



11.04.2023

Dnro:t 21445/03.04.04.04.16/2021
21485/03.04.04.04.16/2021

Asia Valitukset yleiskaavasta

Muutoksenhakijat

- 1.
- 2.

Päätös, josta valitetaan


Halsuan kunnanvaltuusto 11.11.2021 § 62

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt Honkakankaan tuulivoimapuiston osayleiskaavan.

Vaativukset hallinto-oikeudessa

1. on katsottava vaatineen, että kunnanvaltuuston päätös kumotaan.

Päätös on tehty puutteellisten selvitysten ja vaikutusarviointien perusteella, eikä luontoarvoja ole siksi otettu riittävästi huomioon. Tehdyt arvioinnit eivät ole perustuneet todelliseen suurpeto-, kotka- ja metsäpeuramäärään. Muutoksenhakijan mukaan Luonnonvarakeskus Luken tiedot ovat eläinmääriltään suurpetojen osalta huomattavasti todellista pienemmät, koska vain murto-osa alueen suurpetoja koskevista havainnoista ilmoitetaan ja kirjataan Luken tilastoihin. Pantapeuraseuranta ei anna riittävää ja oikeaa tulosta todellisesta metsäpeuran populaatiosta ja vasomismäärästä, eikä vasomisalueista. Myöskään todellinen kotkatilanne ei ole ollut tiedossa. Muutoksenhakijan mukaan Honkakankaan ja Kanniston tuulivoimakaava-alueilla asuu ahma ja karhu, jonka lisäksi susihavaintojakin on ollut vuosittain useita. Muutoksenhakija on myös tehnyt maakotka- ja merikotkahavaintoja Kanniston tuulipuiston suunnalla. Suurpetojen ja kotkien määriä ei voi arvioida parissa päivässä, vaan se vaatii pidempiaikaisen tarkastelun. Muutoksenhakija on tuonut myös ilmi, ettei infraäänien haitallisuutta ole huomioitu riittävästi, eikä asiaa ole tutkittu riittävästi näiden kaikkien suurimpien tuuliturbiinien osalta.

Halsuan kunnan ilmoitustaulu
Julkipäivä 11.4.2023
Paikalla

Ilmoitustaulun hoitaja

2. on vaatinut, että kunnanvaltuuston päätös kumotaan ja päätöksen täytäntöönpano kielletään. Lisäksi on vaatinut, että Halsuan kunta määrätään korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa laillisine korkoineen.

Kaavan vaikutuksia on selvitetty ja arvioitu puutteellisesti sekä kuvattu yleispiirteisesti ja osin ristiriitaisesti. Kaavan vaikutusten arvioinnin ja kaavan hyväksymisedellytysten kannalta erityisiä vaatimuksia aiheutuu siitä, että nyt kyseessä oleva Honkakankaan tuulivoimapuisto ja siitä noin kahden kilometrin etäisyydellä sijaitseva Kanniston tuulivoimapuisto sijoittuisi ennestään poikkeuksellisen kuormitetulle alueelle. Kolmenkymmenen kilometrin säteelle kaava-alueista sijoittuu ennestään 185 voimalaa ja vain 15 kilometrin säteelle 163 muuta voimalaa. Lisäksi kyseessä oleva kaava mahdollistaisi poikkeuksellisen kookkaiden voimaloiden rakentamisen.

Kyseessä olevan kaavan vaikutusten arviointi pohjautuu keskeisesti tehtyyn ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn ja sen puutteellisuus heijastuu kaavan selvitysten puutteellisuutena. Ympäristövaikutusten arviointimenettelylle asetettavat vaatimukset eivät ole toteutuneet muun muassa maisemavaikutusten ja luontovaikutusten arvioinnin osalta eikä nämä selvitykset muodosta kaavoitukselle riittävää tietopohjaa hankkeen yhteisvaikutusten ja varsinkaan maisema- ja luontovaikutusten osalta. Samoin asuinolosuhteisiin kohdistuvat vaikutukset, kuten melu, on hahmotettu puutteellisesti.

Maisemavaikutusten arvioinnin keskeinen puute on liittynyt siihen, että vaikutusten merkittävyttä on kuvattu olennaisesti vanhentunein lähtökohdin. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja kaavaselostuksessa on viitattu vaikutusarvioinnin lähtökohtana edelleenkin ympäristöministeriön oppaassa Tuulivoimalat ja maisema (Weckman, 5/2006) esitettyihin etäisyysvyöhykkeisiin niitä vain rajatusti modifioiden lähialuevaikutuksen osalta. Mainitussa oppaassa esitetty ja nyt sovellettu vyöhyketarkastelu on perustunut tuulivoimaloiden tuolloiseen merkittävästi nykyistä pienempään kokoluokkaan. Näin ollen kaavan maisemavaikutusten merkittävyttä ei voida arvioida objektiivisesti edellä mainitun oppaan mukaisten vyöhyketarkastelujen avulla. Kun otetaan huomioon kaavan mahdollistamien voimaloiden kokoluokka ja yhteisvaikutukset muiden voimaloiden kanssa, vaikutusarviointi tulee perustaa nykyisiä olosuhteita kuvaavaan tutkimusaineistoon. Valituksessa on myös viitattu edellä mainitun oppaan laatijan antamaan lausuntoon (16.3.2020), jossa valituksen mukaan on todettu muun muassa, että valmisteluvaiheen kuulemisessa esitettyjen maisemaselvitysten puutteet vaikeuttavat vaikutusten arviointia.

Kaavan meluvaikutukset on selvitetty puutteellisesti. Merkittävä virhe FCG:n päivitettyssä melumallinnusraportissa on se, että tuulivoima-alueille suunniteltujen tuuliturbiinien melupäästötiedoissa valmistajan ilmoittamiin oktaavi- ja terssikaistojen arvoihin on kategorisesti lisätty 2 desibeliä ympäristöministeriön tuulivoimamelun mallinnusohjeen mukaisten takuarvojen saamiseksi.

Ympäristöministeriö on ohjeistanut, että tilanteessa, jossa valmistajan ilmoittamat tuulivoimalatyypin melupäästöarvot eivät ole takuuarvoja, valmistajan ilmoittamaan melupäästön A-painotettuun tasoon tehdään + 2 desibelin lisäys takuuarvon saamiseksi. On kuitenkin huomattava, että ympäristöministeriön ohje koskee tuulivoimalatyypin A-painotettua kokonaisäänitehotasoa (melupäästöä), ei oktaavi- tai terssikaistaisia arvoja. On yleisesti tunnettu asia, että koneiden ja laitteiden melupäästön määrittämisen epävarmuus on olennaisesti suurempi pienillä ja suurilla taajuuksilla verrattuna keskitaajuuksiin. Vaikka tarkka tieto tuulivoimaloiden melupäästön epävarmuuksista eri taajuusalueilla puuttuu, tulisi asia huomioida erityisesti pienten taajuuksien osalta korottamalla 20 – 200 hertsin taajuuskaistojen melupäästön varmuuslukua vähintään kaksinkertaiseksi verrattuna keskitaajuuksien ja A-painotetun kokonaismelupäästön + 2 desibelin varmuuslukuun.

Melumallinnusdokumentissa on myös jätetty käsittelemättä merkityksellisen sykkinnän vaikutus melutasoihin ja melun häiritsevyyttä lisäävänä tekijänä. Sykkinnän vaikutuksesta melutaso kohoaa ja yhdessä melun sykkivän luonteen kanssa muuttuu häiritseväksi ja terveydelle haitalliseksi ainakin tuulivoimaluetta lähimmissä asuin- ja lomarakennuksissa. Merkityksellinen sykintä tulee ottaa huomioon arvioitaessa tuulivoimaloiden melun haitallisuutta.

Hyväksytty kaava on myös luonnonsuojelulain vastainen. Euroopan unionin tuomioistuimen luontodirektiiviä koskevassa oikeuskäytännössä korostuu erityisesti varovaisuusperiaatteen merkitys. Periaate soveltuu myös nyt tarkasteltavaan hankkeeseen ja tuulivoimahankkeiden yhteisvaikutusten arviointiin muun muassa metsäpeurapopulaation elinympäristön kannalta. Tuulivoimahankkeiden yhteisvaikutusten on arvioitu olevan koko Suomenselän metsäpeurapopulaatiolle varovaisuusperiaatteen vuoksi kohtalaisia, jolloin haitallisia vaikutuksia ei ole ilmeisestikään voitu sulkea pois Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla varovaisuusperiaate huomioon ottaen. Hankkeen alue on erityisen tärkeä metsäpeuran elinympäristönä, joten vaikutukset tulisi selvittää ennen kaavojen hyväksymistä.

Lisäksi kaava-alueiden kautta suuntautuu myös kurjen valtakunnallisesti tärkeä syysmuuton aikainen päämuuttoreitti. Hankkeen vaikutuksia kurkiin on kuitenkin arvioitu lähinnä optimistisin oletuksin ilman kytkentää objektiivisiin selvityksiin. Myös tältä osin on ennakolta tarve varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreiteille ei aiheudu kiellettyjä yhteisvaikutuksia.

Kaikkien suunnitteilla olevien tuulivoimahankkeiden toteutuminen muuttaisi laajan alueen maisemakuvaa, ja tuulivoimalat olisivat havaittavissa useasta suunnasta. Erityisen merkittäviä yhteisvaikutukset olisivat Honkakankaan itäpuolella olevalle asutukselle. Kaavojen toteutuminen muuttaisi laajan yhtenäisen erämaisen metsäalueen teollisen tuotannon alueeksi. Metsäalueiden pirstoutuminen ja tuulivoima-alueen laajuudesta johtuvat tosiasialliset liikkumisrajoitukset ja ympäristön laadun muutos heikentäisivät alueen virkistysarvoja laajalti.

Hankkeen vaikutukset kohdistuvat voimakkaasti myös metsästysalueisiin, sillä kaava-alueet kattavat suhteessa suuren osuuden molempien alueella metsästävien seurojen metsäisten ja rauhallisten alueiden pinta-alasta. Kaavaselostuksen mukaan tuulivoimapuiston ympäristöriskien vaikutusalue rajoittuu pääasiassa voimaloiden lähiympäristöön. Samalla kuitenkin on myönnetty, että tuulivoimalan konehuoneessa tai lavoissa syttyä tulipaloa voi olla hankalaa sammuttaa ulkoisesti. Myös hankkeen turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi on pohjautunut väittevaraisiin ristiriitaisiin ja vähätteleviin väitteisiin, joita ei ole perusteltu riittävin objektiivisin selvityksin.

Valituksenalaisen kaavan vaikutusten puutteellisesta selvittämisestä johtuen ei ole voitu varmistua siitä, että kaavaratkaisu ohjaisi riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella. Koska haitallisten vaikutusten (muun muassa maisemavaikutus, melu ja alueen pirstoutuminen) voimakkuus ja ulottuvuus on määritelty puutteellisesti, muun muassa suojavyöhykkeet luontoarvoihin, asumiseen ja virkistykseen on mitoitettu riittämättömiksi eikä hankkeen elinympäristöä haitallisesti pirstovan vaikutuksen merkitystä ole tunnistettu. Näin ollen myöskään toiminnan sopeutumisesta maisemaan ja ympäristöön ei ole huolehdittu. Maakuntakaavan vaatimus turvata riittävä etäisyys metsäpeurojen elinympäristöön ei toteudu tuulivoima-alueiden sijoituessa metsäpeurojen elinpiiriin ja kulkureiteille. Yleiskaavan sisältövaatimukset eivät ole täyttyneet siltä osin kuin kyse on ollut yhdyskuntarakenteen ekologisesta kestävydestä, mahdollisuuksista turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, ympäristöhaittojen vähentämisestä, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisesta sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä. Kaava aiheuttaa myös vaikutusalueen maanomistajille kohtuutonta haittaa ympäristön räikeän muutoksen seurauksena.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Halsuan kunnanhallitus on antanut valitusten johdosta lausunnon.

Muutoksenhakijat ovat antaneet kunnanhallituksen lausunnon johdosta vastineet. _____ on vastineessaan esittänyt, että hänen oikeudenkäyntikulunsa ovat 1 860 euroa.

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 27.5.2022 hylännyt _____ esittämän täytäntöönpanon kieltämistä koskevan vaatimuksen.

_____ on täydentänyt valitustaan ja toimittanut hallinto-oikeuteen uuden asiantuntijalausannon maisemavaikutuksista.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus hylkää valitukset.
2. Hallinto-oikeus hylkää _____ oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Perustelut

1. Pääasiaratkaisu

Sovellettuja oikeusohjeita

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun muassa ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, eläinlajeihin ja maisemaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon muun muassa yhdyskuntarakenteen ekologinen kestävyys, mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, ympäristöhaittojen vähentäminen, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvittävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Pykälän 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 77 b §:n mukaan laadittaessa 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa, on sen lisäksi, mitä yleiskaavasta muutoin säädetään, huolehdittava muun muassa siitä, että:

yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueiden käyttöä kyseisellä alueella ja että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön.

Tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1107/2015) 3 §:n mukaan tuulivoimalan toiminnasta aiheutuvan melupäästön takuuarvon perusteella määritelty laskennallinen melutaso ja valvonnan yhteydessä mitattu melutaso eivät saa ulkona ylittää pysyvän asutuksen ja loma-asutuksen alueilla melun A-taajuuspainotetun keskiäänitason (ekvivalenttitason LAeq) ohjearvoja 45 desibeliä päivällä kello 7-22 ja 40 desibeliä yöllä kello 22-7.

Mainitun asetuksen 4 §:n mukaan elinympäristöön vaikuttavaa toimintaa suunniteltaessa ja järjestettäessä sekä tällaista toimintaa harjoitettaessa huomioon otettavista sisämelutasoista säädetään terveydensuojelulaissa (763/1994) ja sen nojalla annetuissa säännöksissä.

Muun muassa asunnon terveydellisiä olosuhteita koskevan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (545/2015) liitteessä 2 on annettu sisämelun päivä- ja yöajan keskiäänitasojen toimenpiderajat.

Saatu selvitys

Valituksen kohteena olevaan Honkakankaan tuulivoimapuiston osayleiskaavaan liittyy kaavaselostus (13.9.2021), joka käsittelee Halsuan kuntaan suunniteltua enintään 36 tuulivoimalan hanketta. Hanke jakaantuu kahteen erilliseen yleiskaava-alueeseen, Honkakankaaseen ja Kannistoon. Kaava-alueet ovat erilliset ja hyväksytyt eri päätöksillä, mutta kaavaselostus on yhteinen. Honkakankaan yleiskaavan tarkoitus on mahdollistaa 16 tuulivoimalan rakentamisen.

Kaavaselostuksen mukaan Honkakankaan yleiskaava-alue sijaitsee noin 13 kilometriä Halsuan keskustaajamasta itään. Kaava-alueen vierestä kulkee seututie 751 (Lestijärventie) ja alueen raja noudattaa idässä osin Lestijärven kunnanrajaa. Kaava-alueen pinta-ala on noin 1 970 hehtaaria. Yleiskaava-alue on pääosin metsätalouskäytössä ja alueella on kattava metsäautotieverkosto. Kaava-alue sijaitsee noin 142–175 metriä merenpinnan yläpuolella. Alueelle sijoittuu pääosin karuja talousmetsäalueen metsäluontotyyppisiä, ojitettuja turvemaita sekä suoalueita ja lampia. Kaava-alueelle ei sijoitu arvokkaita maisema-alueita. Kaava-alueella ei myöskään sijaitse luonnonsuojelualueita eikä suojeluohjelmien kohteita. Lähimmät luonnonsuojelualueet ovat Linjasalmennevan Natura-alue noin 1,7 kilometriä kaava-alueesta kaakkoon, Mattilansaaren Natura-alue noin 3 kilometriä kaava-alueesta itään ja Kotkannevan ja Pikku-Koppelon metsät Natura-alue noin 5,2 kilometriä kaava-alueesta luoteeseen. Lähimmät asuin- ja lomarakennukset sijaitsevat vähintään 1,5 kilometrin etäisyydellä suunnitelluista tuulivoimaloista.

Kaavaselostuksen mukaan Honkakankaan alueeseen kohdistuu Keski-Pohjanmaan maakuntakaavan (4. vaihemaakuntakaava) aluekohtainen suunnittelumääräys, jonka mukaan tarkemmassa suunnittelussa tulee turvata riittävä etäisyys metsäpeurojen vasomisalueisiin.

Honkakankaan yleiskaava-alue on osoitettu suurimmaksi osaksi maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M-1), joka on varattu pääosin metsätaloutta varten. Alueelle saa sijoittaa tuulivoimaloita niille erikseen osoitetuille alueille sekä niitä varten huoltoteitä, teknisiä verkostoja sekä varastointi- ja kokoonpanoalueita. Yleiskaavassa osoitetuille tuulivoimaloiden alueille (tv-alueille) saa sijoittaa yhteensä enintään 16 tuulivoimalaa. Yksittäisen tuulivoimalan kokonaiskorkeus saa olla enintään 300 metriä maanpinnasta. Kaavaselostuksen mukaan kaava-alueesta vain muutaman prosentin osuudelle on osoitettu rakentamista. Kaava-alueen keskiosaan on osoitettu kaksi suoalueita koskevaa laajaa luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeää aluetta, joiden suunnittelussa ja toteutuksessa on huomioitava luontoarvot sekä alueen luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeän luonteen turvaaminen. Koko yleiskaava-aluetta koskevien määräysten mukaan tuulivoimaloiden, tuulivoimaloiden huolto- ja rakentamisteiden sekä nykyisten perusparannettavien teiden ja maakaapeleiden sijoittamisessa on otettava huomioon muun muassa luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat alueet. Meluhaittojen ehkäisemiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi alueen suunnittelussa ja toteuttamisessa on otettava huomioon melua koskevat asetukset ja säädökset. Yleiskaava on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain 77 a §:n tarkoittamana oikeusvaikutteisena yleiskaavana. Yleiskaavaa voidaan käyttää yleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena tuulivoimaloiden alueille (tv-alueilla).

Asiassa saadun selvityksen mukaan Honkakankaan ja Kanniston tuulivoimayleiskaavoituksessa on hyödynnetty Honkakankaan ja Kanniston tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA-menettely) tehtyjä selvityksiä. YVA-menettelyn päättymisen jälkeen Honkakankaan ja Kanniston tuulivoimapuistojen vaikutustenarviointeja on jatkettu ja täydennetty kaavoitusprosessien yhteydessä. Kaavaselostuksen mukaan vaikutusten selvittäminen on perustunut alueelta käytössä oleviin perustietoihin ja selvityksiin, alueella suoritettuihin maastokäynteihin, karttatarkasteluihin, tehtyihin mallinnuksiin, osallisilta saataviin lähtötietoihin, lausuntoihin ja huomautuksiin sekä laadittavien suunnitelmien ympäristöä muuttavien ominaisuuksien analysointiin.

Kaavaselostuksen mukaan maisemavaikutusten arviointityössä on tarkasteltu tuulivoimapuiston ja siihen liittyvien sähkönsiirron rakenteiden toteuttamisesta johtuvia maiseman rakenteen, luonteen ja laadun muutoksia. Vaikutusten tunnistamisen osalta on todettu muun muassa, että maiseman luonteen muuttumisen kautta syntyy silmiin havaittavia vaikutuksia, joiden voimakkuus ja havaittavuus riippuvat paljon tarkastelupisteestä ja -ajankohdasta. Edelleen on todettu, että tuulivoimarakentamisen vaikutukset maisemaan ovat sidoksissa voimaloiden ulkonäköön, kokoon ja näkyvyyteen liittyviin tekijöihin.

Maisemavaikutusten arvioinnissa on kaavaselostuksen mukaan totuttu käyttämään ympäristöministeriön oppaaseen (Weckman, 2006) perustuen etäisyysvyöhykkeitä: 0-5 kilometriä, 5-12 kilometriä, 12-25 kilometriä ja 25-30 kilometriä. Oppaan tekemisen jälkeen tuulivoimaloiden koko on kuitenkin kasvanut huomattavasti, mikä vaikuttaa myös niiden hallitsevuuteen ja näkymiseen maisemassa. Voimala, jonka kokonaiskorkeus on 300 metrin luokkaa voi edelleen olla huomiota herättävä 5-7 kilometrinkin etäisyydellä. Näin ollen lähialueen ja välialueen kokoa on tarkistettu ja laajennettu. Kaavaselostuksessa on tuulivoimapuiston maisemavaikutuksia arvioitu etäisyysvyöhykkeittäin (etäisyys tuulivoimaloilta noin 0, 7, 14, 25, 30 kilometriä). Lisäksi maisemavaikutuksia on arvioitu vielä erikseen FCG:n vuonna 2021 laatimassa näkymäalueanalyysi ja valokuvasovitteet-raportissa.

Kaavoituksen yhteydessä on arvioitu tuulivoimaloiden aiheuttamia meluvaikutuksia laatimalla melumallinnus. Kaavaselostuksen mukaan tuulivoimaloiden melumallinnusmenetelmä on noudattanut ympäristöministeriön ohjetta 2/2014. FCG:n laatiman melu- ja varjostusmallinnusraportin mukaan lähtötietojen mukaan valmistajan ilmoittama tuulivoimalan tuottama äänitehotaso vastaa keskiäänitasoa, jolloin voimalan lähtöarvoihin on mallinnuksessa lisätty + 2 desibeliä. Myös matalataajuinen melu on laskettu edellä mainitun ympäristöministeriön ohjeen mukaisin menetelmin käyttäen voimalavalmistajilta saatuja arvioita niiden äänitehotasoista. Lähtötietojen mukaan melupäästön ei ole ilmoitettu olevan merkityksellisesti sykkivää. Melumallinnuksen tulosten mukaan tuulivoimahanketta lähimpien asuin- ja lomarakennusten pihapiirissä melutasot jäävät alle 40 dB(A), kuten myös yhteismelumallinnuksen mukaan. Matalataajuiset äänitasot jäävät kaikissa rakennuksissa asumisterveysasetuksen (545/2015) toimenpiderajojen alapuolelle, kun rakenteiden ääneneristys otetaan huomioon. Merkityksellisen sykkinnän osalta ympäristöministeriön ohjeessa 5/2016 on todettu, että merkityksellisesti sykkivä melu ja siihen liittyvä häiritsevyys on ilmiönä tunnistettu, mutta sen arviointiin ei toistaiseksi ole standardoitua menettelyä. Myös tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoja koskevan valtioneuvoston asetuksen perustelumuistiossa on todettu, että merkityksellistä sykintää ei voida huomioida mallinnusvaiheessa.

Kaavaselostuksen mukaan linnustoa koskevan arviointityön tueksi ja toteutettavien selvitysten lähtötiedoiksi on hankittu olemassa olevia linnustotietoja sekä kaava-alueilta että niiden lähiympäristöstä. Lähtötiedoiksi on hankittu petolintuja ja muita suojelullisesti arvokkaita lintulajeja koskevia pesäpaikkatietoja muun muassa Metsähallituksen petolinturekisteristä sekä Luonnontieteellisen keskusmuseon Rengastustoimistosta. Metsähallituksen petolinturekisterin tiedot on päivitetty huhtikuussa 2021. Linnustoselvitysten maastotyöt on suoritettu vuosien 2014 ja 2019 aikana. Hankealueiden linnustosta on saatu tietoja myös muiden alueella suoritettujen luontoselvitysten aikana. Kaavaselostuksessa ja luontoselvitysraportissa on tarkemmin selostettu selvitysmuotojen laatua ja laajuutta. Vuosina 2019 ja 2020 on laadittu viranomaiskäyttöön osoitetut maakotkareviirin seuranta ja reviiirin käytön mallinnusta koskevat selvitykset, jonka lisäksi maakotkaraporttia on täydennetty vuonna 2021.

Kaavaselostuksen mukaan kaava-alueiden ympäristöön sijoittuvien maakotkareviirien osalta on laadittu törmäysmallinnus ja tarkempi tarkastelu reviireihin kohdistuvista vaikutuksista. Kunnanhallituksen lausunnossa valitusten johdosta on todettu, että hankkeen toteuttamisen vaikutuksia maakotkille on raporteissa arvioitu usealla eri menetelmällä. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on luonnonsuojelulain noudattamista valvovana viranomaisena antanut 20.8.2021 kesällä 2021 uudelleen nähtäville asetetusta osayleiskaavaehdotuksesta lausunnon. Luonnonsuojeluyksikkö on todennut hankkeen yhteydessä toteutettujen päivitettyjen selvityksien ja arvioiden perustuvan parhaaseen sillä hetkellä saatavilla olevaan tietoon ja menetelmiin.

Kaavaselostuksen mukaan lähtötietoja kaava-alueiden eläimistöä on hankittu muun muassa kirjallisuudesta sekä Ympäristöhallinnon Hertta eliölajit - tietojärjestelmästä. Lisäksi taustatietoja on pyritty saamaan haastatteleamalla paikallisia luontoharrastajia sekä metsästysseurojen edustajia ja muita mahdollisia sidosryhmiä. Kaava-alueilla esiintyvää tavanomaisempaa eläimistöä on havainnoitu yleispiirteisesti alueella toteutettujen luonto- ja linnustoselvitysten yhteydessä. Eläimistöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa ja eläimistön maastonselvityksissä on painotettu EU:n luontodirektiivin liitteiden II ja IV (a) lajiston esiintymistä ja elinolosuhteita. Erillisselvitysten tulokset sekä alueen eläimistön nykytila ja käytetyt maastotyömenetelmät on raportoitu tarkemmin kaavaselostuksen tausta-aineistona olevassa luontoselvityksessä.

Kaavaselostuksesta ilmenee, että kaava-alueilla toteutettujen luonto- ja linnustoselvitysten aikana ei ole tehty havaintoja suurpetojen (karhu, susi, ilves, ahma) esiintymisestä. Tuoreimpien havaintotietojen perusteella kaava-alueiden seudulta on havaintoja karhun, suden, ahman ja ilveksen liikkumisesta (LUKE 2019), joten niiden arvioidaan kuuluvan satunnaisesti kaava-alueiden eläimistöön. Kaavaselostuksessa on todettu alueella esiintyvien suurpetojen elinalueiden olevan laajoja, ja suunnitellun tuulivoimapuiston kattavan siten vain pienen osan niiden elinpiirien kokonaislaajuudesta.

Kaavan vaikutuksia metsäpeuraan on arvioitu kaavaselostuksessa ja viranomaiskäyttöön tarkoitettussa FCG:n vuonna 2021 laatimassa raportissa koskien metsäpeuraan kohdistuvien vaikutusten arviointia. Jälkimmäisessä raportissa on todettu muun muassa, että Honkakankaan ja Kanniston kaava-alueet sijoittuvat Suomenselän metsäpeurapopulaation elinalueelle. Aikaisempia selvityksiä on tähän raporttiin täydennetty erityisesti metsäpeuran vasomisalueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Työssä on selvitetty Honkakankaan ja Kanniston kaava-alueiden merkitystä Suomenselän metsäpeurapopulaation kesäelinympäristönä sekä rajattu alueelta tiedossa olevat vasomisalueet ja tärkeät pikkuvasa-ajan laidunalueet Luonnonvarakeskuksen GPS-satelliittipanta-aineiston perusteella (aineisto vuosilta 2010-2020). Raportissa on arvioitu kokonaisuutena tuulivoimahankkeiden yhteisvaikutusten koko Suomenselän metsäpeurapopulaatiolle raportin lähteenä käytettyjen aineistojen perusteella olevan varovaisuusperiaatteen vuoksi korkeintaan kohtalaisia.

Raportin mukaan tehtyjen lievennystoimien (voimalamäärän vähentäminen ja kaava-alueiden supistaminen) ansiosta Honkakankaan ja Kanniston kaava-alueet lisäävät näitä yhteisvaikutuksia kuitenkin vain melko vähän. Raportin yhteenvedossa on todettu, että kaavaehdotusvaiheen mukaisissa Honkakankaan ja Kanniston kaavaratkaisuissa maakuntakaavan määräys riittävästä etäisyydestä metsäpeurojen vasomisalueisiin toteutuu. Lisäksi aikaisemmin mainitun Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunnon (20.8.2021) mukaan sen luonnonsuojeluyksikkö on tutustunut myös päivitettyihin metsäpeuraan kohdistuvien vaikutusten arviointiin sekä esitettyyn metsäpeuran seurantasuunnitelmaan. Luonnonsuojeluyksikkö on todennut hankkeen yhteydessä toteutettujen päivitettyjen selvityksien ja arvioiden perustuvan parhaaseen sillä hetkellä saatavilla olevaan tietoon ja menetelmiin.

Kaavaselostuksen mukaan Halsuan suunniteltujen tuulivoimapuistojen linnustovaikutusten kannalta selvästi merkittävin ilmiö on kurjen syysmuutto. Kaava-alueet sijoittuvat merkittävän kurkien syysmuuttoreitin tuntumaan, jota kautta arvioidaan vuosittain muuttavan noin 20 000 kurkea. Yleensä muutto kulkee noin 20 kilometriä leveänä rintamana, jonka sijainti vaihtelee vallitsevan tuulensuunnan mukaan. Kaava-alueiden kohdalla sektori, jonka sisällä vuotuisen reitin sijainti normaalisti vaihtelee, leveys on noin 50 kilometriä. Kaava-alueet sijaitsevat aivan sektorin länsireunassa, eli useimpina syksyinä kurkimuutto ohittaa alueet itäpuolelta. Myös keväällä kurkimuuttoa voi kulkea kaava-alueiden kautta, mutta kevään muuttorintama on keskimäärin leveämpi, eikä samaa reittiä muuta niin suuria yksilömääriä kuin syksyllä. Kurkien päämuutto tapahtuu yleensä kirkkaalla säällä, jolloin muuttoparvet lentävät useiden satojen metrien korkeudessa, selvästi törmäyskorkeuden yläpuolella. Suuresta yksilömäärästä huolimatta tuulivoimapuiston aiheuttama törmäysriski muuttaville kurjille arvioidaan pieneksi ja merkitykseltään vähäiseksi. Lisäksi kaavaselostuksen mukaan useita muuttokausia kestäneissä rakennettujen tuulivoimapuistojen linnustovaikutusten seurannoissa (FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy 2014–2019) on todettu, että valtaosa havaituista muuttavista linnuista kiertää tuulivoimapuistoja ja väistää yksittäisiä tuulivoimaloita. Todetut törmäykset ovat myös kohdistuneet etupäässä paikalliseen lajistoon, eivätkä esimerkiksi muuttaviin kurkiin. Vaikutuksista muuttolinnustoon on kaavaselostuksessa arvioitu, että maastohavainnoinnin ja muun olemassa olevan tiedon perusteella suunnitellusta Halsuan tuulivoimapuistosta ei aiheudu merkittäviä negatiivisia vaikutuksia alueen kautta muuttavalle muuttolinnustolle.

Kaavaselostuksessa on arvioitu yhteisvaikutuksia muiden tuulivoimahankkeiden kanssa. Kaavaselostuksen mukaan hankkeiden yhteisvaikutukset on arvioitu kokonaisuutena ottaen huomioon alueella ja lähiympäristössä jo nykyisin tapahtuva toiminta ja lisäksi suunnitellut toiminnot siinä laajuudessa, kun hankkeilla on arvioitu olevan yhteisvaikutuksia tämän hankkeen kanssa. Arviointi eri hankkeiden vaikutuksista on tehty saatavilla olevien tietojen perusteella. Kaavaselostuksessa on arvioitu yhteisvaikutuksia maisemaan, linnustoon, luonnon monimuotoisuuteen, metsäpeuralle, liikenteeseen ja ihmisiin.

Kaavaselostuksen mukaan tuulivoimahankkeiden merkittävimmät yhteisvaikutukset ihmisten elinoloihin liittyvät maisemassa tapahtuviin muutoksiin. Eniten yhteisvaikutuksia on Halsuan tuulivoimahankkeen itäpuolella sijaitsevalla Lestijärven tuulivoimahankkeella. Kaikkien suunnitteilla olevien tuulivoimahankkeiden toteutuminen muuttaisi laajan alueen maisemakuvaa ja tuulivoimalat olisivat havaittavissa useasta suunnasta. Erityisen merkittäviä yhteisvaikutukset olisivat Honkakankaan itäpuolella olevalle asutukselle. Kaikkien tuulivoimahankkeiden toteuttaminen vaikuttaisi välillisesti myös hankealueiden ja niiden lähiympäristön virkistyskäyttöön. Tuulivoimalat eivät estä virkistyskäyttöä, mutta niiden rakentaminen muuttaa hankealueiden metsäistä ympäristöä ja maisemaa, mikä voidaan kokea virkistyskäyttöä häiritsevänä hankealueella ja niiden lähiympäristössä. Kaikkien tuulivoimahankkeiden toteuttamisen seurauksena ympäristössä ja maisemassa tapahtuvat muutokset kohdistuvat laajemmalle alueelle kuin yksittäisen tuulivoimahankkeen toteuttamisen seurauksena. Merkittävimpiä vaikutukset ovat tuulivoimahankkeiden väliin jäävien alueiden asukkaille ja vapaa-ajan asukkaille.

Oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti sekä osana sen harjoittamaa maapolitiikkaa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Tuulivoimayleiskaavan edellytyksenä ei ole, että kaavan toteuttamisesta ei aiheutuisi lainkaan haitallisia seuraamuksia, vaan että maankäytön eri tavoitteet ja kaavalle asetetut vaatimukset otetaan huomioon siinä määrin kuin laadittavan kaavan tavoite ja tarkkuus sekä kaavan sisällölle säädetyt vaatimukset sitä edellyttävät. Kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia maankäytön tavoitteita ja kaavoitukselle asetettuja vaatimuksia, jotka voivat olla keskenään ristiriitaisia.

Kun arvioidaan hyväksytyyn yleiskaavan perustana olevien selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyttä, olennaista on se, onko aineistosta kokonaisuutena tarkasteltuna saatavissa sellaiset riittävät tiedot, joiden perusteella on mahdollista arvioida, täyttääkö yleiskaava lainsäädännössä asetetut yleiskaavan sisältövaatimukset.

YVA-menettelyn yhteydessä tehdyt selvitykset voidaan ottaa huomioon selvityksenä kaavoitusmenettelyssä. Kunnanvaltuuston päätöstä ei sitä vastoin voida pitää lainvastaisena pelkästään sillä perusteella, että YVA-menettelyssä tehdyt selvitykset eivät olisi riittäviä. Kaavaselostuksen mukaan osayleiskaavan vaikutusten arviointi on perustunut pitkälti hankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä tehtyyn vaikutusten arviointiin. Tuulivoimaloiden määrää on kuitenkin kaavoituksen yhteydessä vähennetty. Lisäksi on laadittu täydentäviä selvityksiä, joiden perusteella kaavan vaikutuksia on edelleen arvioitu.

Ympäristöhallinnon ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne voidaan kuitenkin ottaa huomioon selvityksenä. Saadun selvityksen mukaan yleiskaavan melumallinnus on laadittu ympäristöministeriön ohjeen 2/2014

mukaisesti. Mallinnuksessa käytettyjä lähtötietoja ja saatuja tuloksia on tähänastisen vakiintuneeksi katsotun oikeuskäytännön mukaan pidettävä riittävän luotettavina yleiskaavan meluvaikutusten arvioimiseksi suunnittelun tässä vaiheessa.

Kun otetaan huomioon kaava-alue ja kaavan vaikutusalue sekä alueiden maankäyttö, kaavan tehtävät, tarkoitus ja vaikutukset sekä kaavaratkaisun perusteena käytetyt selvitykset ja se, mitä selvitysten ja vaikutustenarviointien puutteellisuudesta on valituksissa esitetty, hallinto-oikeus katsoo, että kyseessä oleva osayleiskaava perustuu sellaisiin selvityksiin ja arviointeihin, jotka kattavat kaavaratkaisun mahdollistamasta maankäytöstä aiheutuvat vaikutukset maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetyllä tavalla. Selvitysten perusteella on saatavissa riittävät tiedot sen arvioimiseksi, täyttääkö hyväksyty yleiskaava sille lainsäädännössä asetetut sisältövaatimukset.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kaavan mahdollistamat tuulivoimat muuttavat maisemaa ja alueen käyttöä virkistykseen etenkin kuin muut lähialueen tuulivoimahankkeet otetaan huomioon. on valituksessaan lisäksi maininnut yhteisvaikutukset metsäpeurapopulaatioon, kurkiin ja ihmisten asumiseen. valituksessa ei ole tarkemmin esitetty, minkä johdosta kaavaa olisi pidettävä luonnonsuojelulain säännösten johdosta lain vastaisena. Asiassa saatu selvitys kokonaisuudessaan huomioon ottaen, hallinto-oikeus katsoo, että kaavan vaikutukset on riittävästi otettu huomioon siltä osin kuin niistä valituksessa on ollut kyse. Meluvaikutusten osalta on kaavassa lisäksi annettu määräys, jonka mukaan alueen suunnittelussa ja toteuttamisessa on otettava huomioon melua koskevat asetukset ja säädökset. Tuulivoimahankkeen toteuttamisen yksityiskohdat kuten voimalan malli ja tuulivoimaloiden tekniset ratkaisut ja järjestelyt, joilla esimerkiksi pyritään ehkäisemään voimaloiden palovaaraa, tarkentuvat tarpeellisin osin yksityiskohtaisessa suunnittelussa ja lupamenettelyssä.

Kun otetaan huomioon, mitä edellä on lausuttu, hallinto-oikeus katsoo, että maakuntakaava sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa yleiskaavalle asetetut yleiset ja erityiset sisältövaatimukset on otettu kaavaa laadittaessa riittävässä määrin huomioon siltä osin kuin niistä valitusten johdosta on ollut kyse. Kaavan ei myöskään voida katsoa aiheuttavan valituksessa esitetyillä perusteilla maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Kunnanvaltuuston päätös ei näin ollen ole lainvastainen valituksissa esitetyillä perusteilla.

2. Oikeudenkäyntikulut

Asian ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

pitää

Muut sovelletut oikeusohjeet

Kuntalaki 135 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 § 1 mom

Julkipano

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Päätöksestä ilmoittaminen

Tästä päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään 11.5.2023.

Valitusosoitus on liitteenä HallJp (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Petri Forma, Reeta-Kaisa Eriksson ja Sini Lindfors. Asian on esitellyt Sini Lindfors.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu**Päätös**

Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
(Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.)

Asiamies: Asianajaja Sakari Niemelä
Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy
Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
(Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.)

Halsuan kunnanhallitus

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

Ympäristöministeriö (tilastollista seurantaa varten)

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla:
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>