



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Maakuntakaavoitus ja Natura- arviointikynnyksen ylittyminen

Oikeudellinen selvitys

Maakuntakaavoitus ja Natura- arviointikynnyksen ylittyminen

Oikeudellinen selvitys

Alexi Heinilä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Ympäristöministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-361-559-5

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Maakuntakaavoitus ja Natura-arviointikynnyksen ylittyminen

Oikeudellinen selvitys

Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:15		Teema	Rakennettu ympäristö
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t	Alexi Heinilä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	115
Tiivistelmä	Tässä oikeudellisessa selvityksessä tarkastellaan sitä, minkälaiset tekijät vaikuttavat luonnonsuojelulain 35 § mukaisen varsinaisen Natura-arvioinnin tarpeeseen alueidenkäyttölain mukaisen maakuntakaavan laadinnassa. Arviointi on tehtävä, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että kaava vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. Arviointitarvetta koskevan selvityksen perusteella tehdään johtopäätös siitä, ylittyykö tämä kynnyks. Kaavan vaikutuksia arvioidaan sen perusteella, mitä kaava mahdollistaa. Mikäli asianmukaista arviointia ei tehdä, on selvityksin perusteltava, että yleispiirteisen maakuntakaavan mukainen maankäyttö voi toteutua siten, että merkittävät haitalliset vaikutukset ovat poissuljettuja. Maakuntakaavoissa voidaan käyttää monentyyppisiä kaavamääräyksiä, ja viime kädessä Natura-arvioinnin tarve on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Arviointikynnyksen kannalta keskeisiä tekijöitä ovat kulloisetkin Natura-luontoarvot, kaavan mahdollistama maankäyttö ja sen sille asettamat reunaehdot, alemmanasteiselle suunnittelulle jäävä suunnitteluvara, yhteisvaikutusten hallinta ja muiden suunnitelmien ja hankkeiden vaikutukset. Näiden vaikutustekijöiden arvioinnissa merkitystä on sekä varovaisuusperiaatteella että maakuntakaavan joustavuudella.		
Asiasanat	rakennettu ympäristö, alueidenkäyttö, maakuntakaavoitus, luonnonsuojelulaki, Natura 2000, vaikutusten arviointi, tuulivoima-alueet		
ISBN PDF	978-952-361-559-5	ISSN PDF	2490-1024
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-559-5		

Landskapsplanläggning och överskridande av Natura-bedömningströskeln: juridisk redogörelse

Miljöministeriets publikationer 2025:15**Tema**

Byggd miljö

Utgivare

Miljöministeriet

Författare

Aleksi Heinilä

Språk

finska

Sidantal

115

Referat

I denna juridiska redogörelse granskas vilka faktorer som inverkar på behovet av en Natura-bedömning i enlighet med 35 § i naturvårdslagen vid upprättande av en landskapsplan i enlighet med lagen om områdesanvändning.

Bedömningen ska göras om det utgående från objektiva faktorer inte kan uteslutas att planen har betydliga konsekvenser för området i fråga antingen separat eller tillsammans med andra planer eller projekt. Utgående redogörelsen som gäller bedömningsbehovet dras en slutsats av huruvida tröskeln överskrids.

Planens konsekvenser bedöms utgående från vad planen möjliggör. Om en lämplig bedömning inte görs, ska man genom redogörelser motivera att markanvändningen i enlighet med en översiktlig landskapsplan kan genomföras så att betydande skadliga konsekvenser inte kommer att äga rum. I landskapsplanerna kan användas planbestämmelser av många slags, och även behovet av Natura-bedömningen ska granskas från fall till fall.

Centrala faktorer med tanke på bedömningströskeln är gällande Natura-naturvärden, markanvändning som planen möjliggör och villkor som planen ställer för markanvändningen, planeringsutrymme för planering på lägre nivå, hantering av sammanlagda konsekvenser och konsekvenser av övriga planer och projekt. Vid bedömning av dessa konsekvensfaktorer spelar både försiktighetsprincipen och landskapsplanens flexibilitet en roll.

Nyckelord

byggd miljö, områdesanvändning, landskapsplanläggning, naturvårdslag, Natura 2000, konsekvensbedömning, vindkraftsområden

ISBN PDF

978-952-361-559-5

ISSN PDF

2490-1024

URN-adress<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-559-5>

Regional Land Use Planning and Exceeding the Threshold for Natura Assessment A Legal Analysis

Publications of the Ministry of the Environment 2025:15		Subject	Built environment
Publisher	Ministry of the Environment		
Author(s)	Aleksi Heinilä	Pages	115
Language	Finnish		
Abstract			
This legal analysis explores the factors influencing the need for a Natura assessment under section 35 of the Nature Conservation Act in the preparation of a regional land use plan under the Land Use Act. An assessment must be carried out if, based on objective facts, it cannot be ruled out that a plan, either individually or in combination with other projects and plans, has significant impacts on the area concerned. The decision on whether the threshold is exceeded is made on the basis of the analysis concerning the need for an assessment. The impacts of the plan are assessed on the basis of the activities that the plan will allow. If an appropriate assessment is not carried out, an analysis must be presented to show that land use according to the regional plan of a general nature can be implemented in such a way that significant harmful impacts are excluded. Various kinds of regulations can be used in regional land use plans and, in the end, the need for a Natura assessment must be considered on a case-by-case basis. Relevant factors in terms of the threshold for the assessment include the site-specific Natura nature values, land use enabled by the plan and the conditions this sets for it, room for manoeuvre allowed for lower-level planning, management of combined impacts and the impacts of other plans and projects. Both the precautionary principle and flexibility of the regional land use plan are taken into account in the assessment of these impact factors.			
Keywords	built environment, land use, regional land use planning, Nature Conservation Act, Natura 2000, impact assessment, wind power areas		
ISBN PDF	978-952-361-559-5	ISSN PDF	2490-1024
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-559-5		

Sisältö

ESIPUHE	7
1 Johdanto	9
2 Maakuntakaava alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä ja sen vaikutusten arviointi	13
2.1 Maakuntakaavan tarkkuustaso ja tehtävä suunnittelujärjestelmässä	13
2.2 Kaavan vaikutusten AKL:n mukainen arviointi ja kaavan yleispiirteisyys.....	25
2.3 Käynnissä oleva alueidenkäyttölain uudistus.....	32
3 Natura 2000 -sääntely ja arviointivelvollisuus	35
3.1 Yleistä	35
3.2 Heikentämiskielto	38
3.3 Arviointivelvollisuus ja sen syntyminen.....	41
4 Arviointivelvollisuus maakuntakaavainstrumentin näkökulmasta	64
4.1 Maakuntakaavan joustavuus ja välillisyyys ja Natura-arviointi	64
4.2 Kaavan oikeudellisesti mahdollistama maankäyttö ja sen Natura-vaikutuksia rajoittavat vaikutukset.....	76
4.3 Erilaiset maakuntakaavamerkinnot ja niiden oikeusvaikutukset.....	87
5 Tarkastelun tulokset	98
5.1 Yleistä	98
5.2 Arviointivelvollisuuden syntymiseen maakuntakaavoituksessa vaikuttavien seikkojen tarkistuslista	103

ESIPUHE

Maakuntakaava on alueidenkäyttölain mukaisessa suunnittelujärjestelmässä yleispiirteisin kaavataso, joka toteutuu pääosin välillisesti yksityiskohtaisempaan suunnitteluun kohdistuvan ohjausvaikutuksensa kautta. Maakuntakaavaankin sovelletaan kuitenkin luonnonsuojelulain (LSL) Natura 2000 -verkostoa koskevia säännöksiä, joiden keskeistä sisältöä ovat LSL 34 § mukainen heikentämiskielto ja 35 § mukainen arviointivelvollisuus.

Yleispiirteisen maakuntakaavoituksen ja Natura-alueita koskevan sääntelyn yhteensovittaminen on koettu osin vaikeaksi. Maakuntakaavan tehtävänä ei ole ratkaista alueidenkäyttöä yksityiskohtaisesti, vaan jättää liikkumavaraa yksityiskohtaisempaan suunnitteluun, erityisesti kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen. Kuinka arvioida vaikutuksia Natura-alueisiin, jos kaavan ohjaaman alueidenkäytön toteutumistapa ei ole tarkasti tiedossa?

Tämä julkaisu on oikeudellinen selvitys, jonka tarkoituksena on lisätä ymmärrystä LSL 35 § mukaisen Natura-arvioinnin tarpeen syntymiseen vaikuttavista tekijöistä maakuntakaavaa laadittaessa. Erityishuomion kohteena on ollut ajankohtainen tuulivoimarakentamisen ohjaus, mutta selvitys ja sen johtopäätökset ovat sovellettavissa muihinkin maakuntakaavoituksessa käsiteltäviin alueidenkäytön teemoihin. Selvityksen kirjoittamisajankohtana alueidenkäyttölain uudistaminen on ollut kesken, ja maakuntakaavoitusta on tarkasteltu pääasiassa voimassa olevien säännösten mukaisena. Alueidenkäyttölain uudistuksen valmistelussa maakuntakaavan tehtävään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä ja sen tarkastelutasoon on esitetty muutoksia, mutta itse edellä mainitut Natura-alueita koskevat LSL:n säännökset eivät tässä yhteydessä muutu.

Selvityksessä todetaan, että Natura-arvioinnin tekemisen tarkoituksenmukaisin ajankohta ei yleensä ole yleispiirteisen maakuntakaavan laadinta. Tämän vuoksi maakuntakaavan suunnitteluratkaisujen lähtökohdaksi on kannattavaa ottaa Natura 2000 -verkoston alueisiin kohdistuvien merkittävästi heikentävien vaikutusten poissulkeminen. Aina tämä ei välttämättä ole esimerkiksi kaavan tavoitteista johtuen mahdollista, missä tapauksissa maakuntakaavankin yhteydessä on varauduttava asianmukaisen arvioinnin tekemiseen.

Ympäristöministeriön puolesta kiitän OTT, apulaisprofessori Aleksi Heinilää tuloksekkaasta tарттumisesta tähän haastavaan aiheeseen. Kiitokset myös ympäristöministeriön alueidenkäytön ja luonnonsuojelun asiantuntijoille, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet tämän selvityksen tekemiseen.

Helsingissä huhtikuussa 2025

Petteri Katajisto
Ympäristöneuvos

1 Johdanto

Luonnonsuojelulain (9/2023, LSL) 34 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. LSL 35 §:n mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksinään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Alueidenkäyttölain (132/1999, AKL¹) mukaiset kaavat ovat Natura-arviointia koskevassa sääntelyssä tarkoitettuja suunnitelmia.² Kaavoituksen yhteydessä on näin huolehdittava LSL 34 §:n heikentämiskiellon toteutumisesta selvittämällä kaavan vaikutukset verkostoon kuuluvien alueiden suojelun perustana oleviin luonnonarvoihin. Mikäli selvitysten perusteella LSL 35 §:ssä tarkoitettuja merkittäviä vaikutuksia sanamuodon mukaan todennäköisesti aiheutuu, on laadittava lainkohdan mukainen varsinainen Natura-arviointi. Natura 2000 -verkostoon kohdistuvien vaikutusten arviointi tapahtuu näin kaksipuolaisesti. Ensimmäinen, varsinaisen Natura-arvioinnin tarvearviointi tehdään lähtökohtaisesti jokaisessa kaavahankkeessa, jolla potentiaalisesti saattaa olla vaikutuksia LSL 34 §:ssä viitattuihin arvoihin. Varsinainen arviointi tehdään vasta, mikäli arviointi osoittaa, että suunnitelma ”todennäköisesti merkittävästi heikentää” niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue verkostoon sisältyy. Tämä selvitys koskee juuri tätä varsinaisen *arviointikynnyksen ylittymistä ja siihen liittyviä seikkoja maakuntakaavoituksen kontekstissa*.

1 Selvityksessä käytetään voimassa olevaan lainsäädäntöön viitattaessa lain 1.1.2025 voimaan tullutta lain uutta nimeä alueidenkäyttölaki ja lyhennettä AKL, tätä edeltävää tilannetta esimerkiksi oikeuskäytännön osalta käsiteltäessä aiempaa nimitystä maankäyttö- ja rakennuslaki ja lyhennettä MRL.

2 Ks. esim. Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Edita 2024, s. 85.

Suomalainen maankäytön suunnittelujärjestelmä on moniportainen ja tarkentuvaan suunnitteluun perustuva. Maakuntakaava on varsinaisista kaava-instrumenteista yleispiirteisin, ja siinä eri tavoin mahdollistetut tai osoitetut alueidenkäyttötoimenpiteet toteutuvat yksityiskohtaisempien, joko AKL:n taikka erityislainsäädännön mukaisten suunnitelmien ja hallintolupien perusteella. Natura-arviointivelvollisuutta koskeva sääntely ei kuitenkaan lähtökohtaisesti erottele suunnitelmia sen mukaan, millaisia ne sisällöltään ovat.

Maakuntakaavan kaltaisten hyvin yleispiirteisten ja oikeusvaikutuksiltaan ensisijaisesti vain yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavien kaavojen osalta erityiseksi ongelmaksi muodostuu näin kysymys näiden kaavojen vaikutuksista Natura-arviointivelvollisuuden näkökulmasta. Nämä vaikutukset ovat niiden luonteen vuoksi lähtökohtaisesti *välillisiä*: ne yhtäältä mahdollistavat ja toisaalta muodostavat reunaehdoja täsmällisemmälle suunnittelulle seudullista, maakunnallista tai valtakunnallista merkitystä omaavissa hankkeissa. Tällaisessa tilanteessa maakuntakaavan sisällöllä, sen tosiasiallisilla kaavamerkinnoillä ja -määräyksillä (mitä se mahdollistaa ja minkälaisin reunaehdoin) on suuri merkitys sen suhteen, miten kaavaa on arvioitava Natura-vaikutusten ja -arviointivelvollisuuden näkökulmasta.³

Kaavojen vaikutusten arviointiin ja edelleen näiden arviointien asianmukaisuuden arviointiin liittyy aina haasteita, mutta yleispiirteisten kaavojen vaikutusten osalta haasteet korostuvat. Esimerkiksi maakuntakaavan vaikutuksia koskevilta selvityksiltä ei kaavan luonteesta johtuen voida edellyttää samankaltaista tarkkuustasoa kuin yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa (eikä toisaalta yksityiskohtaisessa kaavoituksessa sitä tarkkuustasoa kuin esimerkiksi tietyn teollisuushankkeen lupamenettelyissä⁴), mutta on usein vaikea määritellä, millaiselle tasolle selvitys- ja arviointitarve asettuu. Natura 2000 -verkostoon kohdistuvien vaikutusten osalta arviointitarve seuraa erityislakiin perustuvasta sääntelystä, johon liittyy

3 Selvityksessä käytetään kaavamerkinnoista ja -määräyksistä selvyiden vuoksi koko MRL:n voimassaoloajan käytettyä, vakiintunutta käsitteistöä. Kaavojen myös lainsäädännöllisen digitalisoitumisen myötä esimerkiksi maakuntakaava laaditaan viimeistään siirtymäaikaisten kuluttua valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Maakuntakaava koostuu kaavakohteista ja kaavamääräyksistä (ks. MRL 29 §). Kyse on kuitenkin lähinnä käsitteistössä tapahtuvista muutoksista, vaikka kaavan oikeusvaikutukset lähtökohtaisesti ilmaiseva sisältö sisältyykin tulevaisuudessa kokonaisuudessaan kaavamääräyksiin, "kaavakohteen" määrittäessä yksinomaan määräysten ulottuvuuden.

4 Ks. esim. Finnulp-hankkeen asemakaavaa koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2018:10 ja maakuntakaavan turvetuotantovarauksia koskenut KHO 3.3.2017 T 913 (Irs).

oma käsitteistönsä ja EU-oikeudellinen perustansa. Kaavoitusta ja Natura-arviointeja koskevissa oikeudellisissa ratkaisutilanteissa sovelletaan yhtäaikaisesti sekä kaavoitus- että luonnonsuojelusääntelyä.⁵

Puheena olevaa arviointivelvollisuutta koskevissa kysymyksissä yhdistyy siten kahden eri sektorin sääntely, mikä on omiaan lisäämään ratkaistavia kysymyksiä. Tässä selvityksessä tarkastellaan tätä sääntelykokonaisuutta koskevaa EU:n ja kansallista oikeuslähde- ja muuta aineistoa pyrkien täsmentämään sitä, *minkälaiset seikat oikeudellisesti vaikuttavat Natura-arviointivelvollisuuden syntymiseen maakunta-kaavoituksessa*. Selvityksessä kiinnitetään ympäristöministeriön tietotarpeen mukaisesti huomiota erityisesti tuulivoimarakentamiseen liittyviin kysymyksiin ja oikeuskäytäntöön. Sen tulokset ovat kuitenkin hyödynnettävissä myös muunlaisten alueidenkäyttömuotojen yhteydessä, sillä itse sääntely on samaa. Näin myös muunlaisia hankkeita ja suunnitelmia koskeva oikeuskäytäntö on relevanttia tuulivoimaa koskevan oikeustilan kannalta.

Tavoitteena on, että selvityksen perusteella voidaan 1) tunnistaa ja arvioida ennakoitavammin kulloisiakin Natura 2000 -verkostoon ja sitä koskevaan arviointivelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä ja 2) tehdä kaavan sisältöä koskevia valintoja, jotka vaikuttavat arviointivelvollisuuden syntymiseen.⁶ Oikeudellisesti Natura-sääntelyn lähtökohtana on nimenomaan Natura-luontoarvoihin kohdistuvien haitallisten

5 Ks. esim. KHO 2020:53.

6 Hankkeita koskevat suunnitelmat ja selvitykset täsmentyvät (ja myös muuttuvat) edettäessä yleispiirteiseltä yksityiskohtaisemmille suunnittelutasoille; voimassa olevan oikeuden mukaan eri vaiheissa on tarvittaessa tehtävä useampia Natura-arviointeja, mikäli tämä osoittautuu tarpeelliseksi.

vaikutusten (LSL 34 §:n heikentämiskiellon vastaisten seurausten) välttäminen.⁷ Näin ollen lähtökohta myös maakuntakaavoituksessa on se, että tällaisia seurauksia ei laadittavasta kaavasta aiheudu.⁸

Käytännön tilanteet ja suunnittelutavoitteet vaihtelevat. Eri hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi ja ohjaaminen seututasolla on suunnittelujärjestelmässä lähtökohdaisesti maakuntakaavoituksen tehtävä, jolloin näiden vaikutusten selvittämis- ja hallintatarve maakuntakaavoituksessa korostuu. Viime kädessä arviointivelvollisuus määräytyy aina kulloisenkin kaavan sisällön perusteella, kulloistenkin ekologisten ja muiden olosuhteiden vallitessa.

-
- 7 Ks. esim. Euroopan komissio: Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset (2019/C 33/01) s. 23. Komission tulkintaohjeessa on kyse soft law -tyyppisestä, lähtökohdaisesti ei-velvoittavasta aineistosta, jollainen esim. suomalaisessa oikeuskäytännössä on voitu ottaa ”selvityksenä” huomioon (ks. esim. KHO 2004:26). EU-oikeudessa on kuitenkin erityisesti *Grimaldi*-tapaukseen (C-322/88, *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, EU:C:1989:646) nojaten myös doktriini, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on *velvollisuus* ottaa eurooppalainen soft law huomioon asioita ratkaistessaan. Eurooppalainen soft law on siis periaatteessa, ”selvityksenä”, jossain määrin velvoittavampaa kuin kansallinen soft law (mistä tietenkin aukeaa mielenkiintoisia kysymyksiä velvoittavuuden mahdollisista asteista, samoin kuin ”selvityksen” ja normien suhteista). Tulkintaohjeen osalta on kuitenkin syytä huomioda, että vaikka sen kannanotot paljolti nojaavat EU-tuomioistuimen ratkaisuihin, ne ovat viime kädessä komission näkemyksiä.
- 8 Esimerkiksi tuulivoiman suunnittelua koskevassa ohjeessa on todettu, että ”[y]leispiirteistä kaavaa laadittaessa on huolehdittava siitä, että kaava on mahdollista toteuttaa siten, ettei merkittävää heikennystä Natura-alueen luontoarvoille tapahdu.” Ympäristöministeriö: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Päivitys 2016. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016. Ympäristöministeriö 2016, s. 49.

2 Maakuntakaava alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä ja sen vaikutusten arviointi

2.1 Maakuntakaavan tarkkuustaso ja tehtävä suunnittelujärjestelmässä

Voimassa olevan kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön suunnittelujärjestelmän on kuvattu perustuvan tarkentuvan suunnittelun periaatteelle, joka kiinnittyy yhtäältä kaavahierarkian mukaiseen kaavojen ohjausvaikutukseen, toisaalta maankäyttöä koskevien suunnitelmien täsmentymiseen edettäessä yleispiirteisestä yksityiskohtaiseen suunnitteluun.⁹ Ylemmänasteiset instrumentit muodostavat erityisesti valtakunnallisista ja seudullisista näkökohdista johtuvia puitteita alemmanasteisille suunnitelmille, mutta jättävät samalla tilaa, paitsi paikallisempien tavoitteiden ja hankkeiden toteuttamiselle yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa myös sille, minälaisin ratkaisuin yleispiirteisempien instrumenttien mahdollistama tai edellyttämä maankäyttö toteutetaan.¹⁰

Tämän mukaisesti AKL 25.4 §:n mukaan maakuntakaavan tehtävänä on esittää alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan säännöksen mukaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Lainkohta korostaa maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden yksilöinnissä ja

9 Ks. esim. Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5., uudistettu painos. Rakennustieto, Helsinki 2018, s. 323, 373.

10 Ks. esim. HE 101/1998 vp, hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, s. 70. Tässä selvityksessä ei enemmälti tarkastella erityisesti maakuntakaavoituksen kannalta keskeisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Niistä ja niiden tehtävistä ks. esim. Heinilä, Aleks – Partinen, Hanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen. VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27. Ympäristöministeriö 2022.

konkretisoinnissa alueiden käytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi.¹¹ Siitä käy kuitenkin ilmi myös se, että maakuntakaavoitus tuo laissa ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa määriteltyjen alueidenkäyttöintressien oheen myös maakunnan ja useamman kuin yhden kunnan laajuiset alueidenkäyttökysymykset. Maakuntakaavalle voidaan siten tunnistaa kaksi tehtävää, yhtäältä laissa ja valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ilmaistujen vaatimusten ja tavoitteiden konkretisoinnin ja toisaalta niiden yhteensovittamisen seudullisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.¹² Näitä tehtäviä se toteuttaa samanaikaisesti ja rinnakkain. Maakuntakaavoituksessa on velvollisuus käsitellä ja konkretisoida valtakunnallisia ja maakunnallisia suunnittelukysymyksiä ja tarpeen mukaan yhteensovittaa eritasoisia tavoitteita, mutta yhtä lailla velvollisuus jättää tilaa kysymysten yksityiskohtaisemmillä tasoilla tapahtuville ratkaisuille.

Kyse on siis paitsi valtakunnallisten intressien alueellisesta konkretisoinnista ja välittämisestä kunnalliseen päätöksentekoon, myös samalla eri intressien välisten jännitteiden – jotka voivat olla myös valtakunnallisten tavoitteiden välisiä – hallinnasta siten, että alemmille suunnittelun tasoille jää tilaa ratkaista niille kuuluvat kysymykset.¹³ Näin maakuntakaava on ohjausvaikutukseltaan nimenomaan joustava. AKL 32.1 §:n perusteluissa maakuntakaavan alemmanasteiseen suunnitteluun kohdistuvasta ohjausvaikutuksesta todetaan, että lainkohdan muotoilu ”on ohjeena” kuvaa maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Maakuntakaavan yleispiirteinen luonne onkin säännöksen perustelujen mukaan otettava huomioon kaavan ohjausvaikutuksia koskevan säännöksen soveltamisessa.¹⁴ Ohjausvaikutuksesta ja tarkentuvasta suunnittelusta on todettu myös seuraavaa:

Maakuntakaavan oleminen ohjeena kaavaa laadittaessa tai muutettaessa ei merkitse, että kaavaa olisi aina välttämätöntä noudattaa sellaisenaan. Tämä johtuu osaksi jo siitä, että yksityiskohtaisemmat kaavat

11 HE 101/1998 vp, s. 70; Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent Oy, Helsinki 2020, s. 141.

12 MRL 25.4 §:n ohella yhteensovittaminen määritellään keskeiseksi tehtäväksi myös maakuntakaavoituksen ohella maakuntasuunnitelmaa ja alueellista kehittämisohjelmaa koskevassa MRL 25.2 §:ssä, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

13 Tuulivoimaa koskevassa maakuntakaavoituksessa valtakunnallisten intressien väliset jännitteet ovat tyypillisimmin (uusiutuvan) energian tuotantoon ja ekologisten arvojen, erityisesti linnuston, suojelun välisiä, ks. esim. KHO 2020:53, KHO 2016:14.

14 HE 101/1998 vp, s. 72.

perustuvat tarkempaan tutkimiseen ja suunnitteluun, joka voi osoittaa maakuntakaavassa tarkoitetun tuloksen olevan saavutettavissa siitä josakin määrin poikkeavalla kaavaratkaisulla. Lisäksi kunnalle kuuluva kaavallinen harkintavalta antaa mahdollisuuden pidemmällekin menevään poikkeamiseen maakuntakaavaratkaisusta, jos poikkeaminen voidaan pätevästi perustella, eikä se johda maakuntakaavan perusteena olevien seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen. Tässä suhteessa on usein tärkeä merkitys sillä, esitetäänkö maakuntakaavasta poikettaessa riittävän konkreettinen selvitys näiden tavoitteiden saavuttamisesta toisella hyväksyttävällä tavalla.¹⁵

Olennaista on siten se, että esim. valtakunnan tason tavoitteet saavutetaan niitä heikentämättä eikä välttämättä se, että ne saavutetaan täsmälleen sillä tavoin kuin maakuntakaavassa on osoitettu. On kuitenkin pystyttävä konkreettisiin selvityksiin osoittamaan, että samassa kaavassa osoitettavalla vaihtoehtoisella ratkaisulla nämä tavoitteet saavutetaan (vähintään) yhtä hyvin. Toki mahdollisten vaihtoehtoisten ratkaisujen määrä riippuu paljolti myös käsiteltävästä kysymyksestä; jotkin ratkaisut ovat tiukemmin paikkaan sidottuja kuin toiset. Maakuntakaavaratkaisusta poikkeamista ei toisaalta ole katsottu mahdolliseksi silloin, kun kyse on maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamisesta. Näihin keskeisiin periaatteisiin on katsottu kuuluviksi erityisesti maakuntakaavassa esitetyt valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoinnit.¹⁶ Näiltäkin osin kaava on kuitenkin enemmän taikka vähemmän joustava ja yksityiskohtaisessa kaavoituksessa tarkentuva.

Yksityiskohtaisemman kaavoituksen liikkumavaraa suhteessa maakuntakaavan sisältöön kuvaa maakuntakaavan tuulivoimavarauksia koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2023:57, jossa kunta oli hyväksynyt osayleiskaavan, jossa osoitetuille tuulivoimaloiden alueille oli mahdollista sijoittaa yhteensä 42 tuulivoimalaa. Yksittäisen voimalan enimmäiskorkeus maanpinnasta sai olla enintään 280 metriä.

Osayleiskaava-alue sijoittui osin tuulivoimarakentamista ohjaavassa vaihemaakuntakaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle, mutta osa kaava-alueesta ja puolet eli 21 osayleiskaavassa osoitetuista tuulivoimaloiden alueista sijaitsi vaihemaakuntakaavan tuulivoimala-alueiden aluevarausten ulkopuolella siten, että tuulivoimaloiden ohjeellisten

15 Hallberg ym. 2020, s. 228. Ks. myös Ympäristöministeriö: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Ympäristöministeriö, Helsinki 2002, s. 39–40, jossa myös erotetaan tarkentuvaan suunnitteluun perustuva maakuntakaavan täsmentyminen kaavan joustavuudesta. Kyse onkin kahdesta eri asiasta, koska maakuntakaavan puitteissa pysyvä ratkaisu ei edellytä joustamista kaavan ratkaisuisista poikkeamisen merkityksessä. Sinänsä sekin on rajatapauksissa tulkintakysymys, milloin kaavan puitteissa pysyvästä tarkentuvasta ratkaisusta siirrytään ohjausvaikutuksen joustavuuden rajoissa pysyvään hyväksyttävään poikkeamiseen kaavasta.

16 Ympäristöministeriö 2002, s. 40.

sijaintipaikkojen etäisyys vaihemaakuntakaavassa osoitetuista tuulivoimaloiden alueista oli enimmillään 1,5 kilometriä.¹⁷ Ratkaisu koski nimenomaan sitä, onko maakuntakaava ollut riittävästi ”ohjeena” tuulivoimayleiskaavaa laadittaessa.

KHO totesi, että tuulivoimarakentamista ohjaava vaihemaakuntakaava muodostaa lähtökohdan merkitykseltään seudullisten tuulivoimahankkeiden suunnittelulle ja osoittaa alueet, joille seudullisen mittaluokan hankkeet on ensisijaisesti sijoitettava. Vaihemaakuntakaava oli kuitenkin yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jossa esitetyt ratkaisut oli tarkoitettu tarkentumaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Vaihemaakuntakaavassa ei ollut ratkaistu esimerkiksi tuulivoimaloiden alueille sijoittuvien tuulivoimaloiden lukumäärää, kokoa tai sijoittelua. Myös vaihemaakuntakaavassa osoitetut yleispiirteiset aluerajaukset oli tarkoitettu täsmentymään yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Vaihemaakuntakaavassa osoitetuista tuulivoimala-alueiden aluerajauksista poikettaessa oli kuitenkin yleiskaavatasoisten selvitysten perusteella voitava varmistua, etteivät vaihemaakuntakaavan maankäyttöä koskevat keskeiset ratkaisut ja tavoitteet vaarannu aluerajauksista poikkeamisen vuoksi ja että yleiskaavaratkaisu muutoinkin täytti sille maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset.

Osayleiskaava-alue oli tässä tapauksessa vaihemaakuntakaavassa osoitettuja tuulivoimala-alueita merkittävästi laajempi. Kaikki osayleiskaavassa osoitetut tuulivoimaloiden alueet sijoittuivat kuitenkin vaihemaakuntakaavassa osoitettujen aluerajausten tuntumaan, ja osayleiskaava-alueen voitiin katsoa muodostavan yhden vaihemaakuntakaavassa osoitettuihin tuulivoimaloiden alueisiin tukeutuvan hankekokonaisuuden.

Vaikka osayleiskaava-alue oli maakuntakaavassa osoitettuja tuulivoimala-alueita laajempi, kaavaratkaisu ei sen perusteena olleiden selvitysten mukaan vaikeuttanut vaihemaakuntakaavan toteuttamista eikä ollut ristiriidassa vaihemaakuntakaavan keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Osayleiskaava-aluetta ei myöskään ollut vaihemaakuntakaavassa varattu sellaiseen muuhun tarkoitukseen, joka olisi estänyt kaavan mukaisen tuulivoimarakentamisen. Kysymys oli siten KHO:n mukaan sellaisesta vaihemaakuntakaavassa osoitetun maankäyttöratkaisun tarkentamisesta, jota ei ollut pidettävä maakuntakaavan ohjausvaikutuksen huomioon ottamista koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten vastaisena.

17 MRL 10 a luvun säännösten nojalla ja edellytyksin yleiskaavaa voidaan käyttää tuulivoimarakentamista ohjaavana kaavana siten, että rakennusluvut voimaloille voidaan myöntää kaavan perusteella.

Kullakin suunnittelujärjestelmän tasolla pyritään siis käsittelemään nimenomaan kyseiselle tasolle kuuluvia kysymyksiä (joiden määrittelyyn tietenkin liittyy enemmän taikka vähemmän tulkinnanvaraisuutta ja samalla mahdollisia näkemyseroja) ja jättämään muut kysymykset yksityiskohtaisemmilla tasoilla käsiteltäviksi. Maakuntakaavan osalta tämä tehtävä liittyy ja rajoittuu nimenomaan valtakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin.¹⁸ Näin maakuntakaavoituksen tehtävänä on nykyisellään tarkastella eri maankäyttömuotoja ylikunnallisessa mittakaavassa. Tässä mittakaavassa erityisesti useamman kunnan alueelle sijoittuvien aluevarausten yhteisvaikutukset ovat keskeinen maakuntakaavoituksessa hallittava seikka. Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tämä ei välttämättä ole edes mahdollista.

Yhteisvaikutukset ja maakuntakaavan järjestelmän mukainen tehtävä seudullisten kysymysten hallinnan välineenä muodostuivat ratkaiseviksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:14. Ratkaisun kohteena olleessa maakuntakaavassa oli osoitettu itä-länsi -suuntaisesti peräkkäin yhdeksän tuulivoimaloiden aluetta Kymenlaakson rannikkoalueelle. Kaavaselvityksen mukaan kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli arvioitu voitavan sijoittaa 5–26 voimalaa. Kymenlaakson rannikkoalue oli Suomen tärkein arktisten suurikokoisten lintulajien ja suurikokoisten petolintujen muuttoreittien keskittymäalue.

KHO:n mukaan maakuntakaavassa ei ollut aluekohtaisesti tai muutoinkaan määrätty siitä, kuinka monta voimalaa kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli mahdollista sijoittaa ja miten voimalat oli sijoitettava suhteessa muiden alueiden voimaloihin. Linnuston osalta kaavan yleispiirteinen suunnittelumääräys velvoitti ottamaan huomioon vain kyseisen alueen linnuston erityispiirteet.

18 Yksi maakuntakaavoitukseen liittyvä tulkintakysymys on se, missä määrin ”seudullisia” hankkeita on mahdollista suunnitella ja toteuttaa yksityiskohtaisessa kaavoituksessa ilman maakuntakaavan nimenomaista tukea. Maakuntakaavoja laadittaessa ja tulkittaessa on joskus pyritty sen kaltaiseen tulkintaan, että mikä tahansa merkitykseltään ”seudullinen” maankäyttö edellyttäisi maakuntakaavan nimenomaista, kaavassa osoitettua tukea. Kaupan sijainninhajauksen osalta tämä on perustunut vuodesta 2011 lähtien erityissääntöksiin, jonka nojalla tällaiset hankkeet ovat edellyttäneet toteutuakseen nimenomaista tukea maakuntakaavoituksessa. Muiden alueidenkäyttötapojen osalta tällaista erityissääntelyä ei ole, ja kysymystä arvioidaan viime kädessä yleisten, kaavan ohjausvaikutusta koskevien säännösten ja myös kulloisenkin kaavan merkintöjen ja määräysten valossa. Näin ollen ei voida kategorisesti todeta, että mikä tahansa merkitykseltään seudulliseksi tulkittu hanke edellyttäisi nimenomaista osoittamista maakuntakaavassa ollakseen mahdollinen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Tämänkaltaiset merkitystä kuvaavat määreet ovat usein vaikeita tulkintakysymyksiä, minkä vuoksi kaupan ohjauksessa seudullisen yksikön kokoraja on nimenomaisesti tullut määritellä kulloisessakin kaavassa.

Vaikka maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakunta-kaavavaiheessa, puheena olevaa maakuntakaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa oli kuitenkin voitava varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreiteille tai välittömästi niiden läheisyyteen osoitettavien tuulivoimaloiden toteuttamisesta ei aiheudu sellaisia yhteisvaikutuksia, jotka estäisivät kaavassa Kymenlaakson rannikkoalueelle tarkoitetun tuulivoimaratkaisun toteuttamisen. Kaavaa varten laadituissa selvityksissä ei kuitenkaan ollut esitetty arvioita siitä, millaisia yhteisvaikutuksia maakuntakaavan mahdollistamalla tuulivoimarakentamisella olisi linnustolle. Yhteisvaikutusten tarkempi selvittäminen oli jätetty yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa aluekohtaisesti tehtäväksi.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli sinänsä löydettävissä toteuttamistapoja, joilla linnustovaikutuksia voitiin lieventää. Kun kuitenkin otettiin huomioon maakuntakaavan tehtävä tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa ja nyt kysymyksessä olevan alueen sijoittuminen osin valtakunnallisesti merkittävälle arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreiteille tai niiden välittömään läheisyyteen, kaavan toteuttamisen yhteisvaikutusten selvittämistä ei ollut voitu jättää pelkästään tai suurimmilta osiltaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tehtäväksi. Maakuntakaavan merkitystä tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutusten hallinnassa korosti myös se, että keinot suuruusluokaltaan maakunnallista kokoluokkaa olevien rannikon suuntaisesti sijoittuvien tuulivoima-alueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset erityisesti niiden alueiden osalta, joilla voimaloita ei alueiden koon tai muodon vuoksi ollut mahdollista sijoittaa muuttolinjojen suuntaisesti.¹⁹

Edellä lausuttu huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus katsoi, että tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutuksia koskevien selvitysten ja vaikutusten arviointien puuttuessa ei ollut mahdollista arvioida sitä, olivatko valituksen kohteena olevat tuulivoimaloiden alueiden aluevaikutukset asianmukaisesti sovitettavissa yhteen luonnonarvojen vaalimiseen liittyvien alueidenkäyttötavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten kanssa. Tämän vuoksi ja kun maakuntakaavan tarkoittaman tuulivoimaratkaisun yhteisvaikutukset eivät voineet tulla yksittäisen tuulivoima-alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa riittävästi arvioiduksi, maakuntakaava ei ollut perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisiin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. Maakuntavaltuuston päätös oli siten valituksessa tarkoitettujen yhdeksän tuulivoimaloiden alueen osalta selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittämättömyyden vuoksi lainvastainen.

19 Tältä osin voidaan sinänsä viitata myös yllä käsiteltyyn maakuntakaavan ohjausvaikutuksen yleispiirteisyyteen, mikä vaikuttaa esim. vuosikirjaratkaisusta KHO 2023:57 ilmi käyvällä tavoin aluevarausten kartalle piirrettyjen rajojen lähtökohtaiseen oikeudelliseen väljyyteen.

Vaikka ratkaisussa arvioitavana ollut kaava kaatui lopulta yhteisvaikutusten hallinnan ja arvioinnin puutteisiin (ottaen huomioon kaavan suunnittelumääräykset), korosti KHO tässäkin ratkaisussa sitä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus yksityiskohdiltaan ratkaistaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Maakuntakaavan suunnittelujärjestelmän mukaisen tehtävän mukaisesti esimerkiksi tuulivoimaloiden rakentaminen ei koskaan perustukaan yksinomaan maakuntakaavoitukselle, vaan se edellyttää yksityiskohtaisempia suunnitteluratkaisuja ennen hankkeita koskevien lupien myöntämistä. MRL 137 §:ssä tarkoitettu suunnittelutarveratkaisu, 1.1.2025 lukien rakentamislain (751/2023, RaL) 43 ja 46 §:n mukainen suunnittelutarvealueen sijoittamislupa, on periaatteessa myös tällainen ratkaisu, joskin sillä voidaan yksinomaan ratkaista tietyn hankkeen sallittavuus, ei hankealueen maankäyttöä miltään muulta osin.²⁰ Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksenteossa (RaL 57 §) sovellettava niin sanottu ehdoton luvanmyöntämisestä rajaa maankäyttöhankkeet, jotka johtavat merkittävään rakentamiseen tai joista aiheutuu merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, lähtökohtaisesti yksinomaan rakentamista ohjaavalla kaavalla toteutettaviksi. Tämä on lainsäädännöstä johdettavissa olevan, rakentamisen riittävän suunnitelmallisuuden lähtökohdan kannalta tärkeä perälauta. Tällaisella rakentamisella on vaikutuksia, joita ei ole mahdollista hallita yksittäistä hanketta koskevassa lupamenettelyssä, minkä vuoksi tämänkaltaisen rakentamisen tulee perustua ohjaustavoitteiltaan ja -tarkkuudeltaan rakentamista ohjaavaan kaavaan.²¹

Natura-arviointivelvollisuus koskee mitä tahansa hankkeita niiden seudullisesta merkittävydestä riippumatta, mikäli niillä on LSL 34 §:ssä tarkoitettu todennäköinen heikentävä vaikutus Natura-alueen valinnan perusteena oleviin

20 Oikeuskäytännössä onkin suhtauduttu hyvin pidättyväisesti muutamienkin tuulivoimaloiden toteuttamiseen rakentamista ohjaavasta kaavasta irrallisina ratkaisuin (jollainen voi tuulivoimarakentamisen osalta siis olla myös MRL 10 a luvussa tarkoitettu yleiskaava), ks. KHO 2013:183 ja esim. muina ratkaisuin julkaistut KHO 28.12.2017 T 6782, KHO 24.8.2016 T 3485, KHO 5.3.2015 T 628, KHO 1.7.2014 T 2096. Maakuntakaavan ohjausvaikutus sinänsä lähtökohtaisesti kohdistuu myös näihin varsinaisen kaavoituksen korvaaviin luparatkaisuihin, ks. KHO 2010:88.

21 Ks. laajemmin Heinilä, Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistys 2017, s. 329–336, 378–381 ja siinä viitattu. Toisaalta rakentamislakiin on esitetty muutoksia, joista hallituksen esityksen 43 a §:n mukainen niin sanottu puhtaan siirtymän sijoittamislupa näyttää pyrkivän mahdollistamaan nimenomaan sellaisten hankkeiden toteuttamisen ilman kaavoitusta, joita alueidenkäytön ohjausjärjestelmässä on nimenomaisesti koskenut poikkeukseton suunnitteluvollisuus niin sanotun ehdottoman luvanmyöntämisesteen kautta. Ks. HE 101/2024 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 61–62, 90.

luontoarvoihin.²² Maakuntakaavoituksessa kuitenkin tarkastellaan vain seudullisen mittakaavan kysymyksiä. Maakuntakaavan keskeinen oikeusvaikutus onkin maakuntakaavassa osoitetun maankäytön yksityiskohtaisempaan suunnitteluun kohdistuva ohjausvaikutus; se toteutuu nimenomaan tämän ohjausvaikutuksensa kautta.²³

Ohjausvaikutus ja maakuntakaavan rajautuminen seudullisiin alueidenkäyttökysymyksiin kuitenkin merkitsee myös, että maakuntakaavan merkitys tietyn maankäyttömuodon ja sen vaikutusten ohjaamisessa on rajallinen: maakuntakaava ei varsinaisesti ohjaa sellaisia hankkeita, jotka voivat toteutua täysin maakuntakaavoituksesta riippumatta – jotka eivät toisin sanoen ole maakuntakaavan vastaisia tai mittakaavaltaan ja merkitykseltään sellaisia, että niiden tulisi nimenomaisesti perustua maakuntakaavaan.²⁴ Näin lopulta toteutuva maankäyttö ja sen vaikutukset tietyllä alueella poikkeavat maakuntakaavassa tarkastellusta sekä 1) tarkentuvan suunnittelun että 2) maakuntakaavan tarkastelumittakaavasta johtuvien rajoitusten vuoksi. Maakuntakaavat sisältävät tämän vuoksi merkittävässä määrin muun muassa niin sanottuja valkoisia alueita. Maakuntakaavan tarkastelumittakaava, yleispiirteisyys ja oikeusvaikutukset heijastuvat näin siihen, millaisella tarkkuudella ja miten tehokkaasti maakuntakaavat erilaisia ympäristönkäyttöhankkeita ja niiden yhteisvaikutuksia ohjaavat.²⁵ Tietyn maankäyttömuodon *kokonaisvaltainen* ohjaaminen ja sen vaikutusten hallinta ei siten lopulta ole maakuntakaavoituksen keinoin mahdollista. Maakuntakaavaa ja sen ohjausvaikutusta arvioidaan kaavan sisällön perusteella, mutta sen yleispiirteisyydestä johtuen yksityiskohtaisemman kaavoituksen – ja osin suoraan eri lakien mukaisten lupamenettelyjen perusteella – toteutuva maankäyttö ja sen vaikutukset eivät välttämättä tai useinkaan tosiasiaassa vastaa tällaisen yleispiirteisen kaavan mukaista maankäyttöratkaisua ja vaikutuksia.

22 Ks. esim. HE 76/2022 vp, s. 162, Suvantola – Similä 2024, s. 86.

23 Ks. esim. jäljempänä referoitu KHO 2022:11.

24 Monenlainen maankäyttö on mahdollista myös riippumatta maankäytön suunnittelusta. Esimerkiksi yllä mainittujen ja suunnittelukynnysten alle jäävä rakentaminen voi tapahtua ilman maankäytön suunnittelua, sikäli kuin se ei ole kaavoissa asetettujen maankäyttörajoitusten vastaista (joista poikkeaminen on myös yksittäisten hankkeiden osalta mahdollista). Natura 2000 -verkoston luonnonarvoja koskeva heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus koskevat myös tällaisia hankkeita.

25 Ks. esim. turvetuotannon ympäristölupaa koskenut KHO 2010:32, jossa oli kyse myös (muun ohella) maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoituksen ja ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaisen ympäristöluvan välisestä, niin sanotuista nivelpykälistä – siitä, mitä suunnittelujärjestelmän instrumentteja ympäristölupamenettelyssä on huomioitava ja miten.

Maakuntakaavan ylikunnallisiin intresseihin perustuva ohjausvaikutus on siis kuitenkin yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa otettava huomioon, siinä määrin kuin maakuntakaavan sisältö suunnitteluun vaikuttaa. Maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:12 kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimaosayleiskaavan, joka mahdollisti yhteensä 54 tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueiksi (tv) osoitetuille alueille. Tuulivoimaloiden kokonaiskorkeus sai olla enintään 250 metriä. Osayleiskaava-alue sijoittui pääosin alueelle, joka oli vaihemaakuntakaavassa osoitettu soveltuvaksi merkitykseltään seudullisen tuulivoima-alueen rakentamiseen. Osayleiskaava-alue sijoittui lisäksi kokonaisuudessaan poronhoitoalueelle, jolla vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräyksen mukaan oli turvattava poronhoidon ja muiden luontaiselinkeinojen alueidenkäytölliset toiminta- ja kehittämisedellytykset.

Osayleiskaavaratkaisun perusteena olleet selvitykset osoittivat, että osayleiskaavan mahdollistaman tuulivoimarakentamisen vaikutukset alueella harjoitettavalle poronhoidolle olisivat merkittävän kielteisiä huolimatta siitä, että kaava-alue ja erityisesti tuulivoimahankkeen rakenteiden vaatima pinta-ala varasivat vain pienen osan paliskunnan laidunnettavan maa-alueen kokonaispinta-alasta. Kaava-alueelle sijoittuvilla laidunalueilla oli saadun selvityksen perusteella keskeinen merkitys alueella harjoitettavalle poronhoidolle, ja hankkeen toteuttamisen oli arvioitu vaikuttavan haitallisesti myös porojen laidunkiertoon ja muihin elinolosuhteisiin. Näitä haitallisia vaikutuksia ei esitetyn selvityksen perusteella ollut enää kaavan toteuttamisvaiheessa mahdollista olennaisella tavalla lieventää. Osayleiskaava ei näin ollen täyttänyt vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräyksissä asetettuja vaatimuksia poronhoidon edellytysten turvaamisesta, eikä vaihemaakuntakaava ollut tältä osin ollut maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ohjeena osayleiskaavaa laadittaessa. Kaupunginvaltuuston päätös osayleiskaavan hyväksymisestä oli tällä paliskunnan valituksessa esitetyllä perusteella lainvastainen.

Ratkaisussa oli siten kyse siitä, oliko yleiskaavaratkaisu sen yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella riittävästi sopusoinnussa vaihemaakuntakaavan poronhoitoa koskevan suunnittelumääräyksen mukaan, joka asetti reunaehdoja kaavassa mahdollisten ratkaisujen – ja niiden sallittavien vaikutusten – suhteen.²⁶

Sen ohella, että maakuntakaava mahdollistaa seudullista merkitystä omaavien hankkeiden toteuttamisen yksityiskohtaisen kaavoituksen kautta, se siis asettaa myös reunaehdoja näille samoin kuin tietyiltä osin muillekin hankkeille, rajoittaen

26 Ks. myös edellä käsitelty KHO 2023:57, jossa lopputulos yleiskaavan maakuntakaavan mukaisuuden suhteen oli päinvastainen.

yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa sallittavaa maankäyttöä ja sen erilaisia haitallisia vaikutuksia. Tämä on olennaista esimerkiksi yhteisvaikutusten hallinnassa ja ylipäättään maakuntakaavalle asetettavien (niin kaavoitusta kuin luonnonsuojelua-kin koskevien) oikeudellisten vaatimusten täyttämiseksi, vaikka siihen sisältyykin edellä kuvatut rajoituksensa.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen merkitystä tuulivoiman ja erityisesti sen seudullisten yhteisvaikutusten kannalta tarkasteltiin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 10.06.2022 22/0026/1 (lainvoimainen). Kyse oli myös maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta suhteessa muihin kuin seudullista merkitystä omaaviin tuulivoimahankkeisiin tilanteessa, jossa maakuntakaavalla ja sen määräyksillä pyrittiin niidenkin osalta hallitsemaan tuulivoiman seudullisia yhteisvaikutuksia – mikä siis on maakuntakaavainstrumentille kuuluva tehtävä.

Asiassa kunnanvaltuusto oli hyväksynyt tuulivoimapuiston osayleiskaavan laajennuksen. Kaava mahdollisti kuuden tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueeksi (tv) osoitetuille alueille. Yksittäisen tuulivoimalan kokonaiskorkeus sai olla enintään 230 metriä maanpinnasta. Osayleiskaavan yleisen määräyksen mukaan osayleiskaavaa voitiin käyttää yleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakennusluvan myöntämisen perusteena tuulivoimaloiden alueilla (tv-alue), eli kyseessä oli tuulivoimarakentamista suoraan ohjaava kaava.

Alueella voimassa olevassa vaihemaakuntakaavassa oli osoitettu tuulivoimaloiden alueiksi (tv-1) maa-alueita, jotka soveltuvat merkitykseltään seudullisten tuulivoimala-alueiden rakentamiseen. Vaihemaakuntakaavan tuulivoimarakentamista koskevat yleiset suunnittelumääräykset mahdollistivat myös sen, että maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoimala-alueiden ulkopuolelle voitiin toteuttaa tuulivoimapuistoja, jotka eivät ole merkitykseltään seudullisia. Perämeren rannikkoalueella tuulivoimarakentaminen tuli sijoittaa ensisijaisesti maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoimaloiden alueille. Tapauskohtaisesti voitiin harkita tuulivoimaloiden sijoittamista myös muille alueille, mikäli se ei merkittävästi lisännyt tuulivoimarakentamisesta aiheutuvia haitallisia yhteisvaikutuksia muun muassa linnustoon. Tuulivoimalat tuli lähtökohtaisesti sijoittaa linnuston kannalta tärkeiden alueiden ulkopuolelle. Tapauskohtaisesti voitiin harkita tuulivoimarakentamista myös näille alueille, mikäli tuulivoimarakentaminen ei heikentänyt alueiden linnustoarvoja. Tuulivoimarakentamista suunniteltaessa oli otettava huomioon eri hankkeiden yhteisvaikutukset erityisesti muun ohella linnustoon sekä pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia.

Kysymyksessä olevaa osayleiskaavan kaava-aluetta ei ollut vaihemaakuntakaavassa osoitettu tuulivoimaloiden alueeksi. Kaava-alue sijoittui maakuntakaavassa osoitettujen kahden seudullisen tuulivoimaloiden alueen väliin niihin rajautuen. Kaava-alue sijaitsi lintujen valtakunnallisella päämuuttoreitillä ja vaihemaakuntakaavan yleisissä

suunnittelumääräyksissä tarkoitetulla valtakunnallista päämuuttoreittialuetta suppeammalla lintumuuton painopistealueella Perämeren rannikkoalueella. Lintujen päämuuttoreittien alueelle oli osoitettu ja toteutettu useita tuulivoima-alueita, ja alueen rajaamiselle vaihemaakuntakaavoituksessa osoitettujen tuulivoimala-alueiden ulkopuolelle oli ollut perusteena lintujen väistämismahdollisuuksien ja esteettömän muuton turvaaminen päämuuttoreitillä. Vaihemaakuntakaavaa laadittaessa tuulivoimarakentamisesta linnustolle aiheutuvaa estevaikutusta oli haluttu vähentää tuulivoimala-alueiden väliin jäävän vapaan lentokäytävän avulla.

Perämeren rannikkoalueen merkityksestä muuttolinnuille sekä mainitulle rannikkoalueelle sijoittuvien tuulivoimaloiden määrästä ja yhteisvaikutuksista saadun selvityksen huomioon ottaen hallinto-oikeus totesi, että asiassa oli voitava osayleiskaavaa valmisteltaessa käytettävissä olevan selvityksen perusteella varmistua siitä, että maakuntakaavassa muuttolinnuille nimenomaisesti varatun vapaan lentokäytävän sulkeminen ei ollut maakuntakaavan suunnittelumääräysten vastaista. Osayleiskaavaa laadittaessa oli esitetty kaavaratkaisua tukeva selvitys, jonka mukaan maakuntakaavan mukainen tuulivoimaloista vapaa alue ei ole merkityksellinen muuttolinnuille. Tältä osin hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevalle lintujen muuttoalueelle maakuntakaavassa ja lainvoimaisissa yleiskaavoissa osoitettuja tuulivoimapuistoja ei ollut kuitenkaan vielä pääosin toteutettu, eikä niiden rakentamisesta aiheutuvista vaikutuksista muuttolintujen käyttäytymiseen ollut saatavissa sellaista tietoa, jonka perusteella ei olisi jäänyt varteen otettavaa epävarmuutta siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat vaikutukset muuttolinnustoon muodostuisivat. Näin ollen ja ottaen huomioon linnustovaikutuksista saadut selvitykset ja vaikutusarvioinnit kokonaisuudessaan, hallinto-oikeus katsoi, että osayleiskaavaratkaisun perusteeksi ei ollut esitetty sellaista selvitystä, jonka johdosta olisi voitu vakuuttua siitä, että kaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueiden toteuttaminen on maakuntakaavan tuulivoimaloiden rakentamista koskevien yleisten suunnittelumääräysten mukaista. Vaihemaakuntakaava ei siten ollut ollut maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ohjeena osayleiskaavaa laadittaessa. Päätös osayleiskaavan hyväksymisestä kumottiin lainvastaisena.

Ratkaisusta käy ilmi myös kaavoitukseen liittyvien, vasta tulevaisuudessa toteutuvien vaikutusten arvioimisen haasteellisuus. Kun maakuntakaavan mahdollistama – ja sellaisena myös esimerkiksi yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa huomioon otettava – maankäyttö oli vielä pääosin toteuttamatta, eivät sen tosiasialliset vaikutukset olleet todettavissa. Ratkaisun perustelujen valossa voidaan todeta, että varovaisuusperiaatteelle annettiin merkitystä pohdittaessa sitä, onko maakuntakaavasta poikkeava (siinä nimenomaan väistämismahdollisuuksien turvaamiseksi tuulivoimalta vapaaksi jätetylle alueelle sijoittuva) yleiskaavaratkaisu mahdollinen, kun kyse

oli lintujen valtakunnallisesta päämuuttoreitistä. Maakuntakaavan kaltaisen yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen merkityksen arviointi tapahtuu viime kädessä tapauskohtaisesti.

Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä huolimatta suhteellisen pienialaisetkin toiminnot voivat sinänsä olla ristiriidassa sen ohjausvaikutuksen kanssa, ainakin mikäli alemmanasteisen kaavan merkinnöissä ja määräyksissä ei ole riittävästi ja yksityiskohtaisessa kaavoituksessa ja erilakien mukaisissa lupamenettelyissä sitovalla tavalla huomioitu maakuntakaavan asettamia reunaehtoja esimerkiksi ympäristövaikutusten osalta. Tämä oli tilanne ratkaisussa KHO 2016:183, jossa yleiskaavassa oli osoitettu noin viiden hehtaarin suuruinen energihuollon alue (EN) maantien varteen ja olemassa olevan asutuksen läheisyyteen. Kaavamääräyksen mukaan EN-alueelle voitiin sijoittaa energiatuotantotoimintoja, jotka rekisteröidään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. EN-aluetta koskevan suunnitteluohjeen mukaan alueen käyttö oli suunniteltava siten, etteivät valtioneuvoston päätöksen mukaiset melutason ohjearvot ylity viereisillä alueilla. EN-alue rajautui itä-, etelä- ja länsipuolella kaavassa osoitettuihin suojaviheraluevyöhykkeisiin (EV). EN-alueen itäpuolelle noin 100 metrin päähän oli yleiskaavassa osoitettu pientalovaltainen asuntoalue (AP). EN-alueen eteläpuolelle lähimmillään noin 100 metrin päähän oli yleiskaavassa osoitettu laajahko asuntoaluereservi (A/res).

Alue sijaitsi maakuntakaavassa osoitetulla taajamatoimintojen alueella (A). Maakuntakaavan merkinnällä (A) oli osoitettu asumisen ja muiden taajamatoimintojen alueita. Merkintä sisälsi kaupan, palvelujen ja hallinnon ja työpaikkatoimintojen alueita sekä pienehköjä ympäristöhäiriöitä aiheuttamattoman teollisuuden alueita.

Kaavaselostuksen mukaan EN-alueelle oli suunniteltu sijoittaa 10 MW:n lämpövoimala sekä sen polttoaineena käytettävän puhtaan puuhakkeen valmistaminen ja varastointi. Lisäksi EN-alueelle oli tarkoitettu sijoittaa toiminnan mahdollisesti laajentuessa myös toinen haketta polttava 10 MW:n lämpövoimala. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että EN-alueen lainmukaisuutta oli arvioitava alueelle suunnitellun toimintakokonaisuuden perusteella.

Kaava-asiakirjojen perusteella EN-alueelle suunnitellun toiminnan ympäristövaikutukset rinnastuivat KHO:n mukaan ympäristöhäiriötä aiheuttavaan teollisuustoimintaan. Yleiskaavan suunnitteluohjeella ei voitu sitovasti ohjata alueen tulevaa suunnittelua eikä sille voitu antaa ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa yleiskaavan lainmukaisuutta. EN-alueen kaavamääräystä, jonka mukaan alueella harjoitettava energiatuotantotoiminta oli rekisteröitävä, oli pidettävä oikeusvaikutuksiltaan tulkinnanvaraisena. Kaava-asiakirjoissa olevien selvitysten perusteella ei voitu päätellä, että alueelle suunniteltu toiminta voitaisiin

järjestää siten, ettei toiminnasta aiheutuisi lähialueille melu- ja pölyhaittaa. Maakuntakaava ei ollut KHO:n mukaan EN-alueen osalta ollut riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa.

Oikeudellisesti maakuntakaavaa leimaa siis nimenomaan yleispiirteisyys ja sen mukaisen maankäytön toteutumisen välillisyys, mutta toisaalta sillä on selvä toimin-
toja sekä mahdollistava että niitä rajoittava ohjausvaikutus. Kaavan yleispiirteisyys ja sen mahdollistavat ja rajoittavat vaikutukset ovatkin ne keskeiset tekijät, joiden kautta maakuntakaavan mukaiset, Natura 2000 -alueisiin kohdistuvat vaikutukset ja näin myös niiden vaikutusarviointi määräytyvät.

2.2 Kaavan vaikutusten AKL:n mukainen arviointi ja kaavan yleispiirteisyys

Kuten on jo käynyt ilmi, maakuntakaavan tehtävällä ja luonteella on kytkeä myös sen yhteydessä tehtävien vaikutusarviointien sisältöön. Vaikka kaavojen vaikutusten arvioinnista on erityissäännöksiä laissa ja asetuksessa (ks. AKL 9 § ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 895/1999, MRA, 1 §) ja muun muassa lain sanamuodon muutoksilla on pyritty myös vaikuttamaan selvitysten määrään ja sisältöön,²⁷ määräytyvät kaavapäätöksenteon edellyttämät selvitykset viime kädessä sen kautta, voidaanko kaavaa varten laadittujen selvitysten perusteella todeta kaavalle oikeudellisesti asetettujen vaatimusten täyttyminen. Kaavojen sisältövaatimukset määrittelevät näin käytännössä sen, minkälaisia oikeudellisia vaatimuksia laadittaviin selvityksiin kohdistuu. Näin, kuten useista edellä olevista ratkaisuistakin käy ilmi, kaavan sisältövaatimusten mukaisuuden (esimerkiksi ylemmänasteisten instrumenttien ohjausvaikutuksen osalta) ja kaavan perustaksi laadittujen selvitysten asianmukaisuuden tarkastelu kulkevat käsi kädessä.²⁸

Tämä käy ilmi esimerkiksi tuulivoimayleiskaavaa koskevasta vuosikirjaratkaisusta KHO 2021:52, jossa oli kyse niin ikään eri hankkeiden yhteisvaikutuksista. Maakuntakaavan alueelle mahdollistama maakunnallisesti merkittävä tuulivoimatuotanto oli myös keskeisessä asemassa ratkaisun lopputuloksen kannalta. Tapauksessa kunnanvaltuusto oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka mahdollisti yhteensä 12 kokonaiskorkeudeltaan enintään 240 metriä korkean tuulivoimalan rakentamisen tuulivoimaloiden alueiksi (tv) osoitetuille alueille. Osayleiskaava oli

27 Ks. L 204/2015 ja HE 334/2014 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta, s. 14.

28 Ks. myös esim. KHO 2022:56, KHO 2020:26, KHO 2018:151, KHO 2017:31 ja KHO 2014:54.

osa yhtenä kokonaisuutena valmisteltua kahden kunnan alueelle sijoitettava kokonaisuutta, joka mahdollisti yhteensä 15 tuulivoimalan rakentamisen. Kaava-alue sijoittui valtakunnallisesti arvokkaaksi määritetyn Kyrönjokilaakson maisema-alueen itä- ja pohjoispuolelle. Lähimmät suunnitellut voimalat sijaitsivat noin 800 metrin etäisyydellä jokilaaksoista. Muutoksenhakijat olivat vaatineet osayleiskaavan kumoamista lainvastaisena muun ohella sillä perusteella, että osayleiskaavan toteuttamisesta aiheutuvat maisemavaikutukset oli selvitetty puutteellisesti sekä sillä perusteella, että osayleiskaava ei täyttänyt maiseman vaalimista ja tuulivoimarakentamisen maisemaan sopeutumista koskevia yleiskaavan sisältövaatimuksia.

KHO:n mukaan osayleiskaavaratkaisun perusteena olevissa maisemaselvityksessä oli arvioitu kaavan mahdollistaman tuulivoimahankkeen maisemavaikutuksia eri suunnista ja eri etäisyyksiltä tarkasteltuna. Tuulivoimaloiden näkymistä maisemassa oli lisäksi havainnollistettu kuvasovittein. Vaikutusten arvioinnissa oli otettu huomioon erityisesti hankkeen vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen Kyrönjokilaakson maisema-alueeseen. Lisäksi oli tarkasteltu kaavahankkeen maisemallisia yhteisvaikutuksia toisen nyt kysymyksessä olevan hankkeen vaikutusalueelle sijoittuvan tuulivoimapuiston kanssa. Selvityksiä voitiin pitää riittävän kattavina sen arvioimiseksi, täyttikö osayleiskaava maisemavaikutuksia koskevilta osin yleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset. Osayleiskaavaratkaisu perustui siten maisemavaikutuksia koskevilta osin maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin.

Osayleiskaavassa osoitetut tuulivoimaloiden alueet sijoittuivat alueelle, jolle oli Pohjanmaan vaihemaakuntakaava 2:ssa arvioitu mahdolliseksi sijoittaa kokoluokaltaan maakunnallisesti merkittävä tuulivoimaloiden alue. Vaikka osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden vaikutus Kyrönjokilaakson maisemaan oli laaditun vaikutusten arvioinnin perusteella paikoin merkittävä, maisema-alueelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten voitiin kuitenkin arvioida jäävän kokonaisuutena tarkasteltuna kohtalaisiksi muun ohella siitä syystä, että kaava-alue sijoittui peltolaaksojen rajaaman metsäisen alueen keskelle, eivätkä voimalat siten rikkoneet tärkeää Kyrönjokilaakson maisematiilan reunaa. Nyt kysymyksessä olleen tuulivoimahankkeen maisemallisia yhteisvaikutuksia toisen lähialueelle sijoittuvan tuulivoimapuiston kanssa ei voitu pitää merkittävinä.

Osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden rakentamisesta Kyrönjokilaakson maisema-alueelle ja muille hankkeen lähialueelle sijoittuvien maiseman ja rakennetun kulttuuriympäristön kannalta arvokkaille kohteille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ei KHO:n mukaan edellä mainittujen seikkojen vuoksi ollut kokonaisuutena arvioiden pidettävä niin merkittävinä, että osayleiskaava olisi ollut maiseman vaalimista ja tuulivoimarakentamisen maisemaan sopeutuvuutta koskevien yleiskaavan sisältövaatimusten vastainen.

Ratkaisussa KHO 2007:59 oli puolestaan kyse luontodirektiivin²⁹ liitteessä IV a mainittujen, tiukasti suojeltujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilyttämisestä yleispiirteisessä kaavoituksessa. Yleiskaavassa osoitetusta APR-alueesta (rantaan tukeutuva pientalovaltainen asuntoalue) noin puolet, muun muassa koko rantaviivaan rajoittuva osa, oli kaavassa rajattu luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeäksi alueeksi (luo-merkintä). Luo-merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisessa suunnittelussa ja toteutuksessa oli otettava huomioon luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen ja eliölajiesiintymien säilyttämisedellytykset, erityisesti lepakoiden elinmahdollisuuksien turvaaminen. Koko APR-aluetta ympäröi yleiskaavassa lähivirkistysalue (VL). Lähivirkistysaluetta ja siten myös lepakoiden itä-länsi-suuntaista kulkuyhteyttä koski toimenpiderajoitus, jonka mukaan muun ohella puiden kaatamista ei saanut suorittaa ilman maisematyölupaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, kun otettiin huomioon yleiskaavan yleispiirteisyys maankäytön suunnitelmana ja että kysymyksessä olevassa yleiskaavassa rantaan tukeutuvan pientalovaltaisen asuntoalueen (APR) käyttäminen rakentamiseen ja muihin käyttötarkoituksiin tarkentui yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja muussa suunnittelussa sekä osin vielä mahdollisen myöhemmän asemakaavan toteuttamiseksi tarpeellisissa lupamenettelyissä, jolloin alueella havaittujen lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikat oli mahdollista vielä tarkemmin rajata, yleiskaava ei valituksenalaisen APR-aluevarauksen osalta hävittänyt eikä heikentänyt alueella havaittujen lepakkolajien lisääntymis- eikä levähdyspaikkoja. Hyväksytty osayleiskaava täytti maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdassa ja 3 momentissa sekä aiemman luonnonsuojelulain (1096/1996) 49 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset. Yleiskaavassa oli siten otettu huomioon luonnonarvojen vaaliminen.

Maakuntakaavaa koskevien selvitysten osalta erityiseksi haasteeksi muodostuu kaavan huomattava yleispiirteisyys ja sen edellä kuvatun kaltainen ohjausvaikutuksen väljyys. Näin ollen kaavaan liittyvät selvityksetkään eivät voi olla samaa tasoa kuin yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jonka sisällölle maakuntakaavan lain mukaan

29 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 114–158).

tuleekin jättää liikkumavaraa.³⁰ Suunnitelmien yleispiirteisyyden heijastuminen niiden edellyttämiin selvityksiin on tunnustettu myös suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevassa, niin sanotussa SEA-direktiivissä³¹, joka on kaavoituksen osalta implementoitu kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöllä. Direktiivin ympäristöselostusta koskevan 5 artiklan ja sen 2 kohdan mukaan ympäristöselostuksessa on oltava ne tiedot, joita kohtuudella voidaan vaatia, kun otetaan huomioon viimeisimmät tiedot ja arviointimenetelmät, suunnitelman tai ohjelman sisältö ja yksityiskohtaisuus sekä se, missä vaiheessa se on päätöksentekomenettelyssä ja se, missä määrin tiettyjä asioita voidaan arvioida asianmukaisemmin tuon menettelyn eri vaiheissa, jotta vältetään kaksinkertainen arviointi.³²

Lähtökohtaisesti kyse on tästä huolimatta samankaltaisesta arviointivelvollisuudesta kuin kaikessa kaavoituksessa, selvityksin on pystyttävä perustelemaan kaavan sisältövaatimusten täyttyminen. Koska kaava kuitenkin on sisällöltään yleispiirteinen ja väljä, sen sisältövaatimusten täyttymisen perustelevia selvityksiä arvioidaan tämän väljyyden puitteissa.

Maakuntakaavan yleispiirteisyys ja kaavan selvitysten riittävyys olivat tarkasteltavana erityisesti tuulivoiman ja poronhoidon yhteensovittamisen kannalta vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:11, jonka olosuhteiden erityispiirteenä tosin oli se, että maakuntakaavaa ja hankkeen

30 Ks. esim. KHO 3.3.2017 T 913 (Irs), jossa todettiin maakuntakaavan perustaksi laadittujen selvitysten olevan kaavan tarkkuustaso huomioon ottaen maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n kannalta riittävät. Lyhyen ratkaisuselosteen mukaan maakuntakaava ei voinut olla oikeusvaikutuksiinsa nähden lainvastainen sillä perusteella, etteivät selvitykset täyttäneet yksityiskohtaisuudeltaan ympäristölupamenettelyn lupaharkinnan pohjaksi vaadittaville selvityksille asetettavia vaatimuksia. Selvitysten pohjalta oli riittävästi arvioitavissa, että tu-2 -alueet soveltuivat merkinnän selityksen mukaisesti ainakin pääosin turvetuotantoon.

31 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 2001/42/EY (EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30–37).

32 Tässä on siis kyse nimenomaan yleistä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointia koskevasta sääntelystä, ei luontodirektiiviin perustuvaa Natura-arviointia koskevasta sääntelystä. Sillä voitaneen kuitenkin arvioida olevan jonkinlaista analogista merkitystä tarkasteltaessa Natura-arviointiin liittyviä kysymyksiä. Komissio viittaa luontodirektiivin 6 artiklaa koskevassa soveltamisohjeessaan mm. ”suunnitelman” käsitteen osalta siihen, että SEA-direktiivi voidaan tältä osin ottaa ”soveltuvin osin” huomioon; Komissio 2019, s. 25; ks. myös Suvantola – Similä 2024, s. 85. Waddenzee-ratkaisussa (Asia C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*, EU:C:2004:48) unionin tuomioistuin viittasi tuolloisen YVA-direktiivin 85/337/ETY hankemääritelmiin (kohta 24) tarkastellessaan, oliko kyse hankkeesta Natura-arviointia koskevan sääntelyn näkökulmasta ja saman direktiivin arviointikynnykseen (kohta 42) tarkastellessaan Natura-arviointikynnystä.

toteuttamisen mahdollistavaa yleiskaavaa oli laadittu samanaikaisesti.³³ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todettiin, että maakuntakaava oli maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavamuofo. Arvioitaessa sitä, oliko kaavaratkaisu nyt kysymyksessä olleelta osin perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin, oli otettava huomioon maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä sekä maakuntakaavan oikeusvaikutuksien toteutuminen alemman asteiseen kaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen kautta. Maakuntakaavan tarkoitus ei edellyttänyt, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön toteuttaminen olisi tullut yksityiskohtaisesti ratkaista jo maakuntakaavatasolla.

Vaikka vaihemaakuntakaavan laatiminen ja kysymyksessä olevalle alueelle tavoitellun tuulivoimahankkeen yksityiskohtaisempi suunnittelu olivat olleet käynnissä samanaikaisesti ja tuulivoimahankkeen yksityiskohtaisempaan suunnitteluun liittyviä selvityksiä oli hyödynnetty myös vaihemaakuntakaavan laadinnassa, vaihemaakuntakaavalla ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuitenkaan ollut ratkaistu alueelle sijoittuvien tuulivoimaloiden tarkkaa lukumäärää, kokoa tai sijoittelua. Vaihemaakuntakaavalla oli ratkaistu ainoastaan se, että tuulivoimaloiden alueeksi merkitylle alueelle oli mahdollista toteuttaa kokoluokaltaan seudullisesti merkittävä tuulivoimala-alue. Vaihemaakuntakaavan perusteena olevia selvityksiä voitiin tuulivoimaloiden

33 Näiden jännitteisten tavoitteiden toteuttamisesta kaavoituksessa KHO totesi, että vaihemaakuntakaavaa laadittaessa voimassa olleet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet olivat edellyttäneet yhtäältä poronhoidon alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamista poronhoitoalueella sekä toisaalta uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksien edistämistä esimerkiksi siten, että maakuntakaavoituksessa osoitetaan tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Koska vaatimus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta merkitsi useiden erisuuntaisten näkökohtien ja maankäyttotarpeiden yhteensovittamisesta, kaikkia eri tavoitteita ei lähtökohtaisesti ollut mahdollista toteuttaa täysimääräisesti. Vastaavasti maakuntakaavan sisältövaatimuksena olevan maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksien huomioon ottamisen osalta kysymys oli yhtäältä poronhoidon edellytysten ja toisaalta energiantuotannon edellytysten yhteensovittamisesta.

alueen toteuttamisesta alueella harjoitettavalle poronhoidolle aiheutuvia vaikutuksia koskevilta osin pitää maakuntakaavan tarkkuustaso huomioon ottaen riittävinä.³⁴

Kysymyksessä oleva tuulivoimaloiden alue oli KHO:n ratkaisun mukaan vaihemaakuntakaavassa rajattu kooltaan ja muodoltaan siten, että se mahdollisti useita suunnitteluvaihtoehtoja kokoluokaltaan seudullisesti merkittävän tuulivoimala-alueen toteuttamiselle. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, jossa ratkaistiin tuulivoimaloiden lukumäärä ja sijoittuminen, oli vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräysten mukaisesti otettava huomioon poronhoidon edellytysten turvaaminen poronhoitoalueella. Kun lisäksi otettiin huomioon, että tuulivoimarakentamisesta alueella harjoitettavalle poronhoidolle aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin voitiin laadittujen selvitysten perusteella vaikuttaa muun muassa toteutettavien voimaloiden kokonaismäärää ja sijoittelua koskevilla ratkaisuilla, tuulivoimaloiden alueen toteuttamiselle kokoluokaltaan seudullisesti merkittävänä tuulivoimala-alueena ei ennalta arvioiden ollut estettä.

Kuten yllä olevassa tapauksessa, maakuntakaava mahdollistaa siinä osoitetun maankäytön, vaikka tämän maankäytön yksityiskohdat ratkeavat yksityiskohtaisemmassa maankäytön suunnittelussa ja eri lupamenettelyissä. Maakuntakaavan puitteissa on näin kuitenkin kyettävä laatimaan maakuntakaavan mukaisen maankäytön (edellä kuvatussa tapauksessa kokoluokaltaan seudullisesti merkittävän tuulivoimala-alueen) toteuttava, kaavan sisältövaatimukset täyttävä yksityiskohtaisempi kaava. Näin maakuntakaavan pohjaksi laadittujen selvitysten täytyy pysyä perustelemaan se, että näin on mahdollista tehdä, vaikkakaan maakuntakaava

34 Hanketta koskien oli laadittu myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (252/2017, YVAL) mukainen arviointi, johon KHO ratkaisussaan viittasi. Tuulivoimahanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen mukaan tarkastelluista hankevaihtoehdoista (VE1, 61 voimalaa ja VE2, 45 voimalaa) olisi aiheutunut merkittäviä kielteisiä vaikutuksia poronhoitoon. Hankealue sijoittui paliskunnan parhaalle kesälaidunalueelle, jolla oli merkitystä myös talvilaidunalueena. Suunnitellut voimalat olisivat sijoittuneet myös rykimä- ja jäkälälaidunalueelle, ja hankealueen pohjoisosassa oli tärkeä vasomisalue. Laidunkiertoreitit kulkivat hankealueen lävitse, ja hanke saattoi vaikuttaa merkittävästi porojen laidunkiertoreitteihin. Tarkasteltujen sähkönsiirtolinjojen oli arvioitu aiheuttavan enintään kohtalaista haittaa poronhoidolle. Poronhoidolle aiheutuvien kielteisten vaikutusten lieventäminen oli arviointiselostuksen mukaan kuitenkin mahdollista erityisesti voimaloiden sijoittelulla ja voimaloiden kokonaismäärää vähentämällä. YVA-menettelyssä tarkastellut vaihtoehdot olivat huomattavasti maakuntakaavan sisältöä yksityiskohtaisempia.

ei ratkaise maankäytön yksityiskohtia.³⁵ Kaavan alemmanasteista kaavoitusta ohjaavat määräykset ovat edellä kuvatun ratkaisunkin mukaan olennaisia, kun kaavan mahdollistama maankäyttö on se asia, joka on ratkaisevaa vaadittavien selvitysten näkökulmasta. Myös Natura 2000 -alueiden luonnonarvoihin kohdistuvia vaikutuksia voidaan ja usein tulee rajata kaavamääräyksiin, vaikka toisaalta maakuntakaavaa koskevien selvitysten perusteella on lähtökohtaisesti samanaikaisesti kyettävä toteamaan, että kaavan mukainen maankäyttö on mahdollista ainakin jonkin sisällöisenä toteuttaa ilman, että kaavan sisältövaatimukset tai esimerkiksi Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset sen estäisivät.³⁶ Jäljempänä tarkastellaan tätä vaatimusta täsmällisemmin ja myös erilaisten kaavamerkintöjen valossa.

Natura-arviointi ja sen tarpeen selvittäminen tapahtuu verkostoa koskevien erityissäännösten perusteella, joiden tulkintaa ohjaavat myös ja erityisesti EU-oikeudelliset oikeuslähteet.³⁷ Näin kaavojen sisältövaatimusten mukaisuuden perustelemiseksi laadittuja selvityksiä ja vaikutusarviointeja koskeva sääntely ja oikeuskäytäntö soveltuu Natura-arviointiin vain osittain. Maakuntakaava on kuitenkin Natura-sääntelynkin osalta edellä kuvatulla tavoin yleispiirteinen kaava ja se toteutuu nimenomaan AKL:n mukaisen roolinsa ja oikeusvaikutustensa kautta, mikä vaikuttaa merkittävästi myös Natura 2000 -verkostoa koskevien erityissäännösten tulkintaan ja arviointiin. Näitä erityissäännöksiä tarkastellaan jäljempänä.

35 Ks. esim. jäljempänä tarkemmin käsiteltävä vuosikirjaratkaisu KHO 2020:53, jossa korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa, että kun otettiin huomioon yksityiskohtaisempaan suunnitteluun jäänyt suunnitteluvara sekä se selvityksistä ilmennyt seikka, että linnustoon kohdistuvia vaikutuksia voitiin tuulivoimaloiden sijoittelulla ja voimalamäärää supistamalla oleellisesti pienentää, yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli ennalta arvioiden löydettävissä sellainen toteuttamistapa, joka riittävällä tavalla huomioi alueen linnustollisen merkityksen ja siten täytti luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ja kaavan sisältövaatimukset.

36 Ks. KHO 2023:53, jossa KHO totesi myös, että kun lisäksi otettiin huomioon vaihemaa-kuntakaavassa annetut suunnittelumääräykset koskien Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen huomioon ottamista sekä luonnonsuojelulaista ja komission ohjeesta ilmenevä velvoite uuden arvioinnin laatimisesta yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä, kun hankkeesta oli saatu enemmän tietoa, Söderskärin ja Långörenin saariston Natura 2000- alueelle ei voitu arvioida kohdistuvan sellaisia merkittäviä vaikutuksia, joiden vuoksi luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu arviointi olisi ollut tarpeen.

37 Ks. esim. KHO 2018:121.

2.3 Käynnissä oleva alueidenkäyttölain uudistus

Maakuntakaavan rooli suunnittelujärjestelmässä on käynnissä olevan alueidenkäyttölain uudistuksen myötä tällä tietoa jossain määrin muuttumassa.³⁸ Uudistuksen tämänhetkisten maakuntakaavan tarkoitusta koskevien säännösluonnosten ja niiden perustelujen mukaan maakuntakaavassa esitettäisiin maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitettaisiin maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen, mikä johtuu maakuntakaavan tehtävän rajaamisesta maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin. Yhdyskuntarakenteen tarkastelu kuuluu kaavatasojen työnjaossa pääasiassa kuntakaavoituksen tehtäviin. Muutos ei kuitenkaan estäisi esimerkiksi maakunnan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään tai niiden yhteensovittamiseen liittyvien alueidenkäytön periaatteiden käsittelyä maakuntakaavassa, jos näillä kysymyksillä on vähintään maakunnallista merkitystä. Tämä tulisi kuitenkin tehdä maakuntakaavan tehtävän mukaisella tarkkuudella. Näitä seikkoja käsiteltäisiin maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Voimassa olevaan lakiin verrattuna useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteensovittaminen ei enää kuuluisi maakuntakaavassa tehtäväksi, ellei kyse ole vähintään maakunnallisesti merkittävästä asiasta. Muutosten tarkoitus on korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja tarkentaa kaavatasojen työnjakoa kohdentamalla maakuntakaavan tehtävää merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn.³⁹

Maakuntakaavassa käsiteltäisiin siis tulevaisuudessa lähtökohtaisesti nykyistä pienempää joukkoa alueidenkäyttökysymyksiä, kun tällä hetkellä maakuntakaavatasolla tarkasteltavat yhtä kuntaa laajemmat alueidenkäyttökysymykset jäävät lähtökohtaisesti maakuntakaavan ulkopuolelle. Vaikka kyse on tulkinvaraisista käsitteistä, tämä kuitenkin samalla merkitsee myös, että nykyiseen järjestelmään verrattuna maakunta- ja kuntakaavoituksen väliin jää tietyntyylinen aukko, kun ylikunnalliset mutta ei-maakunnalliset kysymykset jäävät asiaksi, jonka käsittelyyn

38 Alueidenkäyttölain uudistusta koskien on tätä kirjoitettaessa käytettävissä 14.11.2024 julkistettu luonnos hallituksen esitykseksi, josta ei vielä ole pyydetty lausuntoja. Työryhmävalmistelussa luonnokseen jätettiin joukko eriäviä mielipiteitä ja täydentäviä lausumia. Tässä sanottu perustuu tähän esitysluonnokseen, johon maakuntakaavoituksen osalta ovat vaikuttaneet muun muassa hallitusohjelmakirjaukset. Historiallisesti kaa-voitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistukset ovat osoittautuneet vaikeiksi, joten uudistuksen etenemiseen ja lopulliseen sisältöön liittyy epävarmuustekijöitä.

39 Esitysluonnoksen 22 § ja s. 84.

suunnittelujärjestelmässä ei ole enää säännönmukaista välinettä. Suunnittelujärjestelmä sisältää mahdollisuuden kuntien yhteisten yleiskaavojen laatimiselle, mutta mahdollisuutta on toistaiseksi käytetty varsin vähän. Esimerkiksi tämän selvityksen kannalta merkityksellisten yhteisvaikutusten kannalta tällainen aukko voi joissakin tapauksissa osoittautua ongelmalliseksi. Maakuntakaavoituksessa käsitellään ja hallitaan kuitenkin tulevaisuudessakin maakuntakaavassa osoitetun maankäytön yhteisvaikutuksia.

Myös maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan säännöksen sanamuoto on tämänhetkisen lainvalmistelun tilanteen mukaan muuttumassa. Säännösluonnosten perustelujen mukaan muutosten tarkoitus on selkeyttää maakuntakaavan kuntakaavoitukseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta ja toteuttaa jo voimassa olevan lain esitöissä tavoitteeksi asetettua kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta tarpeellista maakuntakaavan joustavuutta ja sen yleispiirteisen luonteen mukaista tulkintaa. Käytännössä voimassa olevan lain sanamuoto ”maakuntakaava on ohjeena” on luonnoksen perustelujen mukaan osoittautunut jossain määrin epäselväksi, ja ”ohjeena olemista” on osin tulkittu tiukemmin kuin mitä sen yleensä ajatellaan tarkoittavan. Esitetty uusi sanamuoto ”maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa” tarkoittaisi maakuntakaavan kevyempää ohjausvaikutusta yleiskaavoitukseen kuin miten voimassa olevaa lakia on tulkittu. Muutoksilla mahdollistettaisiin lisäksi poikkeaminen maakuntakaavasta, jos poikkeamiselle on perusteltu syy.⁴⁰

Tekeillä olevat muutokset merkitsevät näin sitä, että maakuntakaava on ohjausvaikutukseltaan tulevaisuudessa mitä ilmeisimmin aiempaa joustavampi, vaikka viittaukset aiemman sanamuodon tulkintaan viittannevat ehkä ensisijaisesti ohjausvaikutuksen tulkintaan hallintokäytännöissä pikemmin kuin oikeuskäytännössä, jota on käsitelty edellä. Muutos kuitenkin korostaa sitä, mitä edellä on sanottu maakuntakaavan yleispiirteisyydestä ja ohjausvaikutuksen joustavuudesta ja näiden seikkojen vaikutuksesta maakuntakaavan tarkasteluun myös Natura 2000 -sääntelyn näkökulmasta. Säännösluonnosten perusteluissa ohjausvaikutuksesta on todettu seuraavaa:

Maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen maakuntakaavan tulkintaan yleiskaavaa laadittaessa sisältyisi liikkumavaraa. Maakuntakaavaratkaisun täsmentyminen yleiskaavoituksessa kuuluu suunnittelujärjestelmän peruseräpäätteisiin. Esimerkiksi maakuntakaavan taajamatoimintojen alue täsmentyy yleiskaavassa siten, että siihen voi sisältyä muun muassa asumisen, palveluiden, virkistykseen tai

40 Esitysluonnoksen 28 § ja s. 90.

liikenteen alueita. Maakuntakaavaratkaisun täsmentyminen voi tarkoittaa myös maakuntakaavassa esitetyn aluevarauksen tai erityisominaisuutta koskevan kaavakohteen koon ja rajauksen muuttumista suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin tarkentuesssa. Yleiskaavan ratkaisu voisi myös suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin tarkentumisen johdosta jossain määrin erota maakuntakaavasta ilman että kyse olisi varsinaisesta poikkeamisesta. Tällaisessa tilanteessa voisi olla kyse esimerkiksi aluevarauksen tai erityisominaisuutta kuvaavan kaavakohteen laajuuden tai sijainnin muuttamisesta, siitä luopumisesta tai alueen käyttötarkoituksen muuttamisesta. Edellytyksenä olisi, että yleiskaavassa tehtävällä muutoksella maakuntakaavaratkaisuun nähden ei ole laajempaa kuin paikallista merkitystä. Koska maakuntakaavassa käsiteltäisiin vain vähintään maakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, siihen yleensä kuuluisi myös alueita, joille ei ole maakuntakaavassa osoitettu kehittämisperiaatteita, aluevarauksia tai erityisominaisuuksia. Maakuntakaavan ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan suunnitteluun tarkoittaisi näiden niin sanottujen valkoisten alueiden osalta sitä, että maakuntakaava ei muodostaisi estettä yleiskaavaa laadittaessa osoittaa myös maakunnallisesti merkittävää alueidenkäyttöä näille alueille, ellei erikseen ole laissa toisin säädetty. Maakuntakaavan muu sisältö ja siitä mahdollisesti aiheutuvat reunaehdot yleiskaavan laadintaan tulisi kuitenkin tällöinkin ottaa huomioon edellä kuvatulla tavalla ja maakuntakaavan yleispiirteisyyden puitteissa.

3 Natura 2000 -sääntely ja arviointivelvollisuus

3.1 Yleistä

Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelun kannalta keskeiset EU-oikeudelliset mekanismit sisältyvät olennaisilta osiltaan luontodirektiivin 6 artiklaan.⁴¹ Nämä ovat verkostoon kuuluvien alueiden suojelu siten, että suojeluarvojen heikentäminen estyy, Natura-luontoarvoihin mahdollisesti kohdistuvien heikentävien vaikutusten arviointivelvollisuus ja korjaavat toimenpiteet niissä tilanteissa, joissa kielletty heikentyminen sallitaan erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä.⁴² Tässä näistä mekanismeista käsitellään heikentämiskieltoa ja erityisesti mahdollisesti heikentäviä toimenpiteitä koskevaa arviointivelvollisuutta, keskittyen arviointikynnyksen ylittymiseen, jolloin varsinaisen ”asianmukaisen arvioinnin” sisältöä koskevat kysymykset eivät ole erityisen tarkastelun kohteena.⁴³ Myöskään 6 artiklan 4 kohdan poikkeamiseen liittyvät korjaavat toimenpiteet eivät tämän selvityksen näkökulmasta ole merkityksellisiä, kun tarkastelun kohteena on nimenomaan arviointikynnys ja sen ylittyminen.⁴⁴ Heikentämiskielto sen sijaan liittyy arviointikynnyksen ylittymiseen, koska kynnyksen ylittyminen juuri mahdollisten heikentävien vaikutusten seurauksena.

41 Ks. esim. Komissio 2019, s. 4.

42 Ks. Suvantola – Similä 2024, s. 77–80.

43 Ks. varsinaisen Natura-arvioinnin sisällöllisistä vaatimuksista esim. Pölönen 2019, s. 25–26 ja siinä viitattu.

44 Ks. esim. C-258/2011 *Sweetman ym.*, kohta 35, jossa todetaan, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohtaa voidaan poikkeussäännöksenä lupakriteeriin, joka vahvistetaan 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, soveltaa vasta sen jälkeen, kun suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on tutkittu 3 kohdan säännösten mukaisesti.

Komission tulkintaohjeen ja siinä viitatus oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin ”6 artiklan 2 ja 3 kohta tulee ymmärtää yhtenäisenä kokonaisuutena, jolla pyritään varmistamaan luontotyypeille ja lajien elinympäristöille sama suojelun taso”.⁴⁵ Sääntelyn keskeisenä tavoitteena – jonka valossa sääntelyä on tarkasteltava – on ehkäistä merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-luontoarvoihin. Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että mahdollisesti haitallisia vaikutuksia omaavien hankkeiden tai suunnitelmien vaikutukset arvioidaan ennen niiden hyväksymistä.⁴⁶ Sekä varsinaisen Natura-arvioinnin että sitä edeltävän arviointitarpeen selvittämisen funktio on tästä näkökulmasta sama, tiedon tuottaminen sen ratkaisemiseksi, mikä on hankkeen tai suunnitelman suhde heikentämiskieltoon. Arviointitarpeen selvittämistä ja varsinaista Natura-arviointia koskeva sääntely ei kuitenkaan ole samansisällöistä, vaikka molemmissa on kyse vaikutusten arvioinnista.

Luontodirektiivin ja kansallisen luonnonsuojelulain säännökset ovat aikojen kuluessa poikenneet sanamuodoiltaan toisistaan enemmän taikka vähemmän, minkä vuoksi kansallisen sääntelyn EU-oikeusmyönteinen tulkinta on pitkään ollut tärkeässä asemassa. Toisaalta myös EU-tuomioistuimen tulkintakäytännön voidaan sanoa niin ikään erkaantuneen luontodirektiivin sanamuodoista. Varovaisuusperiaatteella on ollut tässä kehityksessä keskeinen rooli.⁴⁷ Se on keskeinen EU-ympäristöoikeudellinen periaate, Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT 13.12.2007)⁴⁸ 191 artiklan 2 kohdassa todetaan unionin ympäristöpolitiikan perustuvan ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

45 Komissio 2019, s. 20, ks. myös Pölönen 2019, s. 29. Kallio (Kallio, Pasi: Terve, ja kiitos simpukoista – luontodirektiivin 6 artiklan tulkintaa EY-tuomioistuimen ratkaisun C-127/02 valossa. Ympäristöjuridiikka 1/2006, s. 7–33, s. 9–10) toteaa, että ”6 artikla koostuu pääasiassa kolmesta itsenäisestä, mutta toisiaan tukevasta Natura 2000 -alueita koskevasta suojelumekanismista. Artikla muodostaa systemaattisen kokonaisuuden, joten sen erillisten alakohtien (1–4) tulkinta tulee suhteuttaa koko artiklan tavoitteisiin.” 6 artiklan alakohtien mekanismit voidaan hajottaa jäljempänä kuvatulla tavalla vielä useampiin vaiheisiin, mikä vain korostaa niiden luonnetta kokonaisuutena.

46 Ks. C-127/02 *Waddenzee*, kohta 26, luontodirektiivin 6 artiklan 2 ja 3 kohtien välisistä suhteista kohdat 35–38; sääntelyn tavoitteista ja niiden merkityksestä sääntelyn sisällön kannalta Pölönen 2019, s. 11–12.

47 Ks. Pölönen, Ismo: Mikä riittää vai riittääkö mikään? Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset unionin tuomioistuimen linjan mukaan. Ympäristöjuridiikka 2/2019, s. 10–31, s. 10–11.

48 Konsolidoitu toisinto EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–360.

Varovaisuus- tai ennalta varautumisen periaate, jonka mukaan täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen ei saa olla este ympäristölle haitallisten toimenpiteiden ehkäisemiseen ryhtymiselle (epävarmuus tulee toisin sanoen lukea muun muassa ympäristövaikutuksia koskevia selvitysvelvollisuuksia ja haittojen ehkäisytoimenpiteitä puoltavaksi argumentiksi – *in dubio pro natura*), on omiaan laskemaan kynnystä ympäristölle potentiaalisesti haitallisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiin ryhtymiselle, kuten Natura-arviointivelvollisuutta koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi.⁴⁹ Periaatteen perustana on nimenomaan ympäristöä ja esimerkiksi sen monimutkaisia vuorovaikutussuhteita koskevan tiedon epävarmuus erityisesti ympäristöllisissä päätöksentekotilanteissa, joissa tyypillisesti arvioidaan vasta tulevaisuudessa toteutuvien hankkeiden ja suunnitelmien tulevaisuudessa toteutuvia vaikutuksia. Toisaalta unionin tuomioistuimen Natura-arviointia koskevaa ratkaisukäytäntöä ja erityisesti sen viittauksia täydellisiin ja epävarmuudet poissulkeviin arviointeihin on kritisoitu nimenomaan tästä näkökulmasta, sillä tällaisten vaikutusten arviointien todellisuus on väistämättä aina jonkinasteisten epävarmuuksien hallintaa.⁵⁰

Maakuntakaavoituksessa epävarmuuksia liittyy edellä kuvatulla tavoin myös kaavan ja sen ohjausvaikutuksen väljyyteen, mutta tässä on kyse suunnitteluinstrumentin piirteestä, joka tekee mahdolliseksi monenlaiset ratkaisut ja edellä kuvatulla tavoin myös maakuntakaavasta jossain määrin poikkeavat ratkaisut. Varovaisuusperiaate ei tällaisen suunnitelman yhteydessä merkitse, että vaikutuksia olisi tarkasteltava jokaisen sen mahdollistaman, kuviteltavissa olevan konkreettisen toteuttamisvaihtoehdon osalta (mikä olisi tosiasiallisesti mahdotonta, sillä se tarkoittaisi samaa kuin lukemattomien yksityiskohtaisten suunnitelmien vaikutusten arviointi), vaan tarkastelu tapahtuu sillä lähtökohtaisesti yleisellä tasolla, jolla kaava maankäyttöä ohjaa.⁵¹

49 Ks. Pölönen 2019, s. 20, laajemmin varovaisuusperiaatteesta ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä esim. Kokko, Kai: Uuden luonnonsuojelulain mukaisen varovaisuusperiaatteen sisältö ja merkitys laintulkinnassa sekä mahdollinen lain muutostarve. Edilex 2023, jossa mm. EU:n ja kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännön kritisoidaan uuden LSL:n periaatetta koskevan 7 §:n säännöksen eduskunnassa lopullisen muotonsa saanutta sanamuotoa periaatteen oikeudellisen sisällön vastaiseksi.

50 Ks. Pölönen 2019, s. 11, 29–30.

51 Kuten edellä on todettu, mm. SEA-direktiivi tunnistaa vaikutusarviointien sisällön osalta suunnitelmien erilaiset yleisyysasteet ja sen, minkälaisia vaiheita päätöksentekoon sisältyy.

3.2 Heikentämiskielto

Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laadittava tarvittaessa tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia, jotka koskevat erityisesti näitä alueita tai jotka sisältyvät muihin kehityssuunnitelmiin, sekä tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä, jotka vastaavat liitteen I luontotyyppien ja liitteessä II esitettyjen lajien ekologistia vaatimuksia alueilla. Jäsenvaltioiden on 2 kohdan mukaan toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin. Direktiivi edellyttää näin estämään Natura 2000 -verkostoon sisältyvien alueiden verkostoon sisällyttämisen perusteina olevien luontoarvojen merkittävän heikentämisen.⁵² Komission tulkintaohjeen mukaan jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan kaikki tarpeelliset toimet sen varmistamiseksi, että heikentymistä tai merkittäviä häiriöitä ei tapahdu. Se edellyttää luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen estämistä, olipa kyseessä ihmisen aiheuttama tai ennakoitavissa oleva luonnollinen heikentyminen.⁵³ Nämä toimenpiteet koskevat vain niitä luontotyyppejä ja lajeja, joita varten alueet on osoitettu. Vaatimus on näin kohdistettu alueen valintaperusteena olleisiin lajeihin ja luontotyyppeihin – niihin lajeihin ja luontotyyppeihin, joita kutakin alueetta koskevan Natura 2000 -tietolomakkeen tietojen mukaan esiintyy asianomaisella alueella merkittävässä määrin ja jotka on nimetty alueen osoittamisesta laaditussa asiakirjassa.⁵⁴

Kansallisesti keskeinen säännös direktiivin vaatimusten toteuttamiseksi tältä osin on luonnonsuojelulain 34 §, jonka mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Kyseessä on yleinen aineellinen kielto merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia lajeja tai luontotyyppejä.⁵⁵ Kielto ei koske yksinomaan erilaisia viranomaismenettelyjä edellyttäviä toimenpiteitä, mutta

52 Ks. Suvantola – Similä 2024, s. 77.

53 Komissio 2019, s. 18, jossa todetaan myös, että 6 artiklan 2 kohdan soveltamisala on laajempi kuin 3 ja 4 kohtien, jotka koskevat ainoastaan suunnitelmia ja hankkeita. Heikentämiskieltoa merkitsevää kohtaa sovelletaan pysyvästi myös kaikkeen meneillään olevaan toimintaan. Tulkintaohjeen (mp.) mukaan vaatimusta ei ole rajoitettu myöskään tahallisiin toimiin eikä myöskään ihmisen toimintaan.

54 Komissio 2019, s. 33.

55 HE 76/2022 vp, hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 162.

erityisesti viranomaisen hyväksyntää edellyttäviä hankkeita koskien LSL 39 §:ssä säädetään LSL 34 §:ää vastaavasti, että viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen eikä hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos LSL 35 §:n mukainen Natura-arviointi osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Kiellot kattavat niin luonto- kuin lintu-direktiivinkin nojalla verkostoon sisällytetyt alueet.⁵⁶

Natura 2000 -verkosto koostuu lintudirektiivin mukaisista erityisistä linnustonsuojelualueista (SPA) ja luontodirektiivin yhteisön tärkeinä pitämistä alueista (SCI), joista muodostetaan luontodirektiivin edellyttämiä erityisten suojelutoimenpiteiden alueita (SAC). SPA-alueiksi on osoitettava lintudirektiivin liitteessä I lueteltujen lajien sekä muuttavien lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet alueella, jolla direktiiviä sovelletaan. Niiden valintaan käytetään yksinomaan luonnonsuojelubiologisia seikkoja, eikä alueiden valintaan liity erityistä EU-tason päätöksentekomenettelyä. Luontodirektiivi puolestaan pyrkii säilyttämään sen liitteessä I lueteltujen luontotyyppien ja liitteen II lajien elinympäristöjen suotuisa suojelun taso tai saattaa se ennalleen lajien luontaisella levinneisyysalueella. Jäsenvaltiot tekevät ehdotuksen SCI-alueista, joiden ne katsovat soveltuvan yhteisön verkostoon mainittujen luontotyyppien ja lajien suojelemiseksi. Kun EU-tasolla on vahvistettu SCI-alueet, jäsenvaltioiden on muodostettava ne erityisten suojelutoimien alueiksi, jolloin niistä tulee muodollisesti osa Natura-verkosta.⁵⁷

Kielto koskee siis nimenomaan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja, jotka käyvät lähtökohtaisesti ilmi kutakin aluetta koskevasta, LSL 41.2 §:n mukaisesta tietolomakkeesta. Tietolomakkeeseen merkitään komission täytäntöönpanopäätöksen⁵⁸ mukaan muun muassa arviot alueesta kolmiportaiseen (A–C) tai neliportaiseen (A–D) luokitteluun perustuen. Alueen suojelun perusteisiin eivät kuulu merkittävyydeltään luokkaan D (ei merkittävä) luokitellut luontotyypit tai lajit.⁵⁹ Lintudirektiivin mukaisten SPA-alueiden tietolomakkeissa on tieto myös luontodirektiivin lajeista ja luontotyypeistä, mutta ne eivät ole alueen suojelun perusteena, eikä toisaalta SAC-alueiden tietolomakkeilla todetuilla alueen lintulajeilla ole

56 HE 76/2022 vp, s. 162.

57 Suvantola – Similä 2024, s. 57, 60, 62–63. Ks. laajemmin verkostoon kuuluvista alueiden suojelun toteuttamisesta esim. Suvantola – Similä 2024, s. 59–66, 72–77.

58 Komission täytäntöönpanopäätös 2011/484/EU, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2011, Natura 2000 -alueiden tietolomakkeesta (EUVL L 198, 30.7.2011, s. 39–70).

59 HE 76/2022 vp, s. 162, ks. s. 161 koskien luokkien muutoksissa sovellettavaa menettelyä.

oikeudellista merkitystä. Molempien direktiivien mukaiset lajit ja luontotyyppit ovat merkityksellisiä kuitenkin silloin, kun alueet ovat sekä SPA- että SAC-alueita.⁶⁰ Tällaisia sekä SPA- että SAC-alueita on suhteellisen paljon, esimerkiksi merialueilla.

Natura 2000 -verkoston suojelutavoitteiden näkökulmasta ongelman muodostaa se, että luonnontieteellinen tieto on usein vajavaista ja myös muuttuvaa.⁶¹ Komission täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osassa onkin todettu, että tietolomakkeen sisältöä olisi päivitettävä säännöllisesti parhailla kustakin verkoston alueesta saatavilla olevilla tiedoilla. Tämä ei kuitenkaan välttämättä riittävän usein toteudu käytännössä ja on havaittu, että joiltakin alueilta esimerkiksi puuttuu tietoja luontodirektiivin liitteen II lajeista (esimerkiksi metsäpeura), joiden tulisi olla alueen suojeluperusteena mutta joita ei ole ilmoitettu tietolomakkeella. Tietolomakkeella olevien lajien tai luontotyyppien lisäämiselle ja poistamiselle on kuitenkin oma erityinen menettelynsä (LSL 33.3 §), koska näillä muutoksilla voi olla vaikutuksia asianosaisten oikeuksiin.⁶²

Heikentämiskiellon piiriin kuuluvat myös lajeihin kohdistuvat merkittävät häiriöt luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen ohella.⁶³ Tämä käy ilmi esimerkiksi ahmaa koskeneista vuosikirjaratkaisuista KHO 2020:31 ja KHO 2024:29. Komission tulkintaohjeessa tunnistetaan ero lajeja koskevien häiriöiden ja luontotyyppien heikentämisen välillä, kun luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan lajeihin kohdistuvat häiriöt tulee estää ”siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.” Luontotyyppien – kattaen sekä luontotyyppit että lajien elinympäristöt – osalta mainittu direktiivin kohta ei puolestaan komission ohjeen mukaan suhteuta vaikutusta direktiivin tavoitteisiin, vaan ainoastaan edellyttää luontotyyppien heikentymisen estämistä. Näin tulkintaohjeessa päädytään esittämään, että lajeja koskevat häiriöt on estettävä siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi luontodirektiivin tavoitteisiin.⁶⁴ ”Luontotyyppin tai lajin elinympäristön heikentymiseen ei sitä vastoin sovelleta vaatimusta siitä, että heikentymisen tulisi vaikuttaa merkittävästi direktiivin tavoitteisiin – heikentymistä on yksinkertaisesti kerta kaikkiaan vältettävä.”⁶⁵ Tämä näyttää kuitenkin melko

60 Suvantola – Similä 2024, s. 67–68.

61 Ks. esim. Suvantola – Similä 2024, s. 70.

62 Ks. HE 76/2022 vp, s. 161, Suvantola – Similä 2024, s. 71.

63 HE 76/2022 vp, s. 162; Komissio 2019, s. 20–21.

64 Tätä täsmennetään tulkintaohjeessa siten, että lajeja koskevien ”häiriöiden on oltava merkityksellisiä lajin suojelun tason kannalta (niiden on vaikutettava lajin suojelun tasoon) direktiivin tavoitteisiin nähden. Jäsenvaltion on siis selvitettävä nimenomaan näihin tavoitteisiin nähden, ovatko häiriöt merkittäviä.” Komissio 2019, s. 20.

65 Komissio 2019, s. 20.

pitkälle menevältä tulkinnalta direktiivin sanamuodosta, eikä tulkintaohjeessa viitata esimerkiksi tätä tukevaan oikeuskäytäntöön. Heikentämiskiellon sisältöä tarkastellaan jäljempänä erityisesti arviointivelvollisuuden syntymisen näkökulmasta, mutta unionin tuomioistuin on todennut heikentämiskiellon sisällöstä muun muassa, että luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan säännöksillä vahvistetaan yleinen suojeluvollisuus, joka muodostuu sellaisten heikentymisten tai häiriöiden välttämisestä, joilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia direktiivin tavoitteiden kannalta.⁶⁶ Myös arviointikynnys määrittyy osaltaan vaikutusten merkittävyyden käsitteen kautta.

Komission tulkintaohjeen mukaan ”luontotyyppi (tai lajin elinympäristö) heikentyy alueella silloin, kun alueella oleva luontotyyppi tai lajin elinympäristön kattama ala pienenee tai kun se erityinen rakenne ja ne erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen tämän luontotyyppiä tai tälle luontotyyppille luonteenomaisten lajien tilan säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, supistuvat alkuperäiseen taikka ennalleen saatettuun tasoonsa verrattuna. Tämä arviointi perustuu alueen suojelutavoitteisiin ja siihen, miten alue vaikuttaa verkoston yhtenäisyyteen.” Lajeja koskevat häiriöt alueilla puolestaan ”johtuvat tapahtumista, toiminnoista tai prosesseista, jotka vaikuttavat alueella niin, että lajin kanta pienenee pitkällä aikavälillä, sen levinneisyysalue supistuu tai on vaarassa supistua ja sen käytettävissä oleva elinympäristö pienenee. Tämä arviointi perustuu alueen suojelutavoitteisiin ja siihen, miten alue vaikuttaa verkoston yhtenäisyyteen.”⁶⁷ Heikentämistä arvioidaan siihen nähden, minkälainen tila näiden luontoarvojen suhteen vallitsi silloin, kun se osoitettiin suojelun kohteena – ellei tilaa ole saatu parannettua, jolloin parannettua tilaa tulisi käyttää viitekohtana.⁶⁸

3.3 Arviointivelvollisuus ja sen syntyminen

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Säännös ilmaisee näin tietyn todennäköisyyskynnyksen (”on

66 Ks. asia C-226/08, *Stadt Papenburg*, ECLI:EU:C:2010:10, kohta 49, asia C-258/11, *Sweetman ym.*, ECLI:EU:C:2013:220, kohta 33, C-127/02 *Waddenzee*, kohta 38.

67 Komissio 2019, s. 22.

68 Komissio 2019, s. 20–21.

omiaan vaikuttamaan”), tietyn vaikutusten tason (”vaikuttamaan – – merkittävästi), sen, että yhteisvaikutukset on otettava tarkastelussa huomioon (”erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien kanssa”) sekä sen, että kynnyksen ylittyessä vaikutukset Natura-suojelutavoitteisiin on arvioitava laadullisesti riittävällä tavalla (”asianmukaisesti”).

Luontodirektiivin 6 artiklan edellyttämät tarkastelut voidaan jakaa ajallisesti *selvitys-vaiheeseen*, johon liittyvät kysymykset siitä, onko suunnitelma tai hanke sellainen, että se kuuluu artiklan soveltamisalaan (kyse on suunnitelmasta tai hankkeesta, joka ei liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellinen) ja onko suunnitelma tai hanke omiaan vaikuttamaan merkittävästi alueeseen, ja *asianmukaisen arvioinnin vaiheeseen*, jossa arviointikynnyksen ylittyttyä arvioidaan vaikutukset asianmukaisesti ja todetaan, onko suunnitelma tai hanke mahdollista hyväksyä tai onko sitä muutettava kielteisten vaikutusten vähentämiseksi esimerkiksi lieventävillä toimenpiteillä. Tämä suunnitelman tai hankkeen rajoittaminen siten, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, voidaan kuvata lähtökohtaisesti omaksi, asianmukaisen arvioinnin jälkeiseksi vaiheeksi.⁶⁹ Toisaalta asianmukaisen arvioinnin ja kiellettyjen seurausten toteamisen jälkeen on mahdollista tarkastella 6 artiklan 4 kohdan mukaisen *poikkeamisen* edellytyksiä, joiden täyttyessä viranomaishyväksyntä on tehtävissä, kun riittävät korvaavat toimenpiteet toteutetaan.⁷⁰ 6 artiklan 3 ja 4 kohdan säännökset muodostavat näin tietynlaisen vaiheittaisen luvanantomenettelyn, jossa arvioidaan mahdollisia haitallisia vaikutuksia ja määritellään sitä, millaisin edellytyksin hankkeet tai suunnitelmat voidaan hyväksyä tai jättää hyväksymättä.⁷¹ Unionin tuomioistuin on todennut, että poikkeamista koskevien edellytysten tarkastelu on erillinen 6 artiklan 3 kohdan asianmukaisesta arvioinnista. Arvioinnin tulee siten aina edeltää poikkeamisperusteiden tarkastelua.⁷²

69 Ks. asia C-258/11, *Sweetman ym.*, kohdat 29–31, asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, EU:C:2019:622, kohta 119.

70 Ks. Komissio 2019, s. 56.

71 Komissio 2019, s. 23, Euroopan komissio: Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arviointi – Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa koskevat menetelmäohjeet (2021/C 437/01) 2021, s. 4–5, ks. myös C-127/02 *Waddenzee*, kohta 34.

72 Ks. asia C-441/03, *Komissio v. Alankomaat*, EU:C:2005:233, kohdat 27–28, asia C-258/11 *Sweetman ym.*, kohta 35.

Eräissä viimeaikaisissa EU-säädöksissä, kuten kriittisiä raaka-aineita koskevassa CRMA-asetuksessa⁷³, on tietyt hankkeet säädetty tiettyjen edellytysten vallitessa kategorisesti sellaisiksi, että luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukainen erittäin tärkeää yleistä etua koskeva vaatimus täyttyy.⁷⁴ Nämä säännökset eivät siis kuitenkaan vaikuta heikentämiskiellon olemassaoloon taikka arviointivelvollisuuteen siten, että ne voitaisiin jättää huomiotta. Esimerkiksi Natura-arvioinnit on puheena olevien säädöstenkin perusteella nimenomaisesti tehtävä. Natura 2000-verkoston suojelumekanismit asettuvat tiettyyn ajalliseen järjestykseen, joista mahdollisten poikkeamisperusteiden käsittelyn arviointi ajoittuu Natura-arviointia koskevien kysymysten jälkeen.⁷⁵ Kyse on myös vain erittäin tärkeään yleiseen etuun liittyvän pakottavan syyn edellytyksestä, esimerkiksi 6 artiklan 4 kohdan mukainen vaatimus korvaavien toimenpiteiden toteuttamisesta on näistä säännöksistä riippumatta voimassa.⁷⁶

Arviointivelvollisuuden soveltamisala ja arviointikynnys on kansallisesti implementoitu LSL 35.1 §:n säännöksellä, jonka mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksinään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelun alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.⁷⁷

73 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1252, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2024, puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestävänn tarjonnan varmistamiseksi ja asetusten (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 ja (EU) 2019/1020 muuttamisesta (EUVL L, 3.5.2024).

74 Ks. esim. CRMA-asetuksen 10 artiklan 2 kohta. Erittäin tärkeän yleisen edun täyttymisestä edelleen olisi ilmeisesti ratkaistava myös se, että hankkeen toteuttamiselle on tähän yleiseen etuun kiinnittyvä pakottava syy, ks. HE 41/2024 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta, s. 8, 10, 12–13.

75 Ks. yllä viitatus ohella esim. asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 150, Komissio 2019, s. 39 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

76 Esim. CRMA 10(2) artiklan mukaan strategisten hankkeiden katsotaan olevan yleisen edun mukaisia tai palvelevan kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta ja niiden voidaan katsoa olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia sillä edellytyksellä, että kaikki mainituissa unionin säädöksissä säädetty edellytykset täyttyvät.

77 Säännös koskee siis myös uusia alueita, eli sen oikeusvaikutukset alkavat jo siitä, kun valtioneuvosto on ehdottanut aluetta Natura 2000 -verkostoon. HE 76/2022 vp, s. 163.

Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Säännöksiä on tulkittava EU-oikeuden mukaisesti.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ja siten myös kansallisen sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat siis lähtökohtaisesti kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta joilla voi olla kiellettyjä vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Sillä, onko kyseessä hanke vai suunnitelma (rajanveto voi joskus olla vaikeaa), ei ole oikeudellista merkitystä.⁷⁸ On selvää, että maakuntakaavat ovat tällaisia suunnitelmia. Tämä on todettu nimenomaisesti myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.⁷⁹ Jopa oikeusvaikutukseton kaava voi olla arviointivelvollisuuden soveltamisalaan kuuluva kaava.⁸⁰ Maakuntakaavan erityispiirteenä on sen yleispiirteisyys ja se, että sen vaikutukset Natura-luontoarvoihin ovat välillisiä kaavan toteutuessa yksityiskohtaisemman kaavoituksen ja erilaisten hallintolupien välityksellä, mutta tämä ei merkitse sitä, etteikö kyseessä olisi sääntelyn soveltamisalaan kuuluva suunnitelma.⁸¹

Ratkaisussa KHO 8.3.2002 T 495 (ATK) oli kyse kaupunginvaltuuston hyväksymästä oikeusvaikutuksettomasta yleiskaavasta, joka käsitti kolmeen Natura 2000 -verkostoon ehdotettuun kohteeseen kuuluvia alueita. KHO katsoi, että oikeusvaikutuksetontakin yleiskaavaa oli pidettävä luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuna suunnitelmana. Harkitessaan vaikutusten selvittämismääräyksen ulottuvuutta korkein hallinto-oikeus otti huomioon, että vaikutukset voidaan mainitun luonnonsuojelulain pykälän mukaisesti selvittää myös arvioimalla ne asianmukaisella tavalla. Selvitysten yksityiskohtaisuudelle asetettavia vaatimuksia ratkaistaessa on otettava huomioon kaavan sisältö.

Kaava-alueella olevista kohteista Natura 2000 -tietokannan mukaan SCI ja SPA -kohde FI0200079 Kokemäenjoen suisto oli Suomen edustavien suistomuodostuma, jonka alueella oli monipuolinen linnusto. Alueella esiintyi 28 lintudirektiivin liitteessä I tarkoitettua lajia ja yhdeksän luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettua luontotyyppiä. SCI-alueeksi ehdotettu kohde FI0200080, Preiviikinlahti, edusti 21 luontodirektiivin

78 Suvantola – Similä 2024, s. 86.

79 Ks. esim. KHO 2020:53, KHO 20.3.2008 T 591 (Irs). Ks. myös HE 76/2022 vp, s. 163, Komissio 2019, s. 25–26, Suvantola – Similä 2024, s. 85–86.

80 Ks. Suvantola – Similä 2024, s. 85; Suvantola, Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston valvontakeinona. Edilex 2003, s. 40, 47–48 ja seuraavassa referoitu KHO 8.3.2002 T 495 (ATK).

81 C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 144; Komissio 2019, s. 26.

liitteen I luontotyyppiä. SPA-alueeksi ilmoitetussa kohteessa FI0200151, Preiviikinlahti, esiintyi 20 lintudirektiivin liitteessä I mainittua lajia, joihin kuuluivat muun ohella ruskosuohaukka (*Circus aeruginosus*) ja luhtahuitti (*Porzana porzana*). Kohteet oli valituksenalaisilta osiltaan merkitty toteutettavaksi luonnonsuojelulain nojalla.

Kaavassa Natura-kohteiden alueille oli osoitettu neljä uutta ruoppausmassojen läjitysalueita (ER-1). Alueita tarvittiin veneväylien kunnostuksessa poistettavien maamassojen läjittämiseen. Kaavassa oli lisäksi osoitettu veneväyliä, varauksia pienvenesatamille ja venevalkamille sekä ulkoilureittejä. Pienvenesatamat ja venevalkamat olivat olemassa olevia venepaikkoja. Veneväylät oli merkitty nykyisille paikoilleen lukuun ottamatta erään deltasaaressa läpäisevää väylää, joka oli saaren luonnontilan palauttamiseksi osoitettu yhdistettäväksi toiseen väylään. Ulkoilureitit olivat pääosin jo käytössä, uusi ulkoilureitti oli osoitettu ulkoilun ja lintujen tarkkailun siirtämiseksi lintujen pesimärauhaa vähemmän häiritsevään paikkaan. Ulkoilureitit olivat ohjeellisia. Venevalkamien, venepaikkojen ja ulkoilureittien ei voitu tähän nähden katsoa todennäköisesti merkittävästi heikentävän kohteen valintaperusteina olleita luonnonarvoja.

Natura-tietolomakkeen mukaan luontotyyppien peittoprosentti on yhteensä 2 885 hehtaarin suuruisen Kokemäenjoen suiston alueella 95% kohteen pinta-alasta. Pesivien lintujen parimäärä on tietolomakkeen mukaan enimmillään 110 paria. Preiviikinlahdella luontotyyppien peittoprosentti on 66% yhteensä 5 552 hehtaarin suuruisen kohteen pinta-alasta. Pesivien lintujen parimäärä on enimmillään 530 paria. Luontotyyppien esiintymien taikka kohteissa pesivien lintulajien reviirien tarkemmasta sijainnista kummankaan kohteen alueella ei ollut yleiskaava-asiakirjoissa yksityiskohtaisempaa selvitystä.

Kaupunginhallituksen toimittaman selvityksen mukaan Preiviikinlahden läjitysalueet olivat kooltaan 1,4 hehtaaria ja 3,8 hehtaaria. Läjitysalueet olivat pääosin kuivalla maalla. Kokemäenjoen suiston läjitysalueet olivat pinta-alaltaan 17,0 hehtaaria ja 5,3 hehtaaria. Molemmat läjitysalueet olivat kosteikossa ja pienensivät sitä. Toinen alue oli lähellä luhtahuitin ja ruskosuohaukan reviirejä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, kun otettiin huomioon läjitysalueiden koko ja sijainti, valtioneuvoston päätös toteuttaa kohteet esillä olevalta osaltaan muodostamalla ne luonnonsuojelulain mukaisiksi luonnonsuojelualueiksi sekä valintaperusteina olleiden luontotyyppiesiintymien peittoprosentit, olevan todennäköistä, että läjittäminen heikensi merkittävästi kohteiden valintaperusteina olevia luonnonarvoja.

Kun luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:ssä tarkoitettua arviointia puheena olevien läjitysalueiden osalta ei ollut tehty, kaupunginvaltuuston päätös oli luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin vastainen.

Varsinaisen asianmukaisen arvioinnin kynnyks on luonnonsuojelulaissa ilmaistu todennäköisyyden ja merkittävyyden käsitteiden kautta. Ne ovat lähtökohtaisesti erillisiä asioita.⁸² Muun muassa *Waddenzee*-ratkaisussa vahvasti omaksutulla varautumis- tai varovaisuusperiaatteella on merkitystä molempien arvioinnissa (kuitenkin erityisesti todennäköisyyden arvioinnissa, kun epävarmuuksien hallinta on varovaisuusperiaatteen nimenomainen funktio), mutta edellytyksenä on LSL 35.1 §:n mukaisesti sekä vaikutusten todennäköisyys että merkittävyys.⁸³ Näin ollen vaikutuksen tulee olla sekä tietyn – oikeuskäytännön mukaan sanamuotoja alemmas asettuvan – todennäköisyyden ylittävä, että vaikutukseltaan tietyn tasoinen, jotta arviointikynnyks ylittyy.⁸⁴

Oikeudellinen arviointikynnyks on muotoutunut keskeisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja sitä seuraavassa kansallisessa oikeuskäytännössä. *Waddenzee*-ratkaisun mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa asianmukaisen arvioinnin suorittamisen edellytykseksi asetetaan se, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. EU-oikeuden ennalta varautumisen periaatteen vaikutuksesta todennäköisyyskynnyks asetuu huomattavan alas: mikäli on epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, tällainen arviointi on suoritettava.⁸⁵ Tuomioistuimen mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan kuuluvat hankkeet ja suunnitelmat on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.⁸⁶ *Inter-Environnement Wallonie ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen -ratkaisussa* arviointikynnyks muotoiltiin siten, että erityisesti ennalta varautumisen periaatteen perusteella tällainen riski on olemassa, kun alaa koskevan parhaan tieteellisen tiedon perusteella ei voida sulkea pois, että suunnitelma tai hanke voi vaikuttaa tätä aluetta koskeviin suojelutavoitteisiin. Riskiä on arvioitava erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.

82 Ks. esim. C-127/02 *Waddenzee*, kohdat 40–43, Komissio 2019, s. 29, Pölönen 2019, s. 18.

83 Ks. Suvantola – Similä 2024, s. 86–87.

84 Esim. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 134.

85 Ks. myös C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 134.

86 C-127/02 *Waddenzee*, kohdat 43–45. Ks. *Waddenzee*-ratkaisusta laajemmin Kallio 2006.

Tuomioistuimen muotoilut riskin todennäköisyyden suhteen ovat melkoisen ehdottomia, erityisesti kun huomioidaan tällaisten tulevaisuudessa toteutuvien vaikutusten arvioinnin luonne. Kyse on kuitenkin nimenomaan merkittävien vaikutusten todennäköisyydestä. Todennäköisyyden arvioinnin on sanottu olevan tasapainon hakemista varovaisuusperiaatteen ja ylivarovaisuuden välillä; vaikka heikennyksen todennäköisyys asettuu alas, sen on oltava jollakin tavalla ennakoitavissa hankkeen vaikutuksia koskevan tiedon perusteella.⁸⁷

Vaikutusten merkittävyyttä puolestaan arvioidaan suhteessa alueen säilyttämisen tavoitteisiin. Kun suunnitelma tai hanke, jolla on vaikutusta kyseiseen alueeseen, ei vaaranna sen säilyttämisen tavoitteita, sitä ei voida pitää sellaisena, että se voisi vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen. Merkittävyys määritetään unionin oikeuden mukaan erityisesti sen alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa. Merkittävyyden kynnys määrittyy *alueen suojelutavoitteiden vaarantumisen* perusteella.⁸⁸ Merkittävyyss vaihtelee komission tulkintaohjeen mukaan eri tekijöiden, kuten vaikutuksen suuruuden, tyypin, laajuuden, keston, voimakkuuden, ajoituksen, todennäköisyyden, kumulatiivisten vaikutusten ja kyseisten luontotyyppien ja lajien haavoittuvuuden mukaan.⁸⁹

87 Ks. Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Edita 2011, s. 227.

88 Ks. C-127/02 *Waddenzee*, kohdat 46–49. Suojelutavoitteet voidaan ratkaisun kohdan 54 mukaan (jossa sinänsä käsitellään varsinaista Natura-arviointia) määrittää sen perusteella, miten merkittäviä alueet ovat liitteessä I olevan luontotyyppin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämisen tai ennalleen saattamisen ja Natura 2000:n yhtenäisyyden kannalta, sekä alueita uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella. Ks. myös Pölönen 2019, s. 18. Komission (2019, s. 29) tulkintaohjeen mukaan vaikutusten ”merkittävyys on määritettävä suhteessa suunnitelman tai hankkeen kohteena olevan suojeltavan alueen erityispiirteisiin ja ympäristöolosuhteisiin, ja erityisesti on otettava huomioon alueen suojelutavoitteet ja ekologiset ominaispiirteet.”

89 Komissio 2019, s. 29, jossa siis viitataan myös vaikutuksen todennäköisyyteen, vaikka se on lähtökohtaisesti eri asia merkittävyyteen nähden ja merkittävien vaikutusten mahdollisuus olisi oikeuskäytännön mukaan kyettävä ”objektiivisten seikkojen perusteella poissulkemaan”.

Varovaisuusperiaate yhtäältä laskee arviointikynnystä, mutta toisaalta sen keskeinen peruste on ympäristöä koskevan tiedon epävarmuus erityisesti tilanteissa, joissa arvioidaan vasta tulevaisuudessa ilmeneviä vaikutuksia. Täydelliseen varmuuteen tulevaisuudessa ilmenevistä vaikutuksista tuskin on mahdollista päästä. Ks. myös Pölönen 2019, s. 19, joka tarkastelee asiaa varsinaisen ”asianmukaisen arvioinnin” ja sitä koskevan oikeuskäytännön kannalta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vaatimukset asianmukaiselle arvioinnille ovatkin sanottuun nähden tiukkoja, esimerkiksi asiassa C-461/17, *Holohan ym.*, EU:C:2018:883 (kohdat 34 ja 50) todetaan, että arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. Jos tällaisia päätelmiä, jotka ovat omiaan hälventämään kaikki perustellut epäilyt käytettävissä olevien tietojen riittävyydestä, ei ole, varsinaista arviointia ei voida pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla asianmukaisena.

Komission menetelmäohjeessa on lueteltu esimerkkejä indikaattoreista, joilla vaikutusten merkittävyyttä on mahdollista mitata. Ohjeen mukaan esimerkiksi *luontotyyppin alueen menetyksen* osalta merkittävyyssindikaattorina on menetetty luontotyyppi hehtaareina ja menetetyt luontotyyppin prosenttiosuus; *heikentymisen* indikaattorina alue (absoluuttisina lukuina ja prosenttiosuuksina), jolla lajin tai luontotyyppin suojelun tason määrittämisessä käytetyt ominaisuudet ovat heikentyneet, sekä kunkin ominaisuuden heikentymisen laajuus; *häiriön* indikaattorina häiriötekijän voimakkuus, kesto tai pysyvyys ja sen etäisyys lisääntymisalueista; *pirstoutumisen* indikaattorina muutos alkuperäiseen ja haluttuun tilaan verrattuna (esimerkiksi useiden pienten luontotyyppipalstojen luominen yhden suuren luontotyyppin sijasta ja reunavaikutukselle altistuva luontotyyppi hehtaareina). *Välillisten vaikutusten* indikaattorina puolestaan on se, missä määrin alue on avoin muille uhkille (haitalliset vieraslajit, ihmisten ja eläinten tunkeutuminen alueelle sekä muu kehitys).⁹⁰

Ratkaisussa KHO 2018:121 korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ensisijaisesti kysymys yhtiön lupahakemuksessa tarkoitetun tekopohjavesihankkeen kahteen Natura 2000 -alueeseen kohdistuvista vaikutuksista. Näiden vaikutusten arviointia ja arvioinnin tulosten huomioon ottamista oli KHO:n mukaan tarkasteltava erityisesti unionin tuomioistuimen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa koskevan oikeuskäytännön valossa.

Lupahakemuksen mukaan tekopohjavesilaitoksen toiminta jakautui kolmeen erilliseen tuotantoalueeseen. Tuotantoalueiden 1 ja 2 rakenteet sijoittuivat osin Keisarinharju-Vehoniemenharjun Natura-alueelle ja hankkeen vaikutukset kohdistuivat niiden osalta kyseiseen Natura-alueeseen. Tuotantoalueen 3 rakenteet sijoittuivat Keiniänrannan Natura-alueen läheisyyteen ja hankkeen vaikutukset kohdistuivat sen osalta tähän Natura-alueeseen. Luonnonsuojelulain 65 §:n (1096/1996,

90 Komissio 2021, s. 13. Nämä ovat kuitenkin viime kädessä vain esimerkkejä, eikä arviointi näiden indikaattorien perusteella ole myöskään välttämättä suoraviivaista. Esim. asiassa C-258/11 *Sweetman ym.* tienrakennushanke merkitsi noin 1,47 hehtaarin paljaiden kalkkikivikallioiden menettämistä pysyvästi yhteisön tärkeänä pitämällä alueella. Tämä 1,47 hehtaarin pinta-ala menetettiin alueella, jota oli kuvailtu ”erilliseksi osa-alueeksi ja alueeksi, jonka erityisen ominaispiirteen muodostavat tärkeät ensisijaisesti suojeltavien luontotyyppien alueet” ja jolla oli yhteensä 85 hehtaaria paljaita kalkkikivikallioita. Tämä pinta-ala oli itse osa kyseisten paljaiden kalkkikivikallioiden, jotka ovat luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi, 270 hehtaarin kokonaispinta-alaa, joka sijaitsi kokonaisuudessaan kyseisellä yhteisön tärkeänä pitämällä alueella. Unionin tuomioistuin katsoi heikennyksen merkittäväksi keskeisesti sillä perusteella, että kyse oli ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin osan pysyvistä ja korjaamattomasta menettämisestä. Tuomioistuimen mukaan kansalliset viranomaiset eivät voi hyväksyä toimintaa, joka voi vaarantaa pysyvästi sellaisten alueiden ekologiset ominaispiirteet, joilla esiintyy ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppipej. Asia C-258/11 *Sweetman ym.*, kohdat 12, 43–48.

kumottu lailla 9/2023)1 momentissa ja 66 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia Natura-alueiden suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin oli arvioitava erikseen kummankin Natura-alueen osalta ottaen huomioon suojeltavan alueen ekologiset ominaispiirteet ja luonnonolosuhteet. Huomioon oli otettava muun ohella, kuinka merkittävinä vaikutuksia Natura-alueiden suojelun kohteena oleviin luontotyyppeihin voitiin pitää suhteessa luontotyyppien kokonaispinta-alaan ja edustavuuteen sekä kuinka herkkiä kyseiset luontotyypit olivat pohjaveden määrässä ja laadussa tapahtuville muutoksille.

Hallinto-oikeuden päätös kumottiin siltä osin kuin se oli koskenut suunnitellun tekopohjavesilaitoksen tuotantoaluetta 3, jonka osalta hankkeen vaikutukset kohdistuivat Keiniänrannan Natura-alueeseen. Aluehallintoviraston hakemuksen hylkäävä päätös saatettiin tältä osin voimaan. Esitetyn selvityksen perusteella oli olemassa vaara, että tekopohjavesihanke merkittävästi heikentäisi suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Keiniänrannan Natura-alueella.

Merkittävien vaikutusten mahdollisuus on siis arviointitarpeen selvittämisessä kyettävä ”objektiivisten seikkojen perusteella poissulkemaan”, jotta varsinaisen, ”asianmukaisen” Natura-arvioinnin tarvetta ei synny.⁹¹ Komission tulkintaohjeessa korostetaan merkittävyyden käsitteen objektiivista tulkintaa.⁹² Objektiivinen tarkastelu tapahtuu kuitenkin aina kyseisen alueen olosuhteissa.⁹³

Esimerkiksi Päijät-Hämeen maakuntakaavaa koskeneessa, muuna ratkaisuna julkaistussa päätöksessä KHO 15.4.2019 T 1510 oli kyse muun muassa maakuntakaavassa osoitettujen loma- ja matkailualueiden (R) vaikutuksista Natura-luontoarvoihin. Tarkastellun Natura-alueen suojeluperusteena oli luontodirektiivin luontotyyppi *boreaalin luonnonmetsä*. Rakentamisalueiden laajentuminen ja alueen matkailukäytön

91 *Waddenzee*-ratkaisussa (kohdat 53–61) käsiteltiin myös tällaiselle asianmukaiselle arvioinnille asetettavia vaatimuksia. Ratkaisun (kohta 61) mukaan tällainen arviointi merkitsee sitä, että on alaa koskevat parhaat tutkimustulokset huomioon ottaen yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki sellaiset näkökohdat, joka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa tämän alueen suojelutavoitteisiin. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat hyväksyä hankkeen tai suunnitelman vain varmistuttuaan siitä, että se ei vaikuta haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon tämän toiminnan vaikutusten asianmukaista arviointia koskevat päätelmät. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteellisesti kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä.

92 Komissio 2019, s. 29.

93 Komission (2019, s. 29) mukaan ”objektiivisuutta ei voida selvästikään erottaa suunnitelman tai hankkeen kohteena olevan suojeltavan alueen erityispiirteistä ja ympäristöolosuhteista. Näin ollen alueen suojelutavoitteet sekä sitä koskevat ennako- tai lähtötilannetta koskevat tiedot voivat olla hyvin tärkeitä, koska niiden avulla voidaan määrittää tarkemmin suojelun kannalta erityisen tarkasti huomioon otettavat seikat.”

lisääntyminen saattoivat KHO:n mukaan kohdistaa lisärasitusta saaren virkistysalueille ja luonnonsuojelualueille. Alueen yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavaa matkailun ja virkistyksen kehittämisen kohdealue -merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan erityistä huomiota oli kuitenkin kiinnitettävä suojeluohjelmien ja Natura 2000 -verkoston alueisiin, ettei niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alueet on valittu suojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostoon, heikennetä merkittävästi.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kysymyksessä olleiden R-alueiden toteuttamisesta Natura-alueelle ulottuvien haitallisten vaikutusten todennäköisyyttä ja merkittävyyttä arvioitaessa oli otettava huomioon, että alueen suojeluperusteena oli metsätyyppi ja että alue oli Natura-tietolomakkeessa esitetyn kohdekuvauksen mukaan jo nykyisellään osa alueen retkeilykokonaisuutta ja alueella käy paljon retkeilijöitä. Alueelle oli jo tehty polkuverkko ja luontopolku, jotka vähensivät maaston kulumista. Lisärasituksen haitalliset vaikutukset jäivät siten hyvin todennäköisesti vähäisiksi. Natura-aluetta ympäröi lisäksi yhtenäinen virkistysalue, eivätkä loma- ja matkailualueeksi osoitetut R-alueet siten olleet välittömässä yhteydessä Natura-alueeseen. Yhtenäinen virkistysalue muodosti korkeimman hallinto-oikeuden mukaan riittävän laajan puskurivyöhykkeen Natura-alueen ympärille. Tähän nähden ja kun lisäksi otettiin huomioon alueelle osoitetun rakentamisen luonne sekä edellä mainittu alueen yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaava suunnittelumääräys, ei jäänyt tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä kohteen valintaperusteena oleviin luontoarvoihin kohdistuvien merkittävästi heikentävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. Käytettävissä olevan aineiston pohjalta voitiin siten todeta, ettei puheena olleilla R-alueilla ollut merkittäviä ja todennäköisiä Natura-alueelle ulottuvia haitallisia vaikutuksia.

Merkittävyyden arvioinnissa on katsottu voitavan saada tukea ympäristövastuudirektiivin⁹⁴ säännöksistä, jonka valmistelussa on tukeuduttu luontodirektiiviin ja molemmissa direktiiveissä käytetään samoja, lähtökohtaisesti yhdenmukaisesti tulkittavia käsitteitä. Ympäristövastuudirektiivin liitteen 1 mukaan perusteisiin, joilla vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan kuuluvat lajien 1) yksilöiden lukumäärä, niiden esiintymistiheys tai esiintymisalue; 2) tiettyjen yksilöiden tai vahingoittuneen alueen merkitys suhteessa kyseisen lajin tai luontotyyppin suojeluun, lajin tai luontotyyppin harvinaisuus (arvioituna paikallisesti, alueellisesti ja ylemmällä tasolla, yhteisön taso mukaan luettuna); 3) lajin leviämiskyky (kyseiselle lajille tai kannalle ominaisen dynamiikan mukaan) tai elinkelpoisuus eli luontotyyppin luontainen

94 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, EUVL L 143, 30.4.2004, p. 56–75.

uudistumiskyky (sille tyypillisen lajeille tai niiden kannoille ominaisen dynamiikan mukaan); 4) lajin tai luontotyyppin kyky palautua nopeasti vahingon tapahduttua ilman muita toimia kuin tehostetut suojelutoimet sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyyppin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.⁹⁵ Esimerkiksi *Sweetman ym.* -tapauksessa EU-tuomioistuin korosti sitä, että tiehankkeen vaikutusten kohteena oli luonnonvara (paljaat kalkkikivikalliot), jota ei voida korvata, kun se on kerran tuhottu.⁹⁶

Kun arviointikynnys ylittyy Natura-luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten todennäköisyyden ja merkittävyyden perusteella, ovat nämä keskeisiä seikkoja, joihin arviointitarpeen selvittämisen johtopäätöksissä on otettava perustellusti kantaa.⁹⁷ Suomen ympäristökeskuksen julkaiseman luontoselvityksiä ja luontovaikutusten arviointia koskevan ohjeistuksen mukaan Natura-arvioinnin tarpeellisuutta koskevaan selvitykseen tulisi koota myös vähintään kuvaus hankkeesta tai suunnitelmasta, sen toiminnoista ja sijainnista suhteessa Natura-alueeseen, toiminnan vaikutusalueen rajausta ja tälle alueelle aiheutuvat välittömät tai välilliset ympäristömuutokset, Natura-alueen yleiskuvaus ja suojelutavoitteet ja toiminnan vaikutukset ja yhteisvaikutukset Natura-alueen suojeluperusteena oleviin luonnonarvoihin.⁹⁸ Myös komission menetelmäohjeessa on yleisiä ohjeita selvityksen tekemiseksi, ja siinä esimerkkeinä selvityksessä käytettävistä tietolähteistä on mainittu:

- Natura 2000 -aluetta koskeva tietolomake;
- aluekohtaiset suojelutavoitteet (jotka on vahvistettu erityisten suojelutoimien alueita koskevissa nimeämissäädöksissä, erityisten suojelualueiden luokittelusäädöksissä, alueen käyttösuunnitelmassa tai erillisessä säädöksessä);

95 Suvantola – Similä 2024, s. 92. Ympäristövastuudirektiivin liitteen 1 mukaan merkittäviksi vahingoiksi ei puolestaan tarvitse luokitella kielteisiä muutoksia, jotka ovat vähäisempiä kuin kyseisen lajin tai luontotyyppin kannalta normaaleiksi katsottavat luonnolliset vaihtelut; kielteisiä muutoksia, jotka johtuvat luonnollisista syistä tai toimista, jotka kuuluvat alueiden normaaliin hoitoon sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskevissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet; lajeille tai elinympäristöille aiheutuneita vahinkoja, joiden osalta on todettu, että lajit tai elinympäristöt palautuvat lyhyessä ajassa ja ilman toimenpiteitä joko perustilaan tai sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyyppin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.

96 C-258/2011 *Sweetman ym.*, kohta 45.

97 Ks. esim. muuna ratkaisuna julkaistu KHO 15.4.2019 T 1510.

98 Mäkelä, Katariina – Salo, Pälvi: Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi: Opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle. 2. korjattu painos. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 43/2023. Suomen ympäristökeskus 2023, s. 249.

- alueen käyttösuunnitelmat (joissa esimerkiksi määritetään alueen paineita ja uhkia);
- olemassa olevat tutkimukset ja seurantatiedot asiaankuuluvista lajeista ja luontotyypeistä, niiden levinneisyydestä alueella ja sen ympäristössä, niiden suojelun tasosta sekä niihin kohdistuvista paineista ja uhkista;
- alueen nykyiset ja aiemmat kartat;
- maankäyttösuunnitelmat ja muut asiaa koskevat olemassa olevat suunnitelmat;
- olemassa oleva alueen kartoitusaineisto;
- olemassa olevat hydrogeologiaa koskevat tiedot;
- olemassa olevat tiedot merkityksellisistä aineista (esimerkiksi typpilaskeumat tai päästettyjen jätevesien koostumus);
- samankaltaisten hankkeiden tai suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnit;
- asiaankuuluvat ympäristön tilaa koskevat raportit;
- kartat ja maantieteelliset tietojärjestelmät;
- alueen historiaa koskevat tiedot jne.⁹⁹

Tässä selvityksessä maakuntakaavan vaikutuksia itsessään kutsutaan välillisiksi, sen toteutuessa ensisijaisesti yksityiskohtaisemman suunnittelun kautta. Edellä sanotusta käy toisaalta ilmi, että suunnitelmilla ja hankkeilla on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Molemmat tyyppiset vaikutukset on huomioitava tarkasteltaessa arviointitarpeen syntymistä. Varsinaista Natura-arviointia koskien unionin tuomioistuimien on todennut, että yhtäältä asianmukaisessa arvioinnissa

99 Komissio 2021, s. 10–11. Menetelmäohjeessa (s. 7) on todettu, että "[k]oska selvitys on ennakoarviointivaihe, se voi yleensä perustua jo olemassa oleviin tietoihin, kuten asiantuntijalausuntoihin (esimerkiksi toimivaltaisten ympäristöviranomaisten lausunnot) tai julkaistuihin aineistoihin (esimerkiksi luontotyyppikartat tai lajikartoitukset), sen sijaan, että vaadittaisiin yksityiskohtaisen uuden näytön keräämistä. Jos riittäviä tietoja esimerkiksi suojeltujen luontotyyppien ja lajien esiintymisestä sillä alueella, johon suunnitelma tai hanke mahdollisesti vaikuttaa, ei ole tai ne ovat vanhentuneita, saatetaan kuitenkin joutua keräämään ja analysoimaan lisätietoja, jotta voidaan määrittää, onko odotettavissa merkittäviä vaikutuksia. Jos tietoja ei ole, on oletettava, että merkittävät vaikutukset ovat todennäköisiä ja että asianmukainen arviointi on tarpeen." Ajatus selvityksen perustumisesta olemassa oleviin tietoihin onkin kritiikille altis; ensisijaisena lienee pidettävä sitä, että arviointitarpeen selvittämiseksi hankitaan riittävä tieto sen sijaan, että merkittävien kielteisten vaikutusten poissulkemiseksi tarvittavien tietojen puuttumisen vuoksi todettaisiin arviointikynnyksen ylittyvän. Olemassa oleva tieto joko antaa riittävät tiedot arviointivelvollisuutta koskevan kysymyksen ratkaisemiseksi taikka ei. Oikeudellisesti ei ole mitään merkitystä sillä, onko tieto olemassa olevaa vai arviointivelvollisuutta koskevien johtopäätösten tekemiseksi erikseen hankittua. Ks. teemasta myös Suvantola – Similä 2024, s. 86–89.

on luetteloitava kaikki elinympäristötyypit ja lajit, joita varten alue on suojeltu, ja toisaalta siinä on yksilöitävä sekä ehdotetun hankkeen vaikutukset alueella esiintyviin lajeihin, joita varten sitä ei ole lisätty luetteloon, että vaikutukset alueen ulkopuolella oleviin elinympäristötyyppeihin ja lajeihin ja tarkasteltava näitä vaikutuksia, sikäli kuin kyseiset vaikutukset ovat omiaan vaikuttamaan alueen suojelutavoitteisiin.¹⁰⁰ Toisin sanoen vaikutukset myös muihin kuin suojelun perusteena oleviin luontoarvoihin niin kyseisellä Natura-alueella kuin sen ulkopuolellakin ovat osa vaikutuksia ja niiden arviointia, jos näillä vaikutuksilla on merkitystä suojelun perusteena olevien luontoarvojen kannalta.

Esimerkiksi Helsingin yleiskaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:151 oli kyse myös kaavan välillisistä vaikutuksista. Kyseessä olivat asuntorakentamisen vaikutukset Vanhankaupunginlahden lintuvesi (FI0100062) Natura 2000 -alueeseen, joka on suojeltu sekä luonto- että lintudirektiivin mukaisena alueena. Yleiskaavassa asuinrakentamiseen osoitettujen A2- ja A4-alueiden läheisyyteen sijoittuvat osat Etu-Viikin peltoalueesta olivat erityisen tärkeitä ruokailu- ja levähdys-alueita usealle Natura 2000 -alueen suojelun perusteena olevalle lajille. Rakennuksista ja niiden käytöstä aiheutui näille linnuille rakentamisalueen ulkopuolelle ulottuva häiriövaikutus. Peltoalue oli välittömässä yhteydessä Natura-alueeseen, ja peltoalue ja Natura-alue muodostivat asiassa esitetyn selvityksen perusteella usean Natura-alueen suojelun perusteena olevan lajin osalta yhden ekologisen kokonaisuuden. Peltoalueelle kohdistuvat vaikutukset heijastuivat siten myös varsinaiselle Natura-alueelle, minkä vuoksi myös kysymyksessä olevalle peltoalueelle kohdistuvat vaikutukset oli tullut arvioida vastaavalla tavalla kuin Natura-alueelle kohdistuvat vaikutukset.

Yleiskaavaan liittyvässä Natura-arvioinnissa peltoalueelle rakentamisen kielteisiin vaikutuksiin oli mainittu lukeutuvan peltoalueen pieneminen, alueen maisemallinen sulkeutuminen sekä rakentamisesta aiheutuva häiriö. Arvioinnissa käytetyt lintujen parimäärätiedot perustuivat Natura-tietolomakkeeseen, tietolomakkeen päivytystietoihin sekä osittain linnustoseurantatietojen koontijulkaisuun. Arvioinnissa ei ollut kuitenkaan ilmoitettu lajikohtaisia tietoja siitä, millaisia määriä lintuja esiintyy A2- ja A4-alueiden vaikutusalueilla. Arvioinnissa ei ollut myöskään kiinnitetty huomiota siihen, millä tavoin rakentamisen tehokkuus ja toteutustapa vaikuttivat lajikohtaiseen häiriövaikutusalueen laajuuteen.

Yleiskaavaan liittyvää Natura-arviointia ei edellä esitetty huomioon ottaen voitu kaikilta osin pitää asianmukaisena, eivätkä siinä esitetyt johtopäätökset merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä kaikilta osin perustuneet sellaisiin unionin tuomioistuimen

100 Asia C-461/17, *Holohan ym.*, kohta 40.

oikeuskäytännössä tarkoitettuihin täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin päätelmiin, joilla voidaan hälventää kaikenlainen tieteellinen epäily asianomaisella suunnittelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. Koska yleiskaavaratkaisun mahdollisia heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen suojelun perusteena oleviin lintulajeihin ja Natura-alueen linnustollisesti arvokkaaseen aluekokonaisuuteen ei ollut riittävästi poissuljettu, oli esitetyn selvityksen perusteella olemassa vaara, että peltoalueelle osoitetut uudet rakentamisalueet merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Natura 2000 -alueella.¹⁰¹

Arviointitarpeen syntyminen – se, onko alueen suojelutavoitteiden vaarantuminen objektiivisten seikkojen perusteella poissuljettavissa, määräytyy lähtökohtaisesti kolmella perusteella: 1) *Natura-alueen luontoarvojen* perusteella, 2) *hankkeen tai suunnitelman sisällön* perusteella ja 3) *muiden Natura-alueen luontoarvoihin vaikuttavien* hankkeiden/suunnitelmien perusteella. Merkitystä ei ole sillä, mitä aluetta hanke tai suunnitelma koskee, vaan sen vaikutuksilla Natura-luontoarvoihin.¹⁰² Nämä kaikki määräytyvät viime kädessä tapauskohtaisesti.¹⁰³

Luontodirektiivin 6 artiklan velvoitteiden tarkoituksena on varmistaa *yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa sen ennalleen saattaminen* saman direktiivin yleisemmän tavoitteen, joka on ympäristönsuojelun korkean tason takaaaminen sen nojalla suojelluilla alueilla, toteutumiseksi.¹⁰⁴ Arviointivelvollisuuden kannalta merkitystä on edellä kuvatun mukaisesti vain niillä verkostoon kuuluvan

101 Ks. välillisistä vaikutuksista myös jäljempänä käsiteltävä, tuulivoimamaakuntakaavotusta koskenut KHO 2020:53, jossa tarkastellun vaihemaakuntakaavan vaikutusten arvioinnin yhteydessä laaditun Natura-arvioinnin tarveharkinnan mukaan Porvoon tuulivoima-alueesta ei aiheutunut Söderskärin ja Långörenin saariston Natura-alueelle suoria häiriövaikutuksia. Vaikutuksia Natura-alueelle voi kuitenkin muodostua lintujen liikehtiessä suunnitellun tuulivoima-alueen ja Natura-alueen välillä ja vaikutusten oli arvioitu kohdistuvat lajeihin, jotka joko ruokailevat tuulivoima-alueilla tai joko muuttavat tai lentävät ruokailu-/lepäilyalueelle. Vaikutukset Natura-alueella esiintyviin lintuihin voivat aiheutua ruokailu-, lepäily- ja pesimähabitaattien vähenemisestä, estevaikutuksista tai populaatioiden pienenemisestä törmäyksistä johtuen.

102 Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 136; asia C-441/03 *Komissio v. Alankomaat*, kohta 23; HE 76/2022, s. 163; Suvantola – Similä 2011, s. 219, Suvantola – Similä 2024, s. 79, 82.

103 Ks. C-127/02 *Waddenzee*, kohta 48, Komissio 2019, s. 34, Pölönen 2019, s. 31.

104 Esim. asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 116; Kallio 2006, s. 9, jossa todetaan, että suotuisan suojelutason käsitteen tarkoituksena on lähtökohtaisesti luonnonsuojelutoimenpiteiden arviointi ja niiden toteuttaminen luontodirektiivissä erikseen määriteltyjen ekologisten kriteerien mukaisesti.

alueen luonnonarvoilla, jotka ovat olleet alueen valinnan perusteena.¹⁰⁵ Kulloisenkin aluetyypin (luontodirektiivin mukaiset SCI-alueet taikka lintudirektiivin¹⁰⁶ mukaiset SPA-alueet, jotka voivat olla myös esimerkiksi päällekkäisiä tai limittäisiä) osalta huomioidaan siten vain tietolomakkeessa mainitut lajit tai luontotyytit, lukuun ottamatta niitä lajeja, jotka ovat merkitty tietolomakkeessa luokkaan D (joiden merkitys alueen valinnan kannalta on todettu merkittömäksi).¹⁰⁷ Arviointitarpeen selvittämisessä merkittävien vaikutusten todennäköisyyttä tarkastellaan näiden luontoarvojen näkökulmasta. Aiheutuvien haitallisten vaikutusten todennäköinen merkittävyys riippuu siitä, mitä luonnonarvoja Natura-alueen valinnalla pyritään turvaamaan. Vaikutusten kannalta merkityksellistä on esimerkiksi se, miten mitkäkin Natura-luontoarvot alueella sijaitsevat.¹⁰⁸ Yksittäisten Natura-alueiden rajausperiaatteet saattavat poiketa toisistaan esimerkiksi niin, että jotkin alueet on rajattu tiukasti luontotyytin esiintymien mukaisesti ja toiset taas laajempina kokonaisuuksina.¹⁰⁹ Tarkastelu tapahtuu kuitenkin nimenomaan *aluekohtaisesti*.¹¹⁰ Jos maakuntakaavalla voi olla vaikutuksia useampiin Natura-alueisiin, tarkastellaan vaikutuksia jokaisen alueen osalta erikseen. Suojelun lainsäädännöllinen toteutustapa alueella voi indikoida sekä tarvittavan suojelun voimakkuutta että sellaisten toimenpiteiden luonnetta, jotka ovat omiaan heikentämään Natura-luontoarvoja, mutta heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus eivät silti ole riippuvaisia näistä erityislakien instrumenteista ja siitä, minkälaisia haitallisia vaikutuksia niillä on mahdollista ehkäistä.¹¹¹

105 HE 76/2022 vp, s. 162; Suvantola – Similä 2024, s. 77–78, 89, Pölönen 2019, s. 13. Näiden tietojen kannalta keskeinen on siis kustakin alueesta laadittu tietolomake.

106 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (kodifioitu toisinto), EUVL 26.1.2010, s. 7–25.

107 Suvantola – Similä 2024, s. 78.

108 Ks. esim. Komissio 2019, s. 29, jossa todetaan, että vaikutus, joka on merkittävä yhdellä alueella ei välttämättä ole sitä toisella ja käytetään esimerkkinä sitä, että sadan neliömetrin menetys luontotyytin alueesta voi olla merkittävä, jos kysymyksessä on harvinaisen orkidean pieni kasvupaikka, kun taas laajan aromaan kannalta vastaava menetys voi olla merkityksetön, ellei se vaikuta alueen suojelutavoitteisiin.

109 Suvantola – Similä 2024, s. 92 ja siinä viitattu.

110 Suvantola – Similä 2011, s. 230, ks. KHO 2018:121.

111 Ks. Suvantola – Similä 2011, s. 222–223. Natura-luontoarvojen suojelu on siis toteutettu monin muunnaisinkin instrumentein kuin luonnonsuojelulain nojalla. Toteutustapa käy ilmi aluetta koskevasta tietolomakkeesta. Ks. esim. KHO 2020:3, jossa kyseessä ollut Natura-alue on toteutettu pääosin ulkoilulailla ja muilta osin luonnonsuojelulain ja vesilain nojalla, mahdollisista toteuttamissääöksistä ja muista mahdollisista toteutustavoista Suvantola – Similä 2024, s. 75–77.

Vuosikirjaratkaisussa 2001:67 seutukaavaan oli otettu seututien tielinjamerkintä, joka läpäisi Natura 2000 -verkostoehdotukseen sisällytetyn kohteen. Seutukaavaa laadittaessa alustavaakaan ehdotusta Natura 2000 -verkostosta ei ollut käytettävissä. Tien rakentamisen vaikutukset nähtävillä pidetystä 1.4.1997 päivätystä kohdekuvauksesta ilmeneviin luonnonarvoihin arvioitiin laadittaessa seutukaavaa toteuttavaa tiesuunnitelmaa. Arvioinnissa, joka oli laadittu 1997, luonnonarvot oli inventoitu ja todettu, ettei tien rakentamisella ollut niitä heikentävää vaikutusta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Natura 2000 -verkostoehdotuspäätöksen asiakirja-aineistoon kuuluneen kartan mukaan kohde oli rajattu käsittämään vain vesialuetta. Kohdekuvauksen mukaan kohteen valintaperusteena oli tältä osalta, että se edusti luontotyyppiä 3210 *fennoskandian luonnontilaiset jokireitit*. Toteuttamistavaksi oli merkitty vesilaki. Laadittaessa luontoselvitys tiesuunnitelman yhteydessä kohteen lajisto ja luontotyytit oli inventoitu ja arvioitu tien rakentamisen vaikutukset niihin. Tiesuunnitelmaa laadittaessa tehdyn arvioinnin mukaan silta, joka tuli vesioikeuden päätöksen mukaan rakennettavaksi niin, ettei joen uomaa korkeankaan veden aikana kavennettu, ei vaikuttanut heikentävästi nähtävillä pidetystä ehdotuksesta ilmeneviin luonnonarvoihin. Kun luontotyytin esiintymää ei supistettu taikka sen ilmentäjälajien elinympäristöjä hävitetty, eikä yksinomaan visuaalisella haitalla ollut oikeudellista merkitystä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että arviointivelvollisuutta ei ollut.¹¹²

Ratkaisussa KHO 2008:72 ympäristölupaa oli haettu turvetuotannon harjoittamiseen noin yhden kilometrin etäisyydellä Natura 2000 -kohteen rajasta olevalla tuotantoalueella. Hankkeen kuivatusvedet oli tarkoitus johtaa noin 2,1 kilometriä pitkän laskuojan kautta Natura-kohteen alueella olevaan järveen. Järvi edusti kohteen eräänä valintaperusteena ollutta luontotyyppiä humuspitoiset järvet ja lammet (3160). Järven keskisyvyys oli vain noin 1 metri. Hakijan ilmoittama odotettavissa oleva kuormitus huomioon ottaen ei ollut ennalta objektiivisesti arvioiden pois suljettua, että suunniteltu tuotanto merkittävästi heikentäisi kohteen valintaperusteina järven osalta olleita luonnonarvoja. Turvetuotantohankkeen vaikutukset Natura-kohteen valintaperusteina olleisiin luonnonarvoihin olisi tämän vuoksi ollut arvioitava luonnon-suojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:ssä säädetyllä tavalla ennen ympäristöluvan myöntämistä.

112 Tapaus oli siis sinänsä poikkeuksellinen, että Natura-verkostoehdotusta ei vielä ollut seutukaavaa hyväksyttäessä. Varsinaisen, ”asianmukaisen” Natura-arvioinnin osalta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että Natura-arvioinnin on tapahduttava ennen hankkeen tai suunnitelman hyväksymistä, jos tällainen arviointi on tarpeen, ks. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 140–141.

Ratkaisussa KHO 10.1.2010 T 17 (Irs) kunnanhallitus oli antamallaan päätöksellä myöntänyt L Oyj:lle maa-aineslupan ottaa soraa ja hiekkaa ottamisalueelta yhteensä 900 000 m³ (vuotuinen otto 90 000 m³) muun ohella lupamääräyksen, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa naapurialuetta lähinnä oleva ottamisalueen puusto saadaan poistaa vasta sitten, kun se on kaivuun kannalta välttämätöntä. Asiassa ei ollut suoritettu luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:ssä tarkoitettua arviointi- ja lausuntomenettelyä. Hallinto-oikeus oli kunnan jäsenen valituksesta päätöksestään lähemmin ilmenevin perustein kumonnut kunnanhallituksen päätöksen luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointivelvollisuuden sivuuttamisen vuoksi ja palauttanut asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. KHO hylkäsi L Oyj:n valituksen ja jätti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen pysyväksi.

Kysymyksessä ollut kohde oli otettu Natura-verkostoon toisaalta luontodirektiivin SCI-alueena ja toisaalta lintudirektiivin mukaisena SPA-alueena. Verkostoon ottamisen perusteena oli luontodirektiivin liitteen II lajeista valtioneuvoston 20.8.1998 tekemään päätökseen liittyvän tietolomakkeen mukaan ollut liito-orava ja lintudirektiivin liitteen II lajeista yhdeksän lintulajia. Luontodirektiivin liitteen I luontotyypeistä perusteena olivat olleet muun ohella *boreaaliset luonnonmetsät*.

Maa-aineslupavalitusta oli perusteltu muun ohella sillä, että lupaharkinnassa oli jätetty huomiotta ekologisen vyöhykkeen rikkoutuminen L Oyj:n aikoessa ottaa maa-ainesten oton piiriin Natura 2000 -verkon kohteen kannalta tärkeitä aluetta, josta seurasi alueen pintavesien ohjautuminen pohjaveteen. Alueen luonnonrauhaan merkittävästi vaikuttavan ottotoiminnan vaikutusta äänimaisemaan ei ollut kartoitettu. Valituksen oli katsottava sisältävän vaatimuksen lupapäätöksen kumoamisesta myös sillä perusteella, että Natura 2000 -verkon kohteen ulkopuolella, mutta sen välittömässä läheisyydessä toteutettavasta ottamishankkeesta todennäköisesti aiheutuisi Natura-kohteen luonnonarvoille arviointivelvollisuuden perustavia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Asiassa oli laadittu L Oyj:n toimeksiannosta ottamissuunnitelman Natura-tarveselvitys, mutta asiassa ei ollut suoritettu luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettua arviointi- ja lausuntomenettelyä.

Maa-aineslupa oli myönnetty L Oyj:n suunnitelman mukaisesti siten, että suojavyöhykkeen leveys edellä mainitun Natura-alueen lähinnä ottamisaluetta olevaan osa-alueeseen nähden oli 30 metriä. Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät perusteet muutoin huomioon ottaen luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely oli, toisin kuin tarveselvityksessä oli katsottu, ollut tarpeen. Ottamislupaa ei siten, maa-aineslain 1 §:n 2 momentti huomioon ottaen, olisi tullut myöntää edellyttämättä arviointi- ja lausuntomenettelyä.

Hankkeen tai suunnitelman ominaisuudet määrittelevät tietenkin lähtökohtaisesti sen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluviin alueisiin ja niiden valinnan perusteena oleviin luontoarvoihin, samoin kuin paljolti myös näiden vaikutusten todennäköisyyden. Hankkeen tai suunnitelman sisältöön vaikuttamalla on mahdollista vaikuttaa myös sen vaikutuksiin. Tämä on olennaista erityisesti siinä tilanteessa, jossa asianmukaisen arvioinnin tuloksena todetaan hankkeen tai suunnitelman vaikuttavan kielletyllä tavalla alueen koskemattomuuteen (jolloin hanketta tai suunnitelmaa lähtökohtaisesti rajoitetaan siten, ettei kiellettyjä seurauksia aiheudu), mutta yhtä lailla esimerkiksi suunnitelman sisällöllä voidaan vaikuttaa varsinaisen arviointitarpeen syntymiseen.

Myös olemassa olevien hankkeiden muutokset voivat edellyttää Natura-arviointia, ja siten niidenkin osalta on tarvittaessa selvitettävä arviointitarpeen syntyminen. Ratkaisussa 2.4.2020 T 1511 (Irs) oli kyse paperitehtaan ympäristöluvan tarkistamisesta sen jälkeen, kun komissio oli antanut teollisuuspäästädirektiivin mukaiset parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevat päätelmät massan, paperin ja kartongin tuotantoa varten. Aluehallintovirasto oli yhtiön hakemuksen johdosta määrännyt paperitehtaan vesistöpäästöihin sisältyvälle kiintoaineelle päätelmien mukaista päästötasoa lievemmat raja-arvot. Tehtaan vesistöpäästöt kohdistuivat Natura 2000 -kohteeseen sisältyvälle vesistöalueelle. Natura-kohteen suojelun perusteena olivat muun ohella jokihelmisimpukka ja vuollejokisimpukka. Jokihelmisimpukan lisääntymisen edistämiseksi alueella oli tehty ja käynnissä useita toimenpiteitä kannan elinvoimaisuuden ja luontaisen elinkierron palauttamiseksi. Lohikalojen vaellusesteiden poistamisen jälkeen suurin uhka jokihelmisimpukalle oli joen kokonaiskiintoainevirtaama. Asiassa oli ELY-keskuksen valituksen johdosta otettava kantaa siihen, edellyttikö päätelmien mukaista päästötasoa lievemmistä raja-arvoista päättäminen luonnon-suojelulain mukaista Natura-arviointia.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että lupaviranomaisen päätös oli koskenut komission päätelmien mukaisesta kiintoaineen päästötasosta poikkeamista, minkä kannalta merkityksellistä oli arvioida tämän poikkeaman vaikutuksia. Natura-arviointia ei tällaisessa tilanteessa voitu pitää tarpeettomana pelkästään sillä perusteella, että kuormituksen tasossa ei tapahtunut merkittävää muutosta. Aikaisemman lupahakemuksen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) yhteydessä Natura-kohteeseen kohdistuvien vaikutusten arviointi oli perustunut nyt esitettyä selvästi alhaisempaan kiintoainekuormituksen tasoon. Yhtiön hakemuksen mukainen kiintoainepäästöjen lievempi raja-arvo olisi mahdollistanut yli kaksinkertaisen kiintoainekuormituksen päätelmien mukaiseen päästötasoon verrattuna. Ympäristöluvan tarkistamisen yhteydessä paperitehtaan kiintoainekuormituksen vaikutuksista Natura-kohteen simpukkakantoihin ei tästä huolimatta ollut esitetty asianmukaista selvitystä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että saadun selvityksen perusteella ei ollut voitu sulkea pois sitä, että paperitehtaan kiintoainepäästöt ja lupapäätöksessä päästöjen osalta määrätyt päätelmien mukaisia päästöta-soja lievemmat raja-arvot tarkasteltuna yhdessä muun kuormituksen kanssa vaikuttivat merkittävästi heikentävästi Natura-kohteen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Aluehallintoviraston ei olisi tullut päättää tehtaan ympäristöluvan määräysten tarkistamisesta ennen kuin luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:n mukainen Natura-arviointi oli suoritettu. Hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset kumottiin ja asia palautettiin aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hankkeen ominaisuuksista ja erityisesti muutoksista olevaan tilanteeseen nähden oli kyse myös ratkaisussa KHO 2006:101, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että toiminnassa olevan, Natura 2000 -alueen ulkopuolella usean kilometrin päässä sijaitsevan voimalaitoksen ilmaan johdettavien rikki- ja typpipäästöjen vaikutukset Natura 2000 -kohteeseen oli ennen luvan myöntämistä arvioitava asianmukaisesti, jollei objektiivisesti arvioiden ollut poissuljettua, että ne vaikuttivat kyseiseen kohteeseen merkittävästi yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa. Laitoksesta lähimmillään noin 3,5 kilometrin päässä oleva Natura 2000 -alue oli sisällytetty verkostoon sekä luontodirektiivissä tarkoitettuna SCI-alueena että lintudirektiivissä tarkoitettuna SPA-alueena. Kyseessä oleva voimalaitos oli suurin yksittäinen rikkidioksidin ja typen oksidien päästölähde Turun ja Naantalinseudulla. Laitoksen päästöt eivät kuitenkaan lupamääräykset ja ennustettu käyntiaika huomioon ottaen ainakaan merkittävästi lisääntyneet aikaisempaan verrattuna. Laitoksen piippujen korkeudet olivat 134 ja 82 metriä. Yhden kattilan käytön lisäämisellä oli korvattu toisen laitoksen käytöstä poistumisesta johtuvaa energiantuotantoa. Ympäristöluvalla sallittu voimalaitoksen rikki- ja typpipäästöjen synnyttämä kuormituslisäys Natura-alueella oli ennalta arvioiden niin vähäinen, että merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen alueen suojelun perusteena oleville luonnonarvoille oli ennalta varautumisen periaatekin huomioon ottaen poissuljettu.

Arviointivelvollisuuden syntymiseen vaikuttaa kuitenkin hankkeen tai suunnitelman omien vaikutusten ohella myös sen ja muiden hankkeiden kumuloituvat yhteisvaikutukset.¹¹³ Yhteisvaikutuksiin vaikuttaminen puolestaan on hankkeiden osalta usein mahdotonta, mutta maakuntakaavan kaltaisten suunnitelmien osalta on tunnistettava kahdenlaisia yhteisvaikutuksia: maakuntakaavan mukaisen maankäytön (aluevaraukset ja kaavamääräykset) yhteisvaikutukset (jolloin ne kuitenkin ovat viime kädessä kyseisen *suunnitelman vaikutuksia*) ja toisaalta maakuntakaavan ja sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien yhteisvaikutukset, jotka eivät ole

113 Suvantola – Similä 2024, s. 91.

maakuntakaavaan perustuvia tai siitä riippuvaisia. Yhteisvaikutuksista voidaan siis puhua kahdessa eri merkityksessä, luontodirektiivin 6 artiklan ja LSL 35 §:n viitattaessa yhteisvaikutuksiin nimenomaan jälkimmäisessä merkityksessä (koska suunnitelman vaikutukset ovat suunnitelmien vaikutuksia). Arviointitarvetta arvioitaessa esimerkiksi maakuntakaavoitusta koskevassa oikeuskäytännössä viitataan taas useimmiten nimenomaan yksittäisen kaavan eri aluevarausten yhteisvaikutuksiin.¹¹⁴ Ero on käsitteellinen, mutta tärkeä tunnistaa. Natura-arviointikynnys voi ylittyä joissain tapauksissa myös useamman maakuntakaavan yhteisvaikutusten perusteella.¹¹⁵

Yksittäisen kaavan sisällön Natura-yhteisvaikutuksista oli kysymys kolmen kunnan yhteistä yleiskaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:60, jossa tarkastellun kaavan tarkoituksena oli mahdollistaa asuntojen rakentaminen noin 80 000–100 000 uudelle asukkaalle ja noin 15 000–40 000 uutta työpaikkaa kaava-alueella. Kaavassa osoitetut uudet rakentamisalueet muodostivat rannikon suuntaisen taajamarakenteen, joka sijoittui osin Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen välittömään läheisyyteen. Kaavasta oli laadittu Natura-arviointi, jonka asianmukaisuudesta ratkaisussa oli kyse.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yleiskaavaa laadittaessa oli tullut erityisesti selvittää kaavan toteuttamisesta Natura-alueelle kohdistuvat yhteisvaikutukset. Yhteisvaikutusten kattavan tarkastelun merkitystä korostivat kaavaratkaisun tarkoittaman maankäyttömuutoksen merkittävyys ja laaja-alaisuus sekä lisäksi se, että yhteinen yleiskaava muodosti viimeisen suunnittelutason, jolla koko alueelle osoitetun maankäytön yhteisvaikutuksia oli mahdollista kattavasti arvioida. Kaava-alue ja siten myös yleiskaavaa toteuttava jatkosuunnittelu jakautuivat kolmen eri kunnan alueelle, eikä kattava yhteisvaikutusten arviointi enää alueen osayleiskaava- tai asemakaavatasoisessa suunnittelussa ollut mahdollista.

Natura-alueelle kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa oli tässä tapauksessa tullut ottaa huomioon yleiskaavassa osoitettujen uusien rakentamisalueiden ohella myös Natura-alueeseen rajautuva pinta-alaltaan 2,8 neliökilometrin suuruinen yleiskaavassa selvitysalueeksi osoitettu alue. Selvitysalueita koskevan kaavamääräyksen mukaan alueella oli selvitysalueeseen rajautuvan Natura-alueen suojelun perusteena olevia luontoarvoja. Alueen maankäyttö ja tarvittavat suojelualueet ratkaistiin tarkemmassa suunnittelussa.

114 Ks. esim. KHO 2020:53 ja KHO 2016:14.

115 Ks. esim. jäljempänä käsitelty KHO 2020:53, jossa tällaisilla vaikutuksilla ei kuitenkaan ollut asiassa merkitystä.

Selvitysaluetta koskeva merkintä ja siihen liittyvät kaavamääräykset eivät edellyttäneet alueen säilyttämistä nykyisellään, mikä oli ollut laaditun Natura-arvioinnin lähtökohtana, vaan kaavamerkintä merkitsi ainoastaan alueen maankäytön ratkaisemisen siirtymistä yleiskaavaan nähden erilliseen tarkempaan suunnitteluun. Tästä aiheutui yleiskaavan vaikutusten arviointiin ja erityisesti kaavan toteuttamisesta Natura-alueelle kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevaan arviointiin epävarmuutta, jota ei voitu pitää merkitykseltään vähäisenä. Tämän epävarmuuden merkitystä lisäsi erityisesti se, että kolmen eri kunnan alueelle jakautuneen kaava-alueen kattava yhteisvaikutusten arviointi ei ollut enää alueen osayleiskaava- tai asemakaavatasoisessa suunnittelussa mahdollista. Selvitysalueen maankäyttöratkaisun siirtäminen tarkempaan suunnitteluun aiheutti lisäksi epävarmuutta Natura-alueelle kohdistuvien haitallisten vaikutusten lieventämiseen liittyvien toimenpiteiden toteutumiseen ja riittävyyteen.

Yleiskaavaan liittyvää Natura-arviointia ei erityisesti kaavan toteuttamisesta aiheutuvien yhteisvaikutusten arviointiin liittyvät epävarmuustekijät huomioon ottaen voitu pitää riittävänä, eivätkä siinä esitetyt johtopäätökset merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä kaikilta osin perustuneet sellaisiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuihin täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin päätelmiin, joilla voitiin hälventää kaikenlainen tieteellinen epäily asianomaisella suunnittelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. Koska yleiskaavaratkaisun mahdollisia heikentäviä vaikutuksia erityisesti Natura-alueen suojelun perusteena oleviin lintulajeihin ja Natura-alueen linnustollisesti arvokkaaseen aluekokonaisuuteen ei ollut riittävästi poissuljettu, oli esitetyn selvityksen perusteella olemassa vaara, että yleiskaavassa Natura-alueen läheisyyteen osoitettu uusi maankäyttö ja kaavaratkaisun mahdollistama alueen asukasmäärän voimakas lisäntyminen yleiskaavaratkaisuun sisältyvistä lieventämistoimenpiteistä huolimatta merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Natura 2000 -alueella.

Natura 2000 -säännöksissä viitatuilla yhteisvaikutuksilla viitataan siis kuitenkin lähtökohtaisesti samanaikaisesti suunnitteilla oleviin muihin hankkeisiin ja suunnitelmiin. Tällaisia ovat 1) hyväksymisvaiheessa olevat hankkeet ja suunnitelmat, 2) jo hyväksytyt hankkeet ja suunnitelmat, joita ei ole vielä toteutettu ja komission ohjeen mukaan myös 3) sellaiset hankkeet, jotka eivät ole vielä hyväksymisvaiheessa, mutta siinä määrin selvillä, että niiden vaikutuksista voidaan tehdä päätelmiä ja niiden toteutuminen on todennäköistä. Tällaisia lienevät ainakin esimerkiksi nähtäville asetetut kaavaehdotukset. Jo toteutetut hankkeet eivät kuulu ”yhteisvaikutusten” käsitteeseen, vaan niiden vaikutukset tulevat huomioiduksi osana vaikutusten arvioinnin ”lähtötilannetta”. Yhteisvaikutusten osalta ei oteta

huomioon pelkästään keskenään samanlaisia hankkeita, merkitys riippuu niiden vaikutuksista Natura-luontoarvoihin (jotka sinänsä vaihtelevat suunnitelma- ja hankekohtaisesti).¹¹⁶

Yhteisvaikutukset ja muiden hankkeiden ja suunnitelmien valmiusaste olivat esillä muun muassa Vuosaaren satamahankkeeseen liittynyttä yleiskaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2004:26. Kyseisessä yleiskaavassa oli muun ohella osoitettu liikenneväylämerkinnät kaa-va-alueen kaakkoispuolelle suunnitellun sataman edellyttämille tie- ja rautatieyhteyksille. Mainittujen liikenneväylien linjaukset puheena olevalla kaava-alueella kulkivat osittain Suomen Natura 2000 -verkostoehdotukseen sisällytetyn, neljästä erillisestä osa-alueesta muodostuvan kohteen yhden osa-alueen kautta. Asiassa oli luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin säännösten perusteella ratkaistava, heikensikö satamahanke kokonaisuutena ja tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi edellä mainittu kohde oli ehdotettu ja ilmoitettu komissiolle sisällytettäväksi Natura 2000 -verkostoon. Satamahankkokonaisuutta koskeva luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:n ja 66 §:n 1 momentin mukainen arviointi- ja lausuntomenettely oli suoritettu satamaa ja sen maaliikenneyhteyksiä koskeneen seutukaava-asian yhteydessä. Kohteeseen kuuluvan toisen osa-alueen läheisyyteen suunniteltua kauppakeskusta koskeneet kaavoitushankkeet eivät korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olleet satamaa ja sen maaliikenneyhteyksiä koskenutta seutukaava-asiaa käsiteltäessä sellaisia valmiita suunnitelmia, joiden vaikutuksia olisi tullut arvioida yhdessä satamahankkokonaisuuden kanssa. Asia oli jossain määrin poikkeuksellinen, sillä käsiteltävänä ollut kauppakeskushanke oli kaavoituksen osalta vastatulessa, sen maakuntakaavamerkintä oli kumottu vahvistamismenettelyssä (jonka ratkaisun KHO piti voimassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:60) ja kauppakeskusta koskevasta asemakaavasta (joka hyväksyttiin neljä päivää vuosikirjaratkaisun 2003:60 antamisen jälkeen) oli valittu hallinto-oikeuteen. Tällä lienee ollut merkitystä ratkaisun kannalta.

116 Komissio 2019, s. 28–29, Suvantola – Similä 2011, s. 225, jotka viittaavat tarkastelun samankaltaisuuteen vesioikeudellisen resipienttiperiaatteen kanssa, jonka mukaisesti tietyn toiminnan vaikutukset huomioidaan nimenomaan kulloisissakin olosuhteissa siten, että niin muut kuormittavat tekijät kuin ympäristön (tässä tapauksessa Natura-luontoarvojen) kyky sietää kuormitusta huomioidaan.

Komission menetelmäohjeessa todetaan, että hankkeen tai suunnitelman vaikutus-tekijöitä tarkasteltaessa sen kaikki vaiheet, mukaan lukien rakentaminen, käyttö ja käytöstä poisto, tulee huomioida.¹¹⁷ Ohjeessa on edelleen annettu esimerkkejä arviointitarvetta koskevassa selvityksessä huomioon otettavista osatekijöistä, joiksi on mainittu hankkeen tai suunnitelman:

- koko (esimerkiksi suhteessa suoraan maankäyttöön);
- kokonaisvaikutusalue, mukaan lukien välillisten vaikutusten (esimerkiksi melu, sameus tai tärinä) vaikutusalue;
- ympäristön fyysiset muutokset (esimerkiksi joenuomien tai muiden vesistöjen morfologian ja metsäpeitteen tiheyden muutokset);
- muutokset olemassa olevan paineen voimakkuudessa (esimerkiksi melun, saastumisen tai liikenteen lisääntyminen);
- resurssitarpeet (esimerkiksi vedenotto ja mineraalien louhinta);
- päästöt (esimerkiksi typpilaskeumat) ja jätteet (ja se, hävitetäänkö ne maahan, veteen vai ilmaan);
- kuljetustarpeet (esimerkiksi kulkutiet);
- muun muassa rakentamisen, käytön ja käytöstä poiston kesto;
- ajalliset näkökohdat (suunnitelman tai hankkeen eri vaiheiden ajoitus);
- etäisyys Natura 2000 -alueista ja erityisesti niiden tunnusomaisista piirteistä;
- muiden hankkeiden ja suunnitelmien aiheuttamat kumulatiiviset vaikutukset.¹¹⁸

Maakuntakaavoituksen yhteydessä on kuitenkin huomioitava sen myös seuraavissa jaksoissa kuvatut erityispiirteet Natura-sääntelyn mukaisena suunnitelmana. Esimerkiksi yllä kuvattujen tekijöiden osalta maakuntakaava laaditaan tyypillisesti sel-laisessa vaiheessa ja niin yleispiirteisenä suunnitelmana, että mainitut seikat ovat vain joiltakin osin tiedossa.

117 Komissio 2021, s. 9.

118 Komissio 2021, s. 9.

4 Arviointivelvollisuus maakuntakaavainstrumentin näkökulmasta

4.1 Maakuntakaavan joustavuus ja välillisuus ja Natura-arviointi

Maakuntakaavoitukseen liittyy erityispiirteitä Natura-arviointivelvollisuuden ja arviointikynnyksen näkökulmasta. Näitä on tuotu jo edellä esiin, mutta niitä on syytä käsitellä täsmällisemmin nimenomaan Natura 2000 -sääntelyn valossa. Ensimmäinen näistä piirteistä on maakuntakaavan yleispiirteisyys ja sen välillisuus suhteessa konkreettisten hankkeiden toteuttamiseen. Paitsi että konkreettisten, mittakaavaltaan maakunnallisten hankkeiden toteutuminen edellyttää omia lupamenettelyjään, ne edellyttävät suomalaisessa maankäytön suunnittelujärjestelmässä yleensä – ja esimerkiksi tuulivoimahankkeiden osalta säännönmukaisesti – myös maakuntakaavaa yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua. Muiden kuin rakentamistoi-
menpiteitä merkitsevien hankkeiden osalta, jollaisia voivat olla esimerkiksi monet luonnonvarojen käyttöä koskevat hankkeet, yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ei välttämättä tarvita. Tällöinkin maakuntakaavassa osoitettava uusi maankäyttötapa edellyttää yleensä viranomaishyväksyntää esimerkiksi hallinnollisten lupien muodossa, joiden eri sektorilakien mukaisiin lupaedellytyksiin useimmiten – ja kunkin sektorilain mukaan vaihtelevilla tavoin – sisältyy voimassa olevien kaavojen huomioon ottaminen ainakin joiltakin osin.¹¹⁹ Tällaisia toimintoja, joiden osalta Natura 2000 -verkostoon liittyvä heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus voivat tietenkin niin ikään tulla kyseeseen, maakuntakaava ohjaa vaihtelevasti ja tyypillisesti jokseenkin rajallisesti.¹²⁰ Maakuntakaavan oikeudellinen merkitys eri tyyppisten hankkeiden kannalta voi siis olla erilainen.

119 Ks. esim. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan merkitystä ympäristölupaharkinnassa koskenut KHO 2010:32.

120 Ks. kaavoituksen ja sektorilakien rooleista ja suhteista ekologisen kytkeytyvyyden ja luonnon monimuotoisuuden hallinnassa esim. Hautamäki, Ranja – Heinilä, Aleksi – Moilanen, Atte – Rajaniemi, Juho: Ekologinen kytkeytyvyys ja luonnon monimuotoisuus alueidenkäytön suunnittelussa. Tietokooste. Suomalainen tiedeakatemia 2024. (<https://acadsci.fi/wp-content/uploads/2024/03/Ekologinen-kytkeytyvyys-ja-luonnon-monomuotoisuus-2024.pdf>, haettu 21.9.2024), erit. s. 40–53.

Komission tulkintaohjeessa on tunnistettu vaikutuksiltaan välillisten suunnitelmien olemassaolo. Tulkintaohjeen mukaan

”Luontodirektiivin kannalta erityisen olennaisia ovat luonnollisesti maankäyttöön ja aluesuunnitteluun liittyvät suunnitelmat. Joillakin suunnitelmilla on maankäyttöön suoria oikeudellisia vaikutuksia, toisilla vain välillisiä. Esimerkiksi alueellisia tai maantieteellisesti laajoja alueiden käyttösuunnitelmia ei useinkaan sovelleta suoraan, vaan ne muodostavat perustan yksityiskohtaisemmille suunnitelmille tai toimivat kehyksenä kehittämisluvulle, joilla puolestaan on suoria oikeudellisia vaikutuksia. Kummankin tyyppisten maankäyttösuunnitelmien olisi katsottava kuuluvan 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan siltä osin kuin ne ovat omiaan vaikuttamaan merkittävästi Natura 2000 -alueisiin.” Ohjeessa todetaan toisaalta myös, että jos ”suunnitelma sisältää yleisellä tasolla yhden tai useamman yksittäisen hankkeen, joista ei kuitenkaan esitetä yksityiskohtia, suunnitelmasta tehty arvio ei vapauta yksittäisiä hankkeita 6 artiklan 3 kohdan mukaisista arviointivaatimuksista myöhemmässä vaiheessa, jolloin niistä on saatu enemmän tietoa.”¹²¹

Tulkintaohjeessa kuitenkin tarkastellaan tämän luonteisia välillisiä vaikutuksia omaavia suunnitelmia vain siitä näkökulmasta, ovatko ne arviointisääntelyn soveltamisalaan kuuluvia suunnitelmia (ovat), ei niihin liittyvien mahdollisten, esimerkiksi arviointikynnyksen ylittymiseen liittyvien erityiskysymysten näkökulmasta. On kuitenkin selvää, että suunnitelmat, jotka mahdollistavat monenlaiset ratkaisut ja toteutuvat vasta yksityiskohtaisempien maankäyttösuunnitelmien ja niihin perustuvien hallintolupien välityksellä, ovat luonteeltaan ja myös esimerkiksi ”todennäköisten merkittävien” vaikutusten syntymisen arvioinnin kannalta väistämättä erilaisia suhteessa yksityiskohtaisempiin suunnitelmiin, joihin esimerkiksi tuulivoimahankkeiden toteuttaminen perustuu. Vaikka tuulivoimahankkeita on mahdollista ohjata suoraan yleiskaavalla, on tällaisen kaavan täytettävä sisältönsä yksityiskohtaisuuden ja oikeusvaikutusten osalta tietyt täsmällisyysvaatimukset.¹²²

121 Komissio 2019, s. 26.

122 Ks. MRL 77 a ja b §. Toisaalta yksityiskohtaistenkin kaavojen toteuttamiseen liittyy erilaisia poikkeamismahdollisuuksia. Arviointikynnys saattaa tällaisissakin menettelyissä periaatteessa ylittyä, jos esimerkiksi nimenomaan suunnitelman mukaisella tuulivoimaloiden sijoittelulla on pyritty ehkäisemään todennäköiset merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-luontoarvoihin. Ks. esim. tuulivoimakaavoista tehdyistä poikkeamispäätöksistä KHO 2023:59 ja KHO 2023:124, Natura-arvioinnin tarpeesta suunnittelutarveratkaisun yhteydessä KHO 2008:29.

Komission menetelmäohjeessa on tämän kysymyksen osalta tuotu esiin, että suunnitelmien osalta voi olla vaikeaa arvioida kaikkien yksittäisiin alueisiin kohdistuvien mahdollisten vaikutusten laajuutta ja merkittävyyttä riippuen *suunnitelman eri näkökohtien ja osien määrittelyn tasosta ja yksityiskohdista*. Natura 2000 -alueeseen kohdistuvien merkittävien vaikutusten todennäköisyyttä voidaan kuitenkin vielä arvioida esimerkiksi suunnitelman tai hankkeen tyypin ja mahdollisen vaikutusalueen perusteella. Menetelmäohjeen mukaan suunnitelmille ”on sen vuoksi tehtävä riittävän tarkka (sitä, ettei perusteltua epäilystä ole) selvitys ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti, jotta vältetään sellaisten osien tai toimien poissulkeminen, joilla voi olla vaikutuksia Natura 2000 -alueeseen.”¹²³ Tällä viitattaneen erityisesti siihen, että esimerkiksi maakuntakaavan osalta otetaan huomioon kaikki relevantti maankäyttö kaavan mahdollisia Natura-vaikutuksia tarkasteltaessa. Suunnitelman joustavuuden ja yleispiirteisyyden arviointivelvollisuutta koskevien säännösten tulokinnalle asettamaa haastetta tämä ei kuitenkaan auta ratkaisemaan.

Asianmukaiseen eli varsinaiseen Natura-arviointiin liittyen jossain määrin tämänkaltaisia tilanteita on joskus käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tällöin on siis kuitenkin kyse lähtökohtaisesti eri säännösten – asianmukaiselle arvioinnille asetettavien vaatimusten – soveltamisesta eikä arviointitarpeen selvittämisestä (onko hankkeella/suunnitelmalla todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin).¹²⁴ Ja kun kyse on samalla myöhemmästä vaiheesta luontodirektiivin 6 artiklan muodostamassa järjestelmässä, analogialla on rajoitteensa. Toisaalta analogiaa puoltaa se, että kyse on viime kädessä kokonaisuutena tarkasteltavasta sääntelystä, jolla on sama päätavoite: ehkäistä Natura-luontoarvoihin kohdistuvat haitalliset vaikutukset.

Tapauksessa *Holohan ym.* unionin tuomioistuimelle esitettyssä ennakkoratkaisupyyntöä kysyttiin muun muassa, onko luontodirektiivin tavoitteiden saavuttamisen kanssa yhteensopivaa se, että rakennusvaiheen yksityiskohdista (kuten rakennuskompleksin sijoituspaikasta ja kuljetusreiteistä) voidaan päättää vasta luvan saamisen jälkeen tehtävässä päätöksessä. Tähän kysymykseen vastatessaan unionin tuomioistuin totesi muun muassa, että toimivaltainen viranomainen voi antaa luvan suunnitelmalle tai hankkeelle, jossa jätetään hankkeen toteuttajan myöhemmin vapaasti määritettäväksi tietyt rakentamisvaiheeseen liittyvät parametrit, joita ovat esimerkiksi rakennuskompleksin sijoituspaikka ja kuljetusreitit, vain siinä tapauksessa, että on varmaa, että luvassa vahvistetaan riittävän tiukat ehdot, joilla taataan se, että kyseillä parametreilla ei vaikuteta alueen koskemattomuuteen.¹²⁵

¹²³ Komissio 2021, s. 13–14.

¹²⁴ Ks. arviointitarvetta koskevan selvityksen ja asianmukaisen arvioinnin eroista esim. Komissio 2021, s. 8.

¹²⁵ Asia C-461/17, *Holohan ym.*, kohta 47.

Muutokset ovat näin mahdollisia – asianmukaisen arvioinnin jälkeen – vain, mikäli sitovasti varmistutaan siitä, että hankkeen muuttuminen tai täsmentyminen ei aiheuta kiellettyjä vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Ratkaisun on sanottu ilmentävän tiettyä joustavuutta, koska sen vaihtoehtona olisi tiukka varovaisuusperiaatteen nojaava tulkinta, jonka mukaan arviointia ei voitaisi pitää asianmukaisena, ennen kuin sen kaikki parametrit olisivat selvillä.¹²⁶ Maakuntakaavoituksen näkökulmasta tämä toisaalta merkitsisi kaiketi, ettei asianmukaista arviointia olisi maakuntakaavoitusvaiheessa oikeastaan edes mahdollista tehdä, ellei kyse olisi kaavoituksesta, joka tapahtuu tosiasiallisesti hankkeen yksityiskohtaisen suunnittelun rinnalla. Joka tapauksessa siitä käy ilmi, että myöhempiä vaiheita varten asetettavilla oikeudellisilla reunaehdoilla on merkitystä luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun viranomaishyväksynnän kannalta.

Maakuntakaavoituksen luonteisessa suunnittelussa on kuitenkin kyse siitä, että suunnitelmat ja hankkeet nimenomaan täsmentyvät ja muuttuvat huomattavastikin suunnittelun myöhemmissä vaiheissa (joita on tyypillisesti useita).¹²⁷ Kaavan mukaisen maankäytön lopulliset parametrit ovat aina väistämättä auki, eikä niitä maakuntakaavan järjestelmän mukainen tehtävä huomioiden ole yleisesti ottaen edes lähtökohtaisesti *sallittua* määritellä maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa tulisi siten kahden eri sääntelysektorin vaatimusten vaikutuksesta yhtäältä kyetä ”objektiivisesti arvioituna poissulkemaan” merkittävien haitallisten vaikutusten todennäköisyys, jotta Natura-arviointikynnys ei ylity, toisaalta jättää siinä osoitetun maankäytön parametrit muun muassa yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ratkaistaviksi. Kaava ei ohjausvaikutuksensa joustavuuden vuoksi edes pysty ohjaamaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tehtäviä ratkaisuja kuin rajallisesti, sillä monenlaiset maakuntakaavan tavoitteet ja ratkaisut toteuttavat vaihtoehdot ovat yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa mahdollisia, ja maakuntakaavan tulee lähtökohtaisesti tulee jättää tilaa paikallisille ratkaisuille (käytännössä liikku-mavara esimerkiksi valtakunnallisten intressien toteuttamiselle vaihtelee tilanteesta riippuen).

Edellä on jo tuotu esiin, että tämä väljyys ja siitä seuraava tietynlainen epävarmuus ei ole luonteeltaan sellaista epävarmuutta, joka laskisi muun muassa varovaisuusperiaatteen vaikutuksesta arviointikynnystä. Toisenlainen tulkinta merkitsisi

¹²⁶ Pölönen 2019, s. 19.

¹²⁷ Suunnitelmat saattavat elää myös varsin myöhäisessä vaiheessa hankkeiden toteuttamista, ks. edellä viitattujen poikkeamisasioiden ohella aloituskokouksessa rakennuslupapöytäkirjaksiin nähden sallittua poikkeamista koskenut KHO 2023:67 ja KHO 2020:73, jossa oli kyse siitä, oliko rakennusluvassa rakennettavien tuulivoimaloiden ominaisuudet esitetty rakennuslupahakemuksessa riittävän tarkasti.

käytännössä, että maakuntakaavoituksessa tulisi tarkastella kaikkien sen nojalla mahdollisten toteutusvaihtoehtojen vaikutuksia, jotta merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-luontoarvoihin voitaisiin poissulkea. Maakuntakaavan sisällön ja ohjausvaikutuksen väljyyden vuoksi tällaista jokaista teoriassa mahdollista hanketta koskevaa poissuljentaa ei voida tehdä. Maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei lähtökohtaisesti edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavassa.¹²⁸

Maakuntakaavan oikeudellinen joustavuus ja sen toteutumisen välillisuus aiheuttavatkin väistämättä tietyn jännitteen Natura-sääntelyn lähtökohtien kanssa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä arvioinnin ajankohdasta on todettu, että arviointi on lähtökohtaisesti suoritettava heti, kun kaikki vaikutukset, joita kyseisellä hankkeella todennäköisesti on suojeltuun alueeseen, ovat riittävästi tunnistettavissa.¹²⁹ Vaikutukset ovat käytännössä sitä paremmin tunnistettavissa, mitä konkreettisempia hankkeet tai suunnitelmat ovat. Arvioinnin ajalliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyen on myös sanottu, että varsinaisen arvioinnin tekeminen on mielekästä vain, jos hankkeen toteutuksen muut edellytykset ovat olemassa merkiten, että ainakin alustavasti on selvitetty hankkeeseen soveltuvan sääntelyn sektorilakien mukaisten edellytysten täyttyminen.¹³⁰ Maakuntakaavoituksen yhteydessä ei kuitenkaan ole välttämättä alustavastikaan mahdollista arvioida esimerkiksi tuulivoiman vaikutusperusteisesti mahdollisesti edellyttämän ympäristöluvan edellytysten täyttymistä, koska kaavan yleispiirteisyydestä ja ohjausvaikutuksen joustavuudesta johtuen ei ole mahdollista arvioida edes ympäristöluvan tarvetta tilanteessa, jossa voimaloiden lukumäärä ja sijainti ratkaistaan vasta yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.¹³¹ Kaavojen ohella myös lainsäädäntö esimerkiksi luvantarvekynnysten ja lupaedellytysten osalta voi muuttua, ja viime kädessä toimivalta tietyn luvan myöntämisen edellytysten osalta on lupaviranomaisella, jossa vaiheessa vasta voidaan edellyttää riittävän täsmällisiä suunnitelmia ja selvityksiä luvan myöntämiseksi.

128 Ks. esim. jäljempänä käsiteltävä KHO 2020:53.

129 Asia C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL ja Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, kohta 143.

130 Ks. Suvantola – Similä 2011, s. 217. Jos muun lain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, Natura-arviointi on tehty käytännössä turhaan. Muiden lupaehtojen harkinta on näin ensisijaista, ja tämä näkyy myös nykyisessä luonnonsuojelulaissa, jonka 39.2 §:ssä viitataan nimenomaan muutoin lainsäädännössä säädetty edellytykset täyttäviin hankkeisiin ja suunnitelmiin. Ks. säännöksestä Suvantola – Similä 2024, s. 99.

131 Ks. tuulivoimaloiden ympäristöluvan tarpeen arvioinnista ja sen edellyttämien suunnitelmien ja selvitysten yksityiskohtaisuudesta esim. KHO 2016:13.

Arviointitarvetta koskevan selvityksen osalta onkin toisaalta komission menetelmäohjeissa korostettu selvityksen tekemistä nimenomaan varhaisessa vaiheessa eli ”yleensä ennen kuin kaikki suunnitelman tai hankkeen yksityiskohdat on vahvistettu ja esimerkiksi silloin, kun hankkeen sijainti ja yleinen luonne ovat tiedossa, mutta suunnitteluprosessia ei ole vielä aloitettu.” Tällä nähdään olevan etuja esimerkiksi myöhempien viivästysten ja lisäkustannusten riskien vähentämisessä, eri tahojen varhaisen vuorovaikutuksen edistämässä, ennakoitavuuden parantamisessa ja Natura-verkostoon sisältyvien luontoarvojen ja hankkeen tai suunnitelman ja sen parametrien yhteensovittamisessa. Toisaalta menetelmäohjeessa todetaan yhtä lailla myös, että varhaisessa vaiheessa tehtävä selvitys merkitsee myös sitä, että selvitystä voi olla tarpeen tarkastella uudelleen myöhemmässä vaiheessa, kun suunnitelmasta tai hankkeesta saadaan tarkempia tietoja.¹³² Asianmukaisen arvioinnin tarpeen kannalta on siten korostettu riittävän yksityiskohtaista tietoa hankkeesta, arviointitarvetta koskevan selvityksen osalta varhaista vaihetta. Maakuntakaavoitus onkin tyypillisesti nimenomaan tällainen varhainen vaihe, jolloin edellä sanotun perusteella sitä voitaisiin ajatella sopivaksi arviointitarvetta koskevan selvityksen tekemiseksi. Tämäkään ei kuitenkaan ratkaise kaavan väljyyden ja riittävän yksityiskohtaisen tiedon jännitettä, sillä arviointitarvetta koskevan selvityksen tehtävänä on nimenomaan ratkaista se, onko varsinainen asianmukainen arviointi tehtävä, ja jos selvityksen johtopäätös on, että merkittäviä haitallisia vaikutuksia ei voida poissulkea, arviointi tehdään, oli kyse kuinka varhaisesta vaiheesta suunnittelua tahansa. On siten ristiriitainen ajatus, että arviointitarvetta koskeva selvitys tehtäisiin varhaisessa vaiheessa ja varsinainen arviointi vasta yksityiskohtien ollessa riittävästi selvillä. Arviointitarvetta koskevan selvityksen tekemisessä ei myöskään ole kyse siitä, onko sen tekeminen tarkoituksenmukaista, vaan arviointitarve selvitetään puhtaasti oikeudellisten näkökohtien perusteella aina, kun kyse on Natura-säännösten tarkoittamista hankkeista ja suunnitelmista ja haitalliset vaikutukset Natura-arvoihin ovat mahdollisia.

Tavanomaisissa maakuntakaavoitustilanteissa asiaa on väistämättä tarkasteltava toisin kuin konkreettisten hankkeiden yhteydessä. Natura-sääntelyn lähtökohta on siis se, että heikentäminen vältetään, toisaalta lopullinen asianmukainen arviointi on ylipäätään mahdollista tehdä vasta kun hankkeen tai suunnitelman parametrit ovat riittävästi selvillä. Näistä lähtökohdista voidaan sanoa, että maakuntakaavoitus ei tavallisesti ole ensisijainen ja tarkoituksenmukainen suunnittelun taso ja vaihe, jolla Natura-arviointi tulee tehtäväksi ja jos tulee, arviointi on yleensä tehtävä uudelleen siinä vaiheessa, kun hankkeiden sisältö on riittävässä määrin täsmentynyt. Sanottu ei tarkoita, että arviointi *aina* sijoittuisi tästä syystä maakuntakaavoitusta

132 Komissio 2021, s. 7.

myöhempään vaiheeseen. Arviointivelvollisuus syntyy aina suoraan voimassa olevan oikeuden nojalla siinä vaiheessa, kun merkittävät vaikutukset, joita kyseisellä hankkeella todennäköisesti on heikentämiskiellon piirissä oleviin luontoarvoihin, ovat riittävästi tunnistettavissa. Arviointia ei ole tällaisessa tilanteessa myöskään mahdollista esimerkiksi kaavamääräyksen siirtää yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tehtäväksi. Mikäli arviointikynnys ylittyy, arviointi on tehtävä, oli se tarkoituksenmukaista tai ei.

Maakuntakaavaa koskeneessa ratkaisussa KHO 20.3.2008 T 591 (Irs) korkein hallinto-oikeus totesi, että luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:n 1 momentin säännös edellytti vaikutusten arvioimista, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentäisi Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn kohteen niitä luontoarvoja, joiden suojelemiseksi alue oli sisällytetty verkostoon. Maakuntakaava oli sinänsä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu suunnitelma. Jos maakuntakaavan aluevarauksessa tai kaavamerkinnässä edellytetyn maankäytön tai sen eri vaihtoehtojen toteuttamisen vaikutukset Natura 2000 -verkoston kohteeseen olivat siten täsmentyneet, että arviointi oli mahdollista suorittaa, vaikutusarviointi oli tehtävä ennen maakuntakaavan hyväksymistä ja vahvistamista. Tällaisessa tapauksessa ei ollut riittävää, että kaavamääräyksellä vaikutusarviointi määrättiin tehtäväksi yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä.¹³³

Valtatien 12 parantamisvaihtoehdot Kirkkojärven kohdalla olivat tien sijainnin ja Natura 2000 -kohteen läheisyyden vuoksi poikkeuksellisen rajatut.¹³⁴ Vaikka maakuntakaavan laatimisen yhteydessä oli selvitetty tien parantamisen vaihtoehtoja ja myös otettu kantaa näiden vaihtoehtojen vaikutuksiin, asiakirjoihin ei sisällynyt luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa edellytettyä arviointia maakuntakaavan vaikutuksista kohteen suojelun perusteena oleviin luontotyyppeihin ja lajeihin. Tämän vuoksi maakuntakaavan hyväksymispäätös oli kysymyksessä olevilta osin lainvastainen.

133 Kaavaselostuksessa oli todettu, että tien merkittävä parantaminen voi heikentää alueen Natura-arvoja, minkä vuoksi tien parantamisen yksityiskohtaisessa suunnittelussa on varmistuttava siitä, että valittu toteuttamistapa on Natura-arvojen kannalta haitaton, ja yksityiskohtaisen suunnittelun yhteydessä tulee tehdä Natura-arviointi. Merkittävien haitallisten vaikutusten todennäköisyyskynnys oli siten jo tässä vaiheessa tosiasiallisesti ylitetty.

134 Kyse oli merkittävästi parannettavan tien kaavamerkinnästä, ja merkintä tarkoitti käytännössä tien parantamista kyseisellä paikallaan. Maakuntakaavan toteuttamiselle ei tässä tapauksessa siten ollut yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa vaihtoehtoja kuin parantamisen toteuttamisen yksityiskohtien suhteen.

Natura-verkostoa koskeva heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus koskevat kaavan luonteesta riippumatta myös maakuntakaavoitusta, jolloin jo maakunta-kaavoituksen yhteydessä on kyettävä riittävästi täyttämään sen vaatimukset. Natura-sääntelyn lähtökohtien mukaisesti on huolehdittava siitä, että heikentämiskieltoa ei rikota ja mikäli merkittävä heikentäminen tulisi kaavan sisällön vuoksi todennäköiseksi (siinä merkityksessä, että epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä ei pystyttäisi poistamaan), suunnitelman vaikutukset Natura-arvoihin on asianmukaisesti arvioitava. Natura-sääntelyn vaatimukset täyttää se, että maakuntakaavoituksessa varmistetaan selvityksin ja niihin perustuvien kaavamerkinnöin ja -määräyksin, että maakuntakaavan ohjausvaikutuksen ja muut sisältövaatimukset täyttävä kaava on laadittavissa ainakin jonkin sisältöisenä niin, että todennäköisiä merkittäviä haitallisia vaikutuksia (oikeuskäytännössä tulkittulla tavoin) ei aiheudu.

Tämä lähtökohta käy ilmi esimerkiksi vuosikirjaratkaisusta KHO 2018:49, jossa tosin oli kyse siitä, onko yleiskaavassa osoitettu, muun muassa asianmukaiseen Natura-arviointiin perustuva maankäyttö toteutettavissa ilman, että Natura-luontoarvoja koskevaa heikentämiskieltoa rikotaan. Yleiskaavan toteuttaminen edellytti eri sektorilakien mukaisia suunnittelu- ja lupamenettelyitä ennen kuin sen mukainen maankäyttö oli toteutettavissa. Asiassa kunta oli hyväksynyt osayleiskaavan, joka yhdessä toisen kunnan samanaikaisesti hyväksymän osayleiskaavan kanssa mahdollisti pääosin pengertienä toteutettavan kiinteän tieyhteyden rakentamisen mantereelta toisen kunnan alueella sijaitsevaan saareen.

Tieyhteys sijoittui luonnonsuojelullisesti erittäin arvokkaalle alueelle, jonka läheisyydessä oli muiden ohella useita Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjä alueita. Tämän vuoksi ja valituksen sisältö huomioon ottaen kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa oli maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentissa säädettyjen sisältövaatimusten lisäksi varmistettava, ettei kaavaratkaisun mahdollistamasta maankäytöstä aiheutunut luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 66 §:n 1 momentissa kiellettyä Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena olevien luonnonarvojen merkittävää heikentymistä.

Kaavaa laadittaessa tehtyihin selvityksiin sisältyivät muun ohella hankkeesta tehty ympäristövaikutusten arviointi sekä siihen sisältyvät Natura 2000 -vaikutusarviointit täydennyksineen ja ympäristöministeriön antamine lausuntoineen. Natura 2000 -arviointista ja ympäristöministeriön antamasta luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta lausunnosta kävi riittävän luotettavasti ilmi, että kaavalla sallittu maankäyttö oli toteutettavissa aiheuttamatta luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentissa kiellettyä merkittävää heikentymistä, mikäli arvioinnissa ja lausunnossa edellytetyt, erityisesti jääeroosion vähenemisen vaikutuksiin

liittyvät, lieventämistoimenpiteet toteutetaan. Lieventämistoimenpiteiden vaikuttavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta oli arvioitu erillisessä selvityksessä.

Kaavassa osoitetun tieyhteyden toteuttaminen edellytti lisäksi ainakin maantielain mukaisten yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymistä sekä vesilain mukaista lupaa tiepenkereen ja siltojen rakentamiseen. Mainittuja päätöksiä aikanaan tehtäessä oli varmistettava, ettei hankkeesta aiheudu luonnonsuojelulaissa kiellettyjä seurauksia. Kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten perusteella tarvittavista lieventämistoimenpiteistä oli mahdollista sitovasti määrätä ainakin vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Tähän nähden oli ennakolta riittävästi varmistettu, että valituksen kohteena olevassa yleiskaavassa tarkoitettu maankäyttö oli toteutettavissa niin, että se täytti maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdan ja luonnonsuojelulain 66 §:n säännökset.

Tietenkin myös maakuntakaavalle asetetut tavoitteet esimerkiksi tietyn hankkeen tai hankkeiden osalta voivat olla sellaisia, että merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-arvoihin eivät ole poissuljettavissa.¹³⁵ Tällöin asianmukainen arviointi on suoritettava ennen maakuntakaavan hyväksymistä, vaikka arviointia usein olisi-kin tarkennettava suunnitelmien täsmennyttyä. Heikentämiskieltoa tällainenkaan kaava ei lähtökohtaisesti saa rikkoa, vaan kuten yllä viitatusa ratkaisustakin käy ilmi, asianmukaisen arvioinnin jälkeen suunnitelman sisältö on ensisijaisesti muokattava sellaiseksi, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen.¹³⁶

Maakuntakaavan perusteella on siis *oltava laadittavissa* kaava, joka täyttää Natura 2000 -verkostoa koskevat oikeudelliset vaatimukset – AKL:n vaatimusten ohella – siten, että merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-luontoarvoihin ovat selvitysten mukaan poissuljettuja (mikäli Natura-arviointia ei ole tehty). Kaikkien sen ohjausvaikutuksen toteuttavien mahdollisten kaavojen ei tarvitse olla merkittävät haitalliset vaikutukset poissulkevia. Maakuntakaava on joustava, mistä syystä tämä tuskin on edes mahdollista, eikä arviointikynnyksessä ole edes kyse ehdottomasta kiellosta, jonka ylittyminen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa olisi edes tarpeen estää, vaan viime kädessä menettelyä koskevasta vaatimuksesta. Koska maakuntakaava kuitenkin ”on ohjeena” yksityiskohtaisempia suunnitelmia laadittaessa, on varmistuttava siitä, että kaavan ohjausvaikutus on toteutettavissa siten, että myös muut kaavalle asetettavat oikeudelliset ehdot ovat täytettävissä. Tässä merkitystä on myös maakuntakaavan sisällöllä (jota käsitellään jäljempänä).

135 Ks. esim. edellä viitattu KHO 20.3.2008 T 591 (Irs).

136 Ks. esim. asia C-461/17, *Holohan ym.*, kohta 31.

Nämä lähtökohdat käyvät ilmi maakuntakaavaa ja Natura-arviointitarvetta tuulivoiman maakuntakaavoitusta koskeneesta ratkaisusta KHO 2020:53. Asiassa oli kyse myös laajemmin kaavan sisältövaatimusten mukaisuudesta ja sen selvitysten riittävydestä MRL:n mukaan. Tar kasteltavina olivat siis yhtäältä kaavan linnustovaikutukset yleisesti suhteessa kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin, toisaalta sen vaikutukset Natura-luontoarvoihin. Nämä kysymykset on syytä erottaa, vaikka molempien osalta on tässä tapauksessa kyse erityisesti linnustovaikutuksista.

Kyseessä olleessa Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavassa oli Porvoon edustan merialueelle osoitettu tuulivoiman tuotantoon soveltuva alue merkinnällä TV. Alue oli kooltaan noin 54 neliökilometriä ja sijoittui Porvoon edustan merialueelle noin kahden kilometrin päähen lähimmästä ulkosaariston saarista. Merkinnän kuvauksen mukaan mainitulla ominaisuusmerkinnällä osoitettiin maakunnallisesti merkittävät tuulivoiman tuotantoon soveltuvat alueet eli alueet, jonne oli mahdollista sijoittaa vähintään 10 tuulivoimayksikköä.¹³⁷ Söderskärin ja Långörenin saariston Natura-alueen (FI0100077, SCI ja SPA, 18 219 hehtaaria) Söderskärin osa-alue sijaitsi noin kahden kilometrin ja Långörenin osa-alue noin kuuden kilometrin etäisyydellä Porvoon tuulivoima-alueesta. Porvoon tuulivoima-alue sijoittui laadittujen selvitysten perusteella useiden lintulajien valtakunnallisesti ja myös kansainvälisesti merkittäville päämuuttoreiteille ja alueella esiintyi usean lajin suurimmat lintutiheydet Suomen tuulivoima-alueista. Alueella oli lisäksi merkitystä linnuston pesimä-, ruokailu- ja levähdysalueena. Myös Natura-alueen merkittävimmät luontoarvot liittyivät tietolomakkeen mukaan linnustoon.

137 TV-merkintään liittyvissä suunnittelumääräyksissä todettiin muun muassa, että tuulivoiman tuotantoon soveltuvien alueiden sijainti ja laajuus sekä toteuttamisedellytykset selvitetään ja määritellään tarkemmin yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon tuulivoima-alueiden ympäristövaikutukset, erityisesti maisemaan, kulttuuriympäristöön, luontotyyppiin, lajistoon ja elinympäristöön kohdistuvat vaikutukset, liikenteen toiminnasta aiheutuvat rajoitteet sekä yhteisvaikutukset muiden tuulivoimahankkeiden kanssa. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja ratkaistaessa alueelle sijoitettavien tuulivoimayksiköiden määrä on otettava huomioon alueen sijainti ja merkitys lintujen pesimä-, ruokailu-, levähdys- ja läpimuuttoalueena. Alueen käyttöä suunniteltaessa ja ratkaistaessa alueelle sijoitettavien tuulivoimayksiköiden määrä on huolehdittava siitä, että rakentaminen tai muu käyttö ei yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa aiheuta aluevaraukseen rajoittuvalla tai alueen läheisyydessä sijaitsevalla Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla tai valtioneuvoston verkostoon ehdottamalla alueella sellaisia haitallisia vaikutuksia, jotka merkittävästi heikentävät alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Erityistä huomiota on kiinnitettävä Natura-alueen niihin luonnonarvoihin, jotka perustuvat alueen merkitykseen linnuston pesimä-, ruokailu- ja levähdysalueina.

Asiassa oli kysymys siitä, täyttikö vaihemaakuntakaava Porvoon tuulivoima-alueen osalta maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa säädetty luonnonarvojen vaalimista koskevat edellytykset ja perustuiko vaihemaakuntakaava tältä osin riittäviin, erityisesti linnustovaikutuksia koskeviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Asiassa oli lisäksi kysymys siitä, oliko Porvoon tuulivoima-alueen vaikutukset Söderskärin ja Långörenin saariston Natura 2000 -alueeseen selvitetty luonnonsuojelulaissa edellytetyllä tavalla.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä lähtökohtaisesti edellyttänyt, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavassa. Porvoon tuulivoima-alueella ei myöskään ollut muiden maakunnan alueelle osoitettujen tuulivoima-alueiden kanssa sellaisia yhteisvaikutuksia, joiden selvittämistä tai lieventämiskeinoja ei ole mahdollista jättää yksittäisen tuulivoima-alueen suunnittelussa ratkaistavaksi.¹³⁸

Vaihemaakuntakaavassa ei ollut määritelty Porvoon tuulivoima-alueelle sijoitettavien tuulivoimaloiden tarkkaa lukumäärää, kokoa tai sijoittelua. Tuulivoima-alueen koko ja muoto mahdollistivat useita suunnitteluvaihtoehtoja kokoluokaltaan maakunnallisesti merkittävän tuulivoima-alueen toteuttamiselle.

Vaihemaakuntakaavan perusteena olevissa selvityksissä oli tarkasteltu Porvoon tuulivoima-alueen keskeisiä vaikutuksia linnustoon. Laaditut selvitykset olivat kaavan tarkkuustasoon nähden riittäviä, ja vaihemaakuntakaava oli siten perustunut linnustovaikutuksia koskevilta osin maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Kun otettiin huomioon yksityiskohtaisempaan suunnitteluun jäänyt suunnitteluvара sekä se selvityksistä ilmennyt seikka, että linnustoon kohdistuvia vaikutuksia voitiin tuulivoimaloiden sijoittelulla ja voimalamäärää supistamalla oleellisesti pienentää, yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli ennalta arvioiden löydettävissä

138 Vaihemaakuntakaavassa oli osoitettu neljä tuulivoiman tuotantoon sopivaa aluetta. Niistä ainoastaan valituksenalainen alue sijaitsi merialueella muiden sijaitessa valituksessa tarkoitettujen pääosin rannikon suuntaisten lintujen muuttoreittien ulkopuolella sisämaassa. Uudenmaan maakuntakaavassa Inkoon edustalle osoitettu TV-alue sijaitsi noin 80 kilometrin etäisyydellä valituksenalaisesta alueesta. Helsingin hallinto-oikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että tilanne erosi näin valituksissakin viitatuista, Kymenlaakson maakuntakaavaa koskevassa vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:14 esillä olleesta tilanteesta paitsi tuulivoima-alueiden määrän myös niiden keskinäisen etäisyyden suhteen. Mainituista syistä kysymyksessä olleen vaihemaakuntakaavaratkaisun toteuttaminen ei myöskään olisi hallinto-oikeuden mukaan johtanut vastaavan yhtenäisen tuulivoima-alueiden muodostaman linjan muodostumiseen kuin Kymenlaakson maakuntakaavassa.

sellainen toteuttamistapa, joka riittävällä tavalla huomioi alueen linnustollisen merkityksen ja siten täytti luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ja kaavan sisältövaatimukset.

Vaihemaakuntakaavassa ei sen yleispiirteisyydestä johtuen ollut ratkaistu Porvoon tuulivoima-alueen toteutukseen liittyviä yksityiskoh-tia kuten alueelle tulevien tuulivoimaloiden lukumäärää tai sijoittelua suhteessa Söderskärin ja Långörenin saariston Natura 2000 -alueeseen, vaan nämä seikat ratkaistiin vasta yleis- tai asemakaavatasoisessa alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Laaditun Natura-arvioinnin tarveharkinnan perusteella Natura-alueelle kohdistuvia vaikutuksia voitiin merkittävästi vähentää voimalamääriä supistamalla sekä keskittämällä voimalat etäälle Natura-alueesta, ja Porvoon tuulivoima-alue oli ainakin selvityksessä tarkastellulla pienemmällä voimalamäärällä toteutettavissa ilman merkittäviä vaikutuksia Natura-alueelle.¹³⁹

Kun KHO:n mukaan lisäksi otettiin huomioon vaihemaakuntakaavassa annetut suunnittelumääräykset koskien Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen huomioon ottamista sekä luonnonsuojelulaista ja komission ohjeesta ilmenevä velvoite uuden arvioinnin laatimisesta yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä, kun hankkeesta oli saatu enemmän tietoa, Söderskärin ja Långörenin saariston Natura 2000- alueelle ei voitu arvioida kohdistuvan sellaisia merkittäviä vaikutuksia, joiden vuoksi luonnonsuojelulain (1096/1996, kumottu lailla 9/2023) 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu arviointi olisi ollut tarpeen.

Ratkaisussa tarkasteltiin sekä luontoarvoja ja niitä koskevia selvityksiä kaavan MRL:n mukaisten sisältövaatimusten ja selvitysten riittävyyttä koskevien vaatimusten valossa ja Natura-arviointivelvollisuuden käsilläoloa ja erityisesti sitä, olivatko selvitykset riittävät sen ratkaisemiseksi, että varsinaisen Natura-arvioinnin tarvetta ei ollut. Nämä kysymykset ovat varsin samankaltaisia siltä osin, että molempien

139 KHO:n ratkaisussa todettiin Natura 2000 -vaikutuksiin liittyvistä selvityksistä, että vaihemaakuntakaavan vaikutusten arvioinnin yhteydessä laaditun Natura-arvioinnin tarveharkinnan mukaan Porvoon tuulivoima-alueesta ei aiheudu Söderskärin ja Långörenin saariston Natura-alueelle suoria häiriövaikutuksia. Vaikutuksia Natura-alueelle voi kuitenkin muodostua lintujen liikehtiessä suunnitellun tuulivoima-alueen ja Natura-alueen välillä ja vaikutusten on arvioitu kohdistuvat lajeihin, jotka joko ruokailevat tuulivoima-alueilla tai joko muuttavat tai lentävät ruokailu-/lepäilyalueelle. Vaikutukset Natura-alueella esiintyviin lintuihin voivat aiheutua ruokailu-, lepäily- ja pesimähabitaattien vähenemisestä, estevaikutuksista tai populaatioiden pienenemisestä törmäyksistä johtuen. Natura-arvioinnin tarveharkinnan johtopäätöksinä todettiin, että lintudirektiivin lajeihin voi aiheutua vaikutuksia usean kilometrin etäisyydelle, mutta merkittävien vaikutusten aiheutuminen on epätodennäköistä. Lisäksi todettiin, että Natura-alueelle kohdistuvia vaikutuksia voidaan merkittävästi vähentää voimalamääriä supistamalla sekä keskittämällä voimalat etäälle Natura-alueesta. Esimerkiksi törmäysriskejä voitiin näin vähentää selvityksen mukaan merkittävästi.

arvioinnissa oikeudellisten vaatimusten tarkastelu kiinnittyy nimenomaan maakuntakaavan yleispiirteisyyteen ja siihen, että maankäytön sopivuus yksityiskohtaisemmallalla tasolla ratkaistaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.¹⁴⁰ Kuitenkin, siinä missä kaavan sisältövaatimusten täyttymisen arviointi on suurelta osin keskenään osin jännitteisten näkökohtien punnintaa (kuitenkin niin, että kaavan tulee jokaisen sisältövaatimuksen osalta täyttää tietty minimitaso), ei Natura 2000 -verkostoa koskevaan heikentämiskieltoon ja arviointivelvollisuuteen liity punnintaa suhteessa kilpaileviin intresseihin. Siinä missä esimerkiksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteissakin mainittuja uusiutuvaan energiaan ja luontoarvoihin liittyviä seikkoja punnitaan myös vastakkain, Natura-sääntely ei heikentämiskiellon tai arviointivelvollisuuden osalta mahdollista tällaista punnintaa. Muut, erityisen painavat intressit voivat tulla tarkasteltaviksi vasta asianmukaisen arvioinnin jälkeen, mikäli on tarpeen harkita luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan poikkeamisen edellytysten täyttymistä.¹⁴¹

4.2 Kaavan oikeudellisesti mahdollistama maankäyttö ja sen Natura-vaikutuksia rajoittavat vaikutukset

Ratkaisusta KHO 2020:53 käy ilmi myös se, että maankäytön suunnittelussa myös Natura-luontoarvoihin kohdistuviin vaikutuksiin voidaan kaavan sisällöllä merkittävästi vaikuttaa. Kaavoituksella voidaan oikeusvaikutteisesti ohjata maankäyttöä muutoinkin kuin vain yksittäisten hankkeiden osalta, mikä mahdollistaa eri toimintojen yhteensovittamisen. Natura-vaikutuksia on kuitenkin mahdollista rajoittaa vain vaikutuksia aiheuttavien toimintoja ohjaamalla, sillä Natura-alueiden sijainti ja oikeudellinen status on ratkaistu muun lainsäädännön nojalla. Näiden alueiden luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten osalta ne myös poikkeavat esimerkiksi luonnonsuojelualueista, sillä LSL 34 §:n heikennyskielto koskee myös

140 Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus totesi yllä kuvatussa asiassa perusteluissaan, että maakuntakaava on maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavamuoto. Maakuntakaavan tehtävänä on konkretisoida valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä osoittaa maakunnan tasolla alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja maakunnan kehityksen kannalta tarpeelliset alueet. Maakuntakaavan suunnittelutarkkuus ei edellytä, että siinä osoitetun maankäytön sopivuus on yksityiskohtaisesti selvitetty ja ratkaistu. Tuulivoimarakentamista ohjaavan maakuntakaavan osalta on kuitenkin oltava arvioitavissa ainakin sellaiset tuulivoima-alueista aiheutuvat yhteisvaikutukset, joiden selvittämistä tai lieventämiskeinoja ei voida jättää yksittäisen tuulivoima-alueen suunnittelussa ratkaistavaksi.

141 Ks. esim. asia C-258/2011 *Sweetman ym.*, kohdat 32 ja 35.

Natura-alueiden ulkopuolella tehtäviä toimenpiteitä. Tavanomaisten luonnonsuojelualueiden¹⁴² ulkopuolella on periaatteessa ollut mahdollista toimia vapaasti, joskin esimerkiksi maankäytön suunnittelussa kaavojen luontoarvoja koskevat sisältövaatimukset ovat voineet edellyttää sitä, että kaavoituksella tällaisiin alueisiin kohdistuvia vaikutuksia lievennetään esimerkiksi puskurivyöhykkein.¹⁴³ Tämä on myös Natura-vaikutusten hallinnassa täysin mahdollista, joskin oikeudellisesti on olemassa jäljempänä kuvattu ero *ennalta ehkäisevien* ja *lieventävien toimenpiteiden* välillä, joista jälkimmäiset ovat sallittuja ainoastaan asianmukaisen arvioinnin jälkeen.¹⁴⁴

Vaikka Natura-luontoarvojen ja muiden maankäyttöintressien yhteensovittamiseen liittyy Natura-sääntelyyn perustuvat reunaehdot, on maankäytön suunnittelussa toimintojen sijaintia ja muita parametrejä ohjaamalla mahdollista yleensä merkittävästi vaikuttaa suunnitelmien Natura-luontoarvoihin kohdistuviin vaikutuksiin. Maakuntakaavan osalta on tällöinkin tunnistettava sen sisällön ja ohjausvaikutuksen joustavuus, jonka vuoksi maakuntakaavan sisältö on mahdollista toteuttaa lähtökohtaisesti monella eri tavalla. Tämä on omiaan korostamaan kaavan suunnittelumääräysten merkitystä haitallisten vaikutusten ehkäisyssä maakuntakaavan toteutuessa ensisijaisesti sen ohjausvaikutuksen kautta, vaikka kaavan joustavuudesta huolimatta myös sen aluevarausten rajauksilla voidaan vaikuttaa Natura-luontoarvoihin kohdistuviin vaikutuksiin. Kun kaavan ohjausvaikutuksen joustavuuden tulkinnassa on merkitystä aiemmin kuvatulla tavoin sillä, onko kyse kaavan valtakunnallisia intressejä toteuttavista tai muutoin keskeisistä ratkaisuista, voidaan arvioida, että Natura-luontoarvoihin kohdistuvien (merkittävien) haitallisten vaikutusten ehkäisemisen turvaamiseen tähtääviä kaavan ratkaisuja niin kaavamerkintöjen kuin -määräystenkin osalta tulkitaan lähtökohtaisesti vähemmän joustavina reunaehtoina yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle. Kaava on kuitenkin tällöinkin joustava, ja mikäli asianmukaisin selvityksin osoitetaan, että Natura-heikentämiskieltoa voidaan noudattaa, kaavan ohjausvaikutus tältä osin lähtökohtaisesti toteutunee.

Suunnittelumääräyksillä maakuntakaavan ohjausvaikutus on mahdollista kohdistaa tiettyjen kaavamerkintöjen ohella koskemaan myös esimerkiksi niitä alueita, joille kaavassa ei ole osoitettu erityistä maankäyttöä. Esimerkiksi tuulivoiman osalta

142 Natura 2000 -verkoston alueet on osin toteutettu luonnonsuojelulailla, jolloin ne ovat (näiltä osin) samalla luonnonsuojelulain mukaisia luonnonsuojelualueita. LSL 34 §:n heikentämiskielto koskee silti niiden ulkopuolelle sijoittuvaakin toimintaa alueen Natura-statuksen vuoksi.

143 Ks. Suvantola – Similä 2011, s. 219, Suvantola – Similä 2024, s. 78–79.

144 Ks. Komissio 2021, s. 14 ja jäljempänä viitattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

on tällaisin kaavamääräyksin pyritty mahdollisuuksien mukaan hallitsemaan myös muiden kuin maakuntakaavassa osoitettujen hankkeiden (yhteis)vaikutuksia kokonaisuutena. Esimerkiksi aiemmin viitatussa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 10.06.2022 22/0026/1 tarkasteltiin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen toteutumista muun muassa sen moninaisten tuulivoimaa koskevien yleisten suunnittelumääräysten näkökulmasta. Näistä määräyksistä käyvät ilmi myös ne moninaiset alueidenkäyttöintressit, joita tuulivoiman suunnittelussa joudutaan tarkastelemaan:

Maakuntakaavassa osoitettujen tuulivoimala-alueiden ulkopuolelle voidaan toteuttaa tuulipuistoja, jotka eivät ole merkitykseltään seudullisia.

Perämeren rannikkoalueella tuulivoimarakentaminen tulee sijoittaa ensisijaisesti maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoimaloiden alueille. Tapauskohteisesti voidaan harkita tuulivoimaloiden sijoittamista myös muille alueille, mikäli se ei merkittävästi lisää tuulivoimarakentamisesta aiheutuvia haitallisia yhteisvaikutuksia asutukseen, maisemaan, linnustoon tai muuhun ympäristöön.

Tuulivoimalat tulee lähtökohtaisesti sijoittaa linnuston kannalta tärkeiden alueiden ulkopuolelle. Tapauskohteisesti voidaan harkita tuulivoimarakentamista myös näille alueille, mikäli tuulivoimarakentaminen ei heikennä alueiden linnustoarvoja.

Tuulivoimarakentamista suunniteltaessa voimalat tulee sijoittaa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja rakennettujen kulttuuriympäristöjen, luonnonsuojelualueiden, Natura 2000 -verkoston alueiden, harjajensuojeluohjelman alueiden, maakuntakaavan luo-alueiden ja seudullisesti merkittävien virkistysalueiden ulkopuolelle.

Tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on otettava huomioon eri hankkeiden yhteisvaikutukset erityisesti asutukseen, maisemaan ja linnustoon sekä pyrittävä ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. Tuulivoimarakentamisen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on varmistettava, ettei asutukselle aiheudu merkittäviä melu- ja välkevaikutuksia ja että valtakunnallisten kulttuuriympäristöjen arvot säilyvät. Lähekkäin sijoituvien tuulivoimala-alueiden liittäminen sähköverkkoon on pyrittävä keskittämään yhteiseen johtokäytävään.

Tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on otettava huomioon lentoliikenteestä, liikenneväylistä ja tutkajärjestelmistä johtuvat rajoitteet voimaloiden koolle ja sijoittelulle sekä selvitettävä tuulivoimaloiden vaikutukset puolustusvoimien toimintaan. Poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon edellytykset.

Tuulivoimarakentamista suunniteltaessa on kuultava puolustusvoimia. Suunnittelussa tulee turvata puolustusvoimien toimintaedellytykset sekä ottaa erityisesti huomioon puolustusvoimien toiminnasta, kuten tutkajärjestelmistä ja radioyhteyksien turvaamisesta johtuvat rajoitteet.

Tämänkaltaisia määräyksiä annettaessa on huomioitava se, että maakuntakaavalla ohjataan maankäyttöä vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (AKL 25.4 §). Eurooppalaiseen Natura 2000 -verkostoon kohdistuvien kiellettyjen haitallisten vaikutusten ehkäiseminen lähtökohtaisesti on tällainen valtakunnallinen tai maakunnallinen intressi, mutta maakuntakaavan tehtävä huomioiden voidaan suhtautua jossain määrin varauksellisesti siihen, että merkitykseltään seudullista (tulevaisuudessa maakunnallista) vähäisempää – lähtökohtaisesti siis maakuntakaavan mittakaavan ulkopuolelle jäävää – maankäyttöä erityisesti ohjattaisiin maakuntakaavan (yleis)määräyksiin. Maakuntakaavassa on tunnistettava valtakunnalliset ja maakunnalliset alueidenkäyttötarpeet ja -intressit, mutta lähtökohtana tulisi olla, että paikallinen alueidenkäyttö ratkaistaan siihen tarkoitetulla kaavatasolla.¹⁴⁵ Maakuntakaavamääräykset liittyvät sekä kaavan tehtävään että sisältövaatimusten täyttymiseen (ks. AKL 30.1 §), jolloin määräyksissä käsitellyillä seikoilla tulee olla oleellista merkitystä kaavan tehtävän ja sisältövaatimusten kannalta.¹⁴⁶ Näissä puitteissa maakuntakaavassa on sinänsä mahdollista antaa myös esimerkiksi koko maakuntakaava-aluetta koskevia tarpeellisia suunnittelumääräyksiä.¹⁴⁷ LSL 34 §:n mukaisen heikentämiskiellon ja LSL 35 §:n arviointovelvollisuuden osalta on kuitenkin selvää, että ne koskevat paikallisen mittakaavan alueidenkäyttöä maakuntakaavan merkinnöistä ja määräyksistä riippumatta, eikä maakuntakaavassa tarvitse sitä koskevien sisältö- tai Natura-sääntelyn vaatimusten täyttämiseksi ohjata maakuntakaavan mittakaavan ulkopuolelle jäävää alueidenkäyttöä tältä osin.

145 Ks. edellä jakso 2.1 ja esim. Heinilä, Aleksi: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV. Itä-Suomen yliopisto 2021, s. 273–274. Ympäristöministeriön (2003, s. 24) maakuntakaavamerkintöjä määräyksiä koskevassa oppaassa todetaan, että ”suunnittelumääräyksiä ei myöskään tulisi käyttää niin, että lain tarkoittama, eri kaavatasojen välinen tehtäväjako hämärtyy. Tämän mukaisesti kaavamääräyksillä tulee puuttua vain sellaisiin kysymyksiin, joilla on vähintään ylikunnallista tai seudullista merkitystä. Vastaavasti maakuntakaavaa ja siihen kuuluvia suunnittelumääräyksiä ei tule laatia niin yleispiirteisinä, että maakuntakaavatasolle kuuluvat suunnittelutehtävät siirtyvät käytännössä kuntatasolla ratkaistaviksi.”

146 Ks. Ympäristöministeriö: Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 10. Ympäristöministeriö, Helsinki 2003, s. 23. Tältä osin lienee merkityksellistä, että julkistetussa alueidenkäyttölakiluonnoksessa ei aiemmin mainittu tavoin määriteltäisi nyky säännösten tapaan maakuntakaavan tehtäväksi valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamista sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa (AKL 25.2 §).

147 Esim. Ympäristöministeriö 2003, s. 22.

Maakuntakaavan (välilliset) vaikutukset Natura-luontoarvoihin muodostuvat näin yhtäältä siitä, mitä kaava mahdollistaa, ja toisaalta siitä, miten kaava sen mahdollistamia toimintoja ohjaa ja rajoittaa.¹⁴⁸ Tähän vaikuttaa huomattavasti maakuntakaavan yleispiirteisyys, mutta näiden tekijöiden perusteella ratkeaa viime kädessä se, onko kaavalla todennäköisiä merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Maakuntakaavan tulee ohjata yksityiskohtaisempaa suunnittelua riittävästi kiellettyjen vaikutusten ehkäisemiseksi, vaikka itse heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus ovatkin voimassa yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa maakuntakaavan sisällöstä riippumatta.¹⁴⁹ Suunnittelumääräykset ja kaavan muu sisältö muotoavat yksityiskohtaisemman kaavoituksen mahdollisuuksia myös siten, että merkittävät haitalliset vaikutukset voidaan maakuntakaavoitusvaiheessa mahdollisesti "poissulkea".¹⁵⁰ Paitsi että maakuntakaavan sisältö ja esimerkiksi kaavamääräykset ovat näin myötävaikuttamassa siihen, että Natura-arviointikynnys ei ylitä, ne myös ohjaavat kaavaa varten laadittuihin selvityksiin perustuen alemmanasteista kaavoitusta siten, että muun muassa Natura-sääntelystä tulevat vaatimukset tulevat huomioiduiksi ja täytetyiksi.¹⁵¹

148 Edellä esimerkinomaisesti viitatuissa tuulivoimaa koskevissa kaavamääräyksissä erikseen "sallitaan" muiden kuin seudullisten tuulivoimapuistojen sijoittaminen, mutta maakuntakaava ei lähtökohtaisesti voine kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten intressien sitä nimenomaisesti edellyttäessä rajoittaa mittakaavaltaan paikallisia alueidenkäyttöhankkeita.

149 Esim. vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:53 tarkastellussa vaihemaakuntakaavassa oli suunnittelumääräyksessä paljolti toistettu heikentämiskielto, mutta sitä oli myös täsmennetty kyseessä olevan maankäytön (tuulivoima-alue) vaikutusten hallitsemiseksi kyseessä olevan Natura-alueen luonnonarvojen kannalta.

150 *Holohan*-ratkaisussa (asia C-461/17, *Holohan ym.*), vaikkakin se koski huomattavasti myöhemmää vaihetta niin Natura-prosessissa kuin hankkeen suunnittelussakin, siis todettiin, että parametrejä voidaan jättää määritettäväksi myöhemmässä vaiheessa vain, mikäli varmistutaan siitä, että hankkeen muuttuminen tai täsmentyminen ei aiheuta haitallisia Natura-vaikutuksia. Ratkaisun olosuhteet poikkeavat maakuntakaavoituksesta erityisesti siinä, että maakuntakaavan jälkeen seuraa tyypillisesti vielä useampia viranomaishyväksynnän vaiheita. Ks. myös edellä viitattu KHO 2018:49.

151 Maakuntakaavaa varten laaditut selvitykset siis ohjaavat ja myös rajoittavat maakuntakaavan sisältöä. Edellä on todettu, että maakuntakaavan puitteissa on oltava löydettävissä alemmanasteisessa kaavoituksessa ratkaisu tai ratkaisuja, joiden osalta merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-luontoarvoihin on poissuljettu. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että maakuntakaava muuten voisi olla sisällöltään minkäläinen tahansa. Esimerkiksi tuulivoiman osalta kaava ei voine muodollisesti mahdollistaa vaikkapa 50 tuulivoimalan sijoittamista, jos selvityksen perusteella on todettu, että 10 voimalan sijoittaminen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa on mahdollista ilman asianmukaisen arvioinnin kynnyksen ylittymistä. Kaavan mahdollistaman maankäytön tulee perustua selvityksiin, ja sen vaikutukset arvioidaan nimenomaan sen perusteella, mitä kaava mahdollistaa.

Maakuntakaavan tehtävän vuoksi sen mahdollistavien ja rajoittavien tekijöiden kannalta varsin keskeisiksi nousevat maakuntakaavan kokonaisuuden ja esimerkiksi eri kuntien alueille sijoittuvien hankkeiden yhteisvaikutusten hallinta – erityisesti suunnitelmassa osoitetun maankäytön yhteisvaikutusten merkityksessä. Esimerkiksi jo aiemmin viitatussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:14 maakuntakaava kaatui juuri yhteisvaikutusten hallinnan ja niitä koskevien selvitysten puutteisiin (MRL:n säännösten nojalla). Merkitystä asiassa oli myös sillä, että haitallisten vaikutusten rajoittamiseen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli vain rajallisesti mahdollisuuksia.¹⁵² Vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:53 puolestaan kaavan suunnittelumääräykset olivat yhtenä perusteena sille, että kaavan katsottiin täyttävän niin MRL:n kuin Natura 2000 -sääntelyäkin koskevat vaatimukset.¹⁵³ Ratkaisussa todettiin, että

152 KHO totesi tältä osin muun muassa, että vaikka maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavavaiheessa, puheena olevaa maakuntakaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa oli kuitenkin voitava varmistua siitä, että lintujen päämuuttoreiteille tai välittömästi niiden läheisyyteen osoitettavien tuulivoimaloiden toteuttamisesta ei aiheudu sellaisia yhteisvaikutuksia, jotka estäisivät kaavassa Kymenlaakson rannikkoalueelle tarkoitetun tuulivoimaratkaisun toteuttamisen. Kaavaa varten laadituissa selvityksissä ei kuitenkaan ollut esitetty arvioita siitä, millaisia yhteisvaikutuksia maakuntakaavan mahdollistamalla tuulivoimarakentamisella olisi linnustolle. Yhteisvaikutusten tarkempi selvittäminen oli jätetty yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa aluekohtaisesti tehtäväksi. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa oli sinänsä löydettävissä toteuttamistapoja, joilla linnustovaikutuksia voitiin lieventää. Kun kuitenkin otettiin huomioon maakuntakaavan tehtävä tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa ja nyt kysymyksessä olevan alueen sijoittuminen osin valtakunnallisesti merkittäville arktisten lintulajien ja suurikokoisten petolintulajien päämuuttoreiteille tai niiden välittömään läheisyyteen, kaavan toteuttamisen yhteisvaikutusten selvittämistä ei ollut voitu jättää pelkästään tai suurimmilta osiltaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tehtäväksi. Maakuntakaavan merkitystä tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutusten hallinnassa korosti myös se, että keinot suuruusluokaltaan maakunnallista kokoluokkaa olevien rannikon suuntaisesti sijoittuvien tuulivoima-alueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset erityisesti niiden alueiden osalta, joilla voimaloita ei alueiden koon tai muodon vuoksi ollut mahdollista sijoittaa muuttolinjojen suuntaisesti.

153 Esimerkiksi hallinto-oikeus, jonka perusteluihin KHO myös ratkaisussaan viittasi, totesi, että tuulivoiman tuotantoon soveltuvia alueita koskevassa suunnittelumääräyksessä oli kiinnitetty huomiota muun ohella alueen sijaintiin ja merkitykseen lintujen pesimä-, ruokailu-, levähdys- ja läpimuuttoalueena. Erityistä huomiota oli kiinnitettävä myös Natura-alueen niihin luonnonarvoihin, jotka perustuvat alueen merkitykseen linnuston pesimä-, ruokailu- ja levähdysalueina. Tähän nähden ja kun otettiin huomioon edellä lukuisista erilaisista suunnitteluvaihtoehdoista lausuttu, tuulivoima-alueen toteuttamisen joka tapauksessa edellyttämä yksityiskohtaisempi suunnittelu joko asema- tai yleiskaavalla sekä se, että Natura-tarveharkinnassa on muun ohella todettu, että muun ohella kysymyksessä ollut tuulivoima-alue oli mahdollista toteuttaa ainakin VE2:n mukaisena ilman merkittäviä vaikutuksia Natura-alueisiin, asiassa ei ilmennyt tarvetta luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetun arvioinnin suorittamiseksi maakuntakaavaa varten.

tarkastellulla tuulivoima-alueella ei ollut muiden maakunnan alueelle osoitettujen tuulivoima-alueiden kanssa sellaisia yhteisvaikutuksia, joiden selvittämistä tai lieventämiskeinoja ei ollut mahdollista jättää yksittäisen tuulivoima-alueen suunnittelussa ratkaistavaksi. Toisaalta on huomattava, että yhteisvaikutusten tarkastelu on liittynyt yleensä nimenomaan kaavan sisältövaatimusten mukaisuuden tarkasteluun lintujen muuttoreittien kannalta; yhteisvaikutukset aluekohtaisiin Natura-luontoarvoihin tulevat kyseeseen silloin, kun alueen läheisyydessä on useampia niihin samalla tai eri tavoin vaikuttavia kaavamerkintöjä.

Osin samankaltaista tehtävää kaavan myöhempää suunnittelua ohjaavien määräysten kanssa toteuttavat Natura-mekanismeihin liittyvät *lieventävät toimenpiteet*, joilla voidaan ehkäistä hankkeesta tai suunnitelmasta aiheutuvat kielletyt vaikutukset Natura-luontoarvoihin siten, että viranomaishyväksyntä hankkeelle on mahdollista antaa. Näitä lieventäviä toimenpiteitä voidaan kuitenkin toteuttaa vasta asianmukaisen Natura-arvioinnin suorittamisen jälkeen, juuri arvioinnissa todettujen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Komission tulkintaohjeen mukaan jos ”asianmukaisen arvioinnin aikana on havaittu alueen koskemattomuuteen kohdistuvia haitallisia vaikutuksia tai niitä ei voida sulkea pois, kyseistä suunnitelmaa tai hanketta ei voida hyväksyä. Havaitun vaikutuksen suuruuden mukaan saattaa kuitenkin olla mahdollista ottaa käyttöön tiettyjä lieventäviä toimenpiteitä, joilla nämä vaikutukset voidaan estää tai niitä voidaan vähentää niin paljon, että ne eivät enää vaikuta haitallisesti alueen koskemattomuuteen. Lieventävien toimenpiteiden on oltava suorassa yhteydessä asianmukaisessa arvioinnissa havaittuihin todennäköisiin vaikutuksiin, ja ne voidaan määritellä vasta sen jälkeen, kun nämä vaikutukset on perusteellisesti arvioitu ja kuvattu asianmukaisessa arvioinnissa. – – Lieventävät toimenpiteet voidaan siis ottaa huomioon vasta tässä vaiheessa eikä selvitysvaiheessa.”¹⁵⁴

Lieventävistä toimenpiteistä pitää toisaalta erottaa aiemmin viitatut *korjaavat toimenpiteet*, jotka puolestaan liittyvät luontodirektiivin 6 artiklan poikkeamismenettelyn kautta aiheutuneisiin haitallisiin vaikutuksiin. Nämä eri käsitteet liittyvät jälleen 6 artiklan sääntelykokonaisuuden eri vaiheisiin.¹⁵⁵

Lieventäviä ja korvaavia toimenpiteitä käsiteltiin Hailuodon pengertiehankkeen vesilain mukaista lupa-asiaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2024:11, jossa oli kysymys lupamääräyksistä, joilla vähennettiin hankkeen mahdollisia vaikutuksia Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin.¹⁵⁶ Korkeimmassa hallinto-oikeu-

154 Komissio 2019, s. 35.

155 Ks. Komissio 2019, s. 35–36 ja siinä viitattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

156 Asian yleiskaavavaiheesta ja lieventävistä toimenpiteistä ks. KHO 2018:49.

nessa oli ratkaistavana, olivatko määrätyt toimenpiteet sellaisia lieventäviä toimenpiteitä, jotka oli voitu ottaa huomioon arvioitaessa hankkeen vaikutuksia Natura-alueiden suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin vai olivatko ne luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun poikkeamismenettelyyn liittyviä korvaavia toimenpiteitä, joita ei voitu ottaa huomioon Natura-arvioinnissa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lieventävien ja korvaavien toimenpiteiden erottelu ei kaikissa tilanteissa ollut yksiselitteistä. Lieventävinä toimenpiteinä voitiin yleisesti ilmaista pitää hankkeen yhteydessä toteutettavia toimenpiteitä, joilla vähennettiin kyseisestä hankkeesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Korvaavat toimenpiteet sitä vastoin olivat toimenpiteitä, joilla tähdättiin haitallisten vaikutusten tasapainottamiseen kompensoimalla hankkeesta aiheutuvat haitat.

Hankkeen haitallisin vaikutusmekanismi Natura-alueiden luonnonarvoille oli mekaanisen jääeroosion mahdollisen heikkenemisen vaikutus maankohoamisrannikon kasvillisuuden ja avointa tilaa vaativan eläimistön elinympäristöille. Vaikutuksia lieventävänä toimenpiteenä oli Natura-arvioinnissa tarkasteltu nykyisen lauttaväylän alueen aukipittoa talviaikaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lauttaväylän aukipitämisellä pyrittiin estämään muutoksia jääeroosiossa ja näin varmistamaan Natura-alueen olosuhteiden säilyminen. Kyse oli KHO:n mukaan pengertiehankkeen toteuttamiseen kiinteästi liittyvästä lieventävästä toimenpiteestä, joka voitiin ottaa huomioon Natura-arvioinnissa.

Vaikutuksia lieventävinä toimenpiteinä oli lisäksi tarkasteltu mahdollisten jääeroosiossa tapahtuvien muutosten ranta-alueilla aiheuttamien vaikutusten vähentämistä aktiivisin toimenpitein, eli käsittelemällä kasvillisuutta niittämällä, laiduntamalla tai murskaamalla taikka maaperän mekaanisella käsittelyllä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että mainittuja toimenpiteitä voitiin periaatteessa toteuttaa joko vaikutusten lieventämiseksi tai aiheutuneiden haittojen korvaamiseksi. Tässä tapauksessa toimenpiteiden tarkoituksena oli hankkeesta olemassa oleville luontotyyppien esiintymille aiheutuvien vaikutusten vähentäminen. Toimenpiteillä ei pyritty luomaan uusia tai korvaamaan olemassa olevia luontotyyppien esiintymiä taikka tavoiteltu alueen muuttamista, vaan niillä tähdättiin jääeroosiota jäljittelemällä olemassa olevien yleisten fyysisten olosuhteiden säilyttämiseen, jotta edellytykset nykyisten luontotyyppien ja lajien esiintymiselle alueilla säilyivät.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vesitalousluvassa määrätyt ranta-alueilla toteutettavat toimenpiteet olivat näissä olosuhteissa lieventäviä toimenpiteitä, jotka voitiin ottaa huomioon arvioitaessa hankkeen vaikutuksia Natura-alueiden suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin täydensi lupamääräyksiä erityisesti tarkkailun osalta.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan näitä varsinaisia lieventäviä toimenpiteitä ei voida ottaa huomioon asianmukaisen arvioinnin suorittamisen tarpeen selvittämisessä. *People Over Wind ja Sweetman* -ratkaisussa¹⁵⁷ tuomioistuinin totesi, että luontodirektiivin 6 artiklassa jaetaan toimenpiteet kolmeen ryhmään: suojelutoimenpiteisiin (1 kohta), ehkäiseviin toimenpiteisiin (2 kohta) ja korvaaviin toimenpiteisiin (4 kohta). 6 artiklassa ei sen sijaan ole minkäänlaista viitasta lieventämistoimenpiteen käsitteeseen.¹⁵⁸ Ne kuitenkin paikantuvat varsinaisen arvioinnin jälkeiseen vaiheeseen, jossa hanketta tai suunnitelmaa tarvittaessa rajoitetaan siten, että kielletyt seuraukset voidaan välttää ja viranomaishyväksyntä antaa. Tällaisia lieventäviä toimenpiteitä ei tuomioistuimen mukaan voida ottaa huomioon arviointitarvetta selvitettyä. Jos toimenpiteet, joilla pyritään välttämään suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset kyseiseen alueeseen tai vähentämään niitä, otettaisiin huomioon tarkasteltaessa tarvetta tehdä asianmukainen arviointi, tarkoittaisi tämä lähtökohtaisesti jo olevan todennäköistä, että alueeseen vaikutetaan merkittävästi, jolloin arviointi olisi siis tehtävä. Tulkintaa tukee tuomioistuimen mukaan se, että täydellistä ja tarkkaa arviointia toimenpiteistä, joilla voidaan välttää mahdolliset merkittävät vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentää niitä, ei pidä tehdä selvitysvaiheessa vaan nimenomaan asianmukaisen arvioinnin vaiheessa.¹⁵⁹ Lieventävien toimenpiteiden tarve toisin sanoen merkitsee, että arviointikynnys on jo ylittynyt, ja nämä lieventävät toimenpiteet ovat määriteltävissä ”täydellisesti ja tarkasti” vasta asianmukaisen arvioinnin sisällön perusteella. Näin tuomioistuin päätyy toteamaan, että määritettäessä sitä, onko myöhemmin tarpeen tehdä asianmukainen arviointi suunnitelman tai hankkeen vaikutuksista asianomaiseen alueeseen, selvitysvaiheessa ei ole asianmukaista ottaa huomioon toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään kyseisen suunnitelman tai hankkeen haitalliset vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentämään niitä.¹⁶⁰

Kuitenkin myös tässä ratkaisussa tuomioistuin korostaa sitä, että luontodirektiivin 6 artiklan säännökset muodostavat kokonaisuuden, jolla on yhteinen tavoite. Ratkaisua ei voidakaan tulkita siten, että heikentämiskiellon toteutumisen varmistamisen tähtääviin näkökohtiin olisi sallittua kiinnittää huomiota tai ohjata tällaisia kysymyksiä vasta asianmukaisen arvioinnin jälkeen – joka on mahdollista tehdä vasta kun hankkeen parametrit ovat riittävän täsmällisesti selvillä. On ymmärrettävää, että tuomioistuin päätyy tällaiseen ratkaisuun lieventävien toimenpiteiden osalta, joilla

157 Asia C-323/17, *People over Wind ja Sweetman v. Coillte Teoranta*, EU:C:2018:244. Kyse oli tuulivoimapuiston sähköverkkoon liittyvän kaapelin asentamiseen tarvittavista töistä.

158 Asia C-323/17, *People over Wind ja Sweetman v. Coillte Teoranta*, kohta 25.

159 Asia C-323/17, *People over Wind ja Sweetman v. Coillte Teoranta*, kohdat 35 ja 36.

160 Asia C-323/17, *People over Wind ja Sweetman v. Coillte Teoranta*, kohta 40.

ei ole varsinaista perustaa 6 artiklassa ja ne on johdettu vaatimuksesta rajoittaa asianmukaisessa arvioinnissa todettuja haitallisia vaikutuksia siten, että hanke tai suunnitelma voidaan heikentämiskiellon estämättä hyväksyä.

Ehkäisevät toimenpiteet, kansallisessa lainsäädännössä keskeisesti Natura-alueiden erilaiset toteuttamismekanismit ja erityisesti LSL 34 §:n heikentämiskiello, sen sijaan perustuvat nimenomaisesti 6 artiklan sääntelyyn. Maakuntakaavan aluevaraus- ja muut merkinnät ja määräykset, joiden tarkoituksena on muun muassa ohjata välttämään (todennäköisiä) haitallisia vaikutuksia, eivät ole konkreettisia lieventäviä toimenpiteitä, vaan lähtökohtaisesti heikentämiskielloa konkretisoivaa myöhemmän suunnittelun ohjausta ja siten lähinnä näitä ”ehkäiseviä toimenpiteitä”. Se, että konkreettisia ”lieventäviä toimenpiteitä” voidaan tehdä vasta asianmukaisen arvioinnin jälkeen viranomaishyväksynnän mahdollistamiseksi, ei siis merkitse, että se olisi ensimmäinen vaihe, jossa heikentämiskiellon toteutumiseen olisi lupa kiinnittää huomiota. Maakuntakaavamääräyksillä pyritään ohjaamaan myöhempää suunnittelua tämän tavoitteen mukaiseksi – ja samalla täyttämään maakuntakaavalle asetetut oikeudelliset vaatimukset.

Maakuntakaavan merkinnöillä ja määräyksillä ja konkreettisilla lieventävillä toimenpiteillä on viime kädessä sama, luontodirektiivin 6 artiklan sääntelykokonaisuuteen liittyvä funktionsa, huolehtia heikentämiskiellon toteutumisesta, mutta ne ajoittuvat mahdollisia poikkeustapauksia lukuun ottamatta suunnitteluprosessin eri vaiheisiin. Mikäli kuitenkin kaavoituksessa ilmenee tarve määrätä kovin yksityiskohtaisesti konkreettisista toimenpiteistä Natura-luontoarvoihin kohdistuvien merkittävien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi, on se varsin selvä indikaattori

varsinaisen Natura-arvioinnin tarpeellisuudesta.¹⁶¹ Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi kaavamääräyksillä ei *People over Wind ja Sweetman v. Coillte Teoranta* -ratkaisun mukaisesti voida välttää asianmukaisen arvioinnin tarvetta.¹⁶²

Myös komission menetelmäohjeessa on tunnistettu se, että esimerkiksi hankkeiden suunnitteluvaiheessa voidaan pyrkiä vähentämään niiden vaikutuksia myös muutoin kuin konkreettisten lieventävien toimenpiteiden kautta. Ohjeessa todetaan:

Hankkeiden toteuttajat voivat kuitenkin joskus suunnitella hankkeita siten, että mahdollisia vaikutuksia vältetään tai minimoidaan alusta alkaen. Tämä voidaan toteuttaa käyttämällä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa tai soveltamalla ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, mukaan lukien lakisääteiset toimenpiteet (esimerkiksi kieltoalueet), joista säädetään esimerkiksi alakohtaisissa asetuksissa, Natura 2000 -käyttösuunnitelmissa tai alue- tai kaavoitussuunnitelmissa. Tällaiset hankkeen yleiset osat voidaan ottaa huomioon selvityksessä, toisin kuin suunnitelma- tai hankekohtaiset lieventävät toimenpiteet, joita ei pidä tässä vaiheessa ottaa huomioon.¹⁶³

Toisin sanoen on EU-oikeuden näkökulmasta vähintäänkin sallittua ja kansallisen kaavoitukseen sovellettavan sääntelyn ja oikeuskäytännön perusteella tarpeellista ja usein välttämätöntäkin pyrkiä esimerkiksi kaavamääräyksiin ennaltaehkäisemään kielteisiä Natura-vaikutuksia jo ennen arviointikynnyksen ylittymistä ja näin

161 *People over Wind ja Sweetman v. Coillte Teoranta* -ratkaisun kohdassa 35 tuomioistuin viittasi siihen, että tällaisten toimenpiteiden tarve tarkoittaa lähtökohtana olevan, että on todennäköistä, että alueeseen vaikutetaan merkittävästi ja että asianmukainen arviointi on siis tehtävä. Ratkaisun kohdan 36 mukaan täydellistä ja tarkkaa arviointia toimenpiteistä, joilla voidaan välttää mahdolliset merkittävät vaikutukset asianomaiseen alueeseen tai vähentää niitä, ei pidä tehdä selvitysvaiheessa vaan nimenomaan asianmukaisen arvioinnin vaiheessa. Ks. lieventävistä ja korvaavista toimenpiteistä myös Pölönen 2019, s. 26–29.

162 Ks. Ympäristöministeriö 2003, s. 53, jossa todetaan, että mikäli ”kaavassa osoitetaan selkeä maankäyttöä, jonka voidaan arvioida merkittävästi heikentävän Natura-alueen niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi alue kuuluu Natura-verkostoon, on tarpeen antaa kaavamääräyksiä näiden vaikutusten ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi.” Tällaisten määräysten antaminen on välttämätöntä suunnitelman hyväksymiseksi, mikäli asianmukaisen luonnonsuojelulain mukaisen arvioinnin *jälkeen* tällaisia vaikutuksia todetaan suunnitelmalla olevan. Itse LSL:n mukaista arviointia tällaisilla määräyksillä ei kuitenkaan siis voida välttää.

163 Komissio 2021, s. 14.

huolehtimaan heikentämiskiellon toteutumisesta myös suunnittelun yksityiskohtaisemmissa vaiheissa. Tällaiset tekijät on myös mahdollista huomioida arviointitarvetta koskevassa selvityksessä, toisin kuin varsinaiset lieventävät toimenpiteet.¹⁶⁴

Oikeuskäytännöstä esiin nouseva seikka, jolla on selvästi merkitystä myös Natura-sääntelyn vaatimusten toteuttamisen kannalta, on toisaalta myös se, minkälaisia *mahdollisuuksia* kaavaratkaisu jättää haitallisten vaikutusten hallinnalle asian yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Esimerkiksi edellä käsitellyissä ratkaisuisa KHO 2016:14 ja KHO 2020:53 yksityiskohtaisemman suunnittelun mahdollisuudet haitallisten vaikutusten ehkäisemisessä olivat merkityksellisiä, joskin ratkaisuisa käsiteltiin näitä mahdollisuuksia ensisijaisesti kaavan MRL:n mukaisten sisältövaatimusten täyttymisen kannalta. Ensin mainitussa ratkaisussa KHO kiinnitti huomiota siihen, että maakuntakaavan merkitystä tuulivoimarakentamisen yhteisvaikutusten hallinnassa korosti se, että keinot suuruusluokaltaan maakunnallista kokoluokkaa olevien rannikon suuntaisesti sijoittuvien tuulivoima-alueiden linnustovaikutusten vähentämiseksi olivat jatkosuunnittelussa varsin rajalliset erityisesti niiden alueiden osalta, joilla voimaloita ei alueiden koon tai muodon vuoksi ollut mahdollista sijoittaa muuttolinjojen suuntaisesti. Ratkaisussa KHO 2020:53 tuomioistuimien viittasi myös Natura-sääntelyn vaatimusten osalta yksityiskohtaisempaan suunnitteluun jääneeseen suunnitteluvaraan ja siihen, että yksityiskohtaisessa suunnittelussa tuulivoimaloiden vaikutuksiin voitiin tehtyjen selvitysten perusteella vaikuttaa huomattavasti.

4.3 Erilaiset maakuntakaavamerkinnot ja niiden oikeusvaikutukset

Yksityiskohtaisemman suunnittelun vapausasteisiin, mutta erityisesti maakuntakaavan oikeudellisiin vaikutuksiin liittyy kysymys siitä, minkälaisia merkintöjä maakuntakaavassa kulloinkin käytetään. Hyvin yleispiirteisenä kaavana maakuntakaavassa käytetään varsinaisten aluevarausmerkintöjen ohella usein myös erityisen väljiä, tyypillisesti erilaisia alueidenkäyttöön liittyviä intressejä ilmaisevia kehittämisperiaatemarkkintöjä. Myös alueiden erityisominaisuuksia kuvaavat merkinnät ovat usein tällaiset erityisominaisuudet lähinnä toteavia, joskaan eivät aina. Tällaiset merkinnät eivät, vaikka tulkinnat joudutaankin tekemään viime kädessä tapauskohtaisesti, yleensä luo edellytyksiä tietynlaiselle alueidenkäytölle vaan ilmaisevat näiden alueiden käyttöön liittyviä intressejä, jotka on tarpeen huomioida kyseisen alueen

¹⁶⁴ Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:53 KHO siis viittasi myös kaavan suunnittelumääräyksiin todetessaan, että varsinaisen Natura-arvioinnin tarvetta ei ollut.

suunnittelussa ja käytössä. Mainitut merkinnät ovat tyypillisesti päällekkäisiä muiden kaavamerkintöjen kanssa eivätkä aluevarausmerkintöjen tapaan toisensa poissulkevia.¹⁶⁵ Näin esimerkiksi ympäristöministeriön kaavamerkintäoppaassa korostetaan sitä, että muun muassa kehittämisperiaatemarkintöjä käytettäessä on huomioitava alueeseen kohdistuvat muut merkinnät ja huolehdittava niiden välisten suhteiden selkeydestä.¹⁶⁶ Tietyn alueen Natura-arvojen kanssa selvästi ristiriitaisen alueidenkäyttöintressin osoittaminen maakuntakaavassa edellyttäneekin, että niiden väliset suhteet huomioidaan esimerkiksi kaavamääräyksissä. Kuten aiemmin on todettu, Natura-alueiden ulottuvuus ja oikeudellinen status ja vaikutukset on määriteltävä muualla lainsäädännössä, eikä niihin ole mahdollista maakuntakaavalla vaikuttaa.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 8.12.2021 T 21/0150/2 (lainvoimainen) oli kyse maakuntakaavan tieyhteystarvemarkinnasta tilanteessa, jossa tiehankkeen yksityiskohtaisempaan suunnitteluun liittyen oli maakuntakaavan laatimisen aikana tekeillä ympäristövaikutusten arviointimenettely ja Natura-arviointi. Natura-arvioinnissa tarkastellut tien kolme toteutusvaihtoehtoa todettiin sellaiseksi, että niihin liittyi mahdollisuus Natura-arvojen merkittäviin heikennyksiin. Maakuntakaavaan liittyvän tarveharkinnan mukaan maakuntakaavassa esitetty ratkaisu ei aiheuttanut todennäköisesti merkittävää heikennystä minkään Natura-alueen suojelun perusteina oleviin luontoarvoihin.

Kaikkia Natura 2000 -verkoston kohteita koski maakuntakaavassa suunnittelumääräys, jonka mukaan maankäyttö ja toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa niin, etteivät ne merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Tieliikenteen yhteystarvetta koskevassa suunnittelumääräyksessä todettiin, että jatkosuunnittelussa tulee huomioida tulvasuojelutoimenpiteet, kulttuuriympäristö-, maisema- ja luontoarvot sekä turvata alkutuotannon toimintaedellytykset.

Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että Natura-aluetta koskevan yksityiskohtaisemman Natura-arvioinnin tarveharkinnan mukaan maailmanperintötie oli osoitettu yhteystarvemarkintänä, joka on oikeusvaikutuksiltaan aluevarausmerkintöjä kevyempi. Merkintään liittyneen Mustasaaren kunnan maailmanperintötiehankkeen yksityiskohtaisemman suunnittelun osana käynnistetyn ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä oli laadittu Natura-arviointi. YVA-menettelyssä ja sen yhteydessä laaditussa Natura-arvioinnissa oli tutkittu kolmea eri tien toteutusvaihtoehtoa alavaihtoehtoineen. Natura-arvioinnin alustavien

165 Ks. erilaisista maakuntakaavamerkinnöistä yleisesti ja erilaisista kehittämisperiaatemarkinnöistä Ympäristöministeriö 2003, s. 18–20, 38–46.

166 Ympäristöministeriö 2003, s. 19.

tulosten perusteella kaikkiin tutkittuihin vaihtoehtoihin liittyi mahdollisuus Natura-alueen suojeluperusteiden merkittävästä heikennyksestä. Merkittävä heikennys aiheutui ensisijaisesti virtaamamuutoksista ja sen välillisistä vaikutuksista Natura-alueen vesiluontotyypeille. Lisäksi Natura-alueen kautta kulkevissa vaihtoehtoisissa aiheutui merkittäviä kielteisiä vaikutuksia yhteen suojeluperusteena olevaan lintulajiin.

Hallinto-oikeuden mukaan yhteystarvemerkinä ei ottanut kantaa siihen, miten tieyhteys tulee toteuttaa. Tämän vuoksi jatkosuunnittelussa oli edelleen mahdollista löytää sellainen ratkaisu yhteystarpeelle, joka kiertää Natura-alueen niin kaukaa, että virtaamamuutoksia tai muita suoria tai välillisiä vaikutuksia ei aiheudu Natura-alueelle. Hallinto-oikeuden mukaan, kun otettiin huomioon kyseessä olevan tieliikenteen yhteystarvemerkin kehittäminen liittyvä periaatteellinen luonne ja se, että suunnittelumääräyksen avulla voitiin turvata maankäytön sopeutuminen lähellä sijaitsevaan Natura-alueeseen, tehty kaavaratkaisu oli perustunut riittävään selvitykseen ja että maakuntakaava täytti tältä osin maakuntakaavan sisältövaatimukset. Yhteystarpeen tarkempi sijainti oli voitu jättää suunnittelumääräyksen mukaisesti jatkosuunnittelun varaan. Kun maakuntakaava ohjasi ratkaisemaan alueen maankäytön yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja kaavoituksessa tavalla, joka mahdollisti muun muassa luonnonarvojen huomioon ottamisen, maakuntavaltuuston päätös ei ollut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.¹⁶⁷

Onkin ilmeistä, että kaavamerkin luonteella on oma merkityksensä Natura-arviointitarpeen kannalta, sillä esimerkiksi yhteystarvemerkinä jättää enemmän suunnitteluvaraa merkin toteuttamiselle kuin viivamerkinä osoitettu tieyhteys (joka sekin on maakuntakaavamerkinä enemmän taikka vähemmän joustava). Käytettävä merkinä voi siten helpottaa myös sellaisen ratkaisun löytämistä, jonka nojalla todennäköiset merkittävät heikentävät vaikutukset Natura-luontoarvoihin ovat poissuljettavissa. Yllä mainitussa hallinto-oikeuden ratkaisussa kuitenkin näyttäisi myös riittäneen, että jatkosuunnittelussa *saattoi olla* mahdollista löytää sellainen ratkaisu, jossa täyttää Natura-alueita koskevan sääntelyn vaatimukset; yksityiskohtaisempaan suunnitteluun liittyvässä Natura-arvioinnissa tällaista vaihtoehtoa ei tapauksessa ollut tunnistettu. Ratkaisu siis lähtökohtaisesti poikkeaa tältä osin aiemmin sanotusta, sillä kaavassa ei ilmeisesti oltu selvityksiin perustuen

167 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli valittanut kaavasta muun muassa perusteella, että maakuntakaava oli laadittu ja hyväksytty vastoin aiemman luonnonsuojelulain 65–66 §:iä ja ilman maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n edellyttämää riittävää vaikutusten selvittämistä ja arviointia kaavaa laadittaessa.

osoitettu, että yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on löydettävissä ainakin yksi sellainen ratkaisu, jolla ei ole todennäköisiä merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Sellainen ainoastaan saattoi olla löydettävissä.¹⁶⁸

Maakuntakaavamerkinnot kuitenkin selvästi poikkeavat toisistaan oikeudellisen luonteensa perusteella. Maakuntakaava voi sisältää esimerkiksi kolmen eri tason tieliikenteen merkintöjä: tieliikenteen yhteystarvemerkinnot, ohjeellisen tai vaihtoehtoisen tielinjauksen ja varsinaiset viivamerkinnot osoitetut tie- tai katumerkinnot.¹⁶⁹ Kehittämisperiaatemerkintöihin kuuluvasta tieyhteystarvemerkinnot on ympäristöministeriön kaavamerkintäoppaassa todettu, että merkinnällä osoitetaan sellaiset ”tieyhteydet, joiden tarve on voitu todeta, mutta joiden sijaintiin tai toteuttamiseen liittyy niin huomattavaa epävarmuutta, ettei ohjeellisen tai vaihtoehtoisen tielinjauksen osoittaminen ole mahdollista. Yleisistä teistä annetun lain [nykyisin laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005] mukaisen tien yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatiminen ei voi perustua yhteystarvetta osoittavaan merkintään.”¹⁷⁰ Yhteystarvemerkinnot ei siten varsinaisesti edellytä sitä, että sen toteuttamiskelpoisuutta on muiltakaan kuin Natura-sääntelyn kannalta tarkasteltu. Näin ollen on mahdollista, että riittävillä suunnittelumääräyksillä (jotka esimerkiksi asettavat yhteystarpeen toteuttamisen edellytykseksi, että on löydettävissä Natura-sääntelyn vaatimukset täyttävä vaihtoehto sen toteuttamiselle) tällaiset lähinnä tietyn alueidenkäyttöintressin olemassaoloa ilmaisevat merkinnot ovat mahdollista ilman, että selvityksin osoitetaan merkinnän toteuttamisen olevan ainakin jonkin sisältöisenä mahdollista yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Natura-alueita koskeva heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus ovat tietenkin voimassa kaavamääräyksistä riippumatta, mutta erityisesti tilanteessa, jossa tunnustetaan jännite Natura-alueita koskevien vaatimusten ja yhteystarpeen välillä, tämä on tarpeen huomioida kaavan oikeusvaikutteisessa osassa (merkinnöissä ja määräyksissä).¹⁷¹

168 Kaavaan liittyvässä vaikutusten arviointiraportissa oli hallinto-oikeuden päätöksen mukaan suorastaan todettu, että puheena oleva tiehanke saattoi potentiaalisesti aiheuttaa negatiivisia alueen suojeluperusteisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tällaisessa tilanteessa olisi siis lähtökohtaisesti kyettävä sulkemaan pois näiden vaikutusten merkittävyys, jotta arviointia ei olisi tarpeen suorittaa.

169 Ks. Ympäristöministeriö 2003, s. 43–45, 88–89.

170 Ympäristöministeriö 2003, s. 45.

171 On toisaalta jossain määrin kyseenalaista nojata tällaisten merkintöjen osoittamisessa yksinomaan sellaisiin toteuttamisvaihtoehtoihin, jotka eivät ole teknisesti taikka taloudellisesti lainkaan toteuttamiskelpoisia. Ympäristöministeriön kaavamerkintäoppaan mukaisesti olisi siis mahdollista täsmentää tällaista merkintää toteamalla esimerkiksi, että sen toteuttaminen edellyttää sellaisen ratkaisun löytämistä, joka ei merkittävästi heikennä Natura-luontoarvoja, mutta mikäli toteuttamiskelpoista ratkaisua ei selvästikään ole löydettävissä, merkintä tuskin edustaa ainakaan hyvää kaavoituskäytäntöä.

Mikäli tällaisten yhteystarpeiden toteuttaminen on kaavan mukaisen muun maankäytön toteuttamisen edellytys (kuten esimerkiksi tuulivoiman suunnittelussa tuulivoima-alueiden yhteydet sähköverkkoon), ei yhteyden toteuttamista lähtökohdaisesti voitane jättää pelkän ”toiveen” varaan. Tällaisessa tapauksessa merkinnän toteuttamiskelpoisuus myös Natura-sääntelyn näkökulmasta on kyettävä selvityksin perustelemaan.¹⁷²

Kehittämisperiaatemerkin­nän luonnetta suhteessa Natura-vaikutuksiin sivuttiin myös Pirkanmaan maakuntakaavaa 2040 koskevien valitusten yhteydessä. Kyse oli teknisen huollon kehittämisen kohdealueen/pohjavesialueen (tk) -merkinnästä, jota osin tarkasteltiin myös Natura-arviointivelvollisuuden näkökulmasta. Kysymys Natura-arvioinnin tarpeellisuudesta ei ollut asiassa valitusperusteena, sillä tältä osin muuna ratkaisuna julkaistussa ratkaisussa KHO 24.4.2019/1687 oli kysymys alun perin kunnan valituksen johdosta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa maakuntahallituksen valituksesta siitä, voitiinko mainittu kehittämisperiaatemer­kintä ulottaa aluevarauksina osoitettujen työpaikka- ja taajamatoimintojen alueille. Tekopohjaveden tuotanto ja sen Natura-vaikutukset olivat sinänsä olleet esillä ja kiistanalaisia jo pitkään, ja hankkeen yksityiskohdat olivat vaihdelleet puheena olevan maakuntakaavan laadinnankin eri vaiheissa.¹⁷³ Maakuntakaavan osalta kyse oli kuitenkin nimenomaan kehittämisperiaatemer­kinnästä ja sen oikeudellisesta luonteesta.

172 Ks. myös kuntien yhteistä yleiskaavaa koskenut KHO 2021:60, jossa käsiteltiin muun muassa yleiskaavassa selvitysalueeksi osoitetun alueen merkitystä Natura-arvioinnissa. KHO:n mukaan selvitysaluetta koskeva merkintä ja siihen liittyvät kaavamääräykset eivät edellyttäneet alueen säilyttämistä nykyisellään, mikä oli ollut laaditun Natura-arvioinnin lähtökohtana, vaan kaavamerkintä merkitsi ainoastaan alueen maankäytön ratkaisemisen siirtymistä yleiskaavaan nähden erilliseen tarkempaan suunnitteluun. Tästä aiheutui yleiskaavan vaikutusten arviointiin ja erityisesti kaavan toteuttamisesta Natura-alueelle kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevaan arviointiin epävarmuutta, jota ei voitu pitää merkitykseltään vähäisenä. Tämän epävarmuuden merkitystä lisäsi KHO:n mukaan erityisesti se, että kolmen eri kunnan alueelle jakautuneen kaava-alueen kattava yhteisvaikutusten arviointi ei ollut enää alueen osayleiskaava- tai asemakaavatasoisessa suunnittelussa mahdollista. Selvitysalueen maankäyttöratkaisun siirtäminen tarkempaan suunnitteluun aiheutti lisäksi epävarmuutta Natura-alueelle kohdistuvien haitallisten vaikutusten lieventämiseen liittyvien toimenpiteiden toteutumiseen ja riittävyys­teen.

173 Ks. esim. KHO 2018:121, joka koski tekopohjavesilaitoksen vesilain mukaista lupaa ja hankkeen vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Kysymystä tarkasteltiin myös jo alueen ensimmäistä MRL:n mukaista maakuntakaavaa muutoksenhaussa käsiteltäessä, ks. KHO 20.3.2008 T 591, joka julkaistiin eräiltä osin lyhyenä ratkaisuselosteena, joskaan ei puheena olevaa hanketta ja merkintää koskien.

Hallinto-oikeus totesi, että kehittämisperiaatemerkinällä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia yksityiskohtaisempaan suunnitteluun, eikä merkintä sinänsä velvoita sen toteuttamiseen tietyllä tavalla. Merkintä osoittaa vain alueen, joka mahdollisesti soveltuu vedenhankintaan. Tarkempi toteuttaminen edellytti jo maakuntakaavan suunnittelumääräysten mukaankin yksityiskohtaisia selvityksiä. Hallinto-oikeus totesi, että toisin kuin kaavaselostuksessa oli arvioitu, maakuntakaavaa varten laadittujen selvitysten perusteella ei ollut mahdollista eikä kehittämisperiaatemerkinän oikeusvaikutukset huomioon ottaen tarpeenkaan yksityiskohtaisemmin ratkaista oliko mahdollista yhteensovittaa tekopohjavesihankkeen ympäristövaikutukset ja alueen suojelun perusteena olevien luontoarvojen turvaaminen. Natura 2000 -alueisiin liittyvät suunnittelumääräykset huomioon ottaen kehittämisperiaatemerkinä tk sinänsä ei kuitenkaan ollut vastoin luonnonsuojelulakia eikä maakuntakaavan sisältövaatimuksia.

Korkein hallinto-oikeus viittasi muun muassa kaavan suunnittelumääräykseen, jonka mukaan maakuntakaavassa on kuvattu kaikki potentiaaliset Pirkanmaalla sijaitsevat tekopohjaveden tuotantoalueet.¹⁷⁴ Alueiden mahdollisen käyttöönoton valmistelusta päätetään erikseen yksityiskohtaisemman suunnittelun, kuten kunnan kaavoituksen yhteydessä. Isokankaan-Syrjänharjun ja Vehoniemenharjun alueella tuli kaavamääräyksen mukaan varautua mahdolliseen tekopohjaveden muodostamiseen. Alueelle ei saanut sijoittaa sellaista maankäyttöä, joka voi vaarantaa alueen vaihtoehtoisia käyttömahdollisuuksia vedenhankintaan.

Myös KHO:n perustelujen mukaan tk-merkintä oli kehittämisperiaatemerkinä, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia merkinnällä osoitetun alueen yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Tk-merkinnän rajauksen sisäpuolelle sijoittuvien alueiden pääkäyttömuoto oli osoitettu aluevarausmerkinnöillä. Mainitun alueen yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjasivat lisäksi maakuntakaavassa osoitetut alueen maisemalliset ja luonnonsuojelulliset arvot sekä alueiden sijoittuminen arvokkaiden geologisten muodostumien alueelle. KHO:n mukaan Isokankaan-Syrjänharjun ja Vehoniemenharjun alueella mahdollisesti toteutettava vedenhankinta ratkaistaan yksityiskohtaisemman suunnittelun ja erityislainsäädäntöön perustuvien lupamenettelyiden kautta. Maakuntakaavalla ei siten oltu ratkaistu, eikä oltu voitukaan ratkaista vedenhankintaa koskevan vesitaloushankkeen toteuttamisedellytyksiä. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulevat KHO:n mukaan arvioitavaksi myös hankkeen vaikutukset alueelle alemmanasteisessa kaavoituksessa osoitettuun maankäyttöön, mahdolliset korvauskysymykset sekä Keiniänrannan Natura 2000 -alueeseen ja alueen muihin luontoarvoihin kohdistuvat vaikutukset. Keiniänrannan Natura-alueen huomioon

174 Tässä suhteessa merkintä oli siten perusteiltaan erilainen, kuin edellä kuvatun tapauksen tieyhteystarvemerkinä.

ottaminen on lisäksi varmistettu tk-merkintään liittyvällä erityismääräyksellä em9, jonka mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on varmistauduttava siitä, etteivät Keiniänrannan (FI0338005) Natura-alueen läheisyydessä suoritettavat toimenpiteet yksin tai yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vesitalouteen kohdistuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseen.¹⁷⁵

Vaikka ratkaisussa oli siis kyse ensisijaisesti muista oikeudellisista kysymyksistä kuin kaavamerkinnän ja Natura-arviointitarpeen suhteesta eikä se ollut vuosikirjaratkaisu, näyttäisi tämänkaltaisten kehittämisperiaatemerkintöjen osalta siltä, että merkinnät, joilla lähinnä todetaan tietyn intressin olemassaolo ja joiden vaikutukset ovat sellaisia, että niiden ilmaisema intressi tulee lähinnä otettavaksi huomioon muussa maankäytössä ja sen suunnittelussa, olisivat mahdollisia ilman, että tämän alueidenkäyttöintressin toteuttamismahdollisuuksia on selvityksiin perustuen Natura-arviointitarpeen kannalta selvitetty. Tällöinkin siis kuitenkin suunnittelumääräyksiin on syytä varmistua siitä, että Natura-sääntelyn asettamat reunaehdot tunnistetaan tällaisten intressien toteuttamispyrkimyksissä alemmanasteisessa suunnittelussa.

Yllä kuvattu tilanne on myös sikäli mielenkiintoinen, että tosiasiaassa tekopohjaveden tuotantoa puheena olevalla alueella oli jo pitkään yksityiskohtaisemmin suunniteltu. Tosiasiallisesti kyse ei siis ollut yksinomaan pelkästä intressistä tai toiveesta, vaan konkreettisesta maankäyttöhankkeesta.¹⁷⁶ Tässä tapauksessa maakuntakaava ei siis kuitenkaan varsinaisesti ottanut kantaa tähän hankkeeseen, ja kaavaa arvioitiin lähtökohtaisesti kuin mitään hanketta ei olisi ollut.

Kehittämisperiaatemerkintä ei myöskään toisaalta ole oikeudellisesti täysin merkityksetön tällaisten hankkeiden toteuttamisen kannalta, sillä se luo ainakin jossain määrin alueidenkäyttöllisiä edellytyksiä tällaiselle toiminnalle niin alueidenkäyttölain

175 Tässäkin tapauksessa kaavamääräyksellä oli ensisijaisesti toistettu ilman kaavamääräyksiäkin voimassa oleva heikentämiskiello, sitä toki jossain määrin täsmentäen.

176 Asian aiemmissa vaiheissa valittajat vetosivat myös tähän seikkaan ja siihen, että hanketta koskevat Natura-arvioinnit ja niistä annetut lausunnot ilmaisivat hankkeella olevan selvityksiin liittyvistä epävarmuuksista johtuen mahdollisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin; ks. KHO 20.3.2008 T 591 (jota ei tältä osin ole julkaistu lyhyenä ratkaisuselosteena).

kuin ympäristönkäytön sektorilakienkin soveltamisen kannalta.¹⁷⁷ Pelkästään tiettyä alueen ominaisuuteen liittyvää intressiä kuvaava maakuntakaavan kehittämisperiaatemarkintä ei kuitenkaan nähtävästi vielä sellaisenaan laukaise arviointitarpeen selvittämistarvetta, kun merkintä ei mahdollista tietyn maankäytön toteuttamista. Kaavamerkintöjen luonteen ohella on kuitenkin huomioitava myös merkintöihin kulloinkin liittyvät kaavamääräykset, jotka niin ikään vaikuttavat kaavan oikeudelliseen sisältöön ja näin myös siihen, minkälaisia toteuttamisedellytyksiä ne tämänkaltaisille merkinnöille luovat.¹⁷⁸ Tilanteita onkin tarkasteltava aina myös tapauskohtaisesti.

Alueen erityisominaisuuksia kuvaavat merkinnät ovat mielenkiintoinen kaavamerkintäjoukko erityisesti tuulivoimaa koskevien maakuntakaavamerkintöjen kannalta. Tällaisia merkintöjä on näet käytetty maakuntakaavoissa tuulivoima-alueita osoittaessa. Kaavamerkintäoppaassa erityisominaisuuksia kuvaavista merkinnöistä on todettu seuraavaa:

Maakuntakaavan osa-alueiden erityisominaisuudet voivat liittyä luonnon- tai kulttuuriympäristön, maiseman sekä luonnonvarojen erityisiin arvoihin. Erityisominaisuuksia voivat olla myös osa-alueiden alueidenkäyttöä erityisesti rajoittavat ominaisuudet, kuten melu- ja vaara-alueet tai suojavyöhykkeet. – – Erityisominaisuuksia osoittavien merkintöjen alueella voi olla monenlaista alueidenkäyttöä. Jotkin erityisominaisuuksia osoittavat merkinnät viittaavat tarpeisiin, joiden toteutus tapahtuu erityislainsäädännön kautta. Tällöin osa-aluemerkinnän merkitys on ensisijaisesti informatiivinen. Kuten kehittämisperiaatemarkintöjäkin, voidaan erityisominaisuuksia osoittavia merkintöjä käyttää muiden merkintöjen kanssa päällekkäisesti.¹⁷⁹

Osa-aluemerkintöjä käytetään osoittamaan niitä vähintään seudullisesti merkittäviä osa-alueiden erityisominaisuuksia, joiden säilyminen halutaan turvata tai joiden asettamat reunaehdot on otettava huomioon suunniteltaessa alueiden käyttöä. – – Osa-aluemerkintöjen luonteen vuoksi on niihin yleensä suositeltavaa liittää osa-alueen ominaisuuksia tai alueiden käytön reunaehtoja täsmentäviä maakuntakaavamääräyksiä. Osa-aluemerkintöihin liittyvät määräykset ovat

177 Esim. vesilain (587/2011, VL) osalta kaavojen merkityksestä lain mukaisessa lupamenettelyssä on säädetty VL 3:5:ssä. Kyse oli kaavan mukaan vesihuollon kehittämisen kohdealueesta, vaikka kaava ei muodollisesti ottanut kantaa siihen, millä keinoin tämä tapahtuisi – vaikka se oli tosiasiallisesti tiedossa.

178 Kaavoihin voi sisältyä myös erilaisia suosituksia, joilla ei ole oikeusvaikutuksia. Edellä on toisaalta todettu, että oikeusvaikutuksetonkin kaava voi olla suunnitelma, joka laukaisee arviointivelvollisuuden.

179 Ympäristöministeriö 2003, s. 19.

useimmiten suunnittelumääräyksiä, mutta myös suojelumääräykset ovat näiden merkintöjen yhteydessä usein perusteltuja. – Koska kyseessä ovat osa-alueiden erityisominaisuuksia kuvaavat merkinnät, joilla ei osoiteta alueita mitään erityistä tarkoitusta varten, ei MRL 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus ole näihin merkintöihin liittyen myöskään lähtökohtaisesti voimassa. Sen käyttö saattaa kuitenkin monessa yhteydessä olla tarpeellista.¹⁸⁰

Tuulivoimaan liittyvässä maakuntakaavoituksessa näitä merkintöjä on kuitenkin käytetty tavalla, joka merkintään liittyvien määräysten perusteella mahdollistaa maakunnallista kokoluokkaa olevien tuulivoimaloiden toteuttamisen. Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:53 käsitellyssä kaavassa oli merkinnällä osoitettu tuulivoiman tuotantoon soveltuva alue merkinnällä TV. Merkinnän kuvauksen mukaan mainitulla ominaisuusmerkinnällä osoitettiin maakunnallisesti merkittävät tuulivoiman tuotantoon soveltuvat alueet, ja tällaisella alueella tarkoitetaan sellaista aluetta, jonne on mahdollista sijoittaa vähintään 10 tuulivoimayksikköä. Merkintää koskevat määräykset olivat käytännössä juuri MRL:n mukaisella kaavoituksella tapahtuvaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavia määräyksiä. Tämänkaltaisen merkintä muodostaa maakuntakaavalliset edellytykset maakunnallista kokoluokkaa olevien tuulivoimaloiden toteuttamiselle, jolloin ei ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännönkään perusteella riittävää, että tällainen hanke saattaisi olla toteutettavissa esimerkiksi Natura 2000 -alueita koskevan sääntelyn kannalta. Mainituissa ratkaisussa KHO nimenomaisesti totesi ratkaisun tiivistelmässä, että merkinnän toteuttamiseen oli löydettävissä vaihtoehto, josta ei aiheutunut merkittäviä vaikutuksia Natura-alueille (tehdyn arviointitarvetta koskevan selvityksen perusteella). Alueen erityisominaisuuksia kuvaavienkin merkintöjen osalta merkitystä on väistämättä merkintöjen ja määräysten muodostamalla tapauskohtaisella kokonaisuudella.

Merkitystä näyttää joka tapauksessa olevan sillä, minkälaiset oikeudelliset edellytykset tietylle, mahdollisesti Natura-luontoarvoihin vaikuttavalle maankäytölle kaava merkintöineen ja määräyksineen luo. Kun kaava nimenomaisesti oikeudellisesti mahdollistaa tietynlaisen maankäytön, merkinnän osoittaman maankäytön tulee olla yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa toteutettavissa jonkin sisältöisenä niin alueidenkäyttölain kuin luonnonsuojelulainkin vaatimusten näkökulmasta.¹⁸¹

180 Ympäristöministeriö 2003, s. 48.

181 Ongelman muodostaa se, että esimerkiksi eri sektorilainsäädännön erilaisten tulkintakäytäntöjen välillä samantyyppisillä merkinnöillä voi olla erilainen merkitys päätöksenteossa. Kehittämisperiaatemerkinnekin saattavat vaikuttaa hankkeita koskevassa päätöksenteossa edellä kuvatulla tavoin siten, että ne tavalla tai toisella luovat edellytyksiä tietyn hankkeen hyväksynnälle vaikkapa ympäristönsuojelu- tai vesilainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa.

Tämän edellytyksen täyttyminen tulee perustella riittävin selvityksin. Tämä aiemmin kuvattu lähtökohta on todettu edellä mainitun lisäksi esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 20.3.2008 T 591 yhteydessä, jossa valtioneuvosto perusteli vahvistamispäätöstään muun muassa todeten, että

Maakuntakaava on yleispiirteinen pitkän aikatahtäyksen suunnitelma, joka täsmentyy yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Tästä huolimatta jo maakuntakaavatasolla on oltava selvillä kaavan toteuttamisen vaikutuksista Natura 2000 -verkostoon. Maakuntakaava voidaan hyväksyä ja vahvistaa, jos riittäviin selvityksiin perustuen voidaan todeta, että kaavalle löytyy sellainen toteuttamiskelpoinen toteuttamistapa, joka ei merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon.

Pelkästään tietynlaisia alueidenkäyttöintressejä ilmaisevat merkinnät puolestaan eivät näytä tätä edellyttävän. Tällöinkin yleensä kaavamääräyksiin on syytä konkretisoida Natura-sääntelyn intressin toteuttamiselle asettamia vaatimuksia ja mahdollisia rajoituksia, vaikka Natura-sääntely onkin voimassa ja sitä on kaavoituksessa noudatettava ilman että asiasta kaavassa nimenomaisesti määrätään. Yksinomaan heikentämiskiellon asiallisesti toistaviin määräyksiin voidaan kuitenkin suhtautua varauksella, sillä tällaisia vain lain sisällön toistavia määräyksiä ei ylipäätään ole pidetty suotavina niiden mahdollisesti hämärtäessä tällaisten vaatimusten normihierarkkista asemaa ja soveltamisalaa.¹⁸² Oikeuskäytännössä kaavamääräysten olemassaoloon ja sisältöön on varsin säännönmukaisesti viitattu, kun on tarkasteltu kysymystä kaavan vaikutuksista Natura-luontoarvoihin. Ne muotoavat osaltaan kaavan mahdollisia vaikutuksia myös näihin arvoihin.

Se, että edellä Natura-sääntelyn asettamien vaatimusten kannalta on useammanlaisia kaavamerkintöjä, voi luoda kiusauksen parhaiden palojen poimimiseen eli siihen, että kaavan merkinnöin ja määräyksiin pyritään yhtäältä minimoimaan selvitykset mutta toisaalta samalla maksimoimaan kaavan oikeusvaikutukset, kun mitenkään yksiselitteistä rajanveto yksittäisissä tapauksissa ei välttämättä ole. Kaikkea ei kuitenkaan voi saada, eivätkä oikeudellisesti väljät kaavamerkinnät ja alemmanasteiseen suunnitteluun kohdistuvat suunnittelumääräykset ole aina asianmukaisia. Maakuntakaavalla on lakisääteiset tehtävänsä muun muassa valtakunnallisten

182 Ks. esim. Ympäristöministeriö 2003, s. 53, jossa todetaan, että "[k]oska luonnonsuojelulaissa on jo säädetty Natura-alueiden luonnonarvojen huomioon ottamisesta lupa- ja suunnittelumenettelyssä, näitä koskevia kaavamääräyksiä ei yleensä tarvita. Monesti riittää esimerkiksi merkinnän kuvauksessa osoitettu viittaus luonnonsuojelulakiin – . Kaavaselostuksessa on kuitenkin syytä tuoda esille alueiden luonnonarvot ja niiden suojelemiseen liittyvät velvoitteet."

alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoimisessa paikkaan sidotuiksi aluevarauksiksi, eritasoisten alueidenkäyttöintressien yhteensovittamisessa ja ylikunnallisten yhteisvaikutusten hallinnassa. Kaavamerkinnät onkin syytä valita nimenomaan kaavan suunnittelutavoitteen mukaan eikä sen perusteella, minkälaisia selvityksiä ne mahdollisesti esimerkiksi Natura-sääntelyn kannalta edellyttävät. Ja mikäli vaikkapa kehittämisperiaatemarkintoihin yhdistyy tietyn alueidenkäyttöintressin toteuttamiseen tähtääviä määräyksiä, voi Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten oikeudellinen merkitys hyvinkin tulla tarkasteltavaksi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kukin kaavamerkintä ja -määräys edellyttää riittäviä selvityksiä sen sisältöön ja oikeusvaikutuksiin nähden.¹⁸³ Lähtökohtaisesti niiden tulee perustua selvityksiin, joiden nojalla voidaan joko 1) todeta, että yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on laadittavissa kaava, jolla ei ole todennäköisiä merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-arvoihin (eli varsinaisen arvioinnin tarvetta ei ole), tai 2) asianmukaisen Natura-arvioinnin jälkeen todeta, että heikentämiskieltoa ei (mahdollisten lieventävien toimenpiteiden myötävaikutuksella) loukata. Se, että varsinaisen Natura-arvioinnin tarvetta ei ole, on pystyttävä selvityksin ”poissulkemaan” silloin kun arviointia ei ole tehty. On kuitenkin olemassa edellä kuvatulla tavoin myös kaavamerkintöjä (erityisesti kehittämisperiaatemarkinnät), joihin tämä vaatimus ei lähtökohtaisesti ulotu. Näissäkin tapauksissa kaavamerkintä- ja määräsyhdistelmää on tarkasteltava kokonaisuutena sen suhteen, ilmaiseeko merkintä yksinomaan tietyn alueidenkäyttöön liittyvän intressin vai luoko se maakuntakaavalliset edellytykset tietyille toiminnalle.

183 Kaavan tulee perustua selvityksiin, joissa tarkastellaan nimenomaan sen mahdollistaman maankäytön vaikutuksia ja joilla kyetään perustelemaan sekä kaavan AKL:n että erityislainsäädännön asettamien vaatimusten täyttyminen.

5 Tarkastelun tulokset

5.1 Yleistä

Maakuntakaava on maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavamuoto. Sen tehtävänä on konkretisoida valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä osoittaa maakunnan tasolla alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja maakunnan kehityksen kannalta tarpeelliset alueet. Aluevarauksia osoitetaan vain sillä tarkkuudella kuin valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi on tarpeen. Alueidenkäyttöintressien ohella tämä heijastuu myös kaavan tarkkuuteen ja ohjausvaikutukseen: kaavajärjestelmän perusajatuksiin (muun muassa paikallisdemokratiaan liittyen) kuuluu se, että esimerkiksi valtakunnallisten intressien toteuttamistapa jätetään mahdollisuuksien mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ratkaistavaksi. Maakuntakaava toteutuu ensisijaisesti ohjausvaikutuksensa kautta, joka on muun muassa yllä mainituista syistä joustava. Maakuntakaavan suunnittelutarkkuus ei siksi oikeudellisesti edellytä, että siinä osoitetun maankäytön sopivuus on yksityiskohtaisesti selvitetty ja ratkaistu.

Maakuntakaavan tulee luontoarvojen osalta kuitenkin täyttää sekä alueidenkäyttölain että luonnonsuojelulain sille asettamat vaatimukset. Siinä missä kaavan MRL:n mukaisten sisältövaatimusten täyttymisen arviointi on suurelta osin keskenään osin jännitteisten näkökohtien punnintaa, ei Natura 2000 -verkostoa koskevaan heikentämiskieltoon ja arviointivelvollisuuteen liity minkäänlaista punnintaa suhteessa kilpailuviin intresseihin. Muut intressit voivat tulla tarkasteltaviksi vasta asianmukaisen arvioinnin jälkeen, mikäli on tarpeen tarkastella luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan poikkeamisen edellytysten täyttymistä.

Heikentämiskielto muodostaa Natura 2000 -verkostoa koskevan sääntelyn lähtökohdan. Tämä lähtökohta säilyy silloinkin, kun merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin todetaan varsinaisen asianmukaisen arvioinnin perusteella aiheutuvan. Tällaisessa tilanteessa hanke tai suunnitelma rajoitetaan ensisijaisesti sellaiseksi, että heikentämiskielton vastaiset seuraukset voidaan välttää. Tähän tähtäviä lieventäviä toimenpiteitä on mahdollista tehdä vasta asianmukaisen arvioinnin jälkeen. Näin, mikäli maakuntakaavoitusvaiheessa ilmenee tarve Natura-sääntelyn vuoksi ohjata kovin konkreettisesti esimerkiksi alemmanasteisessa suunnittelussa tehtäviä toimenpiteitä, on tämä usein merkki arviointikynnyksen

ylittymisestä – tällaisen tarpeen indikoidessa kielteisten vaikutusten todennäköisyyttä. Toisaalta vaikutusten on oltava myös merkittäviä, jotta arviointikynnys ylittyy.¹⁸⁴ Merkittävyyttä arvioidaan suhteessa alueen säilyttämisen tavoitteisiin.

Maakuntakaavoituksessakin on siis vältettävä merkittävien haitallisten vaikutusten aiheuttamista, sillä se on Natura 2000 -verkostoa koskevan sääntelyn ensisijainen tavoite. Tästä näkökulmasta voitaisiin ajatella olevan perusteltua myös pyrkiä selvityksiin perustuen poissulkemaan merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen, jolloin varsinaisen Natura-arvioinninkaan tarvetta ei ole, kun maakuntakaavoitus tavallisesti sijoittuu hyvin varhaiseen vaiheeseen erilaisten erilaisten hankkeiden suunnittelua ja toteuttamista. Tämä on samalla omiaan ehkäisemään heikentämiskiellon vastaisia seurauksia suunnittelun yksityiskohtaisemmissa vaiheissa.

Tälle pyrkimykselle on kuitenkin lopulta ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuussyitä maakuntakaavan ohjaustavoitteen ja -tarkkuuden merkitystä sitä, että Natura 2000 -alueisiin mahdollisesti vaikuttavan maankäytön parametrejä ei määritetä eivätkä ne yleensä ole muutoinkaan siinä määrin selvillä, että arvioinnin tekeminen tässä vaiheessa olisi tarkoituksenmukaista.¹⁸⁵ Tarkastelu on suunnitelmien ja hankkeiden muuttuessa ja täsmentyessä tehtävä uudestaan, olipa kyse sitten arviointitarpeen selvittämisestä tai varsinaisesta Natura-arvioinnista.¹⁸⁶ Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä yhtäältä korostetaan sitä, että maakuntakaavan tyyppiset suunnitelmat ovat arviointivelvollisuuden piiriin kuuluvia suunnitelmia, mutta toisaalta korostetaan arvioinnin tekemistä nimenomaan siinä vaiheessa, kun sen suorittamiseksi on käytettävissä riittävän täsmälliset tiedot. Heikentämiskiello ja arviointikynnys ovat kaksi eri asiaa, eikä Natura-sääntelyn tavoitteena ole se, että arviointeja ei tehtäisi vaan nimenomaan se, että ne tehdään tilanteissa, joissa haitallisia vaikutuksia ei voida poissulkea. Arviointikynnyksen alittamiseen pyrkiminen

184 Ks. esim. KHO 2020:53 ja siinä arviointitarpeen selvittämisen johtopäätöksistä todettu ja asian oikeudellinen arviointi.

185 Aiemmin viitatussa oikeuskäytännössä maakuntakaavojen sisältöä on toisaalta arvioitu nimenomaan näiden kaavojen sisällön perusteella silloinkin, kun kaavamerkintöjen taustalla on ollut konkreettisia alueidenkäyttöhankkeita.

186 Ks. esim. Komissio 2021, s. 6.

on siis ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska kyse on lähtökohtaisesti ”vain” menettelyllisestä vaatimuksesta (joka kuitenkin tähtää heikentämiskiellon toteutumiseen).¹⁸⁷

Arviointikynnys asettuu heikentämiskieltoa alemmaksi siksi, että se ylittyy merkittävien vaikutusten riskin, lakitekstissä todennäköisyyden, perusteella. Tätä riskiä arvioidaan korostuneesti varovaisuusperiaatteen valossa, jonka vaikutuksesta kynnys asettuu oikeudellisesti alas. Lähtökohtainen arviointikynnys voidaan maakuntakaavan osalta muotoilla siten, että kaavoituksen yhteydessä on lähtökohtaisesti kyettävä riittäviin selvityksiin nojaten perustelemaan, että maakuntakaava on jonkin sisältöisenä toteutettavissa siten, että merkittävät haitalliset vaikutukset Natura-alueen luonnonarvoihin voidaan selvityksiin perustuen poissulkea. Tätä vaatimusta ei kuitenkaan voida tulkita niin, että kunhan jokin yksittäinen vaatimuksen toteuttava (esimerkiksi merkittävästi maakuntakaavassa osoitettua vähäisempi) kaavaratkaisu löytyy, kaava voi muutoin olla minkälainen tahansa. Kaavan vaikutuksia, samoin kuin niiden sisältöä oikeudellisesti, arvioidaan aina sen mahdollistaman maankäytön perusteella, jolloin kaavassa osoitettu maankäyttö on suhteutettava esimerkiksi sille luonnonsuojelunäkökulmasta asetettaviin vaatimuksiin. Sen tulee näin sekä mahdollistamansa maankäytön että alemmanasteiselle suunnittelulle esimerkiksi suunnittelumääräyksiin asettamiensa reunaehtojen osalta pyrkiä täyttämään nämä vaatimukset.

Yllä mainittu vaatimus ei toisaalta näytä pätevän sen tyyppisiin maakuntakaavamerkintöihin, joilla yksinomaan todetaan tietyn alueidenkäyttöintressin olemassaolo ilman, että merkinnällä luodaan kaavallisia edellytyksiä merkintään liittyvän maankäytön toteuttamiselle. Kysymys ei vain ole selväpiirteisen kaksijakoinen, tilanteita on viime kädessä tarkasteltava tapauskohtaisesti. Arviointivelvollisuus joka tapauksessa syntyy välittömästi arviointikynnyksen ylittyessä, eikä arvioinnin delegoiminen esimerkiksi yksityiskohtaisemmalle kaavatasolle ole tällaisessa tilanteessa

187 Toisaalta esimerkiksi vuosikirjaratkaisun KHO 2020:53 tiivistelmässä korkein hallinto-oikeus totesi, että kun (lisäksi) otettiin huomioon vaihemaakuntakaavassa annetut suunnittelumääräykset koskien Natura 2000 -alueiden luonnonarvojen huomioon ottamista sekä luonnonsuojelulaista ja komission ohjeesta ilmenevä velvoite uuden arvioinnin laatimisesta yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä, kun hankkeesta oli saatu enemmän tietoa, kyseessä olleelle Natura 2000- alueelle ei voitu arvioida kohdistuvan sellaisia merkittäviä vaikutuksia, joiden vuoksi Natura-arviointi olisi ollut tarpeen. Näin ratkaisun lopputuloksen kannalta voidaan arvioida olleen jonkinlaista merkitystä sillä, että suunnitelmien täsmentyminen myöhemmässä vaiheessa oli selviö, samoin kuin se, että arviointivelvollisuus tuossa myöhemmässä vaiheessa tulee väistämättä – hanketta ja/tai suunnitelmaa koskevin täsmällisemmin tiedoin – uudelleen tarkasteltavaksi.

oikeudellisesti mahdollista. Arviointi on suoritettava heti, kun kaikki relevantit vaikutukset, joita kyseisellä hankkeella todennäköisesti on suojeltuun alueeseen, ovat riittävästi tunnistettavissa.

Maakuntakaavan (välilliset) vaikutukset Natura-luontoarvoihin muotoutuvat yhtäältä sen perusteella, mitä kaava mahdollistaa ja toisaalta sen perusteella, miten kaava tätä sen mahdollistamaa maankäyttöä rajoittaa. Kaava ohjaa, joustavasti, vain sen oikeudellisesti rajatun ohjaustehtävän – joka valmisteilla olevan lakiuudistuksen toteutuessa ilmeisesti kohdistuisi vain valtakunnallisiin ja maakunnallisiin maankäyttökysymyksiin – piiriin kuuluvia toimintoja, eikä kaavan vaikutusten osalta tietenkään tarvitse huomioida sellaista maakuntakaavan näkökulmasta hypoteettista maankäyttöä, joka voi tapahtua täysin maakuntakaavasta riippumatta alemmanasteisen kaavoituksen nojalla taikka ilman sitä. Kyse on siis ensisijaisesti nimenomaan maakuntakaavan mukaisen maankäytön – kaavan merkintöjen ja määräysten – kokonaisvaikutusten tarkastelusta suhteessa Natura-luontoarvoihin.

Natura-arviointitarvetta ratkaistaessa on kuitenkin huomioitava kulloisenkin maakuntakaavan vaikutusten ohella myös muut samoihin Natura-alueiden luontoarvoihin mahdollisesti vaikuttavat hankkeet ja suunnitelmat, jotka ovat joko hyväksymisvaiheessa, jo hyväksyttyjä mutta vielä toteuttamatta tai joiden sisältö on muutoin siinä määrin selvillä, että niiden vaikutuksista voidaan tehdä päätelmiä ja niiden toteutuminen on todennäköistä. Esimerkiksi tuulivoimakaavoituksessa tällaisia yhteisvaikutuksia voi aiheutua muiden maakuntakaavojen mukaisesta maankäytöstä. Voimassa olevat naapurimaakuntien maakuntakaavat muodostavat toisaalta myös AKL:n nojalla osaltaan suunnittelulle lähtökohtia.¹⁸⁸

Kaavan mahdollistaman maankäytön ohella merkityksellisiä Natura-arviointikynnyksen ylittymisen kannalta ovat oikeuskäytännön perusteella selvästi myös alemmanasteisen kaavoituksen mahdollisuuksia muotoavat reunaehdot erityisesti suunnittelumääräysten muodossa. Tällaiset ennalta ehkäisevät tekijät myötävaikuttavat siihen, että merkittävät haitalliset vaikutukset on mahdollista maakuntaaavoitusvaiheessa poissulkea. Pelkkä heikentämiskiellon ja arviointivelvollisuuden toistaminen kaavassa on tarpeetonta ja epäsuotavaakin, mutta näitä täysin kaavasta riippumatta voimassa olevia vaatimuksia on perusteltua konkretisoida suunnittelumääräyksissä kulloistenkin olosuhteiden ja alemmanasteisessa kaavoituksessa mahdollisesti vaikutusten kohteena olevien Natura-luontoarvojen kannalta. Erilaiset maankäyttötoimenpiteet vaikuttavat erilaisiin Natura-luontoarvoihin hyvin eri tavoin, ja maakuntaaavoitusvaiheessa tätä kokonaisuutta tarkastellaan

188 Ks. MRL 28.1 § ja Hallberg ym. 2020, s. 172.

vähintäänkin arviointitarpeen selvittämisessä. Tämä selvitys antaa informaatiota mahdollisten Natura-luontoarvoihin liittyvien suunnittelumääräysten sisällölle.¹⁸⁹ Nämä määräykset eivät ole merkityksellisiä ainoastaan Natura-arviointivelvollisuutta koskevien vaatimusten kannalta, vaan myös kaavalle asetettavien AKL:n mukaisten vaatimusten (joita on usein konkretisoitu myös valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla) kannalta.¹⁹⁰

Maakuntakaavan kokonaisuuden yhteisvaikutusten hallinta kaavan sisällön kautta muodostuu keskeiseksi erityisesti sellaisten kaavan mukaisen maankäytön vaikutusten osalta, joita on vaikeaa tai mahdotonta ehkäistä enää maantieteellisesti rajatun suunnittelun yhteydessä. Tuulivoimamaakuntakaavoituksessa tällaiset vaikutukset näyttävät toisaalta olleen kriittisiä nimenomaan kaavalle kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön nojalla asetettavien vaatimusten täyttymisen kannalta pikemmin kuin yksittäisiin Natura-alueisiin kohdistuvien, oikeudellisesti luonnon-suojelulakiin kiinnittyvien vaikutusten näkökulmasta. Tällaiset vaikutukset voivat Natura-luontoarvojenkin kannalta olla kuitenkin relevantteja, erityisesti kun hankkeiden ja suunnitelmien epäsuoratkin vaikutukset ovat heikentämiskiellon ja arviointitarpeen osalta relevantteja.

Toisaalta on jatkuvasti huomioitava maakuntakaavan rajoitukset ohjausvälineenä. Kaava on niin sisällöltään kuin oikeusvaikutuksiltaan yleispiirteinen ja joustava, ja se ohjaa vain valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä omaavaa maankäyttöä alueellaan, vaikka kaava onkin oikeusvaikutustensa mukaisesti otettava huomioon. Tämä on myös Natura-arviointiin liittyvien kysymysten kannalta merkityksellinen piirre, kaavan nimenomaisesti mahdollistaman maankäytön ja sen sille asettamien reunaehtojen ohella. Joustavuus muotoaa sekä kaavan mahdollistaman maankäytön että sen asettamien reunaehtojen tulkintaa. Se aiheuttaa myös jännitteen Natura-arvioinnin oikeudellisten lähtökohtien kanssa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön korostaessa täsmällisen tiedon tarvetta niin hankkeen tai suunnitelman parametreista kuin niiden vaikutuksista – jälkimmäisen ollessa mahdollista vasta parametrien ollessa riittävän täsmällisesti selvillä. Arvioinnin tekeminen

189 Ks. esim. KHO 2020:53.

190 Ks. esim. KHO 2016:14, jossa oli kyse nimenomaan kaavan sisältövaatimusten täyttymisen osoittamiseksi tarpeellisten riittävien selvitysten puuttumisesta, johon myötävaikuttivat kaavan puutteelliseksi osoittautuneet suunnittelumääräykset. Maakuntakaavassa ei ollut aluekohtaisesti tai muutoinkaan määrätty siitä, kuinka monta voimalaa kullekin tuulivoimaloiden alueelle oli mahdollista sijoittaa ja miten voimalat oli sijoitettava suhteessa muiden alueiden voimaloihin. Linnuston osalta kaavan yleispiirteinen suunnittelumääräys velvoitti ottamaan huomioon vain kyseisen alueen linnuston erityispiirteet.

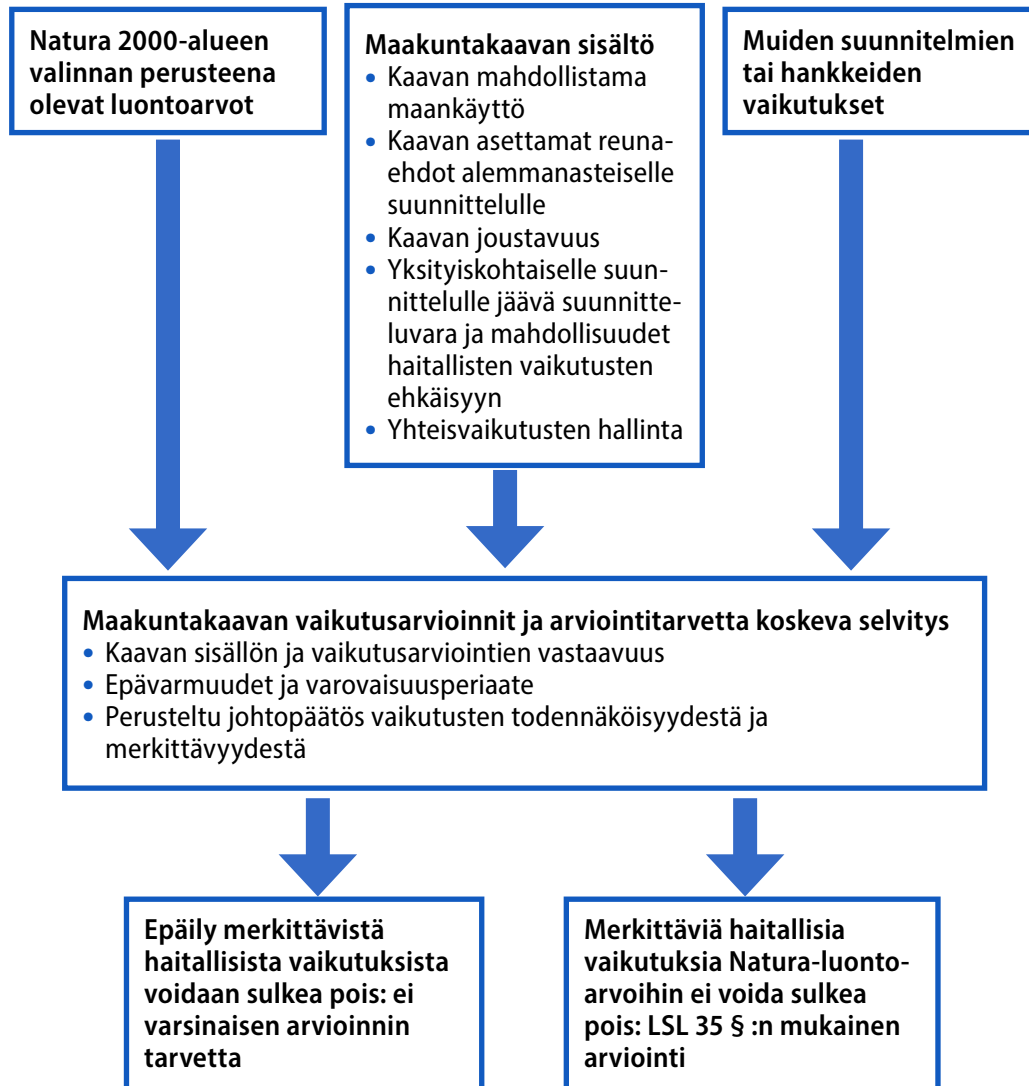
jo maakuntakaavoitusvaiheessa saattaakin vaikuttaa siten, että maakuntakaava tosiasiallisesti ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua sitovammin kuin sen tehtävä suunnittelujärjestelmässä lähtökohtaisesti edellyttää tai edes sallii. Tämän jännitteen (samoin kuin heikentämiskiellon toteutumisen) näkökulmasta yleensä mielekäs lähtökohta maakuntakaavoituksessa onkin, että merkittävät kielteiset vaikutukset Natura-arvoihin pyritään poissulkemaan.

Välttämätöntä on kuitenkin myös kaavalle asetettavien tavoitteiden yhteensovittaminen. Ei ole perusteltua tavoitella kaavalla niin intensiivistä maankäyttöä, että sillä kokonaisuutena on todennäköisesti merkittäviä haitallisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin ilman, että tällaisen tavoitteenasettelun yhteydessä samalla hyväksytään se, että varsinainen Natura-arviointi tulee tehtäväksi. Tällaisissakin tapauksissa arviointia joudutaan hyvin suurella todennäköisyydellä myöhemmissä vaiheissa tarkistamaan.

5.2 Arviointivelvollisuuden syntymiseen maakuntakaavoituksessa vaikuttavien seikkojen tarkistuslista

Edellä esitetyn oikeudellisen analyysin perusteella voidaan pyrkiä nostamaan tarkistuslistan kaltaisesti esiin niitä seikkoja, joilla on keskeinen merkitys sen kysymyksen ratkaisemisen kannalta, ylittyykö maakuntakaavoituksessa varsinaisen Natura-arvioinnin suorittamiskynnys tietyssä yksittäistapauksessa. Nämä seikat liittyvät kulloisenkin ratkaisun olosuhteisiin ja kaavan sisältöön. Luettelo tuskin on kaikki merkitykselliset seikat kaikissa olosuhteissa tunnistava ja siinä yksilöidyt näkökohdat ovat väistämättä myös päällekkäisiä. Luettelon avulla voidaan silti tuoda esiin muun muassa oikeuskäytännöstä ja muista lähteistä ilmi käyviä arviointivelvollisuuden syntymisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, joiden muodostama kehikko auttaa käytännön tilanteiden analysoimisessa. Arviointikynnyksen ylittyminen on aina tapauskohtaisesti tarkasteltava kysymys.

Kuvio 1. Natura 2000-arviointivelvollisuutta maakuntakaavoituksessa määrittävät seikat.¹⁹¹



Natura 2000 -suojelun perusteena olevat luontoarvot. Merkittävien vaikutusten riskiä tarkastellaan aina suhteessa niihin luonnonarvoihin, jotka ovat olleet alueen valinnan perusteena. Kulloisenkin aluetyypin osalta merkityksellisiä ovat vain tietolomakkeessa mainitut lajit tai luontotyytit, lukuun ottamatta niitä lajeja, jotka

¹⁹¹ Kuvio on mukailtu nimenomaan maakuntakaavoitukseen soveltuvaksi teoksen Suvantola – Similä 2011, s. 219 kuvion perusteella.

ovat merkitty tietolomakkeessa luokkaan D.¹⁹² Aiheutuvien haitallisten vaikutusten todennäköinen merkittävyys riippuu siitä, mitä luonnonarvoja Natura-alueen valinnalla pyritään turvaamaan. Esimerkiksi tuulivoimarakentamisen kannalta kriittisiksi luontotyypeiksi on tunnistettu erityisesti lintujen elinympäristöt sekä merenalaiset ja merenrannan luontotyytit.¹⁹³ Vaikutusten kannalta merkityksellistä on esimerkiksi se, miten mitkäkin Natura-luontoarvot alueella sijaitsevat.

Tarkastelu tapahtuu aluekohtaisesti, ja jos maakuntakaavalla voi olla vaikutuksia useampiin Natura-alueisiin, tarkastellaan vaikutuksia jokaisen alueen osalta erikseen.¹⁹⁴ Näin ollen kunkin alueen kunkin valinnan perusteena olevan Natura-luontoarvon osalta olisi pystyttävä perustelemaan, että maakuntakaava on toteutettavissa siten, että merkittävät heikennykset ovat poissuljettuja.¹⁹⁵ Huomioon otetaan kaavan mahdollistaman maankäytön sekä välittömät että välilliset vaikutukset. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on muun muassa todettu, asianmukaisessa arvioinnissa on luetteloitava kaikki elinympäristötyypit ja lajit, joita varten alue on suojeltu, ja toisaalta siinä on yksilöitävä sekä ehdotetun hankkeen vaikutukset alueella esiintyviin lajeihin, joita varten sitä ei ole lisätty luetteloon, että vaikutukset alueen ulkopuolella oleviin elinympäristötyyppeihin ja lajeihin ja tarkasteltava näitä vaikutuksia, sikäli kuin kyseiset vaikutukset ovat omiaan vaikuttamaan alueen suojelutavoitteisiin. Myös muihin luontotyyppisiin ja lajeihin kohdistuvat vaikutukset ovat siis merkityksellisiä heikentämiskiellon kannalta, mikäli vaikutukset niihin puolestaan vaikuttavat Natura-luontoarvoihin.¹⁹⁶

192 Tosiasiassa tietolomakkeiden tiedot eivät siis ole välttämättä aina ajantasaisia. Muun muassa komissio on korostanut tietolomakkeiden riittävän usein tapahtuvan ajantasaistamisen tarpeellisuutta.

193 Ympäristöministeriö 2016, s. 50.

194 Ks. esim. KHO 2018:121.

195 Toisaalta EU-tuomioistuin on todennut (asia C-461/17, *Holohan ym.*, kohta 38) asianmukaisen arvioinnin osalta, että koska arvioinnissa on osoitettava selvästi syy, jonka vuoksi suojeltuihin elinympäristötyyppeihin ja lajeihin ei vaikuteta, saattaa olla riittävää osoittaa, että vain tietyt suojellut elinympäristötyypit ja lajit esiintyvät suojellun alueen osalla, jota hanke koskee, ja että muihin alueella esiintyviin suojeltuihin elinympäristötyyppeihin ja lajeihin ei todennäköisesti vaikuteta.

196 Asia C-461/17, *Holohan ym.*, kohta 40. Ks. myös esim. KHO 2020:3.

Arvioinnin tapauskohtaisuutta on EU-oikeudellisissa oikeuslähteissä korostettu, johon tuen sekä kunkin suunnitelman tai hankkeen yksilöllisistä olosuhteista että kulloistakin Natura-luontoarvojen esiintymisen tapauskohtaisista olosuhteista.¹⁹⁷ Muun muassa korkein hallinto-oikeus on korostanut näitä luontoarvoja koskevan tiedon ajantasaisuuden vaatimusta, jotta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön muotoamat tiukat vaatimukset voidaan täyttää.¹⁹⁸

Merkittäviä vaikutuksia arvioidaan suhteessa alueen suojelutavoitteisiin. EU-tuomioistuin on todennut muun ohella, että se, ettei alueen koskemattomuuteen luontotyyppinä vaikuteta luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla, edellyttää alueen suotuisan suojelun tason säilyttämistä, mikä merkitsee alueen niiden perustavanlaatuisten ominaispiirteiden kestävää säilyttämistä, jotka liittyvät sellaisen luontotyyppin esiintymiseen, jonka suojelutavoite oikeuttaa asianomaisen alueen merkitsemisen yhteisön tärkeänä pitämien alueiden luetteloon direktiivissä tarkoitetulla tavalla.¹⁹⁹

197 Esim. vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:3 korkein hallinto-oikeus totesi, että Natura-arviointia koskevan velvollisuuden edellytyksenä ei ollut, että toimenpiteet kohdistuisivat Natura-alueen suojelun perusteena olevan ensisijaisesti suojellun luontotyyppin boreaaliset luonnonmetsät alueelle. Natura-arvioinnin tarveharkinnan kannalta merkitystä oli hakkuiden kohdentumisen lisäksi hakkuiden laajuudella sekä myös luontotyyppin edustavuudella, hakkuiden etäisyydellä luontotyyppistä ja hakkuiden toteuttamistavalla.

198 Ks. varsinaista Natura-arviointia koskenut KHO 2024:29, jossa oli kyse ahman rauhoituksesta poikkeamisesta kolmen ahman tappamiseksi tilanteessa, jossa hakemuksen kohteena olevaa aluetta sisältyi sellaiseen Natura 2000 -kohteeseen, jonka yhtenä suojeluperusteena oli mainittu eläinlaji eli ahma. Korkein hallinto-oikeus viittasi unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja totesi, ettei Natura-arvioinnissa saanut olla aukkoja ja siinä piti olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voitiin hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella suojelualueella suunnitellun hankkeen vaikutuksista. Arvioinnin ei voitu katsoa olevan asianmukainen, jos esimerkiksi lajeja koskevat päivitettyt tiedot puuttuivat. Hakijan toimittamaan Natura-arviointiin oli sisältynyt epävarmuutta liittyen Natura 2000 -kohteen ahmakannan kokoon ja populaatorakenteeseen sekä ahmayksilöiden poistojen vaikutuksiin. Suomen riistakeskuksen päätöksestä ei ilmennyt, että sillä olisi ollut päätöstä tehdessään käytössään sellaisia arviointia täydentäviä ja päivitettyjä tietoja, joilla arvioinnin puutteet ja epäilyt poikkeuslupan vaikutuksista olisivat poistuneet. Kun myös otettiin huomioon, että ahma on harvalukuinen eläinlaji, pelkästään se seikka, että poikkeuslupa oli myönnetty hakemuksesta poiketen vain yhden yksilön tappamiseen, ei antanut aihetta arvioida Natura-arvioinnin puutteita toisin. Niin ikään ahmaan liittyvässä ratkaisussa KHO 2020:31 oli kyse arviointitarpeen selvittämisvaiheesta. Arviointitarpeen selvittämisen tulee KHO:n mukaan vastaavasti kuin varsinaisen Natura-arvioinnin perustua tieteellisesti asianmukaiseen ja ajantasaiseen tietoon lupapäätöksen kohteena olevien toimenpiteiden vaikutuksista Natura-kohteen suojeluperusteena oleviin luonnonarvoihin.

199 asia C-258/11, *Sweetman ym.*, kohta 39.

Kaavan mahdollistama maankäyttö ja sen yksityiskohtaiselle suunnittelulle asettamat reunaehdot. Maakuntakaavan erityispiirteitä on tässä selvityksessä korostettu, sillä sen yleispiirteisyys ja oikeusvaikutusten välillisyyys muodostaa erityisen haasteen Natura-arviointikynnyksen tarkastelun kannalta. Maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei lähtökohtaisesti edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohdaisesti ratkaista maakuntakaavassa.²⁰⁰ Tästä huolimatta maakuntakaava usein luo tietyt – osittaiset – kaavalliset edellytykset erilaisten hankkeiden toteuttamiselle alemmanasteisessa suunnittelussa. Esimerkiksi tuulivoimakaavoituskäytännöissä kaava on luonut edellytykset seudullista merkitystä omaavien tuulivoimapuistojen yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle ja myöhemmälle toteuttamiselle. Kaavan merkinnät näin sekä mahdollistavat että rajaavat alemmanasteisen suunnittelun sisältöä, vaikkakin joustavasti. Mahdollistavat ja rajoittavat tekijät ovat ne keskeiset elementit, jotka muotoaavat tällaisen kaavan vaikutukset Natura-luontoarvoihin ja joiden perusteella näitä vaikutuksia tulee selvittää ja arvioida. Selvityksille ja niiden yksityiskohtaisuudelle asetettavat vaatimukset määrittelee näin kaavan sisältö.²⁰¹

Ohjaustavoitteensa ja -vaikutuksensa vuoksi kaava jättää alemmanasteiselle suunnittelulle monenlaisia toteuttamismahdollisuuksia, jolloin sen aluevarausmerkinnätkin ovat joustavia.²⁰² Maakuntakaavoissa on toisaalta mahdollista käyttää myös keskenään varsin erilaisia merkintöjä ja tapauskohtaisia kaavamääräyksiä. Edellä on käsitelty erityisesti yhteystarpeita ja alueiden erityisominaisuuksia osoittavia merkintöjä ja niiden oikeudellista merkitystä esimerkiksi silloin, kun ne ilmaisevat yksinomaan tietyn alueidenkäyttöintressin olemassaolon. Tällaisessa tilanteessa kaavamerkintä ei varsinaisesti luo oikeudellisia edellytyksiä millekään tietylle maankäytölle, jolloin tällaisia merkintöjä on myös oikeuskäytännössä käsitelty omalla tavallaan Natura-arviointitarvetta koskevan sääntelyn kannalta. Tähän vaikuttanee myös maakuntakaavan yleispiirteisyys.²⁰³ Tarkastelu on kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti yhdessä kaavamääräysten kanssa. Esimerkiksi tuulivoimakaavoituksessa

200 Ks. esim. KHO 2020:53.

201 Ks. KHO 8.3.2002 T 495 (ATK).

202 Ks. esim. KHO 2023:57.

203 Toisaalta kuitenkin myös oikeusvaikutuksetonkin kaava voi olla Natura-arviointivelvollisuuden alainen suunnitelma, ks. KHO 8.3.2002 T 495 (ATK). Kaavan tai kaavamerkin­nän oikeudellinen merkitys ei siis sekään yksin ratkaise arviointivelvollisuutta koskevaa kysymystä. Mainitussa tapauksessa kyseessä ollut oikeusvaikutukseton yleiskaava oli maakuntakaavaa selvästi yksityiskohtaisempi, ja siinä oli osoitettu ruoppausmassojen läjitysalueita luonnonsuojelulailla toteutettavaksi tarkoitettulle Natura-alueelle.

erityisominaisuuksia osoittavia merkintöjä on yhdessä niitä koskevien määräysten kanssa käytetty luomaan maakuntakaavalliset edellytykset tietyn kokoluokan tuulivoimapuistoille.

Käytettävät merkinnät ja määräykset tulisi valita kaavan ohjaustavoitteen mukaan, lainsäädännön määrittelemissä puitteissa. Jos tarkoituksena on luoda kaavalliset edellytykset valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkityksellisen alueidenkäyttökysymyksen ratkaisemiseksi, tulee kaavassa pyrkiä yhteensovittamaan tämä alueidenkäyttö niin ikään valtakunnallisten Natura-arvojen kanssa. Yhteensovittaminen edellyttää Natura-arviointitarvetta koskevaa selvitystä.

Yhteensovittamistehtävää toteutetaan keskeisesti kaavamääräysten kautta, jotka asettavat reunaehdot ja vaatimuksia alemmanasteiselle kaavoitukselle. Kaavamääräysten sisällöllä on suuri merkitys tarkasteltaessa maakuntakaavalle asetettavia oikeudellisia vaatimuksia. Asettaessaan vaatimuksia alemmanasteiselle kaavoitukselle ne samalla vaikuttavat myös maakuntakaavan oikeudelliseen arviointiin Natura 2000 -sääntelyn näkökulmasta. Natura 2000 -verkoston vuoksi annettavien määräysten perustana on erityisesti Natura-arviointitarvetta koskevan selvityksen tuottama tieto, jonka perusteella suunnittelumääräyksissä kiinnitetään huomiota kulloisessakin tilanteessa merkityksellisiin seikkoihin.²⁰⁴ Määräysten tulisi riittävästi kattaa kaavan vaikutusten kannalta oikeudellisesti merkitykselliset seikat. Kulloistenkin määräysten muotoilulla on oikeuskäytännön perusteella selvästi merkitystä.²⁰⁵ Natura-heikentämiskielto ja arviointivelvollisuus ovat voimassa kaavamääräyksistä riippumatta. Kaavamääräysten tehtävänä onkin ensisijaisesti konkretisoida niitä kulloisissakin olosuhteissa. EU-oikeuden näkökulmasta kaavamääräykset ovat niin sanottuja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, jotka on myös mahdollista huomioida arviointitarvetta koskevassa selvityksessä, toisin kuin varsinaiset lieventävät toimenpiteet.²⁰⁶

Suunnittelumääräykset ovat erityisen merkityksellisiä siksi, että maakuntakaava toteutuu keskeisesti yksityiskohtaisempaan suunnitteluun kohdistuvan ohjausvaikutuksensa välityksellä ja kaavan tulkinta alemmanasteisessa kaavoituksessa on joustavaa. Toisaalta myös kaavamerkintöjen, tulevaisuudessa kaavakohteiden,

204 Ks. esim. KHO 2020:53.

205 Ks. esim. KHO 2016:14, jossa sisältövaatimusten kannalta kriittiseksi kysymykseksi muodostuivat kaavan tuulivoima-alueiden yhteisvaikutukset muuttaviin lintuihin. Kaavan yleispiirteiset, vain kyseisen alueen linnuston huomioon ottamiseen velvoittavat suunnittelumääräykset olivat KHO:n mukaan riittämättömiä ohjaamaan yksityiskohtaisempaa suunnittelua.

206 Ks. Komissio 2021, s. 14.

ulottuvuudella on merkitystä siksi, että ne kuitenkin aina tietyllä tarkkuudella määrittelevät esimerkiksi toimintojen etäisyyksiä Natura-alueista ja niiden laajuus toisaalta määrittelee myös jäljempänä mainitulla tavoin sitä, minkälaisia vapausasteita maakuntakaavan mukaisen maankäytön toteuttamiseen alemmanasteisessa kaavoituksessa liittyy.²⁰⁷ Viime kädessä merkinnät ja määräykset muodostavat kokonaisuuden.

Kaavat jättävät myöhempiin suunnitteluvaiheisiin eri tilanteissa erilaisia vapausasteita. Myös maakuntakaava voi joissain tapauksissa olla sellainen hankekaava, jonka toteuttamisen vaihtoehdot ovat hyvin rajatut. Tällöin kaavan vaikutuksia Natura-luontoarvoihin voi olla mahdotonta hallita siten, että kaavamerkinnöin ja määräyksin olisi mahdollista ratkaisevasti vaikuttaa arviointivelvollisuuden syntymiseen.²⁰⁸ Edellä on todettu, että kovin yksityiskohtaisten määräysten asettamisen tarve ilman arviointia indikoi lieventävien toimenpiteiden tarvetta ja siten arviointikynnyksen ylittymistä. Lieventäviä toimenpiteitä on mahdollista yksilöidä vasta varsinaisen, asianmukaisen arvioinnin jälkeen.

Alemmanasteiseen kaavoitukseen jäävä suunnitteluvara ja mahdollisuudet rajoittaa haitallisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin. Kun maakuntakaava on yleispiirteinen kaava, merkitystä on sillä, minkälaisia mahdollisuuksia jää hallita alemmanasteisessa kaavoituksessa haitallisia, muun muassa Natura 2000 -verkon valinnan perusteena oleviin luontoarvoihin kohdistuvia vaikutuksia. Kaavoitukselle jääviä riittäviä vapausasteita kutsutaan suunnitteluvaraksi, ja esimerkiksi tuulivoimakaaavoituksessa suunnitteluvara liittyy paljolti tuulivoimaloiden määrään ja sijoitteluun. Sen määrään voidaan vaikuttaa muun muassa aluerajausten koolla ja muodolla.²⁰⁹ Suunnitteluvaran avulla yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voidaan löytää sellainen toteuttamistapa, että merkittäviä vaikutuksia Natura-luontoarvoille ei aiheudu.²¹⁰

207 Ks. esim. KHO 2016:14.

208 Ks. esim. KHO 20.3.2008 T 591 (Irs), jossa oli kyse merkittävästi parannettavan tien kaavamerkinnästä, ja merkintä tarkoitti käytännössä tien parantamista kyseisellä paikallaan. Maakuntakaavan toteuttamiselle ei tässä tapauksessa siten ollut yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa vaihtoehtoja kuin parantamisen toteuttamisen yksityiskoh-tien suhteen. KHO katsoi arviointikynnyksen tapauksessa ylittyneen.

209 Ks. esim. KHO 2022:11, jossa tuulivoimaloiden alue oli KHO:n ratkaisun mukaan vai-hemaakuntakaavassa rajattu kooltaan ja muodoltaan siten, että se mahdollisti useita suunnitteluvaihtoehtoja kokoluokaltaan seudullisesti merkittävän tuulivoimala-alueen toteuttamiselle.

210 Ks. esim. KHO 2020:53, vrt. KHO 2016:14.

Yksityiskohtaisemmissa ratkaisuisa kielteisten vaikutusten hallinta on helpompaa – toki kulloisenkin aineellisen sääntelyn muodostamisessa puitteissa – kuin maakuntakaavoituksessa, joka on sisällöltään ja ohjausvaikutukseltaan väljä.²¹¹ Yleispiirteisessä kaavoituksessa on merkityksellistä, että mahdollisuuksia haitallisten vaikutusten hallinnalle yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja lupaharkinnassa jää.²¹² Esimerkiksi tuulivoimamaakuntakaavoitusta koskeneessa tapauksessa KHO 2016:14 tällaisia mahdollisuuksia yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle ei riittävästi jäänyt. Suunnittelumääräyksillä voidaan puolestaan suunnata sitä, kuinka – esimerkiksi minkäläisten haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi – suunnitteluvaraa tulee myöhemmässä suunnittelussa käyttää.

Yhteisvaikutusten hallinta kaavan puitteissa ja muut hankkeet ja suunnitelmat. Myös maakuntakaavassa osoitetun maankäytön yhteisvaikutusten hallinta liittyy sen suhteeseen yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen. Maakuntakaavoituksessa on sen mittakaavasta johtuen mahdollista hallita tai koordinoita vaikutusten hallintaa tavalla, joka ei ole mahdollista yksittäisen kunnan kaavoituksessa. Oikeuskäytännössä tämä on ollut merkityksellinen seikka erityisesti tuulivoimakaavojen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten sisältövaatimusten täyttymisen arvioinnin kannalta, mutta se on yhtä lailla merkityksellinen kysymys myös silloin, kun kaavan eri aluevarauksilla tai muilla merkinnöillä voi olla erityisesti sellaisia vaikutuksia Natura-luontoarvoihin, joita ei ole mahdollista yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa hallita.²¹³ Hallinnolliset rajat muodostuvat tässä arvioinnissa merkityksellisiksi, sillä ne vaikuttavat yhteisvaikutusten selvittämisen ja hallinnan mahdollisuuksiin. Esimerkiksi kolmen kunnan yhteistä yleiskaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:60 juuri yleiskaavan moninaisten ja vaikutuksiltaan merkittävien aluevarausten kokonaisuuden yhteisvaikutukset ja niiden jatkosuunnittelun jakautuminen kolmen eri kunnan asemakaavoitukseen olivat merkityksellisiä tarkasteltaessa

211 Ks. esim. kallionlouhintaa ja murskausta koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2007:18, jossa toiminta-aikoja rajaamalla ja toiminnanaikaisia vaikutuksia seuraamalla ja seurannasta johtopäätöksiä tekemällä luvan myöntämisen edellytysten voitiin todeta olevan käsillä ilman Natura 2000-arvoihin kohdistuvia kiellettyjä tai varsinaista arviointia edellyttäviä seurauksia. Ratkaisu on sinänsä kiinnostava ennalta ehkäisevien ja lieventävien toimenpiteiden rajankäynnin kannalta, kun kyse oli toiminnan mahdollistavasta hallintoluvasta.

212 Ks. myös Hailuodon pengertien yleiskaavaa koskenut KHO 2018:49, jossa tosin oli kyse heikentämiskiellon vastaisuudesta tilanteesta, jossa asianmukainen Natura-arviointi oli tehty ja jolloin esimerkiksi myös lieventävät toimenpiteet olivat mahdollisia. Ks. myös samaa hanketta koskeva vesitalousasia KHO 2024:11.

213 Ks. KHO 2016:14 ja KHO 2020:53.

tapauksessa tehdyn Natura-arvioinnin riittävyttä.²¹⁴ Maakuntakaavassa on huomioitava nimenomaan sen mukaisen maankäytön sellaiset yhteisvaikutuksia, joiden selvittämistä tai lieventämiskeinoja ei ole mahdollista jättää yksittäisen kaavamerkinnän toteuttamisen jatkosuunnittelussa ratkaistavaksi.²¹⁵ Tällaisten yhteisvaikutusten osalta maakuntakaavan alemmanasteista kaavoitusta ohjaavien merkintöjen ja määräysten voidaan sanoa olevan erityisen tärkeitä. Esimerkiksi suunnittelumääräysten tulisi olla maakuntakaavan tehtävän ja mittakaavan mukaisia ja tarpeellisia.²¹⁶

Natura-sääntelyn kannalta ei toisaalta ole riittävää tarkastella yksinomaan tekeillä olevan kaavan vaikutuksia, vaan myös muut suunnitelmat ja hankkeet on huomioitava arviointitarvetta selvitettäessä. Jo toteutetut suunnitelmat ja hankkeet ovat osa arvioinnin niin sanottua lähtötilannetta, mutta hyväksytyt, vielä toteuttamattomat suunnitelmat ja hankkeet ovat sellaisia, joiden vaikutukset yhdessä maakuntakaavan kanssa on huomioitava arviointitarvetta selvitettäessä. Muut kaavat voivat olla yhtä lailla maakuntakaavoja kuin yksityiskohtaisempia kaavojakin.

Jo hyväksytyjen suunnitelmien ja hankkeiden lisäksi komission tuottamassa soft law -aineistossa on esitetty, että hankkeet, jotka eivät ole vielä hyväksymisvaiheessa, mutta siinä määrin selvillä, että niiden vaikutuksista voidaan tehdä päätelmiä ja niiden toteutuminen on todennäköistä, tulisi niin ikään huomioida osana arviointitarpeen selvittämistä. Tällaisiksi voitaneen lukea ainakin nähtäville asetettavaksi hyväksytyt kaavaehdotukset. Sinänsä vaikutusten selvittämisen osalta tilanne

214 Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että yleiskaavaa laadittaessa oli tullut erityisesti selvittää kaavan toteuttamisesta Natura-alueelle kohdistuvat yhteisvaikutukset. Yhteisvaikutusten kattavan tarkastelun merkitystä korostivat kaavaratkaisun tarkoittaman maankäyttömuutoksen merkittävyys ja laaja-alaisuus sekä lisäksi se, että yhteinen yleiskaava muodosti viimeisen suunnittelutason, jolla koko alueelle osoitetun maankäytön yhteisvaikutuksia oli mahdollista kattavasti arvioida. Kaava-alue ja siten myös yleiskaavaa toteuttava jatkosuunnittelu jakautuivat kolmen eri kunnan alueelle, eikä kattava yhteisvaikutusten arviointi enää alueen osayleiskaava- tai asemakaavatasoisessa suunnittelussa ollut mahdollista.

215 Ks. KHO 2020:53 ja KHO 2016:14.

216 Maakuntakaavamääräysten tulee olla tarpeellisia kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen (ks. AKL 30.1 §). Ympäristöministeriön (2003, s. 24) maakuntakaavamerkintöjä määräyksiä koskevassa oppaassa todetaan, että ”suunnittelumääräyksiä ei myöskään tulisi käyttää niin, että lain tarkoittama, eri kaavatasojen välinen tehtäväjako hämärtyy. Tämän mukaisesti kaavamääräyksillä tulee puuttua vain sellaisiin kysymyksiin, joilla on vähintään ylikunnallista tai seudullista merkitystä. Vastaavasti maakuntakaavaa ja siihen kuuluvia suunnittelumääräyksiä ei tule laatia niin yleispiirteisinä, että maakuntakaavatasolle kuuluvat suunnittelutehtävät siirtyvät käytännössä kuntatasolla ratkaistaviksi.”

on muiden hankkeiden ja suunnitelmien kannalta samanlainen kuin esimerkiksi maakuntakaavan eri merkintöjen yhteisvaikutustenkin tarkastelussa, joskin hyväksytyjä hankkeita ja niiden vaikutuksia koskeva tieto on usein yksityiskohtaisempaa. Komission ohjeen mukaan kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin tulisi olla erottamaton osa arviointia eikä vain sivuhuomio arviointiprosessin lopussa.²¹⁷

Vaikutusarviointit ja arviointitarvetta koskeva selvitys. Kaavaan liittyvin selvityksin on yleisesti ottaen kyettävä perustelemaan se, että kaavalle asetetut oikeudelliset vaatimukset täyttyvät.²¹⁸ Tämä koskee niin kaavoitus- ja rakentamislainsäädännöstä kuin luonnonsuojelulainsäädännöstäkin tulevia vaatimuksia. Maakuntakaavaa hyväksyttäessä on näin oltava selvillä kaavan vaikutuksista Natura 2000 -verkostoon ja pystyttävä perustelemaan se, että merkittävien haitallisten vaikutusten riski on joko suljettu pois tai vaihtoehtoisesti asianmukaisesti arvioitava nämä vaikutukset.

Maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista maakuntakaavavaiheessa, mutta kaavaan liittyvin selvityksin on kyettävä osoittamaan, että yksityiskohtaisempi, muun muassa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen osalta sisältövaatimukset täyttävä kaava on laadittavissa ainakin jonkin sisältöisenä siten, että merkittävät heikentävät vaikutukset on poissuljettu (ellei asianmukaista arviointia ole suoritettu). Kaavan sisältö, siihen kohdistuvat oikeudelliset vaatimukset ja kaavaa koskevat selvitykset ovat siten erottamattomasti sidoksissa toisiinsa. Kaavan vaikutukset arvioidaan sen mukaisesti, mitä kaava mahdollistaa.

Kaavan sisältöä ei ole yleisesti ottaen mahdollista muuttaa arvioinnin tekemisen jälkeen Natura-luontoarvoihin voimakkaammin vaikuttavaksi sen jälkeen, kun tarkinta arviointivelvollisuuden ylittymisestä on tehty.²¹⁹ Mikäli suunnitelma muuttuu, on arviointitarvetta koskevaa selvitystä taikka asianmukaista arviointia tarkistettava.²²⁰ Kysymys liittyy seuraavassa viitattuun selvitysten ja kaavan sisällön väliseen

217 Komissio 2019, s. 30. Ks. kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista Komissio 2021, s. 14–15.

218 Ks. esim. KHO 2016:14.

219 Suvantola – Similä 2011, s. 220.

220 Komissio 2019, s. 31, komissio 2021, s. 6; ks. KHO 2020:53 ja esim. KHO 2004:52, jossa tekopohjavesilaitoksen suunnitteluun liittyvää vesilain mukaista tutkimuslupaa koskeneessa asiassa KHO totesi, että aiemman luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisessa arviossa koeimeytysten vaikutuksista Natura 2000 -verkostoon ehdotettuun alueeseen oli lähdetty siitä, että imeytyskoe kestää yksittäisellä alueella 1–2 kuukautta. Tästä lähtökohdasta ei voitu poiketa ilman uutta arviointia. Tämän vuoksi päätöstä muutettiin siten, että koeimeytys sai yksittäisellä alueella kestää enintään kaksi kuukautta kerrallaan.

suhteeseen, joka muodostaa tietyntyyppisen riskin kaavoja laadittaessa, kun niiden sisältö kaavoituksen kuluessa elää. Edellä kuvatulla tavoin myös esimerkiksi Natura-luontoarvoja koskevan tiedon edellytetään olevan ajantasaista.

Arviointitarvetta koskevan selvityksen on kuvattu sisältävän hankkeen tai suunnitelman kuvauksen, sen toiminnot ja sijainnin suhteessa Natura-alueeseen, toiminnan vaikutusalueen rajauksen ja tälle alueelle aiheutuvien välittömien tai välillisten ympäristömuutosten kuvauksen, itse Natura-alueen yleiskuvauksen ja sen suojelutavoitteet sekä toiminnan vaikutukset ja yhteisvaikutukset Natura-alueen suojeluperusteena oleviin luonnonarvoihin. Näiden tietojen perusteella arvioinnissa tehdään johtopäätös vaikutusten todennäköisyydestä ja merkittävyydestä (merkittävät vaikutukset ovat joko mahdollisia taikka niiden mahdollisuus on selvityksen perusteella suljettu pois).²²¹

Kaavan sisällön ja arviointien suhde. Kaavoille asetettavien oikeudellisten vaatimusten tarkastelussa ratkaisevaksi ongelmaksi muodostuu toisinaan se, että kaavan sisällön ja sen perusteena olevien selvitysten välillä on epäsuhta. Kaavaa koskevat selvitykset perustuvat tällaisissa tapauksissa joltakin osin erilaiseen tilanteeseen kuin minkä kaava merkintöineen ja määräyksineen osoittaa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2021:60 tarkasteltavana olleessa kuntien yhteisessä yleiskaavassa oli osoitettu selvitysalue, jonka maankäyttö ratkaistiin tarkemmassa suunnittelussa. Kaavan Natura-arvioinnissa lähtökohtana oli kuitenkin ollut alueen säilyminen nykyisellään. Helsingin yleiskaava puolestaan kaatui kaupunkibulevardien osalta käytännössä siihen, että sen selvitykset perustuivat tilanteeseen, jossa käytössä olisi ajoneuvoliikenteen hinnoittelu (tiemaksut) ja ruuhkautumista vähentävät raideliikenteen ratkaisut olisi toteutettu. Kaavassa ei kuitenkaan ollut raideliikenteen toteuttamista tai muita ajoitusmääräyksiä, ja muilta osin selvityksissä esitetyt keinot autoliikenteen vähentämiseen ja liikenteen ruuhkautumisen välttämiseen olivat pääosin sellaisia, ettei niitä voitu kaavoituksella ratkaista. Selvitykset perustuivat näin kaupunkibulevardien osalta eri parametreihin kuin mitkä kaava määräyksineen muodosti.²²² Tällainen tilanne muodostuu kohtalokkaaksi erityisesti Natura-arvioinnin tai sen tarvetta koskevan selvityksen kannalta, koska näitä selvityksiä koskevat vaatimukset ovat oikeudellisesti varsin tiukat. Esimerkiksi edellä ratkaisussa KHO 2021:60 tarkasteltu kuntien yhteinen yleiskaava kaatui suurelta osin Natura-alueen luontoarvoihin kohdistuvien (yhteis)vaikutusten arviointiin liittyneisiin epävarmuuksiin suhteessa kaavan sisältöön.

221 Ks. Mäkelä – Salo 2023, s. 249, laajemmin 251–255; ks. arviointitarvetta koskevasta selvityksestä myös Komissio 2021, s. 7–17.

222 Ks. KHO 2018:151.

Kaavan sisällön tulee siten vastata arviointitarvetta koskevan selvityksen parametrejä. Jos kaavan sisältö muuttuu, on huolehdittava siitä, että arviointitarvetta koskevaa selvitystä tarvittaessa päivitetään.

Epävarmuudet ja varovaisuusperiaate. Euroopan unionin oikeuskäytännön perusteella arviointikynnykseksi muodostuu mahdollisuus tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Mikäli on epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, varsinainen arviointi on suoritettava. Objektivisten seikkojen perusteella tulisi pystyä poissulkemaan se, että maakuntakaava vaikuttaa Natura-luontoarvoihin merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. *Erityisesti ennalta varautumisen periaatteen perusteella tällainen riski on olemassa, kun alaa koskevan parhaan tieteellisen tiedon perusteella ei voida sulkea pois, että suunnitelma tai hanke voi vaikuttaa tätä aluetta koskeviin suojelutavoitteisiin.*²²³ *Riskiä on arvioitava erityisesti alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.*

Varovaisuusperiaatteen mukaan epävarmuus tulee lukea muun muassa ympäristövaikutuksia koskevia selvitysvelvollisuuksia ja haittojen ehkäisytöimenpiteitä puoltavaksi argumentiksi. Ympäristöä ja esimerkiksi sen monimutkaisia vuorovaikutussuhteita koskevaa tietoa leimaa epävarmuus erityisesti ympäristönkäyttöä koskevista päätöksentekotilanteissa, joissa arvioidaan tulevaisuudessa toteutuvien hankkeiden ja suunnitelmien tulevaisuudessa toteutuvia vaikutuksia.²²⁴ Epävarmuudet tulkitaan siis lähtökohtaisesti asianmukaisen arvioinnin suorittamista puoltavaksi seikaksi, kun johtopäätöksiä arviointikynnyksen ylittymisestä tehdään.

223 Ks. esim. asia C-98/03, *komissio v. Saksa*, ECLI:EU:C:2006:3, kohdat 40–41. Kansallisesta oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 2005:42, päinvastaisesta lopputuloksesta KHO 2014:37, jossa merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutuminen alueen suojelun perusteena oleville luontoarvoille oli ennalta varautumisen periaatekin huomioon ottaen poissuljettu.

224 Esimerkiksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisussa 10.06.2022 22/0026/1 (lainvoimainen) viitattiin vielä toteutumattomista tuulivoimamerkinnoista seuranneeseen epävarmuuteen vaikutusten arvioinnissa. Hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olleelle lintujen muuttoalueelle maakuntakaavassa ja lainvoimaisissa yleiskaavoissa osoitettuja tuulivoimapuistoja ei ollut vielä pääosin toteutettu, eikä niiden rakentamisesta aiheutuvista vaikutuksista muuttolintujen käyttäytymiseen ollut siten saatavissa sellaista tietoa, jonka perusteella ei olisi jäänyt varteen otettavaa epävarmuutta siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat vaikutukset muuttolinnustoon muodostuisivat. Näin ollen ja ottaen huomioon linnustovaikutuksista saadut selvitykset ja vaikutusarvioinnit kokonaisuudessaan, hallinto-oikeus katsoi, että osayleiskaavaratkaisun perusteeksi ei ollut esitetty sellaista selvitystä, jonka johdosta olisi voitu vakuuttua siitä, että kaavassa osoitettujen tuulivoimaloiden alueiden toteuttaminen on maakuntakaavan tuulivoimaloiden rakentamista koskevien yleisten suunnittelumääräysten mukaista.

Ympäristöä ja tulevaisuutta koskevan tiedon epävarmuudesta huolimatta unionin tuomioistuin on Natura-arviointia koskevassa ratkaisukäytännössä viitannut esimerkiksi täydellisiin ja epävarmuudet poissulkeviin arviointeihin. Epäilykset merkittävistä vaikutuksista tulisi pystyä poissulkemaan, jotta arviointivelvollisuutta ei synny. Näin ollen, kun arviointivelvollisuus muodostuu yhtäältä todennäköisyyden ja toisaalta merkittävyyden käsitteiden kautta, ei riskin suuruudella voida oikeudellisesti juuri operoida, vaan kyse on sen osoittamisesta riittäviin selvityksiin perustuen, että alueen suojelutavoitteet vaarantavia (eli merkittäviä) vaikutuksia ei aiheudu.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-559-5 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF