
AKORDI OY

Tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyys ja Keski-Suomen maakuntakaava 2040

Selvitystyön tulokset



© Emma Luoma, Juha-Pekka Turunen, Anni Kettunen
ISBN 978-952-94-7270-3
Taitto ja kuvitus Annika Pöysti

Akordi Oy:n julkaisuja / joulukuu 2022

Sisällysluettelo

Johdanto.....	4
Tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyys ja maakuntakaavoitus.....	5
Selvitystyön kuvaus	7
3.1 Ensimmäinen vaihe: palautteen analyysi ja haastattelukierros	8
3.2 Toinen vaihe: asiantuntijatyöpajat.....	9
3.3 Kolmas vaihe: verkko- pohjainen kansalaisraati	9
3.4 Neljäs vaihe: selvitystyön tulosten käsittely ja tuloksista viestiminen.....	9
Keskeiset asiakysymykset ja teemat	10
4.1 Maakotka.....	11
4.2 Maisemavaikutukset.....	11
4.3 Tuulivoiman vaikutukset kiinteistöjen arvoon.....	12
4.4 Siirtolinjat.....	12
4.5 Puskurivyöhykkeet.....	13
4.6 Matkailu.....	13
4.7 Kokemuksia muista maakunnista.....	14
Verkkokeskustelun tulokset (kansalaisraati).....	15
5.1 Raatilaisten näkemykset tuulivoiman hyväksyttävyydestä Keski-Suomeen sijoittuvana toimintana.....	16
5.3 Luottamus eri toimijoihin.....	18
5.4 Palautetta kaavaprosessista ja toiveita jatkoon.....	18
Johtopäätökset.....	20
6.1 Hyväksyttävyyden haasteet maakuntatasolla.....	20
6.2 Tuulivoimaan liittyvien toimintatapojen kehittäminen.....	21
6.3 Maakuntakaavaprosessin aikainen vuorovaikutus.....	21
Lähteet ja liitteet.....	24

1

Johdanto

KESKI-SUOMEN MAAKUNTAKAAVAN päivityksen teemoina ovat seudullisesti merkittävä tuulivoiman tuotanto, hyvinvoinnin aluerakenne sekä liikenne. Seudullisesti merkittävän tuulivoimatuotannon kokorajaksi on määritelty yli 9 voimalan alueet. Kaavaluonnosvaiheessa on arvioitu kyseisten alueiden vaativan yli 8 km². Tavoitteena on ohjata tuulivoimarakentaminen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti suurempiin kokonaisuuksiin. Maakuntakaavan maisemavaikutusten arvioinnin lähtökohtana ovat kokonaiskorkeudeltaan 350 metrin tuulivoimalat. Maakunnallista tuotantotavoitetta tuulivoimalle ei ole asetettu.

Keski-Suomen liitto tilasi Akordilta tuulivoiman sosiaalista hyväksyttävyyttä koskevan selvitystyön, jonka tavoitteina oli selvittää keinoja vahvistaa tuulivoimatuotannon sosiaalista hyväksyttävyyttä ja huomioida paremmin tuulivoimatuotannon sosiaaliset vaikutukset maakuntakaavoituksessa. Työssä käytiin laajasti osallisten kanssa läpi tuulivoiman sosiaaliseen hyväksyttävyyteen liittyviä haasteita ja pyrittiin tunnistamaan hyväksyttäviä ratkaisuvaihtoehtoja. Työ koostui kolmesta osasta: kaavaluonnoksen palautteen analyysistä ja asiantuntijahaastatteluista, teemakohtaisista asiantuntijatyöpajoista sekä avoimesta verkkopohjaisesta kansalaiskeskustelusta (kansalaisraati).

Työn tavoitteena oli tuottaa kattava tietopohja osallisten ja sidosryhmien näkemyksistä tuulivoiman rakentamisen ja sijoittamisen edellytyksistä ja reunaehdoista maakunnassa. Selvitystyötä koskevassa tarjouspyynnössä hankinnalle määriteltiin seuraavat sisällöt:

1. Tuulivoimatuotannon alueiden sijoittumiseen liittyvien keskeisten sosiaalisten haasteiden ja osallisten tunnistaminen kaavaluonnoksesta saadun palautteen perusteella.
2. Avoimen ja vuorovaikutteisen prosessin järjestäminen osallisten kanssa. Prosessissa keskitytään hakemaan ratkaisuja tuulivoimarakentamisen sosiaalisiin haasteisiin. Prosessin ytimen muodostaa kansalaisraati, johon mahdollistetaan avoin osallistuminen.
3. Osallistavan prosessin pohjalta tuotettu perusteltu näkemys sosiaalisesti hyväksyttävästä tuulivoimatuotannon alueiden sijoittumisen edellytyksistä Keski-Suomessa sekä esitys maakuntakaavoituksen keinoin toteutettavista ratkaisuista, joilla sosiaalista hyväksyttävyyttä voitaisiin tukea ja lisätä.
4. Raportti, jossa kuvataan prosessi, keskeiset tulokset ja johtopäätökset.

Tämä raportti kuvaa selvitystyön tuloksia, joissa kuvataan osallisten tunnistamia tuulivoimatuotantoon liittyviä haasteita ja mahdollisia ratkaisuja sekä suosituksia niiden käsittelyyn jatkossa. Selvitystyön tulokset tukevat Keski-Suomen maakuntakaavaehdotuksen valmistelua sekä kaavan vaikutusten arviointia. Ympäristöministeriö on myöntänyt Keski-Suomen liitolle tukea selvitystyöhön tuulivoiman sosiaalisesta hyväksyttävyydestä.

2

Tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyden ja maakuntakaavoitus

TUULIVOIMAN OSUUDEN lisääminen Suomen energiantuotannossa on kansallisesti merkittävä vihreään siirtymään kuuluva strateginen linjaus. Tuulivoimateknologian nopean kehittymisen ja tuulivoimaloista saatavan tuotantotehon kasvun myötä Keski-Suomesta ja erityisesti maakunnan pohjoisosasta on muodostunut tuulivoimatuotannolle valtakunnallisesti merkittävä potentiaalinen tuotantoalue, ja erikokoisia hankkeita on vireillä paljon. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat sijoittamaan tuulivoiman tuotantoalueita suurempiin kokonaisuuksiin. Tämä on maakuntakaavan 2040 keskeinen tavoite, joka toteutuu osoittamalla seudullisesti merkittävään tuulivoimatuotantoon parhaiten soveltuvat alueet. Lakisääteisesti aluevarauksia osoitetaan maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen. Tämän vuoksi maakuntakaavassa käsitellään vähintään seudullisesti merkittäviä tuulivoima-alueita eli vähintään 8–10 tuulivoimalan kokonaisuuksia, ja ne osoitetaan erityisominaisuuksia osoittavalla merkinnällä. Tarkempi tuulivoima-alueiden suunnittelu tehdään yleiskaavassa sen kunnan toimesta, jonka alueelle tuulivoimahanke sijoittuu.

Seudullisesti merkittävän tuulivoimatuotannon sijoittamisen kannalta maakuntakaava on ensimmäinen vaihe, jossa hankkeiden toteutumiselle asetetaan kaavatasoisia reunaehtoja. Seudullisesti merkittävien tuulivoima-alueiden osoittaminen maakuntakaavassa ohjaa myöhemmin tehtävää tuulivoima-alueiden suunnittelua yleiskaavatasolla ja vaikuttaa siihen, kuinka paljon hankkeilla on mahdollisuuksia etsiä hyväksyttäviä sijoituspaikkoja. Tuulivoimarakentamisen edistämistä käsittelevässä VN-TEAS selvityksessä todetaan, että maakuntakaavoituksen hitaus ja tuulivoimalle sopivien alueiden puuttuminen maakuntakaavoista on ollut selvä haaste Suomen tuulivoimarakentamisen nopealle kehitykselle (Joensuu et al. 2021, s. 41). Maakuntakaavan ohjausvaikutus on osin tulkinnanvaraista ja YVA-menetelmä karkeatasoisempiin selvityksiin perustuvat aluerajaukset saattavat toisinaan ohjata tuulivoimaa hankkeiden kannalta epäoptimaalisiin paikkoihin.

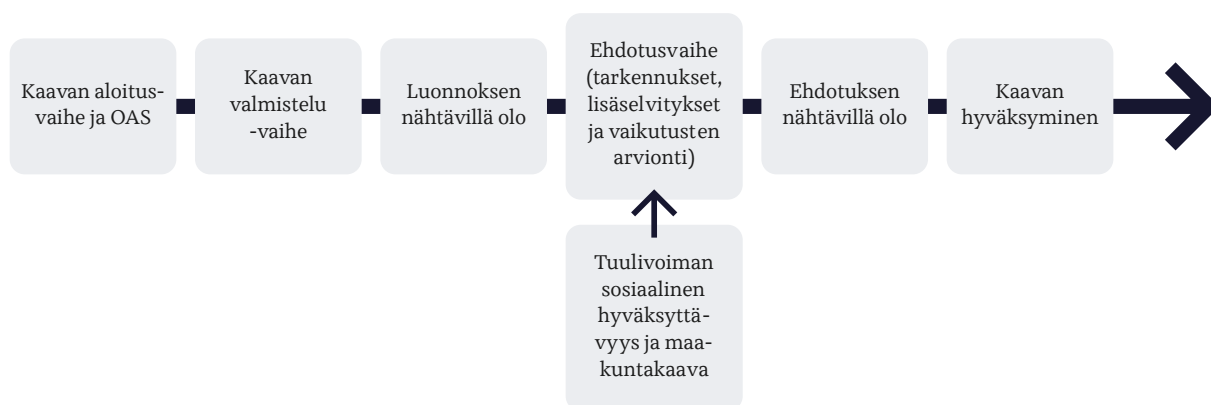
Sosiaalisen hyväksyttävyyden haasteet näkyvät kaavoituksessa mm. valituksina ja vastustuksena sekä paikallistoimijoiden pyrkimyksinä estää tuulivoiman osoittaminen alueille. Tässä selvitystyössä hyväksyttävyyttä on tarkasteltu muun muassa vuosina 2017–2018 toteutuneen Tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyden – hankkeen tulosten pohjalta ¹. Hankkeessa tarkasteltiin tuulivoiman sijoittamisen problematiikkaa ja sosiaalisen hyväksyttävyyden ulottuvuuksia kansainvälisen ja kotimaisen tutkimuksen (mm. Kunreuther et al. 1991, Peltonen 2004) sekä tuulivoimatoimijoiden kanssa käydyn vuoropuhelun perusteella. Hankkeessa havaittiin muun muassa, että keskeisenä sosiaalista hyväksyttävyyttä tavoittelevan sidosryhmäyhteistyön tavoitteena on tunnistaa tuulivoiman mahdolliset haitat ja hyödyt

ja etsiä yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa hyväksyttäviä ratkaisuja, jolloin tuulivoiman vaikutuksista voidaan keskustella rakentavasti ja luoda yhteisymmärrystä mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista. Osallisten asenteisiin vaikuttaa esimerkiksi se, miten reiluina tuulivoiman vaikutukset koetaan ja millaisia uhkakuvia niihin liittyy sekä kokemus aidosta kuulemisesta ja mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa prosessiin.

¹ Raportti: Tuulivoiman hyväksyttävyyshuoltamot: mitä opittiin? https://akordi.fi/wp-content/uploads/Hyv%C3%A4ksytt%C3%A4vyysshuoltamot_mit%C3%A4-opittiin_27112018.pdf

3

Selvitystyön kuvaus



Kuva 1: Selvitystyö toteutettiin maakuntakaavaprosessin ehdotusvaiheessa syksyllä 2022

SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHTANA on ollut arvio siitä, että Keski-Suomen maakuntakaava 2040-luonnoksesta saadun palautteen perusteella avoimen kansalaisraadinn lisäksi tarvitaan vuoropuhelua ja yhteistä ongelmanratkaisua niiden tunnistettujen sidosryhmien ja tahojen kanssa, joilla on tuulivoimaan liittyviä erityisiä intressejä tai huolenaiheita. Akordin selvitystyössä on lähestytty tätä tarvetta hyödyntämällä kahta toisiaan täydentävää osallistumisen tapaa:

- 1) osallisia on tavoitettu laajasti ja kattavasti avoimen verkkopohjaisen kansalaisraadinn kautta ja
- 2) keskeisiä asiakysymyksiä on käsitelty yksilöidymmin erikseen tunnistettujen sidosryhmien kanssa

Akordin tekemä Keski-Suomen maakuntakaava 2040 -prosessia palveleva tuulivoiman sosiaalista hyväksyttävyyttä koskeva selvitystyö sisälsi neljä osin päällekkäistä vaihetta: 1) maakuntakaavan luonnoksesta annettuun palautteeseen ja tuulivoiman hyväksyttävyyden haasteisiin perehtyminen, 2) yhteisesti hyväksyttävien ratkaisujen tuottaminen, 3) avoin verkkopohjainen kansalaisraati seudullisen tuulivoimarakentamisen edellytysten määrittelymiseksi ja 4) selvitystyön tulosten käsittely ja tuloksista viestiminen.

Vaihe 1	Vaihe 2	Vaihe 3	Vaihe 4
syyskuu	loka-marraskuu	lokakuu	marraskuu
Keski-Suomen maakuntakaava 2040 ja tuulivoiman hyväksyttävyyden haasteet	Yhteisesti hyväksyttävien ratkaisujen tuottaminen	Avoin verkkopohjainen kansalaisraati seudullisen tuulivoimarakentamisen edellytysten määrittämiseksi	Selvitystyön tulosten käsittely ja tuloksista viestiminen
Keski-Suomen maakuntakaavasta 2040 annettuun palautteeseen perehtyminen Keskeisten sidosryhmätahojen kontaktointi ja haastatteluyhteenveto	Räätälöityä työpajatyöskentelyä keskeisten sidosryhmätahojen, Keski-Suomen liiton sekä asiantuntijoiden kanssa Teemat: 1) maakuntaliittojen parhaat käytännöt, 2) matkailu, 3) kaavaprosessin aikaisen vuorovaikutuksen sparraus	Aloitus- ja päätöstilaisuudet etänä (zoom) Verkkopohjainen keskustelu Howspace-alustalla	Maakuntahallituksen kokous 18.11.2022 Keski-Suomen kuntayhdysheleilöiden kokous 29.11.2022 Tulosten koonti raportiksi

Taulukko 1: Selvitystyön vaiheet 2022.

3.1 ENSIMMÄINEN VAIHE: PALAUTTEEN ANALYYSI JA HAASTATTELUKIERROS

SELVITYSTYÖN ENSIMMÄISESSÄ vaiheessa Akordin asiantuntijatiimi tutustui maakuntakaavaluonnoksesta saatuun palautteeseen, jonka pohjalta tunnistettiin hyväksyttävyyden kannalta keskeisiä haasteita ja parempaa ymmärrystä vaativia asiakysymyksiä. Työ jatkui haastattelukierroksella, jota varten Akordi kontaktoi yhdessä Keski-Suomen liiton asiantuntijoiden kanssa tunnistettuja sidosryhmiä ja tahoja, joilla oli erityinen intressi vaikuttaa maakuntakaavaan tuulivoiman sijoittamisen näkökulmasta. Ensimmäisen vaiheen yhteydenotot näihin sidosryhmiin ja tahoihin olivat henkilökohtaisia haastatteluja, joiden tavoitteena oli kuunnella ja saada lisää ymmärrystä kyseisen tahon tuulivoiman sijoittumista koskevista näkemyksistä ja huolista, tietotarpeista ja kysymyksistä, sekä mahdollisista tuulivoimarakentamiseen liittyvistä ratkaisuehdotuksista. Haastatteluista tehtiin yhteenveto, joka esiteltiin Keski-Suomen liiton asiantuntijoista kootulle ohjausryhmälle syyskuussa 2022.

Hankkeen ensimmäinen vaihe tuotti täsmentyneen ymmärryksen siitä, millaista yhteistoiminnallista työskentelyä tulisi räätälöidä tunnistettujen sidosryhmien erityisiin tarpeisiin vastaamiseksi. Tämän lisäksi ensimmäinen vaihe antoi myös lisää ymmärrystä siihen, mitä teemoja ja kysymyksiä avoimessa verkkopohjaisessa kansalaisraadissa tulisi käsitellä ja miten.

3.2 TOINEN VAIHE: ASIAANTUNTIJA-TYÖPAJAT

SELVITYSTYÖN AIKANA Akordi suunnitteli, toteutti ja fasilitoi kolme työpajaa, joiden tavoitteena oli hyväksytävien ratkaisujen tuottaminen keskeisiksi tunnistettujen kysymysten osalta ja kaavaprosessin vuorovaikutuksen vahvistaminen. Työpajat räätälöitiin työpajan kohderyhmän tarpeiden ja työn vaiheen mukaisesti. Akordi ja Keski-Suomen liitto tunnistivat yhteistyössä keskeiset tahot, jotka kutsuttiin työpajoihin mukaan. Lisäksi Keski-Suomen liiton asiantuntijat osallistuivat kaikkiin työpajoihin. Työpajat toteutettiin seuraavasti:

- Tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyys ja maakuntakaavoitus.

Työpaja järjestettiin Zoom-etätilaisuutena 30.9.2022 ja se oli suunnattu eri maakuntaliittojen asiantuntijoille, jotka työskentelevät tuulivoimakysymysten parissa. Työpajassa jaettiin kokemuksia tuulivoiman ja maakuntakaavoituksen hyväksyttävyyteen liittyvistä kokemuksista ja haasteista, sekä keskusteltiin puskurivyöhykkeistä ja niitä koskevista perusteista.

- Matkailun ja tuulivoiman yhteensovittaminen.

Työpaja käsitteli matkailun ja tuulivoiman yhteensovittamista ja se järjestettiin läsnätilaisuutena Jyväskylässä 3.11.2022. Työpajaan kutsuttiin maakunnan matkailua edistäviä tahoja sekä matkailuyrityksiä. Matkailutyöpajassa käsiteltiin tuulivoiman matkailulle aiheuttamia mahdollisia hyötyjä ja haittoja sekä keinoja, joilla mahdollisia haittoja voitaisiin estää tai minimoida maakuntakaavan yhteydessä, sekä pohdittiin, miten tuulivoiman aiheuttamia vaikutuksia maakunnan matkailulle voitaisiin arvioida.

- Maakuntakaavan vuorovaikutusprosessin sparraaminen.

Keski-Suomen liiton sisäinen työpaja järjestettiin etänä 22.11.2022. Työpajassa liiton asiantuntijat pohivat ja tunnistivat Akordin avustuksella maakuntakaavaprosessin seuraavien askeleiden kannalta keskeisiä vuorovaikutuksen tavoitteita ja menetelmiä.

3.3 KOLMAS VAIHE: VERKKO-POHJAINEN KANSALAISSRAATI

SELVITYSTYÖN KOLMANNESSA vaiheessa toteutettiin verkkopohjainen, avoin kansalaisraati Keski-Suomen liiton Howspace-alustalla. Kansalaiskeskustelun tavoitteena oli avata tuulivoiman rakentamisen ja sijoittamisen edellytyksiä ja reunaehdoja koskeva keskustelu laajalle osallisten joukolla Keski-Suomessa. Koska osallistujia voitiin odottaa maakunnan eri kunnista, nähtiin saavutettavuuden ja osallistumismahdollisuuksien tasapuolisuuden vuoksi tarkoituksenmukaisena toteuttaa raatityöskentely verkkopohjaisesti. Verkkokeskustelun käynnistymisestä julkaistiin tiedote², ja ilmoittautuminen oli avoinna 4.–13.10.2022. Lisäksi Keski-Suomen liitto tiedotti osallistumismahdollisuudesta maakuntakaavaluonnoksesta palautetta antaneille henkilöille ja yhdistysten edustajille. Raatiin ilmoittautui yhteensä 44 henkilöä.

Raati käynnistyi yhteisellä aloitustilaisuudella 13.10.2022, minkä jälkeen osallistujat kutsuttiin Howspace-alustalla käytävään verkkokeskusteluun. Verkkokeskustelu oli avoinna 14.–28.10.2022 välisenä aikana ja suljettiin raatityöskentelyn päättävän päätöstilaisuuden myötä 28.10.2022.

3.4 NELJÄS VAIHE: SELVITYSTYÖN TULOSTEN KÄSITTELY JA TULOKSISTA VIESTIMINEN

TYÖN NELJÄNNESSÄ ja viimeisessä vaiheessa työn avaintulokset ja suositukset kommunikointiin maakuntakaavasta päättävälle poliittisille päätöksentekijöille maakuntahallituksen kokouksen yhteydessä 18.11.2022 sekä liiton kuntayhdyshenkilöille 29.11.2022. Selvitystyön tulokset ja niiden pohjalta tehdyt suositukset on koottu tähän raporttiin, joka viimeisteltiin työn tilaajan, ohjausryhmän ja poliittisilta päätöksentekijöiltä saadun palautteen pohjalta.

² Tiedote 4.10.2022: Tuulivoiman sosiaalinen hyväksyttävyyys: Tule mukaan kansalaisraatiin! <https://keskisuomi.fi/2022/10/04/tuulivoiman-sosiaalinen-hyvaksttavvyys-tule-mukaan-kansalaisraatiin/>

4

Keskeiset asiakysymykset ja teemat

MAAKUNTAKAAVAN LUONNOSVAIHEESTA lausuntoja ja mielipiteitä tuli yhteensä 129 kappaletta. Keskeinen havainto saadun palautteen osalta oli se, että tuulivoiman yleisen kritisoinnin ohella suuri osa palautteesta koski yksittäisiä, eri suunnitteluvaiheissa olevia tuulivoimahankkeita. Palautteista oli havaittavissa, että maakuntakaavan tarkastelutaso on vaikeasti hahmotettava osallisille.

Tuulivoimaa on vielä vähän Keski-Suomessa, joten asia on uusi ja huolet korostuvat. Alueella varaudutaan nykyistä isompiin voimaloihin, joista ei vielä ole kokemuseräistä tietoa, ja mikä haastaa osaltaan kaavan hyväksyttävyyttä. On tärkeää ymmärtää, että hyväksyttävyyden edistämisen näkökulmasta pelkkä tiedon jakaminen ei yksinään riitä, kun mukana on vahvoja huolen ja jopa pelon tunteita. Tämä on tärkeä huomioida viestinnässä ja vuorovaikutuksessa. Tiedon lisäksi tarvitaan kohtaamisia, kuuntelua ja dialogia sekä erilaisia näkökulmia yhteensovittavaa työskentelyä.

Kaavapalautteiden läpikäynnin myötä työssä täsmentyi yhdessä hankkeen ohjausryhmän kanssa kuva keskeisistä maakuntakaavaluonnoksen tuulivoiman hyväksyttävyyteen vaikuttavista, tarkempaa ymmärrystä vaativista teemoista. Näitä olivat maakotka, maisemavaikutukset, kiinteistöjen arvo, sähkönsiirto, matkailu ja puskurivyöhykkeet. Muitakin teemoja palautteesta tunnistettiin, mutta ne kohdistuivat pääsääntöisesti maakuntakaavaa tarkempaan suunnitteluun, joten niihin ei perehdytty tässä yhteydessä tarkemmin. Valittuihin teemoihin liittyen haastateltiin kahdeksan asiantuntijaa (Keski-Suomen ELY-keskus, Keski-Suomen liitto, MTK, Ramboll, Visit Jyväskylä Region ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitto) sekä myöhemmässä vaiheessa työtä yksi Suomen tuulivoimayhdistyksen asiantuntija. Yksi henkilö kieltäytyi haastattelusta.

Yleisesti ottaen haastatellut kiittelivät kaavan valmistelua. Erityisesti kiitosta saivat perusteellisesti toteutetut ja monipuoliset selvitykset. Potentiaalisten tuulivoima-alueiden määrittämiseen kerätyt taustatiedot ja niiden pohjalta tuotetut analyysit oli haastateltujen mukaan tehty jopa poikkeuksellisen hyvin ja kattavasti, mutta selvitysten ja analyysin aukikirjoittamisessa koettiin olevan parantamisen varaa. Haastatteluista saadut teema-kohtaiset havainnot on tiivistetty seuraaviin kappaleisiin.

4.1 MAAKOTKA

KAVALUONNOKSESTA ANNETUSSA palautteessa tuulivoimaloiden vaikutukset maakotkiin nousivat yhdeksi huolenaiheeksi. Palautteiden perusteella alueella koetaan, että osa kaavaluonnoksen merkinnöistä uhkaa tunnettuja kotkien reviirejä tai estää kotkia hyödyntämästä potentiaalisia reviirialueita. Myös luonnosvaihetta varten laaditussa paikkatietopohjaisessa puskurianalyysissä käytettyä kahden kilometrin puskurivyöhykettä pesien ympärillä pidettiin liian pienenä.

Maakotkiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu maakuntakaavan yhteydessä kaksiosaisessa selvitystyössä. Selvitystyössä on mukana laaja-alainen työryhmä, johon kuuluu tutkijoiden lisäksi myös viranomaistahoja sekä molemmat maakunnan lintutieteelliset yhdistykset. Haastatteluiden perusteella asiantuntijatahoilla on joitakin näkemuseroja esimerkiksi törmäysriskien arvioinnissa käytettävistä väistökertoimista sekä aikaisempaa suurempien voimalaitosten merkityksestä riskien arvioinnissa. Arviointityötä on kuitenkin tehty hyvässä yhteistyössä ja arviointien tuloksilla on nähtävissä suoria vaikutuksia myös kaavaehdotuksessa esitettäviin alue-rajauksiin. Maakotkaan liittyvä vaikutusten arviointi on hyvä esimerkki siitä, miten suunnittelun alkuvaiheessa käytetty yleispiirteinen suojaetäisyys on tarkentunut ja muuttunut tarkemman ja tapauskohtaisen arvioinnin tuloksena.

Selvitysten laadinta laaja-alaisessa yhteistyössä lisää todennäköisesti selvitysten luotettavuutta ja hyväksyttävyyttä varsinkin verrattuna tilanteeseen, jossa selvityksestä vastaisi ainoastaan yksi taho. Laaja-alainen selvitystyö on merkittävää myös siksi, että samalla luodaan hyvää tietopohjaa, jota voidaan hyödyntää myös yksittäisten tuulivoimahankkeiden suunnittelussa ja kuntien yleiskaavatyössä.

Selvityksen toinen osa on salainen sen sisältämiä pesäpaikkoja koskevien tietojen takia. Salassapitovelvollisuus onkin maakotkaan liittyvien selvitysten haaste. Varsinkin tiettyihin hankkeisiin liittyvissä palautteissa tämä on koettu epäluottamusta herättävänä seikkana. Kaavaselostuksessa, mielipiteisiin annettavissa vastineissa ja muussa viestinnässä tulisikin selkeästi perustella, miksi tietyt tiedot eivät ole julkisia.

4.2 MAISEMAVAIKUTUKSET

MAAKUNTATASOLLA MAISEMAVAIKUTUSTEN arviointi on vaikea kysymys verrattuna hanketasoon, jolla alueet on selkeästi rajattu ja voimaloiden määrä ja paikat ovat tiedossa tai aktiivisen suunnittelun alla. Maakuntakaavassa osoitetaan tuotantoon soveltuvia alueita, mutta ei määritellä voimaloiden sijaintia tai esimerkiksi

tyyppiä. Maakuntakaavatasolla tuulivoimalle soveltuvia alueita arvioitaessa rajataan pois sellaiset arvokkaat maisemalliset alueet, joille tuulivoimaa ei voida sijoittaa. Alustavassa tarkastelussa niin sanotun suojavyöhykkeen etäisyys maisemallisesta arvoalueesta on yleensä 1–3 kilometriä. Muut alueet ovat maiseman kannalta sellaisia, mihin tuulivoiman sijoittamista voidaan tutkia.

Ympäristöministeriön opas tuulivoimarakentamisen suunnitteluun (2016) ei ota huomioon tuulivoimaloiden aikaisempaa suurempaa kokoa. Isot voimat saattavat hallita maisemaa, vaikka etäisyyttä kohteesta on 6–10 kilometriä. Tämän vuoksi jonkinasteisia maisemavaikutuksia saattaa syntyä maiseman kannalta arvokkaillekin alueille, vaikka oltaisiin kaukana tuulivoimalasta. Toisaalta pidempi etäisyys voimalaan (6–10 km) voi aiheuttaa maisemallisesti jopa suurempaa haittaa kuin jos voimala sijaitsee lähellä, mikäli maiseman suojana on näköesteitä. Hyväksyttävyyden kannalta maisemavaikutukset ovat merkittävä tekijä, mutta niiden käsittely etenkin maakuntakaavatasolla voi olla edellä kuvatuista syistä haastavaa. Tiedon ja kokemuksen puute isompikokoisiin voimaloihin liittyen on selvä epävarmuustekijä, mikä on syytä avoimesti todeta.

Maiseman osalta maakuntakaavan ohjausvaiikutusta on mahdollista tehostaa kaavamääräysten ja -selostuksen kautta. Kovin tarkkoja määräyksiä voimaloiden lukumäärästä tai korkeudesta ei yleensä ole annettu kaavamerkinnöissä, mutta periaatteessa kaavamerkinnöissä voidaan tuoda suosituksia näihin liittyen. Lisäksi on mahdollista mainita kaavamääräyksessä tai selostuksessa nimellä esimerkiksi jokin erityisesti huomioon otettava maisema-alue tai kulttuuriympäristö jatkosuunnittelussa huomioitavaksi.

Erityisesti matkailun kannalta maisemalla on suuri merkitys, ja tuulivoiman vaikutukset maisemaan ja matkailuun tulisi tarkoin huomioida. Tähän ei kuitenkaan ole olemassa selkeää raamia. Keski-Suomen maisemavaikutusten arvioinnissa haluttiin pitää ihmisenäkökulma vahvasti mukana, ja selvityksessä korostuvatkin vaikutukset kansallispuistoalueille herkemmin kuin erämaaisille suoalueille, joissa matkailun ja virkistykseen kannalta tärkeitä retkeilyrakenteita ei ole. Tämä tehty arvovalinta voi kuitenkin synnyttää eripuraa, sillä erämaaisia alueita arvostetaan juuri niiden koskemattomuuden vuoksi.

Maiseman herkkyyttä arvioidaan maiseman ominaispiirteet huomioiden, ja verrattuna aiempiin maisemavaikutusten arviointeihin muissa maakunnissa, Keski-Suomessa on menty askel eteenpäin. Vaikutusten arvioinnin tueksi on laadittu ensin maakunnan ominaispiirteet huomioiva maiseman herkkyyksianalyysi, ja vaikutusten arvioinnin lähtökohdina ovat 350 metriä korkeat voimat ja niiden teoreettinen maksimimäärä maakuntakaavaluonnoksen tuulivoima-alueilla. Merkittävimmät alueet ja kohteet, joihin vaikutuksia kohdistuu, on todettu näkyvyysanalyysien perusteella. Vaikutusten arvioinnissa pyritään aina tunnistamaan ne alueet,

missä vaikutukset ovat suurimmat (esim. laajat suo- tai järviolueet). Havainnekuvapisteiden valinnassa on ollut mukana maisemavaikutusten arvioinnin asiantuntija-ohjausryhmä ja havainnekuvapisteiden valinnassa on painotettu valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaita maisemia sekä pisteitä, jotka edustavasti kuvaisivat mahdollisen tuulivoimarakentamisen merkittävimpiä maisemavaikutuksia Keski-Suomessa. Kaavaluonnoksesta saadussa palautteessa tuotiin esiin myös paikkoja, joista maisemavaikutuksia tulisi arvioida ja havainnollistaa. Jatkossa tulisi tuoda entistä paremmin esiin, kuinka arviointi toteutetaan ja kuinka saatu palaute huomioidaan.

4.3 TUULIVOIMAN VAIKUTUKSET KIIINTEISTÖJEN ARVOON

KAVALUONNOKSEN PALAUTTEESSA tuulivoiman vaikutukset kiinteistöjen arvoon nousivat voimakkaasti esiin erityisesti oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Useat palautteen antajista kokivat, että tuulivoimahankkeet ja jo niiden pelkkä suunnittelu vaikuttavat kiinteistöjen arvoon, mikä koettiin perustuslain takaaman omaisuuden suojan vastaiseksi. Kirjallisissa palautteissa nostettiin esiin erityisesti asuin- ja vapaa-ajan kiinteistöt, mutta asiantuntijahaastattelussa esiin nousi myös johtokäytäviin lunastuksiin liittyvät epäoikeudenmukaiseksi koettu lunastusmenettely.

ASUIN- JA VAPAA-AJAN KIIINTEISTÖT

Tuulivoimaloiden vaikutusta yksittäisen asuin- tai vapaa-ajan kiinteistön arvoon on haastavaa arvioida erityisesti maakuntakaavan osalta koska yksittäisten tuulivoimaloiden koosta, määrästä tai sijainnista ei ole maakuntakaavan laadintavaiheessa vielä tietoa. Maakuntakaavan merkintä tuulivoimalle soveltuvasta alueesta ei automaattisesti johda tuulivoimaloiden rakentamiseen alueelle ja mahdollistaa myös muunlaisen maankäytön. Myöskään yksiselitteistä tutkimustietoa ei vaikuta olevan asiasta. Esimerkiksi Suomen tuulivoimayhdistyksen teettämän selvityksen (Holm ym. 2021) mukaan tuulivoimala ei ole merkittävää vaikutusta kiinteistöjen hintoihin, kun taas eräässä ruotsalaisessa tutkimuksessa havaittiin kiinteistöjen arvon laskua tuulivoimaloiden läheisyydessä (Westlund ja Wilhelmsson 2021). Tuulivoimaloiden vaikutuksista kiinteistöjen arvoon tarvitaan lisää tietoa ja tutkimusta.

Kaavaluonnoksesta saadussa palautteessa tuotiin esiin myös se, että vaikutus kiinteistön arvoon tai arvotukseen ei konkretisoidu pelkästään kiinteistön myyntitilanteessa, vaan myös mahdollisesti silloin, jos kiinteistö halutaan kiinnittää lainan vakuudeksi. Palautteessa viitattiin kokemuksiin, joissa pankki ei ollut myöntänyt lainaa kiinteistöä vastaan, koska lähitöllä oli tuulivoimaloita tai jonkin asteisia suunnitelmia niiden rakentamiseksi.

MUUT KIIINTEISTÖT

Maanomistajat, jotka vuokraavat maata tuulivoimaloiden ja niihin liittyvien rakenteiden rakentamista varten saavat pääsääntöisesti kohtuulliseksi koettuja korvauksia tuulivoimayhtiöiltä. Epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia saattaa haastattelun perusteella syntyä kuitenkin tilanteissa, joissa yhden maanomistajan maille sijoitetaan voimalaitoksia mutta syystä tai toisesta viereisen maanomistajan maille ei, vaikka kyseinen maanomistaja niin toivoisi. Maakuntakaavan hyväksyttävyyttä lisäksi tällaisissa tapauksissa sen ymmärtäminen, että maakuntakaavan merkintä on joustava eikä määritä tarkasti mahdollisesti toteutuvaa tuulivoimatuotantoaluetta. Tarkempi voimaloiden sijoittelu toteutetaan yleiskaavalla. Maakuntakaavamerkintä mahdollistaa vielä yleiskaava- ja hankesuunnitteluvaiheessa voimaloiden sijoittamisen tarkastelun kiinteistöjen rajat huomioiden.

Maanomistajien näkökulmasta haastavaksi koettiin myös tilanteet joissa oikeus käyttää maa-aluetta ei synny vapaaehtoisen sopimuksen perusteella vaan lunastusmenettelyn kautta. Tällaisia tilanteita on syntynyt varsinkin tuulivoiman rakentamisen mahdollistavan yleiskaavan ulkopuolisilla alueilla, joille on rakennettu tuulivoimalaitosten sähkön siirtoon tarkoitettuja siirtolinjoja. Maanomistajien kokemuksen mukaan lunastuksesta saatavat korvaukset jäävät metsämaasta saatavia puun myyntituloja pienemmiksi. Haastattelussa nämä ei-sopimukselliset menettelytavat koettiin rapauttavan maanomistajien silmissä koko tuulivoiman hyväksyttävyyttä.

Maanomistajille ja kiinteistöille koituvia haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää lisäämällä etäisyyttä yksittäisiin kiinteistöihin ja/tai tuulivoimaloiden sijoittelulla (maisemavaikutus) sekä välttämällä sellaisia alueita, joilta sähkönsiirtolinjat muodostuvat pitkiksi.

4.4 SIIRTOLINJAT

SIIRTOLINJOJA RAKENNETAAN ympäri Suomea jatkuvasti lisää ja linjojen alle jäävä maa-ala kasvaa (Yle 2022). Sähkön siirtoon liittyvät kysymykset ovat noussemassa yhä merkittävämpään rooliin tuulivoiman hyväksyttävyyden ja vaikutusten arvioinnin näkökulmasta myös muissa maakunnissa. Selvitystyön aikana järjestetyssä maakuntien yhteisessä työpajassa todettiinkin siirtolinjoihin liittyvän problematiikan olevan aihe, joka vaatisi laajempaa pohdintaa ja huomiota koko valtakunnan tasolla. Ongelma on tunnustettu myös tuulivoima-alalla, jossa haasteita tuottaa etenkin eri vaiheissa olevien hankkeiden tarve aloittaa verkon rakentaminen hyvin varhaisessa vaiheessa, jolloin toistensa läheisyydessä sijaitsevat hankkeet eivät välttämättä voi hyödyntää toistensa liityntäjohtoja.

Myös Keski-Suomen maakuntakaavaluonnoksen palautteessa nousivat esiin siirtolinjoihin liittyvät kysymykset. Palautetta tuli muun muassa siitä, ettei siirtolinjojen määrästä ja sijoittumisesta ollut luonnosvaiheessa olemassa tarkkaa kokonaiskuvausta ja että on epäselvää, miten suunnitteilla olevat voimat liitetään verkkoon. Keski-Suomen maakuntakaavan 2040 ehdotusvaiheen valmistelun yhteydessä onkin käynnistetty erillinen selvitys sähkönsiirron kokonaisuudesta.

Vaikka siirtolinjojen alle jäävien maiden pakkolunastus on luonteeltaan juridinen kysymys, eikä se ole maakuntakaavan puitteissa ratkaistavissa, tulisi haastetta kuitenkin tarkastella maakuntakaavaa laadittaessa ainakin niin, että tuulivoimalle soveltuvia alueita ei merkittäisi sellaisille alueille, joilta siirtolinjat muodostuvat erityisen pitkiksi. Harkinnan arvoista voisi olla myös se, että voidaanko jonkinlaisella kaavamääräyksellä ohjata siirtolinjojen suunnittelua niin, että ne jäisivät mahdollisimman lyhyiksi tai muuten niiden haitat mahdollisimman pieniksi. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla kerrottiin käytössä olevasta suunnittelumääräyksestä, joka suosittaa tuulivoiman rakentamisessa käytettävän vain olemassa olevia sähkönsiirtolinjoja. Vastaava määräys oli mukana myös Keski-Suomen maakuntakaavan 2040 luonnoksessa ja se perustuu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden mukaan voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

Sähkönsiirron maisemavaikutusten huomioimisessa olisi myös haastattelujen perusteella parannettavaa. Nykyisin voimalaitoshankkeiden yhteydessä ei juuri arvioida siirtolinjojen maisemavaikutuksia tai tehdä havainnekuvia. Siirtolinjojen määrän kasvaessa kasvavat myös niiden yhteisvaikutukset esimerkiksi hiilensidontaan ja metsä- ja lajikatsoon sekä viheralueiden yhtenäisyyteen ja viherverkostoihin. Haastattelussa kiiteltiin kuitenkin sitä, että asiaan on kiinnitetty valmistelussa erityistä huomiota ja että teetetään erillinen sähkönsiirron selvitys. Myös maanomistajien osallistamista asiassa arvostettiin.

4.5 PUSKURIVYÖHYKKEET

KAVALUONNOKSEN LAADINNAN yhteydessä käytetyt erilaiset puskurivyöhykkeet ja -etäisyydet saivat paljon palautetta osakseen. Pääsääntöisesti niiden koettiin olevan liian pieniä. Palautteissa esitettiin myös, että aikaisempaa suurempiin voimalaitoksiin varautumisen ja niiden vaikutuksiin liittyvän epävarmuuden pitäisi näkyä myös käytettävissä puskurietäisyyksissä. Muutosvaatimuksia perusteltiin myös sillä, että joissakin muissa maakunnissa tai yksittäisissä kunnissa käytetään huomattavasti pidempiä etäisyyksiä. Myös käytettyjen puskurietäisyyksien perusteita kaivattiin.

Puskurivyöhykkeisiin liittyy selvästi paljon epäselvyyttä ja väärinkäsityksiä. Ne ymmärretään jonkinlaisina normeina, joilla haitallisia vaikutuksia voitaisiin välttää, mutta toisaalta niitä ei juuri perustella konkreettisilla faktoilla eivätkä ne perustu myöskään muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta virallisiin säädöksiin tai ohjeistuksiin. Maakuntakaavatyössä puskureita käytetäänkin suunnittelun yleispiirteinä apuvälineinä, joilla hahmotetaan tuulivoiman kannalta vältettäviä ja mahdollisia alueita. Paikkatietoanalyysin pohjalta muodostuvat puskureiden ulkopuolelle jäävät alueet, joita selvitetään tarkemmin tuulivoimatuotantopotentiaalin osalta. Nämä aluerajaukset tarkentuvat työn edetessä ja myöhemmissä kaavavaiheissa ja suunnittelussa. Tarkat voimalapaikat määritetään ja kaikki vaikutukset arvioidaan lopulta hanketasolla. Kuntien päätöksenteossa puskurivyöhykkeet vaikuttavat olevan myös poliittisen päätöksenteon keino, jolla pyritään vaikuttamaan tuulivoimahankkeiden toteutusedellytyksiin tai hyväksyttävyyteen.

Hyväksyttävyyden näkökulmasta mielipiteisiin laadittavissa vastineissa ja viestinnässä laajemminkin tulisi pyrkiä avaamaan mahdollisimman hyvin puskurivyöhykkeiden luonnetta ja merkitystä suunnittelun työkaluna ja sitä, että etäisyydet tulevat tarkentumaan kaavan laadinnan yhteydessä ja että lopulliset etäisyydet määrittyvät vasta yleiskaavassa. Riskinä on, että eri puskurivyöhykkeitä koskevassa keskustelussa jäädään kinastelemaan tarkoista metrimääristä, vaikka niille ei välttämättä ole selkeitä perusteita.

Yhteistyötä maakuntien välillä voisi tiivistää puskurivyöhykkeitä koskevien yleisten perustelujen ja vastineiden laatimisen osalta. Tätä työtä aloitettiin jo maakunnan liittojen välisessä työpajassa.

4.6 MATKAILU

TUULIVOIMAN VAIKUTUKSET matkailulle nousivat esiin luonnoksesta saadussa palautteessa pääasiassa yksittäisten matkailuyritysten esiin nostamana huolena ja tiettyjen jo vireillä olevien suunnitelmien vastustamisena. Asiantuntijahaastattelussa syvennettiin ymmärrystä matkailun kannalta keskeisistä kysymyksistä ja tunnistettiin tarve pohtia tuulivoiman vaikutuksia matkailuelinkeinon laajemminkin. Työpajassa tavoiteltiin matkailutoimijoiden näkökulmien parempaa ymmärtämistä, tuulivoiman matkailuyrityksille ja laajemmin matkailuelinkeinolle aiheuttamien vaikutusten tunnistamista, mahdollisten ratkaisukeinojen löytämistä haitallisten vaikutusten vähentämiseksi sekä pohdittiin, miten matkailutoimijat voisivat olla maakuntakaavaprosessissa mukana jatkossa.

Työpajan keskustelujen pohjalta todettiin tuulivoiman aiheuttamien haittojen kohdistuvan erityisesti kansainvälisiä matkailijoita palveleviin

luontomatkailuyrittäjiin, joiden keskeinen asiakaslupaus on kokemus puhtaasta, erämaisesta ja hiljaisesta suomalaisesta luonnosta. Todettiin myös, että Keski-Suomessa matkailu ei elä massaturismista, vaan Keski-Suomesta matkailijat etsivät uniikkeja kohteita ja matkailuyritykset ovat aika pieniä erityispalveluita tarjoavia toimijoita. Vaikka tuulivoiman haittavaikutukset ovatkin usein paikallisia, voi tuulivoiman merkittävä lisääntyminen kuitenkin vaikuttaa myös matkailuelinkeinon edellytyksiin ja potentiaaliin koko maakunnan tasolla. Järvi-Suomi on kansallisella tasolla arvokas ja keskeinen matkailun imagoteikijä. Tuulivoimalla voi olla vaikutusta paitsi maakunnan maisemaan myös sen imagoon puhtaasta, hiljaisesta ja koskemattomasta luonnosta.

Tuulivoiman ja matkailun yhteensovittamisen kannalta olisi tärkeää perehtyä paremmin tuulivoiman vaikutusalueen matkailuelinkeinorakenteeseen sekä alueen toimijakenttään (toimiala, kohderyhmä, asiakkaiden matkustusmotiivit jne.). Näin voidaan paremmin ymmärtää, millaista haittaa tuulivoimasta voi koitua ja mihin vaikutukset voimakkaimmin kohdistuvat. Selvitystyön aikana järjestetyn työpajan tuloksena Keski-Suomen liiton asiantuntijat ja maakunnallisen matkailun edunvalvontaorganisaatio Visit Jyväskylä Region sopivat yhteisestä työpäalaverista, jossa tullaan tarkastelemaan luontomatkailuun keskittyvien yritysten sijoittumista sekä arvioimaan, miten nämä yritykset voitaisiin ottaa kaavassa paremmin huomioon.

Matkailutoimijat toivoivat myös maakuntakaavalta selkeää ohjausvaikutusta niin, ettei tuulivoimaloita rakennettaisi sellaisille alueille, joita ei maakuntakaavassa ole merkitty tuulivoimalle soveltuvaksi alueeksi. Tämä mahdollistasi yritysten pitkäjänteisemmän toiminnan suunnittelun ja pienentäisi matkailuyrittäjien investointeihin liittyviä riskejä.

Yksi syy siihen, että matkailun edistämistä tekevät tahot ja heidän näkemyksensä eivät tulleet esiin kaavaluonnoksen palautteissa on se, että matkailun näkökulmaa ei erikseen pyydetty lausuntopyyntöjen yhteydessä. Monet matkailun edistämistä vastaavat toimijat toimivat suuremman organisaation, kuten kaupungin, alla, ja kaupungin lausuntoa laadittaessa ei ole kenties huomattu huomioida matkailun näkökulmaa erikseen. Jatkossa olisikin tarpeen lausuntopyyntöjä lähetettäessä määritellä erikseen, miltä kaikilta toimialoilta lausuntoa toivotaan, jotta kaikki näkökulmat tulevat lausunnoissa huomioituiksi.

Tuulivoiman vaikutukset matkailuun ovat asia, joka pohdituttaa matkailuelinkeinoa myös valtakunnallisella tasolla. Aihetta olisikin tarpeen pohtia laajemmin ja laatia ohjeistusta eri suunnittelutasoille tuulivoiman ja matkailun vaikutusten arvioinnista ja yhteensovittamisen mahdollisuuksista.

4.7 KOKEMUKSIA MUISTA MAAKUNNISTA

JO SELVITYSTYÖN alussa tunnistettiin tarve jakaa kokemuksia ja tietoa tuulivoiman sijoittamiseen ja hyväksyttävyyteen liittyvistä kysymyksistä maakunnan liittojen välillä. Maakuntaliitoilla on jo toimivia käytäntöjä yhteistyötä varten mutta haastattelukierroksella tuotiin esiin myös tarve lisätä yhteistyötä liittojen välillä esimerkiksi tuulivoiman suojavyöhykkeitä koskevien perusteluiden tiimoilta. Työpajaan osallistui 13 edustajaa seitsemästä eri maakunnan liitosta: Pohjois-Pohjanmaan, Päijät-Hämeen, Pirkanmaan, Lapin, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan sekä Keski-Suomen liitosta. Osallistujilta saadun palautteen perusteella työpajassa käyty vertaiskeskustelu oli tervetullutta.

Työpajassa jaettiin kokemuksia tuulivoiman hyväksyttävyyden haasteista maakunnissa ja keskusteltiin eri kuntien suhtautumisesta tuulivoimaan. Maakunnissa, joissa tuulivoimaa on tuotettu jo pidempään, puistoihin liittyvien huolien ja pelkojen nähtiin alkaneen jo hälventä asukkaiden totuttua tuulivoimaan omassa arkiympäristössään. Sen sijaan maakunnissa, joissa tuulivoima on melko uusi asia, vastustusta on esiintynyt enemmän. Hyväksyttävyyden kannalta keskustelussa korostui viestintä ja tiedottaminen, jonka nähtiin viime vuosina parantuneen etenkin niissä maakunnissa, joissa tuulivoimaa on ollut jo pidempään ja kokemuksia karrtunut. Hyvinä käytäntöinä lisätä avoimuutta ja ymmärrystä nostettiin esiin keskustelut asukkaiden kanssa (esim. puhelimitse). Maakunnissa hyväksyttävyyden haasteena tunnistettiin myös se, että tuulivoima jakaa mielipiteitä paitsi kuntien välillä myös kuntien sisällä. Toisissa maakunnissa tuulivoimalla on vahva kuntien tuki, kun taas toisissa vain osa kunnista on myötämielisiä tuulivoimalle ja hankkeet kohdistuvat näille alueille.

5

Verkkokeskustelun tulokset (kansalaisraati)

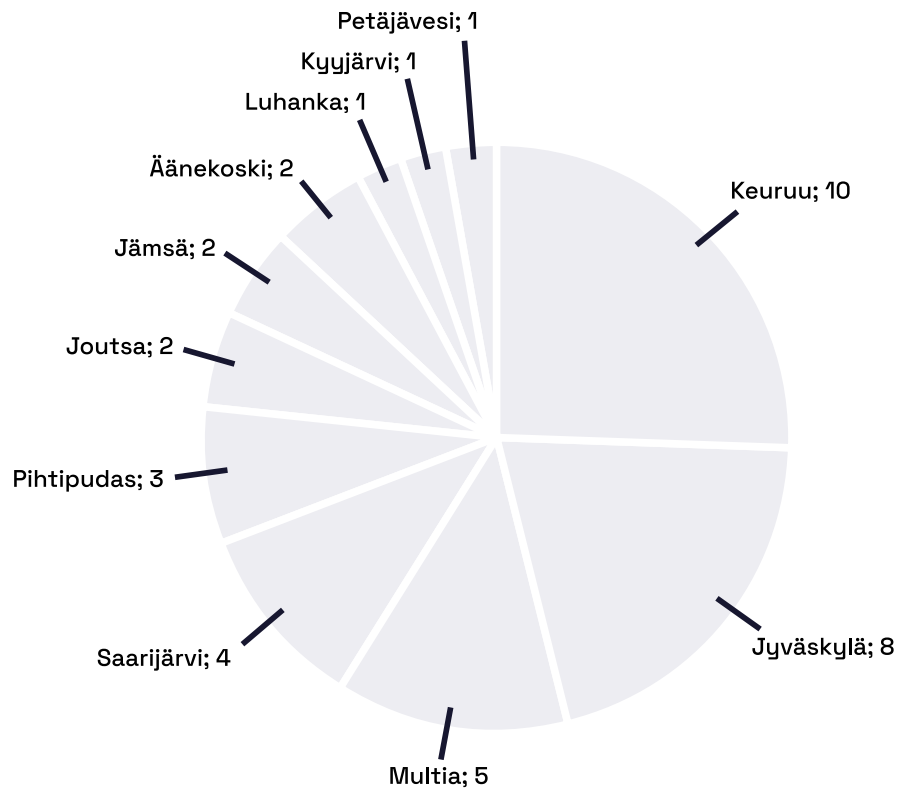
KANSALAISRAATIIN HAETTIIN osallistujia avoimella ilmoittautumis-menettelyllä. Lisäksi kutsu osallistua raatiin lähetettiin kaikille maakunta-kaavan 2040 luonnoksesta mielipiteensä jättäneille yhdistysten ja kansalaisten ja kansalaisryhmittymien edustajille. Verkkokeskustelun tavoitteena ei ollut kartoittavaa kattavaa näkemystä alueen asukkaiden mielipiteistä eikä osallistuneiden joukkoa koottu edustavalla otannalla. Raatityöskentelyyn osallistui 44 aihealueesta kiinnostunutta ja keskusteluun halukasta henkilöä eri puolilta maakuntaa.

Verkkokeskustelu käynnistyi ilmoittautuneiden kesken yhteisellä, etäyhteyksin järjestetyllä aloitustilaisuudella 13.10.2022, jossa työskentelyyn ilmoittautuneille osallistujille esiteltiin selvitystyön lähtökohtia ja sen astisia havaintoja sekä kuultiin Keski-Suomen liiton esitys maakuntakaavaprosessin etenemisestä. Tilaisuuden myötä osallistujat kutsuttiin howspace -alustalla käytävään verkkokeskusteluun. Keskustelu oli avoinna kaksi viikkoa (14.-28.10.2022)³. Tänä aikana osallistujille esitettiin yhteensä 12 keskustelukysymystä, joiden pohjana toimi keväällä 2022 nähtävillä ollut maakuntakaavaluonnos ja siihen saadut palautteet. Lisäksi alustalla jaettiin maakuntakaavaan liittyvää materiaalia ja tallenne erikseen järjestetystä keskustelusta, jossa Keski-Suomen liiton asiantuntijat vastasivat osallistujien esittämiin kysymyksiin.

Verkkokeskustelun kysymykset käsittelivät seuraavia teemoja:

1. Tuulivoiman hyväksyttävyyys Keski-Suomeen sijoittuvana toimintana
 - a. Tuulivoiman hyväksyttävyyys uusiutuvana energiamuotona
 - b. Tuulivoiman koetut hyödyt ja haitat
 - c. Tuulivoiman alueelle sijoittamisen edellytykset ja reunaehdot
2. Maakuntakaavaprosessin luonne ja vaiheet tuulivoima-alueiden kaavoituksen osalta
 - a. Luottamus eri toimijoihin (maakunta, kunnat, konsultit, tuulivoimatoimijat)
 - b. Palautetta prosessista tähän mennessä ja toiveita jatkoon

³ Keskustelu alustalla oli hyvin aktiivista ja vierailuita sivulle tehtiin kahden viikon aikana yhteensä yli 3000, joista käyttäjäkohtainen keskiarvo oli noin 73 käyntikertaa. Kaikki ilmoittautuneet eivät kuitenkaan osallistuneet keskusteluun: osallistujista 75 % osallistui kerran tai useammin verkkokeskusteluun ja 25 % jätti kommentoimatta kokonaan.



Kuva 2: Osallistujalukumäärä kunnittain. Verkkokeskusteluna toteutettuun kansalaisraatiin osallistui yhteensä 44 henkilöä.

5.1 RAATILAISTEN NÄKEMYKSET TUULIVOIMAN HYVÄKSYTTÄVYYDESTÄ KESKI-SUOMEEN SIOJITTUVANA TOIMINTANA

RAATILAISTEN KESKUUDESSA tunnistettiin tarve uusiutuvan energia- tuotannon lisäämiselle mutta osallistujat peräänkuuluttivat ensisijaisesti kulutuksen vähentämistä. Tärkeänä nähtiin myös, että ratkaisuja ohjaisi ymmärrys juuri Keski-Suomen alueen omasta energian tarpeesta. Ratkaisuehdotuksina fossiilisen energiatuotannon korvaamiselle uusiutuvalla energiantuotannolla osallistujat esittivät hajautettuja, eri energialähteitä yhdisteleviä energiaratkaisuja ja useita, pieniä energiatuotannon yksikköjä. Tällaisen energiajärjestelmän tukemiseksi osallistujat esittivät myös toiveen paremmasta kuluttajien energianeuvonnasta. Muita ehdotuksia uusiutuvan energiatuotannon muodoiksi olivat mm. aurinkoenergian tuottaminen turvesoilla, käyttämättömillä teollisuusalueilla, rakennetun ympäristön yhteydessä ja kantaverkon reunamilla. Myös biokaasu, aaltoenergia, vetyenergia ja erilaiset pientuulivoiman muodot saivat kannatusta.

Verkkokeskusteluun osallistuneiden näkökulmasta Keski-Suomen tärkeimpinä arvoina näyttäytyivät etenkin luonto, maisema ja rauha. Huolenaiheina osallistujat korostivat mm. tuulivoiman sijaitsemista liian lähellä asutusta tai vapaa-ajan ympäristöä, luonnon monimuotoisuuden heikkene mistä, maisemavaikutuksia, tuulivoiman teknisiä haasteita/ongelmia sekä terveysvaikutuksiin liittyvää huolta. Osallistujat ilmaisivat myös merkittävää huolta siitä, että kansainväliset ja kansalliset tavoitteet edistää tuulivoiman lisärakentamista tuottavat painetta liian nopeille ratkaisuille, eikä lainsäädäntö tai tuulivoiman vaikutuksista olemassa oleva tieto ehdi uudistua

samassa tahdissa. Selkeästi jaetuin näkemys keskusteluun osallistuneiden keskuudessa oli, ettei tuulivoimaa tulisi lisärakentaa Keski-Suomen alueelle. Noin neljäsosa osallistujista näki tuulivoiman lisärakentamisen hyväksyttävänä tietyin varauksin.

Tuulivoiman huolestuttavilla vaikutuksilla viitattiin paitsi luontoon ja ympäristöön kohdistuviin haittoihin myös inhimillisiin vaikutuksiin. Osallistajat kuvasivat kokemuksiaan siitä, kuinka koskemattoman ja hiljaisen luonnon ja maiseman menetys, huoli terveysvaikutuksista ja jatkuva kamppailu kirjaimellisesti tuulimyllyjä vastaan tuntui kuormittavalta ja vei voimavaroja. Vastustamisen leimaaminen 'NIMBY'ksi ("not in my back yard", 'ei minun takapihalleni') nähtiin hyvin ongelmallisenä ja yksinkertaistavana suhteessa tuulivoimaan liittyviin huolenaiheisiin. Osallistajat korostivat, että heidän huolensa liittyivät tuulivoimaan laajasti eikä tuulivoima-alueita haluta kenenkään asutuksen lähelle.

Näkemyksiä haitoista	Näkemyksiä hyödyistä
<ul style="list-style-type: none"> Metsien ja muiden luontokohteiden pirstaloituminen Vaikutukset hiilinieluihin ja monimuotoisuuteen (mm. uhanalaiset lajit) Vaikutukset vesistöihin kuten pohjavesiin Virkistysalueiden pirstaloituminen ja vaikutukset luonnossa liikkumiseen ja sen kokemukseen maisemassa ja äänimaailmassa (esim. retkeily ja matkailu) Tuulivoiman lähellä asumisen ja elämisen koetut vaikutukset ja terveyshaitat (ääni, maisema, valot) Kiinteistöjen arvon lasku Epäoikeudenmukainen maiden lunastusmenettely Epävarmuus: kaikkia tuulivoiman lyhyt- ja pitkäaikaisvaikutuksia tai yhteisvaikutuksia ei tunneta 	<ul style="list-style-type: none"> Kiinteistöverotuotot kunnalle Taloudellinen hyöty maansa vuokranneelle maanomistajalle Työllistävä vaikutus (rakennusvaiheessa) Huoltohenkilöstön asuminen/majoittuminen paikallisesti Useat raadissa eivät nähneet tuulivoiman tuovan mitään hyötyjä Huolena esitettiin hyötyjen virtaaminen muualle haittojen jäädessä maakuntaan

Taulukko 2: Raatiin osallistuneiden näkemyksiä tuulivoiman haitoista ja hyödyistä.

Osallistujajoukon näkökulmasta hyväksyttävien ratkaisujen löytäminen tuulivoiman sijoittamiseksi vaatisi useiden reunaehtojen uudelleen määrittelyä kuten puskurietäisyyksien uudelleen tarkastelua sekä varovaisuusperiaatteen noudattamista. Osallistajat myös peräänkuuluttivat etenkin kunnissa entistä avoimempaa vuorovaikutusta paikallisten kanssa. Yleisin näkemys raadissa oli, ettei tuulivoimaa tulisi lisärakentaa lainkaan Keski-Suomen alueelle. Erityisesti osallistajat näkivät, ettei tuulivoimaa tulisi rakentaa ainakaan alueille joilla on:

- luontoarvoja ja/tai uhanalaisia lajeja tai Natura- ja luonnonsuojelualueiden välittömään läheisyyteen
- maakotkien ja metsäpeurojen reviirejä
- pohjavesialueita ja pienvesiä
- lähelle Unescon maailmanperintökohteita tai kulttuuriperintökohteita
- valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä maisema- ja kulttuuriympäristöalueita
- hiljaisia alueita ('sydänmaa')
- lähelle asutusta (omaa tai muiden)
- ennestään tuulivoimahankkeita lähistöllä (jo toteutuneita tai suunnitteilla olevia)

5.3 LUOTTAMUS ERI TOIMIJOIHIN

VERKKOKESKUSTELUSSA OSALLISTUJIA pyydettiin kuvaamaan kokeemaansa luottamusta tuulivoiman kannalta keskeisiin toimijoihin kuten maakuntaliittoon, kuntiin, konsultteihin ja tuulivoimatoimijoihin. Vastauksista välittyi, että Keski-Suomen liitto näyttäytyi osallistujille yhä luotettavana toimijana. Samalla keskustelussa painotettiin, että jotta tämä luottamus voidaan säilyttää, on tärkeää, että raadin viestit otetaan huomioon jatkosuunnittelussa ja ne välitetään myös päätöksentekoon sekä maakunta- että kuntatasolla.

Kuntien osalta useissa vastauksissa tuotiin esiin huolta siitä, millä perustein kunnissa tehdään tuulivoimaan liittyviä päätöksiä. Osallistujat nostivat esiin kysymyksiä siitä, kuinka hyvin päättäjät ovat perehtyneet tuulivoiman vaikutuksiin ja millaisella tietopohjalla päätöksiä tehdään sekä miten luottamushenkilöiden mahdolliset kytkökset tuulivoimatoimijoihin vaikuttavat päätösten taustalla. Isona huolena tuotiin esille, että vaikka maakuntakaavaan ei osoitettaisi yhtään seudullisesti merkittävää tuulivoima-aluetta, kunnissa voidaan edistää edelleen pienempiä hankkeita. Osallistujat kertoivat myös kokemuksista, joissa kuntien menettelytavat liittyen paikallisten asukkaiden kuulemiseen ja tiedon jakamiseen oli koettu riittämättömiksi. Uudelta maakuntakaavalta toivottiinkin entistä vahvempaa selkänöjaa tuulivoiman sijoituspäätöksille ja selkeää ohjausvaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon ja menettelytapoihin.

Vähiten luottamusta osallistujien keskuudessa osoitettiin konsultteille ja tuulivoimatoimijoille. Konsulttien osalta epäluottamusta loi epävarmuus siitä, ovatko ulkopuolisten tekemät tarkastelut puolueettomia, kuka maksaa selvityksistä ja onko niissä riittävä tietopohja. Myös konsulttien tekemien selvitysten laatua pidettiin osallistujien keskuudessa heikkona ja tietynlaisen tiedon salassapidettävyyttä ongelmallisena. Annettujen esimerkkien perusteella osallistujien voidaan nähdä viitanneen etenkin tuulivoimahankkeissa osallisena olleisiin konsultteihin, mutta epäluottamusta osoitettiin myös maakuntakaavaprosessin aikana selvitystyötä tekeviin tahoihin. Jo tuotetun ja tilatun selvitystiedon lisäksi osallistujat toivoivat kattavampaa selvitystietoa ja sen puolueettomuuden varmistamista sekä vaikutustenarviointia myös ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Tuulivoimatoimijoiden kohdalla kritiikkiä esitettiin etenkin yritysten toimintatavoista ja toimijoiden kyvystä kuunnella ja ottaa huomioon paikallisten näkemyksiä.

5.4 PALAUTETTA KAAVAPROSESSISTA JA TOIVEITA JATKOON

Yleisesti ottaen raadin osallistujien käymä keskustelu oli hyvin kriittistä mutta asiallista ja osallistujat esittivät monipuolisia ja hyvin perusteltuja näkemyksiä. On selvää, että verkkokeskusteluun osallistuneet henkilöt ovat hyvin perehtyneitä tuulivoimaan liittyviin kysymyksiin. Työskentelytapana osa koki verkkokeskusteluun osallistumisen vaativana ja työläänä.

Osallistujat evästivät keskustelussaan liiton vastineiden muotoilua. Osallistujat toivoivat, että liiton esittämisessä vastineissa selvitettäisiin etenkin miten puskurit (mm. kiinteistöihin, vesistöihin jne.) määritellään ja perustellaan, miten erilaiset yhteisvaikutukset huomioidaan sekä miten annettu palaute näkyy valmistelun seuraavassa vaiheessa. Lisäksi toiveena esitettiin, että Keski-Suomen liitto voisi tehdä kootusti suosituksen hyvistä käytännöistä tuulivoiman suunnitteluun, sijoittamiseen ja tuotantoon liittyen kuntiin ja asianomaisille. Tämän yhteydessä toivottiin esitettäväksi mm.

että ne kunnat, joihin rakennetaan voimakkaasti tuulivoimaa, kartoittaisivat myös kuntalaisten mielipiteitä systemaattisesti.

Keskustelun aikana useat osallistujat toivat esiin huolia ja kokemuksia siitä, että aktiivisesta osallistumisesta ja perehtymisestä huolimatta heidän näkemyksiään ei oteta huomioon valmistelussa (ja lopulta päätöksenteossa). Huoli osallistumisen näennäisyydestä tuotiin esiin myös suhteessa käytävään verkkokeskusteluun ja osallistujat peräänkuuluttivat valmisteluprosessin avoimuutta sekä jatkossa aikaisempaa osallistamista, jotta käytävällä kansalaiskeskustelulla ehtisi olemaan mahdollisimman paljon vaikutusta. Osallistujat näkivät myös erittäin tärkeänä, että raadin viestit välitetään kuntiin.

6

Johtopäätökset

6.1 HYVÄKSYTTÄVYYDEN HAASTEET MAAKUNTATASOLLA

SELVITYSTYÖSSÄ KESKI-SUOMEN osalta tuulivoiman sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta keskeisiksi asiakysymyksiksi nousivat maakotka, maisemavaikutukset, kiinteistöjen arvo, sähkönsiirto, puskurivyöhykkeet ja matkailu. Etenkin sähkönsiirto tunnistettiin tuulivoiman tuotantoon soveltuvien alueiden määrittelyn lisäksi maakuntakaavoituksen kannalta merkittävänä haasteena. Mitä enemmän tuulivoimaloita rakennetaan ja mitä laajempi on niiden sähkön siirron vaatima verkosto, sitä suuremmaksi muodostuvat myös kokonaisvaikutukset maankäyttöön, hiilen sidontaan ja vaikutukset metsäalueiden ja verkostojen yhtenäisyydelle ja luonnon monimuotoisuudelle. Maanomistajat kokevat nykyisen johtokäytävien vaatiman maa-alan lunastusmenettelyn kohtuuttomana, ja siirtoverkkojen maisema- ja ympäristövaikutukset tulevat todennäköisesti myös nousemaan entistä voimakkaammin kritiikin kohteeksi. Tästä seuraa selkeitä haasteita maakuntakaavojen laadinnalle ja vaikutusten arvioinnille. Matkailun osalta tunnistettiin tarve lisätä keskustelua tuulivoiman vaikutuksista matkailuelinkeinoon ja muotoilla alan kannanottoja valtakunnallisellakin tasolla, kun tuulivoimaa suunnitellaan ja rakennetaan koko ajan lisää ympäri Suomea.

Selvityksessä havaittiin, että osin tuulivoima-alan nopeasta kehityksestä johtuen osallisten voi olla vaikea hahmottaa, mitä päätetään maakuntatasolla ja mihin asioihin maakuntakaavan yhteydessä voi vaikuttaa, kun maakuntatasolla kartoitetaan potentiaalisia tuulivoima-alueita samaan aikaan, kun kunnissa käynnistyy uusia hankkeita. Sekä kaavaluonnoksesta saadussa palautteesta että kansalaisraadinkin keskustelussa olikin selkeästi nähtävissä paljon yksittäisiin hankkeisiin ja niiden suunnitteluun sekä kuntien toimintaan ja päätöksentekoon kohdistuvaa kritiikkiä. Tämä asettaa haasteita maakuntakaavoittajille, joiden tehtäväksi jää kommunikoida maakuntakaavan taso ja ohjausvaikutukset muun muassa palautteisiin muotoiltavissa vastineissa.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus pohditutti monia osallisia ja sidosryhmien edustajia ja tämä on varsin ymmärrettävää tilanteessa, jossa maakuntakaavan laadinnan kanssa samanaikaisesti on käynnissä useita hankkeita ja eri tasoista hankesuunnittelua sekä yleiskaavoitusta. Maakuntakaavoitus nähtiin myös ohjaavuuden kannalta melko kankeana työkaluna verrattuna kuntapäätöksenteon tempoon. Monien huolena oli, että maakuntakaavan merkinnöistä huolimatta kunnat voivat jatkossakin kaavoittaa tuulivoimaloita alueelleen, kunhan niiden kerralla toteutettava määrä jää alle kymmenen voimalan. Oman lisänsä tähän huoleen tuo vielä se, että jatkossa rakennettavat voimalat ovat todennäköisesti paljon nykyisiä suurempia,

jolloin niiden vaikutuksetkin ovat vastaavasti merkittävämpiä. Jos maakuntakaavan ohjausvaikutuksen koetaan jäävän pieneksi, niin silloin riskinä on myös se, että sen laadintaan osallistumisen koetaan jääneen merkityksettömäksi ja tämä syö luonnollisesti osallistumisen kokemuksen mielekkyyttä.

6.2 TUULIVOIMAAN LIITTYVIEN TOIMINTATAPOJEN KEHITTÄMINEN

HAASTEITA TUULIVOIMAHANKKEIDEN yleiselle hyväksyttävyydelle tuo alan nykyinen toimintaympäristö, jossa tuulivoimaan liittyvä teknologia kehitty nopeasti (esimerkiksi voimalaitosten koon kasvaminen) ja tuulivoimatoimijoiden välinen kilpailutilanne soveltuvista tuotantoalueista sekä potentiaalisten sijoituskuntien taloudelliset intressit vaikuttavat toimintatapoihin. Kilpailutilanne soveltuvista alueista ei tue hankekehityksen avoimuutta, mikä puolestaan heikentää prosessin hyväksyttävyyttä. Toisaalta kuntien taloudelliset intressit saattavat johtaa myös tuulivoimahankkeiden edistämiseen tavalla, joka ei herätä kuntalaisten luottamusta. Etenkin potentiaalisten tuulivoima-alueiden tunnistamisen vaiheessa taloudelliset kannustimet (esim. kiinteistövero) eivät aina näyttäytyä asukkaille konkreettisina hyötyinä eivätkä siten riitä takaamaan paikallista hyväksyttävyyttä. Taloudellisten hyötyjen lisäksi olisi tärkeää, että tuulivoiman lisääminen toisi alueelle myös muita hyötyjä, kuten elinvoimaa, huoltovarmuutta ja työpaikkoja.

Vaikka näihin haasteisiin vastaamisessa maakuntakaavoituksella on vain rajallisesti mahdollisuuksia, heijastuu kriittinen keskustelu myös maakuntakaavojen laadintaan. Tuulivoima on Keski-Suomessa varsin uutta ja vierasta ja on siksi odotettavaa, että valtakunnallisen tuulivoimatuotannon kasvattamisen myötä tuulivoimaan liittyy alueella myös jatkossa merkittävää vastustusta. Toisaalta voidaan myös nähdä, että kokemusten karttuessa sosiaalisen hyväksyttävyyden osalta voidaan oppia uusia, parempia käytäntöjä. Hyväksyttävyyden kannalta onkin keskeistä kiinnittää entistä enemmän huomiota tuulivoiman kaavoittamiseen ja hankesuunnitteluun liittyviin menettelytapoihin ja vuorovaikutukseen kaikilla kaavatasoilla.

Keski-Suomen maakuntakaavaluonnoksesta saatu palaute ja käydyt keskustelut vahvistavat havaintoa, että mahdollisimman aikainen vuorovaikutus alueen eri toimijoiden välillä auttaa viestimään maakuntakaavan tavoitteista sekä vahvistamaan tuulivoiman hyväksyttävyyttä. Maakuntakaavan laadintaan liittyvän vuorovaikutuksen tavoitteena on keskustelu siitä kuinka paljon tuulivoimaa alueelle voidaan tuoda ja mitkä ovat sille mahdollisia tai mahdottomia sijainteja sekä rakentaa tietopohjaa, johon ratkaisut nojaavat ja jota voidaan hyödyntää myöhemmin yleiskaavoituksessa ja hankesuunnittelussa. Myöhemmin kun tuulivoimahankkeita aletaan selvittä-

mään ja edistämään hyväksyttävyyden rakentaminen siirtyy etenkin kuntien ja tuulivoimatoimijoiden tehtäväksi.

Selvityksessä havaittiin, että kuntien käytännöt tuulivoimahankkeiden käsittelyssä ja kuntalaisten kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa poikkeavat toisistaan ja kokemukset puutteellisesta avoimuudesta ja osallistamisesta ovat rapauttaneet luottamusta kuntien päätöksentekoon tuulivoimaan liittyvissä kysymyksissä. Vaikuttaakin siltä, että tuulivoimahankkeiden kehittämiseen tarvitaan lisää yhteisiä ohjeistuksia paitsi tuulivoima-alueille myös kuntiin ja maakuntien liittoihin kaavoituksen tueksi. Maakuntaliitot voisivat osaltaan edistää alueilla hyvien käytäntöjen ja toimintatapojen määrittelyä ja jakamista esimerkiksi muotoilemalla suosituksia hyväksi toimintatavoiksi.

6.3 MAAKUNTAKAAVAPROSESSIN AIKAINEN VUOROVAIKUTUS

VASTINEIDEN MUOTOILU JA YDINVIESTIT

KESKI-SUOMEN MAAKUNTAKAAVAN luonnosvaiheen aikainen vuorovaikutus sai selvityksessä pääasiassa myönteisiä arvioita. Myös palautteen suuri määrä kertoo siitä, että viesti maakuntakaavan valmistelusta on saavuttanut laajan joukon. On kuitenkin haastavaa arvioida, että kuinka laajasti viesti maakuntakaavasta ja sen laadinnasta on levinnyt maakunnan asukkaille ja muille osallisille. Kaavaprosessi on myös vielä kesken ja tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida, kuinka reiluksi ja avoimeksi prosessi koetaan kokonaisuudessaan ja millainen merkitys sillä on maakuntakaavan hyväksyttävyyteen.

Luonnoksesta saadun palautteen määrän lisäksi huomionarvoista on saadun palautteen seikkaperäisyys ja palautteen antajien perehtyneisyys heille todennäköisesti ennen suhteellisen vieraaseen aihepiiriin. Tästä seuraa selkeitä paineita mielipiteisiin vastaamiselle niin työn määrän kuin laadunkin osalta. Prosessin hyväksyttävyyden kannalta seuraavassa vaiheessa korostuu se, miten saatu palaute näkyy kaavaehdotuksen ratkaisuisissa ja perusteluissa ja kuinka hyvin pystytään osoittamaan saadun palautteen huomioon ottaminen sekä suhde tehtyihin muutoksiin ja toisaalta perustelemaan ne kohdat, joita ei ole otettu maakuntakaavassa huomioon.

Vastineiden laadinnan haastavuutta lisää se, että merkittävä osa saadusta palautteesta koski tarkemman tason suunnittelua, johon ei maakuntakaavassa voida vaikuttaa. Yhtenä mahdollisuutena vastata tähän haasteeseen on tuotu esiin kaavaselostus. Vaikka selostus ei olekaan juridisesti sitova, voitaisiin siinä tuoda esimerkiksi esiin, että tietyt alueen erityispiirteet tai -kohteet (kuten pienvedet ja pohjavedet) on saadun palautteen perusteella tunnistettu, ja nämä tulisi huomioida mahdollisuuksien mukaan tarkemmilla suunnittelun tasoilla.

Prosessin jatkoa suuntaavassa työpajassa yhdeksi keinoksi näihin haasteisiin vastaamiseksi tunnistettiin huolellinen ydinviestien määrittely ja muotoilu eri yhteyksissä käytettäväksi. Liiton asiantuntijoiden kanssa käydyssä keskustelussa todettiin, että kaavaehdotusta muotoiltaessa liiton olisikin hyödyllistä vielä erikseen muotoilla ja täsmentää keskeiset ydinviestit eri sidosryhmätahoille ja laajemmalle osallisten joukolle.

TOIMIVAT VUOROVAIKUTUKSEN TAVAT JA FOORUMIT

SELVITYSTYÖN AIKANA tunnistettiin kaavaprosessin osalta useita onnistuneita vuorovaikutuksen tapoja ja työskentelyn foorumeita. Jo palautteissa nousi esille, että erilaiset kaavaprosessin aikana toteutuneet työkokoukset on koettu hyväksi toimintatavaksi niin viranomaisen, kuntien kuin muidenkin sidosryhmien keskuudessa. Työkokousten nähtiin mahdollistaneen tehokkaan yhteistyön erityiskysymysten parissa. Kohtaukset ja vuorovaikutus ovat lisänneet myös osapuolten välistä luottamusta ja ymmärrystä verrattuna esimerkiksi pelkkään lausunnotmenettelyyn.

Toisena hyvänä esimerkkinä voidaan pitää maakotkaan ja vaikutusten arviointiin liittyvien selvitysten kokonaisuutta, johon on osallistunut monipuolinen joukko niin tutkijoita, viranomaisia kuin lintuharrastajia ja millä on ollut selkeä vaikutus kaavan sisältöön. Useiden tahojen yhdessä tekemiä tai teettämiä selvityksiä pidetään luotettavampina kuin yksittäisten konsulttien. Maakotkaselvityksessä luotiin myös laajemmin käyttökelpoista tietopohjaa hankesuunnittelussa ja yleiskaavoituksessa hyödynnettäväksi ja näin vahvistettiin osaltaan myös maakuntakaavan ohjausvaikutusta hankesuunnittelutasolla. Myös luonnosvaiheen jälkeen käynnistetty sähkönsiirtoverkkoihin kohdistuva selvitystyö vastasi hyvin saatuun palautteeseen ja sidosryhmien kokemaan tarpeeseen. Selvityksen käynnistäminen sai positiivista palautetta ja lisäsi osaltaan kaavaprosessin hyväksyttävyyttä.

Prosessin aikana saatiin aktivoitua lisäksi yksi puuttunut sidosryhmä, kun matkailuyrityksiltä saatu palaute luonnosvaiheesta johti havaintoon, että matkailun edistämisestä maakunnan tasolla vastaavat toimijat eivät olleet lausuneet aiheesta. Haastattelun ja pienimuotoisen työpajan kautta saatiin kuitenkin hyvin tehokkaasti matkailuelinkeinon kannalta keskeisiä seikkoja mukaan suunnitteluun ja käynnistettyä syvempi yhteistyö sekä parempi ymmärrys lausuntojen pyytämiseen liittyvistä haasteista. Kehitystarpeena lausuntopyyntöihin liittyen tunnistettiin, että jatkossa olisi hyvä eritellä saatteessa tarkemmin, keiden kaikkien näkökulmasta lausunto organisaatiosta toivotaan. Esimerkiksi kaupungin eri toimialoilta olisi hyvä pyytää omat lausunnot, jotta eri toimialojen näkemykset eivät jää ns. isäntäorganisaation varjoon.

KEHITTÄMISEHDOTUKSIA KANSALAISS-RAADIN TOTEUTUKSEEN

SELVITYSTYÖN OSANA toteutettuun verkkopohjaiseen kansalaisraatiin osallistuneiden keskuudessa mahdollisuus osallistua työskentelyyn sai kiitosta ja vuorovaikutteinen kansalaiskeskustelu nähtiin hyvänä lisänä kaavan aikaiseen vuorovaikutukseen. Raadin viestit välitettiin selvitystyön aikana sekä maakunnan poliittisille päätöksentekijöille että liiton kuntayhdyskänkilöille. Viestit huomioidaan lisäksi kaavaehdotuksen muotoilussa. Koska työskentely ajoittui lausunnotkerroksen jälkeiseen vaiheeseen, toistuivat keskustelussa kuitenkin monet lausunnoissa jo esiin tulleet teemat ja työn vaikutavuus jäi varmasti osallistujien toiveita heikommaksi. Jatkossa kansalaiskeskustelu olisikin mielekäästä ajoittaa kaavaprosessin varhaisempiin vaiheisiin. Näin osallisten näkemyksiä saataisiin käsiteltyä jo luonnosvaiheessa, mikä voisi osaltaan auttaa ennakoimaan palautteiden sisältöä ja määrää sekä vahvistaa osallistumisen vaikuttavuutta.

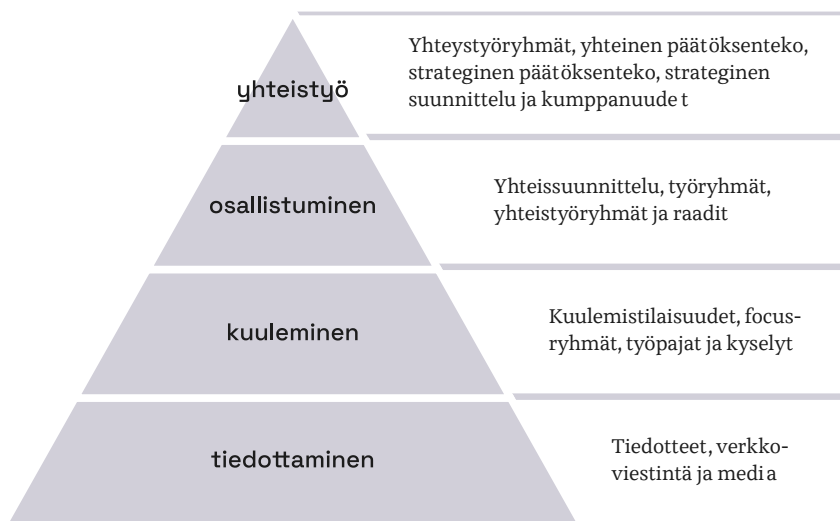
Lähtökohtaisesti kansalaisraadiksi kutsutussa työskentelyssä satunnaisesti valittu, eri kansalaisryhmiä edustava joukko puntaroi päätöksiä asiantuntijoiden näkemysten pohjalta. Nämä puntaroivat kansalaiskeskustelut perustuvat harkittuun ja perusteelliseen erilaisten näkemysten, tietopohjan, arvojen ja tarpeiden läpikäymiseen⁴. Selvitystyön osana järjestetyn kansalaisraadinn toteuttamiselle oli jo hankintavaiheessa asetettu edellytyksenä, että osallistuminen on avointa. Kutsua välitettiin myös erikseen kaavaluonnoksesta jo lausuneille henkilöille. Toteutuksen kannalta tämä tarkoitti sitä, että kansalaisraatiin osallistuneiden joukkoa ei koottu edustavalla otannalla vaan raatityöskentelyyn olivat tervetulleita kaikki halukkaat. Siinä missä avoimuus mahdollistaa parhaimmillaan hyvin laajan joukon osallistumisen, on tärkeää arvioida sen vaikutuksia työskentelyyn. Vaikuttamalla osallistujajoukon kokoonpanoon voidaan tarvittaessa varmistaa osallistujajoukon edustavuus ja tuottaa eri näkökulmien välistä dialogia ja työskentelyä. Osallisten joukko vaikuttaa myös kansalaisraadissa tuotettujen viestien statukseen. Avoimeen osallistumiseen perustunut työskentely edustaa pääasiassa aiheesta kiinnostuneiden joukkoa.

⁴ Lisätietoa kansalaisraadista menetelmänä, esim. Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -hankkeen materiaaleissa: <https://paloresearch.fi/kansalaisraati/>

Toinen työskentelyyn ja sen edellytyksiin merkittävästi vaikuttanut tekijä toteutuksessa oli keskustelun verkkopohjaisuus. Laajan osallisten joukon tavoittamisen näkökulmasta verkkopohjaisuus auttaa tekemään keskustelusta saavutettavampaa ja digiosallistumisen houkuttelevuutta on myös korostettu osallisuusmenetelmien kehittämisen kentällä⁵. Maakuntatasolla osalliset edustavat myös hyvin laajaa maantieteellistä aluetta, jolloin digiosallistuminen voi helpottaa saavutettavuutta. Työskentely koettiin kuitenkin osin osallistujien keskuudessa vaativana, ja pääasiassa tekstipohjainen keskustelu asetti haasteita keskustelun oikea-aikaisuudelle ja jaettujen viestien muotoilulle. Kansalaiskeskustelua ja vuorovaikutusta voitaisiin jatkossa parantaa lisäämällä kasvokkain (tai tarvittaessa etänä) käytäviin tapaamisiin perustuvaa työskentelyä, jossa tarkoin valittu ja koottu joukko kävisi fasilitaattorin avulla moninäkökulmaista keskustelua ja pyrki muotoilemaan yhteisiä viestejä suunnittelun ja päätöksenteon tueksi.

MUUT VUOROVAIKUTUKSEN TAVAT

MAAKUNTAKAAVAN HYVÄKSYTTÄVYYDEN vahvistaminen vaatii kansalaiskeskustelun lisäksi myös muita vuorovaikutuksen ja yhteistyön muotoja. Tuulivoiman sosiaalisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää tunnistaa sellaiset asiakysymykset, joiden äärellä tarvitaan erilaista vuorovaikutusta, kuten yhteissuunnittelua tai yhteistoimintaa. Näiden kysymysten osalta moninäkökulmaisen, ratkaisuhakuisen keskustelun synnyttäminen vaatii usein räätälöityä työskentelyä ja harkintaa siinä, keiden välillä työskentelyä tehdään. Selvitystyön aikana tunnistetut toimivat vuorovaikutuksen tavat esimerkiksi maakotkan ja matkailun osalta ovat hyvä esimerkki työskentelystä, jossa voidaan saada aikaan konkreettisia ratkaisuja monenvälisen yhteistyön kautta. Olennainen ero kansalaiskeskusteluun ja siihen liittyviin osallistumisen muotoihin (kuten dialogi tai kansalaisraati) on siinä, että yhteistyöhön osallistuvat tahot jakavat vastuun sekä ratkaisujen muotoilusta, että niiden toimeenpanosta. Yhteistyöllä on näin myös selvä kytkös päätöksentekoon, ja osapuolet jakavat mandaatin tuottaa toimeenpantavia tuloksia.



Kuva 4: Vuorovaikutuksen tasot

⁵ ks. Sitra. 14.7.2022. Päätäjillä ja kansalaisilla eri käsitys houkuttelevista yhteiskunnallisista osallistumistavoista.
<https://www.sitra.fi/uutiset/paattajilla-ja-kansalaisilla-eri-kasitys-houkuttelevista-yhteiskunnallisista-osallistumistavoista/>

Lähteet ja liitteet

LÄHTEET

Holm, P., Tyynilä, J. Sainio, K. ja Roselius, E. (2021). Tuulivoima-vaikutus asuinkiinteistöjen hintoihin. Taloustutkimus Oy. FCG Finnish Consulting Group Oy. Verkko-osoite: <https://tuulivoimayhdistys.fi/media/tuulivoima-ja-asuinkiinteistöjen-hinnat-2022-1.pdf>

Huttunen, R., Kuuva, P., Kinnunen, M., Lemström, B., & Hirvonen, P. (2022). Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-811-0>

Joensuu, Karoliina, Leila Väyrynen, Janne Tolppanen, Liisa Karhu, Teijo Salmi, Soile Hartikka, Laura Leino et al. (2021). ”Tuulivoimarakentamisen edistäminen: Keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovittamiseen.” https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163302/VNTEAS_2021_51.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kunreuther, H., Susskind, L., & Aarts, T. D. (1991). The facility siting credo: Guidelines for an effective facility siting process. Environmental impact assessment review. <http://web.mit.edu/publicdisputes/practice/credo.pdf>

Peltonen, L. (2004). ”NIMBY-kiistojen asukaskeskeiset ja kontekstuaaliset seilytykset”. Alue ja Ympäristö, vol 33:2, 43–54

Westlund H, Wilhelmsson M. (2021). The Socio-Economic Cost of Wind Turbines: A Swedish Case Study. Sustainability. (2021); 13(12):6892. <https://doi.org/10.3390/su13126892>

Yle. 6.10.2022. Jopa 150 tuulivoimalaa joutuu odottamaan kytkentää valtakunnan verkkoon vuosia – tuulivoimabuumi toi sähköähkyn voimalinjoihin. Verkko-osoite: <https://yle.fi/uutiset/3-12649530>

LIITTEET

Liite 1: Kansalaisraadinn tuloksia: https://akordi.fi/wp-content/uploads/FINAL_Tuulivoiman-sosiaalinen-hyvaksyttavyys_Keski-Suomen-maakunta-kaava_raadin-viestit_11112022.pdf