyen, niin he eivät voi varauksetta kokea olevansa täysin turvassa.

Turvallisuuden tunne on hyvinvointivaltioon liitettävä ominaisuus. Henkilökohtaisen turvallisuuden edistämisen merkityksestä kertoo osaltaan se, että se lisättiin perustuslain uudistuksella nimenomaisesti perustuslakiin.¹²⁴ Perustuslain 7 § 1 momentissa mainitaan jokaisen oikeus turvallisuuteen. Turvallisuus ei ole täysimittaista, mikäli ihmisten muita perusoikeuksia rajoitetaan. Turvallisuuden luominen Suomessa on positiivinen velvoite yksityisille ja julkiselle toiminnalle¹²⁵, jolloin oikeuden ja sen käytön tulee kyetä takaamaan sen myös tosiasiallisesti. Luottamus viranomaistoimintaan tukee turvallisuuden tunnetta. Lunastustoimituksessa tätä voidaan vähintään edesauttaa riittäväällä informoinnilla ja vuoropuhelulla.

¹²² Maaseudun tulevaisuus 2020.

¹²³ Maaseudun tulevaisuus 2023.

¹²⁴ Guidastri 2022, s. 99–100.

¹²⁵ HE 309/1993 vp, s. 47.

Pakkolunastuksen on tapahduttava lunastuslain sisältämän säännösten mukaisesti säännönmukaisena prosessina, jotta mielivallalta voidaan välttyä. Mielivaltaisuus pakkolunastuksessa tarkoittaisi sitä, että perustuslain oikeuksia suovat vaikutukset jätettäisiin käytännön toiminnassa huomiotta. Pakkolunastuksesta säädetään alun perin jo perustuslailla, mutta tarkemmat perusteet siihen muodostetaan lunastuslaissa, jonka 3 §:n mukaisesti ”--lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta tai määräaikainen erityinen oikeus”. Jo pitkään ongelmia tuottanut 4 §:n mukainen lauseke yleisen tarpeen mukaisesta pakkolunastuksesta, jota ei ole myöskään lain esitöissä avattu, antaa pidemmän mahdollisuuden pakkolunastaa aina kun yleinen tarve sitä vaatii. Oikeuskäytännössä tämä on konkretisoitunut korkeimman hallinto-oikeuden perusteluihin¹²⁶, joissa peräänkuulutetaan yleisen tarpeen arvioinnin tapahtuvan maankäyttö- ja rakennuslain 99 § 3 momentin edellytysten kautta.

Lähtökohtana tuomioistuinarvioinneissa on perustuslakimyönteinen tulkinta. Tämän vuoksi tuomioistuinten arviointia ja päätöksentekoa rajaa ihmisten omaisuudensuoja kiinteään omaisuuteensa. Pakkolunastuksien on täytettävä tarkasti säädellyt ehdot, jotta ihmisten omaisuuden vieminen julkisen vallan pakkotoimin olisi legitiimiä. Tuulivoimatuotannon suhteen voi olla ongelmallista, mikäli pakkolunastustoimia toteutetaan lunastuslain sisältämän yleisen tarpeen perusteella. Tuulivoimarakentamisesta ei poikkeuksetta voida vetää johtopäätöksiä, joiden mukaisesti se kuuluisi varsinaisesti kuntien tärkeän yhdyskuntarakentamisen alaisuuteen. Abstraktina valtion tasoisena vaatimuksena Suomi on ottanut itselleen tehtäväksi pyrkimyksen hiilineutraalimpaan yhteiskuntaan, mutta sekään ei aseta nimenomaan tuulivoimarakentamista yleiseksi tarpeeksi, jolla voidaan ohittaa omaisuudensuojan perusoikeudellinen asema. Tuulivoimarakentaminen on yksi monista keinoista saavuttaa ilmasto- ja päästötavoitteet, sekä muokata Suomen energiainfrastruktuuria järkevämmäksi sekä nykyaikaisemmaksi, muttei ainoa.

Yleisen tarpeen mukainen pakkolunastus tapahtuu oikeuskäytännön avulla. Lainsäätäjän tulisi avata tätä tarkemmin, sillä tällä hetkellä pakkolunastusten oikeutus turvaa paljon oikeuskäytäntöön. Tässä on vaarana se, että ihmiset eivät voi luottaa johdonmukaiseen oikeuden toteutumiseen. Oikeuskäytännön tulkitseminen ei välttämättä onnistu maallikoilta ja olisi tärkeää, että ihmiset pystyvät tarkistamaan omaisuudensuojaan liittyvät oikeutensa helposti. Tätä edistäisi, että lunastuslain 4 § pykälään sisällytettäisiin maininta siitä, mistä yleinen tarve koostuu. Esimerkiksi erona maankäyttö- ja rakennuslain 99 § lunastuspykälään on se, että siinä mainitaan tarkkarajaisesti

¹²⁶ KHO 2019:143.

lunastuksen olevan tarpeen, mikäli yhdyskuntarakentaminen tai muu kunnan suunnitelmallinen kehittäminen sitä vaatii. Ei välttämättä olisi perusteetonta liittää lunastuslakiin oikeuskäytännössä¹²⁷ vakiintunut ilmaisu siitä, että MRL 99 §:ssä määritetään yleisen tarpeen vaatimuksia.

Euroopan ihmisoikeussopimus antaa mahdollisuuden vielä pidemmälle menevälle omaisuudensuojaan puuttumiselle, sillä se määrittää puuttumisen olevan mahdollista ”—julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti”. Normilähteessä määritetään kansallisesti käytetyn termin ohelle kansainvälistä perustaa yleiselle edulle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kuten muidenkin perussopimusten lainsäätäjän tarkoitusta on haettava sen alkusanoista, sillä erikseen tehtyjä valmisteluasiakirjoja ei ole saatavilla. Yleistä etua EIS:ssä ei ole kuitenkaan tarkemmin avattu, joten esitän tästä sanamuodosta oman tulkinnan tutkielman kontekstissa. Yleisen tarpeen ja yleisen edun välinen ero ei ole merkittävä. Molempien merkitysisällössä korostuu yhteisön tai yhteiskunnan oikeuksien ajaminen. Oikeuksia luodaan yksilön sijaan yksilöjoukolle, joka osallisena hyötyy pakkolunastuksella saavutettavasta tarpeen tai edun ajamisesta.

Tarpeen tai edun täyttämisen määrittely on sen sijaan hankalampaa, koska näiden todellinen luonne on harkinnanalainen. Tarve on pyritty oikeuskäytännössä jokseenkin määrittämään koskemaan yhdyskuntarakentamisen tarvetta, mutta yhteiskuntarakentamisen tarpeen ominaisuuksien määrittely on taas jätetty avoimeksi.¹²⁸ Näin ollen yleinen tarve jää ainakin osittain abstraktiksi. Etu on käsitteenä tarvetta laajempi ja sitä voidaan havainnollistaa esimerkillä, joka liittyy golfkentän rakentamiseen. Mikäli enemmän kuin yksi henkilö kokee saavansa henkilökohtaista etua golfkentän rakentamisen muodossa, niin silloinhan EIS:n artiklaa laajasti ajatellen voidaan katsoa toimittavan yleisen edun mukaisesti.

Eräässä pakkolunastuksen liittyneessä tapauksessa kunta oli pakkolunastamassa osayleiskaavassa osoitetulle teollisuus- ja varastoaluetta varten 14,9 ja 23,6 hehtaarin määräalat yleisen tarpeen perusteella.¹²⁹ Asiassa oli selvitettävä, täytyivätkö lunastusluvan myöntämisen edellytykset ja oliko kyse yleisen tarpeen täyttämisestä. Valittajat pitivät kunnan pakkolunastusaikeita vain tulonhankkimisen keinona. Korkein hallinto-oikeus päätyi asiassa puoltamaan kunnan itsehallinnollista oikeutta päättää maapolitiikastaan sekä päätyi korostamaan valtiollisten

¹²⁷ Tarkemmin tästä tapauksessa KHO 2019:143.

¹²⁸ KHO 2019:143.

¹²⁹ KHO 2023:90.

suunnitelmien läpivientiä. Lunastettavan logistiikka-alueen tärkeys lentokentän sekä Uudenmaan vaihemaakuntakaavan niin kutsutun Focus-alueen logistiikkarakentamiselle oli KHO:n mukaan tarpeellinen osoitus yleisen tarpeen täyttämistä.

Perusteluissa KHO painotti lunastuskorvausten merkitystä yksityisten kohtuuttoman rasituksen estämisessä. Tämä kohtuuton rasitus tämän näkemyksen mukaan estettäisiin näin ollen lunastuslupahakemuksen jälkeisessä lunastustoimituksessa, jossa vasta otetaan kantaa korvauksen määrään. Näin ollen lunastuslupahakemuksen yksityisen perusoikeuksien ja yleisen edun välinen tasapaino voidaan saavuttaa tämän näkemyksen mukaan vasta sitten, kun lunastus on jo tapahtunut. Lunastuslupahakemus, joka kohdistuu yksityisten omaisuudensuojaan sekä tätä kautta oikeusturvaan jätetään tämän takia ulos talouskysymyksiin liittyvästä argumentaatiosta. Edellä kuvatussa oikeustapauksessa KHO kuittasi syytökset taloudellista hyötymisestä sillä, että lunastuslupahakemuksessa näistä ei päätetä. Lunastusprosessin pirstaleisuuden vuoksi yksityisten perusoikeusargumentaatio ei kohdistu lunastuksen kokonaisuuteen.

3.2 Oikeusturva tuulivoimarakentamisessa

Omaisuudensuojan ohella oikeusturva on perustuslaissa turvattu perusoikeus. Perustuslain 21 §:n lisäksi se on suojattu myös EIS 6 §:ssa. EIS:n säädös on merkittävä siinä mielessä, että perustuslain 21 §:n tulkinta määräytyy pitkälti sen tulkintojen mukaan ja sitä alleviivaa myös perustuslakivaliokunnan pykälää koskevissa lausunnoissa tehdyt jatkuvat viittaukset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.¹³⁰ Omaisuudensuojaan keskittyvässä tutkielmassa on käsiteltävä myös oikeusturvaa, sillä sen toteutumisella on merkitystä yksityisten perusoikeuksien toteutumiseen tuulivoiman suhteen. Mikäli oikeusturva ei toteudu täysimittaisesti, niin omaisuudensuojan oikeudenkaan ei voida katsoa täyttyvän tarpeellisesti. Näissä on selkeä riippuvaissuhde, sillä oikeusturvan toteutuminen mahdollistaa omaisuudensuojan toteutumisen. Koska omaisuudensuoja on oikeuskirjallisuudenkin perusteella ymmärrettävä laajasti, niin tämä edesauttaa näkemystä, jossa käytännön oikeuden saamisen arviointi voi kuulua omaisuudensuojan alaan.

Oikeusturva on yksityisille oikeuksia tuova normi, joka turvaa heidän oikeuksiansa kolmen elementin kautta. Ensimmäiseksi, yksityisten on saatava asiansa asianmukaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

¹³⁰ Saraviita 2011, s. 281.

Asianmukainen tuomioistuin kussakin asiassa on kansallisessa lainsäädännössä määritelty esimerkiksi tuomioistuinjaissa (673/2016). Toiseksi oikeuskäsittelyn on tapahduttava kohtuullisessa ajassa. Kohtuullinen aika riippuu käsiteltävästä asiasta ja tuomioistuimesta. Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta huomautuksia ja jopa tuomioita kohtuullisen ajan vaatimuksen täyttymisestä.¹³¹ Kolmanneksi viranomaisten on taattava tehokas oikeusturvan toteutuminen. Yksityisten käytössä olevat oikeussuojakeinot on oltava tehokkaita, tarpeeksi nopeita ja ne eivät saa vaatia kohtuuttomia resursseja. Lisäksi tuomioistuinten ratkaisuiden on sisällettävä oikeusvarmuuden, eli ratkaisujen tulee olla kohtuullisesti ennustettavissa.

Tuulivoimarakentamisessa oikeusturva linkittyy siihen, saavatko yksityiset oikeusturvansa toteutumaan tähän liittyvissä ongelmissaan. Tehokas oikeusturvan toteutuminen vaatii lisäksi muuta, kuin vain suppeasti ymmärrettävää oikeutta saada asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisesti tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Tähän on liityttävä konkreettiset mahdollisuudet valittaa kulloinkin kyseessä olevasta asiasta. Mikäli valittamiselle on asetettu liian korkeat vaatimukset vaikkapa valittajan attribuuttien kautta, niin tämän oikeusturvan ei voida katsoa täyttyvän kokonaisuudessaan. Osallisuuden vaatimista voidaan pitää kohtuullisena valitusoikeuden rajauksena, sillä se rajaa valitusoikeuden pääasiassa henkilöille, joita asia koskee. Toisaalta liian tarkka osallisuuden määrittely voi johtaa joissain tilanteissa valituksen kohtuuttomaan estämiseen.

Oikeusvarmuuden osalta julkiselle vallalle syntyy vaatimus toteuttaa ratkaisutoimintaansa niin, että se on yhtenäistä, eli koherenttia. Koherenttiin ratkaisutoimintaan on liityttävä mahdollisuus tarkistaa kulloinkin käsillä olevat oikeudet säädetyistä sanamuodosta. Kansallisen tuomioistuintoiminnan osalta tämä tarkoittaa pidättäytymistä puhtaasti oikeuskäytännön kautta muokkautuvasta oikeudesta, sillä tässä on vaarana yksityisten ulkoistaminen oikeuteen liittyvästä varmuudesta. Oikeuskäytännön kautta muokkautuva oikeus ei ennakkoratkaisuiden jälkeen ole puhtaasti tuuripeliä punninnan argumenttien nojautuessa aiempaan prejudikaattipäätöksentekoon, mutta laveiden termien käyttö lainsäädännössä ei kykene toteuttamaan oikeusvarmuuden osaa tarpeellisesti. Mikäli oikeusvarmuuden toteutuminen jätetään vaillinaiseksi, niin kokonainen oikeusturva pysyy jokseenkin näennäisenä. Perusoikeusmyönteisessä tuomioistuintoiminnassa on kuitenkin oltava lähtökohtana perusoikeuksien täysimittainen toteuttaminen, jolloin suppeasti ajateltu oikeusturva ei riitä.

¹³¹ Yle 2014.

3.2.1 Muutoksenhaku

Kaavoitukseen liittyvät muutoksenhaun syyt voivat olla moninaiset; valittajalla on yleensä jonkinlaisia intressejä tähän alueeseen ja tällöin hän haluaa pitää huolta siitä, että alueen käyttötarkoitus pysyy hänen taloudellisille tai kiinteistöjen käyttöön liittyville eduilleen suotuisana. Kaavoituksen kautta vaikutetaan ajallisesti tai alueellisesti moneen alueella asuvaan tai alueella maata omistavaan ihmiseen, jolloin oikeusturvan merkitys korostuu.¹³² Kyseessä voi myös olla hallinnon päätöksentekoon liittyvä selkeä kuntalain tai maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) virheellisyys, joka luo perusteen muutoksenhakuun.

Kaavoitus on muutoksenhaun näkökulmasta eroteltava osiin. Kaavoitus on jaettavissa suunnitteluun, valmisteluun ja varsinaiseen ratkaisuun, hallintopäätökseen. Oikeuskäytännössä on linjattu suunnitteluun ja valmisteluun liittyvien toimenpiteiden tai niihin liittyvien päätösten olevan valitusoikeuden ulkopuolella.¹³³ Tämä on lisäksi mainittu selvästi kuntalain 136 §:ssä, jonka mukaisesti ”Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta”. Näin ollen vain varsinaiseen hallintopäätökseen on yksityisen mahdollista hakea muutosta valittamalla. Valitusoikeuden rajaamiselle on syynsä, sillä tällä halutaan estää valitusten aiheuttama liiallinen rajoitus käytännön hallintotoiminnalle. Mikäli valitusoikeutta ei olisi rajattu, niin päätösten tekeminen vaatisi nykyistä paljon enemmän resursseja. Valittamiseen on mahdollisuus käyttää vaihtoehtoisia tapoja riippuen muutostarpeen laajuudesta.

Tuulivoimaan liittyvä päätöksenteko tapahtuu usein hallintopäätöksinä. Pienet virheet selviävät hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetyllä oikaisumenettelyllä, jota täsmentää vielä kunta-asioissa kuntalain 134 §:n säännös oikaisuvaatimuksesta. Oikaisumenettelyn piiriin lukeutuvia virheitä ovat esimerkiksi kirjoitusvirheet. Selvät virheellisyydet vaativat käsittelyn hallinto-oikeudessa, jolloin asiassa realisoituu muutoksenhaku. Kunnallisvalitus on ollut yleensä kaavoitukseen liittyvä ensisijainen muutoksenhakekeino.¹³⁴ Kunnallisvalitus tarkoittaa käytännössä sitä, että yksityinen haastaa hallintopäätöksen hallinto-oikeuteen.

Kunnallisvalituksen voi tehdä kaavoituspäätöksen valitusaikana henkilö tai henkilöt, joiden oikeuksia päätös välittömästi koskee tai jotka asuvat kyseisen kaavapäätöksen langettaneessa kunnassa. Tämä

¹³² Hallberg et al. 2020, s. 1164.

¹³³ HE 268/2014, s. 48 ja KHO 2012:1701.

¹³⁴ Hallberg et al. 2020, s. 1193.

tarkoittaa sitä, että myös vakituisesti muualla asuvalla on oikeus hakea muutosta kaavoituspäätökseen, mikäli päätös vaikuttaisi jollain tavalla hänen oikeuteensa. Tässä kuntalain 137 § osoittaa vaatimukseksi oikeuden välittömyyden. Ongelmatilanteeksi muodostuu, mikäli yksityinen omistaa loma- tai sijoituskiinteistön jossain toisessa kunnassa, ja kaavoituspäätökset vaikuttaisivat tähän omistukseen jollain epäsuotuisalla tavalla, kuten arvonalenemalla. Asiassa tulee ilmi yksityisen ja viranomaisten eri käsitykset tapauksen tosiseikoista, merkityksestä tai tulkinnasta; viranomaisen ei ole siis kyennyt osoittamaan yksityiselle päätöksen olevan lainmukainen ja oikea.¹³⁵

Perustuslaillinen oikeusturva toteutuu perustuslain esitöiden mukaan silloin, kun asianosainen saa oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä hyvän hallinnon takeet ovat turvattu lailla.¹³⁶ Asianosaisasemaa pidetään oikeusturvan yhtenä perusedellytyksistä.¹³⁷ Tämä oikeudellinen asianosaisuuden asema on henkilöllä, jolla on asian suoma valtuus saattaa oikeusasemaansa koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹³⁸ Valitusoikeudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7 §:ssä, jonka tarkoituksena on ”--turvata jokaiselle oikeus päästä tuomioistuimeen hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevassa asiassa”.¹³⁹ Kaiken kaikkiaan asianosaisuuden käsitteellä pyritään määrittämään hallinnolliseen muutoksenhakuun oikeutettu henkilö ja samalla henkilö, jonka oikeusturvan toteutumista on syytä tarkastella.

Oikeusturvan määrittästä voidaan jatkaa ulottamalla oikeusturva koskemaan yksityisen tosiasiallisia mahdollisuuksia saada viranomaisten tekemät virheelliset hallintopäätökset korjatuksi.¹⁴⁰ Jotta yksityisten oikeusturva voi kokonaisuudessaan toteutua, olisi sen oltava mahdollista kaikille kansalaisille, kun kaavoituksessa tapahtuu mahdollinen rikkomus. Tämän voi käytännössä odottaa tapahtuvan silloin, kun oikeuskäsittely tapahtuu odotetun kaltaisesti. Hallintolain (434/2003) 6 §:n sisältämien hyvä hallinnon periaatteiden joukossa on vaatimus luottamuksensuojasta. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisten toimien ”—on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella turvattu odotuksia”. Periaatteen tarkoituksena on suojata yksityisiä julkisen vallankäytön mielivaltaisuudelta. Henkilöillä on tietyt odotukset muutoksenhakuun ryhtyessään, etenkin kun he tietävät viranomaismenettelyn toteutuneen virheellisellä tavalla. Tällöin yksityisten

¹³⁵ Aer; Hallila, 2011. s. 31.

¹³⁶ HE 1/1998, s. 80.

¹³⁷ Piekkala 2017, s. 181.

¹³⁸ Mäenpää 2010, s. 269.

¹³⁹ HE 29/2018 vp.

¹⁴⁰ Savola 2022, s. 341.

perusteltu odottama on se, ettei oikeudenkäynnin arvioinnissa tuomioistuin tee ennakoimattomia valintoja harkinnassaan.

Tähän ennakoitavuuteen liittyy tapaus, jossa oli kyse Merikarvian ympäristölautakunnan myöntämästä luvasta tuulivoimarakentamiseen.¹⁴¹ Asiassa valitus kohdistui tuulivoimaosayleiskaavaan. Oikeuskysymyksenä oli se, että oliko tuulivoimalaan liittyvät keskeiset ominaisuudet yksilöity rakennuslupahakemukseen riittävän tarkasti niin, että osayleiskaavassa rakentamiselle asetettujen ehtojen täyttyminen sekä hankkeen vaikutukset naapureihin olivat olleet rakennusluvasta päätettäessä riittävän luotettavasti arvioitavissa. Tapauksessa KHO päätyi siihen, että rakennusluvasta päätettäessä tuulivoimalaa koskevat kaavan ja MRL:n vaatimat yksilöintitiedot eivät olleet riittävästi selvillä, joten rakennuslupahakemus tuli hylätä.¹⁴² Samana päivänä vastaavanlaisessa tapauksessa KHO päätyi erilaiseen ratkaisuun. Tässä tapauksessa¹⁴³ Närpiön teknisen lautakunnan rakennusvalvonnan jaosto myönsi rakennusluvut tuulivoimaloille Pirttikylän tuulivoimaosayleiskaavan alueella. Tapauksen osalta eriävää ensimmäiseen tapaukseen oli se, että tässä tapauksessa tuulivoimaloiden mitat sekä suurin sallittu aiheutuva melu oli määritelty rakennuslupahakemukseen. Rakennuslupapäätöksissä tuulivoimaloiden yksilöintitiedot vastasivat voimalatyyppiä, jonka tietojen perusteella osayleiskaavan melu- ja välkemallinnukset oli tehty. Tapauksessa KHO päätyi siihen, että rakennusluvasta myöntämisen edellytykset täyttyivät. Tapaukset olivat kuitenkin niin vastaavanlaisia, että tuomioistuinten eriävät valinnat tapauksessa olivat tuskin täysin ennakoitavissa.

Perustellun luottamuksensuojan mukaisesti toimivan tuomioistuimen luulisi soveltavan tapaukseen aina jonkinasteista kokonaisharkintaa. Asioiden vieminen oikeuteen on varsinkin yksityishenkilöille kallis prosessi, sillä se vaatii vääjäämättä resursseja valittajalta. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden pelkkä oikeudenkäyntimaksu on 530 euroa.¹⁴⁴ Vaikka odotusarvoisesti kanne menestyisi, niin oikeuteen meneminen vaatii selvitystyötä ja ajankäyttöä. Mikäli vain varakkaat tai oikeudellisen erityistietämyksen omaavat yksilöhenkilöt kykenevät hakemaan kaavamuutosta kärsimättä taloudellisen riskin tuottamasta ahdingosta, niin onko todellinen oikeusturva silloin rajattu vain näille henkilöille? Kiistatonta on kuitenkin se, että perustuslain mukaiset oikeudet kuuluvat kaikille taloudelliseen asemaan katsomatta.

¹⁴¹ KHO 2019:125.

¹⁴² Jääskeläinen 2019, s. 3.

¹⁴³ KHO 2019:126.

¹⁴⁴ Korkein hallinto-oikeus. (oikeudenkäynnin kulut).

Asianosaisuuden määritelmä voi täytyä nimenomaisella säädöksellä, kuten esimerkiksi MRL 192 §:n 1 momentin mukaisella valitusoikeuden osoituksella. Tässä pykälässä määritetään vaatimukset rakennusluvasta valittavan ominaisuuksille. Valitusoikeudellisten joukko on rajattu niihin, joihin rakentaminen vaikuttaa välittömästi. Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä mainitaan asianosaisten piirin olevan rajatuin nimenomaan rakennus- ja toimenpideoissa.¹⁴⁵ Ennen rakennusluvan toimittamista tuulivoimaprosessi on kuitenkin käynyt läpi asianosaisten kuulemisen ja kaavoituksen, johon asianosaiset ovat voineet vaikuttaa lausunnoillaan sekä muutoksenhaun keinoin. Tästä syystä lainsäätäjällä on katsonut rakennuslupaan liittyvän valitusoikeuden olevan tärkeätä pitää poissa rajaamattomalta joukolta. Käytännössä rakennusluvan osalta valittajan on joko oltava viereisen tai vastapäisen alueen omistaja tai olennaisen ja välittömän vaikutuksen alainen henkilö.

¹⁴⁵ HE 101/1998 vp., s. 123.

4. TUULIVOIMARAKENTAMISEN YHDYSKUNTANÄKÖKULMA

4.1 Julkishallinnon ympäristötavoitteista

Julkishallinnon ympäristötavoitteiden asettelun lähtökohdat ovat EU:n tavoitteissa, kansainvälisissä sopimuksissa ja vallassa olevan kansallisen hallituksen hallitusohjelmassa. Valtiotasolta tuulivoimaan liittyen tulee vain ne lainsäädännölliset suuntalinjat, jota toimijat noudattavat.¹⁴⁶ Pelkän ylikansallisen tai valtiollisen tason velvoitteiden määrittely ei riitä käsittämään koko julkissektoria koskevaa yhdyskuntanäkökulmaa. Tarvitaan lisäksi kansalaisia lähimpänä olevan julkishallinnon tason näkökulman avaamista. Toimijuutta tuulivoimaan liittyen esiintyy käytännössä puhtaasti paikallistasolla, eli kuntasektorilla. Paikallisuuden merkitys nojaa kunnalliseen itsehallintoon, sekä tuulivoimaprojektien rakentamiseen nimenomaan kunnan ja tuulivoimayhtiöiden tietynlaisina yhteistyöprojekteina. Tässä kappaleessa käsittelen yhdyskunnan velvoitteita tuulivoimarakentamisen kontekstissa niin, että aloitan valtion näkökulmasta siirtyen enemmän käsittelemään kuntaan liittyviä vaatimuksia.

Ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaatii politiikalta monisuuntaisia päätöksiä sekä muutoksia nykyiseen. Tuulivoimarakentamisen edellytyksien parantaminen luvitusta helpottamalla on EU-tasolta lähtenyt idea, joka on myös merkitty toteutettavaksi Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Orpon hallituksen yhtenä tavoitteena on esimerkiksi edistää Itä-Suomen tuulivoimarakentamista, joka on historiallisesti ollut ongelmallista puolustusvoimien intressien vuoksi.¹⁴⁷ Puolustusvoimat ovat pitäneet tuulivoimarakentamista aluevalvontaa vaikeuttavana.¹⁴⁸ Käsittelen kappaleen sitä kautta, miten asetettuihin ympäristötavoitteisiin päästään tuulivoimatuotannossa liittäen käsittelyn yksityisten omaisuudensuojaan tarpeellisin määrin. Tässä korostuvat tuulivoimatuotannon mahdollistaminen tehokkaasti, oikeudenmukaisesti ja taloudellisesti.

Ympäristötavoitteisiin päästään, kun tuulivoimatuotanto on mahdollista toteuttaa tehokkaasti. Tehokkuus merkitsee sitä, että lupaprosesseihin ei kulu liikaa aikaa ja rakentamisen hidasteena ei ole hallinnollisia esteitä. Tämänkaltaisia hallinnollisia esteitä voisivat olla vaikkapa kohtuuttomat

¹⁴⁶ Esim. ilmastolaissa määritetään tavoiteltavia päämääriä.

¹⁴⁷ YLE 2023.

¹⁴⁸ Helsingin sanomat 2023.

vaikutusten selvitysvaatimukset. Tehokkuudelle ongelmia saattaa tuottaa prosesseihin kohdistuvat valitukset.¹⁴⁹ Kaavoitukseen ja suunnitteluun liittyvässä viranomaisvalmistelussa on otettava huomioon yksityisten oikeudet. Tehokkaan tuulivoimarakentamisen takia olisi kuitenkin pystyttävä tunnistamaan kohdat, joissa valitusten aiheuttamaa ajallista haittaa voitaisiin julkisten toimin pienentää. Keinoja valitusmäärien pienentämiseen on hoitaa kaavoitukseen liittyvä asianosaisten informointi oikeanlaisesti ja välttää yllätysten luomista yksityisille asioiden todellisesta luonteesta. Viranomaistoiminnan laadukkuuden takaaminen on oltava lähtökohtana valituskustannusten minimoimiselle. Tuulivoimayhdistyksen viestintäpäällikkö Anna Tiihosen mukaan yhtenä ratkaisuna voisi olla Vaasan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksiin lisättävät resurssit, kuten tuulivoimavalituksiin erikoistuvat käsittelijät.¹⁵⁰ Ehdotettu resurssien lisäys mahdollistaisi yksityisten oikeusturvan, tuulivoimarakentamisen nopeuttamisen sekä ympäristötavoitteiden tehokkaamman saavuttamisen.

Valitusoikeuden kavennus voisi tulla kysymykseen tilanteessa, jossa yksityisellä tai oikeushenkilöllä on ollut mahdollisuus osallistua tuulivoiman rakentamisprosessiin, mutta ei ole osallistunut siihen esimerkiksi antamalla lausuntoa kaavoittajille. Mikäli tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa tuulivoimaprosessiin etukäteisesti on annettu, niin tämän käyttämättä jättäminen voisi olla riittävä peruste jälkikäteisperustaisen oikeuden haun epäämiselle. Se ei poista oikeusturvaa, sillä asiassa on annettu mahdollisuus hakea muutosta eräässä ajallisen jatkumon osassa. Yksityisiltä maanomistajilta tulee pystyä vaatimaan johdonmukaisuutta yhteistyöltä tuulivoiman rakennuttajien ja viranomaisten kanssa. Vuoropuhelun mahdollistaminen tuulivoimaprojekteissa on MRL:n vaatimus viranomaisille, mutta aktiivisen vuoropuhelun ja sen laadun määrittelyä ei ole tarkennettu. Mikäli aktiivisella ja laadukkaalla osapuolten vuoropuhelulla olisi voitu välttää tuulivoiman rakennusprosessia viivyttävä oikeudenkäynti, niin silloin valituksen synty on osapuolten syytä. Mikäli yksityinen maanomistaja ei ole käyttänyt vuoropuhelumahdollisuutta oikeamittaisesti, niin ei hänellä tulisi olla mahdollisuutta enää jälkikäteeseenkään muutoksenhakuun. Yksityisten oikeusturvan korostamisen vuoksi tätä tulisi tulkita laveasti, mutta kirjaus yksityisiltä vaadituista osallistumisvelvoitteista olisi hyvä ulottaa lakiin, jotta tämä olisi selkää.

Ympäristötavoitteisiin pääseminen toteutuu myös silloin, kun niihin pyritään pääsemään oikeudenmukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tuulivoimatuotanto on käytettävissä olevista

¹⁴⁹ Kauppalehti 2020.

¹⁵⁰ Kauppalehti 2020.

vaihtoehtoista vain yksi. Liiallisen rasitteen aiheuttaminen tietylle väestönosalle ympäristötavoitteisiin pääsemisen varjolla ei ole oikeudenmukaista ja saattaa johtaa epätoivottuihin lopputuloksiin. Tästä esimerkkinä toimii esimerkiksi turvetuotannon kattava alasajo, joka aiheutti toteutuessaan laajaa työttömyyttä ja kysymyksiä poliittisten päätösten reiluudesta yhdenvertaisuuteen peilaten.¹⁵¹ Omaisuudensuojan alaa voidaan rajoittaa kohtuullisella sietämisvelvoitteella, kunhan tämä johtaa yleisesti hyväksyttäviin ja yleisen edun toteutumiseen. Ympäristötavoitteisiin pääseminen holtittomalla tuulivoimatuotannon lisäämisellä ihmisten perusoikeudet unohtaen voisi näennäisesti johtaa tavoitteiden saavuttamiseen, mutta tällöin esimerkiksi perustuslain ympäristöperusoikeuden säännös kaikille asetetusta ympäristövastuusta jäisi huomiotta. Mikäli vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, niin sitä ei ole oikeudenmukaista säilyttää vain tietyille. Lisäksi ympäristöystävällisen kehityksen ei tarvitse olla aktiivista energiainfrastruktuurin kehittämistä, vaan sitä voidaan edistää myös sähkön kulutusta vähentämällä.¹⁵²

Kunnat toteuttavat ilmastopolitiikkaa tehtäviensä mukaisesti kuntalain 7 §:n mukaan. Perustehtävinä kunnilla on demokraattisesti toimia kansanvallan ja paikallisuuden perusyksikkönä, taloudellisesti turvata toimintaedellytyksensä talouden elinvoimaisuudella, kuntalaisten identiteetin sekä yhteisöllisyyden ylläpitäminen ja kuntalaisten hyvinvoinnin luominen.¹⁵³ Perustehtävät alleviivaavat kuntien intressejä tuulivoimatuotantoon, sillä tuulivoima toteutuu paikallisesti, tuo taloudellista elinvoimaisuutta ja luo hyvinvointia työpaikkojen sekä taloudellisen lisäarvonsa kautta. Kansanvallan perusyksikkönä kunnat hoitavat valtiolta tulevaa demokratiatehtäväänsä itsehallinnolla, paikallisasantuntemuksensa avulla.¹⁵⁴ Tämä liittyy tärkeimpänä maankäytön suunnitteluun ja siihen, miten kunta hoitaa ylipäätään taloutensa. Tuulivoimarakentaminen lisää taloudellista voimavaraa kunnan alueelle ja etenkin pienille kunnille se voi olla tärkeä elinvoimaisuuden kehittäjä. Kuntalaisten hyvinvointi lisääntyy, kun kunnassa on tarjolla riittävästi työpaikkoja. Puhtaan energian huomioon ottaminen asukkaiden elinvoimaisuutta lisäävänä tekijänä tulee ilmi esimerkiksi kuntien ilmastosuunnitelmien muodossa.

Kansallisesti säädettyyn ilmastolakiin (423/2022) otettiin perustuslakivaliokunnan suosituksesta¹⁵⁵ mukaan säännökset kunnan ilmastosuunnitelmasta. Ilmastolain 14 a §:n mukaisesti kunnan velvollisuuksiin voidaan nykyään lukea ilmastosuunnitelman laatiminen sekä sen päivittäminen

¹⁵¹ Tästä kirjoitti esimerkiksi Kaleva 2021.

¹⁵² Tätä tavoitetta ajavat esim. kuntien energiatehokkuussopimukset.

¹⁵³ Jäntti 2016, s. 181.

¹⁵⁴ Jäntti 2016, s. 184.

¹⁵⁵ PeVL 66/2022, s. 2.

kerran valtuustokaudessa. Ilmastosuunnitelman tulee sisältää mm. tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä, kasvihuonekaasujen päästöjä vähentävät toimet sekä tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Ilmastolaki ei lain esitöiden mukaan aseta julkisille aktiivisia velvoitteita suunnitelman lisäksi ja näin ollen sääntely olisikin vain kuntien vapaaehtoisuudesta lähtöisin olevan ilmastotoiminnan tukemista.¹⁵⁶ Tuulivoimatuotanto on kuntien ilmastopolitiikalle ja sitä kautta myös ilmastosuunnitelman toteutumiselle keskeinen, sillä tuulivoimarakentamisesta saa hiilidioksidipäästöhyvityksiä.¹⁵⁷ Näillä päästöhyvityksillä kunnat voivat hyvittää muita päästöjä ja toteuttaa ilmastopolitiikkansa päästövähennysohjelmia.¹⁵⁸

Ilmastosuunnitelman laatiminen ei siis näennäisesti ole lain esitöiden mukaan sitovaa, mutta lakiin merkityn laatimisvaatimuksen vuoksi sillä on kuitenkin kuntien toimintaa ohjaava vaikutus. Vaikka laatimisen jälkeen kunnalla olisikin mahdollisuus passiivisuuteen, niin suunnitelmaan liittyvä seuranta saattaa aiheuttaa painetta edes pienille pyrkimyksille toteuttaa suunnitelmaan havainnollistettuja aikeita. Ilmastolain kautta kunnille luodaan valtiotasolta ympäristöystävällisyyden velvoitetta näennäisen itsesääntelyn kautta, joka kuitenkin viime kädessä on lakisäätteistä. Itsemääräämisen ja itsehallinnon piiriin naamioidut ympäristövelvoitteet pitävät paikallisen tason vapauden päättää omista asioistaan kuitenkin niin, että valtion määräämät vähimmäisedellytykset täytetään.

Ympäristötavoitteisiin pääseminen on julkishallinnon näkökulmasta tapahduttava taloudellisesti siten, että julkinen talous ei velkaannu liiaksi. Maankäytössä pakkokeinot on oltava keinovalikoimassa, jotta maanhankinta ei kaadu maanomistajien vastustukseen. Julkisen sektorin kannalta olisi ongelmallista, jos maanomistajilla olisi rajaamaton veto-oikeus estää maankäytön kehittäminen. Tämänkaltaista kehitystä saatettaisiin käyttää hyväksi ja yksityiset voisivat ostaa kehitysalueilta maata ja jälkikäteen vaatia tästä kohtuutonta hintaa. Myös periaatteellinen yhteiskuntakehityksen hidastaminen olisi näin mahdollista. Pakkokeinojen, kuten pakkolunastuksen mahdollisuus varmistaa sen, että esimerkiksi tuulivoimarakentamisessa tuulivoimaosayleiskaava voidaan toteuttaa käytännössä, vaikka yksittäinen maanomistaja asiaa vastustaisikin. Pakkokeinon käyttö on perusteltua, mikäli tuomioistuimen suhteellisuusharkinnan jälkeenkin tämä on oikeasuhtaista. Pakkokeinon käytön ei tule kuitenkaan olla ensisijainen keino.

¹⁵⁶ Ks. HE 27/2022 vp., s. 32.

¹⁵⁷ Suomen ympäristökeskus. (Uusi päästölaskentajärjestelmä kaikille Suomen kunnille – päästövähennys keskimäärin 15 prosenttia vuodesta 2005)

¹⁵⁸ YLE 3.9.2020.

Velvoitteet viranomaistoiminnan laadukkuudesta sitovat joka tapauksessa julkisen sektorin hallintotoimintaa muun muassa hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon periaatteiden ja 31 §:n selvittämisvelvollisuuden osalta. Lähtöoletta on oltava se, että viranomaiset toimivat tehdessään tuulivoimaan liittyviä päätöksiä huolellisesti. Olennaista on se, että julkinen sektori käyttää keinovalikoimistaan ensisijaisesti yhteistyötoimet ja vasta tarvittaessa vallankäytön toimet, kuten lunastustoimet. Yhteistyötoimilla tarkoitan kannustimia kohti haluttua puhtaan energian kehityssuuntaa, jolloin toimijat osallistuvat kehitykseen vapaaehtoisuudesta. Valtion tasolla ympäristötavoitteiden saavuttamista on edistetty puhtaan energian tuotannon taloudellisella tukemisella.

4.1.1 Tuulivoiman tukijärjestelmät

Tuotantotukijärjestelmien avulla on haluttu luoda taloudellisia kannustimia julkisen vallan puolesta uusiutuvien energialähteiden tuotannon kannustimiksi. Tämä kannustaminen sai alkunsa EU:n uusiutuvan energian direktiivistä¹⁵⁹ jossa todetaan jäsenvaltioiden voivan hyödyntää tukijärjestelmiä direktiivin tavoitteiden täyttämiseksi. Tämänkaltaisia kannustavia järjestelmiä ovat esimerkiksi vihreät sertifikaatit ja tariffijärjestelmät. Suomessa syöttötariffijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2011 ja tuulivoiman osalta suljettiin vuonna 2017. Vaikka tariffijärjestelmä ei ole tällä hetkellä voimassa, niin se voitaisiin käytännössä ottaa takaisin käyttöön tarpeen tullen.

Suomessa tariffijärjestelmän oikeustausta on laissa uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010). Lain 1 §:ssä määritetään lain tarkoituksiksi edistää uusiutuvien energialähteiden sähköntuotantoa sekä näiden kilpailukykyä. Käytännössä tämä tarkoittaa ohjausjärjestelmää, jolla uusiutuvista lähteistä sähköä tuottava laitos myy sähköä, jonka hinta muodostuu markkinahinnasta vähennettynä tariffin suuruudella.¹⁶⁰ Tukijärjestelmällä on tarkoitus auttaa tuotantoa alkuun, jonka vuoksi tariffilla on ollut 12 vuoden määräaika.¹⁶¹ Tuulivoimalaan liittyen tariffijärjestelmään hyväksymiseksi on täytynyt täytyä uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 9 §:n vaatimukset, joiden mukaisesti tuulivoimalaan täytyy olla

¹⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta.

¹⁶⁰ Utter 2009, s. 2 ja uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 16 §.

¹⁶¹ Energiavirasto. (tuotantotuki).

täysin uusi, olla generaattoriteholtaan vähintään 500 kilovolttiampeeria ja sille ei ole aiemmin myönnetty valtiontukea.

Ympäristöystävällisyyteen tähtäämisessä tukijärjestelmän, kuten tuulivoimatariffien merkitys tavoitteen kannalta on selkeä. Se on tukenut ympäristöystävällistä energiarakentamista sekä ollut valtiontasoinen osoitus tuesta tulevaisuuden energiantuotannon muuttamiseen ympäristöystävällisemmäksi. Järjestelmän vaikuttavuuden arvioinnissa on keskeistä, että tariffien avulla lisätään uusiutuvan energiantuotannon määrää. Tukijärjestelmien tulee ensinnäkin pystyä luomaan olosuhteet, joissa RES-sähkön¹⁶² tuottaminen on kannattavampaa ja toisaalta tavoitteiden savuttamattomuudesta tulee seurata riittävät seuraamukset.¹⁶³ Riittäväillä seuraamuksilla tarkoitetaan sitä, että kannustimia asetetaan myös tuottajan passiivisen toiminnan sanktioimisen kautta, kun tariffirahoille ei saataisi tarpeeksi vastinetta lisääntyneenä RES-tuotantona. Myös valvonta täytyy huomioida, sillä tuulivoimayhtiöt saattavat antaa viranomaisille virheellistä tietoa päästäkseen mukaan tariffijärjestelmään.¹⁶⁴

Tuulivoimatuotannon subventoiminen on omiaan kehittämään energiajärjestelmää kohti suurempaa tuulivoimatuotannon volyyymia. Se mahdollistaa tuulivoimatuotantoon ryhtymisen myös pienemmille yrityksille. Tariffien ohjaava vaikutus voi kuitenkin välittyä negatiivisesti yksittäisen kansalaisen kannettavaksi, sillä tuen vuoksi lisääntynyt rakentaminen asettaa vaatimuksia uusiksi hankealueiksi. Tariffien ohjaaminen merituulivoimaan voisi helpottaa maanomistajien omaisuuteen liittyviä pelkoja sisämaassa. Taloudellinen tukeminen on kuitenkin poliittinen tahdonilmaisu, jolla osoitetaan resurssien allokoinnilla yhteiskunnallisten arvostus tuetulle asialle. Tämän tahdonilmaisun yksilöiminen koskemaan merituulivoimaa voisi olla osoitus julkisen vallan ymmärryksestä huomioida maanomistajien oikeusasemaa. Tämänkaltaisen kehityksen taloudellinen tukeminen ei olisi pelkästään ympäristöteko, vaan se olisi julkisoikeudellinen teko pitää kiinni hyvästä hallinnosta ja oikeudenmukaisesta ilmastokohtelusta. Tällä tavoin voitaisiin rajoittaa ympäristöystävällisen energiantuotannon aiheuttamia rasitteita sisämaan maanomistajille.

¹⁶² Lyhenne RES tulee sanoista Renewable Energy Sources, eli uusiutuvat energianlähteet.

¹⁶³ Iire 2010, s. 25.

¹⁶⁴ Näin oli esimerkiksi tapauksessa KHO 2019/266.

4.2 Ympäristöperusoikeus yksityisen ja yhteisen välillä

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeudeksi kutsuttu säännös turvaa lain sanamuodon mukaisesti jokaiselle mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, sekä asettaa julkiselle toiminnalle veloitteen turvata oikeuden terveelliseen ympäristöön. Ympäristöperusoikeus parantaa lakien täytäntöönpanoa ja vahvistaa vastuun merkitystä sekä ympäristöllistä oikeudenmukaisuutta.¹⁶⁵ Ympäristöperusoikeus koostuu perustuslaillisesta toimeksiannosta laajentaa ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omasta elinympäristöstään tiedonsaannin, muutoksenhaun ja osallistumisen kautta.¹⁶⁶ Samat vaatimukset sisältyvät MRL:ään, mutta perustuslakiin asetettuna näiden merkitys ympäristölainsäädäntöön liittyvinä vaatimuksina korostuu entisestään. Ympäristövastuu konkretisoituu etenkin ympäristönsuojelulaissa, johon on täytäntöön pantu ympäristövastuun EU-lainsäädäntöä.¹⁶⁷ Hallituksen esitöissä ympäristöperusoikeuden merkitys oli ajateltu lähinnä julistuksenomaiseksi; ympäristöperusoikeuden merkitysisältö määräytyisi muun lainsäädännön tuella eikä näin ollen pelkästään voisi toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana.¹⁶⁸

Sanamuodon mukaisesti tulkiten ympäristöperusoikeutta ei ole pidettävänä julkisen ehdottomana velvollisuutena, vaan oikeuden suojelemiseen pelkän lakitekstin perusteella riittäisi vain pyrkimys turvata tämä kyseinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarviointia sisältävässä ratkaisukäytännössään antanut arvoa PeL 20 §:ään kiinnittyville perusteille, etenkin kun kyseessä on ollut ihmisen ja ympäristön tasapainoa koskevat ratkaisut.¹⁶⁹ Tuulivoimaan liittyvissä tapauksissa on usein juuri niin, että ratkaisutoiminnassa on punnittava ihmisten omaisuudensuojan ja ympäristöasioiden suhteuttamista. Näin ollen ympäristöperusoikeuden toisen momentin voidaan todeta tuottavan oikeuksia yksityisille. Vaikka ensimmäinen momentti asettaakin vastuun ympäristön monimuotoisuudesta kaikille, niin perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, ettei tämä aseta maanomistajille erityistä sietämisvelvoitetta.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Albrecht & Viljanen 2022, s. 82.

¹⁶⁶ Albrecht & Viljanen 2022, s. 84.

¹⁶⁷ PeVL 69/2018 vp., s. 3.

¹⁶⁸ HE 309/1993 vp., s. 66.

¹⁶⁹ Hovila et. al. 2013, s. 21.

¹⁷⁰ Hovila et. al. 2013, s. 21.

Vaikka ympäristöperusoikeuden voidaan käsittää sisältävän oikeuksia yksityisille, niin sen merkitys kansallisessa oikeudenkäytössä on ollut vähäinen. Omaisuudensuojaan liittyvissä kysymyksissä sitä saatetaan soveltaa, mutta tämän soveltamisen vaikutuksia ratkaisuun ei välttämättä kirjata perusteluihin. Perustuslaissa olevana sillä on merkitystä ympäristöön liittyvien ihmisoikeuksien vahvistajana, kun joissain tapauksissa perustuslakivaliokunnan tai valittajan itsensä onnistuneella ympäristöperusoikeusargumentoinnilla saattaa välittyä tuomioistuimen perusteluihin.¹⁷¹

Ympäristöperusoikeus tukee muita perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin pitänyt ilmeisenä, että se koskee erityisesti omaisuudensuojaa niiden yhteisen punnintaan perustuvan keskinäissuhteen takia.¹⁷² Omaisuudensuoja on ajateltava laajasti ja sen täysimittaiseen toteutumiseen vaaditaan oikeusturva. Ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuuteen liittyvässä KHO:n tapauksessa ympäristöperusoikeuden yhteys muihin perusoikeuksiin katsottiin verraten ilmastolain 16 ja 17 §:n mukaisten päätösten tekemättä jättämistä perustuslain 21 §:n oikeusturvaan ja perustuslain 22 §:n perustuslain turvaamiseen.¹⁷³ Saman tapauksen perusteluissa KHO vielä tähdentää, että ympäristöperusoikeutta on tulkittava oikeusturvan kanssa. Perustuslakivaliokunta on katsonut säännöksen olevan yhteydessä perustuslain 2 §:n 2 momenttiin yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.¹⁷⁴ Ympäristöperusoikeus ilmentää oikeutta kansanvaltaan ympäristökehityksessä, kuten kaavoituksessa.

Ympäristöperusoikeus tuo julkiselle toiminnalle veloitteen turvata oikeus terveelliseen ympäristöön. Perustuslakivaliokunta on tarkentanut terveellisyyden määritelmää mietinnössään, jonka mukaan se on haluttu ymmärtää laajana ja tähän on haluttu liittää ainakin tietynasteinen vaatimus ympäristön viihtyisyydestä.¹⁷⁵ Ympäristön viihtyisyys on harkinnanvarainen ympäristön ominaisuus, jonka määrittäminen tapahtuu oikeuskäytännössä. Tämä lainvalmisteluaineiston määrittelemä laaja ymmärtäminen ympäristöperusoikeuden alasta tuottaa yksilöille oikeuksia, mikäli sitä käytetään yhdessä erityislainsäädännön kautta. Julkiselle se asettaa vaikkakin vain julistuksenomaisesti, velvoitteita varmistaa yksityisille viihtyisää ympäristöä.

Viihtyisän ympäristön luominen voidaan ajatella täyttyvän ympäristöystävällisestä päätöksenteosta. Päätöksenteossa täytyy ottaa kaikessa toiminnassa huomioon yleisluonteisesti ympäristön

¹⁷¹ PeVL 67/2022 vp., s. 3; PeVL 55/2018 vp., s. 3 & Heiskanen et. al. 2014, s. 17.

¹⁷² PeVL 67/2022 vp., s. 3.

¹⁷³ KHO 2023:62.

¹⁷⁴ PeVL 67/2022 vp., s. 2.

¹⁷⁵ PeVM 25/1994 vp., s. 10.

näkökulmat huomioon suunnittelussa sekä toteutuksessa. Rakentamiseen liittyen tämä tarkoittaa ympäristöystävällisten materiaalien hyödyntämistä, kiertotaloutta, kustannustehokasta rakentamista ja rakentamista alueille, joille on toteutettu ympäristöarviointi. Ihmisten ympäristöllisen oikeuden toteutuminen vaatii viihtyisän ympäristön luomista viranomaisten aktiivisin toimin, jolloin perusoikeudet otetaan huomioon täysimittaisesti ympäristön kautta.

Ympäristöperusoikeus tuo kaikille myös vastuuta ympäristöstä huolehtimisesta. Perustuslakivaliokunta määrittää yksilön osuutta ympäristönsuojelussa niin, että se ”--voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta.”¹⁷⁶ Vaikka rikosoikeudellista vastuuta tämän noudattamattomuudesta ei ole päätetty asettaa, niin perusoikeuteen määritettynä velvollisuus osallistua toimiin, joilla ympäristön viihtyisyys taataan, on keskeinen valtiosääntöön kirjattu oletus. Osallistuminen yhteisön ympäristön parantamiseen ja kehittämiseen on myös ympäristöperusoikeuden kantava päämäärä etenkin yksityisen toimiin. Lausekkeen käyttö ohjaavana säännöksenä on jätetty vaillinaiseksi, mutta perusoikeutena sille koituu suurempaa merkitystä julkisen sektorin ja yksityisen välisenä oikeutena. Voidaan ajatella säännöksen toisaalta antavan oikeutta, mutta korostavan yhteisen ympäristöosallistumisen tärkeyttä julkisen toiminnalle. Mikäli kaikki osallistuvat ympäristön kehittämiseen mahdollisuuksiensa rajoissa, niin julkisen velvoite taata kansalaisille ympäristöperusoikeus on mahdollista. Tähän liittyen kaavoituksessa vuoropuhelu on tärkeää, jotta julkinen sektori pystyy toimimaan riittävän informaation turvin saavuttaakseen ympäristöllistä hyvää kansalaisille.

Ympäristöperusoikeuden osalta keskeistä on alueellinen tasa-arvo. Kaupungistuneesta yhteiskunnasta huolimatta haja-asutusalueella asuvien ja kiinteistöä omistavien ihmisten oikeudet nauttia ympäristöperusoikeutta ovat yhtäläiset tiheimmin asuttuihin alueisiin nähden. Ilmastotavoitteisiin tähtäävä strategia tuulivoiman lisäämisessä kohdistaa rasitetta kuitenkin lähes poikkeuksetta näille harvemmin asutuille alueille.¹⁷⁷ Alueellinen yhdenvertaisuus on taattava, jotta perusoikeudet voivat toteutua. Kyse ei ole pelkästään lainsäädännöllisestä ongelmasta, vaan mukana on myös eettisiä ongelmallisuuksia; huolehtiiko julkinen sektori riittävästi maaseudulla asuvan kansan oikeuksista muihin nähden? Tuulivoimarakentaminen on oikeudellisesti helpompaa harvaan asutuille alueille, koska silloin myös mahdollisten osallisten määrä on pienempi. Jo rakennetuille

¹⁷⁶ PeVL 69/2018 vp., s. 3.

¹⁷⁷ Ks. Tuulivoimayhdistys ”Tuulivoimahankkeet Suomessa” 2023.

tehdas- ja satama-alueille rakennettava tuulivoimatuotanto voisi myös taajamien läheisyyteen tasoittaa rakentamisen sijoittumista.

Pohjoismaisen valtion arvoja ovat yhdenvertaisuus ja pienet sosiaaliset ja yhteiskunnalliset erot. Jos rasitteita asetetaan vaan osalle kansaa, niin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat eivät silloin kykene turvaamaan perustuslain esitöiden mukaisesti kaikkia. Ei riitä, että ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti lainsäädännössä, jos käytännön hallintotoiminta asettaa oikeuksiin kohdistuvia vaatimuksia vain osalle. Vastuu ympäristön monimuotoisuudesta ei ole peruste asettaa rasitteita tietyille maanomistajille, kuten perustuslakivaliokunta on todennut. Hallintotoiminnan kehityssuunnassa ympäristöperusoikeuden tulee taata ympäristö viihtyisäksi kaikkialla Suomessa.

5 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI

5.1 Maankäytön lainsäädännön ja uudistuksen arviointia

Maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeisin rakentamista sääntelevä laki, jolloin sen olemus määrää tuulivoimarakentamisen lainsäädännöllisen perustan. Tähän liittyen erilaiset lainsäädännölliset päätökset sekä ratkaisut ohjaavat käytännön rakentamista. MRL:n uudistaminen on toteutettu, jolloin lainsäätäjällä on viimeinkin ollut mahdollisuus ottaa huomioon maankäyttöön liittyvät epäkohdat ja uudistaa lainsäädäntöä. Uudistuksen mittakaavan ollessa suuri koskien kaikkea rakentamista, huomiota on kiinnitettävä nimenomaan tuulivoimaan liittyviin kohtiin. Tässä kappaleessa pyritään löytämään nykyisestä laista ne painopisteet ja merkitykset, joiden perusteella on syytä arvioida ongelmakohtiin puuttumista sekä epäselvyyksien korjaantumista.

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä lunastuslain uudistamisen yhteydessä kommentoissa tuotiin esiin maakuntakaavan rooli tuulivoimalasuunnittelussa, kaavoitusprosessin parantaminen ja valitusoikeuden selkiyttäminen sekä asteittainen rajaaminen.¹⁷⁸ Kaavoitukseen liittyvään valmistelutyöhön liittyen kunnat ovat toisinaan pitäneet selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista ilmeneviä vaatimuksia liiallisina.¹⁷⁹ Lisäksi keskustelua ovat herättäneet ihmisten kokemukset vaikutusten riittävydestä.¹⁸⁰

Nykyisellään aluesuunnittelua ja rakentamista koskeva lainsäädäntö antaa sääntelyä koskevan lavean sanamuodon ansiosta kunnille paljon harkintavaltaa. Kaavoitukseen liittyvät arvioinnit ja selvitykset vaikuttavat suuresti siihen, mihin tuulivoimaa tulevaisuudessa tullaan rakentamaan. Kaavoitus itsessään tuottaa kunnille laajat mahdollisuudet päättää alueidenkäytöstään. Tämä korostuu MRL:n lisäksi kuntalaissa, sekä oikeuskäytännössä. KHO on linjannut kunnilla olevan MRL:n perusteella laaja harkintavalta siihen, miten se haluaa kehittää alueitaan ja mille alueille se suuntaa kaavoitustaan.¹⁸¹ Tapauksessa maakuntakaavaan osoitettu tuulivoimaloiden alue tai tuulivoimayhtiön välinen kaavoitussopimus ei asettanut kunnalle velvoitetta hyväksyä yleiskaavaa.¹⁸² Samanlaisiin johtopäätöksiin tultiin myös tapauksessa KHO 2015:116, jossa valtakunnallisten alueidenkäytön

¹⁷⁸ Falkenbach et. al., s. 136.

¹⁷⁹ Ympäristöministeriö (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus) 2002, s. 31.

¹⁸⁰ Ympäristöministeriö (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus) 2002, s. 34.

¹⁸¹ KHO 2020:59.

¹⁸² Suomen ympäristökeskus 2021, s. 12.

tavoitteiden tai asemakaavan laatimistarpeen säännökset eivät velvoittaneet kuntaa hyväksymään tiettyä asemakaavaa.¹⁸³ Esitettyjen oikeustapausten kautta voidaan arvioida, että tämänhetkinen MRL antaa kunnille hyvät mahdollisuudet päättää maapolitiikastaan.

Vaikutusten arvioinnissa selvitetään osallisten intressit ja käsitykset asiassa. Tähän liittyen kaavan laatiminen usein vaatii eri toteuttamisvaihtoehtojen tutkinnan.¹⁸⁴ Sitä ei lainsäädännössä vaadita, mutta MRL 9 § maininta siitä, että kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin voi asettaa tälle lisäpainetta. MRA 1 § korostaa selvitysten tiedollista riittävyyttä niin, että on voitava arvioida suunnitelmien toteutumisen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia esim. ihmisten elinoloihin ja ympäristöön.

Ympäristöoikeudellinen arviointi maankäytön nykytilanteesta ilmastoon liittyen tähdentyy ilmastolain avulla. Ilmastolaki säätää sen 1 §:n mukaisesti ”--puitteet Suomen ilmastopoliitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle”. Saman pykälän toisessa kohdassa mainitaan yleisön mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa ilmastopoliittiseen suunnitteluun. Lain esitöissä yleisöksi määritetään kaikki yhteiskunnan eri tahot ja korostetaan kaikkien perustuslain 2 §:n suomaa oikeutta osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.¹⁸⁵ Ilmastolaki osoittaa monia ilmastonmuutoksen estämiseen tähtääviä arvoja, mutta näistä yleisön osallistuminen on nostettu erityisesti esiin.

Yleisön osallistuminen ympäristökehitykseen on osoitettu maankäyttöön liittyvässä lainsäädännössä MRL:n kaavoitukseen liittyvillä menettelyvaatimuksilla ja ilmastolain esitöissä perustuslain kansanvaltaisuuden nojalla. Osallistuminen on merkittävää kansalaisten oikeusturvalle ja tätä kautta omaisuudensuojalle. Kansalaisten osallistumisella voidaan näihin tietoihin pohjautuen ajatella olevan vankka perustuslaillinen pohja. Osallisten oikeus osallistua ympäristöön liittyvään päätöksentekoon on turvattu niin monella tapaa, että osalliseksi lasketun henkilön asema päätöksentekoon vaikuttamiseen on nykyisessä lainsäädännössä katsottava ainakin mahdollistetuksi.

Osallisten ja viranomaisten vuorovaikutuksen kehittäminen kuvaillaan vuoden 2006 maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen esitöissä kaavaprosessien ennustettavuutta, resurssien hallintaa sekä

¹⁸³ Suomen ympäristökeskus 2021, s. 12.

¹⁸⁴ Ympäristöministeriö (Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa) 2002, s. 46.

¹⁸⁵ HE 27/2022 vp., s. 52.

konfliktien välttämistä edistävänä toimintana.¹⁸⁶ Kyseisen MRL:n muuttamisen yhteydessä ympäristöministeriö otti kantaa vuorovaikutukseen ja totesi kaavoitusasioihin liittyen sitä tulevan syventää *aidoksi* osallistumiseksi.¹⁸⁷ Ympäristöministeriö ei antanut aidolle osallistumiselle sanamuodon mukaista määrittelyä mietinnössään. Aito osallistuminen voidaan ajatella koskevan osallistumista, joka toteutuu lainsäädännön lisäksi myös toiminnan tasolla. Maankäyttöön liittyvässä lainsäädännössä osallistumisen sitominen käytännön toimintaan määritetään nykyisessä lainsäädännössä kuvatulla MRL 62 §:lla. Pykälässä osallinen määritetään henkilöksi (tai yhteisöksi), joilla syntyy intressejä käsiteltävään kaava-asiaan asumisen, työnteon tai muiden oloihin liittyviin syihin liittyen.

Osallisuuden sitominen koskemaan vain ennalta rajattua joukkoa voi asettaa ongelmia, mikäli osalliseksi itseään pitävää henkilöä ei voida katsoa osalliseksi MRL:n mukaan. Tämän vuoksi kaavaprosesseilta vaaditaan julkisesti nähtäville asettamista. Rajaton oikeus informaation saantiin antaa kaavaprosessin kenen tahansa Suomen kansalaisen nähtäville ja näin mahdollistaa tiedonsaantioikeuden toteutumisen ja luo ennalta rajaamatonta osallistumista. Rajaton informointi antaa kaikille vapaan pääsyn kaavoitukseen liittyviin perustietoihin. Tällä on oikeusturvaa luovaa vaikutusta myös osallisuudesta ulos rajatuille henkilöille.

MRL:n uudistuksen tavoitteiksi asetettiin kaavaprosessin sujuvuuden edistäminen sekä kuntien maapolitiikan vahvistaminen.¹⁸⁸ Valmistelussa ei katsottu olevan tarpeellista puuttua kunnallisen itsehallinnon laajuuteen, sillä siitä ei ole mainintaa esityksen johdannossa. Laajaa itsehallinnollista oikeutta on pidetty kuntien maapolitiikan mahdollistajana. Kaavaprosessin sujuvuuden edistämiseksi on haluttu koskettaa kaikkea rakentamista. Tuulivoimaan liittyen erityisesti sillä, että maakuntakaavoissa ei jatkossa tarvitse yksilöidä energiatuotannon alueita, kuten tuulivoima-alueita antaa vapautta asema- ja yleiskaavoille.¹⁸⁹ Tämä vaikuttaa siihen, että kunnilla on mahdollisuus päättää energiatuotannon laadusta tarkemmin vasta tarkemmassa kuntakaavoituksessaan, jolloin esimerkiksi käytettävän tuulivoimatekniikan osalta ei tarvitse tehdä rajoittavaa yksilöintiä kuin vasta tarkassa kaavassa.

¹⁸⁶ HE 81/2006, s. 9

¹⁸⁷ YmVM 8/2006, s. 4.

¹⁸⁸ HE 139/2022 vp., s. 7.

¹⁸⁹ Suomen ympäristökeskus 2021, s. 13.

Lainsäädäntö ottaa kantaa meluhaittoihin uudella tavalla, kun tulevaan rakentamislakiin on otettu meluntorjuntaa koskeva 36 §. Kyseinen säännös määrää rakentamiseen ryhtyvän velvollisuudesta suunnitella ja rakentaa samalla huolehtien rakennuspaikan piha- ja oleskelualueiden melutasosta siten, etteivät ne häiritse terveyttä, lepoa eivätkä työntekoa. Säännös voidaan ymmärtää lähinnä tarkoituksena ohjata asuinrakentamista, mutta hallituksen esityksessä tätä sen merkitystä ei suoranaisesti kielletä myös muihin kuin asuinrakennuksiin. Rakentamislain 2 § 1 momentin 5. kohdassa rakennukseksi määrittyy erillinen, kiinteä, paikallaan pystytettäväksi tarkoitettu, omalla sisäänkäynnillä varustettu kohde, joka sisältää katettua ja seinien eristämää tilaa. Pelkästään näiden määritelmien mukaan tuulivoimalaa voisi pitää lain tarkoittamana rakennuksena, sillä se täyttää kaikki nämä vaatimukset. Rakentamislain 36 §:n 1 momentti tuo yksityisille oikeuksia yleisesti lain tarkoittamien rakennusten meluhaitan osalta. Hallituksen esityksessä¹⁹⁰ mainitaan ulkomelutasojen arvioinnista erikseen, jolloin se tapahtuisi edelleen tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvosta annetulla asetuksella. Mikäli tuulivoimalan melua kulkeutuu lähistöllä olevan asutuksen piha-alueelle, voitaisiin sitä uuden lain ansiosta tutkia sekä 36 §:n että asetuksen nojalla.

Kunnille on annettu mahdollisuus poiketa alueidenkäyttölaissa (752/2023) määrätystä rakentamisrajoituksesta, mikäli rakentaminen ei ole merkittävää. Uuden rakentamislain 57 §:n mukaan tuulivoimarakentamista ei ole lähtökohtaisesti pidettävä merkittävänä rakentamisena, mikäli rakentaminen sijoittuu asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle. Tämän pykälä antaa paremmat mahdollisuudet pohtia tuulivoiman sijoittamista jo rakennetulle alueelle ja näin ollen sillä on ympäristöä palveleva vaikutus. Jo rakennetulle alueelle sijoitettuna tuulivoiman tieltä ei tarvitse raivata puustoa esim. väylien ja siirtolinjojen tieltä. Teollisuusalueella tuulivoimala ei muokkaa ympäristöä yhtä vahvasti kuin keskellä luontoa, jolloin lähialueen asukkaihin ei kohdistu yhtä suurta maisemahaittaa.

5.2 Keskeisiä ehdotuksia

Maankäyttöön liittyvään lainsäädäntöön liittyen keskeiset ehdotukset lainsäädännön selkeyttämiseksi liittyvät pitkälti säännösten sanalliseen selventämiseen. Avoimet ja laajat ilmaisut jättävät tulkinnanvaraisuuksia, mikä heijastuu ongelmallisena aina yksittäiseen kansalaiseen asti. Yksityisten tulisi pystyä selvittämään omat oikeudet jo lainsäädännöstä, eikä vasta oikeuskäytännön kautta. Selventämisestä voisi olla hyötyä osallisuuden, pakkolunastuksen sekä omaisuuden suojan

¹⁹⁰ HE 139/2022 vp, s. 154.

täsmäntämisessä. Pakkolunastuksen ongelmakohtia ei ole vielä tähänkään mennessä kyetty lunastuslainsäädännössä korjaamaan. Lainsäädäntöuudistus ei tuota tähän poikkeusta, vaan asiantila pysyy pitkälti ennallaan.¹⁹¹ Oikeusministeriö on toteuttanut asiassa selvityksen, jossa pidettiin tärkeänä muuttaa lunastuslainsäädännön korvausperusteita.¹⁹² Lunastuslain uudistuksessa oli tarkoitus myös tarkistaa lunastuskorvauksia, mutta nämä maininnat eivät päätyneet lopulliseen hallituksen esitykseen, jossa käsiteltiin vain YVA-direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä säädösehdotuksia.¹⁹³ Lunastuslain uudistamisen hankesivulla asia kuitataan sillä, että korvausperusteet käsitellään omana esityksenä myöhemmin.¹⁹⁴ Tietoa tarkasta ajankohdasta ei ole täsmennetty. Omaisuudensuojaan ei ole suoraan viitattu tuulivoimaan liittyvien oikeustapausten perusteluissa¹⁹⁵. Tämä ohjaa hallintotuomioistuimissa kysymysten asettelun muuhun, kuin perustuslain tulkintaan.

Osallisuuden määrittäminen voisi tapahtua niin, että henkilöön kaavasta kohdistuvien vaikutusten ei tarvitsisi täyttää MRL 62 §:n ehtoa *huomattavasta* vaikutuksesta. Perustuslaillinen lähtökohta osallisuudelle voisi tulla oikeusturvan lausekkeen kautta, jolloin henkilö olisi asianosainen, kun asia koskisi hänen oikeuttansa tai velvollisuuttansa. Asianosaisuuden rajausta pöyysi tämänkin jälkeen rajattuna, sillä sitominen oikeuteen tai velvollisuuteen ei täyty ilman perusteita. Tällöinkin asianosaisuuteen liitettäisiin vaatimus, jonka täyttämiseen pitäisi osoittaa oikeuteen puuttuminen. Oikeusturvan huomioiminen näin sisällyttäisi institutionaalisen suojan hyvälle hallinnolle sekä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille.¹⁹⁶

Kuten jo aiemmin oikeusturvan yhteydessä esitettiin, niin osallisuuden rajausta voisi tulla kysymykseen tilanteissa, joissa kaavoitusprosessiin ei myöskään osallistuta tarvittavissa määrin. Kun osallisuus ei olisikaan vain vastikkeeton perusoletus, niin asiassa intressejä omaavia ohjattaisiin ottamaan paremmin osaa kaavoitukseen liittyvään vuoropuheluun sekä muuhun olennaiseen valmisteluun. Esimerkiksi maanomistajilta voitaisiin vaatia osallistumista edes joihinkin maanomistajille suunnattuihin heitä koskeviin infotilaisuuksiin, jotta he säilyttäisivät osallisuutensa ja tätä kautta

¹⁹¹ HE 139/2022 vp. ottaa lunastusasioiden suhteen kantaa korvauksiin, mutta nämä liittyvät esimerkiksi rakennusperinnön suojelemiseen liittyvään lunastukseen.

¹⁹² Oikeusministeriö 2019, s. 11.

¹⁹³ Vrt. luonnos HE laeiksi lunastuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 7.7.2021 s. 1 ja HE 71/2022 vp., s. 1.

¹⁹⁴ Valtioneuvoston hankesivu OM022:00/2016.

¹⁹⁵ Esim. tapauksessa KHO 154/2018 tuomioistuin ei pohtinut maisemavaikutuksen yhteydessä omaisuudensuojaa.

¹⁹⁶ HE 309/1993 vp., s. 21.

muutoksenhakuoikeutensa asiaan liittyen. Tästä vaatimuksesta voitaisiin vapauttaa vain erityisestä syystä. Muutoksenhakuoikeuden menetyksellä on suuri merkitys maanomistajien perusoikeuden kannalta, jolloin oikeuden pois ottamisen voitaisiin katsoa olevan suuri puuttuminen oikeusturvaan. Kuitenkin osallistumiselle annettaisiin konkreettiset mahdollisuudet ja tätä tukee myös se, että perusoikeudetkaan eivät ole ehdottomia. Vuorovaikutukseen osallistumattomuutta voitaisiin pitää verrannollisena huolimattomuuteen, joka ei poista tahattomanakaan sanktiota.

Pakkolunastukseen liittyen olennaista olisi taata ihmisten luottamus menetelmän oikeellisuuteen. Menetelmänä se takaa kuntien mahdollisuuden saattaa loppuun yhteiskuntaa palveleva aluekehityksellinen lopputulos. Mikäli pakkolunastusta käytetään ympäristön kautta yleistä hyötyä tuottavasti, niin tähän liittyen pitäisi lainsäädäntöön pystyä luettelemaan lainsäädäntöön asiakohdat, millä tämä täytetään. Tällä tarkoitan sitä, että lunastettavasta omaisuuserästä huomioitaisiin sen kokonaisuus sen maa-alueellisen laajuuden, rakennettisuuden ja omistajien tai asukkaiden määrän mukaan. Ohjearvojen luomisen ei tarvitsisi olla täysin ehdoton, mutta suuntaa antavat arvot esim. siitä miten paljon ympäristöä parantavaa arvoa alueelle suunnitellulla rakentamisella on saavutettava, jotta tällä voidaan oikeuttaa omaisuudensuojaan puuttumisesta aiheutuvat säännönmukaiset haitat. Mikäli säännönmukaisten haittojen korvaus on katsottava tapahtuvan taloudellisten korvausten kautta, niin taloudelliset kannanotot tulisi huomioida nykyistä paremmin lunastuksen kokonaisarviointissa tuomioistuiminnassa. Ratkaisuissa on viime aikoina sivuutettu esimerkiksi taloudelliseen hyötymiseen liittyvät kysymykset lunastuskorvauksen myöntämisen erillisyydellä lunastuslupamenettelyyn nähden.¹⁹⁷

Omaisuudensuojan merkitys tulisi tuoda näkyvämmäksi maankäytön alaan liittyvässä diskurssissa. Hallinto-oikeuksien perusteluiden argumentaatio on usein sivuuttanut tähän liittyvien kantojen esille tuomisen, jonka vuoksi oikeuskäytäntöön perustuvan alan omaisuudensuojaan liittyvä oikeuslähdekehitys ei ole edistynyt kuin lähinnä pakkolunastustapauksissa. Monien omaisuudensuojaan liittyvien kannanottojen ollessa vuosituhaten alulta, jää omaisuudensuojaan liittyvään soveltamiseen paljon kysymyksiä tämän nykytilasta. Maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyviin asioihin hallinto-oikeuksissa puuttuvat ihmiset eivät välttämättä halua kohdistaa syytteitään omaisuudensuojaan, kun tästä ei ole saatavilla nykyaikaista kannanottoa. Korkein hallinto-oikeus voisi tuoda omaisuudensuojan alaan liittyvissä maankäytön tapauksissa jotain yksityiskohtaista ohjesisältöä siitä, milloin omaisuudensuojan toteumista on syytä käsitellä tuomioistuimessa.

¹⁹⁷ Ks. KHO 2023:90 ja KHO 2019:143.

Omaisuuksensuoja tulee tällä hetkellä huomioiduksi oikeusturvan kautta. Oikeusturvan toteutumisella määritetään omaisuudensuojan täysi toteutuminen, jolloin oikeusturvan käsittely näyttäytyy jokseenkin väärinlaatuisena. Oikeusturvan korostuminen omaisuudensuojan kustannuksella ei ole välttämättä pelkästään huonoa kehitystä, mutta sen priorisoiminen antaa viestin perusoikeuksien keskinäisestä tärkeydestä tuomioistuimissa. Maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä kollisiotilanteissa oikeusturvalla tuntuu olevan enemmän suojaavan oikeushyvän merkitystä, jolloin se valikoituu oikeuksien turvaajaksi useammin. Perusoikeuksia tulisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena, eikä arvottaa oikeuskäytännössä sovellettavaan arvojärjestykseen.

5.3 Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö tuulivoiman kannalta

Asuinrakentaminen eroaa hyvin paljon energiantuotantoon liittyvästä rakentamisesta, jolloin näihin liittyvät erityispiirteet ihmisten oikeuksiin liittyen ovat eriävät. Tähän ei kuitenkaan olla vastattu erityislainsäädännöllä. Tuulivoimaan liittyvät maininnat MRL:ssä koskevat lähinnä rakentamislupia kaavoituksessa, mutta esimerkiksi kaavoituksen erityispiirteisiin ei kiinnitetä huomiota.¹⁹⁸ Tällä tarkoitan, että tuulivoimaan liittyvässä kaavoituslainsäädännössä voitaisiin huomioida paremmin esimerkiksi tuulivoimakaavoitukseen liittyviä ominaispiirteitä muun muassa ympäristöön liittyen. Kaavoitukseen liittyvät suunnittelut otetaan huomioon jo yleisillä huomioilla tälläkin hetkellä, mutta voisi olla hyödyllistä saada sanamuodon mukainen maininta esimerkiksi tuulivoimaloita koskevista kaavavaatimuksista. Näihin kaavavaatimukseen voitaisiin yksilöidä se tuulivoimatuotanto, minkä voisi katsoa olevan kestävää kansalaisten perusoikeuksien kannalta. Tällä hetkellä lainsäädännössä ei ole käytännön ihmisoikeuksiin liittyviä esteitä kuntien tuulivoimakaavoitukselle. Perusoikeuksiin asti menevä rajoitus voisi olla yksilöt ja ympäristön huomioon ottava lainsäädännöllinen toimi.

Osallisuuden merkitys korostuu kaavoituksessa, mutta lainsäädännössä sitä ei sidota tuulivoimatuotantoon. Tuulivoimaloihin liittyvien ominaisten ongelmallisuuksien ollessa melu-, välke-, ja maisemahaitta, voisi osallisuutta yrittää sitouttaa lainsäädännöllisesti näihin. Lainsäädäntöön voisi kirjata, että jonkun näistä ominaispiirteistä täytyminen kulloisessakin tilanteessa realisoisi säännönmukaisesti perusoikeusharkinnan. Tällöin oikeuskäytännön tulisi ottaa kantaa perusoikeuksien puuttumiseen, eikä voisi sivuuttaa näitä argumentoinnissaan. Vaikutuksena tämänlaisesta lainsäädännöstä olisi perusoikeusmyönteisempi tulkintakäytäntö tuulivoimaan

¹⁹⁸ MRL 10 a -luku.

liittyvässä maankäytössä. Yleisten ongelmallisuuksien täsmentäminen lainsäädäntöön loisi oikeutta yksityisille, muttei antaisi kuitenkaan nykyistä enempiä valtuuksia estää tuulivoimaprojektien toteutumista.

Tuulivoimaprojektien toteutumisen edellytyksenä voitaisiin pitää sitä, että lainsäädäntö kykenee huolehtimaan prosessin sujuvuudesta ja ylipäänsä mahdollisuuksista toimeenpanna niitä. Mahdollistaminen lähtee käytännön lainsäädännöllisestä kohtuudesta asetettuihin velvoitteisiin. Jos asetetut velvoitteet vaativat liikaa resursseja, niin käytännön prosessi rajaa toimijoita pois. Suunnitteluun ja valmisteluun liittyvät velvoitteet saattavat tämänhetkisessä lainsäädännössä tuntua suurehkoilta, mutta niillä on merkitys ympäristön suojelemisessa. Mikäli tuulivoimatuotannon halutaan olevan todellakin ympäristöystävällistä, niin arviointijärjestelmä olisi hyvä pitää jokseenkin samansuuruisena. Tulevaisuutta on kuitenkin mahdotonta ennustaa täysin oikein, jolloin tähän liittyen on asetettava lainsäädännön kautta mahdollisuudet arvioida joitain seikkoja suurpiirteisesti. Tästä esimerkkinä toimii kaavaan toteutettava yksilöinti tuulivoimatyypin ominaispiirteistä, joista ei voida vielä kaavoitushetkellä olla täysin varmoja. Rakennuslupavaiheessa saattaa selvitä, että alueelle sopisikin erilainen tuulivoimatyypin paremmin ilmenneiden uusien tietojen valossa. Tässä tilanteessa rakennusluvan ulkopuolelle rajaaminen kaavoituksen perusteella tuntuisi turhalta byrokratialta, mikäli ympäristövaikutukset pysyisivät muuten samana uuden tuulivoimalatyypin kautta.

Tuulivoimaan liittyvien haittojen korvaamista voitaisiin lainsäädännössä vaatia myös itse rakennuttavilta tuulivoimayhtiöiltä. Lähialueen ihmisten kompensointi taloudellisesti voisi olla ratkaisu, millä voitaisiin vähentää taloudellista rasitetta. Rakentamislakiin voitaisiin osoittaa taloudellista korvausta suhteutettuna asumisen luonteeseen ja läheisyyteen tuulivoimaloista. Taloudellisen vastuun asettamisella yritykselle ei riittäisi pelkästään ympäristöystävällisen energian luonti, vaan se veloitettaisiin kantamaan laajempi yhteiskunnallinen vastuu ympäristön mahdollisesta heikentämisestä. Säännönmukaiset korvaukset eivät poistaisi oikeushyvään puuttumista, mutta lisääisivät ilmastollista tasa-arvoa vähentäen vihreään siirtymään liittyvää rasitetta tietyille henkilöille.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa tarkasteltiin perustuslaillisen omaisuudensuojan toteutumista tuulivoimarakentamisessa. Tutkimuskysymyksenä oli selvittää, miten tuulivoimarakentaminen voitaisiin toteuttaa omaisuudensuoja huomioiden. Tutkimuksessa selvisi, että jos tuulivoimarakentamiseen liittyvä hallintotoiminta asettaa sille asetetut laatuvaatimukset ja yksityisten omaisuudensuojaa tukevat perusoikeudet mahdollistetaan täysimittaisesti, niin omaisuudensuojan toteutuminen voi olla mahdollista. Tämä mahdollistaminen on kuitenkin vasta alku omaisuudensuojan tosiasialliselle toteutumiselle, joka täyttyy perusoikeuksien hyväksyttävästä rajoittamisesta, valmistelun laadukkuudesta, aidosta vuorovaikutuksesta ja osallisuudesta.

Koska omaisuudensuojan antama turva yksityisille on ymmärrettävä laajasti siihen liitettyjen tulkintaperiaatteiden mukaan, niin julkisen toimet maankäytössä voivat asettaa sille rajoituksia eri vaiheissa kaavoituksen valmisteluista aina rakennuksen valmistumiseen asti. Julkinen sektori saa rajoittaa omaisuudensuojan toteutumista, mutta sen on tapahduttava perustuslain hyväksyttävien rajoitusperusteiden mukaisesti. Omaisuudensuojan täysimittainen toteutuminen vaatii ympäristön sekä ihmiset huomioivaa kaavoitusprosessia. Tämän vuoksi on huomioitava omaisuudensuojaa tukeva yhteys ympäristöperusoikeuteen. Ympäristöperusoikeutta on tarkasteltava KHO:n perusteluiden mukaan oikeusturvan sekä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain 2 §:n kansanvallan kanssa.¹⁹⁹ Vain oikeusturvan täysimittainen toteutuminen sekä ympäristöperusoikeuden oikeanlainen takaaminen turvaavat omaisuudensuojan tuulivoiman alalla, jossa pelkkä omaisuudensuoja tulee harvoin tapaoikeudessa esiin perusteluina.

Kaavoitukseen liittyvässä monivaiheisessa kokonaisuudessa etenkin valmistelulla on suuri merkitys. Valmistelulla käynnistetään käytännön rakentaminen, sen avulla ennakoidaan mahdolliset oikeudelliset ongelmatilanteet ja usein sen mukaisesti koko prosessia tarkastellaan oikeuskäytännön argumentoinnissa. Hallintotuomioistuimet ovat yleisesti ottaneet kantaa valmistelun ja toteutettujen arviointien oikeellisuuteen arvioidessaan tuulivoimarakentamisen laillisuutta, jolloin sen merkitys koko prosessin oikeuttajana korostuu. Hallintotoiminnan oikeellisuudelle on annettu arvoa; sen laadukkuus on tärkeä perusoikeuksien takaaja. Hallintotoiminnan tapahtuessa säännönmukaisesti ja arviointien ottaessa huomioon MRL:ään määritetyt ympäristölliset velvoitteet, toimii julkinen

¹⁹⁹ KHO 2023:62 & PeVL 69/2018 vp., s. 3.

hallinto ensinnäkin hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja toiseksi ympäristöperusoikeuden vaatimalla tavalla. Ympäristöperusoikeus vaatii hallintotoiminnan kohtelevan kaikkia yhdenvertaisesti asuinalueesta riippumatta.

Tutkielmassa havaittiin osallistumisen suuri merkitys julkisen sektorin hallintotoiminnan sekä osallisten yksityisten perusoikeuksien kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön kirjattu osallistuminen toteutettuna aktiivisena vuoropuheluna maanomistajien ja kaavoittajien välillä auttaa osapuolia ymmärtämään paremmin toistensa intressit. Osapuolten keskinäinen ymmärrys mahdollistaa tehokkaat tuulivoimaprocessit ja sitä kautta nopeamman ympäristöystävällisen energiantuotannon kehityksen. Maanomistajien lausunnot voivat auttaa kaavoittajia välttämään omaisuudensuojaan liittyviä kohtuuttomia puuttumisia. Vuorovaikutus antaa mahdollisuuden omien oikeuksien esille tuomiseen ilman tuomioistuinkäsittelyä.

Oikeusturva tarkoittaa, että henkilöt saavat tuulivoimaan liittyvän valituksensa asianmukaisesti tuomioistuinkäsittelyyn ja tuomioistuinmenettelyssä keskittyään asian kannalta olennaisuuksiin. Tutkielmassa otettiin käsittelyyn erityisesti osallisuuden merkitys, joka määrittää kenellä on mahdollisuus muutoksenhakuun kulloinkin kyseessä olevassa asiassa. Liiallisten vaatimusten asettaminen osallisuuteen olisi omiaan heikentämään yksityisten peruslaillista oikeusturvaa ja tätä kautta omaisuudensuojan alaan liittyvään mahdolliseen puuttumiseen oikeuden hakeminen voisi olla perusteettoman hankalaa. Osallisuusaseman saaminen tulee pitää nykyisellään, mutta osallisuuden rajoittamista voitaisiin harkita kaavoitusyhteistyöhön laiminlyönnin osalta. Tutkielmassa tuotettiin tältä osin argumentaatiota maankäyttölain kehittämiseksi. Vaikutuksena tämänkaltainen uudistus vähentäisi tuulivoimaprojektien oikeudenkäyntirasitteita oikeusturva huomioiden.

Tuomioistuinkäsittelyn tarkoituksena tulisi olla asioiden oikeudellinen selvittäminen, jolloin oikeudentilan ei tulisi jäädä osapuolille epäselväksi. Tästä esimerkkinä tutkielmassa on otettu oikeusvertailussa esille Norjan Trondheimin tapaus, jossa tuulivoima tuomittiin laittomaksi ilman mainintaa laittomuuden korjaamisesta. Vahvasti tapaoikeuteen nojaavalla ympäristöoikeuden alalla tuulivoimaan liittyvä kaavoittaminen kaipaa tuomioistuimilta vankempaa kannanottoa ja perusteluita perusoikeuksiin liittyen. Tutkielmassa kävi ilmi, että oikeuskäytännön nojatessa perusteluissaan valmisteluun ja vaikutuksiin jää esimerkiksi omaisuudensuojakytkökset epäselväksi. Myös yksityiset ovat huomanneet tämän muutoksenhaussa, kun valituksen kohteena on usein ollut hallintotoimintaan liittyvät virheet pikemmin, kun heidän omat perusoikeutensa. Erilaisten lakiin asetetut ohjeet, kuten

ulkomeluohjeet voivat ohjata tuomioistuintoimintaa valituksenalaisissa ongelmatilanteissa objektiivisesti, jolloin tuomioistuintoiminnasta tulee myös yksityisten näkökulmasta läpinäkyvää.

Tuulivoimaan liittyvällä kaavoittamisella saadaan aikaan EU:n sekä valtion ympäristötavoitteiden saavuttamista, vihreää siirtymää että puhdasta energiaa RES-sähkön mahdollistamisen kautta. Tähän liittyen tutkielmassa käsiteltiin tuulivoiman subventoimista sekä esitettiin ehdotus sen kohdistamisesta merituulivoimaan. Tämän loisi tuulivoimatoimijoille insentiiviä rakentaa kauemmas ihmisten kiinteästä omaisuudesta. Suurempien suuntalinjojen lisäksi paikallisella tasolla kunnat suorittavat tehtäviensä ja luovat kunnille elinvoimaisuutta sekä hyvinvointia tuulivoimasta saatavien tulojen kautta. Tätä kautta tuulivoimarakentamisella voidaan tuottaa julkista hyvää. Kuntien itsehallinnolliset oikeudet tuulivoimarakentamisen mahdollistamisessa omaisuudensuojan kustannuksella on pystyttävä katsomaan perustelluiksi perusoikeusmyönteisen tulkinnan kautta.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön liittyen tuulivoimarakentamiseen suoraan liittyvä lainsäädäntö todettiin olevan tällä hetkellä lähinnä rakentamislupiin liittyvää. Ympäristötavoitteiden kannalta erityisen alan sääntely yleisten rakentamisnormien mukaisesti saattaa aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia yksityisille. Tällä hetkellä tuulivoimalainsäädäntö on nivottu yhteen muun maankäyttö- ja rakennussääntelyn kanssa, milloin tuulivoimaan liittyvät erityiskysymykset tulevat ilmi vasta oikeuskäytännössä. Koska omaisuudensuojaan ei ole kuitenkaan otettu kantaa tuulivoimatapauksissa, niin tältä osin oikeuskäytännöstä ei voida vetää oikeudellisia johtopäätöksiä varauksetta omaisuudensuojaa koskevissa tapauksissa. Tällä hetkellä on jopa järkevämpää kohdistaa muutoksenhaku valmisteluun liittyviin kysymyksiin. Lainsäädäntöehdotuksena tutkielmassa esitettiin, että perusoikeusarvioinnin realisoivia säädöksiä voitaisiin ottaa liittyen melu-, välke- ja maisemahaittojen arviointiin. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa jätettiin jälleen osaltaan ottamatta kantaa lunastukseen liittyviin ongelmallisuuksiin, kun laveita sanamuotoja ja lunastuskorvausperusteita ei uudistettu. Yksityisten omaisuudensuojan toteutuminen vaatii maankäytön lainsäädännöltä nykyistä tarkempaa ilmentymistä, mikä voitaisiin mahdollistaa tuulivoimaan liittyvän, yksilöidymmän lainsäädännön avulla.