

Mistä päin huomenna tuulee? Kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön soveltamisproblematiikasta tuulivoimarakentamiseen

Tuulivoiman rakentamisen ympärillä käy tällä hetkellä kova kuhina. Keskustelu on vilkasta ja odotukset ovat korkealla. Näköpiirissä on kuitenkin valitettavasti vielä huolestuttavia epävarmuuksia. Näiden poistaminen tai lieventäminen vaatisi ripeää ja asiantuntevaa toimintaa niin viranomaisten kuin mahdollisesti lainsäätäjänkin toimesta.

Ehdotetun syöttötariffin toteutuessa tuulivoimarakentamisen investointipäätöksen pohjaksi tehtäviä kannattavuuslaskelmia rasittaisi pienempi epävarmuus kun tuulivoimalla tuotetulle sähkölle saadaan syöttötariffin myötä takuuhinta. Tuulivoimarakentamiseen liittyvä hallinnollinen riski, lupineen ja muine menettelyvaatimuksineen on sen sijaan edelleen olemassa. Kokonaan hallinnollista riskiä ei voidakaan poistaa. Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että ympäristöön vaikuttavia hankkeita koskevat viranomaispäätökset voidaan viime kädessä alistaa valitusviranomaisten ratkaistaviksi. Ongelman ydin piileekin tällä hetkellä ennustettavuudessa tai sen puutteessa.

Lainsäädännön kanssa on eletävä

Tuulivoimahankkeen suunnittelussa, kuten minkä tahansa muun hankkeen suunnittelussa, voidaan tehokkaasti huomioida lainsäädännöstä selkeästi ilmenevät velvoitteet. Jos lainsäädäntö on tulkinnanvaraista tai epäselvää ei paraskaan lakimies pysty ennakoimaan eri viranomaisten ratkaisuja tai lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Viivästysten ja ikävien yllätysten mahdollisuus kasvaa. Maankäytön ohjausta ja suunnittelua koskevan lainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakentamiseen on tässä suhteessa valitettava esimerkiksi.

Kaavoitus on maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa olennaisessa asemassa. Kaavoituksella ohjataan maankäyttöä ja siitä johtuvia ympäristövaikutuksia. Tuulivoimarakentaminen ei ole ollut lainsäätäjällä päällimmäisenä mielessä kun maankäytön ohjauksesta ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta on säädetty. Tuulivoimaa koskeva nimenomainen sääntely ympäristölainsäädännössä on muutenkin varsin niukkaa. Tässä ei sinänsä vielä ole mitään ihmeellistä sillä lainsäädäntö onkin soveltamisalaltaan usein yleistä. Eli, laki on harvemmin räätälöity vain tiettyä toimintaa silmällä pitäen. Nyky-yhteiskunta on kasvavassa määrin pykäläviidakon säätelemää. Jos vielä lähdetäisiin jokaista yksittäistä toimintaa säätelemään erityislainsäädännöllä, räjähtäisi asia nopeasti käsiin. Mutta, lainsäädännön yleissääntösten soveltaminen tuulivoimarakentamiseen synnyttää epävarmuutta aiheuttavan kysymyksen. Mitä pykälää sovelletaan kuhunkin yksittäiseen tapaukseen?

Mistä kenkä erityisesti puristaa?

Onko tuulivoimalan rakentamisella sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, että sen suhteen olisi noudatettava tavallista lupamenettelyä laajempaa harkintaa? Tähän kysymykseen vastaaminen on juridisesti ratkaisevaa rakennuslupia ja kaavoitusta säätelevän maankäyttö- ja rakennuslain kannalta. Jos vastaus on kieltävä, noudatetaan rakennuslupaharkinnassa lain pääsääntöä, eikä esim. yksityiskohtaista asemakaavaa tarvitse laatia. Jos vastaus sen sijaan on myöntävä, joutuu

lupaviranomainen ottamaan kantaa jatkokysymykseen. Onko rakentaminen merkittävää tai aiheuttaako se merkittäviä haitallisia vaikutuksia? Jos vastaus jatkokysymykseen on kieltävä, voidaan rakennuslupa myöntää, jos laissa määritellyt erityisedellytykset täyttyvät. Jos vastaus jatkokysymykseen on myöntävä, päädytään tilanteeseen, josta ainoa ulospääsy on asemakaavan laatiminen. Asemakaavan laatimisen myötä ei laissa mainittua laajempaa lupaharkintaa enää sovelleta.

Valmiiksi vaikea tilanne muuttuu helposti entistä epäselvemmäksi. Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä noin kymmenen vuotta sitten ei lakia valmisteltaessa ole tarkemmin pohdittu eri pykälien soveltumista laajamittaisen tuulivoimarakentamiseen. Selkeää ohjenuoraa sen arvioimiseksi, milloin tuulivoimarakentaminen olisi siinä määrin merkittävää, että lain edellyttämää laajempaa lupaharkintaa tulisi noudattaa ja milloin rakentamisen mahdollistamiseksi olisi laadittava asemakaava, ei ole.

Ranta-alueita koskeva kaavoituksen ja rakentamisen erityissääntely on tässä suhteessa hieman selkeämpi. Lähtökohtaisesti tarvitaan yleis- tai asemakaava rakennuslupan saamiseksi. Mutta, tältäkin osin on laissa säädetty poikkeuslupamenettelystä, jonka soveltamiskäytäntö tuulivoimarakentamiseen on verrattain ohutta. Viranomaiskäytäntö ja tuomioistuinratkaisut ovat lähinnä koskeneet asuinrakentamista ranta-alueille. Näiden soveltamiskäytäntöjen soveltuvuus tuulivoimarakentamiseen on vielä hämärän peitossa.

Tilanne on äärimmäisen hankala ennustettavuuden puutteen vuoksi. Jokainen tapaus arvioidaan erikseen tulkinnanvaraisten säädösten valossa. Ääritapauksissa voidaan suhteellisen hyvällä varmuudella sanoa mitä tuulivoimahankkeen toteuttaminen edellyttää rakennuslupien ja kaavoituksen osalta. Ranta-alueilla yksityiskohtaisemman kaavan tai poikkeuslupan tarve täyttyy poikkeuksetta. Mutta, poikkeuslupakäytäntö tuulivoimarakentamisen suhteen on epäselvä. Muilla maa-alueilla toteutettavasta tuulivoimarakentamisesta voidaan todeta, että hyvin pienimuotoisella rakentamisella tuskin on merkittäviä ympäristövaikutuksia, jolloin rakentaminen ei edellytä laajempaa lupaharkintaa saati asemakaavan laadintaa. Merkittävämpi tuulivoimarakentaminen saattaa jo edellyttää laajempaa lupaharkintaa, muttei vielä asemakaavan laadintaa. Hyvin merkittävä tuulivoimarakentaminen taas saattaa edellyttää asemakaavan laadintaa. Mikä on pientä, merkittävää tai hyvin merkittävää? Siinäpä se. Nykytilanteessa viime kädessä korkein hallinto-oikeus joutuisi asian ratkaisemaan yksittäisten valitusten yhteydessä, kunhan sinne asti, pidemmän valituskierteen jälkeen, loppujen lopuksi päädyttäisiin.

Parempi ennustettavuus toivomuslistalla

Epäselvästä tilanteesta päästään eroon joko odottamalla oikeuskäytännön muotoutumista tuomioistuimissa tai lakia selkeyttävällä lainmuutoksella. Myös erilainen ympäristöministeriöstä käsin tapahtuva ohjeistus on erittäin tervetullutta pikaelvytystä koska se voi nopeuttaa ja yhdenmukaistaa itse lupaprosessia. Mutta, tällöin on huomioitava, että viranomaisten päätöksistä voidaan valitusoikeuden puitteissa valittaa ministeriön ohjeistuksen sisällöstä riippumatta. Viime kädessä ohjeistuksen ja viranomaispäätösten lainmukaisuus ratkaistaan tuomioistuimissa. Tämä korostaa nähdäkseni sitä, että tällainen ohjeistus on valmisteltava huolellisesti ja asiantuntemuksella. Ohjeistus, joka jälkepäin osoittautuu juridisesti kestävämmäksi, olisi varmasti kaikista huonoin vaihtoehto. Tällöin oltaisiin takaisin lähtöruudussa ja tuulivoimainvestoinnin hallinnolliset riskit olisivat toteutuneet pahimmalla mahdollisella tavalla.

Ensiarvoisen tärkeää olisikin että tarkasteltaisiin millä tavalla maankäytön ohjauksen sääntelyssä

olevat epäselvyydet olisi parasta selvittää tuulivoimarakentamisen osalta. Muitakaan relevantteja ympäristölainsäädännön osa-alueita ei tietenkään sovi unohtaa vaikka tässä kirjoituksessa onkin keskitytty lähinnä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiassa valtioneuvosto on selkeästi ottanut puoltavan kannan tuulivoimarakentamisen lisäämiselle. Tämän poliittisen tahdon pitäisi vain muuttua teoiksi myös lainsäädännön näkökulmasta. Taloudellisen puolen haasteisiin on lainsäätäjän puolelta syöttötariffityöryhmän ehdotusten myötä tartuttu. Riittääkö poliittista tarmoa vielä maankäytön ohjauksen ja muun ympäristöoikeudellisen sääntelyn tarkasteluun ja mahdolliseen muuttamiseen tuulivoimarakentamisen osalta? Haasteita varmasti riittää, mutta niihin voidaan nähdäkseni vastata.