

HANNES SNELLMAN

SELVITYS

5.4.2023

Tilaaja:	Neoen Renewables Finland Oy
Asia:	Itämäen tuulivoimahanke, laadittavana olevan tuulivoimaosayleiskaavan ensimmäisen vaiheen maakuntakaavan mukaisuus

SELVITYS LAADITTAVANA OLEVAN TUULIVOIMAOSAYLEISKAAVAN MAAKUNTAKAAVAN MUKAISUUDESTA

Neoen Renewables Finland Oy (**"Neoen"**) suunnittelee tuulivoimapuiston rakentamista Pyhäjärven kaupungissa sijaitsevalle Itämäen alueelle. Tuulivoimapuiston toteuttamisen edellytyksenä on muun muassa, että hanketta varten laaditaan sellainen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, muutoksineen, **"MRL"**) 77 a §:ssa tarkoitettu tuulivoimaosayleiskaava, jota voidaan käyttää tuulivoimaloiden rakennuslupien myöntämisen perusteena. Itämäen tuulivoimahanketta ja sen vaikutuksia on arvioitu myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lainsäädännön (252/2017, muutoksineen, **"YVA-laki"**) mukaisessa menettelyssä.

Neoen on tehnyt Pyhäjärven kaupungille Itämäen hankealuetta koskevan kaavoitusaloitteen ja hanketta koskeva MRL 77 a §:n mukainen Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavoitus on tullut vireille Pyhäjärven kaupunginhallituksen päätöksellä 17.8.2020. Kaavoituksen vireille tulon jälkeen Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnos on ollut julkisesti nähtävillä 1.6.-15.7.2022 välisenä aikana. Nähtävillä ollut kaavaluonnos on perustunut ratkaisuun, jossa Itämäen tuulivoimapuiston alueelle rakennettaisiin 35 tuulivoimalaa.

Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnoksesta annettujen lausuntojen johdosta osayleiskaavan laadintaa on tarkoitus jatkaa siten, että osayleiskaavoitus jaetaan kaavaehdotusvaiheessa kahteen osaan ja vaiheeseen. Osayleiskaavoituksen jakamisella kahteen vaiheeseen on tarkoitus varmistaa, että kesällä 2023 Pyhäjärven kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi saatettavan Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen laadinnassa on otettu MRL:ssä tarkoitettulla tavalla huomioon hankealueella voimassa olevien Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 ohjausvaikutus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että osayleiskaavan ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvalla 5.4.2023 päivättyllä kaavaehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa enintään 26 tuulivoimalan sijoittaminen Itämäen hankealueelle. Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan toisen vaiheen valmistelua on puolestaan tarkoitus jatkaa edelleen siten, että toisen vaiheen kaavaehdotuksen valmistelu etenee samanaikaisesti Pohjois-Pohjanmaan liitossa laadittavana olevan Energia- ja ilmastovaihemaakuntakaavan kanssa ja hyödyntäen kummassakin kaavaprosessissa laadittavia selvityksiä.

Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnan yhteydessä on eräänä seikkana noussut esiin kysymys valmisteltavana olevan osayleiskaavaratkaisun suhteesta Itämäen hankealueella voimassa oleviin Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoihin 1–3 nähden. Hannes Snellman asianajotoimisto Oy (jäljempänä

”Hannes Snellman” tai ”me”) on laatinut asian arvioimiseksi tämän oikeudellisesti perustellun selvityksen, jossa olemme pyrkineet lausumaan käsityksemme siitä, miten Itämaen tuulivoimapuiston ensimmäisen vaiheen osayleiskaavaehdotuksen olosuhteissa tulisi tulkita MRL:n 39 §:ssä asetettua yleiskaavan sisältövaatimusta, jonka mukaan maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Tämä selvitys on laadittu Neoenin toimeksiannosta ja selvitys on tarkoitus liittää osaksi Itämaen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen kaavoitusdokumentaatiota ja vaikutusarviointoja.

1 Yhteenveto laadittavana olevan Itämaen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen maakuntakaavan mukaisuudesta

MRL 32 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa ja MRL 39 §:n mukaan maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Jos maakuntakaavaa ei ole otettu huomioon yleiskaavan laadinnassa MRL:n edellyttämällä tavalla, hallintotuomioistuin voi kumota kunnanvaltuuston hyväksymän yleiskaavaratkaisun mahdollisessa muutoksenhakuvaiheessa lainvastaisena.

MRL:n säännökset mahdollistavat kuitenkin, että maakuntakaavan sisältöä voidaan täsmentää MRL:n mukaisissa yksityiskohtaisemmissa kaavoissa. Maakuntakaavassa osoitetusta alueidenkäyttöratkaisusta voidaan myös poiketa tarkemmassa suunnittelussa, mikäli poikkeaminen ei merkitse maakuntakaavassa osoitettujen maankäyttöä koskevien keskeisten ratkaisujen ja tavoitteiden toteutumatta jäämistä. Jos tuulivoimayleiskaavassa täsmennetään taikka poiketaan maakuntakaavan sisällöstä, tuulivoimayleiskaavaa koskevassa kaavaselostuksessa on esitettävä perustelut maakuntakaavasta poikkeavalle alueidenkäyttöratkaisulle.

Itämaen tuulipuistohankkeen ympäristövaikutuksia on arvioitu hankkeen suunnitteluun liittyvän ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä ja hanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostus on valmistunut 12.5.2022. Itämaen tuulivoimapuiston osayleiskaavan suhdetta alueella voimassa oleviin Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavoihin 1–3 on arvioitu myös ensimmäisen vaiheen osayleiskaavaehdotukseen liittyvässä 5.4.2023 päivätyssä kaavaselostuksessa. Kaavaselostuksen mukaan Itämaen tuulivoimapuiston ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvat voimalat sijoittuvat osayleiskaavassa joko kokonaan maakuntakaavaan merkitylle tuulivoimaloiden alueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Osayleiskaavaehdotus toteuttaa siten Itämaen alueella voimassa olevien Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 tavoitteita. Kaavaselostuksen perusteella asiassa voidaan näin ollen esittää olevan asiallisesti kysymys vaihemaakuntakaavojen suunnittelumääräyksissä tarkoitettusta merkitykseltään seudullisen tuulivoimapuiston tarkemmasta kaavoittamisesta voimassa olevassa maakuntakaavoituksessa osoitetulle tuulivoimala-alueelle, ei sen sijaan seudullisen tuulivoimapuiston suunnittelusta kokonaisuudessaan voimassa olevan maakuntakaavan tuulivoimala-alueiden ulkopuolelle.

Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoissa 1–3 osoitettujen luonnonarvojen huomioon ottamisen osalta asiassa voidaan todeta, että Itämaen tuulivoimapuiston hankealueen eteläosaan sijoittuu voimassa olevassa vaihemaakuntakaavassa osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeä suolu (luo-1). Asiassa tulee ottaa kuitenkin huomioon, että Itämaen tuulivoimapuiston ensimmäistä vaihetta koskevassa kaavaehdotusvaiheen kaavaselostuksessa mainitaan tältä osin, että kyseisen maakuntakaavassa osoitetun luo-1 alueen rooli osana ekologista verkostoa on tunnistettu Itämaen tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnan yhteydessä. Kaavaselostuksessa todetaan lisäksi, että Itämaen hankkeen tuulivoimaloiden sijainteja on kaavaluonnoksen nähtävillä olon jälkeen päivitetty siten, että maakuntakaavassa osoitetun luo-1 alueiden lähistölle sijoitettavia Itämaen hankkeen tuulivoimala-alueita on siirretty kaavaehdotusvaiheessa kauemmas kyseisistä luo-1 alueista luonnon kannalta vähemmän herkille alueille. Kaavaselostuksen perusteella asiassa voidaan

näin ollen esittää, että Itäjäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäinen vaihe toteuttaa Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 suunnittelumääräyksiä arvokkaiden luonnonarvojen suojelemisen näkökulmasta.

Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoissa 1–3 osoitettujen maanpuolustuksen tarpeiden huomioon ottamisen osalta asiassa voidaan todeta, että Itäjäen tuulivoimapuiston hankealueen länsipuolelle sijoittuu osittain voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitettu puolustusvoimien alueen suojavyöhyke (sv-1). Asiassa tulee ottaa kuitenkin huomioon, että Itäjäen tuulivoimapuiston ensimmäistä vaihetta koskevassa kaavaehdotusvaiheen kaavaselistuksessa on todettu, että puolustusvoimien suojavyöhykkeen rajoitukset on otettu huomioon maakuntakaavan suunnittelumääräysten mukaisesti Itäjäen alueen tuulivoimarakentamisen suunnittelussa. Kaavaselistuksen perusteella asiassa voidaan näin ollen esittää, että Itäjäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen mukainen tuulivoimarakentaminen ei vaaranna voimassa olevien Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 toteuttamista puolustusvoimien toimintaan liittyvien aluevarausten näkökulmasta.

Yllä mainitut seikat huomioon ottaen asiassa on mahdollista esittää näkemyksemme mukaan yhteenvetona, että Itäjäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen kaavaratkaisut toteuttavat voimassa olevissa Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoissa 1–3 esitettyjä tavoitteita. Siltä osin kuin Itäjäen hankkeeseen kuuluvia tuulivoimaloita on osayleiskaavaehdotuksen ensimmäisessä vaiheessa osoitettu sijoitettavaksi vaihemaakuntakaavojen tuulivoimala-alueen (tv-1) ulkopuolelle, kaavaselistuksessa mainittujen alueidenkäytöllisten perusteluiden nojalla asiassa voidaan esittää, että kyseessä on MRL:ssä tarkoitettu maakuntakaavan täsmentyminen ja hyväksyttävä eroavaisuus maakuntakaavasta tarkemman kuntakaavoituksen yhteydessä.

2 Maakuntakaavan ohjausvaikutus ja maakuntakaavan joustavuus

2.1 Ohjausvaikutuksen oikeudelliset lähtökohdat ja yleiset periaatteet

Maakuntakaava on osa suomalaista alueiden käytön suunnittelujärjestelmää, johon kuuluvat varsinaisina kaavoitustasoina maakunta-, yleis- ja asemakaavatasot. Suunnittelujärjestelmän periaatteena on, että yleispiirteisempi kaava on ohjeena yksityiskohtaisempia kaavoja laadittaessa ja muutettaessa. MRL:ssä korostuvat lisäksi eri kaavatasojen toisistaan poikkeava asema ja tehtävät. Maakuntakaavan asema kaavajärjestelmän ylimpänä ja yleispiirteisimpänä kaavamuotona kuvastuu siinä, että maakuntakaavan pääasiallinen oikeusvaikutus kohdistuu muiden kaavojen laatimiseen sekä muuhun alueiden käytön suunnitteluun.¹ Asiasta on säädetty tämän lähtökohdan mukaisesti MRL 25 §:ssä, jonka mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Lainkohdan mukaan aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

MRL 32 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista. Kaavahierarkian mukaisesti MRL 32 §:ssä säädetään lisäksi, että maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella voimassa muutoin kuin yleis- ja asemakaavojen muuttamista koskevan kaavoitusta ohjaavan vaikutuksen

¹ Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen – Maankäyttö- ja rakennuslaki 2020, s. 228.

osalta. MRL:ia koskevan hallituksen esityksen (101/1998 vp, ”**hallituksen esitys**”) mukaan sanonta ”on ohjeena” kuvaa maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Maakuntakaavan yleispiirteinen luonne on siten otettava huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan säännöksen soveltamisessa.

MRL 39 §:n mukaan maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa. Lisäksi yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- (i) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- (ii) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- (iii) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- (iv) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;
- (v) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- (vi) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- (vii) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- (viii) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- (ix) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Yleiskaava ei saa MRL 39 §:n mukaan aiheuttaa myöskään maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa. Tämän selvityksen laadinnan kannalta olennaista on lisäksi, että MRL:n 77 b §:n mukaan tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa on myös huolehdittava siitä, että (i) yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella, (ii) suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön, ja (iii) tuulivoimalan tekninen huolto ja sähkönsiirto on mahdollista järjestää.

2.2 Maakuntakaavan joustavuus

MRL:n mukaisessa alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä maakuntakaavalla pyritään tukemaan maakunnan kehittämisedellytyksiä, mikä edellyttää maakuntakaavalta joustavuutta kaavajärjestelmän sisällä. Kaavoitusjärjestelmän olennaisena lähtökohtana siten on, että maakuntakaavassa esitetty maankäyttöratkaisu tai kehittämisperiaate täsmentyy kuntakaavoituksessa. Maakuntakaavan oleminen ohjeena kaavaa laadittaessa tai muutettaessa ei merkitse, että maakuntakaavaa olisi aina välttämätöntä noudattaa sellaisenaan maakuntakaavan voimaantumisen jälkeen laadittavissa yksityiskohtaisemmissa kaavaratkaisuissa. Maakuntakaavassa esitettyjen aluevarausten laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa tai aluevarauksesta voidaan myös poiketa edellyttäen, että maakuntakaavan keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu.²

² Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen – Maankäyttö- ja rakennuslaki 2020, s. 228 ja Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7 – Maakuntakaavan oikeusvaikutukset (2002), s. 39–40. Ks. KHO:2022:11.

Maakuntakaavassa esitettyjen ratkaisujen täsmentyminen johtuu MRL:n mukaisten kaavatasojen erilaisista tehtävistä ja erityisesti siitä, että yksityiskohtaisemmat kaavat perustuvat usein maakuntakaavaa tarkempaan tutkimukseen ja suunnitteluun. Viimeksi mainittu seikka voi siten osoittaa, että maakuntakaavassa esitetty yleispiirteinen ratkaisu on saavutettavissa maakuntakaavasta jossakin määrin poikkeavalla yleiskaava- tai asemakaavaratkaisulla. Lisäksi kunnalle kuuluva kaavallinen harkintavalta voi antaa mahdollisuuden pidemmällekin menevään poikkeamiseen maakuntakaavaratkaisusta, jos poikkeaminen maakuntakaavasta voidaan pätevästi perustella, eikä poikkeaminen johda maakuntakaavan perusteena olevien seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen tai saavuttamatta jäämiseen. Tässä suhteessa on usein tärkeä merkitys sillä, esitetäänkö maakuntakaavasta poikettaessa riittävän konkreettinen selvitys maakuntakaavassa hyväksyttyjen tavoitteiden saavuttamisesta toisella hyväksyttävällä tavalla.³

Jos maakuntakaavasta on tarpeen poiketa, lähtökohtana on, että maakuntakaavan tavoite on turvattava samassa yleis- tai asemakaavassa, jossa maakuntakaavan ratkaisusta poiketaan. Ratkaisun perusteet tulee tällöin esittää poikkeamiseen johtavan yleis- tai asemakaavan selostuksessa. Oikeudellisesta näkökulmasta on kuitenkin huomattava, että MRL:n mukaan hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavasta ei mahdollista maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamista eikä myöskään maakuntakaavassa erityisesti tutkitusta sijaintipaikasta poikkeamista. Tältä osin oikeuskirjallisuudessa todetaan vakiintuneesti, että luonnonsuojelukohteiden osalta maakuntakaavan suojelutavoitteiden tulkinta on asian luonteesta johtuen lähtökohtaisesti aina tarkkaa, mutta tarkempien selvitysten perusteella voidaan maakuntakaavassa osoitettuihin suojelua koskeviin rajoihin tehdä perusteltuja muutoksia.⁴ Maakuntakaavassa esitetyn käyttötarkoituksen muuttaminen on myös mahdollista edellyttäen, että uusi käyttötarkoitus toteuttaa maakuntakaavassa esitettyä tavoitetta. Tämän osalta voidaan selvyden vuoksi todeta myös, että käyttötarkoituksen muutoksesta ei ole kyse, jos maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen kyseessä olevaa maankäyttöluokkaa ei ole voitu maakuntakaavassa edes esittää.

Jos maakuntakaavaa yksityiskohtaisemman kaavan laadinnan yhteydessä ilmenee, että laadittavana olevan kaavan sisältö olisi poikkeamassa laajemmin maakuntakaavassa esitetystä alueiden käyttöratkaisusta, maakuntakaavan kanssa ristiriidassa oleva kaavaratkaisu voi edellyttää maakuntakaavan muuttamista ennen kuin yksityiskohtaisemman kaavan hyväksyminen on mahdollista. Kaavaratkaisun voidaan katsoa olevan ristiriidassa maakuntakaavan kanssa, mikäli kyseessä ei ole maakuntakaavan täsmentyminen tai edellä todettu hyväksyttävä eroavuus. Ajallisesta näkökulmasta asiassa on selvyden vuoksi korostettava kuitenkin, että MRL:n 32 §:n ja MRL 39 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa. Tältä osin asiassa on tärkeää ottaa huomioon, että MRL:n säännökset noudattavat lähtökohtaa, jonka mukaan vireillä oleva maakuntakaavan laadinta tai muuttaminen eivät oikeudellisesta näkökulmasta ohjaa valmisteltavana olevan yleiskaavan laadintaa, vaan yleiskaavan lainmukaisuutta arvioidaan yleiskaavan hyväksymishetkellä alueella voimassa olevan maakuntakaavan perusteella. MRL:n mukaan on siten selvää, että maakuntakaavan muutoksen ollessa vireillä kunta voi käyttää sille MRL:n mukaisesti kuuluvaa kaavoitusmonopolia ja hyväksyä kuntatason kaavoja voimassa olevissa maakuntakaavoissa esitettyihin alueidenkäyttöraatkaisuihin tukeutuen.

³ Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen – Maankäyttö- ja rakennuslaki 2020, s. 228 ja Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7 – Maakuntakaavan oikeusvaikutukset (2002), s. 39–40.
⁴ Ympäristöministeriö, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7 – Maakuntakaavan oikeusvaikutukset (2002), s. 39–40.

2.3 Maakuntakaavan huomioon ottaminen Itämaan tuulivoimaloiden sijoittamisessa

Tällä hetkellä Itämaan tuulivoimapuiston hankealueella on maakuntakaavoina voimassa Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavat 1–3. Kyseisten maakuntakaavojen mukaan Itämaan tuulivoimapuiston hankealue sijoittuu koillis- ja kaakkoisosistaan maakuntakaavoituksessa osoitetulle tuulivoimala-alueelle (tv-1). Tuulivoimala-aluetta koskevan maakuntakaavamääräyksen mukaan merkinnällä osoitetaan maa-alueita, jotka soveltuvat merkitykseltään seudullisten tuulivoimala-alueiden rakentamiseen. Kaavamääräykseen kuuluvan suunnittelumääräyksen mukaan alueen suunnittelussa on otettava huomioon vaikutukset asutukseen, maisemaan, linnustoon, luontoon ja kulttuuriympäristöön sekä pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. Tuulivoimarakentamisen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on varmistettava, ettei asutukselle aiheudu merkittäviä melu- ja välkevaikutuksia ja että valtakunnallisten kulttuuriympäristöjen arvot säilyvät. Maankuntakaavan suunnittelumääräyksen mukaan lisäksi tulee ottaa huomioon lentoliikenteestä, liikenneväylistä ja tutkajärjestelmistä johtuvat rajoitteet voimaloiden koolle ja sijoittelulle sekä selvitettävä tuulivoimaloiden vaikutukset puolustusvoimien toimintaan. Poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon edellytykset.

Kuten edellä on todettu, Itämaan tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnos on ollut julkisesti nähtävillä 1.6-15.7.2022 välisen ajan ja nähtävillä ollut kaavaluonnos on perustunut ratkaisuun, jossa Itämaan tuulivoimapuiston alueelle rakennettaisiin 35 tuulivoimalaa. Itämaan tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnoksesta annettujen lausuntojen johdosta osayleiskaavan laadintaa on kuitenkin tarkoitus jatkaa siten, että osayleiskaavoitus jaetaan kaavaehdotusvaiheeseen kahteen osaan ja vaiheeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että osayleiskaavan ensimmäiseen vaiheeseen kuuluvalla 5.4.2023 päivättyllä kaavaehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa enintään 26 tuulivoimalan sijoittaminen Itämaan hankealueelle. Tuulivoimaloiden sijoittuminen ensimmäisen vaiheen kaavaehdotuksen mukaiselle kaava-alueelle on osoitettu tämän selvityksen **liitteenä 1** olevassa kartassa. Osayleiskaavoituksen jakamisella kahteen vaiheeseen on tarkoitus varmistaa, että kesällä 2023 Pyhäjärven kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi saatettavan Itämaan tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen laidinnassa on otettu MRL:ssä tarkoitettulla tavalla huomioon hankealueella voimassa olevien Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 ohjausvaikutus.

Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1-3 tulkinnan osalta asiassa voidaan lähtökohtana todeta, että vaihemaakuntakaavaan 1 liittyvän kaavaselostuksen mukaan maakuntakaava on joustava. Kaavaselostuksen mukaan maakuntakaavassa esitettyjen aluevarausten laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa tai aluevarauksesta voidaan myös luopua. Edellytyksenä on, että maakuntakaavan keskeiset tavoitteet eivät vaarannu.⁵ Asiassa voidaan näin ollen esittää, että Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1-3 laidinnassa on nimenomaisesti mahdollistettu, että esimerkiksi Itämaan hankealueella voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitetun tuulivoimaloiden alueen (tv-1) laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa.

Asiaan liittyvien olosuhteiden osalta asiassa voidaan lisäksi todeta, että kuten Itämaan tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäistä vaihetta koskevassa 5.4.2023 päivättyyn kaavaehdotukseen sisältyvässä kaavaselostuksessa esitetään, Itämaan tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisessä vaiheessa suunnitellut tuulivoimalat sijoittuvat pääosin Pohjois-Pohjanmaan 1 vaihemaakuntakaavan tuulivoimala-alueille (tv-1) tai niiden välittömään läheisyyteen. Tuulivoimaloiden sijainti suhteessa maakuntakaavaan on havainnollistettu **liitteenä 1** olevalla karttaotteella, jossa tuulivoimalat ja Itämaan ensimmäisen vaiheen osayleiskaavaraja on

⁵ Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan uudistaminen, 1. vaihemaakuntakaava, kaavaselostus 23.11.2015.

sijoitettu maakuntakaavojen yhdistelmäkartalle. Arvioitaessa ensimmäisen vaiheen tuulivoimaloiden maakuntakaavan mukaisuutta asiassa on otettava olennaisena lähtökohtana huomioon myös, että Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 tuulivoimarakentamista koskeissa yleisissä suunnittelumääräyksissä todetaan nimenomaisesti, että maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoimala-alueiden ulkopuolelle voidaan toteuttaa tuulipuistoja, jotka eivät ole merkitykseltään seudullisia. Näin ollen vaihemaakuntakaavoissa ei ole pidetty poissuljettuna, että kuntakaavoituksessa tuulivoimaloiden rakennuspaikkoja voidaan osoittaa myös maakuntakaavassa merkittyjen tv-1 alueiden ulkopuolelle. Ottaen huomioon suunniteltujen Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen tuulivoimaloiden sijainti joko Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoissa osoitetuilla tuulivoimala-alueilla (tv-1) tai niiden välittömässä läheisyydessä, asiassa voidaan näkemysemme mukaan esittää, että Itämäen tuulivoimapuiston suunnittelun ensimmäisen vaiheen osalta kysymys on asiallisesti merkitykseltään seudullisen tuulivoimapuiston tarkemmasta kaavoittamisesta maakuntakaavoituksessa osoitetuille tuulivoimala-alueille. Asiassa on mahdollista perustella myös, että Itämäen tuulivoimapuiston ensimmäistä vaihetta ei ole suunniteltu kokonaisuudessaan maakuntakaavan tuulivoimala-alueiden ulkopuolelle.

Arvioitaessa Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan maakuntakaavan mukaisuutta asiassa on mahdollista ottaa huomioon myös, että Pohjois-Pohjanmaan liitossa on vireillä energia- ja ilmastovaihemaakuntakaavan uudistaminen. Toteamme tältä osin selvyiden vuoksi kuitenkin, että MRL:n 32 §:n ja MRL 39 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa. Kaavahierarkian mukaisesti MRL 32 §:ssä säädetään lisäksi, että maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella voimassa muutoin kuin yleis- ja asemakaavojen muuttamista koskevan kaavoitusta ohjaavan vaikutuksen osalta. Tältä osin on tärkeää ottaa huomioon, että vireillä oleva maakuntakaavan laadinta ei MRL:n mukaan ohjaa yleiskaavan laadintaa, vaan yleiskaavan lainmukaisuutta arvioidaan alueella kulloinkin voimassa olevan maakuntakaavan perusteella. MRL:n mukaan on siten selvää, että maakuntakaavan muutoksen ollessa vireillä kunta voi käyttää sille MRL:n mukaisesti kuuluvaa kaavoitusmonopolia ja hyväksyä kuntatason kaavoja voimassa olevissa maakuntakaavoissa esitettyihin alueidenkäyttöratkaisuihin tukeutuen. Asiassa ei näin ollen ole näkemysemme mukaan esittä sille, että valmistilla olevan Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäinen vaihe voidaan MRL:n mukaisesti viedä Pyhäjärven kaupunginvaltuuston hyväksymiskäsittelyyn, vaikka Pohjois-Pohjanmaan energia- ja ilmasto-vaihemaakuntakaavan laatiminen on samanaikaisesti vireillä. Pyhäjärven kaupunki ei siten ole MRL:n mukaan velvollinen odottamaan maakuntakaavan hyväksymistä taikka lainvoimaistumista ennen Itämäen tuulivoimaosayleiskaavan hyväksymistä kaupunginvaltuustossa.

2.4 Maakuntakaavan huomioon ottaminen luonnonarvojen osalta

Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 suunnittelumääräysten mukaan tuulivoimalat tulee lähtökohtaisesti sijoittaa linnuston kannalta tärkeiden alueiden ulkopuolelle. Suunnittelumääräysten mukaan tapauskohtaisesti voidaan kuitenkin harkita tuulivoimarakentamista myös näille alueille, mikäli tuulivoimarakentaminen ei heikennä alueiden linnustoarvoja. Vaihemaakuntakaavojen suunnittelumääräysten mukaan tuulivoimarakentamista suunniteltaessa voimalat tulee sijoittaa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen, luonnonsuojelualueiden, Natura 2000 -verkoston alueiden, harjijensuojeluohjelman alueiden, maakuntakaavan luo-alueiden ja seudullisesti merkittävien virkistysalueiden ulkopuolelle.

Itämäen tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäiseen vaiheeseen liittyvässä 5.4.2023 päivätyssä kaavaselvityksessä todetaan, että hankealueen eteläosassa on luonnon monimuotoisuuden kannalta

tärkeä suoalue (luo-1), jossa osassa suoaluetta on todettu olevan valtakunnallisesti merkittäviä luontoarvoja. Kaavaselostuksen mukaan maakuntakaavan luo-1 alue on tunnistettu osana ekologista verkostoa. Lisäksi hankealueen länsiosassa on luonnonsuojelualue, jonka rooli on myös kaavaselostuksen nimenomaisen maininnan mukaan tunnistettu osana ekologista verkostoa. Asiassa tulee ottaa myös huomioon, että Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen kaavaehdotuksessa on osoitettu luo-merkinnällä luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät alueet ja kaavaehdotukseen sisältyvän kaavamääräyksen mukaan alueen suunnittelussa ja toteutuksessa on huomioitava luontoarvot sekä alueen luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeän luonteen turvaaminen. Kaavaselostuksen mukaan Itämeren hankkeen tuulivoimaloiden rakennuspaikat sijoittuvat valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen, luonnonsuojelualueiden, Natura 2000-verkoston alueiden, harjajensuojeluohjelman alueiden, maakuntakaavan luo -alueiden ja seudullisesti merkittävien virkistysalueiden ulkopuolelle. Yllä mainitut perusteet huomioon ottaen Itämeren tuulivoimapuiston ensimmäisen vaiheen osayleiskaavaehdotuksen mukaisen ratkaisun voidaan näkemyksemme mukaan katsoa olevan alueella voimassa olevien maakuntakaavan suunnittelumääräysten ja keskeisten periaatteiden mukainen.

Itämeren tuulivoimapuiston toteuttamisen linnustovaikutuksia on arvioitu 12.5.2022 päivätyssä ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa sekä 5.4.2023 päivätyssä kaavaehdotukseen liittyvässä kaavaselostuksessa. Kaavaselostuksen mukaan pesimälinnustoon liittyvät vaikutukset kohdistuvat pääosin tavanomaiseen lajistoon elinympäristöjen pirstoutumisen ja häirintävaikutuksen kautta. Kaavaselostuksen mukaan muita tuulivoimahankkeita sijoittuu etenkin Itämeren pohjois- ja koillispuolisille alueille, mutta tällöinkään vaikutukset eivät kohdistu linnustollisesti arvokkaisiin kohteisiin vaan laajemmalle alueelle ja niiden merkittävyys arvioidaan kokonaisuutena vähäiseksi. Kaavaselostuksen mukaan Itämeren hankealue ei sijaitse lintujen keskeisillä muuttoreiteillä ja kurkien arvioidaan helposti kiertävän tai ylittävän suunnitellut tuulivoimapuistot. Kaavaselostuksessa esitetään yhteenvetona, että Itämeren tuulivoimahankkeesta linnustolle aiheutuvien vaikutusten merkittävyys on vähäinen.

2.5 Maakuntakaavan huomioon ottaminen puolustusvoimien tarpeiden turvaamisen osalta

Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen länsipuolelle sijoittuu osittain Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavoissa osoitettu puolustusvoimien alueen suojavyöhyke (sv-1). Maakuntakaavan sv-1 merkinnällä osoitetun alueen suunnittelussa tulee maakuntakaavamääräysten mukaan ottaa huomioon puolustusvoimien määrittelemät rajoitukset suojavyöhykkeille. Lisäksi tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on kuultava puolustusvoimia. Suunnittelussa tulee turvata puolustusvoimien toimintaedellytykset sekä ottaa erityisesti huomioon puolustusvoimien toiminnasta, kuten tutkajärjestelmistä ja radioyhteyksien turvaamisesta johtuvat rajoitteet.

Itämeren tuulivoimapuiston ensimmäiseen vaiheeseen liittyvässä 5.4.2023 päivätyssä kaavaselostuksessa todetaan, että Itämeren alueen tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on huomioitu maakuntakaavan määräykset ja Itämeren hankealueelle ulottuvan puolustusvoimien suojavyöhykkeen rajoitukset. Tältä osin asiassa on merkittävää, että puolustusvoimilta on saatu puolustusvoimien logistiikkarykmentin 10.12.2020 päivätty lausunto Itämeren tuulivoimahankealueen sijoittumisesta puolustusvoimien Haapajärven varaston rakennusten läheisyyteen sekä Pääesikunnan 22.12.2021 päivätty lausunto Itämeren hankkeen toteutettavuudesta. Kyseiset puolustusvoimien lausunnot on annettu ennen Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnoksen nähtäville asettamista ja lausuntojen sisällön osalta asiassa voidaan

yhteenvedon todeta, että puolustusvoimat on antamissaan lausunnoissa esittänyt näkemyksen, jonka mukaan kaikkien vaihtoehdon VE 1 mukaisten 35 tuulivoimaloiden rakentaminen Itämeren alueelle on mahdollista.

Kuten edellä on lisäksi esitetty, Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavaluonnoksesta annettujen lausuntojen johdosta osayleiskaavan laadintaa jatketaan siten, että osayleiskaavoitus jaetaan kaavaehdotusvaiheessa kahteen osaan ja vaiheeseen. Puolustusvoimien toiminnan näkökulmasta tämä tarkoittaa, että Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisessä vaiheessa tuulivoimaloiden määrää ja sijaintia on muutettu siten, että maakuntakaavassa osoitetulle puolustusvoimien EP-alueelle ei sijoitu voimaloita. Lisäksi maakuntakaavan EP-aluetta lähinnä sijainneet voimalat on poistettu ensimmäisen vaiheen kaavaehdotuksesta. Näin ollen asiassa on näkemysmme mukaan mahdollista esittää, että Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen toteuttaminen ei vaaranna eikä vaikeuta Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen toteuttamista puolustusvoimien toimintaedellytysten turvaamisen osalta.

2.6 Maakuntakaavan huomioon ottaminen sähkönsiirron ja alueen muiden tuulipuistojen yhteisvaikutusten osalta

Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 suunnittelumääräysten mukaan lähekkäin sijoittuvien tuulivoimala-alueiden liittäminen sähköverkkoon on pyrittävä keskittämään yhteiseen johtokäytävään. Itämeren tuulivoimapuiston ensimmäiseen vaiheeseen liittyvässä 5.4.2023 päivätyssä kaavaselostuksessa todetaan tältä osin, että suunnitellun tuulipuiston läheisyydessä on muita tuulivoimahankkeita, joiden kanssa sähkönsiirron infrastruktuurin kehittämistä on pyritty koordinoimaan. Kaavaselostuksessa esitetään lisäksi, että suunnitellut sähkönsiirron vaihtoehdot kulkevat osan matkaa puolustusvoimien alueen (EP) kautta ja, että alueelle sijoittuu ennestään voimajohtoja, joihin suunniteltu voimajohtoreitti yhtyy. Kaavaselostuksen mukaan sähkönsiirron järjestämiseen liittyvä ristiriita maakuntakaavamerkinnän kanssa on kuitenkin vähäinen, mistä johtuen sähkönsiirron vaihtoehtojen järjestämisen ei katsota vaarantavan taikka vaikeuttavan Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen toteuttamista.

Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen 1–3 suunnittelumääräysten mukaan tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on otettava huomioon eri hankkeiden yhteisvaikutukset erityisesti asutukseen, maisemaan ja linnustoon sekä pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. Tuulivoimarakentamisen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on maakuntakaavamääräyksen mukaan varmistettava, ettei asutukselle aiheudu merkittäviä melu- ja välkevaikutuksia ja että valtakunnallisten kulttuuriympäristöjen arvot säilyvät. Itämeren tuulivoimapuiston ensimmäiseen vaiheeseen liittyvässä 5.4.2023 päivätyssä kaavaselostuksessa todetaan tältä osin, että Itämeren tuulivoimapuiston yhteisvaikutukset muiden ympäristön tuulivoimahankkeiden kanssa on arvioitu ja esitetty kaavaselostuksessa. Tältä osin merkittävää on, että kaavaselostuksen mukaan osayleiskaavan laadinnan yhteydessä ei ole tunnistettu sellaisia seikkoja, joiden perusteella Itämeren tuulivoimapuiston ensimmäisen vaiheen aluetta ei olisi mahdollista laajentaa Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaavojen tuulivoimala-alueiden (tv-1) ulkopuolelle. Ottaen huomioon, että Itämeren tuulivoimapuiston osayleiskaavan ensimmäisen vaiheen tuulivoimalat sijaitsevat vaihemaakuntakaavojen tuulivoimala-alueella tai sen välittömässä läheisyydessä, asiassa voidaan esittää, että kyseessä on tältä osin MRL:ssä tarkoitettu maakuntakaavan täsmentyminen ja hyväksyttävä eroavaisuus tarkemman kuntakaavoituksen yhteydessä.

Liitteet

Liite 1

Ote Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavojen (epävirallisesta) yhdistelmäkartasta, jolle on piirretty Itämäki I vaiheen osayleiskaavan raja-
ja voimalasijoittelu.

