

Kiinteistön 505-410-26-107 aurinkovoimalaa koskeva suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamispäätös – lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle

Mäntsälän kuntakehityslautakunta antaa Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon koskien kiinteistön 505-410-26-107 aurinkovoimalaa suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamispäätöstä koskevista valituksista:

Kuntakehityslautakunta pyytää jäljempänä esitettävin perustein Helsingin hallinto-oikeutta hylkäämään valitukset. Kuntakehityslautakunnan päätös ei ole syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten menettelysäännösten vastaisesti, päätös perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja päätös on muiltakin osin lain mukainen.

Valitusten pääasiallinen sisältö

Helsingin hallinto-oikeuteen on saapunut määräaikaan mennessä kaksi valitusta koskien kiinteistön 505-410-26-107 suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamispäätöstä.

Jokelanseudun maaseutuseura ry vaati valituksessaan, että Helsingin hallinto-oikeus kumoaisi myönnetyn päätöksen kokonaisuudessaan tai toissijaisesti palauttaisi asian kuntakehityslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi siten, että hankkeen toteuttamisedellytykset selvitetään kaavalla Uudenmaan ELY-keskuksen 12.11.2025 lausunnossa (UUDELY/538/2025) edellyttämällä tavalla.

Arolan-Jokelanseudun kyläyhdistys ry vaati valituksessaan, että kuntakehityslautakunnan päätös suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeusluvasta mitätöidään.

Valittajat perustelevat valituksiaan pääasiassa suunnittelutarveratkaisun erityisten edellytysten täyttymättömyydellä, poikkeamisen edellytysten täyttymättömyydellä, väärän oikeusohjeen soveltamisella, hakijan vastineen riittämättömyydellä ja päätöksen perustelujen puutteellisuudella. Valitukset ovat oheismateriaalina.

Lausunnon perustelut

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ää ja 171 §:ää koskevat valitukset:

Molemmissa valituksissa on esitetty, että kyseessä oleva suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamispäätös aurinkovoimalalle edellyttäisi sen suuruusluokan, vaikutusten ja sijaintinsa perusteella kaavallista tarkastelua. Valitusten mukaisesti hanketta ei olisi voinut myöntää maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisena suunnittelutarveratkaisuna ja poikkeamispäätöksenä. Valituksissa on otettu kantaa, etteivät MRL 137 §:n ja 171 §:n edellytykset täyty.

Hakemus aurinkovoimalasta on jätetty kunnalle 13.12.2024 MRL:n voimassaollessa. Tämän vuoksi hakemus on käsitelty 1.1.2025 voimaan astuneista rakentamislaita ja

alueidenkäyttölaista riippumatta MRL:n mukaisena. MRL:ssa ei ollut aurinkovoimaloita koskevaa erityissääntelyä, eikä laki tunnistanut aurinkovoimaloita omana rakentamismuotonaan. Tämä lainsäädäntötilanne on muodostunut valtakunnallisesti haasteelliseksi aurinkovoimalahankkeiden käsittelyssä, ja hankkeita on arvioitu MRL:n yleisten säännösten nojalla. Käytännössä kunnat ovat käsitelleet aurinkovoimaloita suunnittelutarveratkaisuin ja poikkeamispäätösinä soveltaen MRL 137 §:n ja 171 §:n edellytyksiä hankkeen tosiasiallisten vaikutusten perusteella. Ei siis hanketyyppien tai niiden pinta-alojen perusteella.

Koulutus- ja viranomaisaineistojen sekä yleisen kuntakäytännön perusteella syksyllä 2024 vallinneessa lainsäädäntö- ja ohjaustilanteessa ei ollut tiedossa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan aurinkovoimalahankkeet olisivat edellyttäneet kaavoitusta yksinomaan hankkeen koon perusteella alle noin 50 hehtaarin laajuisina. Aurinkovoimalahankkeita on tuolloin käsitelty Suomessa myös tätä laajempina kokonaisuuksina suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten perusteella, kun hankkeen tosiasialliset vaikutukset eivät ole edellyttäneet kaavoitusta.

Tässä vuoden 2024 vallinneessa tilanteessa noin 30–40 hehtaarin laajuinen aurinkovoimalahanke on ollut selvästi pienempi kuin se kokoluokka, jota olisi yleisesti pidetty kaavoitusta edellyttävänä. Hankealue on myös kokonaan yhden maanomistajan hallussa sekä moottoritien melualueella lähellä sähkövoimalaa. Hankkeen käsittely suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätöksen kautta on siten ollut linjassa tuolloin vallinneen valtakunnallisen kuntakäytännön kanssa ja perustunut maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämään tapauskohtaiseen vaikutusarviointiin.

Hakemukseen on edellytetty lähes kaavatasoiset selvitykset hankkeesta ja sen vaikutuksista. Lisäksi hankkeesta on pyydetty laaja-alaisesti lausuntoja. Nämä selvitysvaatimukset ovat linjassa muiden kuntien käsittelemien vastaavien hankkeiden kanssa.

Kaavoitukseen liittyvät valitukset:

Molemmat valittajat ovat valituksissaan viitanneet Uudenmaan ELY-keskuksen hankkeesta antamaan lausuntoon ja tulkinneet siinä esitetyn näkemyksen siten, että aurinkovoimalahankkeen toteuttaminen olisi edellyttänyt kaavoituksen laatimista. Valittajat ovat pitäneet ELY-keskuksen lausuntoa ratkaisevana kaavoitustarvetta koskevana kannanottona.

Uudenmaan ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että tämän kokoisen aurinkovoimalahankkeen toteuttamisedellytyksiä tulisi *lähtökohtaisesti* selvittää kaavan avulla ja että kaavoitus mahdollistaisi kattavampien määräysten antamisen. Kunta pitää ELY-keskuksen lausuntoa tärkeänä osana asian valmistelua ja tunnistaa kaavoituksen

merkityksen yhtenä maankäytön ohjauksen välineenä erityisesti uudenlaisten ja laajojen hankkeiden yhteydessä.

Samalla kunta toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestelmässä kaavoitus ei ole ollut ainoa mahdollinen menettely vastaavatyypisten hankkeiden arvioimiseksi. Lainsäädäntö ei ole sisältänyt säännöstä, jonka perusteella aurinkovoimalahankkeen tietty koko tai tekninen luonne olisi sellaisenaan edellyttänyt kaavoituksen laatimista. Kaavoituksen tarve on tullut arvioida tapauskohtaisesti hankkeen tosiasiallisten vaikutusten perusteella. ELY-keskuksen lausunnossa käytetty ilmaisu *“lähtökohtaisesti”* kuvaa näin ollen kaavoituksen suositeltavuutta ja ohjaavaa roolia, ei oikeudellisesti sitovaa velvoitetta.

Kunta on arvioinut hankkeen vaikutukset maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n ja 171 §:n edellytysten mukaisesti ja katsonut, ettei kaavoitus ollut kyseisessä tapauksessa välttämätöntä hankkeen luonne, sijainti ja vaikutukset huomioon ottaen. Se, että kaavoituksella olisi ollut mahdollista antaa yksityiskohtaisempia määräyksiä, ei sellaisenaan merkitse, että kaavoitusta olisi tullut lain nojalla edellyttää. Kaavoitus on ollut tässä tilanteessa mahdollinen ja osin tarkoituksenmukainenkin menettely, mutta ei lain perusteella pakollinen.

Molemmat valittajat ovat valituksissaan kiinnittäneet huomiota Uudenmaan ELY-keskuksen hankkeesta antamaan lausuntoon, erityisesti kohtaan, jossa ELY-keskus arvioi aurinkopaneelikenttien vaikutuksia avoimeen peltoalueeseen ja alueen kulttuuriympäristön ominaispiirteisiin. Valituksissa on viitattu ELY-keskuksen näkemykseen siitä, että aurinkopaneelikentät muuttavat avoimen peltoalueen ympäristöä ja että tämä olisi alueen ominaispiirteille vierasta.

Hankealue sijoittuu Arolan–Jokelanseudun osayleiskaavan mukaiselle maatalousalueelle (MT). Osayleiskaavan kaavamääräyksen mukaan alue varataan pääasiassa maatalouskäyttöön, ja alueen suunnittelussa ja toteutuksessa on huolehdittava siitä, ettei maatalouden harjoittamista vaikeuteta. Lisäksi kaavamääräyksissä korostetaan rakentamisen sopeutumista alueen kyläkuvallisiin ja kulttuurihistoriallisiin ominaispiirteisiin.

Uudenmaan ELY-keskus on lausunnossaan todennut, että aurinkopaneelikentät voivat muuttaa avoimen peltoalueen luonnetta ja arvioinut hanketta kulttuuriympäristön näkökulmasta. Kunta pitää ELY-keskuksen lausuntoa tärkeänä osana hankkeen vaikutusten arviointia ja on ottanut siinä esitetyt näkökohdat huomioon osana asian valmistelua ja kokonaisarviointia.

Samalla kunta toteaa, että osayleiskaavan MT-alueen kaavamääräykset eivät sisällä nimenomaista kieltoa aurinkovoimalahankkeiden sijoittamiselle, vaan ne edellyttävät vaikutusten huolellista arviointia sekä maatalouden toimintaedellytysten turvaamista. Hankkeen valmistelussa on arvioitu aurinkovoimalan vaikutuksia maatalouskäyttöön, maisemaan ja ympäristöön käytettävissä olleiden selvitysten perusteella, ja arvioinnissa on katsottu, ettei hanke estä tai kohtuuttomasti vaikeuta alueen maatalouskäyttöä.

Aurinkovoimalahanketta on tarkasteltu myös sen sijoittumisen, mittakaavan ja toteutustavan näkökulmasta. Hanke ei sisällä pysyvää rakennuskantaa eikä muuta aluetta yhdyskuntarakenteen osaksi, vaan kyseessä on luonteeltaan energiantuotantoon liittyvä, maankäytöllisesti palautuva hanke. Maisemavaikutusten osalta on arvioitu, että hanke ei sijoittumisestaan ja toteutustavastaan johtuen muuta alueen ominaispiirteitä siinä määrin, että sitä olisi pidettävä osayleiskaavan tavoitteiden vastaisena.

Näin ollen kunta on kokonaisarviointin perusteella katsonut, että aurinkovoimalahanke on ollut mahdollista toteuttaa osayleiskaavan MT-alueelle maankäyttö- ja rakennuslain sekä osayleiskaavan määräysten puitteissa suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamis päätöksen kautta, vaikka kaavoituksella olisi ollut mahdollista ohjata hanketta yksityiskohtaisemmin. Se, että hanke poikkeaa tavanomaisesta maatalousmaisemasta, ei yksinään merkitse kaavamääräysten vastaista rakentamista, kun vaikutukset on selvitetty ja arvioitu kokonaisuutena.

Muut valituksissa mainitut asiat:

Valituksissa on tuotu esiin hankkeen vaikutuksia alueen ominaisleimaisuuteen, viihtyisyyteen ja koettuun elinympäristöön. Valittajat ovat kuvanneet aluetta idyllisenä maaseutukylänä ja viitanneet siihen, että alue on pitkällä aikavälillä kokenut muutoksia muun muassa liikenne- ja energiainfrastruktuurin rakentamisen seurauksena. Näiden seikkojen on katsottu valituksissa heikentävän alueen elinvoimaisuutta ja muodostavan taustaa sille, miksi aurinkovoimalahanketta pidetään alueelle sopimattomana.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa lupaharkinnassa ratkaisevia ovat kuitenkin hankkeen vaikutukset niihin seikkoihin, joihin lainsäädäntö velvoittaa viranomaista ottamaan kantaa. Laki ei perusta lupaharkintaa yleisluontoisille tai kokemuksellisille arvioille alueen idyllisyydestä, elinvoimaisuudesta tai aikaisemmista alueellisista muutoksista, elleivät nämä konkretisoidu maankäytöllisesti, ympäristöllisesti tai kaavallisesti merkityksellisiksi vaikutuksiksi. Tässä asiassa hanketta on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n ja 171 §:n mukaisesti sen konkreettisten vaikutusten perusteella, kuten vaikutusten maatalouskäyttöön, alueiden käytön järjestämiseen, maisemaan ja ympäristöön. Valituksissa esitetyt yleiset arviot alueen kehityksestä tai koetusta elinympäristön muutoksesta eivät sellaisenaan ole sellaisia oikeudellisia perusteita, joiden nojalla suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamis päätöstä voitaisiin pitää lainvastaisena.

Lisäksi on todettava, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö on sittemmin muuttunut olennaisesti. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelutarveratkaisu ja siihen liittyvä lupajärjestelmä on poistunut 1.1.2025 voimaan tulleen rakentamislain ja alueidenkäyttölainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Kyseisiä lupamuotoja ei enää sovelleta uusiin hankkeisiin.

Tämä muutos merkitsee sitä, ettei käsillä olevassa asiassa sovellettu menettely ole jatkossa käytettävissä aurinkovoimalahankkeiden toteuttamisessa. Tulevien hankkeiden ohjaus ja toteuttamisedellytysten arviointi tapahtuvat uuden lainsäädännön puitteissa kaavoituksen ja/tai rakentamisluvan kautta. Nyt tehty ratkaisu on siten sidoksissa ajallisesti ja oikeudellisesti aiempaan lainsäädäntötilanteeseen eikä se voi muodostaa käytäntönä tai menettelytapana mallia tuleville hankkeille.

Väärän oikeusohjeen soveltaminen:

Jokelanseudun maaseutuseura ry:n valituksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että päätöksessä sovellettavaksi oikeusohjeeksi on merkitty maankäyttö- ja rakennuslain 172 §, vaikka päätöksessä on arvioitu poikkeamisen edellytyksiä.

Kunta toteaa, että asiassa on tältä osin kyse oikeusohjeen nimeämistä koskevasta virheellisestä pykäläviittauksesta. Päätös on sisällöllisesti perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ään sellaisena kuin se oli voimassa päätöksentekohetkellä, ja päätöksessä on arvioitu kaikki ne seikat, jotka kyseisen säännöksen mukaan on otettava huomioon poikkeamista harkittaessa. Päätöksessä on arvioitu MRL 171 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset:

”Poikkeaminen ei saa:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle,
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista,
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.”

Päätöksen perusteluissa on tarkasteltu, aiheutuuko poikkeamisesta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle taikka johtaisiko ratkaisu vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muihin merkittäviin haitallisiin vaikutuksiin. Näin ollen päätöksessä on tosiasiallisesti sovellettu ja punnittu maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisia poikkeamisen edellytyksiä.

Virheellisellä pykäläviittauksella ei ole ollut vaikutusta asian ratkaisuun eikä se ole johtanut arvioinnin kohdistumiseen väärään säännökseen. Kyse ei siten ole sellaisesta menettely- tai käsittelyvirheestä, joka vaikuttaisi päätöksen lainmukaisuuteen.

Päätöksen perustelujen puutteellisuus:

Valituksessa on esitetty, ettei päätöksen perusteluita ole käsitelty riittävällä tavalla. Kunta toteaa, että päätöksen perusteluita on arvioitava päätöstä kokonaisuutena tarkastellen, ei ainoastaan erillisen otsikon ”Päätöksen perustelut” alla olevan tekstin perusteella.

Päätöksessä on ennen varsinaista perusteluosiota esitetty yksityiskohtainen lähtökohtakuvaus, jossa on käsitelty hankkeen sijaintia, kaavatilannetta, ympäristöä, vaikutuksia sekä asiaan sovellettavia maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä arviointikriteerejä. Tässä osiossa on tuotu esiin ne tosiseikat ja harkintaperusteet, joihin varsinainen ratkaisu perustuu.

Päätöksen perusteluosio kytkeytyy näihin aiemmin esitettyihin seikkoihin eikä kyse ole ollut erillisestä tai irrallisesta perustelujen puutteesta, vaan päätöksen rakenteellisesta tavasta esittää harkinnan kannalta merkitykselliset perusteet. Päätöksestä käy kokonaisuutena selvästi ilmi, mihin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin arvioihin ratkaisu perustuu, ja päätös täyttää tältä osin hallintolain 45 §:ssä asetetut perusteluelvoitteet.

Päätöksessä on arvioitu ne vaikutukset, joita maankäyttö- ja rakennuslain mukaan on pidettävä merkityksellisinä hankkeen ennakkoharkinnan kannalta.