

Olavi Syrjänen

prof. oikeustieteen tohtori

Helsinki 8.1.2021

Lausunto Pyhtään lentopaikan tilapäisten rakennusten lupa-asiassa

Allekirjoittanut on 24.9.2013 ympäristöministeriön tilauksesta laatinut ministeriölle selvityksen rakennuslainsäädännön uudistamistyötä varten maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien rajapinnoista rakentamisessa. MRL:n ja muiden lakien rajapintatarkastelu tuo esille sen, että MRL:n mukaisella suunnittelulla ja lupajärjestelmällä on vaikutusta sängen monien lakien päätöksentekoon ja toisaalta, että MRL:n mukaisessa toiminnassa on otettava huomioon ja yhteen sovitettava monia ja erilaisia tavoitteita ja vaatimuksia.

Päätettäessä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueiden käytöstä on otettava huomioon nopeasti ja jatkuvasti kasvava määrä sektorisäännöksiä, jotka välittömästi tai välillisesti vaikuttavat MRL:n mukaiseen päätöksentekoon. Tällöin usein MRL:n säännökset yksinään eivät ole riittäviä, vaan edellyttävät monipuolisempaa, hankkeeseen kohdistuvien lakien käsittelyä ja päätösharkintaa. Säännökset voivat olla rinnakkaisia, päällekkäisiä, poissulkevia tai valinnaisia. Vaikeimpia ovat lakien välilliset ja seurausvaikutukset sekä yhteisvaikutukset. Nykyisen MRL:n fyysisen suunnittelun rinnalla sosiaalinen ja toiminnallinen näkökulma on noussut aiempaa tärkeämmäksi.

Rajapintaongelmien lisääntyessä niiden arviointia ja yhteensovittamista on käsitelty useissa ympäristöministeriön seurantaraporteissa. Laajasti näitä ongelmia on käsitelty YM:n raportissa "Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Suomen ympäristö 1/2014". Raportin sivulla 206 lausutaan: "Rakentamista koskee suoraan tai välillisesti useasta eri lainsäädännöstä tulevat vaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää yleisesti, että rakennus on käyttötarkoitustaan vastaava. Tällä yleisellä viittauksella ei kuitenkaan MRL:ssa aseteta rakennusvalvontaviranomaiselle velvollisuutta tutkia rakentamista mahdollisesti muussa lainsäädännössä koskevat vaatimukset ilman erillistä säädettyä valtuutusta. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että rakennusvalvontaviranomainen tarvittaessa ohjaa hakijan kiinnittämään huomiota asian kokonaisuuteen vaikuttaviin seikkoihin ja ottamaan yhteyttä muihin viranomaisiin, mikäli viranomainen havaitsee, että kyseinen seikka ei ole hakijan tiedossa. Käytännössä rakennushankkeeseen ryhtyvä vastaa, että kaikki lainsäädännössä asetetut vaatimukset huomioidaan suunnittelussa ja että kohde vastaa hänen tarkoitustaan."

Rakennuslainsäädännön uudistaminen on edelleen kesken, mutta eduskunta on säätänyt lain eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019). Laki, jossa yhtenä kohteena ovat MRL:n mukaiset päätökset, on tullut voimaan 1.9.2020. Lain perustelut (HE 269/2018) ovat laajat ja antavat selvät perusteet sille, milloin ja miten lupamenettelyjä on yhteensovittettava.

Hallituksen esityksen luvussa "2.4 Nykytilan arviointi, Lupamenettelyjen yhteensovittaminen" on todettu, että ympäristöön vaikuttavan hankkeen käynnistämiseen voi liittyä useita eri ennakoivalvontamenettelyjä. Erilaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen lukumäärä, kesto, sujuvuus ja ennakoitavuus vaikuttavat yrityksille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, hallinnolle aiheutuvaan työmäärään ja kustannuksiin, yleisön osallistumismahdollisuuksiin sekä päätöksenteon laatuun ja läpinäkyvyyteen. Ympäristöllisten lupien lisäksi hankkeen käynnistäminen voi tietysti edellyttää myös muiden hallinnonalojen viranomaisten lupia tai muita päätöksiä.

Ympäristöön vaikuttavan hankkeen käynnistymisen edellytyksenä voi olla, että hankkeelle on myönnetty useaan eri lakiin perustuvia lupia, joiden osalta toimivalta on eri viranomaisilla. Ympäristöllisistä menettelyistä säädetään useissa laeissa, joita on valmisteltu eri aikoina ja eri hallinnonaloilla. Lupaharkinta eri lupien osalta tapahtuu itsenäisesti kussakin toimivaltaisessa viranomaisessa. Kukin viranomainen toimii itsenäisesti eikä mikään viranomainen kanno kokonaisvastuuta hankkeen ennakoivalvontamenettelyistä tai niiden etenemisestä. Menettelyjen moninaisuus ja erillisuus voi olla ongelmallista paitsi lupaa hakeneelle toiminnanharjoittajalle myös muille osallisille tai haitankärsijöille, joita kuullaan samasta hankkeesta useassa menettelyssä moneen eri otteeseen.

Menettelysäännösten erilaisuus voi perustua paitsi niiden säätämiseen eri ajankohtana myös kyseisen lupa-asian luonteeseen ja säänneltävän toiminnan erilaisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset rajautuvat yleensä vain kohteen lähiympäristöön, kun taas rakennuksessa harjoitetun ympäristöpäästöjä aiheuttavan toiminnan vaikutukset voivat levitä laajemmalle.

Nyt kysymyksessä olevassa Pyhtään lentopaikka-asiaassa on sovellettavana kolme lakia: ympäristönsuojelulaki, ilmailulaki ja maankäyttö- ja rakennuslaki, joita kaikkia hankkeessa myös sovelletaan. Tässä tapauksessa lähinnä on kysymys kyseisten lakien päällekkäisistä ja toisiaan täydentävistä vaatimuksista. HAO on aiemmin 6.9.2019 ELY-keskuksen valituksesta kumonnut lentopaikan pysyviä rakennuksia koskevat rakennuslupapäätökset. ELY-keskuksen valitus ja HAO:n päätös ovat perustuneet siihen, että rakennuspaikan ja alueen soveltuvuutta muuhun kuin maa- ja metsätalouskäyttöön, tässä tapauksessa lentoliikenteen alueeksi ei ole selvitetty MRL:n edellyttämällä tavalla. Molempien viranomaisten mielestä hankkeille olisi ollut haettava MRL:n mukainen suunnittelutarveratkaisu. Pyhtään kunta on hakenut valituslupaa ja valittanut päätöksestä, joka on edelleen käsiteltävänä KHO:ssa. ELY-keskus ja HAO ovat jättäneet huomiotta päätöksenteossa keskeisen, nyt lainvoimaisen lentopaikan ympäristölupapäätöksen ja ovat virheellisesti nojautuneet yksinomaan MRL:in säännöksiin.

Nyt ELY-keskus on valittanut ja HAO kumonnut virheellisesti myös tilapäisiä rakennuksia koskevat päätökset. Se, että lentopaikan toteuttaja on päätenyt hakemaan rakennuslupia tilapäisiä rakennuksia varten on osoitus hätätilasta, joka on seurausta pysyviä rakennuksia koskevien päätösten pitkistä viipymisistä. Se uhkaa koko hankkeen toteuttamista, kun ympäristöluvassa ja ilmailulain mukaisessa rakentamisluvassa toiminnan harjoittamiseksi vaadittuja lentokoneiden halleja ei ole voitu rakentaa.

Voidaan olettaa, että lainvoimainen päätös pysyvien rakennusten lupa-asiaassa saadaan viiden vuoden kuluessa, jolloin tilapäisten rakennusten lupa on riittävä ja käy viiden vuoden kuluessa tarpeettomaksi. ELY-keskus ja HAO eivät ole vielä tässä tilapäisten rakennusten lupa-asiaassakaan suostuneet valitus- ja päätöksentekovaiheessa ottamaan huomioon eivätkä yhteensovittamaan tähän tapaukseen kuuluvia muita

lakeja kuin maankäyttö- ja rakennuslakia. Herää kysymys pyrkivätkö ELY-keskus ja HAO puuttamalla tilapäisiin rakennuslupiinkin sillä vahvistamaan kantansa pysymistä pysyvien rakennuslupien asiassa.

ELY-keskus kirjoitti tilapäisten rakennusten rakennuslupien valituksen yhteenvedossa seuraavaa:

"Yksittäisten lupamenettelyjen kautta ollaan ratkaisemassa alueen maankäyttö ilman vuorovaikutusta, ilman vaikutusten arviointia ja tietoa alueen soveltuvuudesta aiottuun käyttöön. Alueen tavoitellun maankäytön ja toiminnan vaikutukset tulee arvioida MRL:n edellyttämällä tavalla mm. Natura 2000 alueeseen ja pohjavesiolosuhteisiin sekä hulevesien hallintaan. Edellä todetun perusteella tilapäinen rakennuslupapäätös on lainvastainen. Tästä johtuen tilapäinen rakennuslupapäätös on kumottava."

Vastaukset esitettyihin puutteisiin löytyvät lainvoimaisesta Pyhtään lentopaikan ympäristölupapäätöksestä.

Lentopaikan ympäristöluvassa on hyvin perusteellisesti käsitelty YSL 27 §:n ja liitteen 1 taulukon 2 kohdan 12 b-kohdan edellyttämät uutta lentopaikkaa koskevat vaatimukset. Lupapäätöksessä on asetettu 31 lupamääräystä. **Ympäristölupakäsittelyssä on arvioitu ja harkittu MRL 16 §:n suunnittelutarveharkintaa laajemmin erityisten toimenpiteiden tarve ja ympäristövaikutukset. Tämän harkinnan täytyy olla riittävää, vaikkei sitä ole tehty nimenomaisesti MRL:n pykäliin vetoamalla. Ei voi olla perusteltua vaatia, että nämä samat asiat selvitettäisiin uudelleen. Silloinhan ne selvitettäisiin myös erillään lentotoiminnasta. Estämällä rakennusten rakentaminen estetään ympäristönsuojelun vuoksi määrättyjen lupamääräysten toteuttaminen rakennuksissa.**

Esimerkiksi ympäristölupapäätöksen lupamääräys 17:n mukaan "Lentopaikan tieltä, kiitoradalta, parkkialueelta ja hallirakennuksilta kertyvät hulevedet eivät saa imeytyä Korkiaharjun I-luokan pohjavesialueelle tai pohjavesialueen kaukosuoja-alueelle. Hulevedet on johdettava imeytymään Korkiaharjun pohjavesialueen ja pohjavesialueen kaukosuoja-alueen ulkopuolelle. Lentokoneiden säilytys- ja tankkauspaikoilta kertyvät hulevedet on johdettava öljynerottimen kautta. Hallirakennuksissa syntyvät jätevedet on johdettava öljynerottimien kautta asianmukaiseen jatkokäsittelyyn. Sosiaalituloissa syntyvät jätevedet on johdettava asianmukaisesti Kymen veden kanssa sovitulla tavalla viemäriverkostoon (YSL 16,17,49,52 §, Itä-Suomen vesioikeuden päätös Korkiaharjun pohjavesialueen suoja-alueen määrittämisestä 23.4.1981)". Lupamääräys 19:n mukaan "Lentokoneiden huoltotoimia saa tehdä vain lentokonehallissa sellaisessa paikassa, jossa huollossa käytettävien ja syntyvien nesteiden pääsy maaperään on estetty (YSL 16,17,49,52 §)". Lupamääräys 21:n mukaan "Kiitotie, tankkauspaikka ja hallirakennukset sekä niiden lähistö tulee tarkastaa säännöllisesti, vähintään kerran viikossa, ja mikäli alueilla havaitaan polttonesteitä, muita kemikaaleja tai muuta ympäristölle haitallista, toimet haitan poistamiseksi tulee aloittaa välittömästi (YSL 16,17,49, 52 §).

Ympäristöluvan perusteluissa lausutaan mm.: "toiminnasta ei ennalta arvioiden aiheudu kyseisellä sijoituspaikalla ja kuvatulla toiminnalla ympäristönsuojelulain 49 §:ssä tai naapuruuksuhdelain 17 §:ssä mainittuja seurauksia eikä toiminnan sijoittamiselle ole kaavallista estettä." Lisäksi lausutaan: "Ilmailulaki on erityislaki, jonka perusteella säädettyjä tätä ympäristölupaa ankarampia määräyksiä on noudatettava. Haettava toiminta on muu lentopaikka kuin lentokenttä. Lupa- ja toimivaltatarkasteluissa muun lentopaikan lupaviranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen."

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 269/2018) on otettu selvä kanta siihen, että **rakennusten sijoittuminen ratkaistaan ympäristöluvalla.** "Lupien yhteensovittamisen piiriin voi lähtökohtaisesti tulla mitä tahansa teollista toimintaa harjoittavia laitoksia ja lupien käsittelyn yhteensovittaminen voi tilanteesta riippuen sopia sekä pienille ja keskisuurille että suurille toiminnanharjoittajille. Luvanhakijan päätökseen valita lupamenettelyjen yhteensovittaminen vaikuttaa todennäköisesti eniten se, miten suurella varmuudella hakija voi luottaa saavansa toiminnalle ympäristöluvan haetulle sijoituspaikalle. Muussa tapauksessa hakijan ei välttämättä kannata ympäristölupahakemusta laatiessaan panostaa toimintaan liittyvien rakennusten yksityiskohtaiseen suunnitteluun ja hakea niille rakennuslupaa ennen kuin toiminnan

sijoittuminen on ympäristöluvalla ratkaistu."

Helsingin ulosottovirasto on suorittamassa Malmin lentokentän toiminnan häätöä. Pyhtään lentopaikan yhtenä tavoitteena on ollut voida toimia osittain Malmin lentokenttää korvaavana lentopaikkana. Se on vielä mahdollista, jos valmiin ja toimivan kiitoradan lisäksi voidaan rakentaa lentotoiminnan tarvitsemat ja ympäristöluvan ja Trafín lentopaikan rakentamisluvan mukaiset hallit. **Edellä olevan johdosta ei voi olla mitään laillista estettä rakennuslupien myöntämiselle.**

Olavi Syrjänen

olavi.syrjanen@taloverkot.fi

puh. 0405042645