

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selityspyyntö / Enklaavi 1636/2024

Kaupunginhallitus 04.11.2024 § 265
722/10.01.00.00/2023

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on antanut Parkanon kaupungille mahdollisuuden antaa selityksen (1636/2024) liittyen valtionvarainministeriön päätökseen kuntajaon muuttamisesta Ikaalisten ja Parkanon välillä, 14.6.2024, VN/35966/2023. Selitys on mahdollista antaa valtiovarainministeriön lausunnosta ja Ikaalisten kaupungin selityksestä Parkanon kaupungin tekemään muutoksenhakuun valtiovarainministeriön päätöksestä.

Selitys

Sovellettavat säännökset

Käsiteltävässä asiassa on selvää, että Ikaalisten kaupunki vastustaa Parkanon kaupungin esitystä Rukonevan enklaavin siirtämisestä Ikaalisten kunnasta Parkanon kaupunkiin. Tässä tapauksessa enklaavin siirtoa koskeva esitys ratkaistaan kuntarakennelain (1698/2009) 19 §:n 2 momentin perusteella:

Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos:

- 1) muutos on muutosta vastustavan kunnan kannalta vähäinen ottaen huomioon muutoksen vaikutukset kunnan asukasmäärään, maapinta-alaan, kunnallisiin palveluihin, talouteen, elinkeinotoimintaan, yhdyskuntarakenteen kehitykseen tai muihin niihin verrattaviin seikkoihin; tai
- 2) 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta.

Todistustaakasta ja selvitysvastuun jakautumisesta

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että viimeksi mainitussa lainkohdassa säädettyjä päätöksenteon edellytyksiä tuli arvioida Ikaalisten kaupungin kannalta, koska se oli esitystä vastustava kunta. Tämä pitää paikkansa. Valtiovarainministeriö on kuitenkin lausunnossaan unohtanut täysin todistustaakan, tai hallintoprosessissa käytetyn selvitysvastuun ja selvitysvastuun jakautumisen merkityksen.

Todistustaakalla tarkoitetaan sääntöjä ja perusteita, joiden mukaan määräytyy näytön ja muun selvityksen esittämisvastuu oikeudenkäynnissä. Se on totta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei sisälly selvitysvastuun jakautumista selkeästi määrittelevää sääntelyä. Todistustaakalla, eli selvitysvastuulla, on silti merkitystä myös hallintoprosessissa.

Hakijan on esitettävä ainakin vähimmäisselvitys omien vaatimustensa perusteista. Myös muun asianosaisen on esitettävä vastaavanlainen selvitys omista vaatimuksistaan. Valtiovarainministeriö vaikuttaa kuitenkin tulkinneen kuntarakennelain 19 §:n 2 momenttia innovatiivisesti.

Päätöksenteon edellytyksiä ei pelkästään arvioida Ikaalisten kaupungin kannalta, vaan päätöksenteon edellytykset arvioidaan Ikaalisten kaupungin esittämien väitteiden perusteella, riippumatta siitä, pitävätkö väitteet paikkansa vai eivät. Valtiovarainministeriön mielestä Ikaalisten kaupungilla ei ole mitään selvitysvastuuta tai todistustaakkaa.

Enklaavin siirron merkitys Ikaalisten kaupungille

Riita-asioissa on todistustaakan osalta otettu huomioon se, kummalla osapuolella on katsottava olevan paremmat edellytykset esittää näyttöä jostain oikeustositseikasta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan osapuolilla on velvollisuus esittää selvitystä vaatimustensa perusteista totuudenmukaisesti. Lisäksi osapuolten on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla.

Ikaalisten kaupunki ei ole esittänyt mitään selvitystä enklaavin siirron vähäistä suuremmasta merkityksestä, ainoastaan väitteitä, joiden perusteella valtiovarainministeriö on katsonut merkityksen olevan vähäistä suurempi.

Parkanon kaupunki on hakemuksessaan todennut, että Ikaalisten kaupungissa asuu 6 806 ihmistä, ja sen pinta-ala on 843,40 km², josta 92,92 km² on vesistöjä. Parkanon kaupunkiin siirrettäväksi esitetystä Rukonevan enklaavissa ei ole asukkaita ja sen pinta-ala on vain 0,25 prosenttia Ikaalisten kaupungin pinta-alasta. Näiden tietojen, joita Ikaalisten kaupunki ei ole kiistänyt, perusteella Parkanon kaupunki on katsonut oikeuskäytäntöönkin vedoten, että muutos on Ikaalisten kaupungin kannalta vähäinen.

Parkanon kaupungille ei voida asettaa laajempaa selvitysvastuuta esimerkiksi enklaavin siirron vaikutuksesta Ikaalisten kaupungin talouteen. Selvitysvastuu on Ikaalisten kaupungilla, jolla on ollut paremmat edellytykset tuottaa tietoja esimerkiksi enklaavin siirron vähäistä suuremmasta vaikutuksesta Ikaalisten kaupungin taloudelle. Ikaalisten kaupunki ei ole kuitenkaan esittänyt selvitystä tai näyttöä enklaavin siirron vähäistä suuremmasta merkityksestä Ikaalisten kaupungille, koska siirrolla ei ole sille vähäistä suurempaa merkitystä.

Rukonevan enklaavin siirrosta Ikaalisten kaupungista Parkanon kaupunkiin voidaan päättää jo pelkästään tällä perusteella, koska alueen kehittämiseen perustuva enklaavin siirron edellytys on vaihtoehtoinen siirron vähäisen merkityksen kanssa. Rukonevan enklaavin siirrolla on vain vähäinen merkitys Ikaalisten kaupungille, joten hallinto-oikeuden tulee päättää enklaavin siirtämisestä Parkanon kaupunkiin Ikaalisten kaupungin vastustuksesta huolimatta.

Alueen kehittäminen

Kuntarakennelain 19 §:n 2 momentin 2) kohdassa on todettu, että kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta myös silloin, jos alueen kehittäminen edellyttää muutosta eikä muutos merkittävästi heikennä muutosta vastustavan kunnan toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta. Parkanon kaupunki korostaa, että sen näkemyksen mukaan kuntarakennelain 19 §:n 2 momentin 1) kohdan edellytykset enklaavin siirrolle täyttyvät, joten enklaavin siirrosta voidaan päättää jo sillä perusteella.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan kuitenkin todennut, että esitetyllä muutoksella olisi heikentäviä vaikutuksia Ikaalisten kaupungin talouteen erityisesti alueeseen liittyvän, suunnitteilla olevan energiahankkeen vuoksi. Valtiovarainministeriön mukaan, vaikka esitetyn muutoksen taloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia kuntien verotuloihin, ei pystytty energiahankkeen keskeneräisyyden vuoksi vielä tarkasti yksilöimään, voitiin esitetyn muutoksen taloudellisten vaikutusten arvioida olevan Ikaalisten kaupungille vähäistä suurempia.

Ikaalisten kaupunki ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että enklaavin siirrolla olisi sille vähäistä suurempia taloudellisia vaikutuksia, eikä valtiovarainministeriö ole tätä edellyttänyt. Ikaalisten kaupunki ei ole myöskään esittänyt, että energiahankkeen taloudelliset vaikutukset olisivat sille vähäistä suurempia. Tästä huolimatta valtiovarainministeriö on perustellut siirron vähäistä suurempaa taloudellista merkitystä energiahankkeella.

Energiahankkeesta on tehty vasta alustavat selvitykset. Energiahankkeen YVA-ohjelma, joka on suunnitelma siitä, miten ympäristövaikutusten arviointi tehdään, valmistuu mahdollisesti kuulemisten jälkeen vuonna 2025. Tämän jälkeen laaditaan YVA-selostus, jossa on selvitetty energiahankkeen ympäristövaikutukset. Myös YVA-selostuksesta järjestetään kuuleminen.

Ympäristöhallinnon verkkopalvelun mukaan hankkeen vaihtoehdot ovat tuulivoiman osalta seuraavat:

- Vaihtoehto VE0: Hanketta ei toteuteta.
- Vaihtoehto VE1: Hankealueelle rakennetaan enintään 20 uutta tuulivoimalaa.
- Vaihtoehto VE2: Hankealueelle rakennetaan enintään 15 uutta tuulivoimalaa.
- Vaihtoehto VE3: Hankealueelle rakennetaan enintään 8 uutta tuulivoimalaa.

Aurinkovoiman osalta tarkastellaan alustavasti seuraavia vaihtoehtoja:

- Vaihtoehto AVE0: Tuulivoimaloiden lisäksi ei toteuteta aurinkovoimaa.
- Vaihtoehto AVE1: Hankealueelle toteutetaan noin 413 hehtaaria aurinkovoima-alueita.

Energiahankkeen edellyttämä kaavamuutos tulee käsittelyyn aikaisintaan vuosina 2026-2027. Hankkeen rakentamisen valmistelu ja rakennusvaihe kestävät vähintään 2-3 vuotta kaavan hyväksynnän ja lainvoimaistumisen jälkeen. Jos energiahanke toteutuu, niin sen taloudellinen merkitys konkretisoituu mahdollisesti 2030-luvulla. Kuten edellä olevista vaihtoehtoista ilmenee, taloudellista vaikutusta on mahdotonta arvioida, vaikka hanke toteutuisikin.

Valtiovarainministeriö on katsonut, että ”vaikka esitetyn muutoksen taloudellisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia kuntien verotuloihin, ei pystytty energiahankkeen keskeneräisyyden vuoksi vielä tarkasti yksilöimään, voitiin esitetyn muutoksen taloudellisten vaikutusten arvioida olevan Ikaalisten kaupungille vähäistä suurempia”. Mitä ja miten suuria taloudellisia vaikutuksia? Energiahanke voi kuitenkin jäädä myös toteutumatta, ja toteutuessaankin sen laajuus voi jäädä kahdeksaan tuulivoimalaan.

Valtiovarainministeriö väittää, että enklaavin siirrolla olisi heikentäviä vaikutuksia Ikaalisten kaupungin talouteen erityisesti alueeseen liittyvän, suunnitteilla olevan energiahankkeen vuoksi. Mitä ja miten suuria

heikentäviä vaikutuksia? Ikaalisten kaupunki ei ole esittänyt väitteidensä tueksi mitään näyttöä, eikä sitä esitä myöskään valtiovarainministeriö.

Energiahankkeen tämänhetkisestä valmistelutilanteesta antaa totuudenmukaisen kuvan tämän selityksen liitteinä oleva ”Kangaslammin energiahankkeen tuulivoimaosayleiskaava, Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 13.9.2024 (Päivitetty 16.10.2024)” -asiakirja. Em. asiakirjan sivulla 4 olevista kartoista näkyy selvästi, että Ikaalisten alueelle (enklaavin alueelle) sijoittuisi ainoastaan enintään 1-2 tuulivoimalaa. Ikaalisten alueelle ei sijoittuisi lainkaan aurinkovoima-alueita.

On siis selvää, että ns. Rukonevan enklaavin siirto Ikaalisista Parkanolle on Ikaalisten kannalta vähäinen, eikä muutos merkittävästi heikennä Ikaalisten toimintakykyä ja edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai rahoituksesta. Parkanon kaupunki esittää liitteinä olevan osallistumis- ja arviointisuunnitelman näyttönä asiassa. Parkanon tekninen lautakunta on päättänyt kokouksessaan 25.9.2024 § 87 kaavan vireilletulon kuuluttamisesta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) nähtäville panosta. OAS on nähtävillä 30.10.2024 – 5.12.2024.

Liitteet

Selityspyyntö enklaaviasianssa, diaarinumero 1636/03.04.04.10/2024
Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selityspyyntö
Valtiovarainministeriön lausunto
Ikaalisten kaupunginhallituksen ote 30.9.2024
Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) Kangaslammin energiahankkeen tuulivoimaosayleiskaava, 13.9.2024 (päivitetty 16.10.2024)

Valmistelija kaupunginjohtaja Aki Viitasaari

Esittelijä	Kaupunginjohtaja Aki Viitasaari
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa edellä kuvatun selityksen liitteineen vastauksena Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selityspyyntöön 7.10.2024 (Diaarinumero 1636/03.04.04.10/2024)
Käsittely	
Päätös	Hyväksyttiin yksimielisesti.