

TURUN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Lausunto Kankaanpään kaupunginvaltuuston Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymispäätöksestä KVALT 11.11.2024 § 57 13.12.2024 jätettyyn valitukseen (dnro. 1916/03.04.04.04.16/2024)

Vastineen antaja Kankaanpään kaupunki

Vastineen antajan prosessiosoite

Kaupunkisuunnittelupäällikkö Jasmin Broman
Kankaanpään kaupunki
Kuninkaanlähteenkatu 12, 3krs.
38700 Kankaanpää
puh. 044 5772732
jasmin.broman@kankaanpaa.fi

KANKAANPÄÄN KAUPUNGINVALTUUSTON PÄÄTÖS 11.11.2024 § 57, HAUKKASALON TUULIVOIMAPUISTON OSAYLEISKAAVA

1 Lausunto Turun hallinto-oikeudelle ja pyyntö asian kiireellisestä käsittelemisestä

Haukkasalon Tuulipuisto Oy suunnittelee tuulivoimahanketta Kankaanpään kaupungin luoteisosaan Haukkasalon alueelle noin 16 kilometrin etäisyydelle Kankaanpään keskustaa-ajamasta. Haukkasalon tuulivoimahankkeessa alueelle on tarkoitus sijoittaa yhteensä 16 tuulivoimalaa, joiden kokonaiskorkeus on enintään 300 metriä.

Kankaanpään kaupunginvaltuusto on päätöksellään 11.11.2024 § 57 hyväksynyt hanketta koskevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, ”MRL”) 77 a §:ssä tarkoitetun Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan siten, että osayleiskaavaa voidaan käyttää tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena kaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueilla. Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätös ei ole kuitenkaan tullut muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen lainvoimaiseksi, sillä yksityishenkilö (jäljempänä ”Muutoksenhakija”) on valittanut kaupunginvaltuuston päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmässä Muutoksenhakija on vaatinut, että Turun hallinto-oikeuden tulee kumota Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymisestä lainvastaisena.

Turun hallinto-oikeus on 27.1.2025 päivättyllä lausunto- ja asiakirjapyyntöillä pyytänyt Kankaanpään kaupunkia lausumaan käsityksensä asiassa.

Tutustuttuaan Turun hallinto-oikeuden lausuntopyyntöön ja sen liitteenä olleeseen Muutoksenhakijan valitukseen Kankaanpään kaupunki toteaa asiassa lausuntonaan, että Muutoksenhakijan valituksessa esitettyjen perusteluiden mukaan Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavapäätöksen lainvastaisuus liittyy lähinnä kaavoituksen yhteydessä laadittujen selvitysten riittämättömyyteen ja siihen, että kaavapäätös olisi sisällöllisesti luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain vastainen. Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Muutoksenhakijan valituksessa esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ota huomioon Haukkasalon

tuulivoimapuiston osayleiskaavan olosuhteita taikka kaavan laadinnan tueksi laadittuja luontoselvityksiä ja niiden merkitystä. Turun hallinto-oikeuden tulee siten hylätä Muutoksenhakijan tekemä valitus ja pysyttää Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymisestä voimassa.

Koska Muutoksenhakijan valituskirjelmässä ei ole esitetty Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavapäätöksen lainvastaisuudelle muita perusteita, Turun hallinto-oikeuden tulee tarkastella asiaa ainoastaan Muutoksenhakijan esittämien valitusperusteiden näkökulmasta. Kankaanpään kaupunki pyytää myös, että Turun hallinto-oikeus tutkii asiassa valitusprosessiin liittyvien prosessinedellytysten olemassaolon ja Muutoksenhakijan valitusoikeuden kuolinpesän osakkaana.

Kankaanpään kaupunki toteaa asiassa oikeudellisena lähtökohtana myös, että MRL on muuttunut vuoden 2025 alusta lukien alueidenkäyttölaiksi. Kyseisen muutoksen voimaan tuloa koskevien siirtymäsäännösten mukaan Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätöksen 11.11.2024 § 57 lainmukaisuutta arvioidaan kuitenkin MRL:n säännösten nojalla. MRL 188 a §:n mukaan lain 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja lupa-asioita koskeviin valituksiin. Kankaanpään kaupunki pyytää mainitun lainkohdan nojalla asian kiireellistä käsittelyä Turun hallinto-oikeudessa.

2 Lausunnon perustelut

2.1 Selvitysten riittävyys

2.1.1 Selvitysten laatimisvelvollisuus MRL:n mukaan

Muutoksenhakija on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, että Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymisestä ei perustu MRL 9 §:n edellyttämiin riittäviin selvityksiin. Muutoksenhakija on perustellut näkemystään sillä, että Haukkasalon tuulivoimapuiston toteuttamisen vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi suhteessa maakotkaan, muuttolintuihin ja susiin. Muutoksenhakijan valituksessa esitetään myös, että Haukkasalon tuulivoima-alue pirstoisi Haapakeitaan Natura-alueen (SPA/SAC FIO200021) välittömässä läheisyydessä olevan metsäalueen.

Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Muutoksenhakijan väitteet selvitysten puutteellisuudesta ovat Haukkasalon tuulivoimapuiston olosuhteisiin nähden virheellisiä, eikä Muutoksenhakijan väitteissä ole otettu huomioon Haukkasalon tuulivoimapuiston suunnittelun yhteydessä tehtyjä vaikutusarviointeja. Muutoksenhaun kohteena olevan Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätöksen 11.11.2024 § 57 lainmukaisuuden arvioinnissa tulee tällöin ottaa oikeudellisena lähtökohtana huomioon, että MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettyäessä on MRL 9 § mukaan otettava huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus ja selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (859/1999) 1 §:n mukaan MRL 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitettyäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Asetuksessa edellytetään, että selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun muassa ihmisten elinoloihin ja

elinympäristöön, maa- ja kallioperään, veteen, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonarvoihin sekä maisemaan.

MRL 9 §:n sanamuoto osoittaa, että velvoite vaikutusten selvittämisestä koskee kaikkea MRL:ssa tarkoitettua kaavoitusta. Koska MRL sisältää hierarkkisen ja eri kaavoitustasoille rakentuvan suunnittelujärjestelmän, kaavahanketta varten laadittavien selvitysten ulottuvuus, laaja-alaisuus ja yksityiskohtaisuus vaihtelevat kysymyksessä olevan kaavahankkeen luonteesta ja suunniteltujen toimintojen vaikutusten merkittävydestä johtuen. Selvitysten riittävyyden oikeudellisessa arvioinnissa tulee ottaa myös huomioon, että MRL 9 §:ssä tarkoitettua selvitysten laatimisvelvollisuutta koskevaa lainkohtaa on muutettu vuonna 2015. Lakimuutoksen tavoitteena oli tuolloin lain esitöiden mukaan täsmentää ja selkeyttää kysymystä siitä, miten kaavojen laatimiseen liittyvät selvitykset ja vaikutusarviointit tulee kohdentaa. MRL 9 §:n muuttamisen tavoitteena oli lisäksi, että selvitykset kohdennettaisiin kaavaratkaisujen kannalta olennaisiin ja merkittäviin asioihin tavalla, joka johtaisi kaavoituksen sujuvoittamiseen ja selvityksiin käytettävien resurssien tehokkaaseen kohdentamiseen.

Tuulivoimayleiskaavan vaikutusten selvittämisen osalta suoritettavien vaikutusarviointien laatimisen tarkoituksena on MRL 9 §:n mukaisesti selvittää, voidaanko laadittavana olevassa kaavassa osoitettu maankäyttö toteuttaa kaavoituksen kohteena olevalle alueelle, kun asiassa otetaan huomioon tuulivoimayleiskaavan sisällölle MRL 39 §:ssä ja 77 b §:ssä asetetut sisältövaatimukset. Tältä osin Kankaanpään kaupunki toteaa lähtökohtana selvyden vuoksi myös, että MRL:n mukaan tuulivoimaosayleiskaavan lainmukaisuuden edellytyksenä ei ole, että kaavan toteuttamisesta ei selvitysten mukaan saisi aiheutua lainkaan seurauksia kaava-alueella taikka sen ympäristössä.

Kankaanpään kaupunki toteaa selvitysten riittävyyden osalta, että toisin kuin Muutoksenhakija Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittää, Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinta on perustunut jäljempänä tässä lausunnossa esitetyin perustein sellaisiin MRL 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin vaikutusten arviointeihin, joiden nojalla Kankaanpään kaupunginvaltuusto on voinut päätöksessään 11.11.2024 § 57 luotettavasti arvioida MRL 39 §:ssä ja 77 b:ssä tarkoitettujen tuulivoimayleiskaavan sisältövaatimusten täyttymistä. Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnassa on myös noudatettu MRL:ssa tarkoitettua vuorovaikutteista suunnitteluprosessia siten, että kaavan valmistelun yhteydessä on käsitelty osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, kaavaluonnoksesta ja kaavaehdotuksesta annetut muistutukset ja muistutuksissa esitetyt seikat on otettu huomioon kaavoittajan vastineissa esitetyillä tavoilla. Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä selvitysten puutteellisuutta koskevalla valitusperusteella tehtynä.

2.1.2 Maakotkaan kohdistuvien vaikutusten selvittäminen

Muutoksenhakija on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan valmistelussa ei olisi selvitetty MRL 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla hankkeen toteuttamisen vaikutuksia maakotkaan. Muutoksenhakija perustelee näkemystään tarkemmin sillä, että tuulivoimaosayleiskaavan laadinnan yhteydessä tehdyssä maakotkaselvityksessä ei olisi tehty maakotkan osalta varsinaista elinympäristö-, törmäys- ja populaatiomallinnusta.

Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutuksia maakotkaan on selvitetty luotettavalla ja MRL 9 §:n edellyttämällä riittävällä tavalla. Kankaanpään kaupunki katsoo siten, että Muutoksenhakijan väitteet Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavaan liittyvien selvitysten puutteellisuudesta antavat virheellisen kuvan tehdyistä luontoselvityksistä ja niiden tuloksista.

Haukkasalon tuulivoimapuiston maakotkaa koskevien vaikutusarviointien osalta Kankaanpään kaupunki toteaa asiassa lähtökohtana, että vaikutusarviointit ovat perustuneet ensinnäkin Pohjan Voima Oy:n 18.8.2022 vireille saattamaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017, ”YVA-laki”) tarkoitettuun YVA-menettelyyn. YVA-menettelyn yhteydessä Haukkasalon hankkeesta on tehty myös luonnonsuojelulain (9/2023, ”LSL”) 35 §:ssä tarkoitettu Natura-arviointi. Maakotkaan kohdistuvien vaikutusarviointien riittävyyden kannalta on huomionarvoista, että YVA-menettelyn yhteydessä annettujen viranomaislausuntojen johdosta Natura-arviointia on täydennetty Haapakeitaan (SPA/SAC, FIO200021) Natura-alueen osalta.

Kankaanpään kaupunki toteaa selvitysten riittävyyden osalta erityisesti, että Varsinais-Suomen ELY-keskus on 4.6.2024 antanut Haukkasalon tuulivoimapuiston Natura-arvioinnin täydennyksestä lausunnon, jonka mukaan tehdyt lisäselvitykset ovat alueelle suunniteltujen tuulivoimapuistojen yhteisvaikutusten, maakotkan, muun linnuston, liito-oravan ja ekologisten yhteyksien osalta riittäviä. ELY-keskus on todennut lausuntonsa johtopäätöksenä nimenomaisesti, että Haukkasalon tuulivoimahankkeesta ei ennalta arvioiden aiheudu merkittävää haittaa Haapakeitaan Natura-alueen (SPA/SAC, FIO200021) suojelun perusteena oleville luontoarvoille. ELY-keskus on esittänyt lausunnossaan selvyuden vuoksi lisäksi, että maakotka ei ole Haapakeitaan Natura-alueen suojeluperusteena. Myös Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on antanut Haukkasalon tuulivoimapuiston Natura-arvioinnin täydennyksestä lausunnon 17.6.2024. Kyseisessä ELY-keskuksen lausunnossa todetaan, että vaikka hankkeen maakotkaselvityksessä ei ole tehty maakotkan osalta varsinaista elinympäristö-, törmäys- ja populaatiomallinnusta, ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ottaen huomioon esitetty selvitys Haukkasalon hankealueen sijoittumisesta arvioidun maakotkareviirin ulkoreunalle, sekä suunniteltujen voimaloiden etäisyys maakotkan ydinreviiristä, johtopäätös Haukkasalon tuulivoimapuiston vaikutusten jäämisestä vähäiseksi Haapakeitaan Natura-alueella esiintyvään maakotkaan on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan oikea.

Kankaanpään kaupunginvaltuuston 11.11.2024 § 57 hyväksymän Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan selvitysten riittävyyden arvioinnissa on myös olennaista, että yllä mainittujen menettelyiden lisäksi hankkeen vaikutuksia maakotkaan on arvioitu hankkeeseen liittyvässä 15.9.2024 päivytyssä kaavaselostuksessa. Kaavaselostuksessa esitetään maakotkan osalta, että lähin maakotkan pesäpaikka sijoittuu yli kahdeksan kilometrin etäisyydelle lähimmistä Haukkasaloon suunniteltujen tuulivoimaloiden rakennuspaikoista eivätkä maakotkan reviirin linnut todennäköisesti merkittävästi liiku tuulivoima-alueella, sillä suunnittelun kohteena oleva alue sijoittuu kyseisen maakotkan reviirin ulompiin laitaosiin. Kaavaselostuksen mukaan maakotkaan ei kohdistu merkittäviä törmäysvaikutuksia. Kaavaselostuksessa viitataan myös Varsinais-Suomen ELY-keskuksen 4.6.2024 ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen 17.6.2024 antamiin luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitettuihin lausuntoihin, joiden mukaan Haukkasalon tuulivoimahankkeen vaikutukset maakotkaan on arvioitu riittävällä tavalla.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan asiassa on virheellistä väittää Muutoksenhakijan esittämin tavoin, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutukset maakotkaan olisi selvitetty puutteellisesti. Johtuen Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä.

2.1.3 Muuttolinnustoon kohdistuvien vaikutusten selvittäminen

Muutoksenhakija on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan valmistelussa ei olisi selvitetty MRL 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla hankkeen toteuttamisen vaikutuksia muuttolinnustoon.

Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutuksia muuttolinnustoon on selvitetty luotettavalla ja MRL 9 §:n edellyttämällä riittävällä tavalla. Kankaanpään kaupunki katsoo siten, että Muutoksenhakijan väitteet Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavaan liittyvien selvitysten puutteellisuudesta antavat virheellisen kuvan tehdyistä luontoselvityksistä ja niiden tuloksista.

Muuttolinnuston osalta tehdyt vaikutusarvioinnit perustuvat ensinnäkin Pohjan Voima Oy:n 18.8.2022 vireille saattamaan YVA-menettelyyn. YVA-menettelyn yhteydessä vaikutuksia muuttolinnustoon on arvioitu 24.3.2023 päivätyssä Haukkasalon tuulivoimapuiston luonto- ja linnustoselvityksessä. Varsinais-Suomen ELY-keskus on 5.9.2023 antanut hanketta koskevan YVA-laissa tarkoitetun perustellun päätelmän, jossa todetaan, että Haukkasalon tuulivoimapuiston hankealueen kautta kulkevan lintumuuton ja alueen muutonaikaisen merkityksen ja lintujen lentokorkeuksien selvittämiseksi alueella on toteutettu kevät- ja syysmuuton tarkkailua ennakkotietojen perusteella muuton kannalta hyväksi arvioituina muuttopäivinä. Tarkkailu on kohdennettu tuulivoiman linnustovaikutuksille herkeksi tiedettyihin suuriin ja/tai leveäsiipisiin lintulajeihin ja näiden muuttokausille. Varsinais-Suomen ELY-keskus on todennut muuttolinnuston osalta 5.9.2023 päivätyssä perustellussa päätelmässä johtopäätöksenä, että ELY-keskuksen näkemyksen mukaan muuttolinnuston osalta tehdyt selvitykset ovat riittäviä.

Kankaanpään kaupunginvaltuuston 11.11.2024 § 57 hyväksymän Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan selvitysten riittävyyden arvioinnissa on myös olennaista, että YVA-menettelyn yhteydessä tehtyjen selvitysten lisäksi hankkeen vaikutuksia muuttolinnustoon on arvioitu hankkeeseen liittyvässä 15.9.2024 päivätyssä kaavaselistuksessa. Kaavaselistuksessa todetaan tältä osin, että Haukkasalon suunniteltu tuulivoimahanke sijaitsee sisämaassa, noin 30 kilometrin päässä rannikosta. Kaavaselistuksen mukaan monien lintulajien kevät- ja syysmuuttoreitit keskittyvät rannikkoalueelle ja kulkevat kapeana vyöhykkeensä sen suuntaisesti. Sisämaassa muutto kulkee kaavaselistuksen mukaan yleensä leveänä rintamana, jota tietyt maaston muodot, kuten esimerkiksi harjut tai suurempien sisävesien rannikko voivat paikoin tiivistää. Haukkasalon tuulivoimapuiston suunnittelualue sijoittuu sen verran kauas sisämaahan, että kaavaselistuksessa esitetyn arvion mukaan valtaosa muuttoreiteistä kulkee sen länsipuolelta. Muuttolinnustolle aiheutuvien vaikutusten osalta kaavaselistuksessa esitetään myös, että Haukkasalon alue on metsäinen eikä siellä sijaitse sellaisia levähdyspaikkoja, jotka vetäisivät lintuja puoleensa. Minkään lajin osalta muuttomäärät eivät ole seurantojen perusteella valtakunnallisesti merkittäviä, mistä johtuen vaikutusten arvioidaan kaavaselistuksen mukaan olevan muuttolinnuston osalta vähäisiä.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan asiassa on virheellistä väittää Muutoksenhakijan esittämin tavoin, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutukset muuttolinnustoon olisi selvitetty puutteellisesti. Tehtyihin selvityksiin ei sisälly myöskään Muutoksenhakijan esittämiä poikkeuksia taikka epävarmuuksia. Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä.

2.1.4 Susiin kohdistuvien vaikutusten selvittäminen

Muutoksenhakija on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan valmistelussa ei olisi selvitetty MRL 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla hankkeen toteuttamisen vaikutuksia susiin. Muutoksenhakija on perustellut näkemystään tarkemmin sillä, että Haukkasalon tuulivoimapuiston alue sijaitsee kokonaisuudessaan Isojoen susireviirillä ja, että osayleiskaavan laadinnassa ei olisi otettu huomioon Luonnonvarakeskuksen 9.9.2024 antamaa lausuntoa.

Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Muutoksenhakijan väitteet ovat susivaikutusten osalta virheellisiä ja toisin kuin Muutoksenhakija esittää, Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutuksia susiin on selvitetty luotettavalla ja MRL 9 §:n edellyttämällä riittävällä tavalla. Kankaanpään kaupunki katsoo siten, että Muutoksenhakijan väitteet Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavaan liittyvien selvitysten puutteellisuudesta antavat virheellisen kuvan tehdyistä luontoselvityksistä ja niiden tuloksista.

Susien osalta tehdyt vaikutusarvioinnit perustuvat ensinnäkin Pohjan Voima Oy:n 18.8.2022 vireille saattamaan YVA-menettelyyn. YVA-menettelyn yhteydessä vaikutuksia suurpetoihin on arvoitu 24.3.2023 päivätyssä Haukkasalon tuulivoimapuiston luonto- ja linnustoselvityksessä, jonka mukaan Luonnonvarakeskuksen suurpetohavaintoaineistossa Haukkasalon hankealueen lähitienoilta on viime vuosilta useita havaintoja susista. Linnusto- ja luontoselvityksessä on esitetty susien osalta edelleen, että hankealue on kuulunut Luonnonvarakeskuksen vuoden 2022 aineistossa yhden susiparin reviiriin, jonka koko on ollut yli tuhat neliökilometriä. Hankealue on sijoittunut Luonnonvarakeskuksen aineistojen mukaan aivan reviirin etelälaidalle ja on vastannut noin 2 % koko reviirin pinta-alasta. Varsinais-Suomen ELY-keskus on 5.9.2023 antanut Haukkasalon hanketta koskevan YVA-laissa tarkoitetun perustellun päätelmän, jonka mukaan tehdyt selvitykset ovat olleet eläimistöön (mukaan lukien susi) kohdistuvien vaikutusten arvioinnin näkökulmasta riittäviä.

Kankaanpään kaupunginvaltuuston 11.11.2024 § 57 hyväksymän Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan selvitysten riittävyyden arvioinnissa on myös olennaista, että YVA-menettelyn yhteydessä tehtyjen selvitysten lisäksi hankkeen vaikutuksia susiin on arvioitu hankkeeseen liittyvässä 15.9.2024 päivätyssä kaavaselistuksessa sekä FCG:n vuonna 2024 laatimassa erillisselvityksessä. Kaavaselistuksessa todetaan susien osalta, että kaavaselistuksessa tehty vaikutustenarviointia on päivitetty kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen, jolloin arvioinnissa on otettu huomioon Luonnonvarakeskuksen Susikanta Suomessa maaliskuussa 2024-aineisto. Kaavaselistuksessa todetaan susiin kohdistuvien vaikutusten osalta, että Haukkasalon tuulivoimahanke sijoittuu kokonaisuudessaan Luonnonvarakeskuksen vuonna 2024 tulkitseman niin sanotun Isojoen susiparin reviirille. Haukkasalon tuulivoimapuiston suunnitteluala ei kuitenkaan sijoitu lähelle reviirin keskiosia, jonne tyypillisimmillään suden vuotuiset synnytys- ja vaihtopesät (ns. lisääntymis- ja levähdyspaikat) sijoittuvat. Isojoen susireviirillä ei ole tehtyjen selvitysten mukaan perhelaumastatusta, eikä alueella siis todennäköisesti vielä ole vakiintuneita pesäpaikkoja.

Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan kaavaselistuksessa todetaan edelleen, että suunnittelualaella ajoittain esiintyvien suurpetojen elinalueet ovat laajoja, ja suunniteltu tuulivoima-alue kattaa siten vain pienen osan niiden elinpiirien kokonaislaajuudesta. Alueella olevan susireviirin kokonaislaajuudesta suunnitteluala käsittää kaavaselistuksen mukaan vain noin 5 % ja susireviirille sijoittuu aina myös rauhallisempia osia suden liikkumiseen ja lisääntymiseen. Kaavaselistuksen mukaan ravintotilanne on merkittävä tekijä suden esiintymisen kannalta ja susi tulee todennäköisesti esiintymään alueella myös tulevaisuudessa, sillä hirvieläimiä esiintyy alueella jatkossakin. Selvitysten riittävyyden osalta asiassa on otettava myös huomioon, että Muutoksenhakijan viittaamat Santakankaan ja Kolmihaaran tuulivoimahankeet ovat vielä suunnitteluvaiheessa. Näin ollen Haukkasalon tuulivoimapuiston mahdollisia yhteisvaikutusarvioita kyseisten muiden tuulivoimahankeiden kanssa ei tule käyttää perusteena Haukkasalon hankkeen hylkäämiseen, sillä Haukkasalon tuulivoimapuisto on tällä hetkellä toistaiseksi ainoa näistä hankkeista, joka on edennyt kaavan hyväksymiseen.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan asiassa on virheellistä väittää Muutoksenhakijan esittämin tavoin, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutukset susiin olisi selvitetty puutteellisesti. Toisin kuin Muutoksenhakija esittää, Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnassa on otettu huomioon Luonnonvarakeskuksen 9.9.2024 antama lausunto ja selvitykset on laadittu perustuen ajantasaiseen sekä parhaimpaan käytettävissä olevaan tietoon susien esiintymisestä Haukkasalon alueella. Tehtyihin selvityksiin ei sisälly myöskään Muutoksenhakijan esittämiä epävarmuuksia susiin kohdistuvien vaikutusten arviointien osalta. Toisin kuin Muutoksenhakijan valituksessa pyritään esittämään, myöskään Luonnonvarakeskuksen 9.9.2024 päivätyssä lausunnossa ei todeta mitään osin, että Haukkasalon tuulivoimapuiston toteuttamiseen liittyvät susia koskevat vaikutusarviointit olisivat MRL 9 §:n näkökulmasta riittämättömät. Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä.

2.2 Tuulivoimapuiston osayleiskaavan sisällöllinen lainmukaisuus

2.2.1 Kaavapäätöksen lainmukaisuus MRL:n nojalla

Muutoksenhakija on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, että Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymisestä on sisällöllisesti MRL 39 §:n vastainen. Muutoksenhakija on perustellut näkemystään sillä, että Haukkasalon tuulivoimala-alue pirstoo Natura-alueen läheisyydessä olevan laajan metsäalueen, missä ei ole juurikaan asutusta. Kaavan hyväksymisessä ei ole Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan noudatettu myöskään MRL 39 §:ään sisältyvää vaatimusta luonnonarvojen vaalimisesta.

Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Muutoksenhakijan väitteet kaavan sisällöllisestä lainvastaisuudesta ovat Haukkasalon tuulivoimapuiston olosuhteisiin nähden virheellisiä. Muutoksenhaun kohteena olevan Kankaanpään kaupunginvaltuuston päätöksen 11.11.2024 § 57 lainmukaisuuden arvioinnissa tulee ottaa oikeudellisena lähtökohtana huomioon, että kunta huolehtii MRL 20 §:n mukaisesti alueellaan maankäytön suunnittelusta ja kaavoituksesta. Tämän lähtökohdan mukaisesti kunnalla on oikeus laatia MRL:ssä tarkoitettuja yleis- ja asemakaavoja kunnan alueelle sitä mukaa kuin kunnan kehitys kaavoitustoimenpiteitä vaatii. Kunnan toimivaltaan ja harkintaan kuuluu päättää muun muassa mille alueille kaavoja laaditaan, millä aikataululla kaavoja laaditaan, minkä sisältöisiä laadittavat kaavat ovat ja millaisia käyttötarkoituksia eri alueille osoitetaan. Tätä kunnan laajaa harkintavaltaa kutsutaan vakiintuneesti kunnan kaavoitusmonopoliksi ja kaavoitusmonopoli liittyy läheisesti kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen.

Kunnallista kaavoitusmonopolia ja sen merkitystä kuvataan oikeuskirjallisuudessa ja –käytännössä vakiintuneesti toteamalla, että kunta päättää itsehallintonsa nojalla kaavan sisällöstä MRL:n rajoissa, eikä kunta ole lähtökohtaisesti sidottu kaavan laadinnan yhteydessä annettujen lausuntojen tai mielipiteiden sisältöön. Korkein hallinto-oikeus on tältä osin esimerkiksi ratkaisussaan KHO 12.8.2014 t. 2355 todennut, että vaikka kaavoituksen osallisille on varattava tilaisuus osallistua kaavan valmisteluun, he eivät voi päättää kaavan sisällöstä, vaan lopullinen päätösvalta kaavan sisällön suhteen on kunnanvaltuustolla. Koska tuulivoimayleiskaavaa koskeva valitus voidaan MRL:n mukaan tehdä ainoastaan laillisuusperusteella, oikeuskäytännössä todetaan myös usein, että muutoksenhakijan esittämät kaavaratkaisun tarkoituksenmukaisuuteen tai toisten mahdollisten kaavavaihtoehtojen paremmuuteen liittyvät valitusperusteet tulee kunnan kaavoitusmonopolista johtuen hylätä perusteettomina.

Tuulivoimarakentamista ohjaavien osayleiskaavojen laadintaa koskevat MRL 39 §:ssä ja 77 b §:ssä tarkoitettujen tuulivoimayleiskaavan sisältövaatimukset. Mainitut sisältövaatimukset sisältävät edellä mainituin tavoin kunnanvaltuustolle kuuluvaa huomattavaa harkintavaltaa ja erilaisten näkökohtien yhteensovittamista. Tällöin on kiistatonta, että kaikkia yleiskaavan sisältövaatimuksia ei ole aina mahdollista toteuttaa täysimääräisesti. Tuulivoimarakentamista koskevassa oikeuskäytännössä esitetään tältä osin vakiintuneesti, että tuulivoimayleiskaavoituksen tavoitteena on mahdollistaa tuulivoimarakentaminen kunnanvaltuuston hyväksymän kaavaratkaisun alueella, jolloin tämän tavoitteen toteuttamiseksi on hyväksyttävää jossain määrin muuttaa alueen luonnonympäristöä. Olennaista on siten, että hyväksytty osayleiskaava täyttää riittävästi MRL 39 §:ssä ja 77 b §:ssä asetettujen yleiskaavan sisältövaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa oikeuskäytännön mukaan muun muassa, että luonnonarvoiltaan tärkeät alueet ja suojeltavat kohteet on selvitetty ja tunnistettu kaavoituksen yhteydessä sekä merkitty osayleiskaavaan asiallisin kaavamerkinnöin ja -määräyksin.

Kankaanpään kaupunki toteaa Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavoituksen osalta, että suunnittelun kohteena oleva alue sijaitsee noin 16 kilometrin etäisyydellä Kankaanpään keskustaaajamasta luoteeseen siten, että suunnittelualue rajoittuu lounaasta Siikaisten kunnanrajaan. Siikaisten keskustaaajama sijaitsee noin 16 kilometrin etäisyydellä suunnittelualueen lounaispuolella ja Isojoen keskustaaajama noin 20 kilometrin etäisyydellä suunnittelualueen pohjoispuolella. Suunnittelun kohteena olevan Haukkasalon tuulivoima-alueen pinta-ala on noin 2200 hehtaaria ja suunnittelualue on pääosin metsätalousaluetta.

Haukkasalon tuulivoima-alueen osayleiskaavoituksen tarkoituksena on mahdollistaa tuulivoimaloiden rakentaminen alueelle. Hankkeen ympäristöön kohdistuvat vaikutukset on arvioitu edellä kuvatuin tavoin erillisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä ja kaavoituksessa on käytetty Haukkasalon ympäristövaikutusten arviointia varten tehtyjä taustaselvityksiä siten, että selvityksiä on täydennetty kaavoituksen edetessä saadun viranomaispalautteen mukaisesti. Kaava-alueelle ei sijoitu Natura-alueita, luonnonsuojelualueita eikä suojeluohjelmien alueita. Suunnittelualueen pohjoispuolelle noin kilometrin etäisyydelle lähimmistä tuulivoimaloista sijoittuu Haapakeitaan Natura-alue (FIO200021). Luonnonarvojen vaalimisen osalta huomionarvoista on myös, että Natura-aluetta lähimpänä oleva Haukkasalon tuulivoimapuiston tuulivoimala on hyväksytyssä osayleiskaavaratkaisussa sijoitettu voimassa olevan maakuntakaavan mukaiselle tuulivoimaloiden alueelle (tv-alue). Satakunnan 1. vaihemaakuntakaava tukee muutoinkin Haukkasalon tuulivoimapuiston toteuttamista, eikä maakuntakaavassa ole hankkeen kanssa ristiriidassa olevia maakuntakaavamääräyksiä.

Kankaanpään kaupunki toteaa, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan tavoitteena on toteuttaa tuulivoima-alueen rakentaminen luonnonympäristön ominaispiirteet ja ympäristövaikutukset huomioon ottaen. Kankaanpään kaupunginvaltuusto on voinut Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavoituksen yhteydessä käyttää sille MRL:n mukaan kuuluvaa kaavoituksellista harkintavaltaa, eikä kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 ole lainvastainen sillä Muutoksenhakijan esittämällä perusteella, että kaava-alue olisi Muutoksenhakijan näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista jättää metsäisenä alueena tuulivoimarakentamisen ulkopuolelle. Kaavoituksen tueksi laadittujen selvitysten perusteella Kankaanpään kaupunki katsoo myös, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnassa on otettu huomioon riittävällä tavalla MRL 39 §:ssä asetettu vaatimus luonnonarvojen vaalimisesta. Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä.

2.2.2 Kaavapäätöksen lainmukaisuus LSL:n nojalla

Muutoksenhakija on Turun hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa esittänyt, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavassa ei ole otettu huomioon LSL:ssa olevaa Natura-alueita koskevaa sääntelyä taikka LSL 78 §:ssä tarkoitettua lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen- ja heikentämiskieltoa.

Kankaanpään kaupungin näkemyksen mukaan Muutoksenhakijan väitteet kaavan sisällöllisestä lainvastaisuudesta ovat Haukkasalon tuulivoimapuiston olosuhteisiin nähden virheellisiä.

2.2.2.1 LSL:n noudattaminen maakotkan osalta

Muutoksenhakijan valituksessa esitetyn maakotkan suojelun osalta Kankaanpään kaupunki toteaa, että MRL 197 §:n mukaan tuulivoimaosayleiskaavaa hyväksyttäessä on MRL:n lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään. Tältä osin asiassa on otettava huomioon, että maakotka on LSL 69 §:n nojalla rauhoitettu laji. LSL 70 §:ssä säädetään lajien rauhoituksen osalta, että rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen on kiellettyä. Lainkohdan mukaan kiellettyä on myös yksilöiden tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklinän kannalta tärkeillä paikoilla.

Maakotkan suojelun osalta Kankaanpään kaupunki toteaa lisäksi, että LSL 35 §:n mukaan, jos hanke tai suunnitelma todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama velvollisuus koskee LSL 35 §:n mukaan sellaista hanketta tai suunnitelmaa Natura 2000 -verkoston alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. LSL 39 §:n mukaan viranomaisella ei puolestaan saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen eikä hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos LSL 35 §:ssä tarkoitettu arviointi- ja lausunnotmenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. LSL 35 §:n ja 39 §:n säännökset tarkoittavat käytännössä, että Natura-alueen luonnonarvojen merkittävä heikentäminen joko Natura-alueella taikka sen ulkopuolella toteutettavalla hankkeella merkitsee oikeudellista estettä hankkeen hyväksymiselle ja voi johtaa esimerkiksi tuulivoimayleiskaavaa koskevan kunnanvaltuuston päätöksen kumoamiseen muutoksenhakuvaiheessa lainvastaisena.

Toisin kuin Muutoksenhakijan valituksessa Turun hallinto-oikeudelle esitetään, Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutuksia maakotkaan on arvioitu luotettavalla tavalla hankkeessa toteutetussa YVA-lain mukaisessa YVA-menettelyssä sekä kaavoituksen yhteydessä tehdyissä selvityksissä. Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan 15.9.2024 päivättyssä kaavaselostuksessa esitetään maakotkan osalta, että lähin maakotkan pesäpaikka sijoittuu tehtyjen selvitysten mukaan yli kahdeksan kilometrin etäisyydelle lähimmistä Haukkasalon hankkeessa suunnitelluista tuulivoimaloiden rakennuspaikoista. Tehtyjen selvitysten mukaan kyseisen maakotkan reviirin linnut eivät todennäköisesti merkittävästi liiku Haukkasalon tuulivoimayleiskaavalla, koska hankealue sijoittuu kyseisen maakotkan reviirin ulompiin laitaosiin. Kaavaselostuksen mukaan maakotkaan ei kohdistu myöskään merkittäviä törmäysvaikutuksia.

Asiassa on otettava myös huomioon, että Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ovat antaneet Haukkasalon tuulivoimahanketta koskevat luonnonsuojelulain 35 §:ssä tarkoitetut Natura-lausunnot 4.6.2024 ja 17.6.2024. Kyseisissä lausunnoissa ELY-keskukset katsovat, että Haukkasalon tuulivoimahankkeen vaikutukset maakotkaan on arvioitu riittävällä tavalla. Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa lausuntonsa johtopäätöksensä myös, että Haukkasalon

tuulivoimahankkeesta ei ennalta arvioiden aiheudu merkittävää haittaa Haapakeitaan Natura-alueen (SPA/SAC, FIO200021) suojelun perusteena oleville luontoarvoille. ELY-keskus toteaa lausunnossaan selvyiden vuoksi lisäksi, että maakotka ei ole Haapakeitaan Natura-alueen suojeluperusteena.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen Kankaanpään kaupunki toteaa, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnassa on otettu huomioon LSL:n maakotkaa koskevat rauhoitussäännökset eikä kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 ole LSL:n vastainen. Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä.

2.2.2.2 LSL:n noudattaminen susien osalta

Muutoksenhakijan valituksessa esitettyjen susien suojelua koskevien väitteiden osalta Kankaanpään kaupunki toteaa, että poronhoitoalueen ulkopuolella susi kuuluu sellaisiin Suomessa esiintyviin Euroopan unionin tiukkaa suojelua edellyttäviin eliölajeihin, jotka on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen (1066/2023) liitteessä 7. LSL 78.2 §:n mukaan tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää. LSL 78.2 §:ssä tarkoitettu lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämis- ja heikentämiskielto perustuu EU:n luontodirektiiviin, jossa säännöksessä ei kuitenkaan ole määritelty suojeltavan lajin lisääntymis- eikä levähdyspaikan käsitettä. Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen määrittelyyn liittyvät tästä johtuen luontodirektiivin ja kansallisen luonnonsuojelulain sisällöt sekä Euroopan unionin ja Suomen oikeuskäytännön mukaiset tulkinnat. Huomionarvoista on lisäksi, että lisääntymis- ja levähdyspaikan koko vaihtelee suojeltavan lajin mukaan siten, että ekologiset vaatimukset ovat lähtökohtana kyseisen lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan kokoa arvioitaessa.

Susiin kohdistuvien vaikutusten osalta tuulivoimarakentamista koskevassa oikeuskäytännössä todetaan vakiintuneesti, että susien koko elinympäristö ei voi olla sen lisääntymisaluetta, vaan ainoastaan lajin lisääntymiselle elintärkeä osa elinympäristöstä. Oikeuskäytännössä (KHO 2019:160 ja KHO 2023:73) todetaan tältä osin vakiintuneesti, että *”susien elin- ja lisääntymisalueiden laajuus huomioon ottaen ei voida katsoa, että kaikki maankäytön muutokset, kuten esimerkiksi tuulivoimarakentaminen osalle susireviiriin kuuluvaa aluetta, olisivat lähtökohtaisesti kiellettyjä. LSL 78.2 §:ään perustuva lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto voi koskea vain verrattain suppeita alueita, eikä mainittu säännös siten velvoita suojelemaan siinä tarkoitettujen eläimien, kuten tässä tapauksessa suden, koko elinympäristöä.”*

Toisin kuin Muutoksenhakijan valituksessa esitetään, Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan vaikutuksia susiin on arvioitu luotettavalla tavalla hankkeessa toteutetussa YVA-lain mukaisessa YVA-menettelyssä sekä kaavoituksen yhteydessä tehdyissä selvityksissä. Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan 15.9.2024 päivätyssä kaavaselostuksessa esitetään susien osalta, että ajantasaisen susia koskevan tiedon varmistamiseksi hankkeen susiselvityksiä on täydennetty Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen FCG:n vuonna 2024 laatimassa erillisselvityksessä. Kaavaselostuksessa todetaan tältä osin, että päivitetyssä vaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon Luonnonvarakeskuksen Susikanta Suomessa maaliskuussa 2024 -aineisto. Kaavaselostuksessa todetaan susiin kohdistuvien vaikutusten osalta, että Haukkasalon tuulivoimahanke sijoittuu kokonaisuudessaan Luonnonvarakeskuksen vuonna 2024 tulkitseman niin sanotun Isojoen susiparin reviirille. Haukkasalon tuulivoimapuiston suunnittelualue ei kuitenkaan sijoitu lähelle reviirin keskiosia, jonne tyypillisimmillään suden vuotuiset synnytys- ja vaihtopesät (ns. lisääntymis- ja levähdyspaikat) sijoittuvat. Isojoen susireviirillä ei ole tehtyjen selvitysten mukaan perhelaumastatusta, eikä alueella siis todennäköisesti vielä ole vakiintuneita pesäpaikkoja. Luonnonvarakeskus on antanut täydennetyistä

susivaikutusten arvioinneista 9.9.2024 päivätyn lausunnon, jossa ei ole esitetty LSL 78.2 §:ään perustuvaa estettä Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan hyväksymiselle.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen Kankaanpään kaupunki toteaa, että Haukkasalon tuulivoimapuiston osayleiskaavan laadinnassa on otettu huomioon LSL 78 §:ssä tarkoitettu susien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeva hävittämis- ja heikentämiskielto eikä kaupunginvaltuuston päätös 11.11.2024 § 57 ole LSL:n vastainen. Muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemä valitus tulee näin ollen hylätä.