

ASIA

Päätös maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) 177 §:n mukaisen suunnitteluvuorituksen ja 178 §:ssä tarkoitetun määräyksen antamiseen liittyvässä asiassa koskien tuulivoimarakentamisen sallivan yleiskaavan laatimista merialueelle Raaseporin kaupungissa ja Inkoon kunnassa.

ESITYKSEN TEKIJÄ

Suomen Merituuli Oy, Frilundintie 7, 65170 Vaasa

ASIAN VIREILLETULO

Suomen Merituuli Oy on esittänyt, että ympäristöministeriö asettaisi Raaseporin kaupungille ja Inkoon kunnalle maankäyttö- ja rakennuslain 177 ja 178 §:n mukaisen suunnitteluvuorituksen, jolla kunnat velvoitettaisiin laatimaan yleiskaava Uudenmaan maakuntakaavassa tuulivoimarakentamiseen soveltuvaksi alueeksi osoitetun merialueen kaavoittamiseksi maakuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti tuulivoima-alueeksi.

Yhtiö suunnittelee merituulipuistohanketta Inkoon kunnan ja Raaseporin kaupungin alueelle ulkomerelle. Hankkeen tarkoituksena on toteuttaa kokonaisteholtaan noin 180 - 300 megawatin tuulipuisto, joka käsittäisi noin 60 tuulivoimayksikköä. Hanke vastaa kokoluokaltaan merkittävää uusiutuvan energian tuotantohanketta Suomessa. Tuulipuistolle suunniteltu alue on Suomen valtion omistuksessa ja sitä hallinnoi Metsähallitus, jonka kanssa yhtiöllä on pitkäaikaiset varauspöytäkirjat alueesta. Hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely on tehty vuosien 2009 - 2011 välisenä aikana ja Uudenmaan ELY -keskus on antanut YVA -selostuksesta lausuntonsa 10.2.2011.

Tuulipuistolle suunniteltu alue on varattu voimassa olevassa Uudenmaan maakuntakaavassa tuulivoiman tuotantoon soveltuvaksi alueeksi merkinnällä TV niiden selvitysten perusteella, jotka on tehty maakuntakaavan valmistelun yhteydessä.

Yhtiö haki toistamiseen ao. kunnille 9.5.2011 lähettämillään kirjeillä tuulivoimatuotantoalueen yksityiskohtaisemman kaavoituksen aloittamista. Yhtiön tavoitteena oli MRL 10 a -luvun mukaisen ns. tuulivoimayleiskaavan laatimisen käynnistäminen kuntien yhteistyönä.

Inkoon kunnan kunnanhallitus päätti 12.9.2011 aloittaa tuulituotantoalueen kaavoitushankkeen omalla alueellaan ja pyrkiä tekemään kaavoitushankkeessa yhteistyötä Raaseporin kaupungin kanssa.

Raaseporin kaupunginhallitus päätti 5.3.2012, ettei se aloita tuulivoimatuotantoalueen kaavoittamista. Yhtiö teki päätöksestä kuntalain nojalla oikaisuvaatimuksen. Kaupungin päätettyä, ettei se aloita em. alueen kaavoittamista, kaavoitusasia tuli uuteen käsittelyyn Inkoon kunnassa. Inkoon kunnanhallitus päätti 11.6.2012, että kaavoitusprosessia ei jatketa.

Hakemuksen perusteluina yhtiö on tuonut esiin muun ohella seuraavaa:

Tuulivoimatuotantoon soveltuvia alueita on erityisesti tutkittu maakuntakaavassa. Tämän selvityksen tuloksena kyseessä oleva alue on merkitty ainoana TV -aluevarauksena maakuntakaavaan, minkä vuoksi sen hyödyntäminen on tärkeässä asemassa. Lisäksi maakuntakaavan suunnittelumääräyksen mukaan edellytetään, että merituulipuistojen sijainti ja laajuus sekä toteuttamisedellytykset selvitetään ja määritellään yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Suomella on kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ja kansainvälisiä poliittisia tavoitteita tuulivoimatuotantoon ja sen mahdollistamiseen liittyen, joita ei voida sivuuttaa myöskään tarkasteltaessa yksittäistapauksellisia kaavoitushankkeita.

Kioton pöytäkirjan lisäys YK:n kansainväliseen ilmaston lämpenemistä käsittelevään yleissopimukseen ja Durbanin ilmastokokouksen tuloksena neuvoteltu esisopimus, joihin myös Suomi on sitoutunut, ovat luoneet kansainvälisoikeudellisen perustan ja veloitteen uusiutuvien energialähteiden käytön voimakkaalle lisäykselle.

Edellä mainittujen kansainvälisten sopimuksien velvoittamana ja niiden tavoitteisiin pyrkimiseksi EU on laatinut omia ilmasto- ja energiastrategioita ja EU:n ns. 20/20/20 -tavoitteet. Uusiutuvia energialähteitä ja niiden käytön edistämistä koskeva direktiivi (2009/28/EY) asettaa Suomelle veloitteen nostaa uusiutuvien energialähteiden osuuden energiatuotannosta 38 %:iin vuoteen 2020 mennessä.

Nyt kysymyksessä oleva hanke tukee merkittävällä tavalla näiden päämäärien saavuttamista. Kuntien haluttomuus kaavoittaa tuulivoimatuotantoa omalle alueelleen suoraan estää tai merkittävästi heikentää näiden tavoitteiden toteutumista.

Kansainvälisten tavoitteiden velvoittamana Suomen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian tavoitteena on nostaa tuulivoiman kokonaisteho nykyisestä noin 120 MW:n tasosta 2000 MW:iin vuoteen 2020 mennessä. Hallitusohjelman mukaan energia- ja ilmastostrategia tullaan päivittämään, jolloin ennen kaikkea tuulivoimahankkeiden tukeminen ja niiden mahdollistaminen mm. kaavoituksen kautta on keskeisessä asemassa.

Tuulivoimatuotanto on keskeisellä sijalla myös valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka tulee maankäyttö- ja rakennuslain ja yleisten kaavoitusperiaatteiden mukaan ottaa huomioon kaavoituksessa, jotta ylätasoinen ohjaus toteutuu myös konkreettisesti. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.

Yhtiön mukaan on ilmeistä, että yleiskaavojen laatimisen laiminlyönti vaikeuttaa maakuntakaavan, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja Suomea velvoittavien kansainvälisten tavoitteiden toteuttamista.

LAUSUNNOT

Ympäristöministeriö on pyytänyt hakemuksen johdosta Raaseporin kaupungin, Inkoon kunnan, Uudenmaan ELY-keskuksen, Uudenmaan liiton, Pääesikunnan ja Metsähallituksen lausunnot.

Raaseporin kaupunki ja Inkoon kunta katsovat pääosin samansisältöisissä lausunnoissaan, että Suomen Merituuli Oy:n hakemus tulee hylätä. Määräyksen antaminen olisi poikkeus perustuslain mukaisesta kunnallisesta itsehallinnosta ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta kunnan kaavoitusmonopolista. Sen vuoksi määräyksen antamisen edellytyksiä on tulkittava suppeasti. Kunnat huomauttavat, että jos niille annetaan määräys yleiskaavan laatimisesta sillä perusteella, että maakuntakaavaan on tehty aluevaraus tuulivoimaa varten ja kyse on valtakunnallisesta alueidenkäyttöä koskevasta intressistä, vastaava määräys tulisi antaa kaikille Suomen kunnille, joiden alueella on maakuntakaavassa osoitettu aluevaraus, johon liittyy jokin valtakunnallinen alueidenkäytön intressi ja jota varten ei ole vielä laadittu yleiskaavaa.

Kaupungin mukaan hakemuksen tarkoittamalla alueella tehtyjen tuuli- ja muita oloja koskevien selvitysten perusteella on käynyt ilmi, että maakuntakaavassa osoitettu alue on suurelta osin soveltumaton tuulivoima-alueeksi. Tämän vuoksi Suomen Tuulivoima Oy on omissa suunnitelmissaan sijoittanut suunnitellusta 60 tuulivoimalasta 30 maakuntakaavassa osoitetun alueen ulkopuolelle.

Eräät tuulivoimalat sijaitsisivat noin kaksi kilometriä osoitetusta alueesta ja Suomen Tuulivoima Oy:n hankealue ulottuu maakuntakaavassa osoitetusta alueesta neljä kilometriä etelään. Maakuntakaavan tuulivoima-alue on siten jo suunnitteluvaiheessa osoittautunut soveltumattomaksi kyseiseen tarkoitukseen.

Yksittäinen tuulivoimahanke ei ole niin merkittävä, että edellytysten luominen sen toteuttamiselle olisi maankäyttö- ja rakennuslain 178 §:ssä säädetyllä tavalla yleisen edun kannalta erittäin tärkeää. Muussa tapauksessa vastaava velvoite tulisi antaa myös kaikille muille Suomen kunnille, joiden alueella maakuntakaavassa on tehty varaus tuulivoimaa varten ja jotka ovat vailla tuulivoiman rakentamisen mahdollistavaa kaavaa.

Raaseporin kaupunki ja Inkoon kunta katsovat muun ohella edellä mainituilla perusteilla, että edellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain 177 ja 178 §:ssä säädettyjen määräysten antamiseen ei ole.

Uudenmaan ELY -keskus katsoo, että hakemuksessa esitetyt perustelut tukevat suunnitteluelvoitteen antamista. Hankkeen koko on sellainen, ettei suunnittelutarveratkaisujen kautta eteneminen ole mielekästä. Yleiskaavoitettavaksi haetulla alueella on valtakunnallista merkitystä. Alue on osoitettu osa-alueajauksella Uudenmaan maakuntakaavassa. Maakuntakaavan toteuttamista tulee edistää. Hanke on käynyt läpi YVA -lain mukaisen prosessin ja siitä on käytössä viranomaisen lausunto. Osayleiskaavoitettavaksi haetulla alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa eikä alueella ole vireillä muita yleiskaavaprosesseja, joissa tuulivoimarakentaminen voitaisiin tutkia.

Uudenmaan liitto toteaa, että voimassa olevassa maakuntakaavassa on Inkoon ja Raaseporin edustan merialueelle osoitettu tuulivoimatuotantoon soveltuva alue tv-osa-aluemerkinnällä. Alue on aiemmin Uudenmaan maakuntakaavassa tuulivoimarakentamiseen osoitettu alue.

Suomen Merituuli Oy on selvittänyt merituulipuiston toteuttamista maakuntakaavassa tähän tarkoitukseen osoitetulle alueelle Inkoon ja Raaseporin edustalla. Uudenmaan maakuntahallituksen hankkeesta YVA -menettelyn yhteydessä antamassa lausunnossa liitto totesi, että kaikki YVA:ssa tutkitut hankevaihtoehdot ovat maakuntakaavan linjausten mukaisia. Hankkeen toteuttaminen Inkoossa ja Raaseporissa edellyttää kyseisen alueen yksityiskohtaisempaa kaavoitusta.

Pääesikunta vastustaa Suomen Merituuli Oy:n suunnitelman mukaisten tuulivoimaloiden rakentamista Inkoon ja Raaseporin merialueelle. Pääesikunnan mukaan Inko - Raasepori merituulipuistolla arvioidaan olevan huomattavia vaikutuksia puolustusvoimien aluevalvontajärjestelmän suorituskykyyn. Toteutuessaan tuulivoimapuisto vaikuttaisi merkittävästi Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan.

Metsähallitus ei ole antanut lausuntoa hakemuksen johdosta.

ESITYKSEN TEKIJÄN VASTINE

Ympäristöministeriö on varannut Suomen Merituuli Oy:lle mahdollisuuden vastineen antamiseen Raaseporin kaupungin, Inkoon kunnan, Uudenmaan ELY-keskuksen, Uudenmaan liiton ja Pääesikunnan hakemuksesta antaman lausunnon johdosta.

Suomen Merituuli Oy yhtyy Uudenmaan liiton ja Uudenmaan ELY -keskuksen hakemuksen hyväksymistä puoltaviin kantoihin. Yhtiö selostaa keinoja (mm. ns. kompensatiomenettelyä), joilla tuulivoimaloista puolustusvoimien toiminnalle aiheutuvia haittoja voidaan vähentää tai poistaa. Pääesikunnan lausunnosta ei yhtiön mukaan selviä millaisen suunnitelman Pääesikunta on valmis hyväksymään. Se voidaan yhtiön mukaan selvittää ja tutkia mikäli kunnat käynnistävät osayleiskaavan laatimisen, jonka aikana myös kompensatiomenettely ja lainsäädäntö tarkentunevat. Yhtiö toteaa edelleen mm., että Raaseporin kaupunki ja Inkoon kunta ovat täysin piittaamattomia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavoituksen toteuttamiselle. Kuntien kielteisen kannan perusteeksi ei ole esitetty lain mukaisia perusteluja. Yhtiön mukaan muualla maassa vas-

taavan suunnitteluvuorituksen asettamiselle ei ole tarvetta, koska vastaavassa tilanteessa olevat kunnat noudattavat valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja maakuntakaavaa. Yhtiön tiedossa ei ole vastaavaa tilannetta, jossa kunta olisi kieltäytynyt osayleiskaavan laatimisesta maakuntakaavan mukaiselle tuulivoima-alueelle. Suomen Merituuli Oy pysyy esityksessään ja esittää, että ympäristöministeriö antaa suunnitteluvuorituksen Inkoon kunnalle ja Raaseporin kaupungille tuulivoimahankkeen vaatiman osayleiskaavan laatimiseksi.

KUNTIEN VASTASELITYKSET

Ympäristöministeriö varasi Raaseporin kaupungille ja Inkoon kunnalle tilaisuuden vastaselityksen antamiseen Suomen Merituuli Oy:n vastineen johdosta.

Raaseporin kaupunki ilmoitti, ettei anna uutta lausuntoa ja jätti asian ympäristöministeriön ratkaistavaksi.

Inkoon kunta katsoi aiemmin antamassaan lausunnossa esitetyn perusteluin, ettei suunnitteluvuorituksen antamiselle ole lainmukaisia perusteita.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN PÄÄTÖS

Ympäristöministeriö hylkää esityksen.

Perustelut

Esityksessä on kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n mukaisen suunnitteluvuorituksen sekä saman lain valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista koskevan, maankäyttö- ja rakennuslain 178 §:n mukaisen määräyksen antamisesta Raaseporin kaupungille ja Inkoon kunnalle yleiskaavan laatimiseksi tuulivoimapuiston rakentamista varten Uudenmaan maakuntakaavassa tuulivoimatuotantoon osoitetulle alueelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n mukaisesti ympäristöministeriö voi antaa kunnalle määräyksen yleiskaavan laatimiseksi, jollei kunta huolehdi tarpeellisen yleiskaavan laatimisesta ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 178 §:n mukaisesti ympäristöministeriö voi antaa kunnalle alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä, jos edellytysten luominen tiettylle alueen käytölle on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä yleiskaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua.

Arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain 177 ja 178 §:ssä säädettyjen velvoitteiden asettamisen edellytyksiä on otettava huomioon perustuslain (731/1999) 121 §:ssä säädetyt kunnallisen itsehallinnon periaatteet.

Maakuntakaava on maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yleiskaavan laatimiskynnyksen voidaan katsoa ylittävän esimerkiksi silloin, kun kunnan alueella on odotettavissa yleispiirteistä suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai alueella on erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttä-

minen edellyttää kunnallista yleispiirteistä suunnittelua. Tällaisia ympäristöarvoja ovat erityisesti luonto- ja kulttuuriarvot. Myös valtakunnalliset alueiden käyttöä koskevat intressit voivat johtaa yleiskaavan laatimiskynnyksen ylittymiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n mukaan rakennuslupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentin (rakennuslupan edellytykset suunnittelutarvealueella) estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain 178 §:ssä säädetyn määräyksen asettamisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon paitsi tuulivoiman hyödyntämistä koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, myös maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksia koskeva tavoite.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin (4.5 Toimivat yhteysverkotot ja energiahuolto, erityistavoite, tarkistettu 13.11.2008). Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattu riittävät alueelliset edellytykset maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille (4.2 Toimiva aluerakenne, yleistavoite).

Pääesikunnan ilmoituksen mukaan kyseinen tuulivoimapuisto vaikuttaisi toteutuessaan merkittävästi Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja maanpuolustuksen turvaamiseen.

Maakuntakaava on maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan ohjeena laadittaessa yleiskaavaa kunnassa. Maakuntakaavassa osoitettu aluevaraus tai kaavaan sisältyvä suunnittelumääräys eivät kuitenkaan velvoita kuntaa maakuntakaavaa toteuttavan suunnittelun aloittamiseen. Maakuntakaava on sikäli ehdollinen, että se ohjaa suunnittelua vain siinä tapauksessa, että kyseisen alueen suunnitteluun muutoin ryhdytään. Uudenmaan maakuntakaavassa kyseiselle alueelle osoitettu tuulivoimatuotannon aluevaraus (TV) ei näin ollen velvoita kuntia kyseisen alueen yleiskaavoituksen käynnistämiseen.

Kyseinen tuulivoimatuotannon alue on ainoa Uudenmaan maakuntakaavassa tähän tarkoitukseen osoitettu alue. Muissa voimassa olevissa ja parhaillaan laadittavissa maakuntakaavoissa sekä kuntien tuulivoimarakentamista ohjaavissa yleiskaavoissa on kuitenkin osoitettu lukuisia alueita tuulivoiman hyödyntämistä varten. Tämän vuoksi ei tämän kyseisen alueen voida katsoa olevan välttämätön uusiutuvan energian tuotantoa koskevien kansainvälisten sopimusten, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai muiden kansallisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Edellä olevan perusteella ympäristöministeriö katsoo, että Raaseporin kaupungilla ja Inkoon kunnalla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:ssä säädettyä velvollisuutta hake muksessa tarkoitettujen yleiskaavojen laatimiseen eikä esitettyjen velvoitteiden asettamiselle ole maankäyttö- ja rakennuslain 177 ja 178 §:ssä säädettyjä edellytyksiä.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 36, 177 ja 178 §

Valtion maksuperustelaki (150/1992) 6, 8 ja 11 b §

Ympäristöministeriön asetus ympäristöministeriön maksullisista suoritteista (1142/2009) 3 § 1 momentti 3 -kohta

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitusosoitus on liitteenä.

Asunto- ja viestintäministeri

Pia Viitanen

Lainsäädäntöneuvos

Jyrki Hurmeranta

LIITTEET

Valitusosoitus

Maksua koskeva oikaisuvaatimusohje

PÄÄTÖS TIEDOKSI ERITYISTIEDOKSIANTONA (MAKSU 200 € LASKUTETAAN ERIKSEEN)

Suomen Merituuli Oy, Frilundintie 7, 65170 VAASA

PÄÄTÖSJÄLJENNÖS TIEDOKSI

Raaseporin kaupunki, PL 58, 10611 RAASEPORI

Inkoon kunta, PL 6, 10211 INKOO

Uudenmaan ELY-keskus, PL 36, 00521 HELSINKI

Uudenmaan liitto, Esterinportti 2 B, 000240 HELSINKI

Metsähallitus, PL 94, 01301 VANTAA

Pääesikunta, PL 919, 00131 HELSINKI