

Kaupunginhallitus 28.11.2022 § 357

§ 357

Lausunnon antaminen Helsingin hallinto-oikeudelle Ämmässuon tuulivoimala, asemakaavan muutoksen, alue 640102, koskevasta valituksesta

Valmistelijat / lisätiedot:
Kare Aleks
Nuotio Johanna
etunimi.sukunimi@espoo.fi
Vaihde 09 816 21

Päätösehdotus

Kaupunkiympäristön toimialajohtaja Isotalo Olli

Kaupunginhallitus antaa Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon Ämmässuon tuulivoimalan asemakaavan muutosta koskevasta valituksesta.

Kaupunginhallitus kiistää vaatimuksen valtuuston päätöksen kumoamisesta ja pyytää kunnioittavasti, että hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Toimivalta

Espoon kaupungin hallintosäännön I osan 2. luvun, kaupunginhallituksen tehtävät ja ratkaisuvallta, 3 §:n 30 kohta.

Keskeinen lainsäädännöllinen tausta

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) 9, 24, 42, 50, 54 §
Maankäyttö- ja rakennusasetus 1 § sekä lausunnossa mainitut.

Valituksen pääasiallinen sisältö

Valittaja, Helsingin seudun Lintutieteellinen Yhdistys – Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry, vaatii valituksessaan, että hallinto-oikeus kumoaa Ämmässuon tuulivoimalan asemakaavan muutoksen hyväksymistä koskevan Espoon kaupunginvaltuuston päätöksen. Valittaja perustelee valitustaan pääasiassa siten, että tuulivoiman lisärakentamisen tärkeydestä huolimatta tuulivoimalat on kuitenkin sijoitettava niin, etteivät ne aiheuta merkittäviä haittavaikutuksia linnustolle. Valittaja katsoo valituksessaan, ettei Ämmässuo sovellu tuulivoimatuotantoon sen todennäköisesti merkittävien linnustovaikutusten vuoksi, että tuulivoimalahankkeesta linnustolle aiheutuvia vaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti, ja ettei asemakaava perustu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Asemakaavan muutoksen pääasiallinen sisältö

Asemakaavan muutoksen tavoitteena on mahdollistaa yhden tuulivoimalan

rakentaminen Ämmässuon alueelle. Tuulivoimalan avulla on tarkoitus tuottaa kestävänsä kehityksen mukaista energiaa pääasiassa Ämmässuon alueen toiminnoille sekä valtakunnan verkkoon. Tuulivoimalan rakentamisen mahdollistava asemakaavan muutos tukee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista sekä Espoon kaupungin ilmasto- ja kestävyystavoitteita edistämällä uusiutuvan energian tuotantoa.

Asemakaavan muutoksessa koko suunnittelualue on osoitettu energiahuollon korttelialueeksi tuulivoimalaa varten (EN-1). Voimalan tulee kokonaisuudessaan sijoittua alueen sisäpuolelle. Alueelle saa lisäksi sijoittaa yhdyskuntateknistä huoltoa palvelevia rakennuksia ja rakennelmia. Korttelin rakennusoikeus on 5 000 k-m² ja korkein sallittu kerrosluku on kolme. Kerroslukumääräys ei koske tuulivoimalaa. Kaavamääräyksen mukaan tuulivoimalan kokonaiskorkeus merenpinnasta saa olla enintään 267 metriä. Asemakaavassa on annettu muun ohella määräykset, joiden mukaan alueelle saa rakentaa rakennusoikeuden lisäksi tuulivoimalan vaatimat muuntamotilat. Rakentamista ei saa sijoittaa tuulivoimalan lapojen pyörimisalueen alapuolelle. Kaavaselostuksessa on todettu, että mikäli tuulivoimala ei toteudu alueelle, pätevät ne asemakaavamuutoksen määräykset, jotka eivät koske tuulivoimalaa. Alueelle on siis mahdollista rakentaa yhdyskuntateknistä huoltoa palvelevia rakennuksia ja rakennelmia riippumatta siitä, toteutuuko tuulivoimala alueelle jollakin aikavälillä. Maanomistajan tulee rakentamissuunnitelmissaan ottaa huomioon rakentamiselle aiheutuvat rajoitteet, mikäli tuulivoimala toteutetaan alueelle myöhemmin kuin muu rakentaminen.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava ja yleiskaava

Asemakaavan muutoksen kaavaselostuksessa on käsitelty kaavamuutoksen suhdetta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (s. 7–9) ja todettu muun ohella, että asemakaavan muutoksen mahdollistama tuulivoimala toteuttaa uusiutuvan energian osuuden kasvattamisen tavoitetta. Hankkeessa on huomioitu ympäröivä alue toimintoineen sekä tuulivoimalan toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Asemakaavan muutos tukee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista.

Suunnittelualue on Uusimaa-kaavassa 2050 osoitettu kiertotalouden ja jätehuollon alueeksi. Alueella on voimassa oleva yleiskaava, jolloin maakuntakaavalla ei ole ohjausvaikutusta asemakaavaa muutettaessa. Asemakaavan muutos tukee osaltaan maakuntakaavan tavoitteiden mukaista toimintaa alueella.

Alueella voimassa olevassa Espoon pohjoisosien yleiskaavassa, osa I (lainvoimainen 1997), suunnittelualue on osoitettu yhdyskuntateknisen huollon alueeksi (ET). Kaupunginvaltuuston hyväksymässä Espoon pohjois- ja keskiosien yleiskaavassa (ei lainvoimainen) suunnittelualue on yhdyskuntateknisen huollon aluetta (ET). Asemakaavan muutos on voimassa olevan ja hyväksytyyn yleiskaavan mukainen. Yleiskaava on ollut MRL 54 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ohjeena asemakaavan muutosta laadittaessa.

Asemakaavan muutoksen vaikutukset linnustoon on selvitetty riittävällä tavalla

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentissa on säädetty, että kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n mukaan MRL 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun ohella eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin.

Ämmässuon tuulivoimalahankkeen ympäristövaikutukset arvioitiin syksyllä 2020 YVA-tarveharkintaa varten (Ramboll, 2020). Hankkeen ei YVA-tarveselvitysvaiheessa todettu ylittävän YVA-lain mukaista arviointikynnystä myöskään yksittäistapausharkinnan perusteella. Hankkeen ympäristövaikutukset on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti kaavoituksessa.

Tuulivoimalan vaikutuksista on laadittu ympäristöselvitys (Ramboll, 2020), jonka tuloksia vielä tarkennettiin, täydennettiin ja päivitettiin tuulivoimalan yhteisvaikutusten arvioinnissa (Ramboll, 2021) muun muassa valittajan muistutuksen johdosta.

Kaavaselostuksessa (s. 30–31) on kuvattu ympäristöselvitykseen ja yhteisvaikutusten arviointiin perustuen tuulivoimalahankkeen arvioituja linnustovaikutuksia. Selvityksissä ja kaavaselostuksessa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Linnustoon kohdistuvat vaikutukset voidaan jakaa häiriö- ja estevaikutuksiin, rakentamisesta johtuviin elinympäristön muutoksiin sekä voimalan aiheuttamaan törmäyskuolleisuuden kasvuun. Tuulivoimala ja sen tarvitsemat rakenteet sijoittuvat voimakkaasti muutettuun ja pääosin asfaltoituun teollisuusmaaiseen ympäristöön, jolloin tuulivoimalan rakentaminen ei aiheuta suoria muutoksia lintujen elinympäristöön. Ämmässuon tuulivoimalasta aiheutuvista linnustovaikutuksista merkittävimmiä nousevat törmäysriskin kasvaminen sekä mahdolliset häiriöt lähialueilla pesiville linnuille. Lintujen kokonaistörmäysriskiä laskee sähkönsiirron toteutus maakaapelointina.

Suomessa yksittäisen tuulivoimalan aiheuttamaksi törmäysriskiksi on arvioitu noin yksi lintu vuodessa. Vertailun vuoksi voimajohdoissa vastaava riski on yksi lintu vuodessa jokaista johtokilometriä kohden. Törmäysriskin suuruus riippuu lintulajista, sääoloista sekä lintujen elinkierron vaiheesta. Yleisesti ottaen suurimmassa törmäysvaarassa ovat kookkaat ja nousevia ilmapirtauksia hyödyntävät lajit, kuten päiväpetolinnot ja lokit. Kyseiset lajit ovat myös pitkäikäisiä, jolloin törmämisellä voi olla suurempi vaikutus lajin kannan kehitykseen kuin lyhytikäisillä varpuslinnuilla.

Ämmässuolla erityisesti lokkien osalta törmäysriskin voidaan arvioida olevan yhtä vuotuista törmäystä suurempi alueella esiintyvien lokkien runsaan yksilömäärän vuoksi. Riskin voidaan olettaa pääsääntöisesti jakaantuvan suhteessa alueella esiintyvien lokkilajien kesken. Mikäli törmäysten määrä alueella olisi kymmenkertainen keskimääräiseen tuulivoimalaan nähden, se tarkoittaisi noin kymmentä törmäävää lokkia

vuodessa. Näistä suurin osa olisi rauhoittamattomia harmaalokkeja, mutta myös jätteenkäsittelykeskuksen alueella toiseksi runsaimpana lajina esiintyvän, rauhoitetun naurulokin törmäyksiä voi tapahtua. Muiden lintulajien törmäystodennäköisyys on alle yksi lintu vuodessa. Ämmässuon jätteenkäsittelykeskuksen alue toimii lokeille helpon ravinnon lähteenä, mutta niiden pesintä- ja levähdysalueet sijaitsevat muualla.

Jätteenkäsittelykeskus ei sijoitu valtakunnallisesti merkittävimpien lintujen päämuuttoväylien alueille, eikä alue kuulu maakunnallisesti tärkeiksi luokiteltuihin lintujen muutonaikaisiin kerääntymäalueisiin. Alle kilometrin etäisyydellä suunnittelualueesta ei sijaitse merkittäviä muutonaikaisia levähdysalueita (kosteikot, peltoaukeat tai niityt), joilla haitalliset vaikutukset ja törmäysriski on arvioitu olevan keskimääräistä suurempia.

Muuttavista linnuista tuulivoimala aiheuttaa suurimman riskin maakotkalle ja merikotkalle, joiden syysmuutonaikaiset reitit Uudellamaalla sijoittuvat päämuuttoväyliä syvemmälle sisämaahan Oittaa–Espoo–Kirkkonummi-linjan eteläpuolelle. Maakotkalle määritelty muuttoreitin puskurivyöhyke kuitenkin jatkuu päälinjan pohjoispuolella Ämmässuolle saakka, jolloin on mahdollista, että satunnaisia yksilöitä esiintyy suunnittelualueella syysmuuton yhteydessä. Merikotkan kevät- tai syysmuuttoreitti ei sijoitu Ämmässuon alueelle.

Suunnittelualue sijoittuu kurkien kevät- ja syysmuuton reiteille. Koska suunnittelualueen läheisyyteen ei sijoitu merkittäväksi luokiteltavia kurjen levähdysalueita, ja tyypillinen muuttokorkeus ylittää tuulivoimalan törmäysriskikorkeuden, kurjen törmäysriski on arvioitavissa vähäiseksi.

Tuulivoimalan aiheuttama törmäysriski linnustolle riippuu osittain myös siitä, miten ja missä jätteiden käsittely Ämmässuon alueella tulevaisuudessa toteutetaan. Lintujen parveilu suunnittelualueella perustuu alueelta saatavilla olevaan ravintoon, ja orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellon tultua voimaan Ämmässuolla on ollut jo selkeästi havaittavissa lokkien määrän väheneminen. Kun lokkien ja varislintujen määrä alueella vähenee, myös alueella satunnaisemmin saalistavien petolintujen määrä vähenee näiden suunnatessa ravinnonhakunsa muille alueille.

Arvioiduilla törmäysmäärillä ei todennäköisesti ole populaatiotason vaikutuksia millekään alueella esiintyvälle lajille.”

Yhteisvaikutusten arvioinnissa (s. 18/126) on todettu arviointimenetelmistä seuraavaa: ”Luontovaikutukset (arvokkaat elinympäristöt, linnusto): Alueen linnustoa tarkastellaan laajemmassa mittakaavassa. Pesimälinnuston lisäksi tarkastellaan lintujen muuttoreittejä ja kerääntymisalueita noin 2 kilometrin etäisyydeltä suunnittelualueesta”. Lisäksi yhteisvaikutusten arvioinnissa (s. 70/126) on todettu, että Ämmässuolle suunniteltua tuulivoimalaa lähimmät tuotannossa tai suunnitteilla olevat muut tuulivoimalat sijaitsevat yli 70 kilometrin etäisyydellä. Tuulivoimalalla ei ole linnustollisia yhteisvaikutuksia muiden tuulivoima-alueiden kanssa.

Valituksessa esitettyjen, linnustovaikutusten selvitysten riittävyyttä koskevien seikkojen osalta Espoon kaupunki viittaa lisäksi tämän lausunnon liitteenä olevaan HSY:n (kaavamuutoksen hakija) ja Rambollin (selvitysten laatija) vastineeseen, jossa on selostettu tarkemmin valituksenalaisen asemakaavan muutoksen linnustovaikutusten selvitysmetodeja, perustuen muun muassa ympäristöministeriön oppaaseen ’Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa’ (2016)

sekä aiempiin selvityksiin, joita linnustovaikutusten arvioinnissa lain ja vakiintuneen käytännön mukaisesti voidaan hyödyntää. Vastineessa on tarkemmin todettu, että maastselvitykset eivät ole olleet asiassa tarpeen jo olemassa olevan tiedon vuoksi. Ympäristöselvityksestä ja yhteisvaikutusten arvioinnista ilmenee, että niissä on hyödynnetty kattavasti aluetta koskevia aiempia selvityksiä, muun ohella Tringa ry:n loki-laskentoja ja muuta linnustoseurantaa Ämmässuon jätteenkäsittelykeskuksen alueella vuodesta 2003 lähtien sekä alueen muiden toimintojen selvityksiä.

Erityisesti on huomioitava, että kaavamuuos mahdollistaa vain yhden tuulivoimalan rakentamisen, ei monen tuulivoimalan tuulipuistoa, jolloin tuulivoimalan väistäminen on estevaikutukseen ja lapojen pyörimisestä syntyviin ilmapirtoihin nähden helpompaa. Tuulivoimalan suunnitellun sijoituspaikan lähiympäristö 500 metrin säteellä on pääsääntöisesti voimakkaasti muutettua puutonta jätteenkäsittelykeskuksen aluetta. Tuulivoimalan korkeus on kaavamääräyksellä rajoitettu. Alueen toimintojen muutoksen ja alueelta saatavissa olevan ravinnon vähentymisen myötä alueella parveilevien lintujen määrä on vähentynyt ja mahdollisesti vähentymässä edelleen.

Kaavaratkaisun perusteena olevissa selvityksissä ja kaavaslostuksessa todetun mukaisesti yhden tuulivoimalan mahdollistavan asemakaavan muutoksen vaikutukset linnustoon on selvitetty laissa tarkoitettulla tavalla.

Asemakaavan muutos on asemakaavan sisältövaatimusten mukainen

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa on säädetty, että asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentissa on säädetty, että asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Linnustovaikutuksia koskevissa selvityksissä esitetyn mukaisesti alueen linnusto on tunnistettu ja johtopäätöksenä on todettu, että arvioiduilla törmäysmäärillä ei todennäköisesti ole populaatiotason vaikutuksia millekään alueella esiintyvälle lajille. Asemakaavan muutos täyttää siten kokonaisuutena tarkastellen riittävällä tavalla myös MRL 54 §:n 2 momentissa säädetyn sisältövaatimuksen luonnonympäristön vaalimisesta.

Lopuksi

Valituksenalainen asemakaavan muutos täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyt asemakaavan sisältövaatimukset ja on laadittu noudattaen, mitä osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelystä on laissa säädetty. Yleiskaava on ollut ohjeena asemakaavan muutoksessa. Kaavaratkaisu perustuu ajantasaisiin, riittäviin selvityksiin, jotka on tehty kaavan tarkoitukseen nähden riittävän laajalta alueelta. Kaavaratkaisu ei ole maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vastainen.

Edellä esitettyjen seikkojen valossa ja kaavan aineistoon viitaten Espoon kaupunki katsoo, että valituksessa ei ole esitetty syitä, joiden perusteella päätös tulisi kumota tai palauttaa. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella päätös olisi lainvastainen, syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai päätöksen tekijä olisi ylittänyt toimivaltansa. Espoon kaupunki pyytää kunnioittavasti, että hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Käsittely

Päätös

Kaupunginhallitus:
Esittelijän ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Selostus

Valtuusto hyväksyi 22.8.2022 § 103 Ämmässuon tuulivoimala, asemakaavan muutoksen, alue 640102. Kaavapäätöksestä on jätetty Helsingin hallinto-oikeuteen yksi valitus. Hallinto-oikeus pyytää kaupunginhallitusta antamaan valituksesta lausunnon. Hallinto-oikeus on myöntänyt lausunnon antamiselle lisäaikaa korkeintaan 2.12.2022 asti. Annettavassa lausunnossa Espoon kaupunki katsoo perustellusti, että valituksessa ei ole esitetty sellaisia lakiin perustuvia seikkoja, joiden vuoksi kaavapäätös olisi palautettava tai kumottava. Espoon kaupunki pyytää lausunnossa, että hallinto-oikeus hylkää valituksen lakiin perustumattomana.

Päätöshistoria

Liitteet

1 HSY ja Ramboll vastine valitukseen 9.11.2022

Oheismateriaali

- Valitus Tringa ry

Tiedoksi