



## POLICY BRIEF 2021:22

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa ([tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Tuulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden sujuvoittaminen

Karoliina Joensuu, Leila Väyrynen,  
Janne Tolppanen, Liisa Karhu & Soile Hartikka,  
FCG Finnish Consulting Group Oy  
Laura Leino & Jesse Viljanen, HPP Asianajotoimisto Oy

### **Tuulivoimarakentamista koskevia viranomais- menettelyitä voidaan edelleen sujuvoittaa ja selkeyttää**

Tuulivoimatuotannon määrää Suomessa halutaan kasvattaa. Yhtenä toimenpiteenä tavoitteeseen pääsemiseksi pyritään sujuvoittamaan sekä maa- että merituulivoimarakentamista koskevia viranomaismenettelyitä. Menettelyitä on tarpeen kehittää myös huomioimaan paremmin tuulivoimateknologian nopea kehitysvauhti sekä lisääntyvä kiinnostus merituulivoimaan.

Tutkimuksessa on tarkasteltu tuulivoimarakentamisen edellyttämien viranomaismenettelyiden kokonaisuutta ja havaittuja haasteita sekä kehittämisen ja lisäohjeistuksen mahdollisuuksia. Työ perustuu sidosryhmien haastatteluihin, kirjallisuuteen, kansainväliseen katsaukseen sekä asiantuntija-arvioihin.

Selvityksen johtopäätöksenä on laadittu useita suosituksia koskien viranomaismenettelyiden ja niihin liittyvien käytäntöjen kehittämistä, tarvittavaa ohjeistusta sekä hankkeisiin liittyen käytävää viranomaisvuoropuhelua.

# Tavoitteena edistää tuulivoimarakentamista

Pääministeri Marinin hallitusohjelman (10.12.2019) kirjausten mukaan tuulivoimatuotannon osuutta Suomen energiantuotannosta kasvatetaan. Ohjelman mukaan tavoitteena on poistaa tuulivoiman rakentamisen hallinnollisia, kaavoitukseen liittyviä ja muita esteitä.

Tuulivoimahankkeen toteuttaminen vaatii sen koosta, sijainnista ja vaikutuksista riippuen erilaisia kaavoitus-, arviointi-, lupa- ja lausuntomenettelyitä. Tuulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden sujuvoittamiseksi on tehty erilaisia toimenpiteitä viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana tukemaan uusiutuvan energian tuotannon tavoitteiden saavuttamista ja toisaalta vastaamaan lisääntyneen tuulivoimarakentamisen mukanaan tuomiin tarpeisiin. Käytännössä merkittävin aiemmista toimista on mahdollisuus myöntää tuulivoimalalle rakennuslupa tiettyjen edellytysten täytyessä suoraan tuulivoimayleiskaavan perusteella. Jo onnistuneen sujuvoittamiskehityksen lisäksi menettelyitä on edelleen mahdollista sujuvoittaa ja selkeyttää. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut löytää konkreettisia keinoja menettelyiden sujuvoittamiseksi.

## ***Tuulivoimateknologian nopea kehitys on tarpeen huomioida rakentamista koskevissa viranomaismenettelyissä***

Tuulivoimateknologian nopean kehityksen yhteensovittaminen tuulivoimarakentamista koskeviin viranomaismenettelyihin on tuonut tuulivoimahankkeiden kehitykseen omat haasteensa. Teknologian nopea kehitys luo tarvetta paitsi viranomaismenettelyiden nopeuttamiseksi myös niiden joustavoittamiseksi siten, että ne nykyistä paremmin mahdollistavat teknologian kehittymisen huomioimisen.

On odotettavissa, että tuulivoimarakentamisen suunnittelu tulee lisääntymään myös merialueilla. Merituulivoimarakentamisen edellyttämä viranomaismenettelyiden kokonaisuus riippuu voimaloiden sijoittumisesta aluevesille tai talousvyöhykkeelle. Merituulivoiman vaatimien menettelyiden kokonaisuudesta on toistaiseksi selvästi maatuulivoimaa vähemmän kokemusta ja sen selkeyttäminen ja kehittäminen sekä siihen liittyvän ohjeistuksen laatiminen on hyvin ajankohtaista.

Tämä *policy brief* on osa *Tuulivoimarakentamisen edistäminen* -selvityshanketta.

## Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa on tarkasteltu, millaisin keinoin voidaan selkeyttää tuulivoimarakentamista koskevia viranomaismenettelyitä ja edistää tuulivoimarakentamista sekä maalla että merellä kaavoituksen ja muiden viranomaismenettelyjen osalta. Selvitystyö on jaettu kolmeen kokonaisuuteen: nykytilanteen selvitykseen ja kuvaukseen, kansainvälisten kokemusten kartoittamiseen sekä ehdotuksiin tuulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden sujuvoittamiseksi.

Tuulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden nykyisiä haasteita ja hidasteita sekä mahdollisia ohjeistuksen puutteita on selvitetty sidosryhmähaastatteluilla sekä sidosryhmätyöpajassa. Nykytilan katsaukseen sekä kirjallisuuteen pohjautuen on edelleen selvitetty mahdollisuuksia menettelyiden sekä näihin liittyvien käytäntöjen sujuvoittamiseksi ja selkeyttämiseksi sekä ohjeiden selkeyttämiseksi.

Merituulivoimatuotannon alueita on suunniteltu Suomessa huomattavasti vähemmän kuin maatuulivoimatuotannon alueita. Tämän vuoksi selvityksessä on luotu katsaus merituulivoimarakentamista koskeviin viranomaismenettelyihin kolmessa maassa Suomen lisäksi: Virossa, Ruotsissa ja Tanskassa. Tiedonhankinta on perustunut julkisiin lähteisiin sekä kunkin maan tuulivoimayhdistyksen asiantuntijan haastatteluun. Katsauksen tavoitteena on ollut identifioida mahdollisia viranomaismenettelyiden hyviä käytäntöjä tai muita havaintoja, joita voitaisiin soveltaa tai muuten hyödyntää Suomessa merituulivoimarakentamisen edistämiseksi.

## Tulokset ja johtopäätökset

Tuulivoimarakentamista ohjaavana ylimpänä kaavatasona on maakuntakaava. Tuulivoima-alueiden osoittamista maakuntakaavoissa edellytetään alueiden olosuhteiden erilaisuus huomioon ottaen pääsääntöisesti vähintään 8 – 10 tuulivoimalan kokonaisuuksilta, joilla yleensä on seudullista merkitystä. Tarkempi tuulivoima-alueiden suunnittelu ja voimaloiden sijoittelu tehdään yleiskaavatasolla sen kunnan toimesta, jonka alueelle tuulivoimahanke sijoittuu. Maakuntakaavan esittämien tuulivoima-alueiden laajuutta ja sijaintia voidaan yleiskaavaa laadittaessa muuttaa edellyttäen, että maakuntakaavan keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu. Selvityksen perusteella käytännöt maakunnissa vaihtelevat sen osalta, miten tiukasti maakuntakaavan ohjausvaikutusta tulkitaan.

Maakuntakaavojen päivittäminen taustaselvityksineen on yleensä huomattavasti hitaampaa kuin hankekohtaisen tai kuntatason kaavoituksen läpivieminen. Tämä on haaste tuulivoimateknologian nopean kehityksen kannalta: maakuntakaavoista puuttuu usein alueita, jotka uusimmalla teknologialla olisivat maankäytöllisesti mahdollisia

ja kannattavia toteuttaa. Tuleekin varmistaa, että maakuntakaavoitus reagoi nykyistä nopeammin tuulivoimateknologian kehitykseen ja sen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin sijoittaa tuulivoimaa myös aiemmin kannattamattomille alueille.

Tuulivoimateknologian nopea kehitys luo omat haasteensa myös yleiskaavoitukseen. Jo parin vuoden ikäinen yleiskaava voi olla vanhentunut, mikäli kaavaan on merkittävää tiukkoja rajoitteita esimerkiksi koskien voimalan kokoa tai tehoa (MW). ELY-keskuksia ja kuntia onkin hyvä ohjeistaa nykyistä paremmin siitä, ettei voimaloiden tehoa koskevia rajoja edellytetä tuulivoimayleiskaavojen määräyksissä. Voimalakorkeuden osalta kaavoissa tulee varautua tulevaan mahdollistamalla yleiskaavalla korkeammat voimalat kuin mitä markkinoilla kaavan laatimisen hetkellä on olemassa. Lisäksi on tärkeää, että voimalapaikoille jää yleiskaavassa riittävä siirtymävara. Rakennettavan voimalateknologian valinta ja voimalasijaintien tarkempi suunnittelu saattavat luoda tarvetta kaavoitettujen voimalapaikkojen hienosäätöön. Kaavoituksen aikana tuulivoimamahankkeesta vastaava toimija ei useinkaan ole sama toimija kuin tuulivoimalat rakennuttava ja ne lopulta omistava taho, mikä osaltaan myös vaikuttaa siihen, että tarkempi teknologia, hyväksytyjen ympäristövaikutusten rajoissa, tulee valituksi vasta lähellä hankkeen investointipäätöstä.

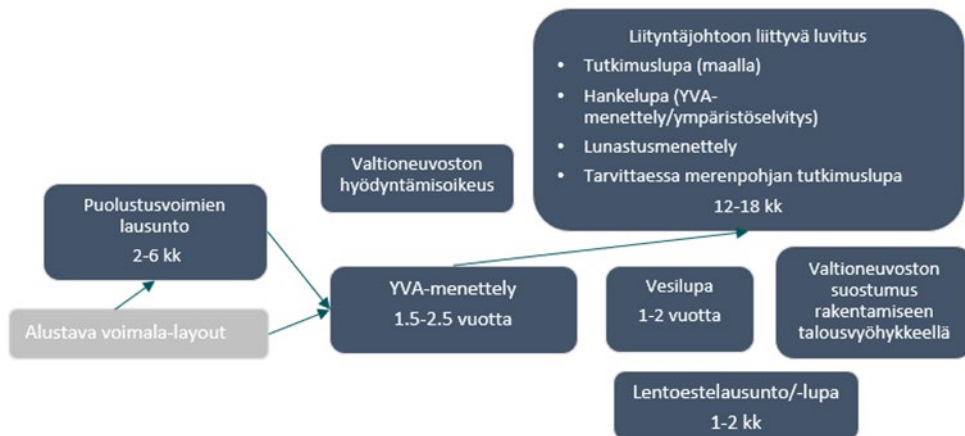
Tuulivoimayleiskaavojen laajuudesta sekä vähimmäisetäisyydestä tuulivoimaloiden ja kaavarajan välillä ei nykyisellään ole olemassa selkeää ohjeistusta. Käytäntö on vaihtelevaa ja eri tahojen näkemykset siitä, millaista etäisyyttä suunniteltujen tuulivoimaloiden ja kaavarajan väliin hankekohtaisesti edellytetään, vaihtelevat viranomaisten välillä ja alueittain.

Nykyään on mahdollista laatia tuulivoimaosayleiskaava ja YVA-menettely yhteismenettelynä, jossa YVA-lain (252/2017) mukainen arviointi tehdään osana kaavan laadintaa. Yhteismenettelyn mahdollistamisen taustalla on pyrkimys YVA-menettelyn tehostamiseen ja sujuvoittamiseen. Prosessia johtaa kunnan kaavoitusviranomainen. Varsinkin pienten kuntien kaavoitusresurssit ovat rajalliset, mikä voi rajoittaa kunnan halua toteuttaa yhteismenettelyä. Kunnat kaipaavat yhteismenettelyyn tukea ja erityisesti ohjeita ja yhteisiä toimintatapoja siihen, mitä yhteismenettely edellyttää kunnalta.

Tuulivoimaloilta ei lähtökohtaisesti edellytetä ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa. Pääsääntöisesti tuulivoimarakentaminen pyritään jo maankäytön suunnittelun keinoin sijoittamaan riittävän kauas muun muassa asutusalueiden läheisyydestä. Ympäristölupaa voidaan kuitenkin edellyttää voimaloista aiheutuvien melu- tai välkevaikutusten perusteella. Välkevaikutuksille ei ole Suomessa määritelty ohjearvoja tai selkeitä mallinnohjeita, mikä johtaa vaihteleviin käytäntöihin eri kunnissa. Välkevaikutusten vähentämiseen on teknisiä keinoja, mikä tulee voida ottaa huomioon tuulivoimayleiskaavoituksessa ja siihen liittyvässä voimaloiden sijoittelussa.

Kaikki Suomessa toteutettavat tuulivoimahankkeet vaativat käytännössä myönteisen lausunnon Puolustusvoimilta. Kielteisen lausunnon saatuaan hankkeesta vastaava voi pyytää lausuntoa pienemmällä voimalamäärällä tai pienemmillä voimaloiden dimensioilla tavoitteenaan iteroinnilla päästä Puolustusvoimien hyväksymään ratkaisuun, joka kuitenkin olisi kaupallisesti kannattava (ns. ”minimihanke”). Vuoropuhelun lisäämisellä Puolustusvoimien ja hankkeesta vastaavien välillä voidaan tehostaa hyväksyttävän ratkaisun löytämiseksi käytävää prosessia.

Kaikissa merituulivoimahankkeissa vesilain (587/2011) mukainen vesilupamenettely on keskeinen. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) mukaisten menettelyiden soveltaminen riippuu siitä, sijaitseeko hanke aluevesillä vai talousvyöhykkeellä. Talousvyöhykkeelle ei laadita kaavoja eikä tuulivoimaloiden rakentaminen edellytä rakennuslupaa. Talousvyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja siihen tähtäävä tutkimus edellyttävät Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain (1058/2004) mukaista valtioneuvoston suostumusta hyödyntämiseen (Kuva 1). Valtioneuvoston suostumus merenpohjan tutkimiseen ei varaa kyseessä olevaa merialuetta hyödyntämisoikeuden saaneelle toimijalle. Hyödyntämisoikeus ei siis nykyisellään pois sulje sitä, etteikö joku muu toimija voisi tulla toimimaan samalle alueelle. Hankkeesta vastaavan kannalta on riski investoida hankkeen suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin kannalta tarvittaviin tutkimuksiin.



*Kuva 1 Esimerkki tuulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden kokonaisuudesta ja aikataulusta Suomen talousvyöhykkeellä sijaitsevassa merituulivoimahankkeessa.*

## Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

Selvityksen johtopäätöksenä on laadittu useita suosituksia koskien viranomaismenettelyiden ja niihin liittyvien käytäntöjen kehittämistä, tarvittavaa ohjeistusta sekä hankkeisiin liittyen käytävää viranomaisvuoropuhelua.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia menettelyitä koskevat suositukset

- Laaditaan selkeämpi ohjeistus kaava-alueiden laajuuden määrittämisessä huomioitavista seikoista
- Ohjeistetaan ELY-keskuksia ja kuntia nykyistä paremmin siitä, ettei voimaloiden tehoa koskevia rajoja edellytetä tuulivoimayleiskaavojen määräyksissä.
- Käytännöllä ja ohjeistuksella varmistetaan, että vaikutukset huomioiden varataan tuulivoimaloiden tarkemmille sijainneille yleiskaavassa riittävä liikkumavara.
- Luodaan käytäntöjä ottaa tuulivoimayleiskaavoituksessa huomioon nykyistä paremmin tekniset mahdollisuudet välkevaikutusten vähentämiseen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat suositukset

- Laaditaan kuntia varten ohjeistusta YVA-menettelyn ja tuulivoimayleiskaavan laatimisen yhteismenettelyyn. Erityisesti annetaan ohjeita ja luodaan yhteisiä toimintatapoja siihen, mitä yhteismenettely edellyttää kunnalta.
- Suositellaan, että hankkeesta vastaavat hyödyntävät mahdollisuuksia käydä työneuvotteluita viranomaisten kanssa YVA-menettelyn aikana.
- YVA-selostusvaiheessa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää YVA-lain mukaista maksimikuulemisaikaa lyhyempiä kuulemisaikoja.
- Tulisi selvittää tarkemmin tuotantotehoa koskevan määrään 45 MW merkitystä tuulivoiman tuotantoalueen vaikutusten merkittävydessä ja näin YVA-kynnyksenä. Mahdollisuuksien mukaan tulisi suurentaa YVA-lain tehorajaa tai poistaa se kokonaan.

Tuulivoimarakentamisen vaikutusten arviointia koskevat suositukset

- Annetaan yksiselitteisesti ohjearvot koskien välkevaikutusta sekä selkeytetään ohjeistusta sovellettavista mallinnusmenetelmistä.

### Puolustusvoimien lausuntomenettelyä koskevat suositukset

- Suositellaan, että Puolustusvoimat edelleen lisää hankkeesta vastaavien kanssa käytävää vuoropuhelua ja pyrkii mahdollisuuksien mukaan osana vuoropuhelua antamaan ohjausta hankkeen suunnittelemiseksi sellaiseksi, että se olisi yhteensovittavissa Puolustusvoimien toiminnan kanssa.
- Suositellaan, että tuulivoimahankkeiden tarvitsemasta Puolustusvoimien hyväksynnästä säädetään lailla.

### Lentoliikenteeseen liittyviä lausuntoja ja lupia koskevat suositukset

- Suositellaan, että Traficom ja ANS Finland laativat riittävän ohjeistuksen siitä, minkälaiset muutokset tuulivoimaloiden sijainnissa ja koossa vaativat uuden lausunnon pyytämistä tai luvan hakemista.

### Erityisesti merituulivoimarakentamista koskevia viranomaismenettelyitä koskevat suositukset

- Suositellaan talousvyöhykkeestä annettua lakia muutettavaksi siten, että siinä säädetään etuoikeusjärjestyksestä siten, että 6 §:n mukaisen hyödyntämisoikeuden saaneella toimijalla olisi etusija hakea 7 §:n mukaista suostumusta rakentaa (vastaavaa toimintaa).
- Laaditaan riittävän kattava kuvaus merituulivoimarakentamista koskevien viranomaismenettelyiden vaiheista ja eri viranomaisten rooleista ja vastuista.
- Suositellaan käytäntöä, jossa käydään ennen merituulivoimahankkeen rakentamista koskevien viranomaismenettelyiden aloitusta ennakkoneuvottelu, johon kokoontuvat kaikki viranomaismenettelyiden keskeiset viranomaiset sekä hankkeesta vastaavan.

## Lisälukemista

Raportti ”Tuulivoimarakentamisen edistäminen – keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovittamiseen”, saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-354-8>.

Tutkimushankkeen puitteissa on laadittu policy brief koskien tuulivoimarakentamisen ja Puolustusvoimien aluevalvonnan yhteensovittamista. Puolustusvoimien lausuntomenettelyn osalta siinä käsitellään menettelyn lainsäädännöllistä taustaa ja sen kehittämistarpeita.



## Lisätietoja:

Hankkeen työryhmän jäsen Liisa Karhu on työskennellyt tuulivoimahankekehityksessä sekä ympäristöhallinnon eri tasoilla lähes kymmenen vuoden ajan ja toimii projektipäällikkönä FCG Finnish Consulting Groupissa vastaten tuulivoimahankkeiden esisuunnittelusta ja luvitusmenettelyistä.

Yhteystiedot: [liisa.karhu@fcg.fi](mailto:liisa.karhu@fcg.fi)

Lisätietoja: <https://www.fcg.fi/kestava-elinymparisto/energiaratkaisut/tuulivoima>

**Senior Counsel Laura Leino (OTM, FM) & Senior Associate Jesse Viljanen (OTM)** työskentelevät (Leino vuoden 2020 loppuun) HPP Asianajotoimisto Oy:ssä asiantuntijoina energiahankkeissa sekä ympäristö ja luonnonvarat -sektorilla. Leinolla on yli 15 ja Viljasella vajaan kymmenen vuoden kokemus muun muassa ympäristö- ja luonnonsuojeluoikeudesta, kaavoituksesta sekä merkittävien hankkeiden ympäristöllisistä lupamenettelyistä. Yhteystiedot: [jesse.viljanen@hpp.fi](mailto:jesse.viljanen@hpp.fi)  
Lisätietoja: <https://www.hpp.fi/palvelut/energia/>

**Leila Väyrynen** työskentelee FCG Finnish Consulting Group Oy:ssä projektipäällikkönä. Yhteystiedot: [leila.vayrynen@fcg.fi](mailto:leila.vayrynen@fcg.fi)

**Liisa Karhu (FM)** työskentelee FCG Finnish Consulting Group Oy:ssä projektipäällikkönä. Yhteystiedot: [liisa.karhu@fcg.fi](mailto:liisa.karhu@fcg.fi)

**”Tuulivoimarakentamisen edistäminen – keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovitukseen” -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.**

**FCG** ●

*JP*  
HPP ASIANAJOTOIMISTO

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet