

Tuulivoimalan meluvaikutusten hallinta oikeuskäytännön valossa

Tuuli Alisa Muraja 602008

OTM-tutkielma

Ympäristöoikeus

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Syyskuu 2015

Turku

OTM-tutkielma, XIV + 86 s. + 4 liites.

Ympäristöoikeus

Syyskuu 2015

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä. Opinnäytetyön ID-tunnistenumero Turnitinissa on 567852119.

Tutkielma tarkastelee tuulivoimalan meluvaikutusten käsittelyä hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä. Tutkimusaineistona toimivat Suomen hallinto-oikeuksien sekä korkeimman hallinto-oikeuden tuulivoimahankkeita tai hankkeiden suunnittelua koskevat päätökset, joiden valituksenalainen viranomaispäätös on tehty vuosina 2011–2015. Tutkielma tehtiin yhteistyössä Suomen Tuulivoimayhdistys r.y.:n kanssa. Tutkielma seuraa käytännönläheisen lainopin tutkimuksellisia lähtökohtia, jossa hyödynnetään laajaa oikeuskäytäntöä. Tutkielma pyrkii oikeuskäytännön avulla selkeyttämään tuulivoimamelua koskevaa oikeustilaa, sekä pohtii oikeusohjeiden soveltamista tuulivoimatoiminnan alkamisen jälkeen ilmenneissä tuulivoimamelua koskevissa erimielisyyksissä. Lähtökohtana toimii ristiriita tuulivoiman toiminnanharjoittajan ja tuulivoimalan lähialueen asukkaan tai maanomistajan välillä.

Tuulivoimaloista aiheutuva melu, tuulivoimamelu, on yksi kiistanalaisimmista tuulivoimaloiden ympäristövaikutuksista, mikä näkyi tutkimusaineiston muutoksenhakuvaatimuksissa. Tuulivoimameluun sovelletaan sekä lakitasoisia että viranomaisten antamia oikeusohjeita. Tuomioistuimissa sovellettiin sitomattomia ohjeita ja suosituksia, mutta soveltamiskäytäntö vaihteli hieman eri tuomioistuinten ja eri tuomioistuinasteiden välillä.

Tuulivoimalan lähialueen kiinteistön käyttötarkoitus sekä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/199) maankäytön suunnittelumenettelyjen valinnat vaikuttavat tuulivoimatoiminnan jatkuvuuden varmistamiseen. Suunnittelumenettelyistä vahvimman suojan tuulivoimakiinteistön käyttötarkoitukselle antaa kaava. Jälkikäteen puuttuminen tuulivoimalan toimintaan liiallisten meluvaikutusten takia on mahdollista ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) nojalla muun muassa antamalla yksittäisiä määräyksiä, vaatimalla ympäristöluvan hakemista jälkikäteen tai muuttamalla voimassa olevaa ympäristö lupaa. Tuulivoimakiinteistön lähialueelle ulottuvien meluvaikutusten kohtuullisuus ja sietämisvelvollisuus arvioidaan tuulivoimamelua koskevien oikeusohjeiden perusteella.

Asiasanat: hallintotuomioistuimet, maankäytön suunnittelu, melu, oikeuskäytäntö, tuulivoimalat, ympäristöoikeus, ympäristövaikutukset

Sisällys

Sisällys	iii
Lähdeluettelo.....	v
Lyhenteet	xiv
1 Johdanto	1
1.1 Tuulivoimarakentamisen taustaa Suomessa.....	1
1.2 Tuulivoimahankkeen erityispiirteitä	3
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimukselliset lähtökohdat	8
1.3.1 Tutkimusongelman muototutuminen, sen tavoitteet ja rajaukset	8
1.3.2 Tutkimusaineiston kerääminen, tutkielman metodiset lähtökohdat ja rakenne	11
2 Tuulivoimamelu ja sen häiritsevyys	16
2.1 Tuulivoimamelun tutkimisen lähtökohtia	16
2.2 Tuulivoimamelun erityinen häiritsevyys	20
2.3 Tuulivoimameluun soveltuva sääntely	25
2.3.1 Melusääntelyn lähtökohtia.....	25
2.3.2 Meluselvitysten riittävyyden sääntely ja ohjeistus	26
2.3.3 Meluvaikutusten sallittavuuden sääntely ja ohjeistus.....	30
2.4 Meluohjeistuksen soveltaminen hallintotuomioistuimissa.....	35
2.4.1 Meluselvitysten käsittely oikeuskäytännössä.....	35
2.4.2 Meluvaikutusten sietokynnys oikeuskäytännössä	42
2.4.3 Ei-sitovien suositusten käyttö oikeuskäytännössä	46
3 Toiminnan jatkuvuus ongelmatilanteissa.....	54
3.1 Toiminnan jatkuvuutta koskevan tarkastelun lähtökohtia	54
3.2 Kiinteistön käyttötarkoituksen suoja	56
3.2.1 Kysymyksenasettelun lähtökohtia	56
3.2.2 Maankäytön suunnittelun tarkoituksenmukaisuusharkinta ja jatkuvuus	58
3.2.3 Suunnittelutarveratkaisun perusteella suunnitellun hankkeen sivullisvaikutukset	63
3.3 Puuttumismahdollisuudet toiminnassa olevaan voimalaan ympäristönsuojelulain nojalla	66
3.3.1 Ympäristönsuojelulain valvontajärjestelmän lähtökohtia	66
3.3.2 Ympäristönsuojelulain yksittäiset määräykset ja hallintopakko jälkivalvontakeinoina	68

3.3.3 Ympäristöluvan vaatiminen toiminnassa olevalle tuulivoimatoiminnalle ..	73
3.3.4 Ympäristöluvan muuttaminen	80
4 Kokoavia näkökohtia.....	83
Liite.....	87

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Anker, Helle Tegner – Olsen, Birgitte Egelund – Ronne, Anita (toim.): Legal Systems and Wind Energy: A Comparative Study. Kööpenhamina 2008.

The Potential Health Impact of Wind Turbines. Chief Medical Officer of Health (CMOH) Report. Ontario, Canada 2010. Saatavilla sähköisesti: http://www.health.gov.on.ca/en/common/ministry/publications/reports/wind_turbine/wind_turbine.pdf (22.7.2015). (The Potential Health Impact of Wind Turbines 2010)

Colby, W. David – Dobie, Robert – Leventhall, Geoff – Lipscomb, David M. – McCunney, Robert J. – Seilo, Michael T. – Søndergaard, Bo: Wind Turbine Sound and Health Effects, An Expert Panel Review. American Wind Energy Association and Canadian Wind Energy Association, 2009. Saatavilla sähköisesti: http://canwea.ca/pdf/talkwind/Wind_Turbine_Sound_and_Health_Effects.pdf (22.7.2015). (Colby ym. 2009)

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 2005.

Eskelinen, Sakari: Turhat valitukset hidastaneet tuulivoimarakentamista. Ympäristöjuridiikka 1/2005, s. 50–64. (Eskelinen 2005a)

Eskelinen, Sakari: Valitusoikeudesta tuulivoimalaitosten lupapäätöksissä ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä arvioituna. Ympäristöjuridiikka 2/2005, s. 7-27. (Eskelinen 2005b)

Firestone, Jeremy – Bates, Alison – Knapp, Lauren A.: See me, Feel me, Touch me, Heal me: Wind turbines, culture, landscapes, and sound impressions. Land Use Policy 46/2015, s. 241-249.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2006.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011. (Perusoikeudet / kirjoittaja 2011)

Hill, Stephen D. – Knott, James D.: Too Close for Comfort: Social Controversies Surrounding Wind Farm Noise Setback Policies in Ontario. Renewable Energy Law and Policy Review 2/2010, s. 153-168.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. 3. uudistettu painos. Helsinki 2009.

Hongisto, Valtteri: Tuulivoimalamelun terveystvaikutukset. Työterveyslaitos. Turku 2014.

Huttunen, Saara – Kobl, Johanna – Wessberg, Nina: Kirjallisuuskatsaus – Tuulivoiman terveystvaikutukset. VTT 16.8.2013.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Riika 2014.

Juha Häyhä (toim.): Minun metodini. Helsinki 1997. (Minun metodini / kirjoittaja 1997)

Koulu, Risto: Pehmeän sääntelyn paradoksi: toisen paratiisi on toisen painajainen. Edilex 12.3.2009. (www.edilex.fi, 21.7.2015)

Kovari, Paula: Suunnittelutarveratkaisu merituulivoiman sijoittamisperusteena. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 7-25.

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.

Kumpula, Anne: Kaivosalueenastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus, teoksessa Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 19527 - 9/6 - 2011: Varallisuus, vakuudet ja velkojat, s. 183-197. Porvoo 2012.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Helsinki 1992.

Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Marja – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2001. (Kuusiniemi (toim.) 2001)

Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Siitari-Vanne, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2008. (Kuusiniemi (toim.) 2008)

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2013. (Ympäristöoikeus / kirjoittaja 2013)

Mäenpää, Olli: Hallintolupa. 2. uudistettu painos. Helsinki 1992.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2. painos. Helsinki 2007.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus: Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Helsinki 1999.

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. Lakimies 6/2004, s. 1097-1107.

Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa, teoksessa *Kaavoitus, rakentaminen ja varallisuus – Vesa Majamaa 60 vuotta 1945-28/12-2005*, s. 265-299. Helsinki 2005. (*Määttä 2005a*)

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa, teoksessa *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII:2005*, s. 337-460. Jyväskylä 2005. (*Määttä 2005b*)

Määttä, Tapio: Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeuden nykysuuntaukset ja menetelmät, teoksessa *Keinänen – Kilpeläinen – Väättäinen: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*, s. 189-228. Joensuu 2010. (*Määttä 2010a*)

Määttä, Tapio: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen: Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen, teoksessa *Sääntelytarkkuuden ongelmia (toim. Jyrki Tala)*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251, s. 51-76. Helsinki 2010. (*Määttä 2010b*)

Nyholm, Elina: Luvan muuttamisen ja peruuttamisen suhde hallintopakkomenettelyyn ympäristönsuojelulaissa. *Ympäristöjuridiikka 2/2014*, s. 6-24.

Nyholm, Elina: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa: tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Turku 2015.

Nykänen, Hannu – Uosukainen, Seppo – Sipiläinen, Denis – Di Napoli, Carlo – Yli-Kätkä, Veli-Matti – Ristolainen, Janne: Ehdotus tuulivoimamelun mallinnuksen laskentalogiikkaan ja parametrien valintaan. VTT 28.6.2013. (Nykänen ym. 2013)

Pajunen, Jari – Turja, Tuomo: Mielipiteet tuulivoimasta. Taloustutkimus Oy, 19.6.2013.

Pajunen, Jari – Turja, Tuomo: Mielipiteet tuulivoimasta. Taloustutkimus Oy, 4.7.2014.

Peltokangas, Jouko: Toiminnan muutos ja luvantarve. *Ympäristöjuridiikka 2-3/2001*, s. 64-68.

Peltomaa, Hannu: Käyttörajoitus ja pakkolunastus omaisuuden suojan kannalta. Edilex 9.2.2001. (www.edilex.fi, 6.7.2015)

Sainio, Viljo: Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta johtuvat suhteet naapureihin Suomen yksityisoikeuden mukaan. Tampere 1929.

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

Syrjänen, Olavi: Harkinta ja joustavat normit. *Lakimies 3/2000* s. 407–411.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

Talus, Kim: EU-energiaoikeuden perusteet. Edilex 9.2.2015 (www.edilex.fi, 9.4.2015).

Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Wirilander, Jubani: Kiinteistön käyttö ja luovutus. Helsinki 2003.

Utter, Robert: Normativ miljökvalitet: Funktionen av en rättsligt institutionaliserad mättstock beträffande kvaliteten av miljön. Helsingfors 2007.

Utter, Robert: Mistä päin huomenna tuulee? Kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön soveltamisproblematiikasta tuulivoimarakentamiseen. Tuulienergiaa 4/2009, s. 10-11.

Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmä – Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Helsinki 2008. (*Warsta* 2008a)

Warsta, Matias: Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus – toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta. Ympäristöjuridiikka 1/2008, s. 7-57. (*Warsta* 2008b)

Vesa, Petri: Tuulivoimarakentamisen haasteet ympäristölainsäädännölle. Ympäristöjuridiikka 2/2007, s. 42-49.

Vähähyppä, Jubani: Lupamenettely rakennus-, maa-aines- ja ympäristöasioissa. Hämeenlinna 2002.

World Health Organization (WHO): Night Noise Guidelines for Europe. Copenhagen 2009.

World Health Organization (WHO): Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. Copenhagen 2011.

Virallisaineisto

Eurooppa-neuvoston päätelmät ilmasto- ja energiapolitiikan puitteista 2030. SN 79/14, Bryssel 23.10.2014.

Hallituksen esitys eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n uudistamisesta, HE 42/1994 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi, HE 84/1999 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, HE 101/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, HE 141/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 214/2013 vp.

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

Komission tiedonanto: EUROOPPA 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. KOM(2010) 2020 lopullinen, Bryssel 3.3.2010.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Energia 2020, Strategia kilpailukykyisen, kestävän ja varman energiansaannin turvaamiseksi. KOM(2010) 639 lopullinen, Bryssel 10.11.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisterveysohje. Asuntojen ja muiden oleskelutilojen fysikaaliset, kemialliset ja mikrobiologiset tekijät. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, 2003. Helsinki 2003. (Asumisterveysohje)

Työ- ja elinkeinoministeriö: Tuulivoiman edistämistyöryhmän loppuraportti. Helsinki 2013. Saatavilla sähköisesti: https://www.tem.fi/files/38386/Tuulivoiman_edistamistyoryhman_loppuraportti.pdf (25.8.2015).

Työ- ja elinkeinoministeriö: Luonnos 17.6.2015 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta.

Ympäristöministeriö: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita, 4/2012. Helsinki 2012. (YM 4/2012)

Ympäristöministeriö: Voimaa tuulesta: Tuulivoiman rakentaminen osaksi elinympäristöä. Helsinki 2013. Saatavilla sähköisesti: www.ymparisto.fi > Ajankohtaista > Julkaisut > Esitteet (24.8.2015).

Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melun mallintaminen. Ympäristöhallinnon ohjeita, 2/2014. Helsinki 2014. (YM 2/2014)

Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melupäästön todentaminen mittaamalla. Ympäristöhallinnon ohjeita, 3/2014. Helsinki 2014. (YM 3/2014)

Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melutason mittaaminen altistuvassa kohteessa. Ympäristöhallinnon ohjeita, 4/2014. Helsinki 2014. (YM 4/2014)

Ympäristöministeriö: lausunto Turun hallinto-oikeudelle 31.10.2014, Dnro YM1/5234/2014.

Ympäristöministeriö: Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen: Arvio toteuttamisvaihtoehdoista, Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä. Ympäristöministeriön raportteja 13/2015. (YM 13/2015)

Ympäristöministeriö: Liite valtioneuvoston asetukseen tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista, muistio 24.8.2015. (Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuistio)

Muut internet-lähteet

American Speech-Language-Hearing Association (ASHA) – Noise
<http://www.asha.org> > Information to the Public > Noise and Hearing Loss Prevention > Noise (23.7.2015).

Edilex uutiset 18.6.2015: Tuulivoiman tukijärjestelmän muuttamista koskeva lakimuutosesitys lausunnolle
<http://www.edilex.fi/uutiset/44767> (30.7.2015)

Energiavirasto: Tuotantotuen sähköiseen asiointijärjestelmään (SATU) > Kiintiölaskuri
<https://tuotantotuki.emvi.fi/QuotaCounter> (24.8.2015).

European Wind Energy Association (EWEA) – Wind energy's frequently asked questions (FAQ)
<http://www.ewea.org> > Library > Wind Energy Basics > Wind Energy FAQ (20.7.2015).

Suomen virallinen tilasto (SVT) – Energian hankinta ja kulutus (verkkojulkaisu).
ISSN=1799-795X. 4. Vuosineljännes 2014, Liitekuvio 13. Uusiutuvan energian osuus kokonaisenergiasta 2014. Helsinki: Tilastokeskus.
http://www.stat.fi/til/ehk/2014/04/ehk_2014_04_2015-03-23_kuv_013_fi.html
(3.8.2015). (SVT – Energian hankinta ja kulutus 4. vuosineljännes)

Suomen virallinen tilasto (SVT) – Energian hankinta ja kulutus (verkkojulkaisu).
ISSN=1799-795X. 1. Vuosineljännes 2015. Helsinki: Tilastokeskus.
http://www.stat.fi/til/ehk/2015/01/ehk_2015_01_2015-06-18_tie_001_fi.html
(3.8.2015). (SVT – Energian hankinta ja kulutus 1. vuosineljännes 2015)

Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 3.9.2015: Syöttötariffijärjestelmä sulkeutumassa tuulivoimaloiden osalta
http://www.tem.fi/energia/tiedotteet_energia?89519_m=118663 (7.9.2015)

YLE uutiset 25.3.2015: Huminaa ja sykintää – tuulivoimaloiden melua arvioidaan väärin
http://yle.fi/uutiset/huminaa_ja_sykintaa__tuulivoimaloiden_melua_arvioidaan_vaarin/7888247 (24.8.2015).

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu – Vastuut meluasioista
<http://www.ymparisto.fi> > Elinympäristö ja kaavoitus > Elinympäristö > Melu > Vastuut meluasioista (14.7.2015).

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu – Vertailuasiakirjat eli BREFit aikatauluineen
<http://www.ymparisto.fi> > Kulutus ja tuotanto > Paras tekniikka BAT > Vertailuasiakirjat (6.8.2015).

Valtioneuvoston hankerekisteri (HARE) – Tuulivoimamallun ohjearvoja koskeva valtioneuvoston asetus.

<http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=435> (24.8.2015).

VTT – Suomen tuulivoimatilastot

www.vtt.fi > Palvelut > Vähähiilinen energia > Tuulivoima > Suomen tuulivoimatilastot (30.7.2015)

Kotimaiset oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2015:116 (ATK)

KHO 12.8.2015 t. 2174

KHO 20.5.2015 t. 1326 (ATK)

KHO 18.5.2015 t. 1271 (ATK)

KHO 18.5.2015 t. 1272 (ATK)

KHO 5.3.2015 t. 628 (ATK)

KHO 29.10.2014 t. 3347

KHO 29.10.2014 t. 3338

KHO 1.7.2014 t. 2096 (ATK)

KHO 2013:183 (ATK)

KHO 2013:184 (ATK)

KHO 25.11.2013 t. 3695

KHO 2008:76 (ATK)

KHO 2004:72 (ATK)

KHO 29.12.2000 t. 3383

Hallinto-oikeudet

Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2

Hämeenlinnan HaO 22.4.2015 nro 15/0154/2

Hämeenlinnan HaO 6.11.2014 nro 14/0677/2

Hämeenlinnan HaO 3.9.2014 nro 14/0575/2

Hämeenlinnan HaO 4.11.2013 nro 13/0542/1

Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 nro 13/0146/2

Itä-Suomen HaO 26.3.2015 nro 15/0082/3

Itä-Suomen HaO 3.3.2015 nro 15/0060/3

Itä-Suomen HaO 19.2.2015 nro 15/0037/3

Itä-Suomen HaO 21.1.2015 nro 15/0015/3

Itä-Suomen HaO 5.8.2014 nro 14/5141/3

Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3

Kouvolan HaO 30.12.2013 nro 13/0663/2

Kouvolan HaO 16.8.2013 nro 13/0411/2

Kouvolan HaO 16.8.2013 nro 13/0410/2

Kouvolan HaO 16.8.2013 nro 13/0409/2

Kouvolan HaO 11.6.2013 nro 13/0231/1

Kuopion HaO 1.7.2013 nro 13/0274/3

Kuopion HaO 1.7.2013 nro 13/0273/3

Oulun HaO 1.7.2013 nro 13/0295/1

Oulun HaO 30.11.2012 nro 12/0542/2

Oulun HaO 29.11.2012 nro 12/0544/2
Pohjois-Suomen HaO 20.3.2015 nro 15/0107/1
Pohjois-Suomen HaO 2.3.2015 nro 15/0081/1
Pohjois-Suomen HaO 2.3.2015 nro 15/0082/1
Pohjois-Suomen HaO 2.3.2015 nro 15/0083/1
Pohjois-Suomen HaO 23.2.2015 nro 15/0065/1
Pohjois-Suomen HaO 18.12.2014 nro 14/5475/1
Pohjois-Suomen HaO 10.3.2015 nro 15/0063/1
Pohjois-Suomen HaO 10.3.2015 nro 15/0064/1
Pohjois-Suomen HaO 10.3.2015 nro 15/0066/1
Pohjois-Suomen HaO 7.11.2014 nro 14/5415/1
Pohjois-Suomen HaO 25.8.2014 nro 14/5263/1
Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1
Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1
Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1
Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1
Turun HaO 20.10.2014 nro 14/0290/1
Turun HaO 25.8.2014 nro 14/0239/1
Turun HaO 2.7.2014 nro 14/0189/1
Turun HaO 11.11.2013 nro 13/0310/1
Turun HaO 22.10.2013 nro 13/0287/1
Turun HaO 14.10.2013 nro 13/0277/1
Turun HaO 11.10.2013 nro 13/0276/1
Turun HaO 17.4.2013 nro 13/0089/1
Vaasan HaO 5.6.2015 nro 14/0154/2
Vaasan HaO 24.3.2015 nro 15/0071/2
Vaasan HaO 27.2.2015 nro 15/0136/3
Vaasan HaO 29.1.2015 nro 15/0065/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0710/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0709/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0708/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0707/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0706/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0705/3
Vaasan HaO 16.12.2014 nro 14/0704/3
Vaasan HaO 10.11.2014 nro 14/0619/3
Vaasan HaO 4.9.2014 nro 14/0270/2
Vaasan HaO 25.7.2014 nro 14/0408/3
Vaasan HaO 25.7.2014 nro 14/0407/3
Vaasan HaO 25.7.2014 nro 14/0406/3
Vaasan HaO 25.7.2014 nro 14/0405/3
Vaasan HaO 25.7.2014 nro 14/0404/3
Vaasan HaO 27.6.2014 nro 14/0221/2
Vaasan HaO 25.6.2014 nro 14/0212/2
Vaasan HaO 16.6.2014 nro 14/0206/2
Vaasan HaO 14.3.2014 nro 14/0140/3
Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1
Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1
Vaasan HaO 4.10.2013 nro 13/0579/2

Vaasan HaO 13.5.2013 nro 13/0266/2

Vaasan HaO 14.6.2011 nro 11/0373/2

Vaasan HaO 14.6.2011 nro 11/0374/2

Vaasan HaO 14.6.2011 nro 11/0375/2

Muut oikeustapaukset

Genesis Power Ltd v Franklin District Council [2005] New Zealand Resource Management Appeals (NZRMA), s. 541-590.

Lyhenteet

asumisterveysasetus	=	sosiaali- ja terveysministeriön asetus asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista 545/2015
dB	=	desibeli
EU	=	Euroopan unioni
HaO	=	hallinto-oikeus
ks.	=	katso
KHO	=	korkein hallinto-oikeus
kpl	=	kappale
mom.	=	momentti
MRA	=	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	=	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MVA	=	megavolttiampeeri
NaapL	=	laki eräistä naapurussuhteista 26/1920
PL	=	Suomen perustuslaki 731/1999
t.	=	taltio
STM	=	sosiaali- ja terveysministeriö
STY	=	Suomen Tuulivoimayhdistys r.y.
TEM	=	työ- ja elinkeinoministeriö
TSL	=	terveydensuojelulaki 763/1994
tuotantotukilaki	=	laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta 1396/2010
tuulivoimameluasetus	=	valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista 1107/2015
tuulivoimasuunnitteluopas	=	Tuulivoimarakentamisen suunnittelu, ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012
valtioneuvoston melupäätös	=	valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista, Vnp 993/1992
vanha YSL	=	ympäristönsuojelulaki 86/2000 (kumottu)
VTT	=	teknologian tutkimuskeskus
YM	=	ympäristöministeriö
YSL	=	ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVAA	=	valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006
YVA-menettely	=	ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVAL	=	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994

1 Johdanto

1.1 Tuulivoimarakentamisen taustaa Suomessa

Suomessa tuulivoimalla tuotetun sähkön tuotanto on lisääntynyt kuluneella vuosikymmenellä huomattavasti.¹ Syinä tähän voidaan katsoa olevan Euroopan unionissa (EU) asetetut uusiutuvan energian tavoitteet ja niistä johtuvat kannustimet suomalaisille tuulivoimatuottajille.² Osana unionin energiapolitiikkaa Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt vuonna 2010 ”Eurooppa 2020” -kasvustrategian³, jonka myötä Euroopan laajuisiksi energiatavoitteiksi vahvistettiin niin kutsutut 20-20-20-tavoitteet. Tavoitteiden mukaan vuoteen 2020 mennessä kasvihuonepäästöjä tulee vähentää 20 %:lla verrattuna kasvihuonepäästötasoon vuonna 1990, energiatehokkuutta tulee parantaa 20 %:lla ja uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian osuus loppukäytöstä tulee nostaa 20 %:in.⁴ Jokaiselle jäsenvaltiolle asetettiin valtiokohtaiset 20-20-20-tavoitteet, jotka ottivat huomioon kunkin valtion lähtökohdat ja mahdollisuudet, joista Suomen uusiutuvan energian tavoite vuodelle 2020 on 38 %.⁵ Vuonna 2014 uusiutuvien energiamuotojen osuus energiakulutuksesta Suomessa oli yltänyt 32 %:in.⁶

Vuoden 2014 loppupuolella Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt komission ehdottamat, Eurooppa 2020 -tavoitteiden pohjalta valmistellut tavoitteet vuodelle 2030.⁷ Näiden tavoitteiden mukaan vuoteen 2030 mennessä uusiutuvan energian osuus tulisi nostaa Euroopan laajuisesti 27 %:in.⁸ Tuulivoimalla tuotetun energian käytön lisäämisellä edistetään sekä uusiutuvaa energiaa koskevan tavoitteen että

¹ VTT:n tilastojen mukaan vuonna 2014 tuotettiin noin kolminkertainen määrä tuulivoimalla tuotettua sähköä verrattuna vuoden 2010 tuotantoon (*VTT – Suomen tuulivoimatilastot* (30.7.2015)). Suurta kasvua osoittaa myös se, että tuulivoimatuotanto kasvoi 121 % tammi-maaliskuussa 2015 verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2014 (SVT – Energian hankinta ja kulutus 1. vuosineljännes 2015 (3.8.2015)).

² *Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)* 2013, s. 3. Taloudellisten kannustinten lisäksi tuulivoiman suunnittelun helpottamiseksi on ryhdytty erinäisiin uudistamishankkeisiin, joita käsitellään kattavasti TEM:n raportissa ”Tuulivoiman edistämisyöryhmän loppuraportti”.

³ KOM(2010) 639 lopullinen s. 3.

⁴ KOM(2010) 2020 lopullinen, s. 12.

⁵ *Talvis* 2015, s. 56.

⁶ SVT – Energian hankinta ja kulutus 4. vuosineljännes 2014 (3.8.2015).

⁷ SN 79/14, s. 1.

⁸ SN 79/14, s. 5.

kasvihuonepäästöjen vähentämistä koskevan tavoitteen toteutumista.⁹ Suomen tuulivoimarakentamisen edistämiseksi kaksi merkittävintä hanketta on ollut tuulivoimalle myönnettävän syöttötariffin¹⁰ sekä tuulivoimarakentamista erityisesti ohjaavan yleiskaavan¹¹ mahdollistamat lainsäädäntöhankkeet, jotka molemmat tulivat voimaan vuonna 2011.

Syöttötariffi, eli tuulivoimalle myönnettävä tuotantotuki, oikeuttaa tuulivoimalla tuotetun sähkön tuottajalle tietyn tavoitehinnan tämän tuottamasta sähköstä (tuotantotukilaki 6.1 §) enintään 12 vuodeksi (tuotantotukilaki 16.2 §). Sähköntuottajalle maksetaan syöttötariffina tavoitehinnan ja sähkön markkinahinnan välinen erotus (tuotantotukilaki 25.1 §). Tuulivoimaloille myönnettävälle syöttötariffille on asetettu enimmäismäärä, niin kutsuttu kiintiö ja tuulivoimaloita hyväksytään tuotantotukilain 6.2 §:n mukaan syöttötariffijärjestelmään siihen saakka, kunnes järjestelmään kuuluvien tuulivoimaloiden nimellisteho yhteenlaskettuna ylittää 2500 megavolttiampeeria (MVA).

Kesällä 2015 syöttötariffihakemuksia jätettiin Energiavirastolle siinä määrin, että 2.6.2015 syöttötariffia oli haettu koko kiintiön edestä.¹² Vuoden 2015 kesäkuussa esitettiin myös muutoksia tuotantotukilakiin, joiden tullessa voimaan syöttötariffin kiintiö suljettaisiin uusilta tukeaa hakevilta sähköntuottajilta.¹³ 24.8.2015 tariffijärjestelmään oli hyväksytty tuulivoimaloita lähes 938 MVA:n edestä.¹⁴ Se, että syöttötariffia koskevien hakemusten yhteenlaskettu teho ylitti kiintiön maksimitehomäärän kesäkuussa 2015 osoittaa, että tuulivoimahankkeita on suunnitteilla huomattava määrä ja että nämä suunnitteluprosessit ovat jo pitkällä. Syksyllä 2015 on tarkoitus aloittaa uuden tukimuodon valmistelu tuulivoimalle, mutta

⁹ Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuisto, s. 1 ja 10.

¹⁰ Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (tuotantotukilaki, 1396/2010).

¹¹ HE 141/2010 vp, jolla maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) lisättiin uusi 10 a luku (134/2011).

¹² TEM: Luonnos 17.6.2015 hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta, s. 2.

¹³ Edilex uutiset 18.6.2015 - Tuulivoiman tukijärjestelmän muuttamista koskeva lakimuutosesitys lausunnolle (<http://www.edilex.fi> (30.7.2015)). Ks. myös *tem.fi* > Syöttötariffijärjestelmä sulkeutumassa tuulivoimaloiden osalta (7.9.2015).

¹⁴ Tilanne Energiaviraston ylläpitämän Tuotantotuen sähköiseen asiointijärjestelmään (SATU) mukaan 24.8.2015. Kiintiöpäätökset mukaan luettuna järjestelmässä oli mainittuna päivämääränä tuulivoimaloita jo 1795 MVA:n edestä.

tämän tukimuodon sisällöstä tai aikataulusta ei ole päätetty.¹⁵ Suunnitteilla olevien tuulivoimahankkeiden, jotka eivät ehdi syöttötariffin piiriin, voidaan olettaa keskeytyvän joko pysyvästi tai kunnes uudesta tuulivoiman tukimuodosta päätetään.

1.2 Tuulivoimahankkeen erityispiirteitä

Kuten kaikki muukin teollisrakentaminen, teollisen kokoluokan tuulivoimahankkeen suunnittelu tapahtuu pääosin maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) suunnittelujärjestelmän mukaisesti¹⁶, sekä tarvittaessa ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL, 468/1994) asettamissa menettelyissä.¹⁷ Tarkoituksenmukaisella suunnittelulla pyritään välttämään maankäyttöä koskevat konfliktit ja sovittamaan yhteen maankäyttöön kohdistuvat erilaiset intressit.¹⁸ Kaavoitusjärjestelmän lisäksi rakentamista ohjaa kattava MRL:n lupajärjestelmä, johon kuuluu muun muassa rakentamis-, toimenpide- ja poikkeamisluvat sekä näitä täydentävä suunnittelutarveratkaisumenettely.¹⁹

Suunnitteluvalinnoista riippuen tuulivoimarakentamiseen voidaan soveltaa hieman eri menettelykokonaisuuksia.²⁰ Sovellettavien menettelyjen väliset suhteet eivät kuitenkaan aina ole itsestään selviä, ja esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettelyn) ja kaavoitusmenettelyn suhde vaihtelee tapauskohtaisesti.²¹ Erityistä tuulivoimahankkeille on, että ympäristölupamenettelyä ja alle kymmenen voimalan tai teholtaan alle 30 megawatin hankkeen kohdalla YVA-

¹⁵ Edilex uutiset 18.6.2015 - Tuulivoiman tukijärjestelmän muuttamista koskeva lakimuutosesitys lausunnolle (<http://www.edilex.fi> (30.7.2015)) ja *tem.fi* > Syöttötariffijärjestelmä sulkeutumassa tuulivoimaloiden osalta (7.9.2015).

¹⁶ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 52. Teolliseen tuulivoimarakentamisen suunnitteluun soveltuvat lähinnä yleiskaavoitusta, tuulivoimaa erityisesti ohjaavaa yleiskaavoitusta, suunnittelutarveratkaisua, asemakaavoitusta sekä rakennuslupaa koskeva MRL:n sääntely. Periaatteessa tuulivoimala voidaan rakentaa myös toimenpideluvan perusteella, mutta teollisen kokoluokan tuulivoimaloissa tämä ei lähes koskaan voi tulla kyseeseen.

¹⁷ YM 4/2012, s. 3.

¹⁸ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 43.

¹⁹ MRL:n luvut 18, 19, 23.

²⁰ Ks. *Ympäristöoikeus / Ekroos* 2013, s. 593.

²¹ Ilman kaavoitusta tapahtuvassa toiminnan suunnittelussa YVA-menettelyn rooli voi korostua, sen soveltuessa.

menettelyä sovelletaan tapauskohtaisesti harkiten ja vain tiettyjen edellytysten täytyttyä.²²

Keskeinen suunnitteluvaiheessa tehtävä valinta on hankkeen suunnittelu joko kaavan tai suunnittelutarveharkinnan perusteella. MRL 10 a luvun erityisesti tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava (tuulivoimayleiskaava) mahdollistaa tuulivoimahankkeen rakennuslupien myöntämisen suoraan tuulivoimayleiskaavan perusteella.²³ Tämän mahdollisuuden säätämisen yhteydessä ei ollut tarkoitus korvata tuulivoiman sijoittamista asemakaavan perusteella²⁴, mutta käytännössä asemakaavaa on harvoin käytetty tuulivoimaloiden suunnittelussa.²⁵ Pääasiallisiksi suunnittelumenettelyiksi ovat muotoutuneet tuulivoimayleiskaava sekä MRL 16.2 ja 137 §:ien mukainen suunnittelutarveratkaisu.²⁶ Ympäristöministeriön julkaisemassa tuulivoimasuunnitteluoppaassa²⁷ on esitetty suuntaviivoja tulivoiman sijoittamiseen suunnittelutarveratkaisun perusteella. Oikeuskäytännössä on etenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) kuitenkin harvoin mahdollistettu suunnittelutarveratkaisun käyttö tuulivoimarakentamisessa, ja tällä hetkellä tuulivoimayleiskaava vaikuttaa olevan ensisijainen suunnittelumuoto.²⁸

²² Ympäristöluvanvaraisuudesta säädetään YSL 27 §:ssä ja ympäristölupamenettelyn soveltamisesta tuulivoimahankkeeseen päättää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (YSL 22.1 §). Ks tästä lähemmin luku 3.3 Puuttumismahdollisuudet toiminnassa olevaan voimalaan ympäristönsuojelulain nojalla. YVA-menettelyn soveltamistilanteet ilmenevät valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAA, 713/2006) 6 §:stä (359/2011) ja YVAL 4.2 §:stä (458/2006). Yksittäistapauksissa sovellettavasta YVA-menettelystä päättää paikallinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (YVAL 6.1 § (1584/2009)).

²³ MRL 77 a § (134/2011), *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 551. Lähtökohtaisesti rakentamista ohjaava maankäyttö tulisi suunnitella yleiskaavaa yksityiskohtaisemmalla asemakaavalla (ks. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 233).

²⁴ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 552.

²⁵ Oikeuskäytännössä muutoksenhaun kohteeksi on 1.4.2011-2.6.2015 tehty viisi asemakaavaa koskevaa viranomaispäätöstä, joista yhdessä hylättiin asemakaava, jossa oli ehdotettu sijoitettavaksi tuulivoimaloita (KHO 2015:116) ja neljä koski asemakaavasta poikkeamista tuulivoimalan rakentamista varten (Turun HaO 2.7.2014 nro 14/0189/1, Kouvolan HaO 16.8.2013 nro 13/0409/2, Kouvolan HaO 11.6.2013 nro 13/0231/1 ja Vaasan HaO 14.6.2011 nro 11/0373/2). Poikkeamista koskevista tapauksista vain yhdessä voitiin toteuttaa tuulivoimarakentaminen asemakaavan perusteella (Vaasan HaO 14.6.2011 nro 11/0373/2).

²⁶ Oikeuskäytännössä 1.4.2011-2.6.2015 19 tapausta koski suunnittelutarveratkaisua ja 17 yleiskaavaa. Vertaamalla näitä lukuja asemakaavaa koskeviin 5 ratkaisuun, on selvää, että edellä mainitut kaksi maankäytön suunnittelumenettelyä ovat asemakaavaan verrattuna ensisijaiset. Suunnittelutarveratkaisu on annettu tuulivoimahankkeelle pääsääntöisesti rakennuslupapäätöksestä erillisenä päätöksenä.

²⁷ Tuulivoimarakentamisen suunnittelu, ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012, jatkossa tuulivoimasuunnitteluopas tai YM 4/2012.

²⁸ KHO:ssa käsitellyistä, suunnittelutarveratkaisuja koskevista päätöksistä (4 kpl yhteensä, KHO 5.3.2015 t. 628, KHO 29.10.2014 t. 3338, KHO 1.7.2014 t. 2096 ja KHO 2013:183) kolmessa

Meluvaikutukset on yksi tuulivoimaloiden suunnittelussa huomioon otettava seikka monien muiden vaikutusten joukossa.²⁹ Suunnitteluvaiheessa meluvaikutukset ohjaavat merkittävällä tavalla voimaloiden sijoituspaikan valintaa ja ovat myös osoittautuneet tuulivoiman kiistanalaisimmaksi vaikutukseksi.³⁰ Ääni luokitellaan meluksi silloin, kun se koetaan häiritseväksi tai haitalliseksi³¹, joten äänen häiritsevyys on sidoksissa henkilön subjektiiviseen elämykseen.³² Koska tuulivoimamelun hyväksyttävyyden on sidottu haitan kohtuuttomuuteen on ristiriitojen syntyminen lähes väistämätöntä.

Melua käsitellään niin maankäytön suunnittelussa kuin ympäristönsuojelu- ja terveyslainsäädännössä. MRL:n mukaisissa menettelyissä tuulivoimalan meluvaikutukset tulee huomioida kaavan (MRL 39.4 §) ja rakennusluvan (MRL 135.1 § 6 kohta) kohtuuttoman haitan aiheuttamiskieltojen arvioinneissa.³³ YSL:ssä melu on lueteltu yhtenä päästömuotona, ja voi aiheuttaa ympäristön pilaantumista, mikäli sen vaikutukset ovat haitallisia YSL 5.1 § 1 ja 2 kohtien tarkoittamalla tavalla. Yleisiä vaatimuksia ääniympäristölle ja sen laadulle sisältyy YSL 142 §:ään, jossa vaaditaan sellaisen ääniympäristön laadun tavoittelemista, ettei terveys- tai merkittävää ympäristöhaittaa aiheudu. Ympäristönsuojelulaki antaa myös toiminnan naapureille suojaa melusta johtuvalta kohtuuttomalta rasitukselta.³⁴ YSL:n lisäksi myös terveydensuojelulaki (TSL, 763/1994) ja sen nojalla annetut säännökset

kumottiin suunnittelutarveratkaisupäätös, tai pysytettiin voimassa HaO:ssa tehty kumoutuspäätös (KHO 5.3.2015 t. 628, KHO 1.7.2014 t. 2096 ja KHO 2013:183). Suunnittelutarveratkaisun pysyttävässä tapauksessa KHO 29.10.2014 t. 3338 oli kyse kumoamiskanteesta, joten perusteita pysyttämiseksi ei voi suoraan verrata muihin tapauksiin.

²⁹ YM 4/2012, s. 58. Muita seikkoja, jotka vaikuttavat hankkeen toteutumismahdollisuuksiin, ovat muun muassa liityntämahdollisuudet sähköjakaustietverkkoon, materiaalin kuljettaminen (tieverkosto), luonnonsuojelukysymykset ja maisemavaikutukset.

³⁰ Ks. esimerkiksi Yle uutiset 25.3.2015: Huminaa ja sykintää – tuulivoimaloiden melua arvioidaan väärin (24.8.2015).

³¹ *Kuusiniemi* 1992, s. 25.

³² YM 4/2012, s. 57.

³³ Äänivaikutuksia käsitellään maankäyttö- ja rakennuslaissa myös MRL 117 f §:ssä (958/2012), jonka mukaan rakentamisessa tulee varmistaa, että rakennuksen ja rakennuspaikan ”meluallisuus ja ääniolosuhteet eivät vaaranna terveyttä, lepoa tai työntekoa”. Tämä meluntorjuntasäännös kuitenkin kohdistuu rakennettavan rakennuksen äänieristävyyteen ja suojaa tämän rakennuksen sisä-äänitasoa ympäröivän alueen meluvaikutuksilta, joten en katso sen vaikuttavan merkittävästi tuulivoimahankkeen rakentamisen suunnitteluun (*Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 690).

³⁴ Ks. tästä yksityiskohtaisemmin luvussa 3.3 Puuttumismahdollisuudet toiminnassa olevaan voimalaan ympäristönsuojelulain nojalla.

soveltuvat meluvaikutusten terveystaikutusten ehkäisemiseksi asuinhuoneistoissa.³⁵ Ympäristölupamenettely toimii suunnitteluvaiheessa TSL:n vaatimusten täyttämisen varmistamismenettelynä.³⁶

Tuulivoimahankkeen eri vaiheisiin kuuluu yllä käsiteltyjen menettelyjen lisäksi muun muassa eri ympäristöselvitysten laadittaminen, kuten maisema-, välke-, varjostus-, linnusto- ja muut luontoselvitykset melumallinnusten ohella. Rahoitusjärjestelyt vaikuttavat osaltaan myös hankkeen eri vaiheissa. Hankkeesta riippuen rahoitusmallit vaihtelevat siinä määrin, ettei niiden tarkastelu tässä yhteydessä ole mahdollista.³⁷ Tuulivoimahankkeen erityispiirteisiin kuuluu laajojen ympäristövaikutusten arvioimisen lisäksi voimalan pitkä elinikä toiminnan käynnistyttyä³⁸ sekä sähköverkkoliityntään ja huoltoon tarvittavan infrastruktuurin varmistamiseen³⁹ ja syöttötariffin kiintiötilanteeseen liittyvät seikat⁴⁰. Etenkin pitkän eliniän vuoksi viranomaispäätösten pysyvyys ja sääntelypysyvyyden varmuus on yksi toimintavaiheen jatkuvuuden edellytyksistä. Laajat vaikuttamis- ja muutoksenhakumahdollisuudet yhdessä tariffin aiheuttaman kilpailun kanssa tekevät hankkeiden suunnittelusta haastavaa hankkeenkehittäjälle.

Tämän tutkimuksen tarve on syntynyt siitä muutoksenhakukulttuurista, joka vallitsee tuulivoimarakentamisen alalla. Jo vuonna 2005 *Eskelinen* on kirjoittanut valitusten vaikutuksesta tuulivoimarakentamiseen ja esittänyt, että “vaikka lupaviranomaisten toiminta on yleensä ollut ripeää, turhat valitukset ovat vaikeuttaneet tuulivoimarakentamisen yleistymistä Suomessa”.⁴¹ Oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei

³⁵ TSL:n 7 luvussa säädetään asuntojen ja muiden oleskelutilojen meluvaatimuksista tilojen terveydellisyden turvaamiseksi (esim. YSL 26 § ja 27 § (1237/2014)).

³⁶ TSL:iin ennen kuuluva sijoituslupa korvattiin YSL:n ympäristöluvalla (*Hollo* 2001, s. 45).

³⁷ Hankekehitys voidaan hoitaa omavaraisesti tai ulkopuolisen rahoituksen nojalla ja riippuen hankkeenkehittäjän valinnoista, hanke voidaan suunnitella myytäväksi tai ei, joko ennen toimintavaihetta tai sen alettua.

³⁸ *Ympäristöministeriö* 2013, s. 5.

³⁹ *Ympäristöministeriö* 2013, s. 9.

⁴⁰ Tuotantotukea myönnetään hakemisjärjestyksessä niille hankkeille, jotka täyttävät myöntämisedellytykset, joten hankkeenkehittäjät kilpailevat toisiaan vastaan saadakseen mainittua tukea. Näin kutsuttu kiintiöpäätös, joka antaa etuoikeuden syöttötariffin myöntämiseen voidaan hakea kun tuulivoimalan turbiineja koskevat MRL:ssä tarkoitetut rakennusluvut tai toimenpideluvat ovat lainvoimaisia ja sähköverkonhaltijan kanssa on tehty sähkömarkkina-alaissa tarkoitettu, tuulivoimalan liittämisen sähköverkkoon mahdollistava sopimus (tuotantotukilaki 17 a §, (434/2014)).

⁴¹ *Eskelinen* 2005a, s. 63.

tuulivoimahankkeiden valitusalttius vuoden 2005 jälkeen ole vähentynyt. *Eskelisen* tutkimuksen mukaan vuoden 2005 kesäkuuhun mennessä tuulivoimaloita koskevien valitusten kokonaismäärä oli 14⁴², kun tämän tutkielman tutkimusmateriaalina⁴³ käytetyn oikeuskäytännön ratkaisujen määrät ovat seuraavat:

	Hallinto-oikeudet	Korkein hallinto-oikeus
2011 ⁴⁴	3	-
2012	2	-
2013	18	3
2014	30	3
2015 ⁴⁵	20	6
Yhteensä	73	12

Taulukko 1. Tuomioistuinratkaisujen määrät vuosina 2011–2015.

Tuulivoimahankkeisiin liittyvät viranomaispäätökset ovat siis edelleenkin valitusalttis päätösryhmä. Suurin yksittäinen päätösryhmä tutkimusmateriaalin oikeuskäytännössä oli rakennuslupa-asiat (33 %) ja seuraavaksi suurimmat ovat suunnittelutarveratkaisuasiat (22 %) ja kaava-asiat (20 %).⁴⁶ Tämä valitusalttius vaikuttaa merkittävästi tuulivoimahankkeen suunnitteluun. Osallisten vaikutusmahdollisuudet mahdollistavat valitusten vireillepanon useammassa hankkeen vaiheessa⁴⁷, joten valitusten käsittelyajat vaikuttavat välittömästi suunnitteluprosessin keston. Ristiriidan hankkeita vastustavien ja hankkeenkehittäjien välillä ilmentää se, että 46 %:ssa ratkaisu koski valitusoikeuden

⁴² *Eskelinen* 2005b, s. 8.

⁴³ Rajoituskysymyksiin ja tapausten hankinnassa käytettyihin menetelmiin palataan seuraavassa luvussa 1.3 Tutkimusongelma ja tutkimukselliset lähtökohdat.

⁴⁴ Valituksenalainen päätös tehty viranomaisasolla 1.4.2011 jälkeen.

⁴⁵ Hallinto-oikeuden päätös annettu viimeistään 2.6.2015.

⁴⁶ Valitukset ovat koskeneet mainittujen asiaryhmien lisäksi ympäristönsuojelulakiin perustuvia asioita (7 %), YVA-menettelyn soveltamispäätöksiä (7 %), poikkeamispäätöksiä (6 %) sekä yhdessä tapauksessa lentoestelupaa, yhdessä rakennuskiellon määrittämistä koskevaa asiaa, yhdessä päätöstä kaavavalmistelun aloittamisesta, yhdessä tapauksessa päätöstä asettaa kaava nähtäville. Ks. Liite 1 kuvio 1.

⁴⁷ Tuulivoimarakentamista ohjaava kaava mahdollistaa a) osallistumisen ja vaikuttamisen kaavan luonnostuksessa, b) valittamisen kaavasta ja c) valittamisen kaavan perusteella annetuista rakennusluvista, joista a)- ja b)-tapauksissa kaikilla kunnan jäsenillä on valitusoikeus. Suunnittelutarveratkaisussa valitusoikeutettujen ryhmä on huomattavasti suppeampi (MRL 193 §). Valituslupa- ja osallistumismahdollisuuksia on tarkasteltu ympäristöministeriön raportissa 13/2015 ”Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen”.

puuttumista⁴⁸ sekä se, että suurimmassa osassa ratkaisuksista valitus ei johtanut toivottuun lopputulokseen⁴⁹. Lähes puolessa vireille pannuista valituksissa muutoksenhakija on siis kokenut päätöksen vaikuttavan häneen, vaikka hänellä ei ole ollut valitusoikeutta päätöksestä.⁵⁰

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimukselliset lähtökohdat

1.3.1 Tutkimusongelman muotoautuminen, sen tavoitteet ja rajaukset

Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin tutkimuskysymyksen muotoautumista ja määrittelyä sekä tutkielman tavoitteita. Tuulivoimalarakentaminen yleensä ja siitä valittaminen erityisesti on ajankohtainen ja mielenkiintoinen aihe, jota voisi lähestyä useammasta eri näkökulmasta. Tutkielman suunnittelu perustuu Suomen Tuulivoimayhdistys r.y.:n (STY) tarpeeseen tehdä selvitys, joka kattaisi kaikki hallintotuomioistuinten ratkaisut, joissa on käsitelty valituksia tuulivoimahankkeita koskevista päätöksistä. Oikeuskäytäntö on viime vuosina lisääntynyt Taulukon 1 mukaisesti siinä määrin, että sen kartoittaminen ja analysoiminen antaa hyödyllistä tietoa hallintotuomioistuinten lainlulkintakäytännöistä. Tutkielman kohde ja tutkielman sisällön suunnitteleminen perustuu hankittujen oikeustapausten valitus- ja ratkaisuperusteisiin, ja niissä ilmeneviin erityisiin ongelmakysymyksiin. Lopullinen tutkimusteema tälle tutkielmalle löytyi oikeuskäytäntöön tutustumisen ja alan asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen myötä. Tutkielma on opinnäytetyö, joka tulee myös tuulivoiman hankkeenkehittäjien käyttöön, mikä asettaa vaatimukseksi käytännönläheisen tutkimusnäkökulman.

⁴⁸ Tuomioistuimien hylkäsi tai jätti valituksen tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia 46 %:ssa (39 kpl) tutkimusmateriaalina käytetyistä tapauksista, kun meluvaikutuksiin otettiin kantaa ratkaisuperusteissa 31 %:ssa (26 kpl) tapauksista. Tuulivoimalan ympäristövaikutuksiin ylipäänsä (ml. meluvaikutukset) tuomioistuimien otti kantaa 41 %:ssa (35 kpl). Ks. Liite 1, kuvat 2 ja 3.

⁴⁹ Tutkimusaineiston 85 ratkaisusta vain 18 ratkaisussa, eli 21 %:ssa valitus hyväksyttiin. Ks. Liite 1, kuvat 4 ja 5.

⁵⁰ Valitus on pantu vireille hanketta vastustavan toimesta 81 %:ssa eli ylivoimaisesti suurimmassa osassa. Loput valituksista on pantu vireille hankkeenkehittäjän tai toiminnanharjoittajan toimesta, tämän kannalta epäedullisen päätöksen johdosta. Valitusoikeuden määrittelyä ei ole mahdollista tarkastella lähemmin tämän tutkielman puitteissa. Ks. Liite 1, kuvio 6.

Tutkimusongelman lähtökohtana on tuulivoima-alan toimijoiden kokema epäselvyys siitä, miten melusääntelyyn ja siihen liittyvään ohjeistukseen tulisi suhtautua. Tarkastelun näkökulmaksi on otettu tilanne, jossa tyytymättömyys tuulivoimalaan jatkuu toiminnan käynnistyttyä ja esiintyy sivullisen toivomuksena rajoittaa voimaloiden meluvaikutuksia. Oikeuskäytännössä suurimmaksi valitusaiheeryhmäksi nousevat voimaloiden haitalliset vaikutukset ihmisten elinympäristöön ja erityisesti niiden meluvaikutukset.⁵¹ Valitus- ja ratkaisuperusteiden välinen ero on tutkimuskysymyksen kannalta mielenkiintoinen. Tässä tutkielmassa tarkastellaan tuulivoimameluvaikutusten kiistanalaisuutta oikeuskäytännössä ja sen vaikutuksia tuulivoiman tuotantotoiminnan jatkuvuuteen. Tarkastelun kohteena ovat tuulivoimamelun meluntorjunnan käsittely lainsäädännössä, viranomaisohjeistuksessa ja hallinto-oikeuskäytännössä sekä julkisoikeudelliset mahdollisuudet puuttua tuulivoimalan toimintaan sen käynnistyttyä. Oikeuskäytännön tarkastelun osalta tarkastelu keskittyy siihen, miten eri oikeusohjeita on käytetty tuomioistuinratkaisussa sekä eri perustelukäytäntöjen asianmukaisuuteen. Jälkikäteiskontrollin osalta tarkastelu keskittyy siihen, mitä sääntelyä eri jälkikäteiskontrollitilanteissa tulisi soveltaa.

Tuulivoimamelun sääntelyä ja ohjeistusta on muutettu verrattain usein viime vuosien aikana.⁵² Muun muassa nämä tuulivoimaa koskevien oikeusohjeiden useat lisäykset ja muutokset ovat johtaneet vallitsevaan epäselvyyteen. Tutkielman tavoitteena on tarjota hyötyä ja apua tuulivoiman hankkeenkehittäjille ja toiminnanharjoittajille selkeyttämällä melua koskevaa oikeustilaa etenkin oikeustapausten tarjoamien tulkintojen avulla, sekä nostamalla esiin ne lainsäädäntöön sisältyvät vaihtoehdot, jotka voisivat johtaa toiminnassa olevan tuulivoimalan meluvaikutusten jälkikäteiseen rajoittamiseen. Koska lähtökohtana tutkielmassa on oikeuskäytäntö, on tarkoituksena antaa kokonaiskuva meluvaikutusten hallintaan liittyvistä näkökohdista.

⁵¹ Meluvaikutuksiin on vedottu tutkimusmateriaalina käytettyjen tapausten valituksissa 58 %:ssa (49 kpl). Ks. Liite 1, kuvio 7. Näiden vaikutusten merkittävyyteen on myös Vaasan hallinto-oikeus kiinnittänyt huomiota ratkaisussaan 14/0270/3 (ei lainvoimainen) sen esittäessä, että tuulivoimaloiden keskeisimpiin haitallisiksi koettuihin ympäristövaikutuksiin kuuluvat niiden maisemavaikutus ja melu, mutta myös välke ja jäävaara (s. 9).

⁵² Ks. lähemmin luvussa 2.3 Tuulivoimameluun soveltuva sääntely.

Tutkimus eroaa perinteisestä oikeustieteellisestä tutkimuksesta siinä, että sen kohderyhmä on tuulivoiman hankkeenkehittäjät ja toiminnanharjoittajat lain käytännön soveltajina, eikä pääasiallisena tavoitteena ole esittää tulkintasuosituksia julkista valtaa käyttäville tahoille. Tutkielmaa ei näin ollen voi luonnehtia viranomais- tai tuomarilähtöiseksi.⁵³ Tutkielman tavoitteena ei ole *de lege ferenda* -ehdotusten esittäminen, vaan voimassa olevan oikeuden kartoittaminen ja analysoiminen.

Oikeuskäytäntöön keskittyminen voi johtaa turhan ongelmakeskeiseen tutkimuksen asetteluun. Sen sijaan, että tämän tutkielman tuloksia tulisi varauksetta yleistää kaikkiin tuulivoimalahankkeisiin, niiden on pikemminkin tarkoitus kuvata ongelmallisiksi muodostuneiden hankkeiden laillisuusvalvonnan erityispiirteitä. Käytännönläheisen ja käytännössä tarpeellisen tutkimusaiheen valitseminen on usein esiintyvä tavoite ympäristöoikeustieteellisessä tutkimuksessa, ja keskeisenä ajatuksena on usein halu varmistua siitä, ettei kuilu todellisuuden ja lain tavoitteiden välille jää liian suureksi.⁵⁴ Toiminnanharjoittajien haasteena on ottaa huomioon se sääntely, joka koskee heidän toimintaansa, kun tämän sääntelyn soveltamiskäytäntö ei ole homogeeninen. Valitukset vaikuttavat hankkeen toteutumiseen ja ovat siksi koituneet ongelmaksi hankkeenkehittäjille.⁵⁵ Oikeustila on kiistanalainen ja epäselvä, minkä takia sen selkeyttäminen on tarpeellista ja ajankohtaista. Tutkimustulosten perusteella tuulivoiman intressiryhmät voivat sopeuttaa toimintansa ja argumentaationsa vallitsevaan oikeustilaan.⁵⁶

Tutkielman suppeudesta johtuen ei ole mahdollista tutkia kaikkia tuulivoimatuotannon lisäämisen aiheuttavia ongelmia ja niiden sääntelyä, vaan tutkimuksen kohteeksi on valikoitunut meluvaikutukset yhtenä keskeiseksi muodostuneena ongelmana.⁵⁷ Ympäristövaikutuksiin liittyy myös ympäristövaikutuksista aiheutuvan haitan korvauskysymykset. Nämä kuuluvat

⁵³ Nyholm 2015, s. 9 ja 11.

⁵⁴ Ks. Määttä 2010a, s. 220-221.

⁵⁵ Eskelinen 2005a, s. 51, jossa ongelma tulee esille jo vuonna 2004.

⁵⁶ Määttä on esittänyt, että valitusalttiiden asiaryhmien löytäminen kannustaa hankkeenkehittäjiä käyttämään kehittyneitä konfliktinhallinnan välineitä (Määttä 2010a, s. 207).

⁵⁷ Muita esiintyviä valitusperusteita ovat luonnonsuojelu, maisemavaikutukset, turvallisuusriskit sekä virheet lupa- tai kaavapäätöksen prosessissa. Myös välke mainitaan haitallisena vaikutuksena, mutta yksikään ratkaisu ei perustu tuulivoimalan välkevaikutuksiin.

kuitenkin yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden tarkasteluun, jotka jäävät tämän tutkimuksen aihepiirin ulkopuolelle. Koska tutkimus keskittyy enemmän toimintavaiheeseen kuin suunnitteluvaiheeseen, ei myöskään YVA-menettelyn käsitteleminen ole tarpeellista.

1.3.2 Tutkimusaineiston kerääminen, tutkielman metodiset lähtökohdat ja rakenne

Oikeustieteellistä tutkimusta voidaan tehdä lukuisin eri tavoin riippuen tutkimuksen kohteesta, menetelmistä ja tavoitteista.⁵⁸ Tässä luvussa tarkastellaan niitä tutkimusmenetelmiä ja tutkimuksellisia viitekehyksiä, joita tutkielmassa käytetään. Tutkimusaineiston kartoitus tutkimuskysymysten määrittelyä varten on tehty empiiriseksi luonnehdittavalla tavalla, mutta asiakäsittelyssä ilmenee muidenkin tutkimuksellisten lähtökohtien piirteitä. Tässä luvussa käsitellään ensin tutkielmaa varten tehtyä empiiristä tutkimusaineiston keräämistä, minkä jälkeen siirrytään käsittelemään muita tutkielmassa hyödynnettyjä metodisia lähtökohtia. Luvun lopuksi esitellään tutkielman rakenne.

Tutkimusaineistona toimivat kotimaisten hallinto-oikeuksien sekä korkeimman hallinto-oikeuden tuulivoimahankkeita tai hankkeiden suunnittelua koskevat päätökset. Ennen 30.10.2014 annettujen ratkaisujen hankkimistyön on tehnyt Asianajotoimisto Mäkitalo Rantanen & Co Oy ja olen saanut käytettäväkseni koosteen heidän hankkimistaan tapauksista. Tapauskoosteen perusteella tein tutkimusaineiston rajaukset, jonka jälkeen tilasin käytettävät ratkaisut tuomioistuimilta. Tuoreimmat päätökset hankin pyytämällä hallinto-oikeuksia hakemaan tietojärjestelmästään hakusanalla ”tuuli” löytyvät tapaukset. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei tämänkaltaisia ratkaisupyynnöitä käsitelty, joten korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut on hankittu hallinto-oikeuksien ratkaisujen perusteella, pyytämällä korkeinta hallinto-oikeutta tarkistamaan hallinto-oikeusratkaisujen lainvoimaisuustiedot. Tutkimusmateriaalin kattavuuden turvaamiseksi myös ympäristöministeriön maakuntakaavoja koskevien vahvistamispäätösten

⁵⁸ Ks. esimerkiksi Minun metodini / Kangas 1997, s. 104.

lainvoimaisuus tarkistettiin KHO:sta niiden maakuntakaavojen osalta, jotka sisälsivät tuulivoima-aluevarauksia.⁵⁹

Aivan kaikkia päätöksiä ei kuitenkaan ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää tutkimusaineistoon. Rajaukset on tehty valituksen kohteena olevan viranomaispäätöksen sekä valitusperusteiden mukaan. Ensimmäiseksi kiinnitettiin huomiota valituksenalaisen päätöksen antamisajankohtaan. Tutkimusaineistoon ei otettu niitä päätöksiä, joissa asia on ratkaistu viranomaistasolla ennen syöttötariffijärjestelmän ja tuulivoimayleiskaavan voimaantuloa 1.4.2011⁶⁰ ja tutkimusaineiston kartoittaminen päätettiin 2.6.2015.⁶¹ Tämän jälkeen tutkimusaineistosta poistettiin yksityiseen käyttöön tarkoitettuja tuulivoimaloita koskevat ratkaisut⁶² sekä sellaiset ratkaisut, jotka aineellisesti eivät olleet sidoksissa tutkielman teemaan.⁶³ Tutkimusaineiston muodosti rajausten jälkeen 85 ratkaisua, joista 73 hallinto-oikeuksien tekemiä ja 12 KHO:n.

Koska avoimien ja joustavien normien tulkinta voi vakiintua viranomaistasolla ja KHO:sta alemmissa oikeusasteissa, tuomioistuinratkaisut ovat oikeustilan selkeyttämistavoitteen saavuttamisessa avainasemassa.⁶⁴ Hallinto-oikeusasteen ratkaisujen käyttäminen tutkimuksessa on perusteltua, sillä ennakkopäätöksiä on erittäin vähän, eivätkä ne suurimmaksi osaksi käsittele tuulivoimaloiden

⁵⁹ Mahdollinen tutkimusaineiston puute voisi olla tapaukset, joissa muista kuin YM:n vahvistamispäätöksistä on valitettu suoraan KHO:een. Tällaisia voivat olla muut ympäristöministeriön päätökset sekä viranomaispäätösten purkuhakemukset. Käytännössä tämänkaltaisten päätösten hankkiminen osoittautui mahdottomaksi tapauksissa, joissa valituksenalainen päätös ei ollut hallinto-oikeustason päätös tai YM:n vahvistamispäätös. Tutkimustyötä ei ollut mahdollista ulottaa koskemaan kaikkia viranomaistason tuulivoimahankkeita koskevia päätöksiä.

⁶⁰ Lainvoimaa vailla olevia ratkaisuja on käytetty tutkimusmateriaalina, huomioiden näissä tapauksissa asianmukaiset viittaukset. Lainvoimaisuus on tarkistettu korkeimmasta hallinto-oikeudesta 17.8.2015.

⁶¹ Kirjoittamistyön kuluessa annettiin kaksi uutta päätöstä, Vaasan HaO antoi 5.6.2015 päätöksen nro 14/0154/2 (LRS) ja KHO 2015:116 (ATK). Näitä ratkaisuja on käytetty argumentaatiossa, mutta niitä ei ole sisällytetty tutkimusaineiston pohjalta tehtyihin tilastoihin.

⁶² Pientuulivoima on vaikutuksiltaan hyvin erilaista kuin teollinen tuulivoima, pääasiassa tehoerojen takia (YM 4/2012, s. 57). Teollisen ja yksityiseen käyttöön tarkoitettua tuulivoiman rinnastaminen voisi vääristää tutkimustuloksia.

⁶³ Tällöin tutkimusaineistosta rajautuivat pois ratkaisut, joissa valitus koski puhtaasti kunnan periaatepäätöstä, tuulivoimaa palvelevien johtojen sijoittamista taikka joissa muutoksenhakija oli peruuttanut valituksensa.

⁶⁴ *Määttä* 2010a, s. 199. Lisäksi useammassa tapauksessa muutoksenhakijat ovat viittaneet HaO-tasoisin päätöksiin. Tämä osoittaa, että sekä asukkaat että hankkeenkehittäjät tarkastelevat ja seuraavat HaO-tasoisista ratkaisutoimintaa. Näillä HaO-ratkaisuilla on käytännön tasolla toimintaa ohjaava vaikutus kun toimijat omatoimisesti ottavat ne huomioon.

meluvaikutuksia.⁶⁵ Ottaen myös huomioon, että tutkimusteema on valittu ja tutkielman tavoitteet asetettu valitusperusteisiin nojautuen, hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat keskeisiä.⁶⁶ Vaikka tutkielman perustana on laaja oikeuskäytäntöaineisto, tutkimusta ei kuitenkaan voi luokitella puhtaasti empiiriseksi.⁶⁷ Oikeuskäytännön lisäksi lähdeaineistona toimivat tavanomaiset oikeuslähteet (säädökset, esityöt virallislähteet, kirjallisuus) sekä Suomesta että ulkomailta. Perustan tutkimukseni sekä suomalaisen että ulkomaalaiseen kirjallisuuteen, joka käsittelee tuulivoimaloiden meluvaikutuksia. Tutkielma tulee sisältämään osittain monitieteelliseksi katsottavaa materiaalia, mutta tämä ei ole ympäristöoikeustieteelliselle tutkimukselle tavatonta.⁶⁸

Vaikkakin tässä on kyse konkreettis-painotteisesta tutkielmasta, ei sitä voida tehdä ilman ympäristöoikeuden yleisten oppien hyödyntämistä. Osittain tutkielma sisältää tarkastelua siitä, miten jo pitkään sovelletut opit soveltuvat muuttuneeseen yhteiskuntaan, jossa intressipunninnat voivat ajan myötä siirtyä koskemaan uusia ongelmia. Tutkielmassa sovellettaviin yleisiin oppeihin kuuluu immissioajattelu ja omaisuudensuoja sekä ohjauskeinovalintaa koskevat perinteet. Tutkielman lainopillinen luonne näkyy siinä, että tarkoituksena on selkeyttää voimassa olevaa oikeustilaa ja pyrkiä täsmentämään avoimien ympäristönormien sisältöä.⁶⁹ Sen sijaan, että tutkimus olisi itsessään empiirinen, se lähinnä hyödyntää empiiristä aineistoa lainopillisen tutkimuksen tueksi. Koska tuomioistuimemme eivät ole oikeutta luovia instansseja, tuomioistuinpositivismia tulisi kuitenkin varoa eikä ratkaisuja tulisi pitää velvoittavina normatiivisina oikeuslähteinä.⁷⁰ Tarkastelunäkökulma tässä tutkielmassa ei ole, miten oikeuskäytännön perusteella sääntelyä tulisi soveltaa, vaan miten sääntelyä on oikeuskäytännössä sovellettu.

⁶⁵ KHO:ssa ratkaistuista päätöksistä kahdessa oli ratkaisuperusteissa käsitelty tuulivoimalan meluvaikutuksia (KHO 18.5.2015 t. 1272, KHO 1.7.2014 t. 2096 ja KHO 2013:184).

⁶⁶ KHO:n antamista ratkaisuista HaO:n valituksenalainen päätös otettu huomioon siinä määrin kuin se on sisällytetty KHO:n päätökseen, milloin tämä on katsottu tarpeelliseksi.

⁶⁷ Rajanvetoa empiiriseksi luonnehdittavan ja tavanomaisen lainopillisen tutkimuksen välillä on pohtinut muun muassa Nyholm tuoreessa väitöskirjassaan, eikä rajanveto ole aina yksiselitteistä (ks. Nyholm 2015, s. 11 ja 20).

⁶⁸ Nyholm 2015, s. 10.

⁶⁹ Ks. myös Nyholm 2015, s. 8.

⁷⁰ Määttä 2010a, s. 202-203.

Kun tutkielmassa pyritään osittain selvittämään tuulivoimamelun ongelmallisuuden syitä ja sen ratkaisemiseksi esitettyjä sääntelytoimia, sisältyy tutkielmaan ongelma-keskeisen lainopin piirteitä.⁷¹ Eri sääntelyvaihtoehtoja analysoidessaan tutkielma liikkuu lainopillisen tutkielman lisäksi ohjauskeinotutkimuksen rajoilla.⁷² Sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksista puhuttaessa voidaan myös katsoa keskustelu vaikutustutkimuksen ajatuksia hyödyntäväksi.⁷³ Vaikka tutkielmassa on havaittavissa useiden metodisten lähtökohtien piirteitä, systematisoidessaan tuulivoimamelua koskevaa sääntelyä ja kootessaan sovellettavia jälkikäteisvalvonnan keinoja yhteen tämä tutkielma kuitenkin täyttää lainopin tärkeimmäksi luonnehditun tehtävän, eli oikeussääntöjen selventämisen.⁷⁴

Uusiutuvasta energiasta yleisesti on Suomessa kirjoittanut muun muassa *Robert Utter*⁷⁵ ja *Erkki Hollo*⁷⁶, sekä tuulivoimasta erityisesti, *Utterin* lisäksi *Sakari Eskelinen*⁷⁷ ja *Petri Vesa*⁷⁸. Uusiutuvaan energiaan ja tuulivoimaan liittyvä sekä tekninen että oikeudellinen kehitys on erittäin nopeampaa, joten suuri osa suomalaisesta oikeuskirjallisuudesta on osin vanhentunutta. Lainsäädäntömuutosten tulevia vaikutuksia pohdittiin 2010-luvun vaihteessa⁷⁹, mutta muutosten jälkikäteisiin vaikutuksiin on kiinnitetty vähemmän huomiota. Tausta-aineistossa esitettyihin loppupäätelmiin toimintaympäristöön liittyen on siksi suhtauduttu varauksella. Poikkeuksen tähän muodostaa *Taluksen*, lähinnä EU:n energiaoikeutta koskevat

⁷¹ Minun metodini / *Kangas* 1997, s. 106-107.

⁷² *Määttä* 2010a, s. 204

⁷³ *Koulu* 2009, s. 124: ”Vaikutustutkimuksesta kiinnostunut oikeussosiologi kokee luultavasti velvollisuudeksi tutkia, mikä on pehmeän sääntelyn todellinen läpäisyaste ja millä mekanismeilla se vaikuttaa.”

⁷⁴ *Kangas* ilmaisee asian värikkäästi kaaoksen jäsentämiseksi kosmokseksi (Minun metodini / *Kangas* 1997, s. 105).

⁷⁵ Ks. muun muassa *Utter – Alanko – Lindell*: Uusiutuvan energian lisäämistavoitteiden toteutus – onko ympäristöoikeus ajantasalla? (Defensor Legis N:o 5/2010, s. 627-647); *Utter*: Lyhyt kommentaari ehdotetuista tuotantotuista uusiutuvilla energialähteillä tuotetulle sähkölle (Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 79-97); *Utter*: A short introduction to climate law in Finland (Edilex elokuu 2010, www.edilex.fi 14.9.2011).

⁷⁶ *Hollo*: Climate change and the law (Ympäristöjuridiikka 3/2011, s. 135-217).

⁷⁷ Ks. *Eskelinen* 2005a.

⁷⁸ *Vesa* 2007.

⁷⁹ Esimerkiksi *Utter* 2009 ja *Utter – Alanko – Lindell*: Uusiutuvan energian lisäämistavoitteiden toteutus – onko ympäristöoikeus ajantasalla? (Defensor Legis N:o 5/2010, s. 627-647) sekä *Utter*: Lyhyt kommentaari ehdotetuista tuotantotuista uusiutuvilla energialähteillä tuotetulle sähkölle (Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 79-97).

tuoreet kirjoitukset⁸⁰ ja *Nyholm*in YSL:n mukaisia valvontakeinoja käsittelevä väitöskirja⁸¹. Kansainvälisesti tuulivoimasta on kirjoitettu enemmän kuin Suomessa, ja osa näistä ulkomaalaisista tutkimuksista on tehty muiden tieteenalojen kuin oikeustieteen tutkimuksina. Ne koskevat muun muassa ihmisten asennoitumista tuulivoimaloihin ja tuulivoimaan⁸², mutta myös eri maiden uusiutuvien energialähteiden lisäämiseen tähtääviä kannustimia ja lainsäädäntövaihtoehtoja on vertailtu⁸³. Teemasta laajemmin on löydettävissä runsaasti ulkomaista EU:n uusiutuvan energian tavoitteisiin liittyvää tutkimusta.⁸⁴ Meluvaikutukset on luokiteltu ympäristönsuojelun alaisiksi ja ne tulevat arvioitaviksi muun muassa maankäytön suunnittelussa, lupa-arvioinneissa ja valvonnassa. Tämän lisäksi myös yksityisoikeudellisia vaateita voi panna vireille meluvaikutusten johdosta.⁸⁵ Tässä tutkielmassa hyödynnetään runsaasti ympäristöoikeuden yleisiä oppeja koskevaa kirjallisuutta, esimerkiksi *Kuusiniemen*⁸⁶, *Määttä*⁸⁷ ja *Hollon*⁸⁸ käsitteleminä.

Tutkielman rakenne jakautuu seuraavasti. Pääluvussa 2 käsitellään oikeuskäytännöstä ilmenevien vaikutelmien perusteella kysymyksiä liittyen melusäätelyn täytäntöönpanoon valitusten käsittelyssä. Käsittely koskee lähinnä kysymyksiä, joihin toiminnanharjoittaja voi kiinnittää huomiota tuulivoimahankkeen suunnitteluvaiheessa. Käsiteltäviksi tulevat tuulivoimamelun erityispiirteet (luku 2.2),

⁸⁰ Ks. esimerkiksi *Talus* 2015.

⁸¹ *Nyholm* 2015.

⁸² Ks. mm. *Devine-Wright*: Place Attachment and Public Acceptance of Renewable Energy (Journal of Environmental Psychology 31 (2011), s. 336-343); *Guo – Ru – Su – Anadon*: Not in my back yard, but not far away from me: Local acceptance of wind power in China (Energy 82 (2015), s. 722-733); *Soon – Ahmad*: Willingly or grudgingly? A meta-analysis on the willingness-to-pay for renewable energy use (Renewable and Sustainable Energy Reviews 44 (2015), s. 877-887).

⁸³ Ks. mm. *Ramli – Twaha*: Analysis of renewable energy feed-in tariffs in selected regions of the globe: Lessons for Saudi-Arabia (Renewable and Sustainable Energy Reviews 45 (2015), s.649-661); *Abdmouleh – Alamari – Gastli*: Review of policies encouraging renewable energy integration & best practices (Renewable and Sustainable Energy Reviews 45 (2015), s. 249-262).

⁸⁴ Ks. mm. *Love*: Regulating renewable energy in the European Union (Renewable Energy Law and Policy Review 1/2010, s. 17-21); *Rossegger*: New Debate About the Harmonization of the EU's Support for Renewables and Binding Targets' Relevance (Renewable Energy Law and Policy Review 4/2013, s. 254-267).

⁸⁵ Ympäristöoikeus / *Kumpula* 2013, s. 1372-1373.

⁸⁶ Ks. esimerkiksi immissio-oppia koskeva väitöskirja *Kuusiniemi* 1992, sekä *Kuusiniemen* toimittamat ja muiden kirjailijoiden kanssa yhdessä kirjoitetut oppikirjat (esim. Ympäristöoikeus 2013, *Kuusiniemi* (toim.) 2001, *Kuusiniemi* (toim.) 2008).

⁸⁷ Ks. omistusoikeudesta *Määttä* 1999 ja ympäristöoikeuden hahmottelusta oikeudenalana *Määttä* 2004 ja *Määttä* 2010a, sekä ohjauskeinoista *Määttä* 2005a, *Määttä* 2005b, ja *Määttä* 2010b.

⁸⁸ Ks. ympäristönsuojelusta *Hollo* 2001 ja ympäristöoikeudesta oppiaineena *Hollo* 2009.

tuulivoimamelua koskeva sääntely ja ohjeistus (luku 2.3), sääntelyn ja ohjeistuksen käyttö ratkaisukäytännössä (luku 2.4) sekä tässä ratkaisukäytännössä ilmentäviä ongelmia sitomattomien normien käytössä oikeuslähdeopillisesta näkökulmasta (luku 2.5). Pääluke 3 keskittyy toiminnan aloittamisen jälkeen ilmeneviin meluongelmiin. Siinä käsitellään ensin melukiistoja maankäytöllisestä näkökulmasta (luku 3.2) ja sen jälkeen ympäristönsuojelulain jälkikäteisvalvonnan näkökulmasta (luku 3.3). Lopuksi pääluvussa 4 esitetään tutkielman keskeisimpiä johtopäätöksiä.

2 Tuulivoimamelu ja sen häiritsevyys

2.1 Tuulivoimamelun tutkimisen lähtökohtia

Tässä pääluvussa käsitellään tuulivoimamelun aiheuttamien vaikutusten merkitystä ihmisen elinympäristössä, melua koskevan sääntelyn perusteita sekä tuulivoimamelun ohjausta niin viranomaisohjeistuksissa kuin oikeuskäytännössäkin. Käsitteilyn tarkoituksena on johdattaa lukija tuulivoimamelun kiistanalaisuutta aiheuttaviin seikkoihin sekä selkeyttää tuulivoimamelua koskevan vallitsevan oikeustilan sisältöä. Ympäristöoikeutta on luonnehdittu konfliktioikeudeksi, sen ohjatessa eri ympäristön käyttöön liittyvien intressiristiriitojen ratkaisemista.⁸⁹ Intressiristiriitojen synnyttämiä konflikteja on löydettävissä erityisen selvästi nykypäivän tuulivoimarakentamisessa, jossa tuulivoimaloiden hankkeenkehittäjien ja yksityisten asukkaiden tai maanomistajien välillä vallitsee ilmeinen jännite. Tuulivoimatuotantoon vaikuttavia intressejä ovat niin valtion sitoutuminen tuulivoimalla tuotetun energian lisäämiseen kuin hankkeenkehittäjien tarve rakentaa taloudellisesti tuottavia tuulivoimaloita sekä paikallisten asukkaiden tai maanomistajien haitalliset kokemukset. Jännitettä lisää intressiristiriitojen lisäksi epäselvä ja nopeasti kehittyvä oikeustila.

⁸⁹ Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 185. Ympäristöoikeutta voidaan myös luonnehtia interventionistiseksi, jolloin korostuu yhteiskunnan edun saavuttaminen sääntelykeinoin (*ibid.*). *Kuusiniemi* toteaa, että nämä intressiristiriidat näkyvät keskeisesti myös immisioajattelussa (*Kuusiniemi* 1992, s. 125-126, ks. myös *Hollo* 2001, s. 22).

Meluvaikutuksia arvioidaan niiden ihmisiin kohdistuvien vaikutusten perusteella⁹⁰, toisin kuin esimerkiksi haitallisten aineiden päästämistä ympäristöön, jolloin kyse on myös ympäristön ja luonnon tilan suojelemisesta. Erityistä lainsäädäntöä, joka koskisi suunnitellun teollisuustoiminnan aiheuttamia äänivaikutuksia on hyvin vähän, mutta haitallisten meluvaikutusten estämiseen soveltuu rakentamista yleisesti ohjaava lainsäädäntö.⁹¹ Melun terveys- ja viihtyvyysvaikutusten rajoittaminen on ratkaistu säätämällä ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä.⁹² Rakentamis-, ympäristönsuojelu- ja terveydensuojelulainsäädännön tarkoituksena on toiminnan suunnitteleminen ja rakentaminen niin, ettei siitä objektiivisesti arvioiden aiheudu haitallisia vaikutuksia lähiympäristölle.⁹³

Koska tuulivoimamelu vaikuttaa tuulivoimalan sijoituskiinteistön rajojen ylitse, melua voidaan tarkastella immissiona.⁹⁴ Tutkielman jatkokäsittelyssä hyödynnetään oikeustieteellisen immissio-opin lähtökohtia, joten immissiokeskustelun lyhyt käsittely on tässä yhteydessä perusteltua. Lähtökohtaisesti maanomistaja ei saa käyttää kiinteistöään tavalla, joka aiheuttaa kohtuuttomia haitallisia vaikutuksia toiselle kiinteistölle tai toisen kiinteistön käytölle.⁹⁵ Meluvaikutusten arvioinnissa lähtökohtana ovat melun aiheuttamat seuraukset vaikutusten kohteessa ja perustana toimii kohdekiinteistön ja sen käyttäjän suojantarve.⁹⁶ Näin myös tuulivoimamelun sallittavaa äänen voimakkuutta arvioitaessa ratkaisevia ovat sen seuraukset esimerkiksi

⁹⁰ Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuotio, s. 2 ja Asumisterveysohje, s. 31.

⁹¹ Ne lakitason säännökset, jotka koskevat meluvaikutusten huomioon ottamista toiminnan suunnittelussa on suurimmaksi osaksi annettu joustavina normeina, jotka ovat yleisluonteisia ja soveltamisaloiltaan laajoja, mahdollistaen niiden soveltamisen erityyppisiin hankkeisiin (ks. esim. Ympäristöoikeus / *Ekkroos* 2013, s. 592). Poikkeuksina toimivat ääniympäristön laatua koskeva YSL 142 § sekä kuntaa velvoittavat ääniympäristöä ja meluntorjuntaa koskevat 150-153 §§. Näiden lainkohtien lähempi tarkastelu jää tämän tutkielman ulkopuolelle.

⁹² YM 4/2012, s. 60.

⁹³ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 158, Ympäristöoikeus / *Kumpula* 2013, s. 1373, TSL 2 §. Lisäksi suunnittelussa on turvattava tiettyjen hiljaisten alueiden ääniympäristö (*Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 402).

⁹⁴ Ks. *Tepora – Kartio – Koulu – Wirilander* 2003, s. 63 ja *Kuusiniemi* 1992, s. 20. Immissioajattelu on ohjannut myös ympäristönsuojelusäätelyn kehitystä (*Hollo* 2001, s. 25, *Kuusiniemi* 1992, s. 12).

⁹⁵ *Kuusiniemi* 1992, s. 36. Ollakseen kyse immissiosta, vaikutuksia aiheuttavan toiminnan pitää olla jokseenkin pysyvää (Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 72.).

⁹⁶ Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 167. *Määttä* korostaa kaksoisvaikuttavien normien tulkinnassa niin aiheuttajakiinteistön käyttäjän kuin kohdekiinteistön käyttäjän omistusoikeuksien huomioimista (*Määttä* 1999, s. 345).

asuinrakennuksessa (kohteessa), eivätkä niinkään tuulivoimalan sijoituspaikalla (lähteessä) tapahtuvat melupäästöt, joita kutsutaan myös emissioiksi.⁹⁷

Immissioajatteluun kuuluu kohdealueen tai -kiinteistön niin kutsutun sietokynnyksen asettaminen, jonka ylittyessä haitankärsijällä on oikeus vaatia toimenpiteitä haitallisten vaikutusten vähentämiseksi.⁹⁸ Immissioita erikseen ja nimenomaisesti koskevaa sääntelyä Suomessa ei enää ole, vaan ajattelu on säilytetty muussa lainsäädännössä, puhtaimmillaan eräistä naapuruussuhteista annetun lain (NaapL, 26/1920) kohtuuttoman rasituksen kiellossa, joka vaikuttaa myös ja YSL:ssä.⁹⁹ Sietokynnys voidaan muuntaa konkreettiseksi immissiokielloksi julkisoikeudellisesti asetetussa, esimerkiksi tuulivoimalan meluvaikutuksia koskevassa lupapäätöksessä, jossa määrätään toiminnan korkeimmat hyväksytyt immissiotasot.¹⁰⁰ Kynnys määritellään tällöin ottamalla huomioon muun muassa lainsäädännön asettamat tavoitteet ja rajoitukset sekä muiden normihierarkkisesti alempien ohjeiden tarjoamat suositukset.¹⁰¹

Ympäristö- ja kiinteistöoikeudellisessa kirjallisuudessa on pitkään käsitelty hyväksyttävien ja kiellettyjen immissioiden rajanvetoon vaikuttavia tekijöitä.¹⁰² *Sainio* korosti jo viime vuosituhaten alkupuolella henkilöön kohdistuvan rasituksen arvioimisessa objektiivisia mittapuita, subjektiivisten sijaan.¹⁰³ Vaikutusten hyväksyttävyyttä tulisi arvioida kohdekiinteistön käyttötarkoituksesta johtuvan arkaluonteisuuden perusteella.¹⁰⁴ Myös *Utter* esittää, ettei kiinteistön hallitsijan erityinen tai subjektiivinen arkaluonteisuus voi johtaa tiukempaan oikeudelliseen

⁹⁷ *Hollo* 2001, s. 20 ja *Ympäristöoikeus / Kuusiniemi* 2013, s. 72. Koska tuulivoimalan aiheuttaman melun katsotaan vaikuttavan etenkin ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen, meluemissioiden rajoittaminen ei ole tavoitellun suojelun kannalta tarkoituksenmukaista (YM 4/2012, s. 57, *Ympäristöministeriö* 2013, s. 11). Ks. myös *Utter* 2007, s. 69.

⁹⁸ *Kuusiniemi* 1992, s. 36.

⁹⁹ Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä 2000-luvun alussa korvattiin ympäristöluvalla aiemmin käytössä ollut immissiolupa, joka myönnettiin NaapL:n nojalla kohtuutonta rasitusta mahdollisesti aiheuttavalle toiminnalle (*Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 131 ja 236, *Hollo* 2001, s. 31).

¹⁰⁰ Ks. immissioiden yksityis- ja julkisoikeudellisesta luonteesta esim. *Ympäristöoikeus / Kuusiniemi* 2013, s. 72, *Utter* 2007, s. 63 ja *Hollo* 2009, s. 432.

¹⁰¹ *Kuusiniemi* 1992, s. 134–135.

¹⁰² Esimerkiksi *Sainio* (1929) ja *Kuusiniemi* (1992) ovat käsitelleet kysymystä väitöskirjoissaan. Kysymystä on sivunnut myös *Utter* (2007).

¹⁰³ *Sainio* 1929, s. 92.

¹⁰⁴ *Sainio* 1929, s. 93. Ks. myös *Kuusiniemi* 1992, s. 191.

immissiokäsittelyyn, jos immission on katsottava muuten olevan tavanomainen.¹⁰⁵ Kohtuuttomuusarvioinnissa ei siis tulisi ottaa huomioon haitankärsijän erityistä herkkyyttä esimerkiksi melulle, jos toiminta on tavanomaista alueella, jolta melua kantautuu.

Tavallisin melun aiheuttama terveysvaikutus on kuulokyvyn heikkeneminen, jota aiheuttaa altistuminen pitkäkestoiselle ja voimakkaalle äänelle.¹⁰⁶ Nykyisin sovellettavien tuulivoimaloiden ja asuinalueiden etäisyydet huomioiden, riskiä kuulokyvyn heikkenemiselle ei voida nähdä todennäköisenä tuulivoimamelun aiheuttamana seurauksena, vaan tuulivoimamelua aiheuttaa mahdollisesti muita terveysvaikutuksia sekä viihtyvyysvaikutuksia. Ääni koetaan häiritsevämpänä öisin kuin päivisin ja Suomessa melun vaikutuksia säännellään siksi erillisin yö- ja päiväajan maksimimelutasoin.¹⁰⁷ Tuulivoimalasta kuuluu ääntä sekä koneiston toiminnasta (mekaaninen ääni) että voimalan lapojen liikkeestä (aerodynaaminen ääni).¹⁰⁸ Mekaanista ääntä on tekniikan kehittyessä pystytty rajoittamaan huomattavasti¹⁰⁹, mutta voimaloista aiheutuu väistämättä aerodynaamista ääntä¹¹⁰.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaisia immissioperusteisia kysymyksiä milloin melun katsotaan aiheuttavan MRL:n tarkoittamaa tarpeetonta haittaa naapurille, sekä milloin tuulivoimalan meluvaikutukset aiheuttavat NaapL 17.1 §:n (90/2000) tarkoittamaa kohtuutonta rasitusta tai sen vaaraa. Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä.¹¹¹ Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin tuulivoimamelun häiritsevyyttä koskevia näkökulmia.

¹⁰⁵ Utter 2007, s. 84.

¹⁰⁶ STM:n mukaan kuulon pysyvää heikkenemistä aiheutuu altistumisesta pitkäkestoisesti 75 – 85 dB ylittävälle äänelle (Asumisterveysohje, s. 31). Amerikan puhe-, kieli- ja kuuloyhdistyksen mukaan raja pysyvän kuulovian aiheutumiselle on 85 dB (*ASHA.org* > Noise (23.7.2015)).

¹⁰⁷ Ks. valtioneuvoston melupäätös, YM 2/2014, asumisterveysasetus ja *Hongisto* 2014, s. 8. Joissain maissa käytetään tämän sijaan eri vuorokaudenaikoina ilmenevän melun häiritsevyyttä painottavaa koko vuorokauden äänitasoa (n. k. päivä-ilta-yömelutasoa, L_{den}). Tällöin häiritsevyyttä otetaan huomioon lisäämällä melutasoon illalla 5 dB ja yöllä 10 dB (*Hongisto* 2014, s. 8).

¹⁰⁸ *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013, s. 5 ja YM 4/2012, s. 57.

¹⁰⁹ *Ewea.org* > Wind energy's frequently asked questions (FAQ) (20.7.2015).

¹¹⁰ *Firestone – Bates – Knapp* 2015, s. 244. Tätä ääntä on kuvailtu muun muassa sykkiväksi, huiskivaksi tai viheltäväksi suhahdukseksi (*Hongisto* 2014, s. 17, *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013, s. 5.).

¹¹¹ Ks. luvut 2.3.3 Meluvaikutusten sallittavuuden sääntely ja ohjeistus ja 3.3 Puuttumismahdollisuudet toiminnassa olevaan voimalaan ympäristönsuojelulain nojalla, josta erityisesti sen alaluku 3.3.1 Ympäristönsuojelulain valvontajärjestelmän lähtökohtia.

2.2 Tuulivoimamelun erityinen häiritsevyys

Tässä luvussa esitetään lyhyesti tuulivoimamelun erityispiirteitä koskevia tieteellisiä tutkimustuloksia, ensin tuulivoimamelun terveysvaikutuksista ja tämän jälkeen sen viihtyvyysvaikutuksista. Luvun tarkoituksena on havainnollistaa syitä siihen, miksi tuulivoimamelusta on kehittynyt niin kiistanalainen aihe. Tarkastelussa on pääosin tukeuduttu *Hongiston* Työterveyslaitokselle tekemään aihetta koskevaan kirjallisuuskatsaukseen¹¹² sekä VTT:n *Huttusen ym. STY*:lle tekemään *Hongiston* selvitystä suppeampaan kirjallisuuskatsaukseen.¹¹³ *Hongiston* kirjallisuuskatsausta käytetään ensisijaisesti siksi, että siinä katsauksen kirjoittaja on ansiokkaasti esittänyt tietoa käsittelemiensä tutkimusten luotettavuudesta, niiden vahvuuksista ja heikkouksista, mitä hyödynnetään käsittelyssä alla. Tämän tutkielman suppeus sekä kirjoittajan rajatut mahdollisuudet itse arvioida eri tutkimusten luotettavuutta puoltavat valittua menettelyä.

Tuulivoimamelun häiritsevyyttä koskevia tutkimuksia on tehty tuulivoimarakentamisen yleistyttyä. Etenkin ruotsalaisen tutkijan *Eja Pedersenin* tutkimustuloksiin viitataan lähes poikkeuksetta tieteellisessä tuulivoimalan meluvaikutuksia koskevassa keskustelussa.¹¹⁴ *Pedersen* on tutkinut tuulivoimamelun vaikutuksia useaan otteeseen vuodesta 2004 lähtien.¹¹⁵ Puhuttaessa terveys- ja viihtyvyysvaikutuksista on tärkeää pitää mielessä, että molempien osalta esiintyy yksilöllisiä eroja, sillä osa ihmisistä on herkempiä tietyille vaikutuksille kuin toiset. Täten terveys- tai viihtyvyysvaikutusten esiintyminen yksittäistapauksissa ei tarkoita tuulivoimamelun yleisesti aiheuttavan muihin melulähteisiin verrattuna erityistä häiritsevyyttä tai erityisiä haitallisia vaikutuksia.¹¹⁶ Immission

¹¹² *Hongisto* 2014.

¹¹³ *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013.

¹¹⁴ Ks. muun muassa *Firestone – Bates – Knapp* 2015, *Hongisto* 2014, *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013, *Hill – Knott* 2010, *Potential Health Impact of Wind Turbines* 2010.

¹¹⁵ *Hongisto* 2014, s. 17.

¹¹⁶ *The Potential Health Impact of Wind Turbines* 2010, s. 10.

kohtuuttomuusarvioinnin kaltaisesti, melusääntelyn tulisi perustua tilastolliseen tietoon yksilöllisten herkkyksien sijaan.¹¹⁷

Pitkäkestoinen ja toistuva melu on terveydensuojelullisessa ohjeistuksessa katsottu häiritsevämmäksi kuin yksittäiset ja lyhyet melutapahtumat.¹¹⁸ Lisäksi matalataajuinen melun on esitetty olevan häiritsevämpää kuin korkeampitaajuinen melu.¹¹⁹ Haittavaikutusten rajoittamiseksi meluvaikutuksia on säännelty asettamalla äänitaso- ja taajuusrajoja.¹²⁰ Tuulivoimamelun terveysvaikutuksia koskevassa keskustelussa kiistelyn kohteena ovat harvoin liialliselle melulle altistumisen yleiset terveysvaikutukset¹²¹, vaan tuulivoimamelun erityinen sietokynnys, eli milloin erityisesti tuulivoimalasta aiheutuva melu voidaan katsoa terveyshaittaa aiheuttavana. Myös siitä esiintyy eriäviä mielipiteitä, onko tarpeen vaatia erityisiä tuulivoimamelua koskevia meluraja-arvoja. Keskustelua käydään kansainvälisesti eri puolin ja se on saanut alkunsa oletuksesta, että tuulivoimamelu on häiritsevämpää kuin muu ihmisen elinympäristössä esiintyvä melu, etenkin sen sykkivästä ja matalataajuisesta luonteesta johtuen.¹²²

Terveysvaikutusten tutkiminen on vaativaa, sillä jo terveyden määritelmästä esiintyy useita vaihtoehtoja riippuen terveyden osa-alueiden eri korostuksista.¹²³ Lisäksi terveystä koskevien tutkimusten tekeminen syy-yhteyksien löytämiseksi vaatisi kattavan, pitkäjänteisen ja näin ollen myös kalliin tutkimustyön tekemisen.¹²⁴ Suorien terveysvaikutusten ohella koetulla terveydellä katsotaan olevan merkitystä ihmisten hyvinvoinnille.¹²⁵ Viihtyvyyksivaikutusten esiintyminen taas on vaikeasti mitattavissa, sillä subjektiiviset kokemukset ovat erilaisia. Viihtyvyyden turvaamiseksi vaadittu taso voi myös vaihdella alueellisesti ja häiritsevyys voi esimerkiksi olla merkittävämpi

¹¹⁷ Asumisterveysohje, s. 31.

¹¹⁸ Asumisterveysohje, s. 33-34.

¹¹⁹ YM 4/2012, s. 57.

¹²⁰ Ks. esimerkiksi valtioneuvoston melupäätös (993/1992) ja asumisterveysasetus (545/2015).

¹²¹ Kuten kuulokyvyn heikkeneminen (Asumisterveysohje, s. 31).

¹²² Tuulivoimamelu on luonteeltaan sykkivää, eli vaihtelee jaksollisesti, johtuen voimalan lapojen liikkeestä. Tätä sykintää kutsutaan myös amplitudimodulaatioksi. Tuulivoimalasta esiintyy lisäksi ääntä kaikilla taajuuksilla, niin matalilla kuin korkeillakin (Hongisto 2014, s. 8).

¹²³ Hongisto 2014, s. 15

¹²⁴ Hongisto 2014, s. 15, 31.

¹²⁵ Huttunen – Kohl – Wessberg 2013, Hongisto 2014, s. 15 ja WHO 2011, s. 3.

hiljaisella alueella, jolla ei ennestään ole esiintynyt teollisuustoimintaa.¹²⁶ Viihtyvyyden loukkaus tulee juridisesti kuitenkin kyseeseen vain, mikäli melusta aiheutuu haittaa yleiselle viihtyvyydelle. Lainsäädännön lähtökohtana on yleisen edun turvaaminen, eikä yksittäisen henkilön viihtyvyyden heikkeneminen täytä viihtyvyyden loukkauksen tunnusmerkistöä.¹²⁷ Saman lähtökohdan voidaan olettaa vaikuttavan myös julkisesti annettavassa ohjeistuksessa.

Suoria terveysvaikutuksia, joita on esitetty aiheutuvan tuulivoimamelusta, ovat muun muassa unihäiriöt.¹²⁸ Tuulivoimaloiden lähialueella on tutkimusten mukaan esiintynyt heikentyneitä unikokemuksia, mutta tuulivoimaloiden aiheuttama ääni ei ole ollut unihäiriöiden syiden joukossa erityisasemassa muihin melulähteisiin verrattuna.¹²⁹ Tuulivoimamelusta aiheutuvia uni- tai muita suoria terveysvaikutuksia ei kuitenkaan ole katsottu tieteellisesti osoitetun.¹³⁰ Esimerkiksi vuonna 2007 tehdyn tutkimuksen mukaan tuulivoimamelun äänitason ja terveyden tai hyvinvoinnin välillä ei ollut suoraa syy-yhteyttä melun alittaessa 40 dB.¹³¹

Viihtyvyyksivaikutusten yhteyttä terveysvaikutuksiin ilmentää terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määritelmä terveydelle: ”terveys on täydellisen fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila eikä pelkästään sairauden tai heikkouden poissaoloa”.¹³² Viihtyvyyteen kohdistuvien häiriötekijöiden, ja myös ympäristömelun, on katsottu vaikuttavan jossain määrin terveyteen, kuten stressin aiheuttamien

¹²⁶ Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuisto, s. 19 ja asumisterveysohje, s. 36.

¹²⁷ Ympäristöoikeus / *Kumpul* 2013, s. 1331.

¹²⁸ *Hongisto* 2014, s. 42. Myös niin kutsutun tuulivoimasyndrooman tai vibroakustisen taudin aiheutumista on esitetty, mutta niiden tueksi ei toistaiseksi esitetty varteenotettavaa todistusta (ks. *Hongisto* 2014, s. 39-41, *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013, s. 7).

¹²⁹ Näin *Pedersenin* ja *Person Wayen* sekä *Bakkerin* tekemissä tutkimuksissa, jossa muita häiriötekijöitä oli tie- ja raideliikenne sekä naapureiden aiheuttamat äänet (*Hongisto* 2014, s. 18 ja 32). *Nissenbaum ym.* esittivät vuonna 2012, että tuulivoimalan lähialueella (alle 1400 m etäisyydellä) asukkaiden unenlaatu oli heikempi kuin sitä kauempana asuvilla, mutta *Hongisto* kuitenkin esittää, ettei tämän tutkimuksen perusteella voi tehdä laaja-alaisia johtopäätöksiä, otoskoon pienuuden vuoksi (*Hongisto* 2014, s. 33).

¹³⁰ *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013, s. 4. Näin esittää myös esimerkiksi USA:n ja Kanadan tuulivoimayhdistysten yhteistyössä laadittu asiantuntijatutkimus, joka muistuttaa *Hongiston* tutkimusta monelta osin (*Colby ym.* 2009), sekä Kanadan Ontarion terveyspäällikkö raportissaan (*The Potential Health Impact of Wind Turbines*, 2010). Näitä tutkimuksia on kuitenkin myös kritisoitu puolueellisinä (ks. *Hill – Knott* 2010, s. 158).

¹³¹ *Hongisto* 2014, s. 19.

¹³² *Hongisto* 2014, s. 15. Määritelmä on käännetty WHO:n ehdottamasta määritelmästä (*WHO* 2011, s. 3). Terveyden ja häiritsevyyden välisestä yhteydestä ks. myös *Hongisto* 2014, s. 27.

fysiologisten ilmentymien kautta.¹³³ WHO on, viihtyvyyksivaikutukset huomioiden, laatinut ohjearvot melulle Euroopassa, jotka suosittelevat 40 dB:n yöllistä raja-arvoa terveydensuojelun toteuttamiseksi.¹³⁴ 40 dB:n raja-arvoa ei kaikilta osin ole hyväksytty tuulivoimamelun osalta, sillä tuulivoimamelun on esitetty aiheuttavan erityistä häiritsevyyttä.¹³⁵ Suuri osa kansainvälisestä tutkimuksesta tuulivoimameluun liittyen onkin koskenut tuulivoimamelun häiritsevyyttä. Keskeisimpänä tutkimustuloksena pidän, että äänitason pysyessä alle 40 dB tuulivoimamelun häiritsevyyden ja melun äänitason riippuvuutta toisistaan ei ole pystytty luotettavasti osoittamaan.¹³⁶ Suomen väestöstä vain marginaalinen osa pitää alle 40 dB:n tuulivoimamelua erityisen häiritsevänä.¹³⁷ Alueilla, joilla tuulivoimalat aiheuttavat ääntä yli 40 dB:n, häiritsevyyden on korkeampaa.¹³⁸ Häiritsevyyteen hiljaisemmilla alueilla vaikuttaa äänitason sijaan muut tekijät, kuten voimaloiden näkyvyys häiriintyvässä kohteessa, ihmisten suhtautuminen asuinalueensa rauhallisuuteen ja taloudellinen hyöty tuulivoimalasta.¹³⁹

Vuonna 2005 *Pedersenin* ja *Person Wayen* tekemässä tutkimuksessa, jota täydennettiin haastattelututkimuksella vuonna 2007, todetaan, että erityisesti maiseman muutoksia koskeva asenne ja asenne tuulivoimaa kohtaan yleisesti vaikuttivat yksilöllistä meluherkkyyttä merkittävämmiin tuulivoimamelun häiritsevyykokemukseen.¹⁴⁰

¹³³ WHO 2011, s. 91. Stressin ja terveysvaikutusten yhteyttä käsiteltiin myös *Pedersenin* ja *Persson Wayen* vuoden 2008 tutkimuksessa (*Hongisto* 2014, s. 21). Ks. myös *Huttunen – Kobl – Wessberg* 2013, s. 4.

¹³⁴ WHO 2009, s. 109.

¹³⁵ Ks. YM 4/2012, s. 58.

¹³⁶ Tämä johtopäätös esitettiin ensimmäiseksi vuonna 1993, jonka jälkeen useampi tutkimus on päätenyt samaan tulokseen (*Hongisto* 2014, s. 16, 19, 42). Vuonna 2007 *Pedersen* ja *Persson Waye* esittivät, ettei alle 40 dB:n äänitasolla häiritsevyyttä juurikaan esiintynyt (*Hongisto* 2014, s. 19). Vuonna 2008 *Pedersen* ja *Larsman* esittivät, että äänitason ja häiritsevyyden välillä oli heikko yhteys (*Hongisto* 2014, s. 22).

¹³⁷ *Pajunen – Turja* 2014, s. 8, joiden mukaan 5 % väestöstä kokee tuulivoimamelun melko tai erittäin häiritseväksi. Näin myös *Hongisto* 2014, s. 19, viitattaen *Pedersenin* ja *Persson Wayen* tutkimukseen 2007, jossa 2,3 % vastanneista piti tuulivoimamelua häiritsevänä. *Hongiston* käsitellessä samojen tutkijoiden aiempaa tutkimusta (2004), 15 % kokivat tuulivoimamelun melko tai erittäin häiritseväksi sisätiloissa (*Hongisto* 2014, s. 17) ja 7 % häiritseväksi sisätiloissa (*Hongisto* 2014, s. 18).

¹³⁸ *Pedersenin* ja *Persson Wayen* teettämässä tutkimuksessa vuonna 2004, 45 % asukkaista, jotka altistuiivat yli 40 dB:n äänivaikutuksille, koki melun häiritsevänä. Tosin vastaajamäärä oli tässä ryhmässä alhainen, 11 henkilöä (*Hongisto* 2014, s. 17). Samojen tutkijoiden vuonna 2008 tehdyn tutkimuksen mukaan 29 % pitivät yli 41 dB:n ääntä erittäin häiritsevänä (*Hongisto* 2014, s. 21). Äänitason yhteys häiritsevyyteen osoitettiin vahvemmaksi yli 40 dB:n vaikutusalueella kuin hiljaisemmilla alueilla *Pedersenin ym.* tutkimuksessa 2009 (*Hongisto* 2014, s. 25).

¹³⁹ *Hongisto* 2014, s. 24, 42.

¹⁴⁰ *Hongisto* 2014, s. 18. Tutkijat jakoivat haastattelujen perusteella tutkimukseen vastanneet kahteen ryhmään: neutraalisti tuulivoimaloihin suhtautuviin ja negatiivisesti tuulivoimaloihin suhtautuviin. Eroja näiden kahden ryhmän välillä oli muun muassa niiden suhtautuminen maaseudun

Tuulivoimaan kohdistuvan vastustuksen syitä on pohdittu jo vuonna 1993, jolloin katsottiin, että vastustus todennäköisesti johtuu muista syistä kuin meluvaikutuksista.¹⁴¹ Tämä on vahvistettu myöhemmissä tutkimuksissa, ja erityisesti negatiivisten asenteiden katsotaan vaikuttavan tuulivoimamelun häiritsevyyteen.¹⁴² Asenteisiin maaseudulle pystytettäviin voimaloihin näyttää vaikuttavan myös se, onko henkilö aina asunut maaseudulla vai muuttanut sinne kaupungista.¹⁴³

Asennetekijöiden vaikutusta korostaa tutkimus, jonka mukaan tuulivoimamelu koettiin häiritsevämmäksi silloin, kun sen tiedettiin aiheutuvan tuulivoimalasta, verrattuna tilanteeseen, jossa kuulija ei tiennyt melun lähdettä.¹⁴⁴ Tuulivoimamelun suhde muihin melulähteisiin on mielenkiintoinen myös siltä osin, että tuulivoimalasta aiheutuva melu on subjektiivisesti häiritsevämpää kuin esimerkiksi liikennemelu.¹⁴⁵ Häiritsevyyden kanssa suorassa yhteydessä on eri tutkimuksin esitetty olevan äänitason sijasta muun muassa stressi, unen laatu, negatiiviset tunteet ja ahdistuneisuus.¹⁴⁶ Nämä tekijät voidaan siis katsoa aiheuttavan häiritsevyyden kokemuksista, mutta se ei todista syy-seuraussuhdetta tuulivoimamelun voimakkuuden ja häiritsevyyden välillä.¹⁴⁷

Tuulivoimaloista aiheutuvan melun terveysvaikutuksia ja häiritsevyyttä koskevissa tutkimuksissa on päädytty hieman eriäviin tuloksiin riippuen tutkimuksen tarkastelunäkökulmasta ja otoskoosta. Ongelmana on usein ollut tutkittavien henkilöiden alhainen määrä, etenkin meluisilla (yli 40 dB) alueilla.¹⁴⁸ Melun häiritsevyyden subjektiivisuudesta johtuen tuulivoimamelun häiritsevyyden ei voida yksinomaan katsoa johtuvan melun akustisista ominaisuuksista, kuten sen

hyödyntämiseen; ne, joiden mielestä maaseudun tulee olla hiljainen ja rauhallinen, rentoutumiseen käytettävä paikka, suhtautuivat negatiivisesti tuulivoimaloihin ja kokivat melun häiritseväksi siinä missä ne, jotka pitivät maaseutua innovaatioiden hyödyntämiseen ja taloudelliseen kasvuun sopivaksi, suhtautuivat tuulivoimaloihin neutraalisti ja ”rumina mutta välttämättöminä” (Hongisto 2014, s. 20).

¹⁴¹ Hongisto 2014, s. 16

¹⁴² Huttunen – Kobl – Wessberg 2013, s. 7.

¹⁴³ Hongisto 2014, s. 22, 23, 24 ja Huttunen – Kobl – Wessberg 2013, s. 8.

¹⁴⁴ Firestone – Bates – Knapp 2015, s. 245.

¹⁴⁵ Hongisto 2014, s. 29 sekä Huttunen – Kobl – Wessberg 2013, s. 8.

¹⁴⁶ Hongisto 2014, s. 16, 19, 22, 27, 32, 33 sekä Huttunen – Kobl – Wessberg 2013, s. 7.

¹⁴⁷ Hongisto 2014, s. 23.

¹⁴⁸ Hongisto 2014, s. 17, 19.

voimakkuudesta.¹⁴⁹ *Huttunen ym.* esittävät, että koettuun terveyteen vaikuttaa myös saatavilla oleva ja tiedotettu terveyteen liittyvä informaatio.¹⁵⁰ Virheellisesti laadittujen tutkimusten ja tutkimustulosten esittäminen on voinut haitata yleisön tuulivoimamelun vaikutusten objektiivista ja täsmällistä käsittelemistä.¹⁵¹ Häiritsevyyttä olisi aihetta tutkia tarkemmin Suomessa, sillä sääoloissa, rakennusten ääneneristävyydessä ja ihmisten asenteissa on oletettavasti eroja eri maissa.¹⁵² Näiden seikkojen lähempään tutkimiseen ei kuitenkaan tässä oikeustieteellisessä tutkielmassa ole mahdollisuutta.

Kiistatonta on, että ihmisten elinympäristön suojaamiseksi kaikista melulähteistä aiheutuvaa melua on syytä rajoittaa joissain määrin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että haittavaikutuksia aiheuttava tuulivoimamelun taso riippuu useista yksilöllisistä ominaisuuksista. Etenkin asenteiden vaikutus häiritsevyykokemukseen voi johtaa hankalaan tilanteeseen melusäätelyn kannalta. Syy-yhteyssuhteiden tutkiminen olisi merkityksellistä pyrittäessä löytämään keinoja häiritsevyyden vähentämiseksi ja tämän kautta terveysvaikutusten ehkäisemiseksi. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan miten tuulivoimamelun haitalliset vaikutukset ihmisten elinympäristössä on pyritty estämään eri sääntely- ja ohjauskeinoin.

2.3 Tuulivoimameluun soveltuva sääntely

2.3.1 Melusäätelyn lähtökohdat

Tässä aluvuossa käsitellään sitä sääntelyä ja ohjeistusta, joka soveltuu tuulivoimalan meluvaikutuksiin. Käsittely pyritään pitämään tiiviinä. Sen sijaan, että tässä esitettäisiin kattavasti sääntelyn ja ohjeistuksen sisältöä, käsittelyssä pyritään kiinnittämään huomiota eri esitettyjen sääntelyinstrumenttien merkitykseen ja erityispiirteisiin toimintaympäristöön nähden. Käsittely on jaoteltu oikeuskäytännön

¹⁴⁹ *Hongiston* tekemän selvityksen mukaan tämä on ollut tukijoilla tiedossa jo vuodesta 1993 lähtien, ja myöhemmät tutkimukset ovat vahvistaneet tämän tuloksen oikeellisuuden (*Hongisto* 2014).

¹⁵⁰ *Huttunen – Kohl – Wesberg* 2013, s. 8.

¹⁵¹ *Hongisto* 2014, s. 28, 38-41.

¹⁵² Myös sekä *Hongisto* itse että hänen esittämissä tutkimuksissa *Pedersen* peräänkuuluttavat laajempaa tutkimusta aiheesta (*Hongisto* 30, 42).

perusteella kahteen asiaryhmään, jotka ovat toisistaan erillisiä oikeuskysymyksiä: meluselvitysten riittävyys ja sallittavien melutasojen rajat. Tuulivoimamelun kehitys kiistanalaisuutta herättäväksi melulähteeksi on kiihtynyt tuulivoimarakentamisen suosion kasvaessa. Tämä on johtanut reaktiivisen *ad hoc* -sääntelyyn ja ohjeistusten antoon, jossa ohjausta on lisätty ongelmien ajan myötä yleistettyä.

Sen lisäksi, että melua ja sen vaikutusten selvittämistä koskevaa sääntelyä löytyy eri puolilta ympäristöoikeudellista sääntelykokonaisuutta, tuulivoimamelua koskevaa lakia alemmanasteista ohjeistusta on runsaasti. Meluselvityksissä esitetään tuulivoimamelun leviämistä ympäröiville alueille ja selvitysten perusteella arvioidaan melun mahdollista häiritsevyyttä lähialueella, mikä voi johtaa hankkeen vaikutusten rajoittamiseen. Meluselvitysten riittävyyden ja meluvaikutusten sallittavuuden arvioinnin helpottamiseksi aiheesta on laadittu erityisohjeistusta eri muodoissa. Täten tuulivoimarakentamiseen sovelletaan rakentamista yleisesti ohjaavia säännöksiä sekä lakisääntelyä yksityiskohtaisempaa melua ja/tai tuulivoimarakentamista erityisesti koskevaa, pääosin sitomatonta ohjeistusta. Näitä käsitellään seuraavaksi luvuissa 2.3.2 ja 2.3.3.

2.3.2 Meluselvitysten riittävyyden sääntely ja ohjeistus

Tässä luvussa käsitellään sitä sääntelyä ja ohjeistusta, joka koskee toiminnanharjoittajan teettämiä meluselvityksiä sekä viranomaisten tekemää selvitysten riittävyysarviointia. Selvitykset tulee esittää hankkeen suunnittelussa kaavoituksen vaikutusarviointia varten sekä suunnittelutarveratkaisu-, rakennuslupa- ja ympäristölupahakemuksia varten, jolloin selvittämisen lähtökohtana on, menettelystä riippumatta, vaatimus esittää selvitys suunnitellun toiminnan meluvaikutuksista koko sillä alueella, jolla vaikutuksia voi esiintyä.¹⁵³ Kaavoituksessa

¹⁵³ MRL 9 § (204/2015) (kaava), 131 § (41/2014) (rakennuslupa), YSL 39 § (ympäristölupa). Selvitysten riittävyttä sääntelevä MRL 9 §:n vaatii maaliskuussa 2015 tehdyn lakimuutoksen jälkeen, että kaavan tulee perustua sen merkittäviä vaikutuksia arvioivan suunnittelun edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Aikaisemman sanamuodon mukaan kaavan tuli ”perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin”. Hallituksen esityksessä lakimuutokselle on tuotu esille, että käsite ”riittävät selvitykset” on aiheuttanut tulkintaongelmia ja lainmuutoksen tarkoituksena on ollut ennaltaehkäistä päällekkäisten selvitysten tekemistä ja välttää liian tarkkojen selvitysten tekemistä varmuuden vuoksi (HE 334/2014 vp, s. 14). Tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan osalta

selvitykset esitetään hieman eri tarkoitukseen kuin lupa- tai muissa hakemusmenettelyissä, sillä ensin mainittua kaavan vaikutusarviointia ei käsitellä hakemuksena, joka hyväksytään tai hylätään vaan se asettaa yhdessä kaavan kanssa perustan tuleville menettelyille.¹⁵⁴ Hankkeenkehittäjän tulee esittää yhteysviranomaiselle ne ympäristövaikutusten selvitykset, jotka viranomaisen katsoo tarpeellisiksi voidakseen arvioida toiminnan sopeutumista lain asettamiin vaatimuksiin.¹⁵⁵ Kaavan selvitysten riittävyyteen voidaan vedota muutoksenhaussa.¹⁵⁶

Rakentamisen perustuessa yleiskaavaan tai tuulivoimarakentamista erityisesti ohjaavaan yleiskaavaan, MRL 9 ja 39.2 § vaativat, että meluselvitysten perusteella on mahdollista arvioida tuulivoimahankkeen ympäristöhaitat ja vaikutukset terveelliseen ympäristöön siinä määrin kuin laadittavan kaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Mikäli hanke suunnitellaan tuulivoimayleiskaavalla, sen tarkoituksena on mahdollistaa rakennusluvan myöntäminen suoraan kaavan nojalla, joten selvitysten tulisi olla mahdollisimman tarkat ja yksityiskohtaiset sekä kohdistua tarvittavissa määrin muun muassa asuin- ja elinympäristöjen laatu- ja ympäristökohtiin.¹⁵⁷ Kaavoitusvaiheessa tulee yleensä myös harkita eri sijoitusvaihtoehtoja, joiden vaikutukset tulee selvittää erikseen.¹⁵⁸

Mikäli hankkeen suunnittelua ei tehdä tuulivoimayleiskaavan perusteella, hankkeen vaikutukset arvioidaan yleensä MRL 137 §:n mukaisessa

sanamuodon muutos ei käsitykseni mukaan muuta meluselvitysten vaatimusta, sillä meluvaikutukset voidaan perustellusti katsoa olevan yksi tuulivoimarakentamisen merkittävistä vaikutuksista. Kaavaa varten teetettävien selvitysten tulee siten MRL 9 §:n muutoksen jälkeenkin käsittää tuulivoimaloiden meluselvitykset. Niitä koskevat viranomaisohjeistukset soveltuvat myös jatkossa, joten oikeuskäytännönkin voidaan katsoa soveltuvan lainmuutoksesta huolimatta.

¹⁵⁴ MRL 9 §, Ympäristöoikeus / *Ektros* 2013, s. 591-592, 593 ja Ympäristöoikeus / *Kumpul* 2013, s. 624.

¹⁵⁵ Ympäristöoikeus / *Ektros* 2013, s. 591 ja Ympäristöoikeus / *Kumpul* 2013, s. 633. Ks. myös MRA 1 §. Mikäli hankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä, arviointiselostusta voidaan käyttää kaavan selvitysvaatimusten täyttämiseksi. Esimerkiksi ratkaisussa Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1 kaavamenettelyssä esitettyä meluselvitystä ei katsottu lainvastaiseksi, kun se oli katsottu riittäväksi YVA-menettelyssä, ja selvitystä oli lisäksi täydennetty uuden tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvoja huomioon ottavaksi (Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 19 (ei lainvoimainen)).

¹⁵⁶ Ympäristöoikeus / *Ektros* 2013, s. 593

¹⁵⁷ HE 141/2010 vp, s. 11. Mikäli kyseessä ei ole rakentamista suoraan ohjaava yleiskaava, selvityksiltä ei oletettavasti voi vaatia samaa kattavuutta kuin rakentamista suoraan ohjaavan yleiskaavan osalta.

¹⁵⁸ YM 2/2014, s. 9. Yleensä tämä vaatii ainakin hankkeen toteuttamisen ja hankkeen toteutumatta jättämisen vaikutusten selvittämisen (Ympäristöoikeus / *Ektros* 2013, s. 592).

suunnittelutarveharkinnassa.¹⁵⁹ Tällöin asian ratkaisevan viranomaisen on edellytettävä hankkeenkehittäjältä selvitys hankkeen keskeisistä vaikutuksista¹⁶⁰, joihin voidaan perustellusti esittää kuuluvan myös meluselvitykset. Suunnittelutarveharkinnassa selvitetään ainoastaan suunnitellun rakentamisen vaikutukset, eli kaavavaiheen kaltaista vaihtoehtoselvitystä ei edellytetä.¹⁶¹

Suunnittelutarve- tai kaavoitusharkinnan jälkeisessä rakennuslupamenettelyssä luvanhakijan on myös esitettävä rakentamishankkeen vaikutuksia koskevat selvitykset. Tuulivoimalaa varten tehtyyn rakennuslupahakemukseen tulisi liittää muun muassa selvitys meluvaikutuksista naapureihin.¹⁶² Rakennuslupavaiheessa tuulivoimahanke on voinut täsmentyä kaavoitus- tai suunnittelutarveratkaisuvaiheesta niin, että on mahdollista esittää rakennettavaksi valittujen voimaloiden tarkempi meluselvitys.¹⁶³ Kuten suunnittelutarveratkaisunkin kohdalla, rakennuslupahakemukseen liitettävä selvitys koskee ainoastaan haettua hanketta sen suunnitellussa muodossa.¹⁶⁴ Viranomaisen on pyydettävä luvanhakijalta viranomaisen tarpeelliseksi katsomansa selvitykset.¹⁶⁵ Ympäristöministeriön ohjeistuksessa esitetään, että uutta meluselvitystä ei tarvittaisi, jos toteutettavan hankkeen meluvaikutukset ovat sisältyneet aiempien menettelyjen selvityksiin.¹⁶⁶ Tälle ei kuitenkaan ole löydettävissä suositusta sitovampaa ohjenuoraa, joten epäselvää on, voiko paikallinen viranomainen aina vaatia hankkeenkehittäjältä rakennuslupavaiheessa päivitettyä meluselvitystä, vai tuleeko aiemmin saatua selvitystä hyödyntää tämän ollessa mahdollista.

Tuulivoimahankeen meluselvitysten riittävyyden arviointiin ympäristöministeriö on antanut kolme erityistä niin kutsuttua mallinnusohjetta: ”Tuulivoimaloiden melun

¹⁵⁹ Kuten yllä esitettiin, tuulivoimahanke suunnitellaan harvoin asemakaavan perusteella, vaikka tämä on maankäytön suunnittelujärjestelmässä ensisijainen rakentamista ohjaava suunnittelumuoto.

¹⁶⁰ MRA 85 §, MRA 90 §:n perusteella.

¹⁶¹ YM 2/2014, s. 9.

¹⁶² MRL 131.1 § 6 kohta (41/2014) ja maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA, 895/1999) 64 §. Ks. myös Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuisto, s. 20.

¹⁶³ Ks. hankkeen etenemisen eri vaiheista luvussa 1.2 Tuulivoimahankeen erityispiirteitä.

¹⁶⁴ YM 2/2014, s. 9.

¹⁶⁵ Ympäristöoikeus /*Ekkros* 2013, s. 900 ja Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuisto, s. 20.

¹⁶⁶ YM 2/2014, s. 9. Ks. myös Pohjois-Suomen HaO:n ratkaisussa 25.8.2014 nro 14/5263/1, jossa rakennusluvan muutos katsottiin perustuvan riittäviin selvityksiin kun se perustui melumääräyksiä sisältäneessä ympäristöluvassa esitettyihin mallinnuksiin (Pohjois-Suomen HaO 25.8.2014 nro 14/5263/1, s. 8).

mallintaminen” (YM 2/2014), ”Tuulivoimaloiden melupäästön todentaminen mittaamalla” (YM 3/2014) ja ”Tuulivoimaloiden melutason mittaaminen altistuvassa kohteessa” (YM 4/2014). Nämä ohjeet asettavat yksityiskohtaiset suositukset sille, minkälaiset tuulivoimaloiden melumallinnukset ja -mittaukset voidaan pitää riittävinä. Käytännössä riitaisuutta aiheuttanut suositus on 5 dB:n häiritsevän melun sanktio, joka ohjeiden mukaan lisätään mallinnettuun melun leviämiseen ennen melutasojen vertaamista ohjearvoihin, mikäli on todettu, että tuulivoimamelu sisältää häiritseviä komponentteja.¹⁶⁷ Melun mittausohjeissa YM 3/2014 ja YM 4/2014 käsitellään meluemission ja meluimmission mittauksissa sovellettavia käytäntöjä.¹⁶⁸ Painopiste on näissä viimeksi mainituissa kahdessa ohjeessa enemmän tuulivoimalan toimintavaiheessa, verrattuna mallintamisohjeeseen (YM 2/2014), joka keskittyy suunnitteluvaiheen mallintamiseen.¹⁶⁹

Melumallinnus- ja mittausohjeet annettiin vasta useampi vuosi sen jälkeen kun tuulivoimaloita alettiin suunnitella suuremmassa mittakaavassa vuoden 2011 lakimuutosten jälkeen. Ohjeet, vaikka ne ovatkin sitomattomia, tarjoavat viranomaisille ja muutoksenhakuja käsitteleville tuomioistuimille perusteita selvitysten arvioinnille. Ohjeiden antamisen myötä on välitetty julkisuuteen tietoa siitä, mitkä muuttujat vaikuttavat melumallinnusten tuloksiin. Yllä esitettyjen häiritsevyytustutkimusten tulosten mukaisesti tämän olisi tullut edistää yleisön mahdollisuutta suhtautua meluselvityksiin objektiivisesti, mallinnus- ja mittausohjeita hyödyntäen. Oikeuskäytännön perusteella, jota käsitellään lähemmin alla luvussa 2.4.1, riittämättömiin selvityksiin vetoaminen on kuitenkin jatkunut myös ohjeistusten antamisen jälkeen.

¹⁶⁷ Tämä suositus ilmenee sekä melumallinnusohjeesta YM 2/2014 (s. 13) että tuulivoimasuunnitteluoppaasta 4/2012 (s. 59). Häiritsevinä komponentteina ohjeissa pidetään ainakin kapeakaistaisuutta ja tonaalisuutta sekä mahdollisesti myös merkityksellinen sykintä. Nämä melun erityispiirteet ilmenevät voimalan valmistajan antamista takuuarvoista (YM 2/2014, s. 13). Riitaisuudesta tarkemmin ks. luku 2.4.1 Meluselvitysten käsittely oikeuskäytännössä.

¹⁶⁸ YM 3/2014 koskee melupäästön (emission) mittaamista, kun YM 4/2014 koskee meluvaikutusten (immission) mittaamista (YM 4/2014, s. 7).

¹⁶⁹ YM 2/2014, s. 3, YM 3/2014, s. 3 ja YM 4/2014, s. 3 ja 8. Meluemission mallintamisohjetta, YM 3/2014, käytetään myös melutason arviointiin, mikäli tuulivoimalan tuottajan takuuarvot eivät ole saatavilla, tai kun altistuvassa kohteessa ei voida toimittaa mittausta (YM 2/2014, s. 18, YM 3/2014, s. 8).

2.3.3 Meluvaikutusten sallittavuuden sääntely ja ohjeistus

Tässä luvussa käsitellään sitä sääntelyä ja ohjeistusta, joka ohjaa tuulivoimamelun sietokynnyksen asettamista. Käsitteilyn tarkoituksena on tarjota lukijalle mahdollisuuden seurata ongelmitta jäljempänä käsiteltäviä ehdotuksia oikeustilan selkeyttämiseksi. Käsitteily valaisee myös jälkikäteisvalvontaa koskevaa tarkastelua (luku 3.3). Ensin tarkastellaan sitä lakitaseista sääntelyä, joka koskee meluvaikutusten sallittavuuden määrittelemistä, minkä jälkeen siirrytään sitomattomamman ja samalla yksityiskohtaisemman ohjeistuksen käsittelyyn.

Riippumatta siitä, myönnetäänkö tuulivoiman rakennuslupa kaavan vai MRL 137 §:n suunnittelutarveratkaisun perusteella sekä siitä, missä menettelyissä meluselvityksiä tulkitaan, toiminnalle on asetettu kielto aiheuttaa tietyn sietokynnyksen ylittävää haittaa ympäröivälle alueelle. Konkreettisen meluimmissioita koskevan kynnyksen asettaminen vaatii viranomaiselta laajaa tapauskohtaista harkintaa, sekä intressipunnintaa etenkin toiminnanharjoittajan ja lähialueen yksittäisen maanomistajan tai -haltijan tavoitteiden välillä.¹⁷⁰ Niille, joihin suunniteltu toiminta voi vaikuttaa, annetaan tilaisuus arvioida selvitykset ja toiminnan vaikutukset ja tällä pyritäänkin mahdollistamaan viranomaispäätösten mahdollisimman laaja tietopohja.¹⁷¹ Yllä luvussa 2.2 käsiteltyjen tuulivoimamelututkimusten osoittama tuulivoimamelun erityinen häiritsevyys on antanut aihetta julkisoikeudelliselle ohjaukselle häiritsevyysvaikutusten ehkäisemiseksi.

Yleiskaavassa tulee sen sisältövaatimusten mukaan ottaa huomioon muun muassa mahdollisuudet turvalliseen ja terveelliseen elinympäristöön sekä ympäristöhaittojen vähentäminen (MRL 39.2 § 5 ja 7 kohta), eikä se saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (MRL 39.4 §).¹⁷²

¹⁷⁰ Näin esittää myös *Mäenpää* 2007, s. 532.

¹⁷¹ Ks. kaavan osalta MRL 62 ja 65 § sekä *Ympäristöoikeus / Ekroos* 2013, s. 581, suunnittelutarveratkaisun osalta MRL 173 § (1589/2009) ja rakennusluvan osalta MRL 133.1 §.

¹⁷² Tässä suhteessa yleiskaava poikkeaa asemakaavasta. Asemakaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta haittaa tai rajoitusta, joka olisi vältettävissä syrjäyttämättä kaavalle asetettavat tavoitteet ja vaatimukset (MRL 54.3 §). Vaikka tuulivoimayleiskaava ohjaa rakentamista asemakaavan tavoin, yleiskaavan ehdoton kohtuuttoman haitan kielto koskee myös tuulivoimayleiskaavaa.

Tuulivoimayleiskaavalle on MRL 77 b §:ssä (134/2011) lisäksi asetettu vaatimukseksi, että tuulivoimarakentamisen on sopeuduttava ympäristöön (MRL 77 b § 3 kohta), käsittäen myös asuin- ja elinympäristön.¹⁷³ Jos hanke perustuu kaavan sijasta suunnittelutarveratkaisuun, arvioitaviksi tulevat suunnittelutarveharkinnan asettamat vaatimukset, jotka ilmenevät MRL 137 §:stä. Meluvaikutukset voivat tällöin olla ratkaisevia alueiden käytön järjestämisen kannalta (MRL 137.1 § 1 kohta), taikka merkittävien ympäristövaikutusten kieltoa tulkittaessa (MRL 137.4 §).

Kaava- tai suunnittelutarveharkinnan jälkeen haitalliset meluvaikutukset tulevat arvioitaviksi rakennusluvan myöntämisedellytysten kannalta, joihin kuuluu kielto aiheuttaa luvassa tarkoitettulla rakentamisella tai toiminnalla naapureille tai naapurikiinteistön käytölle kohtuutonta haittaa (MRL 135.1 § 6 kohta).¹⁷⁴ Lisäksi, mikäli toiminnalle vaaditaan ympäristölupa, toiminnasta ei saa aiheutua NaapL:n tarkoittamaa kohtuutonta rasitusta (YSL 49.1 § 5 kohta). Yksittäisissä tapauksissa kunnan viranomaisen ottaa päätöksenteossaan huomioon ne selvitykset, jotka sillä on käytettävissään, ja arvioi niiden perusteella suunnitellun toiminnan lainmukaisuuden kussakin suunnitteluvaiheessa (kaava tai suunnittelutarveratkaisu, rakennuslupa ja mahdollinen ympäristölupa).

Seuraavaksi käsiteltävät lakia alemmanasteiset ohjeistukset, jotka täsmentävät meluvaikutuksia koskevaa lainsäädäntöä, toimivat sietokynnyksen asettajina.¹⁷⁵ Ohjeissa on annettu teknisesti mitattavissa olevat ohjearvot meluimmissioille, joiden on tarkoitus helpottaa ja yhdenmukaistaa joustavien säädösten soveltamista. Jo useamman vuosikymmenen ajan valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista (valtioneuvoston melupäätös, 993/1992) on koskenut lähes kaikesta toiminnasta aiheutuvaa melua. Päätös toimii YSL 142.2 §:n asetuksenantovaltuuden tarkoittamana

¹⁷³ HE 141/2010 vp, s. 11.

¹⁷⁴ Huomionarvoista on myös, ettei MRL viittaa suoraan YSL:n ympäristön pilaantumiseen, vaan kyseessä on ympäristöhaitta. Kirjallisuudessa kaavavaatimusten tarkoittama ympäristöhaitan on katsottu viittaavan muun muassa meluntorjuntaan (*Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 198).

¹⁷⁵ *Nykänen ym.* 2013, s. 45, *Kuusiniemi* 1992, s. 164. Siltä osin kuin nämä ohjeistukset on annettu laissa asetetun sääntelyvaltuuden nojalla, ne perustuvat YSL:n tai TSL:n valtuussäännöksiin (ks. lähemmin alla erikseen jokaisen ohjeistuksen osalta).

ympäristölaatuavoitteena.¹⁷⁶ Päätöksessä on asetettu ohjearvot ulkomelutasoille erityyppisillä alueilla, ja tuulivoimarakentamisessa sovellettaviksi ovat tulleet erityisesti asutusalueita koskevat meluohjearvot. Valtioneuvoston antamana päätöksenä melupäätös ei ole juridisesti hallinto- tai lainkäyttöelimiä sitova¹⁷⁷, mutta käytännössä ohjearvoja on sovellettu tuulivoimarakentamisessa raja-arvoina.¹⁷⁸

Valtioneuvoston melupäätöksen koskiessa ulkona aiheutuvaa melua, asuintiloissa ilmenevää niin kutsuttua sisämelua koskee terveydensuojelulainsäädäntöön kuuluva, huhtikuussa 2015 voimaan tullut asumisterveysasetus.¹⁷⁹ Sen liitteessä 2 määritellään sisämelua koskevat melun toimenpiderajat. Asumisterveysasetus, kuten myös valtioneuvoston melupäätös, soveltuvat asuinalueilla esiintyvään meluun melulähteestä riippumatta. Asumisterveysasetuksen toimenpiderajat ovat hallintopakkomennettelyssä toimeenpantavia raja-arvoja ja ne ovat sekä viranomaisia että melua aiheuttavia tahoja sitovia siten, että rajojen ylittyessä on ryhdyttävä vähintään selvittämistoimenpiteisiin, ja tarvittaessa poistamis- ja rajoittamistoimenpiteisiin.¹⁸⁰

Vuonna 2012 esitettiin ympäristöministeriön valmistelemissa tuulivoimasuunnitteluoppaassa tuulivoimamelulle erityiset suunnitteluohjearvot, jotka poikkesivat valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvoista. Tuulivoimasuunnitteluopas ei perustunut mihinkään sääntelyvaltuutukseen¹⁸¹, mutta ehdotti valtioneuvoston melupäätöksestä poikkeavat, alhaisemmat, ohjearvot tuulivoimaloiden ulkomelulle tietyillä alueilla (ml. asuinalueet). Ohjearvojen erot tarkoittivat, että tuulivoimala tulisi suunnitteluvaiheessa sijoittaa tuulivoimasuunnitteluoppaan mukaan kauemmas

¹⁷⁶ HE 214/2014 vp, s. 147.

¹⁷⁷ Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 12 (ei lainvoimainen). Myös Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 11 (ei lainvoimainen), Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3 (ei lainvoimainen), s. 17, Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 8, Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 6, Turun HaO 14.10.2013 nro 13/0277/1, s. 9.

¹⁷⁸ Ks. esimerkiksi Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 13 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 11 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 8, Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 6.

¹⁷⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön asetus asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista 545/2015 (asumisterveysasetus), joka on annettu TSL 32.1 §:n 49 d.1 §:n valtuussäännösten nojalla.

¹⁸⁰ Asumisterveysasetus 2 § 1 kohta.

¹⁸¹ YM 4/2012, s. 3.

asutuksesta kuin mitä valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvot vaativat. Tuulivoimasuunnitteluopas ei kuitenkaan, kuten valtioneuvoston melupäätös, ollut juridisesti sitova.¹⁸² Huomionarvoista on, että suunnitteluohjearvot oli tarkoitettu tuulivoimaloille soveltuvien alueiden löytämiseen ja yksittäisten hankkeiden sijoitusarvioinnissa käytettäväksi.¹⁸³ Ohjeen mukaan suunnitteluohjearvoja ei ollut tarkoitus käyttää tuulivoimaloiden valvonnassa.¹⁸⁴

Vuoden 2015 syyskuussa astui voimaan YSL 142.2 §:n valtuussäännöksen nojalla annettu valtioneuvoston asetus tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista (tuulivoimameluasetus, 1107/2015).¹⁸⁵ Tuulivoimameluasetus on erittäin merkityksellinen etenkin jälkivalvontaa koskevan käsittelyn kannalta, joten vaikka asetus ei ole vaikuttanut tutkimusaineiston tuomioistuinratkaisuissa, sen keskeistä sisältöä ja siirtymäsäännöksiä on aihetta tarkastella tässä yhteydessä lyhyesti. Tuulivoimameluasetus soveltuu samoilla alueilla kuin valtioneuvoston melupäätös ja korvaisi sekä valtioneuvoston melupäätöksen, siltä osin kuin kyse on tuulivoimamelusta, että tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvot. Tuulivoimameluasetuksessa jatketaan ohjearvojen käyttöä raja-arvojen asettamisen sijaan, joten asetuksessakaan ei ole kyse ehdottomasti sitovista raja-arvoista (tuulivoimameluasetus 1.1 §).

Tuulivoimameluasetuksen tarkoituksena on koskea suunnittelua, lupamenettelyjä ja valvontaa (tuulivoimameluasetus 1.2 §)¹⁸⁶, joten uutta tuulivoimameluasetusta sovellettaisiin myös tuulivoimalan toimintavaiheen meluvaikutuksiin. Asetuksen ehdotetut tuulivoimaloiden meluohjearvot vastaavat valtioneuvoston melupäätöksen

¹⁸² YM 4/2012, s. 58. Ks. myös esimerkiksi Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 18-19 (ei lainvoimainen), Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3, s. 17 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 8, Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 7.

¹⁸³ YM 4/2012, s. 58.

¹⁸⁴ Toisin kuin esimerkiksi yllä käsitellyt meluohjeita, joita nimenomaisesti on tarkoitus soveltaa sekä suunnittelussa että jälkivalvonnassa.

¹⁸⁵ Koska melun ei ole todistettu aiheuttavan suoria terveysvaikutuksia, vaan lähinnä viihtyvyytsvaikutuksia ja häiritsevyydestä johtuvia välillisiä terveysvaikutuksia, asetustasoinen tuulivoimaloita erityisesti koskeva sääntely on perustelua antaa YSL:n nojalla TSL:n sijaan. Terveystasojen ja ympäristönsuojelulain olennainen ero on siinä, että TSL:n perusteella säännellään asuinolosuhteista sisätiloissa, kun YSL koskee olosuhteita ulkona (Ympäristöoikeus / *Kumpulainen* 2013, s. 1335).

¹⁸⁶ Kyseeseen tulee MRL:n ja YSL:n menettelyt (Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuksio, s. 16).

alhaisimpia ohjearvoja mutta suosittelevat osittain tuulivoimasuunnitteluoppaan suunnitteluohjearvoja korkeamman ulkomelutason noudattamista (tuulivoimameluasetus 3 §). Tuulivoimameluasetuksen alhaisin, 40 dB:n ohjearvo vaikuttaa olevan linjassa niiden tutkimustulosten kanssa, joita käsiteltiin luvussa 2.2 yllä, sekä WHO:n suositusten kanssa.¹⁸⁷ Tuulivoimameluasetus sisältää sen 6 §:ssä siirtymäsäännökset, joiden mukaan asetusta ei tulisi soveltaa MRL:n tai YSL:n lupamenettelyissä, jotka ovat olleet vireillä ennen asetuksen voimaantuloa 1.9.2015, eikä MRL:n mukaisiin kaavamenettelyihin, joissa kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä ennen mainittua päivämäärää. YSL:n 27.2 § 3 kohdan mukaiseen luvan tarvearviointiin tuulivoimameluasetusta tulisi kuitenkin soveltaa asetuksen voimaantulosta lähtien, riippumatta siitä, missä vaiheessa hankkeen elinikää tarvearviointi tehdään.

Osa epäselvyyksistä tuulivoimarakentamista koskevissa valituksissa liittyy juuri sovellettaviin meluohjearvoihin. Tällä hetkellä vallitsevassa tilanteessa, jossa tuulivoimameluasetus asettaa loma-asutuksen ohjearvoiksi samat arvot kuin pysyväle asutukselle, tuulivoimasuunnitteluoppaassa esitettyjen suunnitteluohjearvojen luotettavuus häiritsevyyssarvioinnissa voi aiheuttaa epäselvyyksiä.¹⁸⁸ Tuulivoimameluasetuksen ohjearvojen voidaan katsoa osoittavan, ettei aikaisempien tiukempien ohjearvojen noudattamisessa ole ollut perusteltua syytä pysyä. Tuulivoimameluasetusta ei kuitenkaan tulisi soveltaa viranomaisissa ennen asetuksen voimaantulopäivää aloitettuihin MRL:n tai YSL:n mukaisiin menettelyihin taikka ennen syyskuuta 2015 tehtyjen viranomaispäätösten laillisuusarviointiin muutoksenhaun yhteydessä.

¹⁸⁷ Tuulivoimameluasetuksen perustelumuihistiossa viitataan myös WHO:n tutkimuksiin (Tuulivoimameluasetuksen perustelumuihistio, s. 19).

¹⁸⁸ Kysymykseksi herää, ovatko tuulivoimasuunnitteluoppaassa esitetyt johtopäätökset tuulivoimamelun suhteen virheelliset, vai voivatko ne antaa tuulivoimalahankkeita vastustaville perusteen muutoksenhaku- tai hallintopakkoprosesseissa vaatia suunnitteluoppaan esittämien suunnitteluohjearvojen noudattamista. Asetustasoiset ohjearvot ovat kuitenkin täytäntöön pantavissa viranomaisteitse, joten ne ovat sitovampia kuin tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvot.

2.4 Meluohjeistuksen soveltaminen hallintotuomioistuimissa

2.4.1 Meluselvitysten käsittely oikeuskäytännössä

Tässä luvussa käsitellään oikeuskäytännön perusteella tehtäviä päätelmiä meluselvitysten riittävydestä ja vaikutuksista tuulivoimahankkeen suunnittelussa. Luvun käsittely pyrkii selkeyttämään yllä käsiteltyjen oikeusohjeiden soveltamiskäytäntöä koskien meluselvityksiä ja näin ollen selkeyttämään oikeustilaa. Koska tuulivoimamelun vaikutuksiin sovellettavat oikeusohjeet eivät yllä luvuissa 2.3.2 ja 2.3.3 esitetyn perusteella aseta selkeitä velvoitteita hankkeenkehittäjille, ohjeistusten soveltamiseen ja käytännössä sovellettavaan tuulivoimamelun sietokynnykseen voidaan etsiä ohjausta oikeuskäytännöstä.

Tutkimusaineiston tapauksissa on usein vedottu niin meluselvityksiin kuin meluvaikutuksiin ja tuomioistuimet ovat joutuneet ottamaan valitusten käsittelyssä kantaa tuulivoimamelua koskevien ohjeistusten soveltamiseen.¹⁸⁹ Tuomioistuimen tehtäväksi tulee valitusten käsittelyn yhteydessä meluselvityksiä koskevin osin arvioida, voiko esitettyjen selvitysten perusteella arvioida hankkeen vaikutukset riittävästi ja luotettavasti. Melun mallintamista koskevien ohjeiden antamisen jälkeen oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että ohjeiden suositukset täyttävät mallinnukset on katsottu riittäviksi ja vaikutusten arviointia mahdollistaviksi MRL:n tarkoittamalla tavalla.¹⁹⁰ Tulkintaa hankaloittaa kuitenkin sekä tätä ohjeistusta että tuulivoimasuunnitteluoppaan antamista edeltävältä ajalta olevat viranomaispäätökset, joista on valitettu vedoten melumallinnusten riittämättömyyteen.

Meluselvitysten tekniseen riittämättömyyteen perustuvat valitukset eivät pääsääntöisesti ole menestyneet. Erityisesti Vaasan HaO on kuitenkin verrattain usein

¹⁸⁹ Selvitysten riittämättömyyteen vetoaminen muutoksenhakuperusteena ei ole tuulivoimarakentamisen erityispiirre, vaan selvitysten riittämättömyyttä on muissakin yhteyksissä usein käytetty kaavoja koskevien valitusten ja kaavojen muutospäätösten perustana (HE 334/2014 vp, s. 10, Ympäristöoikeus / *Euros* 2013, s. 593).

¹⁹⁰ Ks. esimerkiksi Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 16 (ei lainvoimainen) ja Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 15 (ei lainvoimainen). KHO:n ratkaistavaksi ei ole ehtinyt tapauksia, joissa KHO:n tehtäväksi olisi tullut ottaa kantaa selvitysten riittävyteen melumallinnusohjeistuksen perusteella.

katsonut, että melumallinnukset ovat olleet riittämättömiä. Tuomioistuimien päätöksillään kumonnut osayleiskaavan, suunnittelutarveratkaisun ja ympäristöluvan hyväksymispäätökset melumallinnusten riittämättömyydestä johtuen.¹⁹¹ Perusteluissaan Vaasan hallinto-oikeus on vedonnut muun muassa siihen, ettei kaavaselvityksen mallinnuksessa ollut yksilöity voimalatyyppejä taikka voimalan tehoa, eikä kaavaan sisältynyt melua koskevia määräyksiä.¹⁹² Ympäristölupahakemusta koskeva ratkaisu perustui siihen, ettei mallinnuksessa ollut tarkasteltu yksilöityjä vaikutuksia kaikkien kohteiden osalta, eikä erikseen kesäaikaan loma-asuntojen osalta.¹⁹³

Tutkimusaineistona käytetyissä tapauksissa on käsitelty melumallinnusten asianmukaisuutta myös häiritsevän melun 5 dB:n sanktion sekä sisämelun mallintamisen osalta.¹⁹⁴ Sanktio on oikeuskäytännössä katsottu tarpeelliseksi vain, mikäli selvitykset antavat erityistä syytä olettaa, että häiritseviä komponentteja esiintyy mallinnettujen voimaloiden äänessä. Mikäli selvitysten perusteella näin ei ole, häiritsevän melun lisäys ei ole ollut välttämätön.¹⁹⁵ Sisätiloissa aiheutuvan melun erillisen mallintamisen tarvetta on käsitelty oikeuskäytännössä vain muutamassa ratkaisussa. Näissä esiintyy sekä erillisiä sisämelumallinnuksia vaativia ratkaisuja että ratkaisuja, joiden mukaan sisämelua ei voida pitää kohtuuttomana jos ulkomelun mallintaminen ei osoita kohtuuttomia vaikutuksia.¹⁹⁶ Ympäristöministeriön ohjeistuksessa esitetään, ettei erillistä sisämelumallinnusta tarvitsisi tehdä, vaan

¹⁹¹ KHO 29.10.2014 t. 3347 (suunnittelutarveratkaisu), Vaasan HaO 25.6.2014 nro 14/0212/2 (ei lainvoimainen, ympäristölupa), Vaasan HaO 13.5.2013 nro 13/0266/2 (osayleiskaava).

¹⁹² Vaikka kaavaselostuksen mukaan meluvaikutukset vaihtelevat voimalatyypin ja -koon mukaan (Vaasan HaO 13.5.2013 nro 13/0266/2, s. 11).

¹⁹³ Vaasan HaO 25.6.2014 nro 14/0212/2, s. 21 (ei lainvoimainen).

¹⁹⁴ Selvästi häiritseviä komponentteja (tonaalisuus, kapeakaistaisuus, impulssimaisuus tai sykkivyytys) sisältävän melun mallinnettuun arvoon lisätään 5 dB:n laskennallinen sanktio (korjaus) (YM 4/2012, s. 59, YM 2/2014, s. 12). Nämä melun erityispiirteet ilmenevät voimalan valmistajan antamista takuuarvoista (YM 2/2014, s. 13).

¹⁹⁵ Näin esimerkiksi ratkaisuissa Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 16 (koskien osayleiskaavaa, ei lainvoimainen) ja Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 15 (koskien osayleiskaavaa, ei lainvoimainen), Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1, s. 8 (koskien suunnittelutarveratkaisua) ja Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 7 (koskien YSL:n mukaista hallintopakkoasiaa).

¹⁹⁶ Vaasan HaO kumosi kaavan hyväksymispäätöksen ratkaisussa KHO 29.10.2014 t. 3347 muun muassa sillä perusteella, ettei sisämelutasoa oltu mitattu (s. 2). Sisämelutason mallintaminen katsottiin siitä poiketen tarpeettomaksi ratkaisuissa Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 17 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 19 (ei lainvoimainen) ja Itä-Suomen HaO 21.1.2015 nro 15/0015/3.

ulkomelutason perusteella on mahdollista päätellä sisämelutasokin.¹⁹⁷ Ratkaisukäytännössä on siis tältä osin joissain tapauksissa poikettu ohjeistuksista.

Melumallinnusohjeiden lisäksi meluselvitysten riittävyteen on oikeuskäytännössä katsottu joissain määrin vaikuttaneen myös tuulivoimasuunnitteluoppaan meluohjearvot. KHO:n ratkaisulinjaa kuvastaa monessa mielessä ratkaisu KHO 1.7.2014 t. 2096, jossa oli kyse helmikuussa 2012, ennen tuulivoimasuunnitteluoppaan antamista, hyväksytystä suunnittelutarveratkaisusta, joka mahdollisti kolmen tuulivoimalan rakentamisen Sauvossa. Meluselvitysten osalta huomionarvoista tässä ratkaisussa on, että suunnittelussa oli tehty melumallinnus, joka osoitti, etteivät valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvot ylittyneet muualla kuin hankealueen maanomistajan vapaa-ajan asunnon kohdalla. KHO kuitenkin kumosi suunnittelutarveratkaisun perustein, etteivät valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvot olleet sovellettavissa tuulivoimarakentamiseen, joten mallinnusten vertaaminen melupäätökseen ei antanut asianmukaista kuvaa melun vaikutuksista.¹⁹⁸ Huomionarvoiseksi ratkaisun tekee se, ettei tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvoja ollut vielä annettu suunnittelutarveratkaisun antamishetkellä, joten oikeuslähdeopillisesti ainoastaan valtioneuvoston melupäätöksen olisi tuolloin tullut ohjata melun sietokynnyksen asettamista.¹⁹⁹

Hallinto-oikeustasolla on usein päädytty KHO:n tästä soveltamiskäytännöstä eroavalle kannalle. Esimerkkinä tästä mainittakoon Turun hallinto-oikeuden rakennuslupaa koskeva päätös 14.10.2013 nro 13/0277/1, jossa katsottiin, ettei tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvoja tarvinnut ottaa huomioon, vaan mallinnuksen vertaaminen valtioneuvoston melupäätökseen täytti riittävän selvityksen vaatimukset, kun melumallinnus oli tehty ennen

¹⁹⁷ YM 4/2012, s. 59, YM 2/2014, s. 7. Ks. myös *Nykanen ym.* 2013, s. 6, Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 12 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 9. Rakennuslupa- ja ympäristölupavaiheissa tulisi mallinnettujen ulkomelutasojen pohjalta ottaa huomioon melulle altistuvien rakennusten vaipan ääneneristävyys (YM 4/2014, s. 7, *Nykanen ym.* 2013, s. 49).

¹⁹⁸ KHO 1.7.2014 t. 2096, s. 6.

¹⁹⁹ Tästä ajallisen soveltamisen problematiikasta lähemmin alla luvussa 2.4.3 Ei-sitovien suositusten käyttö oikeuskäytännössä.

tuulivoimasuunnitteluoppaan antamista.²⁰⁰ Turun HaO:n ratkaisu on tältä osin ristiriidassa ratkaisun KHO 1.7.2014 t. 2096 kanssa. KHO:n päätöksen ollessa annettu mainitun Turun HaO:n päätöksen jälkeen, tässä Turun HaO:n tulkitsemiskäytännössä ei ole oikeuskäytännön ohjausvaikutuksen huomiotta jättämisen ongelmaa. KHO:n ratkaisu voi kuitenkin jatkossa ohjata hallinto-oikeuksien meluohjearvojen soveltamista.²⁰¹

Huomionarvoinen oikeuskäytännöstä ilmenevä epäselvyys on suunnitteluvaiheen eri menettelyissä esitettävien meluselvitysten tarkkuusvaatimukset. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on suhtauduttu pidättyvästi siihen, että selvitysten osoittamat suunnitteluohjearvot ylittävien meluvaikutusten tarkempi selvittäminen ja niistä määrääminen voitaisiin tehdä vasta kaavan tai suunnittelutarveratkaisun jälkeisessä rakennuslupamenettelyssä. Rakennuslupavaiheessa vaaditut päivitetty meluselvitykset ja mahdollisuus antaa luvassa melua koskevia määräyksiä ei ole olleet seikkoja, jotka lieventäisivät selvitysvelvollisuutta suunnitteluvaiheessa, vaan meluimmissioiden on katsottu vaativan yksityiskohtaista selvittämistä jo kaavoitus- tai suunnittelutarveratkaisumenettelyissä. Tämä kanta on tullut esille KHO:n sekä yleiskaavaa että suunnittelutarveratkaisua koskevissa päätöksissä.²⁰² Näistä voidaan mainita tässäkin yhteydessä suunnittelutarveratkaisua koskeva ratkaisu KHO 1.7.2014 t. 2096, jossa tuomioistuin totesi yksiselitteisesti, että meluhaittojen ehkäisyä ”ei voida jättää [...] yksinomaan rakennuslupamenettelyssä ratkaistavaksi”. Tässä tapauksessa ympäristöselvitys ja melumallinnus oli tehty pienempitehoisilla voimaloilla kuin mitä hakemus ja myönnetty suunnittelutarveratkaisu koski.²⁰³

Hallinto-oikeuksien ja KHO:n välillä näyttää esiintyvän eriäviä tulkintoja tästä suunnittelumenettelyjen suhteesta. Hallinto-oikeudet ovat tutkimusaineistona

²⁰⁰ Turun HaO 14.10.2013 nro 13/0277/1, s. 10.

²⁰¹ *Mäenpää* 2007, s. 84.

²⁰² KHO 29.10.2014 t. 3347, s. 2 (valitus osayleiskaavasta) ja KHO 1.7.2014 t. 2096, s.6 (valitus suunnittelutarveratkaisusta). Tapauksessa KHO 29.10.2014 t. 3347 tuomioistuin ei käsitellyt valitusta, sillä muutoksenhakijalla ei katsottu olevan asiassa valitusoikeutta. KHO kuitenkin käsitteli asiaa valituksen purkamista koskevana hakemuksena, mutta ei katsonut, että Vaasan HaO:n päätös oli perustunut ”ilmeisesti väärään lain soveltamiseen” (HLL 63.1 §). Näin ollen voi katsoa, että KHO:n näkemys vastaa ainakin suurimmilta osin Vaasan HaO:n näkemystä.

²⁰³ KHO 1.7.2014 t. 2096, s. 6.

toimivissa päätöksissään, sekä kaavaa että suunnittelutarveratkaisua koskevissa valituksissa, olleet sillä kannalla, että ennen rakennuslupavaihetta ei ole välttämätöntä yksityiskohtaisesti arvioida toteutuvan voimalatyyppin meluvaikutuksia taikka määrätä vaikutusten rajoittamistoimenpiteistä. Syynä on esitetty, että melumallinnukset ja -selvitykset päivitetään rakennuslupavaiheessa, jolloin on mahdollista tarkemmin arvioida toteutuvan voimalatyyppin meluvaikutukset niiden lopullisilla sijoituspaikoilla.²⁰⁴ Hallinto-oikeuksien tätä kysymystä koskevat kannanotot on esitetty sen jälkeen kun KHO teki yllä esitetyn tulkintansa asiassa, eli hallinto-oikeudet ovat päätöksissään jättäneet KHO:n tulkinnan tältä osin huomiotta. Huomionarvoista on, että mainitut hallinto-oikeuksien ratkaisut olivat vailla lainvoimaa 17.8.2015. Nähtäväksi jää, asettuuko KHO jatkossakin aiemmin esitetyle kannalleen ja kumoaa nämä hallinto-oikeuksien päätökset.

Edellä viitatuista hallinto-oikeuspäätöksistä poiketen, Vaasan HaO on tässäkin suhteessa asettunut muista hallinto-oikeuksista poiketen lähemmäksi KHO:n ratkaisulinjaa. Ratkaisun KHO 29.10.2014 t. 3347 valituksenalaisessa tuulivoimayleiskaavaa koskevassa päätöksessä Vaasan HaO esitti, että ”[m]ääräyksiä voimaloiden vaikutusten [...] ehkäisemisestä [...] ei voida maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa suunnittelujärjestelmässä jättää hankkeiden yksityiskohtaisempaa suunnittelua koskevien menettelyjen yhteydessä annettavaksi”.²⁰⁵ Vaasan HaO:n mukaan kaavan vaikutuksia selvittävien melumallinnusten perusteella ei voitu luotettavasti arvioida tuulivoimaloiden meluvaikutuksia.²⁰⁶ Ratkaisevana päätöksessä vaikuttaa olleen se, että mallinnukset oli tehty pienemmillä voimaloilla kuin mitä kaavamääräykset mahdollistavat ja se, ettei matalataajuisista melua oltu mallinnettu sisätiloissa.²⁰⁷ Muissa tutkimusaineiston kaavavalituksissa, joissa on otettu kantaa mahdollisuuteen antaa määräyksiä rakennuslupavaiheessa, on kyse hyvin samankaltaisista kaavoista ja

²⁰⁴ Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 23 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 22 (ei lainvoimainen), Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 15 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 19 (ei lainvoimainen), Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1, s. 8.

²⁰⁵ KHO 29.10.2014 t. 3347, s. 2, jossa valitus jätetty tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia, mutta hallinto-oikeuden ratkaisusta toistettu osia.

²⁰⁶ KHO 29.10.2014 nro 3347, s. 2.

²⁰⁷ Vaasan HaO 29.1.2014 nro 14/0018/2, s. 14.

melumallinnuksista kuin käsitellyssä Vaasan HaO:n tapauksessa, joten näiden ratkaisujen lyhyt vertaaminen on tässä yhteydessä perusteltua.

Tapauksessa Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1 sekä tapauksissa Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1 ja Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1²⁰⁸ kaavat mahdollistavat, kuten Vaasan HaO:n tapauksessa, korkeampien voimaloiden rakentamisen kuin mitä oli käytetty melumallinnuksissa.²⁰⁹ Lisäksi missään mainitussa kolmessa Turun HaO:n tapauksessa ei ole mallinnettu erikseen matalataajuisia melua sisätiloissa, vaan nämä melutasot oli katsottu olevan arvioitavissa ulkomelun mallinnusten perusteella.²¹⁰ Kaikissa neljässä tapauksessa esiintyi myös riski melun suunnitteluohjearvojen ylittymiselle tietyissä olosuhteissa joidenkin asuinrakennusten kohdalla.

Tapausten yhtäläisyyksistä huolimatta Turun HaO ja Vaasan HaO päätyivät eri tuloksiin arvioidessaan meluselvitysten riittävyttä. Näiden ratkaisujen perusteella on selvää, että suhtautuminen rakennusluvassa ja sitä edeltävissä suunnitteluvaiheissa esitettäviin meluselvityksiin vaihtelee eri hallinto-oikeuksissa. KHO ja Vaasan HaO ovat esittäneet, että yksityiskohtaista selvittämistä ei voida jättää rakennuslupavaiheeseen, kun taas Turun HaO on ollut sillä kannalla, ettei vaikutuksia tarvitse selvittää yhtä yksityiskohtaisesti kaavassa tai suunnittelutarveratkaisussa kuin rakennusluvassa.²¹¹ Käsitellyt erimielisyydet kaavavalituksissa vaikuttavat johtuvan eriävistä tulkinnosta siitä, mitä yleiskaavan perustana toimivilta selvityksiltä tulee vaatia.²¹² Oletettavasti KHO:n tulee ottaa tähän kysymykseen kantaa tulevaisuudessa

²⁰⁸ Kaikkia näitä kolmea ratkaisua koskevat valitukset olivat vireillä KHO:ssa 17.8.2015.

²⁰⁹ Voimaloiden koon vaikutusta niiden meluvaikutuksiin KHO sivusi ratkaisussaan 18.5.2015 t. 1272, jossa oli kyse rakennuslupien yhteydessä myönnetystä poikkeuksesta kaavamääräyksistä. KHO lausui ratkaisussaan, ettei voimaloiden napakorkeudella ole vaikutusta voimalan melupäästöihin ratkaisevalla tavalla, vaan tornin 15 metrin korotus kaavamääräyksen sallimasta oli hyväksyttävä, kun voimaloiden kokonaiskorkeus pysyi kaavamääräysten mukaisena (KHO 18.5.2015 t. 1272, s. 10).

²¹⁰ Kaikissa neljässä tapauksessa voimalat ovat myös samaa suuruusluokkaa (kaava mahdollistaa n. 200 metriä korkeiden voimaloiden rakentamisen), ja etäisyydet lähimpiin asuinrakennuksiin (siten kuin tämä tieto ilmenee ratkaisusta) ovat lähes samat (800-950 m).

²¹¹ Alueellista laintulkinnan vaihtelevuutta ei ole tässä yhteydessä mahdollista käsitellä. Asiaa ovat tutkineet esimerkiksi *Tolvanen ja Tala*, ks. *Määttä* 2005a, s. 291.

²¹² Turun HaO on lisäksi sitonut mahdollisuuden määrätä meluvaikutusten rajoittamistoimista rakennuslupavaiheessa MRL 39 §:n kaavan terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskeviin sisältövaatimukseen (Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 29 (ei lainvoimainen) ja Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 28 (ei lainvoimainen)).

päätöksissään, kuten Turun HaO:n mainittuja päätöksiä koskevissa valituksissa, edellyttäen, että asiaan on valituksissa vedottu.

Suunnittelutarveharkintaa koskevissa tapauksissa tarkempien määräysten antamisen mahdollisuus rakennusluvassa on ollut käsiteltävänä ainoastaan kahdessa tapauksessa.²¹³ Näistä ratkaisuista toisessa KHO on kumonnut Turun HaO:n pysytetyn suunnittelutarveratkaisun, ja toisessa Turun HaO:n pysyttämästä suunnittelutarveratkaisupäätöksestä on valitettu KHO:een. Tapaukset eroavat toisistaan siinä määrin, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista rinnastaa toisiinsa.²¹⁴ Lyhyesti voidaan kuitenkin mainita, että selvitysten vaikutuksesta sen näyttämiseen, aiheuttaako hanke haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle, on KHO:ssa ja Turun HaO:ssa esitetty eriäviä näkemyksiä samoin perustein.²¹⁵

Tässä yhteydessä on syytä kohdistaa KHO:n oikeuskäytännön tarkastelu lyhyesti tuulivoimarakentamista hieman laajemmalle. Ratkaisussaan KHO 2007:76 (ään. 3-2) korkein hallinto-oikeus hyväksyi liikennemelun valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvojen huomattavankin ylittymisen suunnitellulla asuinalueella edellyttäen, että melutorjuntatoimenpiteisiin ryhdyttiin ennen rakennusten käyttöönottoa. Kyse oli asemakaavasta, jossa liikenneväylän läheisyyteen suunniteltiin uusi asuinalue. Selvitysten mukaan liikennemelu ylittäisi ohjearvot asuinalueella n. 10 dB:llä, mikäli melutorjuntatoimenpiteisiin ei ryhdyttäisi. Asemakaava ei kuitenkaan katsottu lainvastaiseksi, sillä siihen sisältyi määräys selvittää rakennuslupavaiheessa melutorjuntavaihtoehtoja, jotka varmistaisivat viihtyisän elinympäristön. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että rakennuslupamääräyksiin turvautuminen meluvaikutusten rajoittamiseksi on vaikeampaa tuulivoimaloiden kaavoittamisessa kuin muussa kaavoituksessa.

²¹³ KHO 1.7.2014 t. 2096 ja Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1.

²¹⁴ KHO:n ratkaisussa 1.7.2014 t. 2096 oli kyse kolmen voimalan pystyttämisestä, kun Turun HaO:n ratkaisussa 23.12.2014 nro 14/0386/1 oli kyse yhdestä voimalasta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että Turun HaO:n päätös ei ole lainvoimainen, kysymyksen käsitteleminen suunnittelutarveratkaisujen osalta ei ole tässä yhteydessä tarpeen.

²¹⁵ Ks. Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1, s. 8 ja KHO 1.7.2014 t. 2096, s. 6 sekä MRL 137.1 § 1 kohta.

Kun otetaan huomioon, että tuulivoimamelun koetun häiritsevyyden johdosta tuulivoimaloista aiheutuvalla melulla on asetettu alemmat suunnitteluohjeet kuin muista lähteistä aiheutuvalla melulla, ei ole aihetta katsoa, etteikö edellä mainitun KHO 2007:76-tapauksen kaltaisesti voisi toimia myös tuulivoimayleiskaavaan liittyen. Näin ollen mikäli on osoitettavissa meluvaikutuksia rajoittavia toimenpiteitä, joilla meluvaikutukset asuinalueilla alittaisivat tuulivoimaloita koskevat suunnitteluohjeet, ohjeiden laskennallisen ja poikkeuksellisen ylittymisen ei saisi olla automaattinen este tuulivoimarakentamisen toteuttamiselle.²¹⁶ Meluvaikutusten tarkempi selvittäminen jäisi rakennuslupamenettelyssä tarkistettavaksi, ja rajoittavien toimenpiteiden antaminen mahdollisen YSL:n lupa- tai hallintomenettelyjen varaan.²¹⁷ Tämän perusteella voisi olla mahdollista, että KHO pidättäytyisi kumoamasta hallinto-oikeuksien tässä luvussa käsitellyt tuulivoimayleiskaavat hyväksyvät päätökset, ohjeiden ylittymisestä huolimatta.

2.4.2 Meluvaikutusten sietokynnys oikeuskäytännössä

Tässä luvussa käsitellään yllä luvussa 2.3.3 esitettyjen sallittavan tuulivoimamelutason rajaa koskevien oikeusohjeiden tulkintakäytäntöä tutkimusaineistona toimineissa hallintotuomioistuinnratkaisuissa, eli onko oikeuskäytännön perusteella pääteltävissä, mitä pidetään tuulivoimamelun sietokynnyksenä. Luvun käsittely tavoittelee, kuten luku 2.4.1 yllä, oikeusohjeiden soveltamiskäytännön tarkastelemisen myötä oikeustilan selkeyttämistä. Suurimmassa osassa tuulivoimamelun vaikutuksia arvioivissa tapauksissa kyse on ollut hankkeen lainmukaisuudesta, mutta joissain tapauksissa meluvaikutukset ovat vaikuttaneet myös muutoksenhakijoiden valitusoikeuden määräytymiseen.

²¹⁶ Ks. tästä myös ratkaisuissa Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 16 ja 29 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 15 ja 28 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 23 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 4.9.2014 nro 14/0270/2, s. 5. Samoin esittää *Nykanen ym.* 2013, s. 48.

²¹⁷ Ks. tästä lähemmin luvuissa 3.5.3 Meluselvitysten käsittely oikeuskäytännössä ja 3.3 Puuttumismahdollisuudet toiminnassa olevaan voimalaan ympäristönsuojelulain nojalla. Tätä johtopäätöstä näyttää olevan käytetty myös muutamassa kaavan hyväksymistä koskevassa Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa (Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1 s. 29 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 28 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 19 ja 24 (ei lainvoimainen)).

Ensiksi voidaan todeta, että tutkitun oikeuskäytännön perusteella on selvää, että tuulivoimaloiden meluvaikutuksia, jotka selvitysten mukaan alittavat tuulivoimasuunnitteluoppaan melulle ehdotetut suunnitteluohjearvot, ei juridisesti voida pitää kohtuuttomina tai haittaa aiheuttavina MRL:n, YSL:n, NaapL:n taikka TSL:n mukaan.²¹⁸ Ohjeiden mukaisten meluvaikutusalueiden ulkopuolella asuvilla ei myöskään pääosin ole oikeutta valittaa ohjearvoja noudattavaa hanketta koskevasta suunnittelutarveratkaisusta tai rakennusluvasta.²¹⁹

Yhtä selvää meluvaikutusten arvioiminen ei kuitenkaan ole tilanteissa, joissa ohjearvot näyttävät ylittyvän selvitysten perusteella tietyissä olosuhteissa, mutta joissa hankkeenkehittäjän ja asukkaiden mielipiteet eroavat ylityksen sietovelvollisuudesta. Erimielisyydet koskevat tällöin sitä, milloin asukkaan on sallittava tuulivoimalan rakentaminen, vaikka melumallinnus osoittaa ohjearvot ylittävää melua. Suurimmassa osassa niistä tapauksista, joissa kysymykseen on otettu kantaa, tuomioistuimien on katsonut, että vähäinen ohjearvojen ylittyminen voidaan hyväksyä.²²⁰

Ohjearvojen ylittyminen on tarkastellussa oikeuskäytännössä hyväksytty erilaisin perustein. Perusteluina on esimerkiksi esitetty, että hanketta tulee arvioida kokonaisuutena, ”eikä hanke voi estyä yksin sen vuoksi, että muutamia asuinrakennuksia jää meluarvot ylittävälle alueelle”²²¹, ja että mallinnukset on tehty voimalan maksimitohon perusteella, joten todelliset vaikutukset harvoin ylittävät mallinnetuille tasoille.²²² Muutamassa ratkaisussa on lisäksi katsottu, että ”on otettava

²¹⁸ Ks. Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 16 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 29.1.2015 nro 15/0065/3, s. 14 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 7, KHO 25.11.2013 t. 3695, s.15, Turun HaO 14.10.2013 nro 13/0277/1, s. 11, Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 nro 13/0146/2, s. 3-4, Oulun HaO 30.11.2012 nro 12/0542/2, s. 5.

²¹⁹ Rakennuslupaa koskeva valitusoikeus ilmenee MRL 192.1 §:stä (1589/2009) ja suunnittelutarveratkaisua koskeva valitusoikeus MRL 193 §:stä.

²²⁰ Ylittyminen katsottiin hyväksyttäväksi tapauksissa Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 28 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 27 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 23 (ei lainvoimainen), Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 17 (ei lainvoimainen), Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1, s. 7 ja 9, Pohjois-Suomen HaO 25.8.2014 nro 14/5263/1, s. 8, Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3, s. 17 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 7. Tapauksissa KHO 1.7.2014 t. 2096/2014, s. 6, Vaasan HaO 25.6.2014 nro 14/0212/2, s. 19-20 (ei lainvoimainen) ja KHO 2013:183, s. 5 (HaO:n ratkaisuselosteesta) vähäinen suunnitteluohjearvojen ylittyminen katsottiin liialliseksi, joista viimeisessä oli kysymys ympäristöluvan tarpeesta, eikä hankkeen toteutuminen päätelmän takia suoranaisesti estynyt.

²²¹ Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 17 (ei lainvoimainen).

²²² Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3, s. 17 (ei lainvoimainen).

huomioon myös se, että viitattu 35 dB:n yöajan melutason ohjearvo on ainoastaan suositusluonteinen, eikä sillä toistaiseksi ole samanlaista oikeuskäytännössä syntynyttä sitovuutta kuin valtioneuvoston päätöksellä melutason ohjearvoista²²³. Tuomioistuimissa on viitattu MRL 135 §:n tarkoittamaan tarpeettomaan haittaan²²⁴ ja NaapL:n 17.1 §:n kohtuuttomaan rasisukseen²²⁵, eikä meluvaikutusten ole katsottu yltävän mainittujen lainkohtien haittakynnykset, vaikka ohjearvot mahdollisesti ylittisivätkin ajoittain.

Merkittävä ero tällä hetkellä on kuitenkin huomattavissa hallinto-oikeuksien ja KHO:n ratkaisukäytännön välillä. Syynä tähän voivat olla erot asioiden laaduissa eri tuomioistuinasteissa. Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa meluvaikutuksiin kahdessa tapauksessa, jotka molemmat olivat suunnittelutarveratkaisua koskevia valituksia.²²⁶ Hallinto-oikeuksissa on käsitelty enemmän tuulivoimayleiskaavoja koskevia valituksia, joissa kaavan selvitysten mukaan meluvaikutukset voivat ylittää ohjearvot.²²⁷

Meluvaikutusten hyväksyttävyyttä arvioidaan, kuten voimaloiden vaikutuksia muutenkin, tapauskohtaisesti ja jokaisen tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen.²²⁸ Meluohjearvojen ylittyminen on mainituissa tapauksissa selvitysten perusteella ollut todennäköistä poikkeuksellisissa sääolosuhteissa²²⁹ tai tietynsuuntaisten tuulien puhaltaessa²³⁰ ja ne ovat usein olleet pieniä ja ajoittaisia²³¹. Lisäksi muutamassa tuoreessa tapauksessa viranomaistason päätöksissä (suunnittelutarveratkaisussa tai kaavassa) on otettu huomioon, että tuulivoimaloiden toteuttamisessa voidaan eri

²²³ Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 28 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 27 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 23 (ei lainvoimainen). YM 4/2012 suunnitteluohjearvojen sitomattomuuteen viitattiin myös ratkaisussa Turun HaO 23.12.2014 nro 14/0386/1, s. 7 ja 9.

²²⁴ Pohjois-Suomen HaO 25.8.2014 nro 14/5263/1, s. 8, jossa kyse rakennusluvan laillisuudesta.

²²⁵ Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1, s. 7, jossa kyse YSL:n mukaisesta hallintopakkoasiasta.

²²⁶ KHO 1.7.2014 t. 2096 ja KHO 2013:183.

²²⁷ Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1 (ei lainvoimainen), Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3 (ei lainvoimainen).

²²⁸ *Mäenpää* 2007, s. 531.

²²⁹ Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 14 (ei lainvoimainen).

²³⁰ Oulun HaO 30.11.2012 nro 12/0542/2, s. 5.

²³¹ Ks. esimerkiksi Pohjois-Suomen HaO 25.8.2014 nro 14/5263/1, s. 8, Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3, s. 17 (ei lainvoimainen).

keinoin rajoittaa meluvaikutuksia, pitäen vaikutukset ohjearvojen mukaisina huolimatta siitä, että voimat laskennallisesti voivat aiheuttaa ohjearvoja ylittävää melua.²³² Hallinto-oikeudet eivät ole näitä viranomaispäätöksiä kumonnet ja ratkaisukäytäntö vaikuttaa tämän perusteella suhteellisen yhteneväiseltä. Tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvoja ei aina sovelleta absoluuttisina meluraja-arvoina, vaan niiden sitomattomuus on otettu huomioon, kunhan kokonaisratkaisu on voimaloiden lähiasukkaiden kannalta kohtuullinen ja maankäytölliset tarpeet ovat sovitettavissa yhteen. Suuresta osasta näistä hallinto-oikeusratkaisuista on kuitenkin valitettu KHO:een ja käsitellyt siellä ovat edelleen kesken.

KHO:ssa tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvoja sovelletaan herkemmin raja-arvoina, kuten esimerkiksi ratkaisussa 1.7.2014 t. 2096, jota käsiteltiin jo lyhyesti yllä. Tässä ratkaisussa tuulivoimahankkeen hyväksyminen kumottiin ohjearvot ylittävän melun takia. Tuomioistuin arvioi selvitysten perusteella hankkeesta aiheutuvan liian suurta meluhäiriötä, kun melu ylitti tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvot, eikä niiden ehkäisyä saanut jättää rakennuslupamenettelyyn. Hankkeen katsottiin siksi aiheuttavan haittaa alueiden käytön muulle järjestämiselle.²³³ Tässä yhteydessä voidaan myös viitata yllä luvussa 2.4.1. käsitelyyn tapaukseen KHO 2007:76 koskien ohjearvojen joustavuutta.

Tuulivoimameluasetuksen voimaantuloa edeltävältä ajalta olevien viranomaispäätösten muutoksenhakuprosesseissa sekä tuulivoimasuunnitteluopas että valtioneuvoston melupäätös ohjaavat raja-arvojen asettamista ulkomelulle. Kumpikaan näistä ei ole ehdottomasti sitova, mutta valtioneuvoston melupäätöksen raja-arvojen ei katsota suojaavan tarpeeksi tuulivoimaloista aiheutuvilta meluvaikutuksilta ja suunnitteluoppaan ohjearvotkin ovat joustavat. Tällöin päädytään tilanteeseen, jossa absoluuttiset mitattavissa olevat tuulivoimamelun raja-

²³² Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 27 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 26 (ei lainvoimainen), Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 2 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 17. Näin myös *Nykänen ym.*, s. 48.

²³³ Tämä ratkaisu ilmentää lisäksi edellä mainittua KHO:n omaksumaa, suunnittelutarveratkaisun käyttöä rajoittavaa tulkintalinjaa. KHO:n vahvistamassa hallinto-oikeuden ratkaisussa asiassa KHO 2013:183 oli myös kyse suunnitteluohjearvojen ylitymisestä suunnittelutarveratkaisusiassa, mutta ratkaisevana KHO kuitenkin piti hankkeen läheisyydessä sijaitsevia valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaita maisema-arvoja.

arvot näyttävät asettuvan johonkin valtioneuvoston melupäättöksen ja suunnitteluoppaan ohjearvojen välille.

2.4.3 *Ei-sitovien suositusten käyttö oikeuskäytännössä*

Yllä lukujen 2.4.1 ja 2.4.2 käsittelyssä oikeuskäytäntö jaettiin kahteen eri ryhmään niiden valitusperusteiden mukaan. Tutkimusaineiston oikeuskäytännön tuomioistuinratkaisujen perusteluja leimaa myös yksi yhteinen, luonteeltaan oikeuslähdeopillinen ongelma: ei-sitovien ohjeistusten käyttö päätösten perusteluina hallintolainkäytössä. Tässä luvussa tarkastellaan tuulivoimameluun soveltuvien ohjeistusten käyttämiseen liittyviä ongelmia tutkimusaineiston ratkaisukäytännössä. Tarkastelu on erotettu omaan lukuunsa, sillä toisin kuin luvuissa 2.4.1 ja 2.4.2, tässä luvussa kiinnittäen erityistä huomiota siihen, mikä perusteluissa käytettyjen ohjeiden oikeudellinen luonne on, sen sijaan, että kiinnitettäisiin huomiota siihen, mitä asiakysymystä kussakin ratkaisussa on käsitelty. Ohjeiden soveltamiskäytäntöä verrataan ratkaisutilanteisiin soveltuviin tulkintaperiaatteisiin ja -sääntöihin. Painopiste on tuulivoimasuunnitteluoppaan käytössä ratkaisutoiminnassa, sillä tätä soveltavaa oikeuskäytäntöä on määrällisesti enemmän ja mainitun oppaan käytössä on havaittavissa mielenkiintoisia piirteitä.

Kuten todettu, tuulivoimahankkeiden meluvaikutusten laillisuusarviointi perustuu joustaviin säännöksiin, joiden tulkitseminen vaatii usein muutakin kuin oikeustieteellistä osaamista.²³⁴ Kuten luvuista 2.1 ja 2.2 ilmenee, melun terveys-, viihtyvyys- ja ympäristövaikutuksia sekä näiden selvitysten luotettavuutta arvioitaessa muukin kuin oikeudellinen tieto voi tulla tarpeeseen. Viranomaisten yleisohjeistukset (kuten käsitellyt ympäristöhallinnon ohjeet tuulivoimaan liittyen), voidaan luokitella *soft law*ksi tai pehmeiksi oikeuslähteiksi.²³⁵ Näiden soveltumisesta perinteiseen oikeuslähteiden luokitteluun esiintyy erilaisia näkökohtia, joihin ei ole mahdollista

²³⁴ Määttä 2004, s. 1097. Ks. myös Kuusiniemi 1992, s. 132.

²³⁵ Koulu 2009, s. 117. Koulu käyttää suomenkielistä nimitystä ”pehmeä sääntely” siinä missä Määttä on valinnut käytettäväkseen englanninkielistä *soft law* -termiä (Määttä 2005b, s. 342). Koulu on lisäksi jaotellut pehmeän sääntelyn eri tyypit muun muassa ”pehmeään viranomaissääntelyyn” kun hän puhuu viranomaisten antamasta pehmeästä sääntelystä (Koulu 2009, s. 118).

paneutua tässä yhteydessä.²³⁶ Tässä on päädytty käsittelemään pehmeää sääntelyä omana oikeuslähteen muotonaan jättäen sen luokittelu muiden tutkijoiden tehtäväksi.²³⁷

Lakia alemmanasteisten ohjeiden antaminen joustavien normien sisällön täsmentämiseksi ei sinänsä aina ole moitittavaa, ja esimerkiksi *Määttä* esittää, että erityisesti ympäristöoikeudessa tällainen norminanto yhdessä oikeuskäytännön kanssa voi olla esitöitäkin keskeisempi oikeuslähde.²³⁸ Väljän lainsäädännön yhdistämistä oikeudellisesti sitomattoman yksityiskohtaisemman ohjeistuksen antamiseen voidaan katsoa ohjauskeinovalintana suotavaksi sen keventäessä lainsäädäntöä sekä mahdollistaessa yksittäistapausten huomioon ottamisen ja tekniseen kehitykseen soveltumisen.²³⁹ Näiden oikeusohjeiden antamisen on esitetty lisäävän luottamuksensuojan toteutumista, kun tuomioistuin voi esittää julkisesti annetun ohjeistuksen sisältöä perusteluinaan sen sijaan, että ratkaisu perustuisi tuomioistuimen omaan arvioon tai itse hankkimaan ei-oikeudelliseen tietoon.²⁴⁰ Pehmeän sääntelyn käyttämistä on kuitenkin myös kritisoitu.²⁴¹ *Koulu* esittää, että asiantuntijoiden laatima pehmeä sääntely johtaa asiantuntijavaltaan, sillä pehmeään sääntelyyn ei ole tarpeen sisällyttää demokraattisen sääntelyprosessin vaatimia kompromisseja eikä kritiikkiä.²⁴² Myös *Tala* nostaa esille pehmeän sääntelyn ja lainsäädännön laatimisen menettelyllisiä eroja²⁴³ ja *Määttä* tunnistaa pehmeän sääntelyn perustuslailliset ongelmat²⁴⁴. Tuulivoimarakentamista ja tuulivoimamelun arvioimista koskevien ohjeiden sitomattomasta luonteesta johtuen niiden soveltaminen on viranomaisten ja hallintolainkäyttöelinten harkinnassa.²⁴⁵

²³⁶ Oikeuslähdeopissa on perinteisesti lähdetty oikeuslähteiden jaottelusta vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin (*Määttä* 2005b, s. 382).

²³⁷ Luokitteluproblematiikasta ks. *Koulu* 2009 ja *Määttä* 2005b.

²³⁸ *Määttä* 2005a, s. 271. Ks. myös *Kuusiniemi* 1992, s. 132.

²³⁹ *Määttä* 2005a, s. 265 ja *Kuusiniemi* 1992, s. 129.

²⁴⁰ Ks. tästä *Määttä* 2005a, s. 275. Ks. myös *Warsta* 2008a, s. 72 liittyen ympäristölupamääräyksiä koskevaan ohjeistukseen.

²⁴¹ Ks. esimerkiksi *Koulu* 2009, s. 117.

²⁴² *Koulu* 2009, s. 119 ja 120.

²⁴³ *Tala* 2005, s. 9.

²⁴⁴ Ks. *Määttä* 2005b, s. 430 eteenpäin.

²⁴⁵ Pehmeän sääntelyn eri muotojen välillä esiintyy myös eroja, jotka vaikuttavat sen sitovuuteen (*Määttä* 2010b, s. 70-71). Tuulivoimasuunnitteluopas on eri asemassa melumallinnuksia koskeviin oppaisiin (YM 2-4/2014) nähden siinä, ettei tuulivoimasuunnitteluopasta ole annettu lain nojalla, vaan

Tutkimusaineiston oikeuskäytännössä on ensimmäiseksi huomattavissa epäselvyys, joka syntyy siitä, että viranomaisen on antanut uutta ohjeistusta valituksenalaisen päätöksen antamisajankohdan ja tuomioistuimen valituksen ratkaisuaikankohdan välillä. Sekä tuulivoimasuunnitteluopas että melumallinnusta ja -mittausta koskevat ympäristöhallinnon ohjeet on annettu sinä aikana kun usea valitus on ollut hallintotuomioistuimen käsiteltävänä. Näiden ohjeiden ajallista soveltamista on käsitelty ratkaisussa, mutta eri tuomioistuinasteissa on päädytty eri tulkintoihin. Toisaalta on esitetty, että viranomaisen valituksenalaisen päätöksen jälkeen annettua ohjeistusta ei voi ottaa ratkaisussa huomioon²⁴⁶, mutta tällaisen myöhemmin annetun viranomaisohjeistuksen sisältöä on myös sovellettu.

Ohjeistuksen soveltamiseen päädyttiin ratkaisun KHO 2013:183 valituksenalaisessa hallinto-oikeuden ratkaisussa, jonka KHO pysytti, sekä jo usein mainitussa ratkaisussa KHO 1.7.2014 t. 2096. Ratkaisussa KHO 2013:183 hallinto-oikeus oli katsonut, että selvitykset olivat riittämättömiä suunnittelutarveratkaisun arvioimiseksi, kun *valmisteilla olevan* tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvot ylittyivät ja melumallinnusta oli verrattu valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvoihin.²⁴⁷ Ajallisen soveltuvuuden osalta esimerkiksi *Mäenpää* toteaa, ettei valituksenalaisen päätöksen jälkeen saatuja tietoja tulisi ottaa huomioon valituksen käsittelyssä.²⁴⁸ Hallintotuomioistuin on toiminut tämän periaatteen vastaisesti kun se on katsonut viranomaispäätöksen olevan lainvastainen siksi, että se on ristiriidassa päätöksen jälkeen annetun ohjeistuksen kanssa. Ohjeistuksen noudattaminenhan on ollut viranomaisen päätöksentekohetkellä käytännössä mahdotonta.²⁴⁹

Toiseksi, erimielisyyttä on ratkaisukäytännössä esiintynyt siitä, minkälaista vaikutusta sitomattomille suosituksille tulisi antaa. Useassa ratkaisussa on korostettu

oikeustilaa selkeyttävänä lakia alemmanasteisena ohjeena (YM 4/2012, s. 3).²⁴⁵ YM 2-4/2014 -oppaat sen sijaan on annettu silloisen (vanhan) YSL:n valtuutuslainsäätännön nojalla (vanha YSL 117 §).

²⁴⁶ Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 19 (ei lainvoimainen)

²⁴⁷ KHO 2013:183, s. 9.

²⁴⁸ *Mäenpää* 2007, s. 536-537.

²⁴⁹ Tuulivoimahankkeen kaksiportaisesta suunnittelusta johtuen, rakennuslupia hakevien tai YSL:iin perustuvia menettelyjä aloittavien hankkeenkehittäjien ja toiminnanharjoittajien tulee kuitenkin ottaa huomioon kaikki uusimmat julkaistut ohjeistukset, riippumatta siitä, milloin hankkeen suunnitteluvaiheista on päätetty.

viranomaisohjeiden sitomattomuutta, mutta erinäisissä tilanteissa ohjeiden sisältöä on käytetty siten, että alun perin suosituksena toimivasta perustelusta on muodostunut oikeuskäytäntöön perustuva tuomioistuimen käsitys, joka mielletään sitovaksi.²⁵⁰ Esimerkiksi tuulivoimasuunnitteluoppaassa esitetty käsitys siitä, ettei valtioneuvoston melupäätös ole sovellettavissa tuulivoimarakentamiseen, on esitetty tuomioistuinratkaisuisa tosiseikkana, minkä johdosta tätä käsitystä sovelletaan nyt oikeuskäytäntöön perustuvana totuutena. Eri yhteyksissä on useaan otteeseen otettu kantaa valtioneuvoston melupäätöksen soveltumattomuuteen tuulivoimarakentamiseen. Näiden tilanteiden lyhyt käsittely tässä yhteydessä valaisee tämänkaltaisen perustelukäytännön ongelmallisuutta.

Tuulivoimasuunnitteluoppaassa esitetään, että ”[t]uulivoimarakentamisesta saatujen kokemusten ja melun häiritsevyytutkimusten perusteella on todettu, että näiden melutason ohjearvojen käyttäminen suunnittelussa johtaa liian suureen meluhäiriöön”. Sana ”näiden” viittaa tässä valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvoihin.²⁵¹ Kaksi vuotta myöhemmin KHO lausui ratkaisussaan 1.7.2014 t. 2096: ”Saatujen kokemusten ja häiritsevyytutkimusten perusteella näiden [valtioneuvoston melupäätöksen] ohjearvojen käyttäminen suunnittelussa johtaa liian suureen meluhäiriöön”.²⁵²

Tämän jälkeen muutkin tahot kuin ovat käyttäneet sitaattia argumenttina ja vahvistaneet sitä painoarvoa, jonka KHO sille loi ratkaisussaan 1.7.2014 t. 2096. Ympäristöministeriö esitti Turun hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa, joka koski meluvaikutusten arviointia muun muassa kaavamenettelyissä, seuraavaa: ”KHO on päätöksessään 1.7.2014 taltio 2096 todennut suunnitteluratkaisun sääntelyyn perustuvassa tuulivoimaloiden sijoittamisasiassa, ettei valtioneuvoston päätöksen (Vnp 993/1992) mukaisia melutason ohjearvoja voida suoraan katsoa soveltuvan tuulivoimamelun häiritsevyyden arviointiin kyseisessä tapauksessa. KHO lausuu muun muassa, että saatujen kokemusten ja häiritsevyytutkimusten perusteella voimassa olevien ohjearvojen Vnp 993/1992 käyttö suunnittelussa johtaa

²⁵⁰ Ks. *Syrjänen* 2000, s. 408 ja *Määttä* 2005b, s. 362.

²⁵¹ YM 4/2012, s. 58, heinäkuu 2012.

²⁵² KHO 1.7.2014 t. 2096, s. 6, heinäkuu 2014.

tuulivoimamelun osalta liian suureen meluhäiriöön”.²⁵³ Tuorein viittaus saatuihin kokemuksiin ja häiritsevyytutkimuksiin tehtiin tuulivoimameluasetuksen perustelumuihistiossa, jossa huomautetaan: ”KHO on oikeuskäytännössään vahvistanut (KHO 1.7.2014 taltio 2096), että tuulivoimarakentamisesta saatujen kokemusten ja häiritsevyytutkimusten perusteella ohjearvopäätöksen (993/1992) mukaisten ohjearvojen käyttö suunnittelussa johtaa liian suureen meluhäiriöön”.²⁵⁴ Myös hallinto-oikeuksissa on yllä mainittujen tulkintojen jälkeen esitetty, ettei valtioneuvoston melupäätös ole sovellettavissa tuulivoimarakentamiseen.²⁵⁵

Lausumien ajankohtia vertaamalla vaikuttaa siltä, että käsitys valtioneuvoston melupäätöksen soveltumattomuudesta tuulivoimameluun on lähtöisin ympäristöministeriön tuulivoimasuunnitteluoppaasta. Oppaasta kuitenkin puuttuu viittaus siitä, mihin tutkimuksiin tai tietoihin sanottu perustuu. Tässä yhteydessä korostuu ero ohjeiden ja sääntelyn antamismenettelyiden välillä; ohjeen taustaineistot eivät ole saatavilla lain esitöiden tapaan, eikä ohjeistuksen valmistelutyön laatuvaatimukset vastaa lain valmistelutyölle asetettuja vaatimuksia.²⁵⁶ Tuulivoimasuunnitteluoppaan käyttö tuomioistuinten perusteluissa on kuitenkin antanut tälle ministeriötasolla kootussa, lainsäädäntökoosteeksi tarkoitettussa asiakirjassa esitetyle väittämälle käytännössä sitovan vaikutuksen.²⁵⁷

Kolmanneksi tässä yhteydessä nostetaan esille tuulivoimamelua koskevan erityisen oikeuskäytännön muodostuminen. Tuulivoimameluun soveltuvien joustavien lakitasoisten normien yhtenä tarkoituksena on niiden soveltuminen eri tilanteissa ja yhteiskuntakehitystä vastaavalla tavalla.²⁵⁸ Tuulivoimamelun immissioiden rajoittamisella ohjeellisten meluarvojen avulla on oletettavasti ollut sama tarkoitus. Koska tuulivoimarakentaminen nykyisessä muodossaan ja laajuudessaan on yhteiskunnallisesti uusi ilmiö, vaatii se vanhastaan voimassa olevien säännösten

²⁵³ Ympäristöministeriön lausunto Turun hallinto-oikeudelle 31.10.2014, s. 2.

²⁵⁴ Tuulivoimameluasetuksen perustelumuihistio, s. 3, elokuu 2015.

²⁵⁵ Ks. Itä-Suomen HaO 26.3.2015 nro 15/0082/3, s. 8, Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 17 (ei lainvoimainen).

²⁵⁶ Parlamentaarisen kontrollin merkityksestä ks. esimerkiksi *Määttä* 2005b, s. 393.

²⁵⁷ Näin on toimittu myös muita toimialoja koskevassa ympäristöpäätöksenteossa (*Määttä* 2005b, s. 363).

²⁵⁸ Ks. myös *Määttä* 2004, s. 1098.

(kuten kiellon aiheuttaa kohtuutonta haittaa naapurille) soveltamista tilanteisiin, joiden meluvaikutuksista on ilmennyt eriäviä mielipiteitä. Tuulivoimamelun kiistanalaisuus ja erityinen häiritsevyys on pyritty ottamaan huomioon ympäristöministeriön ohjeistuksella, mikä mahdollistaa meluvaikutusten kohtuuttomuuskynnyksen ennakoimisen tuulivoima-alan toimijoiden ja tuulivoimaloiden vaikutuspiiriin kuuluvien tahojen keskuudessa sekä helpottaa tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niiden käsitellessä muutoksenhakuvaatimuksia.

Tutkimusaineiston hallinto-oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, etteivät annetut meluohjeistukset ole täysin poistaneet niitä ristiriitaisia näkemyksiä, jotka intressiryhmien välillä vallitsevat. Toiminnanharjoittajat ovat valituksissaan ja vastineissaan katsooneet, ettei tuulivoimamelu johda niihin haitallisiin vaikutuksiin, joihin tuulivoimaloiden lähialueen asukkaat vetoavat. Sitomattomien ohjearvojen antaminen ei ole merkittävästi selventänyt haitallisten vaikutusten kieltoa, kun esimerkiksi absoluuttinen meluvaikutusten hyväksyttävyyden raja-arvo tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvojen antamisen jälkeenkin etenkin hallinto-oikeustason oikeuskäytännön perusteella määräytyy valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvojen mukaan.

Vertaamalla tutkimusmateriaalin oikeuskäytäntöä muuhun KHO:n oikeuskäytäntöön voi väittää, että meluvaikutusten sääntelyä on sovellettu ankarammin tuulivoimameluun kuin esimerkiksi liikennemeluun. Tätä ilmentävät erot edellä esitetyn KHO 2007:76 tapauksen ja tuulivoimamelua koskevien tässä tutkittujen ratkaisujen välillä. Erot eivät ole liittyneet ainoastaan melun mitattuihin arvoihin, vaan mahdollisuuteen hyväksyä haittavaikutuksia rajoittavia määräyksiä sisältävä rakentamista ohjaava kaava lainmukaisena, vaikka laskennalliset meluarvot ylittäisivätkin sietokynnyksen ilman rajoittamistoimenpiteitä. KHO:n ratkaisujen perusteella tuulivoimahankkeen toteutuminen on epätodennäköistä jos voimaloiden laskennalliset meluvaikutukset selvityksissä eivät pysy suunnitteluohjearvojen mukaisina.

Tämän perusteella näen, että tuulivoimameluun soveltuvat joustavat lakitasoiset normit ovat tavoitteensa mukaisesti soveltuneet muuttuneeseen yhteiskuntaan, mutta

näiden normien soveltamiskäytäntö ei välttämättä ole yhdenmukainen aikaisemman, muiden alojen soveltamiskäytännön kanssa. Voidaanko siis joustavien normien katsoa joustaneen liikaa tuulivoimamelun alalla, jos aiemman oikeuskäytännön linjauksia jätetään huomioimatta? Kyse on vastakkaisesta tilanteesta, kuin mitä *Majamaa* on esittänyt joustavien normien jähmettymisestä.²⁵⁹ Tuulivoimasuunnitteluoppaan suunnitteluohjearvoille on oikeuskäytännössä annettu sitovampi vaikutus kuin pidempään voimassa olleelle ja sitovammalle valtioneuvoston melupäätökselle, vaikka kyseessä on kaikissa tapauksissa pohjimmiltaan ollut niiden meluraja-arvojen määrittäminen, joiden ylittyessä aiheutuva immissio on katsottava kohtuuttomaksi.²⁶⁰ Kuten edellä tuulivoimamelun vaikutuksia käsittelevässä luvussa 2.2 esitettiin, tuulivoimamelun häiritsevyyden ei kuitenkaan voida katsoa johtuvan ainoastaan mitattavissa olevista äänitasoista, vaan muillakin olosuhteilla, kuten melua kokevaan henkilöön liittyvillä olosuhteilla on mitä ilmeisimmin osuutensa asiassa.

Tuulivoimavaikutuksia koskevan oikeuskäytännön laajentuessa ja KHO:n antaessa tulevaisuudessa enenevissä määrin ratkaisuja tähän liittyen, voidaan katsoa erityisen tuulivoimaoikeuskäytännön syntyvän ja kehittyvän. Erot muita melulähteitä ja oikeusohjeita koskevaan oikeuskäytäntöön korostuvat varsinkin jos oikeuslähteiden käyttö jatkuu yllä esitettyyn tapaan. Tältä osin katson, että *Määttän* ehdottama joustavien normien ”kaavamainen ja joustamaton” soveltaminen ei suoranaisesti näy tuulivoimaoikeuskäytännössä, verrattuna muita melulähteitä koskevaan oikeuskäytäntöön.²⁶¹ Toisaalta tuulivoimaa koskevan oikeuskäytännön sisällä on havaittavissa juuri *Määttän* tarkoittamaa kaavamaista ohjeiden soveltamista. Tuulivoimamelua koskevien lainkohtien soveltamisessa on irtauduttu aiemmasta käytännöstä, jossa valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvot todellakin olivat ohjeellisia, ja päädytty tilanteeseen, jossa tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvojen noudattamista tai noudattamattomuutta sovelletaan muutoksenhakuprosesseissa ratkaisevina seikkoina.²⁶²

²⁵⁹ Ks. *Määttä* 2005a, s. 265, jossa siteerataan *Majamaan* lausumaa ”joustavat normitkin voivat jähmettyä siinä määrin tietyn sisältöisiksi, etteivät ne enää toimikaan ajatellulla tavalla”.

²⁶⁰ Ohjeistusten sitovuudeksi muuttamisesta oikeuskäytännön avulla ks. *Määttä* 2005b, s. 362.

²⁶¹ Ks. *Määttä* 2005a, s. 290.

²⁶² Tästä ilmiöstä lähemmin, ks. *Määttä* 2005b, s. 424.

Luottamuksensuojan toteuttamiseksi tulisi mielestäni pyrkiä tavoittelemaan oikeuskäytännön yhtenäisyyttä *soft law* -lähteiden soveltamisessa. Keskenään samanasteisten normien käyttäminen tulisi olla yhtenevää eri tuomioistuinratkaisuisa, vaikka kyse olisi eri toimintamuotoa koskevasta ohjeistuksesta. Tuulivoimasuunnitteluoppaan meluohjearvojen soveltamista oikeuskäytännössä voidaan verrata esimerkiksi saastuneiden maa-alueiden selvitys- ja kunnostusprojektin (SAMASE) loppuraportin ohjearvojen soveltamiseen. KHO on ratkaisussa 29.12.2000 t. 3383 niistä lausunut, että SAMASE-raportin ohjearvot ”ovat suuntaa antavia ja niistä voidaan tapauskohtaisesti poiketa”.²⁶³ Poikkeamisen voidaan olettaa olevan mahdollista sekä ohjearvoja korkeampaan että matalampaan suuntaan.²⁶⁴ Hallinto-oikeuskäytännössä tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvoja on kuitenkin usein käytetty sellaisenaan, jopa ennen kuin ne on virallisesti annettu.²⁶⁵

Lainsäädäntö tarjoaa todetusti joustamismahdollisuuksia, jolloin esimerkiksi meluvaikutusten rajoittamiseen soveltuvan tekniikan kehitys voisi mahdollistaa poikkeamisen ohjearvoista sen sijaan, että ohjearvoja sovelletaan kaavamaisesti estäen samalla laskennallisesti suunnitteluohjearvot mahdollisesti ylittävien hankkeiden toteutumisen kokonaan. Ratkaisujen perusteella vaikuttaa, että melua koskeva oikeuskäytäntö, melua koskevien säännösten tulkinta mukaan lukien vielä hakee lopullista muotoaan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei esimerkiksi vielä ole arvioitu tuulivoimameluohjeiden sitovuutta kaavaharkinnassa. Selvää kuitenkin vaikuttaa olevan, että suunnitteluohjearvojen ja muun melua koskevan viranomaisohjeistuksen noudattamisella, muun muassa alittamalla alhaisimmatkin ohjearvot asuinalueilla, tuulivoimahankkeen toteutumisen ei pitäisi kaatua liiallisiin meluvaikutuksiin.²⁶⁶

²⁶³ *Määttä* 2005a, s. 277.

²⁶⁴ Mainitussa ratkaisussa KHO 29.12.2000 t 3383 tuomioistuin pysytti ympäristökeskuksen asettamat, SAMASE-arvoja tiukemmat raja-arvot haitallisten aineiden pitoisuuksille (*Määttä* 2005a, s. 277).

²⁶⁵ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2013:183 Hämeenlinnan HaO esitti valmisteilla olevien ohjearvojen vähäistä ylittymistä perusteena suunnittelutarveratkaisun lainvastaisuudelle (s. 5-6). Ratkaisussa Vaasan HaO 25.6.2014 nro 14/0212/2 (ei lainvoimainen) ohjearvojen ylittymistä tai ohjearvojen lähelle ylittyvä melua käytettiin perusteluna ympäristöluvan tarpeelle (s. 19).

²⁶⁶ Vaasan HaO 29.1.2015 nro 15/0065/3 (yleiskaava), Hämeenlinnan HaO 3.9.2014 nro 14/0575/2 (suunnittelutarveratkaisu), Turun HaO 14.10.2013 nro 13/0277/1 (rakennuslupa), Oulun HaO 1.7.2013 nro 13/0295/1 (rakennuslupa), Hämeenlinnan HaO 20.3.2013 nro 13/0146/2

3 Toiminnan jatkuvuus ongelmatilanteissa

3.1 Toiminnan jatkuvuutta koskevan tarkastelun lähtökohtia

Koska tällä hetkellä huomattava määrä tuulivoimaa on jo rakenteilla, pelkkä tuulivoimalan suunnitteluvaiheeseen keskittyvä tutkimus ei näyttäyty mieluisana, vaan käytännön hyödyn tavoittelemisen vaatii, että tarkastelu kohdistetaan myös tuulivoimalan toimintavaiheeseen. Tässä pääluvussa tarkastellaan tuulivoimatoiminnan jatkuvuutta vaarantavia kysymyksiä liittyen toiminnan käynnistymisen jälkeen ilmenneisiin ongelmatilanteisiin ja niiden julkisoikeudellisiin ratkaisuvaihtoehtoihin.²⁶⁷ Keskustelu pohjautuu tilanteeseen, jossa tuulivoimalan lähiasukas kokee omaavansa paremman oikeuden kiinteistönsä hyödyntämiseen tuulivoimalan toiminnanharjoittajaan verrattuna. Todennäköisenä ongelmatilanteena pidän tässä lähialueen asukkaan halua tuulivoimatoiminnan käynnistymisen jälkeen muuttaa kiinteistönsä käyttöä tavalla, joka ei sovi yhteen tuulivoimatoiminnan kanssa. Myös jälkikäteisvalvontamenettelyjen vireillepanoa muista syistä tullaan sivuamaan.

Tarkastelu keskittyy edelleenkin oikeuskäytännössä havaittuun, tämän tutkielman lähtökohdaksi asetettuun ongelmalliseen suhteeseen tuulivoimalan toiminnanharjoittajan ja tuulivoimalan lähialueen asukkaan välillä. Tutkimuksen aihepiiristä ei ole aihetta irtaantua liikaa, vaan jatkossakin tuulivoimaloiden aiheuttamat meluvaikutukset muodostavat käsittelyn perustan. Tarkastelu keskittyy kahteen pääasialliseen aihepiiriin, joiden puitteissa voi ilmetä tulkintaongelmia. Suhdetta toiminnanharjoittaja-asukas käsitellään ensin maankäytöllisestä näkökulmasta, ja tämän jälkeen ympäristönsuojelulain mukaisten menettelyjen mahdollistamien valvontamenettelyjen näkökulmasta. Etenkin YSL:n

(suunnittelutarveratkaisu), Oulun HaO 30.11.2012 nro 12/0542/2 (poikkeamispäätös). Tapauksessa Itä-Suomen HaO 21.1.2015 nro 15/0015/3 (poikkeamispäätös ja suunnittelutarveratkaisu) ohjearvojen alittamista käytettiin perusteena valitusoikeuden puuttumiselle. Samaan johtopäätökseen näyttäisivät päätävän *Nykänen ym.* raportissaan, jossa suunnitteluvaiheen mallinnusten mukainen ohjearvojen vähäinen ylittyminen vaatisi tutkijoiden esittämän mukaan häiritsevyystarkastelun ja ympäristölupaa varten laaditun tarkennetun melumallinnuksen (*Nykänen ym.* 2013, s. 48-49).

²⁶⁷ *Sainio* on hakenut julkisoikeudellista naapuruussuhteisiin puuttumisen taustaa teollisuustoimintojen yleistymisestä, jolloin kiinteistöjen käyttötarkoitukset muuttuivat niin, että käytöstä saattoi aiheutua vaikutuksia kiinteistön alueen ulkopuolelle (*Sainio* 1929, s. 61).

puuttumiskeinoihin keskittyvässä luvussa 3.3 tutkitaan, mitä sääntelyä menettelyissä tulisi soveltaa, käyttäen hyödyksi yllä pääluvussa 2 tutkittua oikeustilaa.

Tuulivoimaloiden lähialueiden asukkaat ovat joissain tutkimusmateriaalina toimineissa tapauksissa pyrkineet osoittamaan tyytymättömyytensä tuulivoimalan pystyttämiseen paitsi suunnitteluvaiheen päätöksistä valittamalla myös tuulivoimalan toiminnan käynnistyttyä.²⁶⁸ Tuulivoimalan toiminta-aika on kymmeniä vuosia, joten toiminnanharjoittajalta vaaditaan pitkäjänteistä suunnittelua.²⁶⁹ Tämän mahdollistamiseksi toiminnanharjoittajan tulisi voida luottaa viranomaistahojen päätösten mahdollisimman pitkälle ulottuvaan pysyvyyteen. Päätösten ja lupien pysyvyys on osa oikeusjärjestyksen perustana olevaa oikeusvarmuutta²⁷⁰ ja ennakkollinen lupamenettely mahdollistaa toiminnan harjoittamismahdollisuuksien ennakoimisen²⁷¹. Maankäytön suunnittelu taikka YSL:n mukainen jälkivalvonta eivät kumpikaan kuitenkaan johda pysyvään tai ikuiseen päätöksen mukaiseen oikeustilaan, vaan molempia voidaan muuttaa ja niistä voidaan poiketa lainsäädännön mahdollistavin edellytyksin.²⁷² Riski jälkikäteisille toiminnan rajoituksille lisää hankkeenkehittäjän toiminnan epävarmuutta. Tämän pääluvun käsittelyssä pyritään hahmottelemaan mainitun dynaamisuuden rajoja. Kuten jäljempänä havaitaan, maankäytölliset ratkaisut vaikuttavat myös YSL:n mukaisten menettelyjen harkintaan, etenkin naapurussuhteisiin perustuvien tulkintatilanteiden aktualisoituessa.²⁷³ Täten tarkastelussa alla on perusteltua aloittaa käsittely maankäyttökysymyksistä, ja tämän jälkeen siirtyä YSL:n soveltamispiiriin.

²⁶⁸ Esimerkiksi päätöksessä Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1.

²⁶⁹ *Ympäristöministeriö* 2013, s. 5.

²⁷⁰ *Nyholm* 2014, s. 7.

²⁷¹ *Kuusiniemi* 1992, s. 89.

²⁷² Maankäytön suunnittelu kaavoittamisella voi muuttua alueen kehityksen mukaan (*Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 67) ja ympäristönsuojelulain mukainen valvonta voi muuttua esimerkiksi ympäristövaatimusten muuttuessa (*Hollo* 2001, s. 380).

²⁷³ Tässä yhteydessä voisi myös puhua *Hollon* käyttämästä ”julkisoikeudellisesta immissiosta”, jolla hän viittaa sietokynnyksen ylittävien vaikutusten rajoittamiseen viranomaisten toimesta (*Hollo* 2009, s. 432, ks. myös ympäristöoikeuden sekä yksityis- että julkisoikeudellisesta luonteesta ja sen suhteesta omistusoikeuteen *Määttä* 1999, s. 124-129).

3.2 Kiinteistön käyttötarkoituksen suoja

3.2.1 Kysymyksenasettelun lähtökohdia

Tässä maankäyttökysymyksiä koskevassa luvussa 3.2 keskitytään siihen ristiriitatilanteeseen, joka voi syntyä tuulivoimaloiden pystyttämisen jälkeen tuulivoimaloiden lähialueen maanomistajan tai -haltijan²⁷⁴ halutessa aloittaa rakentamishankkeen kiinteistöllään, mutta tämän katsoessa, että tuulivoimala rajoittaa suunniteltua rakentamista kohtuuttomalla tavalla. Käsittely keskittyy jatkossakin tuulivoimalan toiminnanharjoittajan näkökulmasta ongelmallisiin tilanteisiin, mutta kysymyksenasettelu kumpuaa lähialueen asukkaan kokemasta kiinteistönsä käyttömahdollisuuden epäoikeudenmukaisesta rajoittamisesta. Tarkastelu jakautuu tuulivoimaloiden kaavoittamiseen liittyviin erityiskysymyksiin ja suunnittelutarveratkaisun käytön synnyttämiin kysymyksiin, molemmissa keskittyen niiden oikeusvaikutuksiin rakentamisen jälkeen. Tarkastelu painottuu ristiriitaan lähialueelle rakentamista suunnittelevan henkilön kiinteistön käyttövapauden ja toiminnanharjoittajan kiinteistön käyttövapauden välillä, kiinnittäen erityistä huomiota tuulivoiman rooliin ekologisen kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen torjumisen edistäjänä.²⁷⁵

Kiinteistön käyttövapaus pohjautuu PL 15 §:n omaisuudensuojaan, kun kestävä kehitys ja ilmastonmuutoksen torjuminen voidaan perustaa PL 20 §:n niin kutsuttuun ympäristöperusoikeuteen.²⁷⁶ Omaisuudensuoja on oikeuksia perustava säännös, johon yksityinen voi vedota, kun ympäristöperusoikeus taas on ensisijaisesti julkista valtaa käyttäville tahoille suunnattu velvoite taata kansalaisille muun muassa riittävän

²⁷⁴ Tässä tutkielmassa ei perehdytä syvällisemmin eroihin omistusoikeuden ja muiden kiinteistön käyttöön oikeuttavien oikeuksien eroihin. Ks. myös *Määttä* perustelut kysymykselle väitöskirjassaan (*Määttä* 1999, s. 310-311).

²⁷⁵ Kestävän kehityksen periaatteesta ja sisällöstä ks. esimerkiksi *Ympäristöoikeus /Kuusiniemi* 2013, s. 84-85.

²⁷⁶ PL 15 §:n mukaan ”[j]okaisen omaisuus on turvattu”, kattaen myös kiinteän omaisuuden (esim. *Peltomaa* 2001, s. 1). PL 20 § kuuluu: ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. (1 mom.) Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (2 mom.)”

terveellinen ympäristö.²⁷⁷ Vaikka molemmat oikeudet ovat perusoikeuksia, erot säännösten luonteissa antaa omaisuuden suojaalle käytännössä vahvemman suojan kuin ympäristöperusoikeudelle.²⁷⁸ Suomessa omaisuuden suoja on perinteisesti hyvin vahva²⁷⁹, mutta rajoitukset omaisuuden käyttöoikeuteen voivat tulla kyseeseen tilanteissa, joissa punnitaan eri tahojen tarpeita ja intressejä vastakkain, kuitenkin niin, ettei päädytä minkään osapuolen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.²⁸⁰ Yksilön terveyteen ja asumiseen liittyvillä oikeuksilla on lisäksi vahva asema, joka yhdessä omaisuuden suojan kanssa tarjoaa tehokkaan perustuslain tasoisen suojan.²⁸¹ *Määttän* mukaan kuitenkin ”[a]jatus, että omistajalla *ei* ole yksinomaista oikeutta omaisuuteensa on teollistuneen, modernin yhteiskunnan perusedellytyksiä”.²⁸² Maanomistajalla on oikeusjärjestyksessä tietynasteinen vaikutusten sallimisvelvollisuus, eikä oikeus kiinteistön käyttöön lähtökohtaisesti ulotu rajoittamaan kiinteistön ulkopuolella tapahtuviin maankäytön muutoksiin.²⁸³

Yllä lukujen 2.4.1 ja 2.4.2 käsittelyssä ilmeni, että tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa esiintyvät eroavaisuudet muun muassa meluohjeiden soveltamisessa on voinut johtua valituksenalaisen päätöksen luonteesta, eli siitä, haettiinko muutosta yleiskaava- vai suunnittelutarveratkaisupäätökseen. Näissä rakennuslupamenettelyä edeltävissä menettelyissä on löydettävissä yksi merkittävä ero, jonka esittely tässä yhteydessä on perusteltu. Tämä tarkastelu ja seuraavien alalukujen erottelu valotta osittain sitä oikeuskäytännön ristiriitaa, joka ilmeni yllä. Kaavoittamisella voidaan rajoittaa kaava-alueen tulevaa toimintaa maanomistajien tai -haltijoiden kannalta

²⁷⁷ Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 219-220.

²⁷⁸ Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 220. Kirjoittaja esittää, että lain omaisuuden suojan vastaisuus on helpompi havaita kuin se, ettei ympäristöperusoikeus ole riittävästi turvattu laissa. *Määttä* on jo viime vuosikymmenen lopulla kuitenkin ottanut esille ympäristönäkökohtien vahvistumisen suhteessa omistusoikeuteen (*Määttä* 1999, s. 121).

²⁷⁹ Perusoikeudet / *Länsineva* 2011, s. 549. Kirjoittaja kuitenkin huomauttavat, että omaisuuden suojan asema suhteessa muihin perusoikeuksiin on perusoikeusudistuksen jälkeen muuttunut yhdenvertaisemmaksi, ja omaisuuden suoja on nykyään enemmänkin yksi muiden joukossa, ja sen rajoituksia tulkitaan yleisten perusoikeuksien rajoituskriteerien mukaan sen sijaan, että omaisuuden suoja olisi vahvempi kuin muiden perusoikeuksien suoja. (Perusoikeudet / *Länsineva* 2011, s. 551) *Kuusiniemi* asettaa väitöskirjassaan omistusoikeuden perustaksi täydellisen, yksinomaisen oikeudellisen vallan esineeseen (*Kuusiniemi* 1992, s. 150). *Määttä* toisaalta ei katso, että kiinteän omaisuuden kohdalla voitaisiin puhua omistajan yksinomaisesta käyttömahdollisuudesta (*Määttä* 1999, s. 335).

²⁸⁰ Perusoikeudet / *Länsineva* 2011, s. 559.

²⁸¹ Perusoikeudet / *Länsineva* 2011, s. 557.

²⁸² *Määttä* 1999, s. 363.

²⁸³ *Määttä* 1999, s. 322.

merkittävästikin²⁸⁴, kun taas suunnittelutarveratkaisun perusteella tapahtuvan rakentamisen tulisi soveltua myöhemmin mahdollisesti tehtävään kaavoitukseen, mutta korvaa hankkeen kaavoittamisen suunnitteluvaiheessa.²⁸⁵

Rakentamista ohjaavan kaavan laidinnassa ei välttämättä ole tarpeen toteuttaa kaikkia maanomistajien ehdotettuja tulevia maankäytöllisiä tarpeita, vaan siinä ratkaistaan kunnan näkökulmasta osittain periaate- ja tarkoituksenmukaisuusperustein, miten maa-alueita saa ja tulee käyttää tulevaisuudessa.²⁸⁶ Suunnittelutarveharkinnassa tulevan maankäytön muodot ohjaavat ratkaisua ja lähinnä sitä, onko suunnittelutarveratkaisu riittävä ohjausväline kyseessä olevalle rakentamiselle.²⁸⁷ Mahdollisuus suunnitella tuulivoimarakentamista suunnittelutarveratkaisun perusteella on viimeisimmässä oikeuskäytännössä osoittautunut rajoitetuksi, mutta ei mahdottomaksi.²⁸⁸ Seuraavaksi tarkastellaan sekä kaavoitusharkintaa että sitä, mitä vaikutuksia tuulivoimahankkeen suunnitteluvaiheessa tehdyllä valinnalla kaavoituksen ja suunnittelutarveratkaisun välillä voisi olla rakentamisen jälkeen ilmenneissä ongelmatilanteissa.

3.2.2 Maankäytön suunnittelun tarkoituksenmukaisuusharkinta ja jatkuvuus

Maankäytön suunnittelu kaavamenettelyssä antaa kunnalle oikeuden rajoittaa maa-alueiden käyttöä vaatimalla kaavoitettavia alueita käytettävän määrättyyn tarkoitukseen. Yksilön perusoikeudet katsotaan kuitenkin turvattavan muun muassa osallistumismahdollisuuksien kautta ja lisäksi heillä on mahdollisuus saattaa hallintopäätökset muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäviksi.²⁸⁹ Kunnan on

²⁸⁴ Määttä 1999, s. 324.

²⁸⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 99, Kovari 2014, s. 10. Suunnittelutarveratkaisu on rakennuslainsäädännössä rakenteellisesti osa rakennuslupaharkintaa enemmän kuin maankäytön suunnittelua. Jääskeläinen ja Syrjänen luonnehtivat suunnittelutarveharkintaa ”eräänlaiseksi laajennetuksi rakennuslupaharkinnaksi” (Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 103, ks. myös HE 101/1998 vp, s. 104).

²⁸⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 102.

²⁸⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 777.

²⁸⁸ Ks. luku 1.2 Tuulivoimahankkeen erityispiirteitä ja 2.4.2 Meluvaikutusten sietokynnys oikeuskäytännössä.

²⁸⁹ HE 101/1998 vp, s. 138.

huolehdittava yleisestä intressistä muun muassa kaavajärjestelmää toteuttamalla, ja samalla turvattava riittävästi yksilöiden oikeudet.²⁹⁰ Kaavaa koskevassa päätöksenteossa tarkoituksenmukaisuusharkinta korostuu kun kaikkia kaava-alueella ilmeneviä intressejä ei voi turvata, eikä kaikkien kaavan vaikutuspiiriin kuuluvien tahojen muistutuksia pystytä toteuttamaan.²⁹¹ Kaavassa huomioon otettavat seikat ja turvattavat intressit asetetaan MRL:ssä kaavan sisältövaatimuksissa ja tavoitteissa, joten punninta näiden intressien välillä jää kunnan harkintaan.²⁹²

Tuulivoiman rakentamiseen voidaan suhtautua eri tavoin riippuen ajattelun lähtökohdista. Tuulivoimaenergian hyödyntäminen voidaan katsoa olevan ilmastonmuutoksen torjumisen ohella myös maamme raaka-aineiden hyödyntämistä energiantuotantoon, jolloin yhtäläisyydet esimerkiksi kaivostoimintaan eivät ole niin kaukaa haettuja. Kaivostoimintaa varten on mahdollista lunastaa maa-alueita yleisen tarpeen niin vaatiessa.²⁹³ Tämän yleisen tarpeen määrittäminen ei ole yksiselitteistä, sillä viime kädessä kaivostoiminnan harjoittaminen, kuten tuulivoimatuotantokin, edistää yksityisiä intressejä.²⁹⁴ Voidaan kysyä, eikö uusiutuvien energiamuotojen edistäminen ole yleinen tarve, joka voisi tietyissä tilanteissa ja tietyissä määrin sivuuttaa yksityisen henkilön intressit. Yleisen tarpeen määrittäminen on pohjimmiltaan arvoperusteista, ja sen toimeenpano tapahtuu viime kädessä poliittisessa päätöksenteossa.²⁹⁵

²⁹⁰ *Syrjänen* 1999, s. 309. *Syrjänen* esittää myös, että jokaiseen hallintopäätökseen sisältyy tietty tarkoituksenmukaisuusharkinta, joka mahdollistaa esimerkiksi tavoitesäännösten huomioon ottamisen eri tavalla kuin hallintolainkäytössä (*Syrjänen* 1999, s. 266).

²⁹¹ Näin on todettu useassa hallinto-oikeusratkaisussa, eikä tuulivoimarakentamista ohjaava kaava ole ollut lainvastainen siksi, ettei maanomistajan esittämiä ehdotuksia ole toteutettu. Ks. esimerkiksi Itä-Suomen HaO 25.6.2014 nro 14/5107/3 (ei lainvoimainen), Turun HaO 11.11.2013 nro 13/0310/1, sekä hallinto-oikeuden ratkaisu tapauksessa KHO 2015:116. Ks. myös *Syrjänen* 1999 s. 312, joka esittää, että oikeuskirjallisuudessa ollaan ”jyrkästi eri mieltä” maanomistuksen suojan vahvuudesta rakennuslainsäädännössä.

²⁹² MRL:in sisältyvät kiellot aiheuttaa kaavalla maanomistajille kohtuutonta haittaa asettaa viime kädessä rajat kunnan harkintavallalle. Tuulivoimayleiskaavaa koskee sama kohtuuttoman rasituksen kieltä kuin muitakin yleiskaavoja (MRL 39.4 §). Tässä suhteessa kohtuuttomuusarviointi tehdään hieman eri perusteilla kuin asemakaavan kohtuuttomuusarviointi (MRL 54.3 §), vaikka tuulivoimayleiskaavalla ja asemakaavalla on sama rakentamista ohjaava vaikutus.

²⁹³ *Kumpula* 2012, s. 188.

²⁹⁴ *Kumpula* 2012, s. 189.

²⁹⁵ Ks. *Kumpula* 2012, s. 188.

Yksi kaavoitusta ja rakentamista ohjaava periaate on kestävän kehityksen periaate.²⁹⁶ Esimerkiksi *Syrjänen* on, käsitellessään kaavaharkinnassa vaikuttavia kaavoitusta ja rakentamista koskevia oikeusperiaatteita, nostanut esille tämän periaatteen, johon hän katsoo kuuluvan uusiutuvien energiavarojen hyödyntäminen.²⁹⁷ *Määttä* on käsitellyt kestävän kehityksen nousua keskeiseksi periaatteeksi suhteessa maanomistusoikeuteen.²⁹⁸ Kestävän kehityksen ollessa lainsäädäntö- ja ratkaisutoiminnan taustalla toimiva periaate, on ymmärrettävää, että sitä käytetään päätöksiä suoraan ohjaavana tavoitteena vain poikkeuksellisesti.²⁹⁹ Ekologisuuden ja kestävän kehityksen asettamisella päätöksenteon ensisijaiseksi tavoitteeksi on Suomessa esitetty kuitenkin voivan vaikuttaa merkittävästi sääntelyyn.³⁰⁰ Tutkitun oikeuskäytännön perusteella kestävän kehityksen tavoitetta ei ole käytetty esimerkiksi uusiutuvien energiamuotojen lisäämistavoitteen toteuttamiseksi³⁰¹, mutta sitä voitaisiin näkemykseni mukaan käyttää päätösten perusteluina nykyistä laajemminkin³⁰².

Yhtenä argumentaatiovaihtoehtona voitaisiin tällöin nostaa esille jokaiselle kansalaiselle asetettu velvoite ottaa vastuu ympäristöstä (PL 20.1 §), antaen kestävän kehityksen tavoitteelle konkreettisen ilmenemismuodon.³⁰³ Turun hallinto-oikeus onkin edistyksellisesti kahdessa viimeisimmässä tuulivoimayleiskaavan hyväksymistä koskevissa ratkaisuissaan vaikuttanut varovaisesti ottaneen kantaa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden kollision. Näiden ratkaisujen perusteella on pääteltävissä, että vastuu ympäristöstä voi tuomioistuimen mielestä jossain määrin vaikuttaa

²⁹⁶ MRL 1, 28 ja 39 §.

²⁹⁷ *Syrjänen* 1999, s. 284 ja 307.

²⁹⁸ *Määttä* 1999, s. 121.

²⁹⁹ Kestävän kehityksen periaate täsmentyy sitä ilmentävissä osatavoitteissa (Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 85).

³⁰⁰ Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 186. Tällaisella ajattelulla kuitenkin olisi myös ongelmansa. Kirjoittaja huomauttaa, että liian yksinkertainen ajattelu, esimerkiksi että jokaista eläinlajia suojellaan absoluuttisesti, kuitenkin johtaa mahdottomiin tavoitteisiin, mutta ”ilmentää uuden ajattelumallin tarvetakin”.

³⁰¹ Näistä 85 ratkaisusta, joita tutkielman perusteena on tarkasteltu, kahdessa viitattiin uusiutuvien energiamuotojen tavoitteisiin (Hämeenlinnan HaO 28.4.2015 nro 15/0158/2, s. 3 (ei lainvoimainen) ja Vaasan HaO 29.1.2015 nro 15/0062/3, s. 9).

³⁰² Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa ympäristötuomioistuin päätyi ratkaisuun, jossa tuulivoimala voititiin sijoittaa haittavaikutuksista kuten melu- tai viihtyvyytsvaikutuksista huolimatta, sillä kestävä kehitys ja ilmastomuutoksen torjuminen asetettiin yksityisten intressien edelle (ks. tapaus *Genesis Power Ltd v Franklin District Council* [2005] NZRMA 541 ja *Anker – Olsen – Ronne* 2008, s. 235).

³⁰³ Ks. vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta esimerkiksi *Kumpula* 2004, s. 355-358.

omaisuudensuojan tulkintaan.³⁰⁴ Tällöin ei ole kyse ympäristön säilyttämisestä muuttumattomana, jota useammin käytetään ympäristöllisenä kiinteistön käyttörajoituksena³⁰⁵, vaan elinympäristömme suojelemisesta laajemmassa mittakaavassa.³⁰⁶ Kaavoitusta koskevan päätöksenteon mahdollistaessa periaatteiden huomioimisen sekä tietynasteisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan, painoarvon antaminen uusiutuvien energiamuotojen edistämiseksi tulisi olla mahdollista. Tämä voisi samalla pienentää sitä kärjistynyttä vastakkainasettelua, joka vallitsee tuulivoimatoimintaa koskevissa kiistoissa. Ehdotetunlaisten päätösten hyväksynnän saaminen kansalaisten keskuudessa voisi kuitenkin koitua ongelmaksi.³⁰⁷

Useassa tutkimusmateriaalin kaavavalituksessa on ollut kyse kaavan koetusta kohtuuttomuudesta maanomistajille.³⁰⁸ Näiden ratkaisujen perustelut ovat rakentuneet MRL:n taustalla toimivien periaatteiden sijasta kiinteistön käyttötarkoituksen jatkuvuuteen. Maankäytön rajoittaminen tuulivoimayleiskaavan laatimisessa ei ole tutkimusaineiston ratkaisussa katsottu kohtuuttomaksi MRL 39.4 §:n tarkoittamassa mielessä, jos se ei ole asettanut rajoituksia maa-alueiden aiemman käytön jatkumiselle.³⁰⁹ Näissä tapauksissa ei ratkaisun kannalta ole ollut vaikutusta sillä, onko tuulivoimaloiden lähialueen maanomistajilla ollut aikomuksinaan rakentaa tulevaisuudessa asuinrakennuksia asumattomilla alueilla. Esitettyä tulkintaa puoltaa

³⁰⁴ Tuomioistuimien lausuu molemmissa ratkaisuisaan, otettuaan esille perusoikeuksista omaisuudensuojan ja vastuun ympäristöstä, seuraavasti: ”Perusoikeuksien yhteensovittaminen saattaa edellyttää, että esimerkiksi omaisuuden suojaa joudutaan muiden perusoikeuksien toteuttamiseksi joiltain osin rajoittamaan.” Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 31 (ei lainvoimainen) ja Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 30 (ei lainvoimainen). KHO:n vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:116 tuomioistuimien ei kuitenkaan antanut energiatavoitteille valituksessa ehdotettua merkitystä. Erona Turun HaO:n ratkaisuihin on, että KHO 2015:116 koski kaavaehdotuksen hylkäämispäätöstä ja lähinnä vahvistaa kunnan oikeuksia päättää alueensa kaavoittamisesta parhaaksi katsomallaan tavalla.

³⁰⁵ *Syrjänen* 1999, s. 312.

³⁰⁶ Kestävässä kehityksessä onkin kyse ihmislähtöisestä periaatteesta (*Ympäristöoikeus / Kuusiniemi* 2013, s. 84).

³⁰⁷ Suomalaisten suhtautuminen ilmastonmuutokseen on eräiden tutkimusten mukaan hyvin vaihtelevaa (*Pajunen - Turja* 2013, s. 8, 13 ja *Pajunen - Turja* 2014, s. 8, 34), joten ilmastonmuutosta torjuvat ja kestävää kehitystä edistävät viranomais- ja poliittiset toimet eivät oletettavasti nauti tukea sinä määrin, että ilmastonmuutoksen torjuminen katsottaisiin hyväksyttäväksi syyksi rajoittaa yksilön oikeuksia.

³⁰⁸ Ratkaisuista 17/85 kpl koskivat kaavavalituksia, joista 7 tapauksessa on otettu kantaa kaavan kohtuuttomuuteen.

³⁰⁹ KHO 12.8.2015 t. 2174, s. 3, s. 10, Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0134/1, s. 31 (ei lainvoimainen), Turun HaO 2.6.2015 nro 15/0135/1, s. 30, Pohjois-Suomen HaO 20.3.2015 nro 15/0107/1, s. 10 (ei lainvoimainen), Turun HaO 12.2.2015 nro 15/0038/1, s. 25 (ei lainvoimainen), Vaasan HaO 29.1.2015 nro 15/0065/3, s. 15 (ei lainvoimainen), KHO 184:2013 sekä Turun HaO 11.11.2013 nro 13/0310/1, s. 5.

myös MRL 39.2 § 2 kohdan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäytön vaatimus, jonka on esitetty painottavan aikaisemmin alueella olevien toimintojen jatkuvuutta.³¹⁰ Tällöin esimerkiksi maa- ja metsätalouskäytössä olevan maa-alueen, joka sijaitsee tuulivoimalan lähialueella, kaavoittaminen jatkossakin maa- ja metsätalouskäyttöön hyödyntää sitä, ettei aluetta ole käytetty asuinympäristönä. Tuulivoimahanke muuttaa tuulivoimakiinteistön käyttötarkoitusta, mutta hankkeen kaavoittaminen ei ratkaisujen perusteella ole kohtuutonta jos se ei vaadi lähialueen kiinteistöjen käyttötarkoituksen muuttamista.

Lisäksi sekä ennen tuulivoimaloiden pystyttämistä että niiden pystyttämisen jälkeen, lähialueelle on lainvastaista myöntää rakennuslupa esimerkiksi asuinrakennukselle niin, että se estää kaavoitettujen tuulivoimaloiden rakentamisen ja toiminnan eli toisin sanoen tuulivoimarakentamista ohjaavan kaavan toteutumisen.³¹¹ Kaavan laatiminen tarjoaa toiminnanharjoittajalle (kuten myös lähialueen kiinteistöjen käyttäjille) perustellun oletuksen naapuri- tai lähialueen käytöstä.³¹² Rakentamista ohjaavan kaavan ja sen määräysten mukaisen rakennuslupahakemuksen myöntäminen toiminnanharjoittajalle on todennäköistä, jolloin rakentamista ohjaava kaava antaa toiminnanharjoittajalle perustellun syyn olettaa kaavan turvaavan suunnitellun tuulivoimatoiminnan.

Kun tuulivoimala on hyväksytty maankäytön suunnittelujärjestelmässä ja pystytetty kiinteistölle, tuulivoimamelun, joka on suunnitteluasiakirjojen ja kaava- tai lupamääräysten mukainen, voitaisiin katsoa olevan tuulivoimakiinteistölle tavanomainen immissio. Etenkin kaavoitetun toiminnan vaikutuksia tulisi käsitellä alueelle tavanomaisina vaikutuksina.³¹³ Tällöin suunnitelmien mukaisesti toteutunut immissiotaso asettaa lähialueen sietokynnyksen. Ainoastaan jos melu osoittautuu ylittävän sille asetetut rajat, voitaisiin tällöin vaatia määräysten täyttämistä ja tämän

³¹⁰ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006, s. 196.

³¹¹ MRL 43 §:n mukaan rakennuslupaa ei saa myöntää, mikäli rakentaminen vaikeuttaisi yleiskaavan toteutumista. Rakentamisrajoituksen sisältävän maakuntakaavan toteutumista ei myöskään saa vaikeuttaa yksityiskohtaisemmalla suunnittelulla (MRL 33 §).

³¹² Jääskeläinen – Syrjänen 2014, s. 67.

³¹³ Ympäristöoikeus / Kumpula 2013, s.1372.

kautta rajoittaa toimintaa.³¹⁴ Toisaalta kunnan päätettävissä on kaavojen muuttaminen tai uudistaminen kunnan kehityksen mukaisesti, joten alueen kaavoittaminenkaan ei anna täyttä suojaa kaavassa osoitettujen käyttötarkoitusten muutoksia vastaan.³¹⁵

3.2.3 Suunnittelutarveratkaisun perusteella suunnitellun hankkeen sivullisvaikutukset

Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin eroja suunnittelutarveratkaisun ja kaavan perusteella rakennetun tuulivoiman välillä. Päätösten hallinto-oikeudellisen pysyvyyden näkökulmasta ei ole suoranaisia syitä erotella näitä kahta hankeryhmää, mutta koska suunnittelutarveratkaisu koskee ainoastaan tuulivoimakiinteistöä, sen oikeusvaikutus ympäröiviin alueisiin eroaa kaavan vaikutuksista. Suunnittelutarveratkaisun perusteella rakennetun tuulivoimalan lähialue jää maankäytön kannalta suunnittelematta ja kysymys lähialueen käyttötarkoituksesta jää näin ollen ratkaisematta. Kaikissa rakennuslupa- ja suunnittelutarveratkaisupäätöksissä huomioon otettavan MRL 135.1 § 6 kohdan mukaan on kielletty rakentaa niin, että rakennus *tarpeettomasti haittaa naapuriam tai vaikeuttasi naapurikiinteistön sopivaa rakentamista*.³¹⁶ Tässä yhteydessä nostetaan seuraavaksi esille kysymys siitä, voivatko suunnittelutarveratkaisun perusteella rakennetun tuulivoimalan naapurikiinteistön rakentamissuunnitelmat vaikeuttaa tuulivoimalan toimintaa, vai voiko lähialueen asuinrakentaminen katsoa naapuriam, eli tuulivoimakiinteistöä ja sen käyttöä haittaavana.

Tuulivoimaloille ei tulisi myöntää suunnittelutarveratkaisua alueilla, joilla on tarvetta yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle (MRL 137.1 § 1 kohta).³¹⁷ Kunnan tehtäväksi tulee tällöin päättää, ovatko alueen maankäytölliset intressit sovittavissa yhteen ilman kaavaa. Jos ovat, tämä suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytys täytyisi ja

³¹⁴ Tällöin sietokynnykseksi muodostuu lähinnä NaapL 17.1 §:n kohtuuton raskaus. Jälkikäteisvalvontaan palataan jäljempänä, luvussa 3.3.

³¹⁵ MRL:ssä säädetään erittäin väljästi kunnan tarpeesta laatia kaava, joka osoittaa kunnalle annettua laajaa harkintavaltaa (MRL 39 § yleiskaavan osalta, MRL 50 § (204/2015), asemakaavan osalta).

³¹⁶ MRL 135 § koskee asemakaava-alueella tapahtuvan rakentamisen rakennuslupaharkintaa. Kieltoon olla rakentamatta niin, että rakennus haittaisi naapurikiinteistön sopivaa rakentamista, viitataan kuitenkin myös MRL 136 §:ssä (rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella) ja MRL 137 §:ssä (rakennusluvan erityiset edellytykset suunnitteluarvealueella).

³¹⁷ Ks. myös KHO 5.3.2015 t. 628 ja KHO 2013:183 Erona kaavoitusharkintaan, suunnittelutarveharkinnassa on kyse pääosin laillisuusharkinnasta.

hakemus tulisi tämän vaatimuksen osalta myöntää. Ristiriitaisia intressejä voi kuitenkin ilmetä ajan kuluessa, esimerkiksi lähialueen kiinteistöissä tapahtuvien omistajanvaihdosten taikka kunnan kehityksen myötä.

Kuusiniemen mukaan kaavoittamattomalla alueella ja muun kuin asuinkäytössä olevan kiinteistön kohdalla niin kutsuttu aikaprioriteettisuoja, eli aloitetun toiminnan suojaaminen myöhempien muutosten vaikutuksilta, ei ole yhtä vahva kuin kaavoitetulla alueella. Hän kuitenkin painottaa samassa yhteydessä, että kiinteistön käytön ennustettavuudelle tulee antaa merkitystä.³¹⁸ Pitkäaikaisen asumattoman kiinteistön käyttö johonkin tarkoitukseen, joka ei ole vaikutuksille herkkä, voisi *Kuusiniemen* esittämien näkemysten mukaan synnyttää tuulivoimakiinteistön haltijalle suojattavan perustellun oletuksen lähialueen käytöstä ja näin ollen oikeuden kiinteistön jatkuvaan käyttöön tuulivoimatoimintaan.³¹⁹ Luottamuksensuoja suojaisi tällöin tuulivoimakiinteistön omistajaa tai haltijaa ulkopuolisilta yksityisiltä tahoilta, vaikkakin suoja on heikompi kuin kaavoitetulla alueella.³²⁰ Aiemmin laista ilmennyt aikaprioriteettisuoja on NaapL 17.2 §:n sanamuodon muutoksen jälkeen lievennetty, mutta toimintaan tulisi voida puuttua aikaprioriteetin vastaisesti ainoastaan poikkeustilanteissa.³²¹ Nykyisen lainkohdan mukaan ”rasituksen syntyminen alkamisajankohta” on yksi huomioon otettava seikka kohtuutonta räsitusta arvioitaessa.³²²

Sanotun perusteella tuulivoimaloita tulisi voida rakentaa suunnittelutarveratkaisun nojalla laajoille asumattomille alueille, kuten maa- ja metsätalouskäytössä oleville alueille ilman jälkikäteisten rajoitusten riskiä.³²³ Samankaltaisesti vaikuttaisi olevan

³¹⁸ *Kuusiniemi* 1992, s. 643 ja 674. Ks. myös *Hollo* 2009, s. 432.

³¹⁹ *Kuusiniemi* 1992, s. 673.

³²⁰ Kaavojen aiheuttamasta luottamuksensuojan moniulotteisuudesta ks. *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014 s. 66-70.

³²¹ *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 118. Ks. myös *Ympäristöoikeus / Kumpulainen* 2013, s. 1373. Kuten *Kuusiniemi* toteaa, aikaprioriteetin tarkoitus on ollut suojata kiinteistön käyttäjää odottamattomilta naapurikiinteistön käytön muutoksilta (*Kuusiniemi* 1992, s. 670).

³²² Ympäristönsuojelulainsäädäntöä uudistettaessa vuonna 2000, nimenomainen aikaprioriteettisääntö poistettiin NaapL 17.2 §:stä, lakimuutoksella 4.2.2000/90. Kun tarkoitus NaapL 17 §:n muutoksella ei esitöiden mukaan ollut muuttaa oikeustilaa (HE 84/1999 vp, s. 122), en katso, että odottamattomat muutokset tuulivoimalan naapurikiinteistön käytössä tulisi antaa vaikuttaa olennaisesti, toiminnanharjoittajan kannalta kohtuuttomasti tuulivoimalan toimintaan.

³²³ Ks. myös YM 4/2012, s. 27.

ajateltu myös KHO:n ratkaisussa 18.5.2015 t. 1272. Siitä on pääteltävissä, että maa- ja metsätaloustaloustalouden tarkoitettuna kiinteistön käytölle ei aiheudu liiallisia meluvaikutuksia, vaikka tuulivoimalat sijoittuisivat erittäinkin lähelle naapurikiinteistön rajaa.³²⁴ Tämän perusteella voisi myös katsoa, että aloitettuun tuulivoimatoimintaan ei ole syytä puuttua meluhaittojen takia, mikäli voimaloiden lähialue on maa- ja metsätaloustaloustaloudessa tai muuten asumaton. KHO:n muutoin suunnittelutarveratkaisujen käyttöä huomattavasti rajoittava kanta kuitenkin antaa aiheutta olettaa, etteivät tämän rakennuslupia koskevan ratkaisun perustelut ole suoraan sovellettavissa suunnittelutarveharkintaan.

Tuulivoimakiinteistön lähialueella sijaitsevan maa- ja metsätaloustaloustalouden kiinteistön käyttötarkoitusta suojatessa on kyse kahden elinkeinonharjoittajan intressien ristiriidasta. Tällöin ei ole syytä antaa kummallekaan maanomistajalle erityistä suojaa, mikäli molempia elinkeinoja pystytään harjoittamaan jatkossakin. Erona asuinkäytössä oleviin kiinteistöihin tällöin on, ettei suojattavaa erityistä oikeushyvää, kuten asumista tai terveyttä, esiinny. Näin ollen voi päätellä, että tuulivoimakiinteistön lähialueen käyttötarkoituksella on huomattava merkitys sille, voiko toiminnanharjoittaja luottaa tuulivoimatoiminnan jatkuvuuteen. Oletettavasti lähialueella kaavoitettu, mutta toteuttamaton asuinkiinteistö, taikka rakentamaton asuinrakennukselle tarkoitettu rakennuspaikka, voivat olla esteenä tuulivoimatoiminnan jatkuvuudelle jos tuulivoimala aiheuttaisi liiallisia meluvaikutuksia myöhemmin pystytettävän asuinrakennuksen käytölle.³²⁵ Kun maankäyttö on ratkaistu viranomaisen päätöksellä, niin asuinrakennusta kuin tuulivoimalaakin koskevan päätöksen hakijan luottamusta lupiensä pysyvyyteen tulisi suojata luottamuksensuojan periaatteen mukaan.³²⁶

³²⁴ KHO 18.5.2015 t. 1272, s. 10. Lähin tuulivoimala sijaitsi 50 metrin päässä maa- ja metsätaloustaloustalouden kiinteistön rajasta.

³²⁵ MRL:n rakentamiselle asetetut vaatimukset voivat osittain rajoittaa sitä, minkälaista rakentamista tuulivoimakiinteistön lähialueelle voi suunnitella. Lähialueelle tuulivoimalan pystyttämisen jälkeen aloitetun rakennushankkeen tulee täyttää muun muassa MRL:n ja TSL:n asettamat sopivaa rakennuspaikkaa sekä meluntorjuntaa ja ääniolosuhteita koskevat vaatimukset (MRL 142 § ja 117 f §, TSL 7 luku). Ks. toiminnan läheisyyteen sijoitettavasta rakentamisesta *Hollo* 2001, s. 25.

³²⁶ *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 67.

3.3 Puuttumismahdollisuudet toiminnassa olevaan voimalaan ympäristönsuojelulain nojalla

3.3.1 Ympäristönsuojelulain valvontajärjestelmän lähtökohkia

Seuraavaksi käsitellään tutkielman lopuksi niitä eri vaihtoehtoja, joita YSL tarjoaa tuulivoimatoimintaan puuttumiselle voimalan tuotantovaiheessa. Luvussa 3.2 käsiteltiin maankäytön suunnitteluvaihtoehtojen merkitystä maankäytöllisten kiistojen ratkaisuun. YSL:n jälkivalvontatoimenpiteet ovat nähdäkseni ne todennäköisimmät menettelyt, jotka yllä viitatuissa maankäyttökiistoissa voivat tulla sovellettaviksi jos tuulivoimatoiminnan rajoittamiseen katsotaan olevan syytä. Tarkastelu keskittyy ainoastaan YSL:n mukaisiin valvontatoimiin lain toimiessa ensisijaisena teollisen toiminnan immissioita koskevana lakina.³²⁷ Tässä jaksossa ei tehdä erottelua sen välillä, onko tuulivoimatoiminta aloitettu ennen vai jälkeen sen tahon toimintaa, jonka esitetään häiriintyneen tuulivoimamelusta.

Ympäristönsuojelulain perustama ympäristönsuojelujärjestelmä voidaan mieltää epäselväksi, joten tarkoituksena on systemaattisesti esittää ne keinot, jotka voivat tulla vastaan tuulivoimalan toiminnanharjoittajalle. Käsittelyssä hyödynnetään yllä tehtyä oikeustilan kartoitusta ja pohditaan muun muassa eri sääntely- ja ohjausinstrumenttien rooleja jälkikäteisessä toimintaan puuttumisessa.³²⁸ Ennen jälkikäteisvalvontakeinoihin paneutumista on syytä lyhyesti esittää yleisesti YSL:n valvontaan liittyviä lähtökohkia tuulivoimahankkeen näkökulmasta.

³²⁷ YSL:n ensisijaisuus tämän tutkielman aihepiirin kannalta koskee lähinnä ensisijaisuutta suhteessa MRL:n, NaapL:n ja TSL:n sääntelyyn. MRL:n osalta ks. mm. HE 101/1998 vp, s. 105, *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 764, Ympäristöoikeus / *Eeroos* 2013, s. 903 ja 918, *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* 2006, s. 588-594, *Vähähyppä* 2002, s. 58, *Peltokangas* 2001, s. 65, *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 132 ja 199 sekä *Mäenpää* 1992, s. 231-233. TSL:n osalta huomionarvoista on, ettei se YSL:n tapaan suojaa viihtyisyyttä. Terveydensuojeluviranomainen voi antaa terveydensuojelua koskevia yksittäisiä määräyksiä TSL 51 §:n (553/2014) nojalla, mutta lainkohdassa asetetaan TSL:n mukaiset kiellot ja määräykset toissijaisiksi ympäristölupamääräyksiin nähden. Ks. myös HE 84/1999 vp, s. 55-56, HE 42/1994 vp, s. 33 ja Ympäristöoikeus / *Kumpulainen* 2013, s. 1335.

³²⁸ Tutkielman tavoitteen toteuttamiseksi tuulivoimahankkeen suunnitteluvaiheessa sovellettavat säännökset jäävät pienemmälle huomiolle.

Tuulivoimatoiminta ei kuulu ympäristölupaa automaattisesti vaativiin toimiin, vaan tuulivoimahankkeen ympäristöluvanvaraisuus tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti.³²⁹ Ympäristöluvan tarve voi tulla tuulivoimaloille ajankohtaiseksi YSL 27.2 § 3 kohdan mukaan jos toiminnasta saattaa aiheutua NaapL 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.³³⁰ Jo mahdollisuus kohtuuttoman rasituksen aiheuttamiselle synnyttää siis luvan tarpeen.³³¹ Arvioinnissa tule kyseeseen immissioajattelun mukainen rasituksen sietokynnys, eli milloin vaikutus lähialueella ylittää sen, mikä tulee sietää tai sallia.³³² Melua käsitellään *Hollon* mukaan terveysvaikutuksena, jolloin ympäristönsuojelulainsäädäntöä tulisi tulkita ja soveltaa terveydensuojelun lähtökohdista.³³³

Ympäristölupaa ei saa myöntää YSL 49.1 § 5 kohdan mukaan, mikäli toiminta aiheuttaa NaapL 17.1 §:n tarkoittamaa kohtuutonta rasitusta, jota ei voi estää lupamääräyksin. Viime kädessä luvan tarpeen arvioi lupaa valvova viranomainen, joka tuulivoimaloille myönnettävien ympäristölupien osalta on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen³³⁴, mutta luvan tarpeen selvittäminen on toiminnanharjoittajan vastuulla³³⁵. Ympäristöluvan lupamääräysten avulla rajoitetaan toiminnan haitallisia ympäristövaikutuksia (YSL 52 §). Lupamääräykset voivat olla toiminnanharjoittajalle yhtä merkityksellisiä kuin luvan puhdas myöntäminen tai hylkääminen.³³⁶ Lupamääräysten noudattamista valvotaan YSL 62 §:n mukaisten seuranta- ja tarkkailumääräysten nojalla.

³²⁹ Ympäristöluvanvaraiset toiminnot luetellaan YSL:n liitteissä 1 ja 3, ja rekisteröitävät toiminnot lain liitteessä 2.

³³⁰ NaapL:n tarkoittaman rasituksen poistamista voidaan vaatia myös siviilivaateena (NaapL 20 § (90/2000)). Mikäli kyse on ympäristöluvanvaraisesta tai YSL:n mukaan ilmoituksenvaraisesta toiminnasta, YSL:n mukaiset menettelyt ovat ensisijaisia suhteessa NaapL:n menettelyihin (ks. HE 214/2013 vp, s. 15). Siviiliprosessissa ratkaistavia vaateita ei käsitellä tässä tutkielmassa.

³³¹ Tyypillisinä kohtuuttomina rasituksina, jotka yleisesti voivat edellyttää ympäristölupaa, on katsottu muun muassa melu- ja hajuvaikutukset (HE 84/1999 vp, s. 57, uudessa ympäristönsuojelulaissa ei muutettu aiemman ympäristönsuojelulain sisältöä ja tarkoitusta tältä osin).

³³² Ympäristölupa korvaa aiemmin käytössä olleen NaapL:n nojalla myönnetyn immissioluvan, eikä ympäristölupaa säädettäessä ollut tarkoitus muuttaa harkintaa tai myöntämisedellytyksiä, vaan NaapL:n aiempi tulkinta- ja soveltamiskäytäntö ohjaa nykyistään ympäristölupaharkintaa (Ympäristöoikeus / *Kumpula* 2013, s. 1372).

³³³ *Hollo* 2004, s. 346.

³³⁴ Ks. YSL 22 §.

³³⁵ *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 182.

³³⁶ Ympäristön pilaantumisen ja terveysvaikutusten estämisen lisäksi määräykset ja erityisesti niiden taloudelliset seuraukset voivat vaikuttaa olennaisesti luvanvaraiseen toiminnan edellytyksiin (*Warsta* 2008b, s. 16). Ks. myös *Nyholm* 2015, s. 60.

Lähtökohtana YSL:ssa on toiminnan suunnittelu niin, ettei haitallisia vaikutuksia esiinny, mikä samalla mahdollistaa toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun.³³⁷ Suunnittelu ei aina ole riittävä väline haitallisten vaikutusten estämiseksi, joten joustavien valvontakeinojen käyttö on katsottu tarpeelliseksi. Toiminnalle voidaan ennakkovalvonnan lisäksi asettaa jälkikäteen uusia rajoituksia, mikäli toiminnan vaikutukset osoittautuvat haitallisiksi ympäristölle tai ihmisten terveydelle.³³⁸

Tarkastelu keskittyy seuraavissa alaluvuissa niihin erityistilanteisiin, joissa puututaan viranomaispäätösten pysyvyyteen muuttamalla jollakin tapaa ympäristönsuojeluviranomaisen tuulivoimamelun valvontaa. Pysyvyyden muuttamisella tarkoitetaan tässä niin valvonnan aloittamista kuin jo soveltuvan valvonnan muuttamista. Tarkastelu lähtee liikkeelle kevyimmästä valvontamuodosta, eli yksittäisestä ympäristönsuojelumääräyksestä, ja siirtyy tämän jälkeen hallinnollisesti rankempiin muotoihin, eli ympäristöluvan vaatimiseen ja muuttamiseen.³³⁹ Painopiste tarkastelussa on tilanteissa, joissa tuulivoimalalle ei ole ennakolta haettu tai vaadittu ympäristölupaa. Etenkin yllä esitetty muuttuva oikeustila ja selvitys maankäytössä tapahtuvien muutosten vaikutuksesta jälkikäteisiin rajoitustoimiin tarjoavat tälle näkökulmalle hedelmällisiä tutkimuksellisia ongelmia.

3.3.2 Ympäristönsuojelulain yksittäiset määräykset ja hallintopakko jälkivalvontakeinoina

Tässä luvussa käsitellään niitä YSL:n menettelyjä, jotka voivat tulla sovellettaviksi tuulivoimalan meluvaikutusten rajoittamiseen tilanteessa, jossa hankkeella ei ole ennestään ympäristölupaa. Tarkastelussa ei pyritä täydelliseen kattavuuteen jälkivalvontatoimien esittämisessä, vaan keskitytään vain tuulivoimalahankkeen kannalta keskeisiin vaihtoehtoihin. Ympäristönsuojelulain valvonta- ja

³³⁷ Ympäristöoikeus / *Kumpul* 2013, s. 1366, *Utter* 2007, s. 288.

³³⁸ *Utter* 2007, s. 290. Ks. myös Ympäristöoikeus / *Kuusiniemi* 2013, s. 81.

³³⁹ Myös ympäristöluvan peruuttaminen on katsottava viranomaispäätösten pysyvyyteen puuttumisena. Luvan peruuttaminen on kuitenkin poikkeuksellista, eikä sitä ole oikeuskäytännön perusteella vielä hyväksytty yhdessäkään tapauksessa (tutkimusmateriaalissa yhdessä tapauksessa käsiteltiin ympäristöluvan peruuttamista, (Vaasan HaO 4.9.2014 nro 14/0270/2), mutta HaO ei katsonut peruuttamisen edellytysten täyttyneen). Tässä tutkielmassa ei tätä tarkemmin käsitellä luvan peruuttamista.

hallintopakomenettelyihin luetaan uuden hallintomenettelyn aloittaminen (YSL 18 luku) sekä lainvoimaisen ympäristöluvan muuttaminen ja peruuttaminen (YSL 9 luku). Näiden soveltamisala riippuu siitä, onko toiminnalle jo olemassa ympäristölupa sekä siitä, millä perusteilla toiminta katsotaan YSL:n vastaiseksi. Toimintaa, joka ei ole ennakkovalvonnan piirissä, valvotaan YSL 18 luvun mukaisen jälkivalvonnan ja hallintopakon avulla.³⁴⁰ Tässä luvussa käsitellään YSL 18 lukuun sisältyviä yksittäisen määräyksen antamista ja rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista viranomaisen toimesta.

Muun muassa haitasta tehdyn ilmoituksen perusteella viranomaisen on tarkastettava tai muuten selvitettävä ilmoitettu toiminta.³⁴¹ Sama koskee tilanteita joissa ympäristönsuojeluviranomaisella on syytä olettaa, että toiminnasta aiheutuu terveyshaittaa tai muuta merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa (YSL 169 §). Kevyimpänä hallintopakomenettelyinä YSL tarjoaa ympäristönsuojeluviranomaiselle mahdollisuuden antaa tarkastuksen nojalla ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalle toiminnalle, johon ei vaadita ympäristölupaa, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarpeellisen yksittäisen määräyksen (YSL 180 §). Pilaantuminen tai sen vaara tulee tarkastuksen yhteydessä selvittää ja kohdentaa oikeaan toiminnanharjoittajaan.³⁴²

Määräyksen antamismenettelyn laukaisee toiminnan immissio tai vaikutus, eikä soveltaminen edellytä minkään erityisen velvollisuuden rikkomista.³⁴³ YSL 180 § tulee sovellettavaksi silloin, kun kyseistä ympäristön pilaantumista ei voida rajoittaa muulla lainsäädännön mahdollistavalla keinolla, ja kun ympäristön pilaantuminen ilman määräyksen antamista johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen.³⁴⁴ Tätä lainkohtaa ei ole vielä sovellettu tuulivoimaloihin tuomioistuinkäsittelyissä, mutta sen soveltamisessa

³⁴⁰ Ympäristöoikeus / *Kumpul* 2013, s. 1536.

³⁴¹ YSL 169 §. Haittatilanteissa haitankärsijän tulisi ensisijaisesti ottaa yhteyttä toiminnanharjoittajaan. Toimivaltainen viranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, mutta mahdollisesti terveydensuojelu- tai rakennusvalvontaviranomainen. *Ymparisto.fi > Vastuut meluasioista* (14.7.2015). Joissain määrin toimivaltaisen viranomaisen valinta voi olla epäselvä ja viranomaistoiminnassakin toimivalta voi välillä johtaa päällekkäisyyksiin (*Nyholm* 2015, s. 50).

³⁴² HE 84/1999 vp, s. 87-88 (uudessa ympäristönsuojelulaissa ei muutettu aiemman ympäristönsuojelulain sisältöä ja tarkoitusta tältä osin).

³⁴³ *Nyholm* 2015, s. 53.

³⁴⁴ Ks. myös *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 339.

tuulivoimameluun voi odottaa ongelmia ilmenevän sen määrittelemisessä, milloin meluarvot katsotaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavina siinä määrin, että toiminnalle on perusteltua rajoittaa yksittäisin määräyksin. Esimerkiksi jälkivalvontasian vireille saattaminen sitomattomien suunnitteluohjeiden poikkeuksellisen ja vähäisen ylittymisen perusteella voisi toiminnanharjoittajan kannalta olla kohtuuton suhteessa ylittymisen asteeseen. Kuitenkaan säännöksen soveltamismahdollisuutta ei tulisi vähätellä. Kyseisen lainkohdan nojalla annetun määräyksen tehostamiseksi ei saa asettaa uhkasakkoa, teettämisuuhkaa tai keskeyttämisuuhkaa (YSL 184 §), joten YSL 180 § ei ole hallintopakkomenettely.³⁴⁵

Näiden yksittäisten määräysten koskiessa toimintaa, jota ei rajoita muut YSL:n valvontakeinot kuten ympäristölupa, tulevat muut jälkivalvontakeinot sovellettaviksi YSL 180 §:ään nähden ensisijaisesti. Mikäli haittailmoituksen tarkistuksessa ilmenee, että toiminta on YSL:n tai sen nojalla annettujen määräysten tai säännösten vastaista, ympäristönsuojeluviranomainen voi YSL 175 §:n nojalla ja tarvittaessa hallintopakkokeinoin määrätä toiminnanharjoittaja selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset, tai kieltää tätä jatkamasta säännösten vastaista menettelyä.³⁴⁶ Ero YSL 180 §:ään on, että YSL 175 §:n mukainen hallintopakkomenettely voidaan panna vireille vain, jos toimintaa epäillään yksilöidyn velvoitteen (lainkohdan, säännöksen tai määräyksen) vastaiseksi.³⁴⁷ Vireillepano-oikeus on sekä YSL 175 §:n että YSL 180 §:n nojalla tehtyjen valvontatoimien kohdalla valvontaviranomaisen lisäksi muun muassa asianosaisella, eli sillä jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea (YSL 186 §).³⁴⁸

Tilanteissa, joissa tuulivoimalalle ei ole voimassa olevaa ympäristölupaa, meluvaikutusten rajoittamistoimenpiteitä voitaisiin haitankärsijän toimesta panna

³⁴⁵ *Nyholm* 2015, s. 45.

³⁴⁶ Lisäksi viranomaisen voi määrätä toiminnanharjoittajan palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta, taikka muulla tavoin määrätä toiminnanharjoittajan täyttämään velvollisuutensa (YSL 175 § ja 179 §). Nämä mahdollisuudet näen vähemmän todennäköisinä tuulivoiman meluvaikutusten häiriötilanteissa kuin yllä mainitut kiello- ja selvittämismääräykset. YSL 181 § mahdollistaa lisäksi toiminnan keskeyttämisen, mutta soveltuu ainoastaan poikkeustilanteissa, eikä sen lähempi tarkastelu tässä yhteydessä ole perusteltua. Ks. YSL 181 §:n soveltamisesta lähemmin *Nyholm* 2014. Uhkasakkolain soveltamisesta ks. *Ympäristöoikeus / Kumpula* 2013, s. 1541.

³⁴⁷ *Nyholm* 2015, s. 44.

³⁴⁸ *Ympäristöoikeus / Kumpula* 2013, s. 1551.

vireille YSL 175 §:n menettelyllä vedoten sekä NaapL 17.1 §:n rikkomiseen että ääniympäristön laatua koskevaan vaatimukseen (YSL 142 §) taikka ympäristön pilaantumisen yleiseen torjuntavelvollisuuteen (YSL 14 §).³⁴⁹ Hallintomenettelyn vireillepano ei kuitenkaan vaadi, että vireillepanija pystyy yksilöimään menettelyn oikeudelliset perusteet. Joten haitankärsijän pannessa menettelyn vireille, ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi jää harkita, millä oikeudellisella perusteella toiminta on lainvastainen, mikäli meluvaikutukset todetaan liiallisiksi.³⁵⁰ YSL 175 §:n mukaisen hallintopakkomenettelyn soveltamiskynnyksen ollessa muun muassa NaapL 17.1 §:n kohtuuttoman rasituksen aiheutuminen, YSL 180 §:n soveltamisalan tulisi sisältää tätä lievemmät haittatilanteet ja tämän voidaan käytännössä katsoa tarkoittavan naapuruston immissioiden sietokynnyksen olevan NaapL:n tarkoittamaa kohtuutonta rasitusta vähäisempi haitta.³⁵¹

Yllä käsitellyn tuulivoimamelusääntelyn ja -ohjeistuksen mahdollinen käyttäminen jälkivalvontamenettelyjen perustana herättää mielenkiintoisia tulkintakysymyksiä määriteltäessä YSL 175 §:n soveltamistilanteita. YSL 175 §:ää sovelletaan siihen, ”joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä” (YSL 175 §).³⁵² Tämän tutkielman kannalta merkillepantavaa on etenkin ilmaisu ”lain nojalla annettu säännös”. Kuten yllä käsitelystä ilmenee, ympäristöministeriön tuulivoimasuunnitteluopas ja sen esittämät tuulivoimamelun suunnitteluohjeavrot eivät ole oikeudellisesti sitovia. Niitä ei myöskään voida pitää YSL:n nojalla

³⁴⁹ NaapL 20 §:n ja YSL:n välisestä suhteeseen liittyy joitain epäselvyyksiä, mutta YSL:n mukaisessa menettelyssä vaikuttaa kuitenkin voivan vaatia NaapL 17.1 §:n mukaisen kohtuuttoman rasituksen lopettamista (ks. esim. *Nyholm* 2014, s. 38 ja *Ympäristöoikeus / Kumpulainen* 2013, s. 1544). Sekä YSL 142 §:ssä että YSL 14 §:ssä on asetettu tavoitteeksi välttää terveyshaittaa tai muuta merkittävää lain tarkoittamaa ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. YSL:n esitöiden mukaan ääniympäristön laadun tavoittelua koskevan YSL 142 §:n säätämislähtökohtana on ollut tarkoitus suojata yleisön terveyttä, sekä muun ympäristön pilaantumisen osalta asettaa soveltamiskynnykseksi *merkittävä* pilaantuminen (HE 214/2013 vp, s. 146). Sanamuotojen ollessa sekä YSL 142 §:ssä että YSL 14 §:ssä samat, tulee niitä soveltaa lähtökohtaisesti samoin edellytyksin. Huomionarvoista on myös, että YSL 180 §:n nojalla annettu yksittäinen määräys on YSL 175 §:n tarkoittama määräys, jonka noudattamista voidaan valvoa hallintopakkokeinoin (*Nyholm* 2015, s. 64).

³⁵⁰ Hallintomenettelyn vaatimusten perusteista ks. *Mäenpää* 2013, s. 346. Vaikka oikeusperusteita vaatimuksilleen ei ole tarpeen esittää, perustelemattomia vaatimuksia ei ole tarpeen käsitellä (*Ympäristöoikeus / Kumpulainen* 2013, s. 1552).

³⁵¹ Ks. *Nyholm* 2015, s. 48.

³⁵² YSL 179 §:n viranomaisen toimivaltasäännöksessä viitataan samansuuntaisesti lain ja sen nojalla annetun säännöksen ja määräyksen rikkomiseen.

annettuina säännöksinä, sillä opas ei perustu YSL:ssa annettuun sääntelynantovaltuuteen.³⁵³

Koska opasta ei voida pitää YSL:n nojalla annettuna säännöksenä, YSL 175 §:n mukaista hallintopakkomenettelyä ei tulisi voida panna vireille yksinomaan sillä perusteella, että toiminnassa ylitetään tuulivoimasuunnitteluoppaan melun suunnitteluohjearvot. Valtioneuvoston melupäätös sen sijaan on YSL 142.2 §:n tarkoittama ympäristölaatuvaatimus³⁵⁴, joten valtioneuvoston melupäätöksen vastaiset meluvaikutukset voivat suoraan YSL 175 §:n nojalla johtaa hallintopakkotoimiin. Myös tuulivoimameluasetuksessa esitetyt ohjearvot ovat oikeudelliselta luonteeltaan samanlaiset kuin valtioneuvoston melupäätös³⁵⁵ ja mahdollistavat hallintopakkomenettelyn vireillepanon asetuksen asettamien ohjearvojen ylittävien meluvaikutusten rajoittamiseksi.

Koska valtioneuvoston melupäätöksen oikeudellinen luonne on tuulivoimasuunnitteluoppaasta eroava, valtioneuvoston melupäätöksen ja tuulivoimasuunnitteluoppaan meluohjearvojen välille asettuvat meluvaikutukset tulisi arvioida tapauskohtaisesti terveyshaitan tai merkittävän ympäristön pilaantumisen lähtökohdista. Lisäksi kun otetaan huomioon, että YSL 175 §:n sanamuoto aiemmin voimassa olevassa laissa (vanha YSL 84 §) kuului ”joka rikkoo tätä lakia, sen nojalla annettua *asetusta* tai määräystä” (kursivointi tässä), eikä uudistetun ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan lainkohdan tarkoitusta ollut tarkoitus muuttaa, ei lainkohdan tulisi jatkossakaan kattaa viranomaisten antamia sitomattomia ohjeita.³⁵⁶

³⁵³ Vanhassa ympäristönsuojelulaissa (86/2000, kumottu uudella ympäristönsuojelulailla 527/2014), oli säännös, jonka nojalla ympäristöministeriölle annettiin mahdollisuus antaa yleisiä ohjeita lain täytäntöönpanemiseksi (vanha YSL 117 §). Lain esitöiden mukaan näillä ohjeilla ei olisi oikeusvaikutuksia (HE 84/1999 vp, s. 99). YM:n antama tuulivoimasuunnitteluopasta voitaisiin pitää tällaisena vanhan ympäristönsuojelulain antamana ohjeena YSL:n täytäntöönpanemiseksi, mutta tämä ei muuttaisi ohjeen oikeusvaikutuksen puuttumista. Lisäksi oppaan on antanut ministeriön rakennetun ympäristön osasto, ja koskee YSL:n lisäksi laajasti muunkin lainsäädännön soveltamista, joten opasta ei voida pitää pelkästään YSL:n täytäntöönpanemista ohjaavana.

³⁵⁴ HE 214/2013 vp, s. 147.

³⁵⁵ Asetus annettiin YSL 142 §:n valtuutuksen nojalla (Tuulivoimameluasetuksen perustelumuuisto, s. 1).

³⁵⁶ HE 214/2013 vp, s. 160.

Tässä luvussa käsitellyistä lainkohdista voi selvennyksenä todeta, että YSL 180 § soveltuu ainoastaan tuulivoimatoimintaan, jolle ei ole vaadittu ympäristölupaa. YSL 175 § taas soveltuu sekä tilanteissa, joissa lupaa on vaadittu että tilanteissa, joissa sitä ei ole vaadittu. YSL 175 §:n mukainen määräys voidaan antaa, jos jotakin velvoitetta (laista tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen asettamaa) on laiminlyöty ja YSL 180 § puolestaan soveltuu tilanteissa, joissa toiminnan vaikutukset aiheuttavat ympäristön pilaantumista ilman velvollisuuksien laiminlyöntiä. Vaikka menettelyt voidaan panna vireille haitankärsijän ilmoituksesta, määräysten antaminen vaatii viranomaisen toimittamaa tarkistusta tai selvitystä.

3.3.3 Ympäristöluvan vaatiminen toiminnassa olevalle tuulivoimatoiminnalle

Tässä luvussa tarkastellaan ympäristöluvan pääsääntöisestä ennakkovalvontaluonteesta poikkeavaa jälkikäteistä ympäristöluvan vaatimista.³⁵⁷ YSL 18 luvussa ei ole nimenomaista mainintaa siitä, että toiminnanharjoittaja voidaan jälkivalvontakeinona velvoittaa hakemaan ympäristölupaa. Sen sijaan jos viranomainen katsoo, että haittaa aiheuttavalle tuulivoimatoiminnalle olisi tullut hakea ympäristölupaa YSL 27.2 § 3 kohdan nojalla, YSL 175 § oikeuttaa viranomaisen määräämään toiminnanharjoittaja hakemaan lupaa.³⁵⁸ Lupamenettelyyn ja -harkintaan sovelletaan tällöin samoja säännöksiä kuin etukäteen haettavaan ympäristölupamenettelyyn, sillä kyseessä on uusi hallintomenettely.

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti YSL 175 §:n nojalla vaadittua jälkikäteistä ympäristölupaharkintaa erityisesti tuulivoimalan meluvaikutusten näkökulmasta.

³⁵⁷ Ympäristölupaa on vaadittu jälkikäteen tuulivoimatoiminnalle esimerkiksi Luodossa ratkaisussa Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, jossa tuulivoimalan toiminta alkoi vuonna 2006, mutta ympäristölupa myönnettiin ympäristölautakunnan päätöksellä joulukuussa 2012 (Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 6).

³⁵⁸ *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 336, *Hollo* 2001, s. 217, *Nyholm* 2015, s. 59, HE 84/1999 vp, s. 87 (uudessa ympäristönsuojelulaisissa ei muutettu aiemman ympäristönsuojelulain sisältöä ja tarkoitusta tältä osin). Ratkaisussa Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1 asukkaat vaativat (nykyisen) YSL 175 §:n nojalla, että tuulivoimaloille tulisi hakea ympäristölupaa. Hallinto-oikeus katsoi tässä ratkaisussa, ettei ympäristölupaa tarvittu muun muassa sen perusteella, etteivät tuulivoimasuunnitteluoppaan mukaiset ohjeavrot meluselvitysten mukaan ylittyneet. Ympäristölupaa on lisäksi haettava toiminnan alkamisen jälkeen toiminnanharjoittajan toimesta, mikäli ympäristöluvan aiemmin saanutta toimintaa muutetaan olennaisesti niin, että toiminnan päästöt tai niiden vaikutukset lisääntyvät. Ks. YSL 29 § (423/2015) ja HE 214/2013 vp, s. 103.

Tarkastelu keskittyy etenkin ympäristöluvan suhteeseen muihin jälkivalvontatoimiin, ympäristölupaharkinnassa perusteluina käytettäviin lähteisiin, sekä jälkikäteen vaaditun luvan vaikutuksiin toiminnanharjoittajalle.

Haitankärsijän tuulivoimamelua koskevan ilmoituksen johdosta vaadittu ympäristölupa perustuisi mitä todennäköisimmin väitteeseen, että tuulivoimamelu aiheuttaa haitankärsijälle kohtuutonta räsitusta. Ilmoituksen johdosta viranomaisen on selvitettävä asia, jotta tämä voi arvioida luvan tarpeen.³⁵⁹ Tällöin huomioon otettavaksi voi tulla yllä luvussa 3.2 käsitellyt kysymykset esimerkiksi siitä, miten tuulivoimalatoiminnan käynnistymisen jälkeiset olosuhteiden muutosten, kuten maankäytössä tapahtuneiden muutosten, tulisi vaikuttaa kohtuuttomuusharkintaan. Mikäli ympäristölupaa haetaan ensisijaisesti meluvaikutusten hallitsemiseksi, eivätkä melumääräykset luvassa poikkeaisi voimassa olevasta ohjeistuksesta tai suunnitellusta tasosta (mahdollisesti kaava-, suunnittelutarveratkaisu- tai rakennusluvassa vaaditusta), ympäristölupaa ei välttämättä tarvittaisi. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin tätä väittämää.

Ottaen huomioon YSL 175 ja 180 §:ien tarjoamat mahdollisuudet antaa yksittäisiä määräyksiä, melurajoituksista määrääminen ympäristöluvassa toistamalla olemassa olevan ohjeistuksen sisältö lupamääräysten muodossa voitaisiin katsoa turhaksi, aiheuttaen aiheettomia kustannuksia sekä toiminnanharjoittajalle että viranomaiselle.³⁶⁰ Lupamääräyksissä voitaisiin mieluummin tarpeen vaatiessa vain hyödyntää mahdollisuutta edellyttää annettuja ympäristönsuojeluvaatimuksia tiukempia immissioarvoja, mikäli viranomainen katsoo sen yksittäistapauksessa tarpeelliseksi luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi.³⁶¹ Koska valtioneuvoston melupäätös ja tuulivoimameluasetuksen meluohjeavot ovat täytäntöön pantavissa YSL 175 §:n nojalla, ympäristöluvan tarpeen tulisi syntyä ainoastaan

³⁵⁹ Tarkistukseen sovellettaisiin tällöin ympäristöministeriön antamia melunmallinnus ja -mittausohjeita (YM 2-4/2014).

³⁶⁰ Ks. *Warsta* 2008b, s. 39 ja 7. Ks. ohjeistusten ja määräysten suhteesta lupamenettelyihin, *Ympäristöoikeus / Kumpulainen* 2013, s. 1348.

³⁶¹ YSL 70 §:ssä säädetään lupamääräysten ja valtioneuvoston asetusten suhteesta, eli milloin asetuksia tiukempia vaatimuksia saa asettaa ympäristölupamääräyksissä.

poikkeustilanteissa. Tästä ympäristöluvan poikkeusluonteesta on esiintynyt epäselvyyttä viranomaistasolla.³⁶²

Ympäristöluvan tarvetta pohtivan viranomaisen harkinnassa on, tarvitseeko voimaloiden melupäästöjä rajoittaa maankäytön ja rakentamisen suunnitteluvaiheessa sovellettuja ohjearvoja enemmän, jotta varmistettaisiin naapureille koituvan kohtuuttoman rasituksen välttäminen. Mahdollisuus kohdistaa yksittäisiä ympäristönsuojelumääräyksiä ja hallintopakkoja tuulivoimalan toiminnanharjoittajaan YSL 18 luvun perusteella vähentää ympäristöluvan tarvetta etenkin tuulivoimameluasetuksen voimaantulon jälkeen.³⁶³ Mikäli tuulivoimalan suunnitteluvaiheen selvitykset eivät osoita, että mitkään ohjearvoista tulevat ylittymään, katson, ettei myöskään ole aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan NaapL:n 17.1 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta. Näin ollen ympäristöluvan tarvekin väistyy.³⁶⁴

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin ratkaisu Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, jossa meluraja-arvojen asettamisessa sovellettiin mallikelpoisesti tapauskohtaista harkintaa. Ratkaisussa yhdelle voimalalle oli myönnetty ympäristölupa kuusi vuotta sen jälkeen kun voimalan toiminta oli käynnistynyt, eli kyseessä oli jälkikäteen vaadittu ympäristölupa. Melumääräyksiin sisältyi rajoitus voimalan toimintatehoon kesäkuukausina, jonka mukaan voimalaa sai 1.6.–31.8. välisenä aikana käyttää korkeintaan 6 m/s tuulennopeutta vastaavalla teholla silloin, kun tuulen suunta oli itäkaakon ja eteläkaakon välillä.³⁶⁵ Tällä määräyksellä ympäristölupaviranomainen otti huomioon ympäristöministeriön tuulivoimasuunnitteluoppaan esittämän

³⁶² Näin esimerkiksi ratkaisussa Vaasan HaO 5.6.2015 nro 15/0154/2, s. 19 (ei lainvoimainen).

³⁶³ *Warsta* 2008a, s. 78-79: ”Jotta [ympäristö]lupaa voitaisiin pitää järkevänä ohjauskeinona, on ohjattavien toimintojen oltava luonteeltaan niin erilaisia, että myös niiden luvat eroavat toisistaan.” Ympäristöluvan vaihtoehtoina voisi olla a) luvantarpeen korvaaminen asetuksella tai b) lupaharkinnan korvaaminen asetuksella. Energiateollisuus r.y.:n jäsenyritysten mukaan normiohjaus olisi lupamenettelyä parempi ratkaisu.

³⁶⁴ Samaan lopputulokseen päädyttiin ratkaisussa Vaasan HaO 30.12.2013 nro 13/0395/1 ja Vaasan HaO 5.6.2015 nro 15/0154/2 (ei lainvoimainen). Jälkimmäisessä tapauksessa huomionarvoista on, että ratkaisevana kohtuuttomuusarvioinnissa hallinto-oikeus piti esitettyjen häiriintyvien kohteiden lupien mukaista käyttötarkoitusta. Koska kolme muutoksenhakijoiden omistamaa lomarakennuksina arvioitua rakennusta eivät olleet rakennuslupien mukaan asumiseen tarkoitettuja, niihin ei ympäristöluvan tarveharkinnassa sovellettu asuinrakennusten ohjearvoja. (Vaasan HaO 5.6.2015 nro 15/0154/2, s. 19 (ei lainvoimainen)).

³⁶⁵ Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 2.

meluohjearvon loma-asutusalueilla, sillä voimalan melumallinnuksen mukaan mainituilla tuulensuunnilla meluvaikutukset loma-asutuksen kohdalla voisi nousta 39 dB:iin tuulen voimakkuuden ollessa 6-9 m/s.³⁶⁶ Viranomainen ei ollut ratkaisussaan toistanut suunnitteluohjearvoissa esittämiä rajoja jatkuvina lupamääräyksinä, vaan rajoitti voimalan toimintaa tavalla, joka ehkäisisi haitallisiksi katsottuja meluvaikutuksia vain siinä määrin kun se on tarpeen ajallisesti alueella oleskelun ja mallinnettujen tuuliolosuhteiden perusteella.³⁶⁷ Ympäristöluvan tarve oli perusteltu, sillä toiminnalle esiintyi tarve rajoittaa melua mallinnettua melutasoa tiukemmin.

Ympäristölupamenettelyn soveltaminen toiminnan käynnistymisen jälkeen synnyttää tuulivoimamelun rajoittamisen osalta tutkimisen arvoisia oikeuslähdeopillisia kysymyksiä, joita tarkastellaan seuraavaksi. Ympäristölupapäätökseen sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleissäännöksiä.³⁶⁸ Koska samat hallinnolliset periaatteet soveltuvat sekä hallintomenettelyyn että hallintolainkäyttöön ja luvussa 2.4.3 on kattavasti käsitelty oikeusohjeiden käyttöä hallintolainkäytössä, tarkastelu pidetään tiiviinä.

Hallintopäätöksissä oikeuslähteiden soveltaminen eroaa ajallisesti hallintoprosessissa annettavaan ratkaisuun siinä, että hallintopäätökseen sovelletaan päätöksentekohetkellä voimassa olevia oikeusohjeita.³⁶⁹ Myös tilanteissa, joissa ympäristölupamenettely on aloitettu tuulivoimalan toimintavaiheen käynnistyttyä, päätöksentekoon sovelletaan päätöksentekohetkellä voimassa olevia oikeusohjeita. Tämä pätee myös, mikäli oikeustilassa olisi tapahtunut muutoksia toiminnan aloittamisen jälkeen.³⁷⁰ Tuulivoimamelun eri oikeuslähteiden soveltaminen

³⁶⁶ Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s.7. Tuulivoimasuunnitteluopas suosittelee 35 dB:n noudattamista loma-asutusalueilla (YM 4/2012, s. 58).

³⁶⁷ Esimerkiksi louhimistoiminnan osalta KHO on myös rajoittanut toimintaa niin, ettei sitä saa harjoittaa 15.6.–15.8. eikä viikonloppuisin (KHO 2004:72).

³⁶⁸ *Mäenpää* 2013, s. 44.

³⁶⁹ Ks. *Mäenpää* 2007, s. 537: Hallintoprosessissahan sovelletaan ”[hallinto]päätöksen laillisuuden arvioinnissaan lakia sellaisena kuin se oli voimassa prosessin kohteena olevaa päätöstä tehtäessä”. Hallintoprosessissa ratkaisujankohdan oikeustila voi siis olla muu kuin ratkaisuun sovellettava oikeustila, eikä hallintoprosessissa lähtökohtaisesti tulisi ottaa huomioon hallintopäätöksen antamisajankohdan jälkeen tapahtuneita muutoksia.

³⁷⁰ Näin on esimerkiksi tehty ratkaisussa Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1. YM:n ohjearvoja ei sovellettu suoraan ympäristöluvan määräyksissä, mutta toimintatehoa rajoitettu tehorojoilla niin, ettei häiritsevää melua synny. Voimala ollut toiminnassa vuodesta 2006, ympäristölupa myönnetty 2013.

toiminnassa olevia voimaloita koskevissa ympäristölupamenettelyissä vaatii hieman lähempää tarkastelua.

Hallintopäätöksenä ympäristölupaharkinnassa voidaan ottaa huomioon lakia alemmanasteiset säännökset ja ohjeet.³⁷¹ Tuulivoimasuunnitteluoppaan suunnitteluohjearvojen oikeudellista luonnetta on käsitelty yllä, ja sama argumentointi soveltuu tähän yhteyteen.³⁷² Suunnitteluohjearvojen tarkoituksena on kuitenkin, niiden sitomattomuudesta huolimatta, tarjota viranomaisille mahdollisuus perustaa päätös objektiivisesti tutkittuihin tosiseikkoihin, joiden arvioimiseen vaaditaan muutakin kuin juridista osaamista. Ohjearvojen esittäminen ympäristöministeriön toimesta on myös tarkoitettu viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi.³⁷³ Tuulivoimasuunnitteluoppaan osalta on esitetty, että siinä ehdotetut suunnitteluohjearvot koskisivat tuulivoimaloiden sijoittamisen suunnittelua ja vain uusia tuulivoimaloita.³⁷⁴ Ohjeessa on kuitenkin pyritty asettamaan se melutaso, joka voidaan katsoa toimivan meluimmission sietokynnyksenä.

Etenkin tuulivoimameluasetuksen salliessa loma-asutuksen osalta korkeammat meluarvot kuin tuulivoimasuunnitteluoppaassa ehdotetut suunnitteluohjearvot, loma-asukkaille voisi katsoa tarjoutuneen mahdollisuus käyttää oppaan ohjearvoja perusteena vedotessaan NaapL 17.1 §:n tarkoittamaan kohtuuttomaan rasitukseen jatkossakin. Tuulivoimatoiminnan käynnistymisen jälkeen voimaan tulleen sitovamman tuulivoimameluasetuksen tulisi kuitenkin voida sivuuttaa tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvot, ellei haitankärsijä pysty esittämään selvitystä siitä, että asetusta korkeammat meluarvot välittömästi aiheuttaisivat tai ovat aiheuttaneet terveyshaittaa tai ympäristön pilaantumista. Asetuksen ohjearvojen mukaisen melutason katsomista kohtuuttoman rasituksen aiheuttavaksi johtaisi

³⁷¹ *Kuusiniemi* (toim.) 2001, s. 239.

³⁷² Argumentoinnista tarkemmin ks. luku 2.4.3 Ei-sitovien suositusten käyttö oikeuskäytännössä.

³⁷³ Ympäristöluvan yhdenvertaisuuden lisäämisestä norminannolla, ks. *Warsta* 2008b, s. 51. Jotta lakia alemmanasteinen norminanto toimisi yhdenvertaisuutta edistävänä, tarvittaisiin myös ohjausta siihen, milloin ja miten ohjeistuksesta saa ja tulee poiketa. Sitomattoman ohjeistuksen antaminen ei itsessään välttämättä johda yhdenvertaisempaan tilanteeseen, jos viranomaiset soveltavat ohjeita eriävin tavoin.

³⁷⁴ Näin toteaa hallinto-oikeus ratkaisussa Vaasan HaO 9.1.2014 nro 14/0001/1, s. 8. Tämä on myös pääteltävissä tuulivoimasuunnitteluoppaassa suunnitteluohjearvojen esittelyssä (YM 2/2014, s. 58).

kestämättömään tilanteeseen, jossa asetuksen säätäminen jäisi käytännössä merkityksettömäksi.

Tutkimusmateriaalin ratkaisujen tarjoamista esimerkeistä viranomaisten asettamista ympäristölupien melumääräyksistä on havaittavissa, että ympäristölupaviranomaiset ovat käyttäneet sekä valtioneuvoston päätöksen meluohjearvoja että tuulivoimasuunnitteluoppaan suunnitteluohjearvoja melumääräysten perusteina. Oikeusohjeiden täytäntöönpano vaihtelee siis eri kunnallisten viranomaisten välillä. Joissain tapauksissa näkee sovellettavan valtioneuvoston melupäätöksen ohjearvoja sellaisenaan, kun taas toisissa on sovellettu ympäristöministeriön suunnitteluohjearvoja muuttamatta niitä, taikka annettu kummastakin ohjeesta poikkeavia määräyksiä.³⁷⁵ Koska kaikilla alueilla ei sovelleta samoja melurajoja, eri alueilla toimivat toiminnanharjoittajat joutuvat eriarvoisiin asemiin.

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti niitä velvollisuuksia, jotka ympäristöluvanvaraisuus tuo mukanaan. Luvanvaraisuudella on toiminnanharjoittajalle useita seurauksia lupamääräysten noudattamisvelvollisuuden lisäksi. Tuulivoimaloita, joille on myönnetty ympäristölupa, koskee YSL:n määräyksistä huomattavasti suurempi osa kuin tuulivoimaloita, joille ei ole vaadittu ympäristölupaa. YSL:n soveltamisala on lähtökohtaisesti kaikki toiminta, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista³⁷⁶, mutta tietyt lain säännökset on kuitenkin säädetty koskemaan ainoastaan luvan- tai ilmoituksenvaraisia toimintoja. Toiminnanharjoittajalle asetetut velvoitteet ovat huomattavasti laajemmat, jos toiminta on todettu ympäristöluvanvaraiseksi.

Tuulivoimatoiminnan kannalta olennaisia lisävaatimuksia voivat tuoda erityisesti BAT-periaate ja lupavalvontasäännökset.³⁷⁷ Tällä hetkellä tuulivoimatuotannolle ei ole annettu BAT-periaatteelle tekniikan tason määritteleviä vertailuasiakirjoja³⁷⁸, mutta

³⁷⁵ Suunnitteluohjearvojen noudattamista on vaadittu ympäristöluvassa esimerkiksi ratkaisussa Vaasan HaO 25.6.2014 nro 14/0212/2 (ei lainvoimainen). Valtioneuvoston melupäätöksen raja-arvoja taas on vaadittu sovellettavaksi esimerkiksi Vaasan HaO:n ratkaisussa 9.1.2014 nro 14/0001/1.

³⁷⁶ HE 214/2013 vp, s. 86-87. Ks. YSL 2 §.

³⁷⁷ Nämä sisältyvät muun muassa YSL 8, 15 ja 168 §§:iin.

³⁷⁸ *Ymparisto.fi > Vertailuasiakirjat eli BREFit aikatauluineen* (6.8.2015).

mikäli näitä annettaisiin, velvoittaisivat ne kaikkia ympäristöluvanvaraisia tuulivoimaloita automaattisesti. Erityisiä resursseja vaativa ero lupavalvonnan alaisten ja lupavalvonnan ulkopuolella olevien toimintojen välillä on tarkkailuvelvollisuuksien täyttäminen (YSL 62 §). Ympäristöluvassa voidaan määrätä tarkkailuvelvollisuuksista, jotka asettavat velvollisuuksia sekä valvontaviranomaiselle että toiminnanharjoittajalle. Säännölliset tarkkailumittaukset sekä YSL 64 §:n mukainen tarkkailusuunnitelma on viranomaisen toimesta tarkistettava. YSL 65 §:n nojalla vaikutuksista haittaa kärsivä asianosainen voi vaatia tarkkailumääräysten muuttamista. YSL 54 §:n mukaan ympäristölupaviranomainen voi lupamääräyksin myös vaatia, että toiminnanharjoittaja esittää uudet melua koskevat selvitykset.³⁷⁹ BAT- ja lupavalvontavaatimusten lisäksi, mikäli asiantuntijavaatimuksista tulevaisuudessa säädetään tarkemmin asetustasolla (YSL 8 §:n nojalla), nämä voivat rajoittaa asiantuntijoiden käyttämistä vain niihin asiantuntijoihin, jotka täyttävät asetetut vaatimukset.³⁸⁰

Jälkikäteen ympäristöluvan vaatiminen tuulivoimatoiminnalle ei siis tulisi olla ympäristönsuojeluviranomaiselle missään tilanteissa automaattista, vaan tapauskohtaista haitankärsijän ilmoituksen tarkistuksessa ja sen vaatimassa selvityksessä saatujen melutasoa koskevien tietojen perusteella. Tutkimusaineiston oikeuskäytännön perusteella ei näytä siltä, että YSL:n muita jälkivalvontamahdollisuuksia kuin ympäristöluvan vaatimista olisi sovellettu. Nämä valvontamahdollisuudet (lähinnä käsitellyt YSL 175 ja 180 §) voitaisiin ottaa useammin huomioon. Etenkin jos haittavaikutukset johtuvat pienistä tai ajallisista häiriötilanteista sen sijaan, että tuulivoimatoiminnalle säännönmukaisesti vaadittaisiin ympäristölupaa, voitaisiin turvautua yksittäisten määräysten antamiseen. Ottaen huomioon ympäristöluvan tuomat liitännäisveloitteet niin ympäristöviranomaisille

³⁷⁹ Lainkohdan mukaan ”[y]mpäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista.” Uuden ympäristölain valmistelutöissä todetaan, että ”[k]äytännössä määräys voisi koskea tietyn ympäristövaikutuksen, esimerkiksi hajun tai melun, tarkempaa selvittämistä toiminnan jo alettua.” (HE 214/2013, s. 114) Esitöissä määräysten antaminen on sidottu YSL 90 §:ään ja sen mahdollistamaan luvan muuttamiseen saadun selvityksen perusteella.

³⁸⁰ Tämä taas voisi haitata suomalaisen tuulivoimaosaamisen kehitystä. Asiantuntijavaatimuksista ei ole vielä säädetty yksityiskohtaisemmin.

kuin toiminnanharjoittajalle, olisi tämä molemmille osapuolille prosessuaalisesti kevyempää sekä kustannustehokkaampaa.

3.3.4 Ympäristöluvan muuttaminen

Ympäristöluvan jälkikäteisenkin myöntämisen jälkeen siihen sovelletaan kaikkia lupavalvontaa koskevia menettelyjä, joihin luetaan lupien mukaiset määräaikaistarkastukset, tilanteen vaatimat tarkastukset, neuvottelut toiminnanharjoittajien kanssa, raporttien tarkastaminen sekä lausuntojen antaminen.³⁸¹ Näistä tässä luvussa käsitellään lopuksi tilanteen vaatimia tarkastuksia ja toimenpiteitä luvan muuttamisvaatimuksen yhteydessä, sekä tämän lisäksi lyhyesti menettelyjen selvityksiin liittyvää vastuunjako.

Ympäristölupa, mikäli sellainen on tarpeen, antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden luottaa ympäristölupamääräyksiä noudattavan toiminnan harjoittamisen tietynasteiseen jatkuvuuteen, mutta lupaa voidaan myös muuttaa YSL 9 luvussa määritellyin edellytyksin.³⁸² Lainvoimaisen ja toistaiseksi voimassa olevan luvan muuttamisessa on kyse toisaalta joustavuuden turvaamisesta mahdollistamalla luvan ja olosuhteiden yhteensovittaminen olosuhteiden muuttumistilanteissa, mutta toisaalta toiminnanharjoittajan luottamuksensuojan turvaamisesta rajaamalla muuttamisedellytykset tarkasti määriteltyihin tilanteisiin.³⁸³ Lainvoimaisen ympäristöluvan muuttamisen edellytyksistä säädetään YSL 89 §:ssä (423/2015) ja muuttamismenettelystä YSL 96 §:ssä. Tuulivoimahankkeen ympäristöluvan muuttamisessa meluvaikutusten perusteella ajankohtaisiksi voitaisiin katsoa tulevan etenkin YSL 89.2 §:n 1, 4 ja 5 kohdat. Seuraavaksi tarkastellaan näitä kolmea muuttamistilannetta tuulivoimamelun lupamääräysten näkökulmasta. Luvan muuttamista koskevan menettelyn voi panna vireille, kuten muitakin yllä käsiteltyjä YSL:n jälkivalvontamenettelyjä, haitasta kärsivä asianosainen (YSL 89.2 §).

³⁸¹ HE 214/2013 vp, s. 34.

³⁸² Ks. *Hollo* 2001, s. 329.

³⁸³ *Nyholm* 2014, s. 8. Ks. myös rakennuksen käyttöön liittyvästä luottamuksensuojasta *Jääskeläinen – Syrjänen* 2014, s. 67.

YSL 89.2 § 1 kohdan mukaan ympäristölupaa voidaan muuttaa, kun ”toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta”. Olennaisuuskynnyksen asettaminen osoittaa, ettei vähäinen poikkeaminen ennalta arvioidusta voi johtaa luvan muuttamiseen.³⁸⁴ Oletettavasti ennalta arvioimisen perustan asettaa tuulivoimalan suunnitteluvaiheessa tehdyt selvitykset, ja melun osalta lähinnä melumallinnukset. Olennaisen poikkeamisen on myös katsottu voivan aktualisoitua tilanteissa, joissa uudentyypinen toiminta aiheuttaa päästöjä, joiden seurauksia ei ole voitu ennakoita riittävän luotettavasti.³⁸⁵ Näin voisi arvioida käyneen tuulivoimalatoiminnan osalta ennen tuulivoimamelulle erityisesti asetettuja ohjeita, kun valtioneuvoston melupäätöksen ei katsottu soveltuvan tuulivoimameluun.³⁸⁶ Nykyisin, tuulivoimamelua ja sen aiheuttamia seurauksia koskevan tutkimuksen laajentumisen ja siihen perustuvien tuulivoimamelua koskevien ohjeiden antamisen jälkeen, ottaen huomioon tuulivoimameluasetuksen voimaantulo, tuulivoimamelun ei tulisi voida katsoa aiheuttavan arvioimattomia tai uudentyypisiä päästöjä.

Saman pykälän 4 kohdan mukaan ympäristölupaa voidaan muuttaa, jos ”toiminnan ulkopuoliset olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet ja luvan muuttaminen on tämän vuoksi tarpeen”. Kuten ensimmäisen soveltamistilanteen kohdalla, toiminnan ulkopuolisten olosuhteiden muutoksillekin on asetettu olennaisuusvaatimus. Mahdollisia ongelmatilanteita voi syntyä, jos tuulivoimalan lähialueen käyttötarkoitus muuttuu toiminnan käynnistyttyä. Esimerkiksi kaavoittamattomalla alueella kunta voi päättää kaavoittavansa tuulivoimalan lähialueen ja suunnitella asuinrakentamista tai muuta suojan tarpeen perustavaa toimintaa alueelle. *Kuusiniemen* mukaan jälkikäteen lähialueen käyttötarkoituksen muutos ei välttämättä johda toiminnan rajoittamiseen.³⁸⁷ Sen sijaan ympäristössä tehdyt muutokset, jotka vaikuttavat melun leviämiseen ja näin ollen jo ennen toiminnan alkamista pystytettyjen asuinalueiden melualtistukseen,

³⁸⁴ *Nyholm* 2015, s. 11.

³⁸⁵ *Kuusiniemi* (toim.) 2008, s. 236.

³⁸⁶ Ks. aiheesta luvussa 2.3.3 Meluvaikutusten sallittavuuden sääntely ja ohjeistus.

³⁸⁷ Tätä kantaa puoltaa myös KHO:n ratkaisu KHO 11.2.1987 t. 413, jossa ampumaradalle ei ollut syytä asettaa toimintarajoituksia vaikka radan läheisyyteen pystytettiin asuinrakennuksia (*Kuusiniemi* 1992, s. 677). Kiinteistön käytöstä ja sen muutoksista kaavoittamattomalla alueella, ks. lähemmin luku 3.2 Kiinteistön käyttötarkoituksen suoja.

voisivat antaa aihetta toiminnan rajoittamiselle sopeuttamalla toiminta sen uuteen ympäristöön.³⁸⁸

Paitsi muutokset toiminnan ulkopuolisissa fyysisissä olosuhteissa, myös sääntelyolosuhteiden muutokset voivat vaatia ympäristöluvan muuttamista YSL 89.2 § 5 kohdan perusteella, jossa säädetään nimenomaisesti muun muassa uuden valtioneuvoston asetuksen vaikutuksesta.³⁸⁹ Mikäli uusi tuulivoimameluasetus asettaisi sitovia, lupamääräystä tiukempia meluraja-arvoja, asetus sitoisi toiminnanharjoittajaa automaattisesti.³⁹⁰ Tuulivoimameluasetuksen ohjeavot ovat kuitenkin sitomattomia ja asetuksen perustelumuiustiossakin nimenomaan todetaan, etteivät asetuksen ohjeavot ole YSL:n tarkoittamia ”yksilöityjä ympäristönsuojeluvaatimuksia, joiden voimaantulo sellaisenaan aiheuttaisi tarpeen luvan muuttamiseen”.³⁹¹ Kyseeseen voisi kuitenkin tulla toiminnanharjoittajan toimesta vaadittu melumääräysten päivittäminen asetuksen mukaisiksi.³⁹²

Näiden kolmen nähdäkseni tärkeimpien ympäristöluvan muuttamismahdollisuuksien lisäksi, YSL 89.2 § 2 kohdan mukaan lupaa voidaan muuttaa, mikäli toiminnasta aiheutuu YSL:ssä kielletty seuraus. NaapL 17.1 §:n tarkoittaman kohtuuttoman rasituksen kiellon soveltaminen tähän lainkohtaan on jokseenkin epäselvä. Kohtuuttoman rasituksen aiheuttaminen ei ole nimenomaisesti YSL:ssä säännelty kielto, vaan se on ympäristöluvan myöntämisen edellytys (YSL 49.1 § 6 kohta). YSL 175 §:n tarjoama mahdollisuus panna vireille hallintopakomenettely kohtuuttoman rasituksen aiheutumisen perusteella, sekä muiden tässä luvussa käsiteltyjen YSL 89.2 §:n luvan muuttamistilanteiden tulisi vähentää tarvetta soveltaa YSL 89.2 § 2 kohtaa.

Selvitysten vastuunjakoon liittyen tulevat ympäristövaikutukset tässäkin yhteydessä lupaharkinnassa aina selvittää ja arvioida tapauskohtaisesti ja myös ympäristöluvan

³⁸⁸ Melun leviämiseen näin on esitetty vaikuttavan esimerkiksi metsän hakkuu (*Kuusiniemi* 1992, s. 673).

³⁸⁹ Lainkohdan mukaan luvan muuttaminen on tarpeen luvan myöntämisen jälkeen valtioneuvoston asetuksessa annetun sitovan ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yksilöidyn vaatimuksen täyttämiseksi (YSL 89.2 § 5 kohta). Ks. myös *Hollo* 2001, s. 329.

³⁹⁰ Ks. esimerkiksi *Kuusiniemi* (toim.) 2008, s. 229.

³⁹¹ Tuulivoimameluasetuksen perustelumuiustio, s. 23.

³⁹² Ks. *Hollo* 2001, s. 332.

jälkivalvontatoimia tulee edeltää olosuhteiden ja vaikutusten selvittäminen.³⁹³ Olosuhteiden selvittäminen yllä käsitellyissä menettelyissä (luvut 3.3.2–3.3.4) voi säännösten sananmukaisen tulkinnan perusteella kohdistua eri tahoihin sovellettavasta menettelystä riippuen. YSL 89.3 §:n mukaan, jos luvan muuttaminen tulee vireille haitankärsijän aloitteesta, lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista esitettävä toiminnanharjoittajalle tarvittaessa yksilöity pyyntö toimittaa luvan muuttamisen perusteen ja tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset selvitykset. Lain sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että selvitysten tekeminen on toiminnanharjoittajan vastuulla. YSL 169 §:n mukaan (tarkastus häiättilanteessa) ensisijaisesti viranomaisen tekee mittauksen, mutta toiminnanharjoittajakin voidaan selvilläolovelvollisuuden tehostamiseksi YSL 175 §:n nojalla velvoittaa tekemään mittaukset. Haitankärsijää kuullaan menettelyissä asianosaisena, joten tämä saa esittää kantansa perusteeksi haluamansa selvitykset (YSL 43 §). Vaikka haitankärsijän vireille panema menettely ei välttämättä aiheuta vireillepanijalle selvitysvelvollisuutta, yksityiskohtaisten selvitysten teettäminen voi koitua taloudellisesti raskaaksi niin toiminnanharjoittajalle kuin valvontaviranomaiselle.³⁹⁴

4 Kokoavia näkökohtia

Tässä luvussa kootaan yhteenvetoluonteisesti tutkielman keskeisimpiä johtopäätöksiä. Tuulivoimaa ja tuulivoimaloista aiheutuvia meluvaikutuksia erityisesti koskevaa ohjeistusta on täsmennetty viimeisten muutaman vuoden aikana useampaan otteeseen. Syynä voidaan katsoa olevan tuulivoimarakentamisen yleistyminen sekä kasvu rakennettujen tuulivoimaloiden koossa ja tehokkuudessa. Ristiriitaisuuksia on esiintynyt paikallisasukkaiden ja tuulivoiman kehittäjien välillä, ja ympäristövaikutuksia koskeva sääntely ja ohjeistus on koettu erityisesti asukkaiden kannalta tuulivoimamelun osalta riittämättömäksi.

Tutkimusaineiston oikeuskäytännössä, kuten julkisessa keskustelussakin, oli havaittavissa niitä häiritsevyytutkimusten tuloksia, joita käsiteltiin luvussa 2.2. Selvää

³⁹³ Luvan muuttamismenettelyyn sovelletaan pitkälti samoja säännöksiä kuin lupahakemusmenettelyyn (YSL 96 §, ks. myös *Kuusiniemi* (toim.) 2008, s. 238).

³⁹⁴ *Warsta* 2008b, s. 8.

vaikutti olevan, että tuulivoimalasta aiheutuvan melun häiritsevyyteen vaikuttaa äänitason lisäksi muun muassa asennetekijät, etenkin kun liikutaan matalilla (< 40 dB) äänitasoilla. Äänen voimakkuuden ja häiritsevyyden välisen syy-yhteyden ollessa vielä selvittämättä, pelkkien meluraja-arvojen asettaminen ja noudattaminen eivät välttämättä riitä häiritsevyyden ehkäisemiseksi. Eri muuttujien keskinäisiä vaikutussuhteita ei kuitenkaan näytetty olevan tutkittu siinä määrin, että niiden voidaan katsoa olevan selvitetty.³⁹⁵ Tilanteessa, jossa meluohjearvojen antaminen ei vaikuta poistavan tuulivoimaloihin liittyvää konfliktisuutta, on syytä varmistaa lähialueen asukkaiden ja alueella toimivien hyväksyntä muilla tavoin.

Ei-sitovien ja suositusluonteisia ohjeistuksia sisältävien ohjeiden vaikutuksesta tutkielmassa päädyttiin siihen, että ohjeiden sisältämät suositukset täyttävien hankkeiden jatkuvuudelle ei tulisi olla estettä. Muilta osin tuomioistuinkäytäntö osoittautui kuitenkin tarkastelun perusteella vaihtelevan sekä alueellisesti että hallintotuomioistuinasteiden välillä. Etenkin kaavoitus- ja rakennuslupavaiheiden meluselvitysten tarkkuusvaatimuksia koskevien ratkaisujen erot olivat merkittävät hallinto-oikeuksien ja KHO:n välillä. Tämän kysymyksen osalta voitiin katsoa, että hallinto-oikeudet olivat korkeinta hallinto-oikeutta paremmin huomioineet hankkeen vaiheittaisen etenemisen ja aikataulun aiheuttamat käytännön realiteetit, ja näistä etenkin sen, että hanke usein muuttuu pitkän suunnitteluprosessin aikana muun muassa tekniikan kehityksen myötä.

Sitomattomia, ympäristöministeriön antamia meluohjearvoja koskevan soveltamiskäytännön perusteella todettiin, että jonkinasteinen ylittyminen voitaisiin katsoa hyväksyttäväksi, lähinnä kaavaratkaisuin suunnitellun hankkeen kohdalla. Tuulivoimameluasetuksen ohjearvojen sijoittuessa valtioneuvoston melupäätöksen ja tuulivoimasuunnitteluoppaan ohjearvojen välille, asetus vastaa tältä osin oikeuskäytännön asettamaa haittakynnystä. Ylittymistilanteissa *Määttä* esittelemä ”kontekstualistinen tilanneherkkä oikeusajattelu”³⁹⁶ ja sen avoin perusteleminen viranomais- ja tuomioistuinkäytännössä voisi osoittaa päätöksentekijän perehtyneisyyttä asiaan ja antaisi osapuolille vaikutelman, että heidän intressit on

³⁹⁵ *Huttunen – Kohl – Wessberg* 2013, s. 7.

³⁹⁶ *Määttä* 2005b, s. 424.

otettu huomioon. Tällöin vähäinen ja poikkeuksellinen ohjeistoista poikkeaminen voitaisiin osapuolten kesken kokea hyväksyttävänä.

Sitomattomien ohjeistusten ajallisen soveltamisen osalta huomattiin, että KHO:n ratkaisukäytäntö vaikutti yleisten hallintoperiaatteiden vastaiselta. Hallintolainkäytössä, valituksenalaisen viranomaispäätöksen lainmukaisuutta tarkasteltaessa, tulisi pidättäytyä valituksenalaisen päätöksen antamishetkellä vaikuttavissa oikeuslähteissä, mutta näin ei KHO:n ratkaisuihin aina tehty. Mikäli kuitenkin tässä oikeusohjeiden jälkikäteisessä soveltamisessa pidättäydytään KHO:ssa, voi tuulivoimameluasetuksen voimaantulo johtaa mielenkiintoisiin ratkaisuihin. Tällä hetkellä jokseenkin epäselvän oikeustilan takia päätösten ennustettavuus on kärsinyt, minkä voitaisiin pitää osasyynä tuulivoimamelun konfliktiluonteeseen.

Kiinteistön käyttöön ja maankäytön suunnitteluun liittyen johtopäätöksinä todettiin, että kaavoitettua hanketta näytti tukevan suunnittelutarveratkaisun perusteella rakennettuun hankkeeseen verrattuna vahvempi jatkuvuusuoja. Kaavaharkinnassa olisi lisäksi mahdollisuus laajempaan yleisten maankäyttöä ohjaavien periaatteiden kuten kestävän kehityksen soveltamiseen kuin mitä oikeuskäytännössä tähän mennessä oli nähtävissä. Suunnittelutarveharkinnassa sen sijaan korostui sen laillisuusharkintaluonne, joka vähensi siinä sovellettavaa joustavuutta. Suunnittelutarveratkaisun käyttö voisi kuitenkin oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten valossa olla mahdollista etenkin alueilla, joilla ei esiinny asutusta eikä muita suojaa vaativia kohteita, vaikka tämä on KHO:n ratkaisulinjan perusteella vaikuttanut epätodennäköiseltä.

Mikäli tuulivoimamelua osoittautuu tarvitsevan rajoittaa toimintavaiheessa, YSL:a on pidettävä ensisijaisena näitä toimenpiteitä sääntelevänä lakina. Sen lisäksi, että ympäristölupa on toiminnanharjoittajalle huomattavia velvoitteita luova, lupa on hallinnollisestikin raskas menettely, niin hakemuksen käsittelyvaiheessa kuin sen valvontavaiheessa. Ottaen huomioon erityisesti yksittäisten määräysten antamisen mahdollisuudet, ympäristölupaa ei tulisi vaatia toiminnanharjoittajalta ilman haitallisten vaikutusten aiheutumisen todellista riskiä. Näkisin, että ympäristöluvan

tarve tuulivoimamelun rajoittamiseksi syntyisi vain tilanteissa, joissa ei muuten voitaisi varmistaa, että tuulivoimamelu pysyy sääntelyn ja suositusten mukaisena. Tällainen tilanne voisi syntyä etenkin suunnitteluasiakirjojen tai todellisten melumittausten osoittaessa, että ylittymistä esiintyy.³⁹⁷

Tutkielmassa tunnistettujen riskien hallintaan sekä konfliktoitumisen estämiseen, muun muassa paikallisyhteisön ja paikallisten asukkaiden osallistamisen on esitetty voivan johtaa laajempaan hyväksyntään ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen.³⁹⁸ Lisäksi voi esittää, että huolellinen ja asianmukainen suunnittelu ilman suuria muutoksia suunnitteluprosessin edetessä voi vähentää jälkikäteen ilmenevien ongelmien riskiä. Meluvaikutusten riskien avoimella käsittelyllä ja selittämällä lähialueen asukkaille voi välttää epäluottamusta ja epäilyjä.³⁹⁹ Tämän voi myös ulottaa koskemaan toimintavaihetta niin, että virheiden tai esiintyneiden ongelmien avoin käsittely voi vähentää kiistojen eskaloitumista.

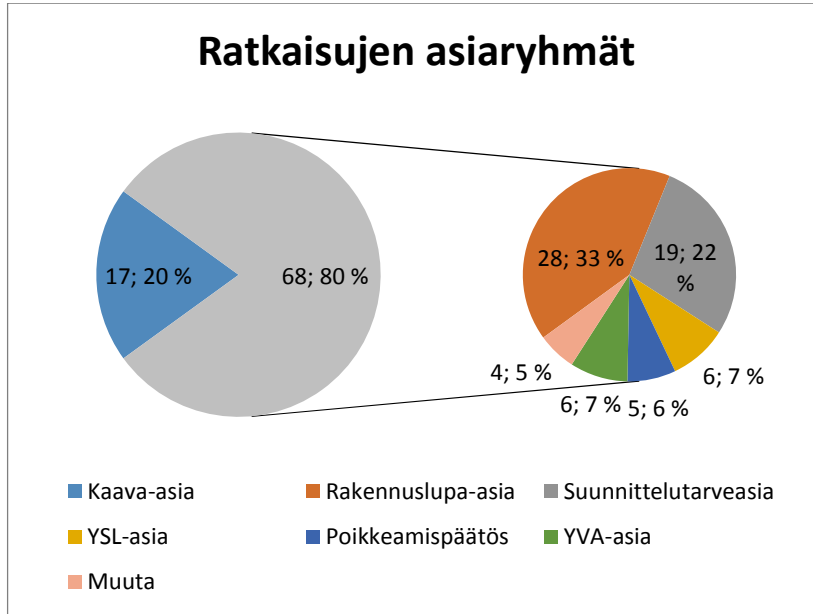
³⁹⁷ Näin myös Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 5.6.2015 nro 15/0154/2 (julk. 1.7.2015), s. 18-19 (ei lainvoimainen).

³⁹⁸ Ks. *Firestone – Bates – Knapp* 2015, s. 243, jossa käytetään osallistamisesta termiä ”community wind” ja jossa painotettiin paikallisen yhteiskunnan taloudellista hyötymistä tuulivoimasta.

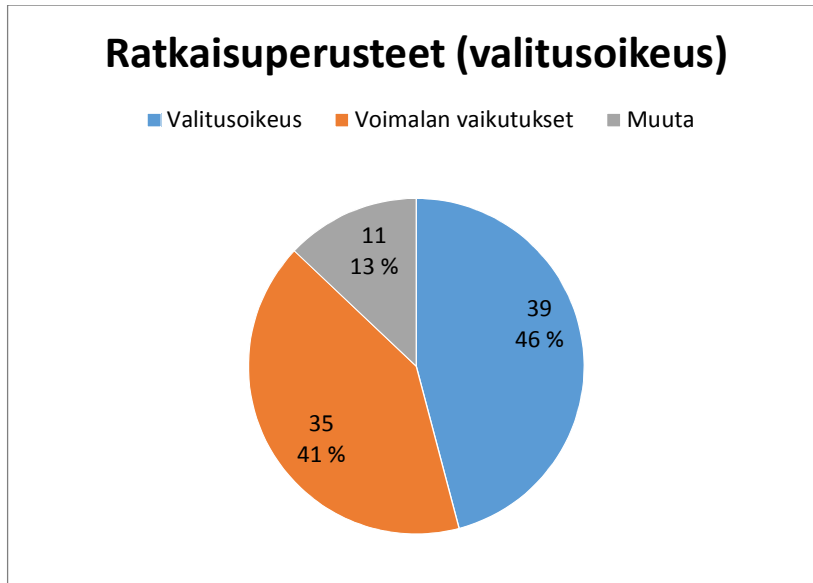
³⁹⁹ *Hill – Knott* 2010, s. 156 ja *Huttunen – Kohl – Wessberg* 2013, s. 4.

Liite

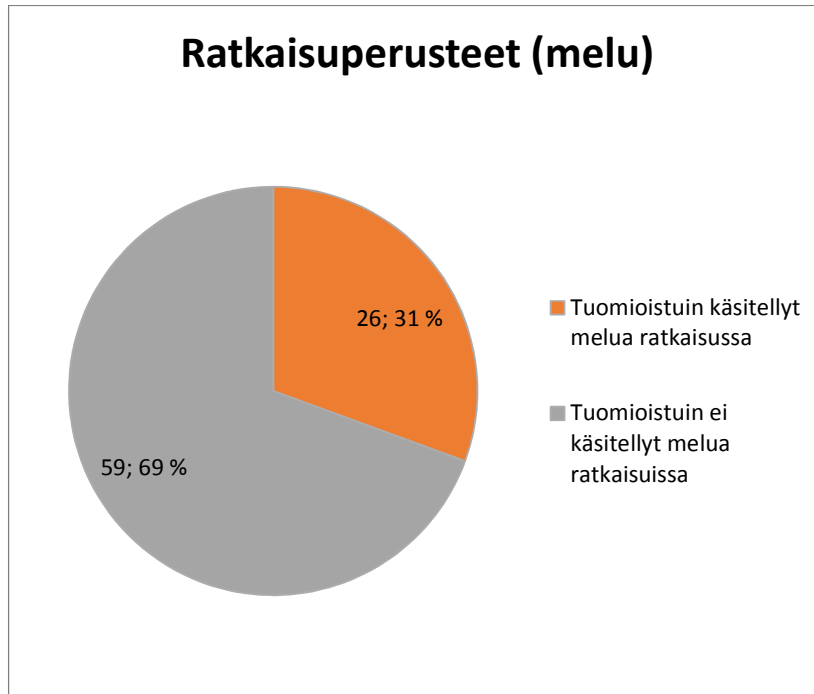
Tutkimusaineiston ratkaisuja havainnollistavia kaavioita



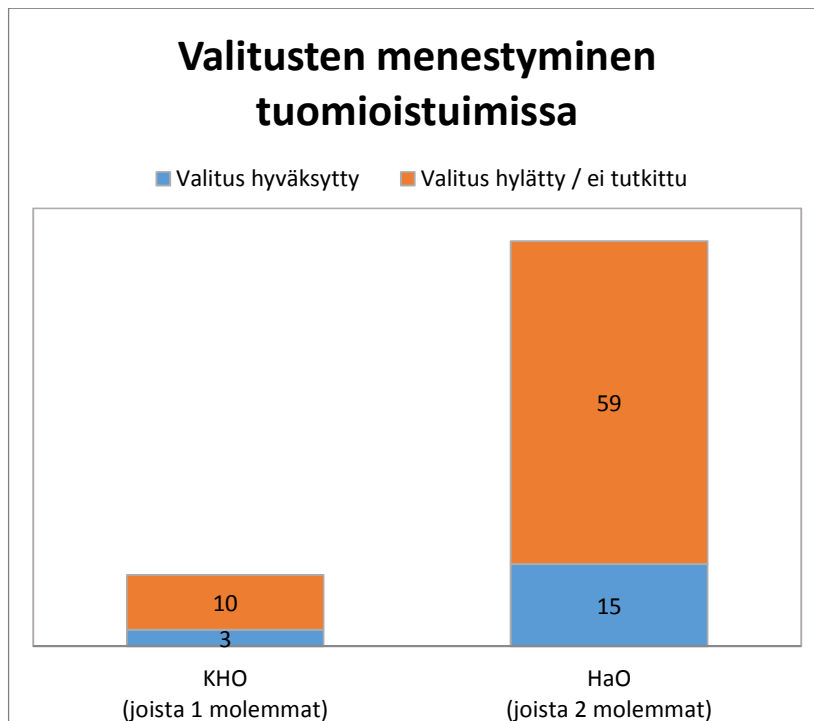
Kuvio 1. Tutkimusaineiston tuomioistuinratkaisujen asiaryhmät (kpl; %). Ryhmä ”Muuta” koostuu 1 lentoestelupa-asiasta, 1 rakennuskiellon määräämistä koskevasta asiasta, 1 kaavavalmistelun aloittamispäätöksestä ja 1 päätöksestä asettaa kaava nähtäville.



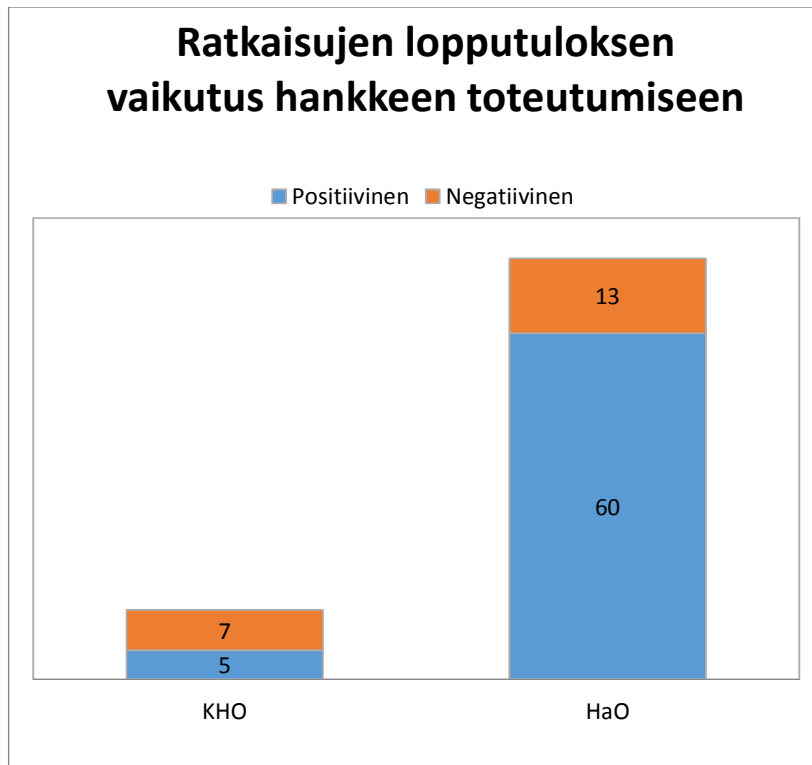
Kuvio 2. Tutkimusaineiston tuomioistuinratkaisujen perusteet (kpl; %). Ryhmään ”Muuta” kuuluu muun muassa kuulemisvirheisiin perustuvat ja perustelujen riittämättömyyteen perustuvat päätökset.



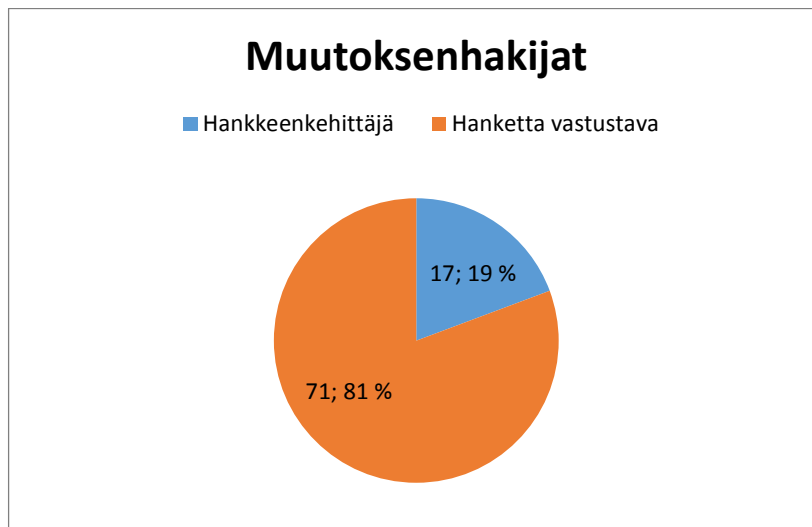
Kuvio 3. Tutkimusaineiston ratkaisut, joissa ratkaisun perusteluissa on viitattu meluselvityksiin tai -vaikutuksiin (kpl; %).



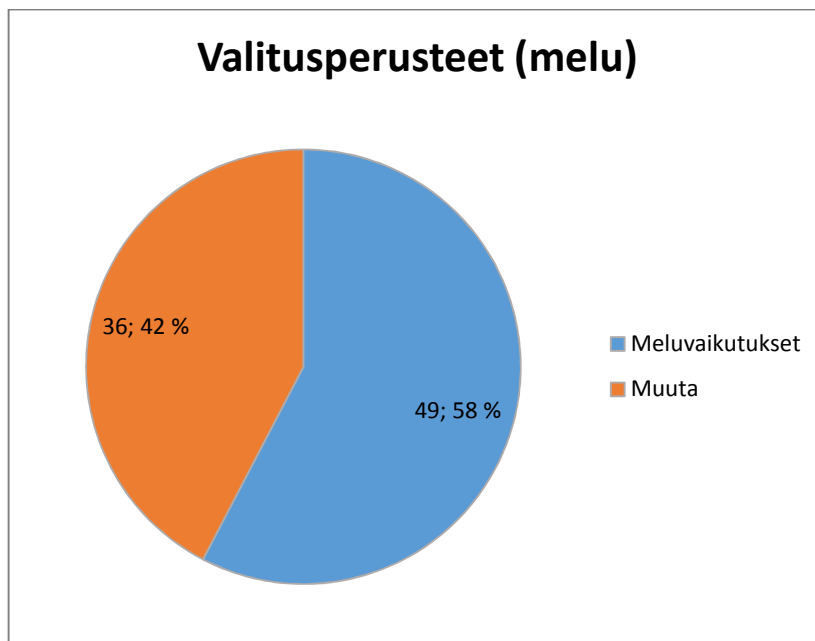
Kuvio 4. Tutkimusaineiston ratkaisut valitusten menestymisen mukaan (kpl). Valitus on sekä menestynyt että tullut hylätyksi/tutkimatta jätetyksi jos muutosta on hakenut sekä hankkeenkehittäjä että hanketta vastustava taho (ks. myös kuvio 6).



Kuvio 5. Ratkaisujen lopputuloksen vaikutus hankkeen toteutumiseen (kpl). Ryhmään ”Positiivinen” laskettiin ratkaisut, jotka mahdollistivat tuulivoimahankkeen toteuttamisen. Ryhmään ”Negatiivinen” laskettiin ratkaisut, jotka johtivat tuulivoimahankkeen pysäyttämiseen.



Kuvio 6. Tutkimusaineiston ratkaisujen muutoksenhakijat tahoittain (kpl; %). 3 tapauksessa sekä hankkeenkehittäjä että hanketta vastustava taho olivat muutoksenhakijoita (ks. myös kuvio 4).



Kuvio 7. Tutkimusaineiston ratkaisut, joissa valitusperusteissa on vedottu meluselvityksiin tai -vaikutuksiin (kpl; %).