



CASTRÉN & SNELLMAN

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia Valituslupahakemus ja valitus suunnittelutarveratkaisua koskevassa asiassa

Valituksenalainen päätös

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös nro 1032/2025, antopäivä 28.5.2025, koskien Orimattilan kaupungin kaupunkikehitys- ja teknisen valiokunnan päätöstä 12.12.2023 § 150 (annettu julkipanon jälkeen 20.12.2023), Dnro. 147/2024

Hakija ja valittaja

Neoen Renewables Finland Oy
Y-tunnus 2945811-1
Mikonkatu 7
00100 Helsinki

Valittajan asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Marius af Schultén
Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy
Eteläesplanadi 14
00131 Helsinki
+358 40 565 7034
marius.schulten@castren.fi

1 Vaatimukset

Neoen Renewables Finland Oy (jäljempänä ”Neoen” tai ”yhtiö”) pyytää, että korkein hallinto-oikeus jäljempänä esitetyin perustein:

- 1) Myöntää Neoenille valitusluvan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 28.5.2025 antamaa päätöstä nro 1032/2025 (jäljempänä ”Päätös”) koskien; ja
- 2) kumoaa Päätöksen kokonaisuudessaan ja pysyttää Orimattilan kaupungin kaupunkikehitys- ja teknisen valiokunnan 12.12.2023 antaman päätöksen § 150 (jäljempänä ”Lupapäätös”) voimassa.

Orimattilan kaupungin kaavoituspäällikkö on päätöksellään 22.11.2023 § 4/2023 (päätöksen antopäivä 24.11.2023) myöntänyt suunnittelutarveratkaisun aurinkovoimahankkeen rakentamiseksi Pakaan Uudenkartanon hankealueelle 13.10.2023 päivätyn asemapiirustuksen mukaisesti. Kyseessä on Neoenin aurinkovoimahanke, joka kattaa maaperusteisen ja teholtaan noin 100 MWp:n aurinkosähkön tuotantolaitoksen sekä siihen liittyvät rakenteet ja laitteistot (jäljempänä ”Hanke”). Hanke sijoittuu noin 197 hehtaarin suuruiselle alueelle Orimattilan kaupungin Pakaan kylän pohjoispuolella Uudenkartanon alueella. Hankkeen edellyttämä infrastruktuuri tulee sijoittumaan kuitenkin vain noin 160 hehtaarin kokoiselle alueelle, ja loppuosa alueesta on varattu viherkäytävää ja naapureihin jätettäviä suojaetäisyyksiä varten. Hankealue sijoittuu yhteensä kymmenen eri kiinteistön alueelle (kiinteistöt 560-410-4-36, 560-410-4-96, 560-410-4-99, 560-410-8-64, 560-410-9-70, 560-410-24-0, 560-410-32-0, 560-410-36-0, 560-410-15-0 ja 560-410-4-34).

Hankealueella on voimassa Päijät-Hämeen maakuntakaava, mutta ei yleis- tai asemakaavaa. Nyt kyseessä oleva suunnittelutarveratkaisu on tehty maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, ”MRL”) 16 §:n 2 momentin nojalla. Kyseisen lainkohdan mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Asiaan ei sovelleta uutta rakentamislakia (751/2023), koska asia tuli vireille ennen sen voimaantuloa 1.1.2025.

Useat eri yksityishenkilöt jättivät suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä yhteisen oikaisuvaatimuksen vaatien päätöksen kumoamista. Orimattilan kaupungin kaupunkikehitys- ja tekninen valiokunta (jäljempänä ”valiokunta”) hylkäsi oikaisuvaatimuksen 12.12.2023 antamallaan Lupapäätöksellä ja pysytti näin ollen kaavoituspäällikön tekemän myönteisen suunnittelutarveratkaisun voimassa. Kyseiset yksityishenkilöt jättivät oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä valituksen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle (jäljempänä ”hallinto-oikeus”) vaatien edelleen suunnittelutarveratkaisua koskevan päätöksen kumoamista ja yhtiön hakemuksen hylkäämistä. Hallinto-oikeus varasi yhtiölle mahdollisuuden antaa selitys valitukseen sekä valiokunnan valituksen johdosta antamaan lausuntoon. Neoen antoi asiassa selityksen 4.4.2024.

Hallinto-oikeus antoi suunnittelutarveratkaisua koskevaa valitusta koskevassa asiassa Päätöksen 28.5.2025. Hallinto-oikeus kumosi Päätöksellään Lupapäätöksen ja kaavoituspäällikön päätöksen ja hylkäsi hakemuksen. Tällä valituksella Neoen hakee korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa Päätökseen ja pyytää jäljempänä esitetyn perusteiden korkeimmalta hallinto-oikeudelta Päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan ja Lupapäätöksen pysyttämistä voimassa. Valituksessa esitetyt perustelut pohjautuvat Neoenin 4.4.2024 asiassa antamaan selitykseen.

Selvyyden vuoksi Neoen toteaa vielä, että suunnittelutarveratkaisun lisäksi Orimattilan kaupungin ympäristövaliokunta on päätöksellään 12.12.2023 § 87 (annettu julkipanon jälkeen 20.12.2023) myöntänyt Hankkeelle rakennusluvan (nro 560-2023-171). Samat yksityishenkilöt jättivät myös rakennuslupapäätöksestä valituksen hallinto-oikeudelle. Myös tässä asiassa Neoen antoi selityksen 4.4.2024. Hallinto-oikeus antoi rakennuslupaa koskevaa valitusta koskevassa asiassa päätöksen 28.5.2025 (1033/2025, Dnro 148/2024), jolla hallinto-oikeus kumosi ympäristövaliokunnan päätöksen ja hylkäsi rakennuslupahakemuksen. Neoen toimittaa kyseisessä rakennuslupaa koskevassa asiassa erillisen valituksen, mutta pyytää korkeinta hallinto-oikeutta ottamaan kyseisessä valituksessa sanotun huomioon myös suunnittelutarveratkaisua koskevaa asiaa ratkaistessaan.

Valituslupahakemus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, ”HOL”) 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä syytä asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Tässä tapauksessa HOL 111 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt perusteet valitusluvan myöntämiselle, eli ennakkopäätösperuste ja ilmeinen virhe, täyttyvät. Valituslupa on siten myönnettävä.

3.1

Asian ennakkotapausarvo (HOL 111 §:n 1 momentin 1-kohta)

HOL 111 §:n 1 momentin 1-kohta koskee tilanteita, joissa on tarve viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaavan ennakkopäätöksen saamiseen. Tämä voi liittyä esimerkiksi oikeuskysymyksiin, joissa hallinto-oikeudet ovat antaneet erisuuntaisia ratkaisuja. Ennakkopäätöksen tarve on käsillä myös silloin, jos asiaan liittyy uuden lainsäädännön soveltamista koskevia tai muita sellaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joilla on merkitystä laajemminkin kuin kyseessä olevassa tapauksessa, eikä asiasta vielä ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä.

Korkein hallinto-oikeus ei ole aikaisemmin antanut ennakkoratkaisua asiassa, jossa olisi arvioitu, millä edellytyksillä aurinkovoimalan rakentamista koskevan hankkeen toteuttamisen maankäytölliset edellytykset MRL:n kannalta voidaan ratkaista MRL 137 §:n mukaisella suunnittelutarveratkaisulla. Suomen kunnissa on kuitenkin muodostunut yleiseksi hallintokäytännöksi, että aurinkovoimala-alueiden toteutusmahdollisuuksia arvioidaan kaavoituksen sijasta suunnittelutaratkaisulla. Lukuiset aurinkovoimahankkeille myönnetyt suunnittelutarveratkaisut ovat sittemmin saaneet lainvoiman. Kyseisen käytännön synnyn taustalla on osittain se, ettei MRL:ssä ole mitään selkeästi juuri aurinkovoimahankkeisiin toimivaa kaavatyyppeä, sillä MRL ei sisällä sen 77 a §:n mukaista tuulivoimaosayleiskaavaa vastaavaa kaavainstrumenttia aurinkovoimalle. Kaavoitettavien alueiden ulkopuolella tulisi käytännössä laatia ensin yleiskaava ja sen jälkeen asemakaava, mikä johtaisi kuitenkin epäsuhtaisen raskaaseen menettelyyn, ottaen muun muassa huomioon, ettei edes kokoluokaltaan sekä melu- ja välkevaikutuksiltaan aurinkovoimahankkeita merkittävämpiä tuulivoimahankkeilta ole edellytetty Suomessa kahden tason (yleiskaava ja asemakaava) kaavoitusta.

Osana esitystä uudeksi alueidenkäyttölainsäädännöksi Suomen hallitus on 16.5.2025 julkaissut lakiehdotuksen rakentamislain (751/2023) muuttamisesta, jossa yli 10 hehtaarin laajuiset aurinkovoimahankkeet tulisivat kategorisesti uuden ns. aurinkovoimaosayleiskaavamenettelyn piiriin. Suomessa on kuitenkin tällä hetkellä vireillä merkittävä määrä aurinkovoimahankkeita, joiden toteuttamisen maankäytölliset edellytykset tullaan ratkaisemaan joko MRL:n tai tällä hetkellä voimassa olevan alueidenkäyttölain (132/1999) ja/tai rakentamislain nojalla, jolloin ennakkotapauksen saaminen sille, täyttyvätkö suunnittelutarveratkaisun käyttämisen MRL 137 §:n mukaiset edellytykset teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeessa, olisi erittäin suuri merkitys koko toimialalle Suomessa.

Ennakkopäätöksellä olisi myös yleisempää merkitystä tulkittaessa MRL 137 §:ssä lausuttuja kriteerejä suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle, erityisesti:

- Mikä merkitys kunnan omille pitkän aikavälin maankäytön suunnitelmille on annettava arvioitaessa sitä, aiheuttaako suunnittelutarveratkaisun kohteena oleva hanke MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle?
- Mikä merkitys yksittäisten maanomistajien rakennustarpeilla on arvioitaessa 137 §:n 1 momentin 1-kohdan kriteeristön täyttymistä?
- Onko MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdassa tarkoitettua suunnittelutarveratkaisun kohteena olevan rakentamisen maisemallista yhteensopivuutta arvioitava suhteessa alueen muuhun maankäyttöön vai voiko yksistään maisemassa aiheutuvan muutoksen suuruus jo itsessään johtaa lainkohdassa tarkoitettun maisemallisen yhteensopivuuden kriteerin täyttymättä jättämiseen alueen muusta maankäytöstä riippumatta?
- Onko MRL 137 §:n 4 momentissa tarkoitettujen vaikutuksiltaan merkittävän rakentamisen ja merkittävien haitallisten ympäristö- ja muiden vaikutusten kriteerejä arvioitava kategorisesti hankkeen edellyttämän maapinta-alan laajuuden perusteella, vai onko kyseisten vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa käytettävä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa, jossa huomioidaan hankkeen hehtaariperusteisen koon lisäksi laajemminkin hankkeen vaikutuksia mm. liikenteeseen, palveluihin ja muuhun yhdyskuntarakenteeseen?

3.2 Asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe (HOL 111 §:n 1 momentin 2-kohta)

Asiassa tapahtunut ilmeinen virhe voi HOL:n esitöiden (HE 29/2018 vp) mukaan olla esimerkiksi ilmeinen asiavirhe tai sellainen menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virheen olennaisuus ja erityisesti sen konkreettiset vaikutukset ovat keskeiset perusteet arvioitaessa menettelyvirheen vakavuutta purun edellytyksenä.¹

Hallinto-oikeus on perustellut Päätöstään erittäin lyhytsanaisesti, eikä päätöksestä ilmene selkeästi, onko se perustanut päätöksensä vain MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohtaan vai myös muihin kyseisen pykälän kohtiin. Kuten jäljempänä on tarkemmin esitetty, hallinto-oikeus vaikuttaa kuitenkin tulkinneen MRL 137 §:ssä lausuttuja kriteerejä useista virheellisistä lähtökohdista käsin, ja tämä on todennäköisesti vaikuttanut merkittävällä tavalla siihen, että se on päätenyt Päätöksessään kumoamaan Lupapäätöksen. Tällaisia virheellisiä tulkintoja ovat muun muassa seuraavat:

- Arvioidessaan MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaisten kriteerien täyttymistä hallinto-oikeus on ylikorostanut muiden maanomistajien rakentamistarpeiden merkitystä kunnan kaavoitusta ja maankäyttöpoliittikkaa ohjaavana tekijänä kunnan kaavoitusmonopolin sijasta, mikä vaikuttaa osaltaan ajaneen hallinto-oikeuden virheellisesti päättelemään yhtäältä, että kaavamenettelyssä huomioitaisiin yksittäisten maanomistajien rakentamistarpeet suunnittelutarveratkaisua paremmin ja toisaalta, että Hankkeesta aiheuttamat rajoitteet yksittäisten maanomistajien rakentamistarpeille aiheuttaisi samalla myös lainkohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle.
- Arvioidessaan MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaista maisemallista yhteensopivuutta koskevaa kriteeriä hallinto-oikeus ei ole lainkohdan edellyttämällä tavalla punninnut Hankkeen yhteensopivuutta hankealueen ja sitä ympäröivän alueen muun maankäytön ja luonteen kanssa, vaan se vaikuttaa arvioivan kriteerin täyttymistä puhtaasti muutoksen mittakaavan perusteella kiinnittämättä lainkaan huomiota esimerkiksi siihen, että teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeita on kehitetty niin Suomessa kuin maailmalla lähinnä maatalousmaalle.

¹ Mäenpää Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Alma Talent Oy 2019, s. 590.

- Hallinto-oikeus vaikuttaa arvioineen MRL 137 §:n 4 momentin mukaisia vaikutuksiltaan merkittävän rakentamisen ja merkittävien haitallisten ympäristö- ja muiden vaikutusten kriteerejä ensisijaisesti pinta-alaperusteisesti ja käyttämällä vertailukohtana tavanomaista asuinrakentamista ja sen vaikutuksia. Tämä logiikka ei saa minkäänlaista tukea sen paremmin MRL:sta, sen esitöistä, kuin oikeuskäytännöstäkään, ja on tässä tapauksessa johtanut siihen, että Hanke on ikään kuin kuitattu suoralta kädeltä merkittäväksi rakentamiseksi ilman edellä mainittua ja lain esitöidenkin korostamaa kokonaisvaltaista tarkastelua, jossa huomioidaan hankkeen hehtaariperusteisen koon lisäksi laajemminkin hankkeen vaikutuksia mm. liikenteeseen, palveluihin ja muuhun yhdyskuntarakenteeseen, on jäänyt kokonaan tekemättä.
- Hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan myös sen taustalla olevien selvitysten riittämättömyydellä, yksilöimättä kuitenkaan näkemystään millään tavalla. Sen sijaan hallinto-oikeus vaikuttaa katsovan, ettei riittämättömyys johdu itse selvityksistä, vaan siitä, minkälaisen menettelyn yhteydessä ne on tuotettu (suunnittelutarveratkaisu kaavan sijaan). Selvitysten riittävyttä pitäisi kuitenkin arvioida niiden sisällön perusteella, ei sen perusteella, onko ne tuotettu suunnittelutarveratkaisuprosessin vai kaavaprosessiin yhteydessä.

4 Valitus

4.1 Edellytykset suunnittelutarveratkaisun käyttämiselle

MRL 137 §:n mukaan rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

- 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle (1 momentin 1-kohta);
- 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä (1 momentin 2-kohta);
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista (1 momentin 3-kohta); ja
- 4) ei johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (4 momentti).

Hallinto-oikeuden Päätöksestä ei suoraan käy ilmi, mitkä edellä mainituista MRL 137 §:n mukaisista edellytyksistä jäävät Päätöksen kohteena olevassa asiassa sen mielestä täyttymättä. Hallinto-oikeus on viitannut nimenomaisesti vain MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohtaan, mutta sen perusteluista on kuitenkin tulkittavissa, että se on ainakin epäsuorasti ottanut kantaa myös 1 momentin 3-kohdan ja 4 momentin mukaisten edellytysten täyttymiseen. Neoen katsoo kaikki hallinto-oikeudessa esittämänsä vaatimukset ja argumentit uudistaen jäljempänä esitetyin tarkemmin perustein, että kaikki edellä lausutut edellytykset suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle ovat täyttyneet, eikä hallinto-oikeuden olisi näin ollen tullut kumota Orimattilan kaupungin myöntämää suunnittelutarveratkaisupäätöstä.

4.2 Hanke ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle

4.2.1 Kunnan maankäytön suunnitelmien rooli haitan arvioinnissa

MRL:n esitöistä (HE 101/1998 vp ja HE 251/2016 vp) ilmenee, että MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdan taustalla on tarve turvata maankäytön perustuminen riittävään suunnitteluun. Tämän mukaisesti lähtökohtana on, että luvan myöntämiselle riittävästi perusteita antava suunnittelu tapahtuisi tiiviimmin ja

tehokkaammin toteutettavilla alueilla asemakaavoituksella ja muilla alueilla yleiskaavoituksella. Rakentaminen on kuitenkin mahdollista myös silloin, kun se on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennus-lupamenettelyä laajemmin myös yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta. Edelleen lain esitöissä on todettu, ettei tällaisen luvan myöntämiselle olisi kuitenkaan edellytyksiä siinä tilanteessa, että se aiheuttaisi haittaa *tarpeellisten* asema- ja yleiskaavojen laatimiselle. Haittaa aiheutuisi sellaisen suunnitteluvaran puuttumisesta, joka vaikeuttaisi laissa määriteltyjen yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimusten täyttymistä.

MRL:n esitöistä (HE 251/2016 vp) ilmenee, että MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdan tulkintaa on rajoitettu ensinnäkin siten, että rakentamisen tulee aiheuttaa haittaa nimenomaan tarpeellisten asema- ja yleiskaavojen laatimiselle ja toiseksi siten, että rakentamisesta seuraavan suunnitteluvaran puuttumisen tulee vaikeuttaa laissa määriteltyjen yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimusten täyttymistä. Lain esitöistä ei suoraan käy ilmi, miten asema- ja yleiskaavojen tarpeellisuutta tulisi arvioida. Ottaen kuitenkin huomioon MRL 20 §:ssä vahvistettu kunnan asema alueiden käytön suunnittelua, rakentamisen ohjausta ja maapolitiikan harjoittamista koskeissa asioissa (ns. kaavoitusmonopoli), lain esitöissä viitatus yhdyskuntakehitys ja tuleva maankäyttö ovat pitkälti kunnan päätätävällän piirissä. Toisin sanoen, kunta lähtökohtaisesti itse arvioi alueeseen ja sen lähiympäristöön kohdistuvaa käyttöpainetta sekä asian merkitystä suhteessa kunnan kehitykseen ja suunnitteilla oleviin yleis- ja asemakaavoihin, ja tämän perusteella tekee arvion siitä, aiheutuuko suunnittelutarveratkaisun mukaisesta rakennushankkeesta lainkohdassa kiellettyä haittaa. Kyseessä on myös kuntalain (410/2025) 7 §:ssä tarkoitettu kunnan itsehallintoa koskeva tehtävä, ollen itse asiassa kunnan tehtävien ydinaluetta. Edelleen yleis- ja asemakaavojen sisältövaatimusten täyttymistä koskevan viittauksen perusteella on katsottava, että kyseessä on lähtökohtaisesti oltava melko keskeinen ja olennainen haittavaikeutus.

Kunnan rooli korostuu myös 1.1.2025 voimaan tulleessa rakentamislaisissa (751/2023), jossa edellä kuvattua säännöstä on nimenomaisesti täsmennetty siten, että jatkossa rakentaminen ei saa olennaisesti vaikeuttaa *kunnan kaavoituskatsauksen mukaista* yleis- tai asemakaavan laatimista (rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohta). Rakentamislain esitöissä (HE 139/2022 vp) on tältä osin todettu, että tarkoituksena on ollut muuttaa tilannetta, jossa yksittäistä hanketta koskevan suunnittelutarveratkaisun on oikeuskäytännössä katsottu aina kategorisesti haittaavan kaavoitusta suunnittelutarvealueella. Ajatuksena on, että kunta voi kaavoituskatsauksessaan identifioida ne kunnan alueet ja alueiden osat, jotka kunta tosiasiallisesti aikoo kaavoittaa ja rakentaminen voisi siksi vaikeuttaa yleis- tai asemakaavan laatimista. Vaikka nyt puheena olevaan asiaan sovelletaan MRL:ia, Neoen katsoo, että rakentamislain edellä mainitulle täsmennykselle voidaan antaa merkitystä arvioitaessa lainsäätäjän tarkoitusta myös MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdan taustalla. MRL:ssa suunnittelutarveratkaisun soveltumisen ja rakentamisesta mahdollisesti kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle aiheutuvan haitan arviointi on edellä todetulla tavalla kuulunut kunnalle. MRL:iin ei ole myöskään tältä osin sisällytynyt kunnan harkintavaltaa rajoittavaa säännöstä. Rakentamislaisissa on vahvistettu kunnan yksinomainen rooli edellä viitatus haitan arvioinnissa, mutta samalla pyritty rajoittamaan kunnan harkintavaltaa edellyttämällä, että kaavoitukselle aiheutuvan haitan on oltava olennaista, minkä lisäksi suunnittelutarveratkaisun mukaisen rakentamisen voidaan katsoa vaikeuttavan vain sellaisen kaavan laatimista, joka on nimenomaisesti mainittu kunnan kaavoituskatsauksessa. Alueen tulevilta kaavoitussuunnitelmilta edellytetään siten tiettyä konkretiaa, jotta kaavoitus voi muodostua suunnittelutarveratkaisun esteeksi.

Edellä sanottuun liittyen Neoen viittaa Orimattilan kaupungin kaupunkikehitys- ja teknisen valiokunnan hallinto-oikeudelle valituksen johdosta antamaan lausuntoon ja toteaa, että lausunnosta ilmenevällä tavalla Orimattilan kaupungin

yhdyskuntarakenteen kehittämistä on tehty valtuustotason päätöksiä vuoteen 2060 saakka, eikä mikään tehdyistä suunnitelmista ole sisältänyt kasvun ohjaamista nyt kyseessä olevalle Uudenkartanon alueelle. Hanke ollaan näin ollen toteuttamassa viljelykäytössä olevalle peltoalueelle, jota ei olla kaavoittamassa muuhun käyttöön. Lisäksi Neoen huomauttaa, että hankealue sijaitsee 6 kilometrin päässä varsinaisesta kuntakeskuksesta, eikä kuntakeskuksen mahdollinen tuleva laajeneminen siten objektiivisestikaan arvioituna tule kohdistumaan hankealueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Uudenkartanon alueelle ei edellä sanotun perusteella kohdistu sellaista alueen käyttöpainetta tai erilaisia maankäyttötarpeita, joiden johdosta Uudenkartanon alueen maankäytön ohjaaminen asemakaavalla voitaisiin katsoa tarpeelliseksi tai todennäköiseksi tulevaisuudessa. Lisäksi on huomattava, ettei Hankkeesta aiheudu sellaisia haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka estäisivät lähialueiden kaavoittamisen tai ottamisen muuhun käyttöön.

4.2.2 Hallinto-oikeus ylikorostaa yksittäisten maanomistajien tarpeita

Hallinto-oikeus toteaa Päätöksessään seuraavasti:

”Hankkeen hyväksymisellä olisi hankealueen koko huomioon ottaen varsin laajalla alueella suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tulee selvittää alueen kaavoituksessa, jolloin voidaan ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Edellä mainituilla perusteilla hakemukseen suostuminen aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Oikeudellisia edellytyksiä hakemukseen suostumiselle ei siten ole.”

Hallinto-oikeus vaikuttaa toisin sanoen lähestyneen MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdassa tarkoitettua kaavoitukselle tai muulle alueiden käytön järjestämiselle aiheutuvaa haittaa koskevaa kriteeriä pikemminkin maanomistaja- kuin kaavoittajalähtöisesti korostaessaan muiden maanomistajien rakentamistarpeen selvittämistä. Tällainen maanomistajalähtöinen arviointitapa ei kuitenkaan saa tukea edellä kuvatuista MRL:n (eikä rakentamislain) esitöistä. *Kaavoitus sen paremmin kuin muukaan kuntien maankäytön järjestäminen ei ole menettelynä maanomistajalähtöinen, vaan kuntalähtöinen*, ja sen lähtökohtana on edellä todetusti toteuttaa *kunnan* maankäytön suunnittelua. Kaavoituksessa toteutettava kunnan maankäytön suunnittelua ei toisin sanoen ole sidottu yksittäisten maanomistajien rakennustarpeisiin, toiveisiin tai suunnitelmiin, eikä Hankkeen toteuttaminen kaavalla näin ollen olisi mahdollistanut hankealueen ja siihen rajoittuvien kiinteistöjen maanomistajien yksityisten tarpeiden huomioimista yhtään sen laajemmin kuin suunnittelutarveratkaisukaan. Myös suunnittelutarveratkaisumenettely edellyttää alueen maanomistajien tarpeiden ja oikeusaseman huomioon ottamista, ja tätä turvaa ennen kaikkea MRL 137 §:n 4 momentissa lausuttu merkittävää rakentamista koskeva kriteeri.

Hallinto-oikeus ei myöskään ole avannut tarkemmin sitä, mikä eroavaisuus kaavoitusprosessissa suunnittelutarveratkaisuun verrattuna olisi mahdollistanut alueen maanomistajien rakentamistarpeiden laajemman selvittämisen. Hankealueen ja siihen rajoittuvien kiinteistöjen maanomistajat ovat saaneet mahdollisuuden esittää mielipiteensä Hankkeesta suunnittelutarveratkaisun kuulemisprosessin yhteydessä, ja Orimattilan kaupungilla on ollut mahdollisuus ottaa mielipiteet huomioon esimerkiksi rajaamalla hankealueen laajuutta aivan vastaavalla tavalla kuin kaavaprosessissakin. Neoenin näkemyksen mukaan ero kaavaprosessiin näkyy lähinnä siinä, että kaavaprosessi sisältää tyypillisesti kaksi kuulemiskierrosta (kaavaluonnosvaihe ja kaavaehdotusvaihe). Tämä ei kuitenkaan itsessään voi toimia perusteena kaavan edellyttämiseksi suunnittelutarveratkaisun sijaan, sillä samalla perusteella voitaisiin siinä tapauksessa

edellyttää johdonmukaisesti kaavaprosessia suunnittelutarveratkaisun sijaan missä tahansa mittakaavaltaan pienemmässäkin hankkeessa.

Hallinto-oikeus on todennut hankealueen pinta-alaan viitaten, että aurinkovoimalan rakentaminen varaa muun maankäytön ulkopuolelle suunnittelutarveratkaisulla tavanomaisesti osoitettavaa rakentamista huomattavasti laajemman alueen. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole avannut sitä, mitä se tarkoittaa ”suunnittelutarveratkaisulla tavanomaisesti osoitettavalla rakentamisella”, eikä Päätöksessä ole myöskään esitetty tarkempia perusteita sille, miksi suunnittelutarveratkaisun mukainen rakentaminen aiheuttaisi haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Se, ettei hankealueella ole mahdollista aurinkopuiston toiminta-aikana kaavoittaa muuhun käyttö-tarkoitukseen, ei vielä yksin voi muodostaa laissa kiellettyä haittaa kaavoitukselle. Kyse olisi käytännössä kehäpäätelmästä, sillä mikäli suunnittelutarveratkaisun ja sen nojalla myönnetyn rakennusluvan kohteena olevan alueen tulevien maankäyttömahdollisuuksien rajoittuminen katsottaisiin jo yksistään muodostavan MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdassa tarkoitettua haittaa, yksikään suunnittelutarveratkaisun nojalla myönnetty rakennuslupa ei ikinä täyttäisi MRL 137 §:n mukaisia edellytyksiä. On toki selvää, että aurinkovoimahanke varaa esimerkiksi perinteiseen asuinrakentamiseen verrattuna varsin laajoja maa-alueita. Kuten alla luvussa 4.5 on esitetty, asuinrakentaminen ei kuitenkaan ole mittapuu MRL 137 §:n mukaisten edellytysten täyttymiselle, eikä hankealueen vaatima hehtaarimäärä muodosta sellaisenaan estettä suunnittelutarveratkaisun myöntämiseksi tilanteessa, jossa alueelle ei kohdistu muuta maankäyttöpainetta eikä Hanke itsessään aiheuta laajempia vaikutuksia esimerkiksi yhdyskuntarakentamiseen, palvelujen saatavuuteen ja liikenteeseen.

Kaikki edellä sanottu huomioon ottaen Neoen katsoo, ettei Hankkeen rakentaminen aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle MRL 137 §:n 1 momentin 1-kohdassa kielletyllä tavalla. Hankealueelle tai sen lähialueille ei kohdistu myöskään sellaisia erilaisia maankäyttötarpeita, joiden johdosta alueen suunnittelu olisi tullut suunnittelutarveratkaisun sijaan toteuttaa kaavalla.

4.3 Hanke ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä

MRL 137 §:n 1 momentin 2-kohdan osalta lain esitöissä (HE 251/2016 vp) on todettu, että suunnittelutarveratkaisun edellytysten yhteydessä tulee ottaa huomioon erityisesti yksityisteiden ja tonttiliittymien kytkeytyminen maantieverkostoon sekä jalankulun ja pyöräilyn tarpeiden turvaaminen. MRL 137 §:n 1 momentin 2 kohta kytkeytyy MRL 16 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen.

Hallinto-oikeus ei ole Päätöksessään ottanut kantaa siihen, täyttääkö Hanke MRL 137 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaisen haitallista yhdyskuntakehitystä koskevan kriteerin. Neoen toteaa kuitenkin selvyden vuoksi, että Hanke ei edellä kuvatun perusteella johda haitalliseen yhdyskuntakehitykseen. Hankealueelle ei ole suunniteltu sellaista yhdyskuntakehitystä haittaavaa rakentamista, johon lainkohdalla viitataan. Aurinkovoimahankeet eivät esimerkiksi edellytä viemärointiä tai vesijohtojen rakentamista. Hanke sijoittuisi olemassa olevien liikenneyhteyksien välittömään läheisyyteen eikä uusia teitä ole merkittävässä määrin tarpeen rakentaa. Olemassa olevia hankealueen läpi meneviä yksityisteitä voidaan mahdollisesti joutua vahvistamaan tarvittavilta osin, jotta aurinkovoimalan rakentamisen edellyttämä rekka- ja kuorma-autoliikenne on mahdollista. Hankkeeseen liittyvä liikenne painottuu kuitenkin käytännössä yksinomaan rakentamis- ja purkuvaiheeseen satunnaista huoltoliikennettä lukuun ottamatta. Hanke on tarkoitus liittää sähköverkkoon ilman erillistä liittymisjohtoa, sillä valtakunnallinen sähköverkko sijoittuu hankealueen välittömään läheisyyteen, ja sähkönsiirron osalta sähkönsiirto ei edellytä erillistä siirtolinjaa.

Liikenneturvallisuuden hankkeella ei ole nähtävissä mitään vaikutusta, koska hankealue sijoittuu harvaanasutulle alueelle, jossa myös liikenne on lähtökohtaisesti vähäistä. Lainkohdassa palveluiden saatavuudella puolestaan tarkoitetaan julkisten ja yksityisten palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittamiseen. Aurinkovoimarakentamista ei voida verrata asuinalueisiin tässä merkityksessä, eikä palvelujen saatavuus näin ollen tulisi arvioitavaksi aurinkovoimahankkeissa.

4.4 Hanke on sopiva maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista

4.4.1 Hanke on sopiva maisemalliselta kannalta

Muutos maisemassa ei automaattisesti merkitse maisemallista yhteensopimattomuutta

Hankkeen yhteensopivuutta maisemalliselta kannalta on arvioitava ensisijaisesti suhteessa maakuntakaavassa osoitettuihin valtakunnallisesti ja/tai maakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin tai rakennetun kulttuuriympäristön alueisiin ja toissijaisesti suhteessa paikallisesti aiheutuviin maisemavaikutuksiin. Keskiössä on kuitenkin molemmissa tapauksissa rakentamisen maisemallinen *yhteensopivuus*, ei esimerkiksi maisemassa tapahtuvan muutoksen merkittävyys tai kontrasti muuhun maankäyttöön. *Merkittäväkin muutos maisemassa voi toisin sanoen silti olla maisemalliselta kannalta sopiva suhteessa ympäröivään alueeseen.* On selvää, että aurinkovoimahanke muuttaa maisemaa paikallisesti peltoalueen muuttuessa aurinkopaneelialueeksi. Tästä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa, että hanke ei olisi sopiva maisemalliselta kannalta. Maisemallista sopivuutta onkin arvioitava aina suhteessa suunnittelutarveratkaisun kohteena olevan hankkeen hankealueen ja sen lähialueen muuhun tilaan. Tässä yhteydessä on huomattava, että aurinkovoimahankkeita kehitetään Suomessa ja muuallakin maailmassa tyypillisesti juuri maaseutualueiden pelloille, joilla muu maankäyttö on vähäistä ja esimerkiksi luontoarvoja on metsämaahan verrattuna rajallisesti.

Sama logiikka pätee luonnollisesti myös moneen muunlaiseen rakentamiseen. Esimerkiksi vapaa-ajan asuinrakentaminenkin voi urbaanien alueiden ulkopuolella muuttaa paikallisesti maiseman luonnetta merkittävästikin (erämaasta asutuksi alueeksi), eikä tästäkään seuraa, että rakentaminen olisi välttämättä maisemallisesti yhteensopimatonta ja kuuluisi sitä kautta suunnittelutarveratkaisun sijaan kaavoitettavaksi. Pelkkä koettu kontrasti suunnittelutarveratkaisun kohteena olevan rakentamisen ja alueen muun maankäytön välillä ei näin ollen voi ohjata MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdassa tarkoitettua maisemallisen yhteensopivuuden käsitteen tulkintaa.

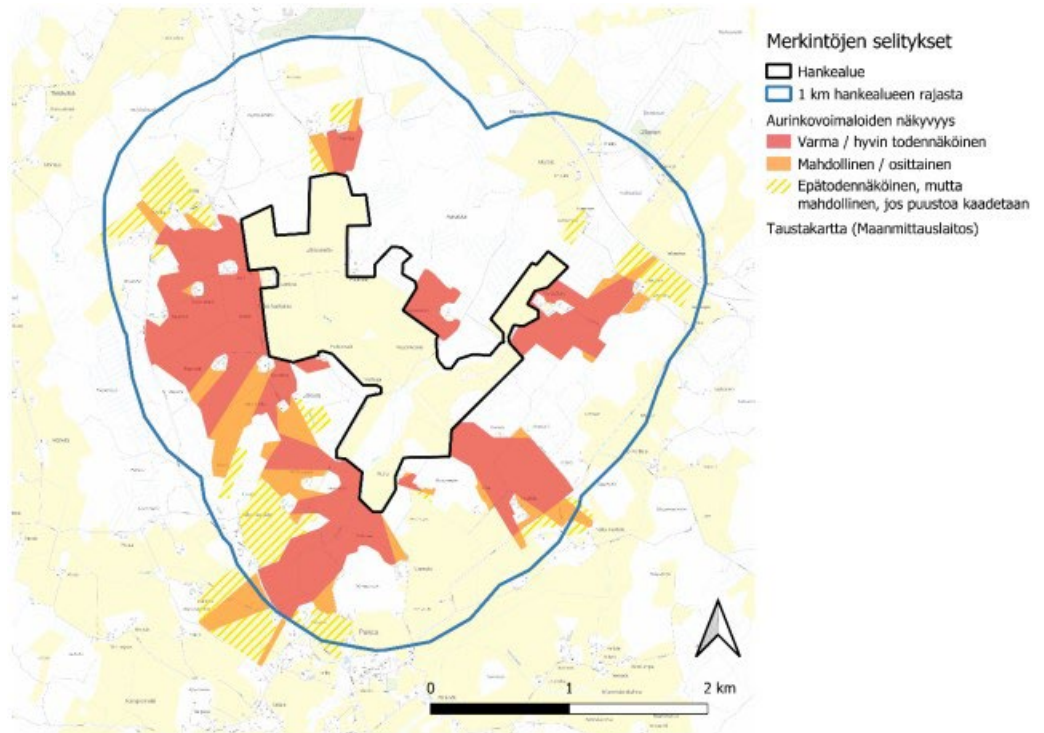
Hallinto-oikeus vaikuttaa kuitenkin ottaneen Päätöksessään lähtökohdan, jossa jo yksistään Hankkeen aiheuttama muutos maisemaan merkitsisi suoraan, ettei MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdan mukainen maisemallista yhteensopivuutta koskeva kriteeri täyty. Hallinto-oikeus on nimittäin todennut Päätöksessä seuraavasti (korostukset tässä):

*”Lisäksi noin puolet hankealueesta sijoittuu maakuntakaavassa osoitetulle kulttuuriympäristön tai maiseman kannalta maakunnallisesti arvokkaalle alueelle. Hankkeella on arvioitava olevan **merkittävää vaikutusta alueen maisemaan.** (...) Pelkästään se, että hanketta varten laaditussa maisemaselvityksessä hankkeen vaikutusten Pakaan kulttuurimaisema-alueelle on arvioitu jäävän vähäisiksi, ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.”*

Vaikka hallinto-oikeus ei ole päätöksessään viitannut MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohtaan, vaan ainoastaan kyseisen momentin 1-kohtaan, sen edellä siteeratuista perusteluista on luettavissa se jo edellä todettu tosiseikka, ettei

yksinomaan kulttuurimaisema-alueelle aiheutuvien vaikutusten vähäisyys vielä sellaisenaan merkitse MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaisen maisemallisen yhteensopivuuden kriteerin täyttymistä. Hallinto-oikeus on kuitenkin tyytynyt tältä osin viittaamaan Hankkeen merkittävään vaikutukseen alueen maisemaan avaamatta lainkaan, millä tavoin se on arvioinut Hankkeen maisemallista yhteensopivuutta suhteessa hankealueen ja sitä ympäröivän alueen tämänhetkiseen maisemaan, saati sitä, millä perusteella se on päättänyt johtopäätökseen, ettei Hanke ole maisemallisesti sopiva. Päätöksestä välittyy vaikutelma, että hallinto-oikeuden arvioinnissa on korostunut Hankkeen maisemassa aiheuttaman muutoksen laajuus hehtaareina, eikä niinkään Hankkeen maisemallinen yhteensopivuus ympäröivän alueen kanssa. Tällainen logiikka on kuitenkin edellä todetusti MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdan näkökulmasta virheellinen.

Asiassa ei ole tuotu esille seikkoja, joiden johdosta Hanketta ei voitaisi pitää maisemallisesti yhteensopivana hankealueen ja sen lähialueiden kanssa MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdassa tarkoitettulla tavalla. Kuten alla olevasta kuvasta (Kuva 1) näkyy, Hankkeen maisemavaikutukset rajautuvat lisäksi enimmilläänkin vain reilun kilometrin päähän hankealueesta, mitä ei voida pitää maisemallisesti kovin laajamittaisena. Neoen korostaa lisäksi, että Hankkeen maisemavaikutukset lähiympäristöön on huomioitu suunnittelutarveratkaisuhakemuksen yhteydessä toimitetussa päivitetystä hankesuunnitelmassa ja suojaavia istutuksia on suunniteltu erityisesti naapureiden pihanäkymien parantamiseksi. Päivitetty suunnitelma on tehty yhteistyössä lähialueen asukkaiden ja naapureiden kanssa nimenomaan näiden esittämät toiveet huomioiden.



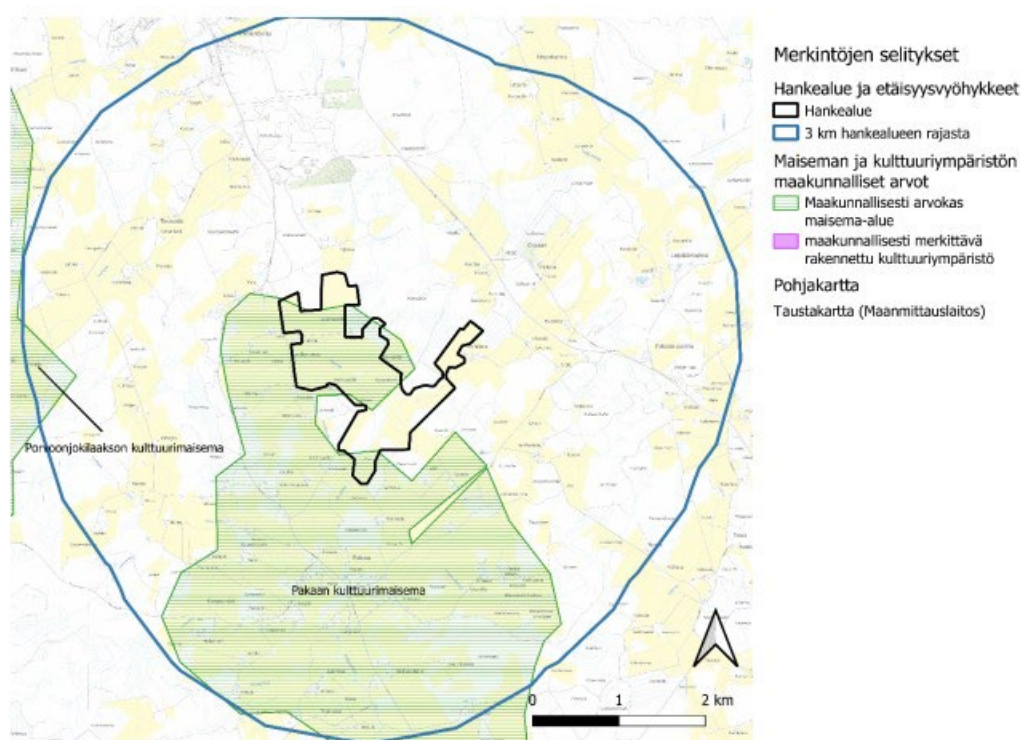
Kuva 1. Näkymäaluearvio aurinkopaneelien näkyvyydestä hankealueen lähiympäristössä.

Hankkeen vaikutukset maakuntakaavassa osoitettuihin maisema- ja kulttuurialueisiin jäävät vähäisiksi

Hankealue kuuluu Päijät-Hämeen maakuntakaavan alueelle. Voimassa olevassa maakuntakaavassa hankealueelle ei ole osoitettu käyttötarkoitusta. Hankealueen keskiosa ja eteläinen kärki on merkitty osaksi maakunnallisesti arvokasta Pakaan kulttuurimaisema-alueita. Maakuntakaavan suunnittelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, kehittämisessä ja hyödyntämisessä on vaalittava alueen keskeisiä erityispiirteitä ja omaleimaisuutta

sekä huomioitava kokonaisuuden kannalta merkittävien maisema- ja kulttuuriympäristöarvojen säilyminen.

Neoen viittaa ensinnäkin Hanketta varten tehtyyn maisemavaikutusten arviointiin (Liite 1)² ja toteaa, että arvioinnista ilmenevällä tavalla hankealue sijaitsee ”Pakaan kulttuurimaisema” – nimisen maisema-alueen pohjoisosassa, ja maisema-alueesta noin 6 % ulottuu hankealueelle. Lisäksi alle kolmen kilometrin säteelle hankealueesta ulottuu maakunnallisesti arvokas ”Porvoonjokilaakson kulttuurimaisema” – niminen maisema-alue. Kyseinen maisema-alue sijaitsee lähimmillään noin 2,5 kilometrin etäisyydellä hankealueesta länteen. Kyseinen maisema-alue on rajaukseltaan lähes yhtenevä valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen koillisosan kanssa. Hankealueen suhde edellä mainittuihin maisema-alueisiin on esitetty alla olevassa karttakuvassa (Kuva 2).



Kuva 2. Hankealueen ympäristössä alle kolmen kilometrin etäisyydellä sijaitsevat maakunnalliset maiseman ja kulttuuriympäristön arvokohteet.

Neoen korostaa, että edellä todetulla tavalla hankealue sijoittuu vain pienelle osalle (noin 6 %) maakunnallisesti arvokasta Pakaan maisema-alueella ja vieläpä maisema-alueen reunalle. Lisäksi on huomattava, että maisemavaikutukset eivät kohdistu arvokkaan maisema-alueen keskeisiin erityispiirteisiin Pakaan kylän ympärillä, eikä Hankkeella ole merkittävää vaikutusta maisema- ja kulttuuriympäristöarvojen kokonaisuuden säilymisen kannalta. Vastaavasti hankkeen maisemavaikutus Pakaantielle on vähäinen. Kyse ei myöskään ole valtakunnallisesti arvokkaasta maisema-alueesta tai rakennetusta kulttuuriympäristöstä, jolloin kynnys suunnittelutarveratkaisun katsomiseksi MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdassa tarkoitettulla tavalla maisemallisesti yhteensopimattomaksi on oltava korkeampi kuin valtakunnallisesti arvokkaiden alueiden kohdalla. Todettakoon, että Hanke ei ylipäätään näy valtakunnallisesti arvokkaaksi luokitellulle Porvoonjokilaakson maisema-alueelle. Tältä osin Neoen viittaa yllä esitettyyn karttakuvaan (Kuva 2), jossa on esitetty Hankkeen maisemavaikutusten suuntautuminen. Suunnittelutarveratkaisua koskevassa menettelyssä ja sitä varten laadituissa selvityksissä on näin ollen nimenomaisesti otettu huomioon alueen keskeiset erityispiirteet, omaleimaisuus sekä kokonaisuuden kannalta merkittävät

² Finnish Consulting Group (FCG): Orimattilan Pakaan aurinkovoimahanke – Maisemaselvitys, 9.10.2023.

maisema- ja kulttuuriympäristöarvot. Tältäkin osin suunnittelutarveratkaisua ei voida pitää maakuntakaavan suunnittelumääräyksen vastaisena.

Toiseksi Neoen viittaa valiokunnan suunnittelutarveratkaisua koskevan valituksen johdosta antamaan lausuntoon ja huomauttaa, ettei Päijät-Hämeen liitto ole suunnittelutarveasiassa antamissaan lausunnoissa (30.8.2023 ja 9.11.2023) katsonut, että suunnittelutarveratkaisu olisi voimassa olevan maakuntakaavan vastainen tai vaarantaisi maakuntakaavan tavoitteita. Päinvastoin lausunnossa on todettu, että Päijät-Hämeen liitto yhtyy maisemaselvityksessä esitettyihin näemyksiin Hankkeen vaikutuksista Pakaan kulttuurimaisema-alueeseen ja että aurinkopaneelit eivät sijoitu laajan maisema-alueen keskeisimpiin osiin, mikä vähentää maakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen kohdistuvien vaikutusten merkittävyyttä. Myöskään ELY-keskus ei ole asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa antamissaan lausunnoissa esittänyt, että suunnittelutarveratkaisu olisi maakuntakaavan vastainen.

Edellä sanotun perusteella Neoen katsoo, ettei suunnittelutarveratkaisua voida pitää MRL 32 §:n ja alueella voimassa olevan maakuntakaavan vastaisena, eikä Lupapäätöstä tule tällä perusteella kumota.

4.4.2 Hanke ei vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistysalueiden turvaamista

Hallinto-oikeus ei ole päätöksessään ottanut kantaa siihen, vaikeuttaako Hanke MRL 137 §:n 1 momentin 3-kohdassa tarkoitettulla tavalla erityisten luonnonarvojen säilyttämistä tai virkistysalueiden turvaamista. Neoen toistaa kuitenkin tältä osin hallinto-oikeudessa esittämänsä viitatun, ettei Hankkeella voida katsoa olevan tällaisia vaikutuksia.

Neoen toteaa ensinnäkin, että Hanketta varten on laadittu erillinen luontoselvitys (Liite 2)³, josta ilmenee, että selvitysalueen luonnonympäristöt ovat pääasiassa luontoarvoiltaan tavanomaisia viljelykäytössä olevia peltoalueita sekä vähäiseltä osin talouskäytössä olevia metsäkuvioita. Maastokäynnin ja selvityksen perusteella alueelta on rajattu neljä arvokasta luontokohtetta: kaksi uhanalaisen laho-kaviosammalen esiintymisaluetta, yksi lähteikkö sekä Piurunon luonnon-tilaisempi osuus. Kohteille sijoittuu uhanalaista lajistoa sekä uhanalaisia ja silmälläpidettäviä luontotyyppisiä. Edelleen selvityksessä on suositeltu, että rajatut arvokkaat luontokohteet huomioidaan Hankkeen suunnittelussa niin, että niiden ominaispiirteet säilyvät. Näin on hankekehityksessä myös toimittu ja kaikki tiedossa olevat luontoarvot on huomioitu rajaamalla ne kokonaan hankealueen ulkopuolelle vähintään 50 metrin suojavyöhykkeellä. Tältä osin Neoen huomauttaa lisäksi, että myös ELY-keskus on päivitettyssä lausunnossaan (10.11.2023) todennut, että päivitettyssä hankesuunnitelmassa on huomioitu alueelta tunnistetut luonnonarvot ja ELY-keskuksen aiemmasta suunnittelutarveratkaisuhakemuksesta antama palaute luonnonympäristön osalta pääosin hyvin.

Virkistysarvojen säilymisen huomioon ottamisen osalta Neoen toteaa, etteivät hankealueelle jäävät peltoalueet ole olleet virkistyskäytössä. Päinvastoin on huomattava, ettei viljelykäytössä olevia peltoja ole edes teoriassa ollut mahdollista käyttää virkistysmielessä kasvukautena, minkä lisäksi pelloilla ei ole talvikautenaan ylläpidetty yleisiä hiihtolatuja tai ulkoilureittejä. Metsästyksen ei ole sallittua kuin maanomistajan luvalla, jolloin Hankkeella ei voida katsoa olevan haitallisia vaikutuksia myöskään tälle virkistyskäyttömuodolle. Hanke ei toteutessaan myöskään estä lähialueiden virkistyskäyttöä tulevaisuudessa. Hankealueen läheisyydessä virkistyskäyttö kohdistuu metsiin, ja valiokunnan lausunnosta ilmenevällä tavalla Hanke ei katkaise olemassa olevia kulkureittejä tai aiheuta haittaa lähialueella tapahtuvalle marjastukselle, sienestämiselle tai muulle metsässä/maastossa kulkemiselle. Myös valittajien viittaama metsästyksen on edelleen

³ Finnish Consulting Group (FCG): Orimattila – Pakaan aurinkovoimahankeen luontoselvitys, 12.10.2023.

mahdollista hankealueen ulkopuolella. Edellä sanotun perusteella on katsottava, ettei Hanke rakentaminen vaikeuta virkistystarpeiden turvaamista.

4-5

Hanke ei johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen eikä aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Hallinto-oikeus ei Päätöksessään ole suoraan viitannut MRL 137 §:n 4 momenttiin. Se on kuitenkin viitannut Hankkeen pinta-alaan ja todennut, että se aiheuttaa tavanomaista asuinrakentamista huomattavasti laajemmalle alueelle ulottuvia vaikutuksia, antaen siten ymmärtää, ettei Hanke välttämättä täyttäisi MRL 137 §:n 4 momentissa lausuttua merkittävän rakentamisen ja/tai merkittävien ympäristö- tai muiden vaikutusten kriteeriä.

Hallinto-oikeuden viittaus asuinrakentamiseen antaa ymmärtää, että hallinto-oikeus on arvioinut MRL 137 §:n kriteerien täyttymistä asuinrakentamiseen verraten, mikä on tavanomaisin käyttötarkoitus suunnittelutarveratkaisulle. Se että suunnittelutarveratkaisua (aivan kuten rakennuslupaakin) käytettäneen määrällisesti eniten asuinrakentamiseen, ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sitä voisi hyödyntää myös muuhun kuin asuinrakentamiseen, kuten esimerkiksi teollisissa hankkeissa. Hallinto-oikeuden perustelujen lähtökohta, jonka mukaan tavanomainen asuinrakentaminen muodostaisi ikään kuin suunnittelutarveratkaisulla sallittavan rakentamisen merkittävyyden ”perustason”, johon koko maankäytön suunnitteluinstrumentin käytön hyväksyttävyyttä MRL 137 §:n 4 momentin täyttymisen näkökulmasta peilataan, on virheellinen, sillä se ei saa minäänlaista tukea sen paremmin MRL:stä, sen esitöistä, kuin oikeuskäytännöstäkään.

MRL 137 §:n esitöissä päinvastoin todetaan, että suunnittelutarveratkaisua koskevalla pykälällä on nimenomaan haluttu mahdollistaa sellainen rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolelle, kun rakentaminen on todettu sopivaksi sellaisessa lupamenettelyssä, jossa sopivuutta on voitu arvioida tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajemmin myös *yhdyskuntakehityksen, ympäristöarvojen ja tulevan maankäytön näkökulmasta*. Kursivoidut kriteerit, erityisesti ympäristöarvoja koskeva kriteeri, viittaavat jo suoraan vaikutuksiltaan tavanomaista asuinrakentamista laajempaan rakentamiseen. Edelleen esimerkiksi suunnittelutarveratkaisumenettelyyn MRL 137 §:n 6 momentin nojalla sovellettavan MRL 173 §:n 2 momentissa kaupungille on asetettu velvoite ennen asian ratkaisemista pyytää esimerkiksi naapurikunnan lausunto, jos suunnittelutarveratkaisu vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön. Vaikka MRL 173 §:n 2 momentti onkin luonteeltaan prosessuaalinen, se kertoo kuitenkin suoraan, että sekä poikkeamislupamenettely että suunnittelutarveratkaisu on tarkoitettu sovellettavaksi myös sellaisiin hankkeisiin, joilla voi olla potentiaalisesti merkittäviäkin vaikutuksia jopa naapurikunnan maankäytön suunnitteluun. Lienee sanomatakin selvää, että Hallinto-oikeuden mainitsemilla yksittäisillä asuinrakennushankkeilla on harvemmin tällaisia vaikutuksia.

Edelleen MRL:n esitöistä (HE 101/1998 vp ja HE 309/2010 vp) ilmenee, että vähittäiskaupan suurmyymälät on rajattu suunnittelutarveratkaisun soveltamisalan ulkopuolelle (ts. niiden sijoittuminen tulee ratkaista kaavalla) niiden yhdyskuntarakenteeseen, palvelujen saatavuuteen ja liikenteeseen kytkeytyvien merkittävien vaikutusten vuoksi. Tällaisia laajempia maankäytöllisiä vaikutuksia ei kuitenkaan liity aurinkovoimahankkeisiin, joiden vaikutukset ilmenevät lähinnä maisemavaikutuksina hankkeen välittömässä läheisyydessä. Lisäksi MRL:n esitöissä on nimenomaisesti todettu, että vaikka vähittäiskaupan suuryksikön rakennusluvan edellytyksenä maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolella onkin, että alue on varattu asemakaavassa erityisesti tätä toimintaa varten, *ei tämä koske kuitenkaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa, kuten esimerkiksi huonekaluhalleja ja autokauppoja*. Hallinto-oikeuden perusteluista välittyvä näkökanta, jonka mukaan MRL 137 §:n 4 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia olisi arvioitava asuinrakentamisen vaikutuksia vasten peilaten ikään kuin asuinrakentaminen muodostaisi

jonkinlaisen perustason, joka määrittäisi suunnittelutarveratkaisun käyttökelpoisuutta muun tyyppisessä rakentamisessa, on tältä osin ristiriidassa MRL:n esitöiden kanssa. Jos hankkeen vaatiman maapinta-alan pitäisi olla vertailukelpoinen asuinrakentamisen vaatimaan pinta-alaan, täyttääkseen MRL 137 §:n 4 momentin merkittävän rakentamisen kriteerin, MRL:n esitöissä mainitut erikoistavarakaupat samoin kuin lähes kaikki teolliset hankkeet rajautuisivat suorasta kädeltä suunnittelutarveratkaisun käyttöalan ulkopuolelle, mikä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Edellä sanotun perusteella on myös katsottava, ettei rakennushankkeen vaatima tila/pinta-ala ole yksittäisenä kriteerinä suunnittelutarveratkaisun soveltumisen kannalta ratkaisevaa, vaan kaavavaatimus perustuu lähtökohtaisesti muihin, alueen maankäytön laajempaan suunnitteluun kytkeytyviin seikkoihin. Tämän perusteella hallinto-oikeuden päätöksestä ikään kuin rivien välistä välittyvä näkemys, että nyt kyseessä oleva rakentaminen olisi vaikutuksiltaan merkittävää ja siten MRL 137 §:n 4 momentin vastaista yksin hankkeen vaatimien maa-alueiden hehtaariperusteisen pinta-alan vuoksi, ei voida pitää oikeana tai lakiin perustuvana.

Mitä tulee Hankkeen aiheuttamiin ympäristö- ja muihin vaikutuksiin, joihin hallinto-oikeus ei ole ottanut Päätöksessään kantaa, Neoen toteaa, että toisin kuin esimerkiksi tuulivoimahankkeista, aurinkovoimahankkeesta ei aiheudu päästöjä, vaan sen ympäristövaikutukset riippuvat pitkälti sijoituspaikan valinnasta ja siellä esiintyvistä luontoarvoista. Nyt kyseessä oleva Hanke sijoittuu luontoarvioltaan vähäiselle ja valmiiksi voimakkaasti ihmisen toiminnan muokkaamalle peltoalueelle, eikä siitä suunnittelutarveprosessin yhteydessä laadittujen kattavien luontoselvitysten perusteella sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, joiden johdosta Hankkeen sijoittumista alueelle ei olisi ollut mahdollista ratkaista suunnittelutarveratkaisulla. Tähän liittyen Neoen myös korostaa, että nyt kyseessä olevan sijaintipaikan valintaan ovat vaikuttaneet mm. olemassa oleva yhdyskuntarekonne ja etäisyys sähköverkkoon. Aurinkovoimapaiston toteuttamisessa voidaan hyödyntää olemassa olevaa infrastruktuuria, ja aurinkovoimapaisto voidaan tässä tapauksessa esimerkiksi liittää sähköverkkoon ilman erillistä liittymäjohtoa. Energian tuotantoalueen sijoittamista olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja sähköverkon liityntäpisteen läheisyyteen on pidettävä ympäristön kannalta parhaana vaihtoehtona. Todettakoon myös, että aurinkovoimahankkeet eivät lähtökohtaisesti kuulu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, ”YVA-laki”) soveltamisalaan, sillä niitä ei ole listattu lain liitteessä 1, johon sisältyviin hankkeisiin sovelletaan aina YVA-menettelyä. Selvyyden vuoksi Neoen myös korostaa, että nyt kyseessä oleva aurinkovoimahankkeeseen ei ole tullut soveltaa YVA-menettelyä myöskään tapauskohtaisen harkinnan perusteella, eikä ELY-keskukseen ole lausunnoissaan esittänyt tällaista.

Kaikki edellä sanottu huomioon ottaen Neoen katsoo, että myös MRL 137 §:n 4 momentin mukainen edellytys on täytynyt nyt kyseessä olevassa tapauksessa, eikä aurinkovoimahankkeen rakentamiseen liity sellaisia vaikutuksia, joiden johdosta alueen suunnittelu olisi tullut suunnittelutarveratkaisun sijaan toteuttaa kaavalla.

4.6 Suunnittelutarveratkaistua varten tehtyjen selvitysten riittävyys

Hallinto-oikeus on perustellut ratkaisuaan myös sen taustalla olevien selvitysten riittämättömyydellä. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole yksilöinyt millään tavalla, miltä osin selvitykset ovat sen mielestä olleet riittämättömiä, vaan se on tyytynyt toteamaan yleisellä tasolla, että *”tapauskohtaisella suunnittelutarveratkaisulla ei voida saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hanketta voitaisiin arvioida yleis- ja asemakaavan sisältövaatimusten kannalta.”*

Vaikka Hallinto-oikeuden edellä siteerattu lause ei ole täysin yksiselitteinen, se vaikuttaisi kuitenkin viittaavan siihen, ettei suunnittelutarvemennettelyssä voida

ikinä saada riittäviä selvityksiä, olivat ne sitten kuinka laajoja tahansa. Päätelmä on tältä osin ristiriidassa itsensä kanssa, kun hallinto-oikeus viittaa yhtäältä selvitysten riittämättömyyteen, mutta antaa samalla ymmärtää, että vika ei itse asiassa olekaan selvityksissä, vaan itse menettelyssä. Ei voi olla niin, että sama selvitys voi yhdessä kontekstissa (kaava) olla riittävä, mutta toisessa kontekstissa (suunnittelutarveratkaisu) riittämätön.

Hallinto-oikeuden viittaus suunnittelutarveratkaisun ”tapauskohtaisuuteen” on niin ikään epälooginen siihen nähden, että energiahankkeille laadittavat kaavat ovat käytännössä lähes poikkeuksetta aivan vastaavalla tavalla ”tapauskohtaisia”, tai paremmin ilmaistuna hankekohtaisia, osayleiskaavoja (tuulivoimahankkeissa MRL 77 a §:n mukaisia tuulivoimaosayleiskaavoja) tai asemakaavoja. Kyseenalaistamalla selvitysten riittävyuden sen perusteella, että ne on laadittu ”tapauskohtaisessa” menettelyssä, hallinto-oikeus tulee samalla kyseenalaistaneensa esimerkiksi MRL 77 a §:n mukaisen tuulivoimaosayleiskaavan toimivuuden maankäytön suunnitteluinstrumenttina.

Neoen korostaa, että vaikka suunnittelutarveratkaisu on rajallisimpine kuulemisprosesseineen menettelyllisesti kaavoitusta kevyempi prosessi, se ei merkitse kevennystä sen suhteen, mitä ja minkä laajuisia selvityksiä Hankkeesta vastaavan on tuotettava kunnan päätöksenteon tueksi. Esimerkiksi luonto- ja maisemaselvitykset on laadittava aivan vastaavalla tavalla suunnittelutarveratkaisun kuin kaavankin yhteydessä, eikä suunnittelutarveratkaisun soveltaminen merkitse poikkeamista niiltä edellytettävästä vaatimustasosta. Todettakoon myös, että vaikka suunnittelutarveratkaisun kuulemismenettely on kaavamennettelyä kevyempi, kunnan on suunnittelutarveratkaisumenettelyyn sovellettavan MRL 173 §:n 2 momentin nojalla ennen asian ratkaisemista tarvittaessa pyydettävä ELY-keskuksen, muun valtion viranomaisen tai maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Jos suunnittelutarveratkaisu vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, on lisäksi pyydettävä myös naapurikunnan lausunto. Vaikka lainkohdan sanamuoto *tarvittaessa* antaa kunnalle tiettyä harkintavaltaa, lainkohta on kuitenkin kirjoitettu imperatiivin muotoon (*on pyydettävä*), jolloin lausunnon pyytämättä jättäminen silloin, kun lausunnon pyytämistarve on ilmeinen, merkitsisi lähtökohtaisesti kuulemisvirhettä. Näin ollen esimerkiksi teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeissa lausunnot pyydetään käytännössä poikkeuksetta samoilta viranomaistoilta, joille lähetettäisiin vastaava lausuntopyyntö myös kaavamennettelyssä. Näin on toimittu myös puheena olevassa asiassa. Tässäkään suhteessa suunnittelutarveratkaisumenettelyn kevennetty kuulemisprosessi ei teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeiden kohdalla merkitse kevennettyä viranomaislausuntoprosessia

Hanketta varten on laadittu kattavat maisema- ja luontoselvitykset, jotka vastaavat laatua, jota teollisen mittaluokan aurinkovoimahankkeilta voidaan odottaa. Laadittujen selvitysten perusteella voidaan todeta, ettei Hanke johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuta merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

5 Lopuksi

Edellä esitetyin perustein Neoen katsoo, että kaikki MRL 137 §:ssä lausutut edellytykset suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle Hanketta koskien ovat olleet olemassa, eikä estettä ratkaisun antamiselle ole näin ollen ollut olemassa. Neoen pyytää kunnioittavasti, että korkein hallinto-oikeus kumooa hallinto-oikeuden Päätöksen ja pysyttää Lupapäätöksen voimassa.

Liitteet

1. Finnish Consulting Group (FCG): Orimattilan Pakaan aurinkovoimahanke – Maisemaselvitys, 9.10.2023.

2. Finnish Consulting Group (FCG): Orimattila – Paka aurinkovoimahankkeen luontaselvitys, 12.10.2023.

Helsingissä 27. päivänä kesäkuuta 2025

Neoen Renewables Finland Oy

Laati



Marius af Schultén
Asianajaja, Helsinki