

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia: Valituslupahakemus

Hakija:

Pyhtään kunta
Motellikuja 4
49220 Siltakylä

Päätös, johon haetaan muutosta:

Itä-Suomen Hallinto-oikeuden päätös päivämäärällä 18.12.2020 nro:20/0229/3, Diaarinumerot 01488/20/4113 ja 01590/20/4113

Perustelut valituslupahakemukselle:

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

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

Pyhtään kunta esittää, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi luvan valittaa yllä olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Pyhtään kunta katsoo, että ainakin edellä esitetyn hallintolainkäyttölain kohdan 1 edellytykset täyttyvät. Pyhtään kunnan näkemyksen mukaisesti asiassa on laajemmassa mitassa kysymys kolmen lain ympäristönsuojelulain (527/2014), ilmailulain (864/2014) ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) rajapintojen arvioinnista ja niiden asettamien vaatimusten yhteensovittamisesta. Tässä tarkastelussa lentopaikan toteuttamisessa maankäyttö- ja rakennuslaki on rakentamista ohjaava yleislaki ja ympäristönsuojelulaki ja ilmailulaki ovat erityislakeja, joita on noudatettava, koska niiden lakien mukaan on Kotkan ympäristölautakunta myöntänyt ympäristöluvan 21.9.2017 Pyhtään lentopaikan rakentamiseen, minkä ympäristöluvan KHO on päätöksellään 31.12.2020 pysyttänyt. Trafi on myöntänyt lentopaikan rakentamisluvan 2.10.2017 ja lentopaikan pitoluvan vuoden 2019 alkupuolella.

MRL:n mukaisella kaavoituksella ei voida vaikuttaa sellaisiin asioihin, joiden toteutumisen edellytykset riippuvat muusta lainsäädännöstä tai yhteiskunnallisesta päätöksenteosta (HE 101/1998 vp s. 68). Pyhtään lentopaikkaa koskeva päätöksenteko, suunnittelu ja toteutus ovat lentotoimintaa koskevaa erityistä asiantuntemusta vaativia. Niihin eivät maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ja päätöksenteko yksin ole riittäviä. Kysymys on alueidenkäyttöä koskevien säännösten ja ilmailu- ja ympäristönsuojelulainsäädännön rajapintojen yhteensovittamisesta MRL 3 §:n mukaisesti. Säännökset voivat olla päällekkäisiä, rinnakkaisia, poissulkevia tai valinnaisia. Tässä tapauksessa lähinnä on kysymys päällekkäisistä ja toisiaan täydentävistä vaatimuksista.

Tässä tapauksessa Trafin rakentamisluvassa ja ympäristöluvan ehtoissa on annettu useita määräyksiä, jotka osoittavat, että lentopaikalle on tarkoitus ja välttämätöntä rakentaa rakennuksia. Ehdot ja määräykset koskevat rakennusten rakentamista ja niiden käyttöä lentopaikalla. Ympäristöluvassa on määrätty ja määräyksistä voi päätellä minkälaisia rakennuksia lentopaikalle saa ja on tarkoitus rakentaa.

Ilmailulain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan lentopaikkaan kuuluvat myös lentopaikan toiminnan kannalta tarpeelliset rakennukset, rakennelmat ja laitteet. Säännös vastaa EU-komission asetuksen 139/2014 2. artiklan määritelmää, jonka mukaan lentopaikalla tarkoitetaan määriteltyä aluetta, mukaan lukien kaikki rakennukset, laitteet ja varusteet.

Lainvoimaisessa 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 käsitelty ja harkittu MRL 16 §:n suunnittelutarveharkintaa laajemmin erityisten toimenpiteiden tarve ja ympäristövaikutukset. Esimerkiksi 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 §).

Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksen keskeisenä perusteluna katsonut, ettei Pyhtään tekniikkalautakunnan valvontajaoston 10.6.2020 § 22 myöntämää tilapäistä rakennuslupaa olisi voinut myöntää valvontajaoston päätöksen mukaisesti, koska kyseessä ei hallinto-oikeuden tulkinnan mukaisesti ole maankäyttö- ja rakennuslain 176 §:ssä tarkoitettu tilapäinen rakennus. Oikeus on todennut, että koska alueen käyttö lentotoimintaan on tarkoitettu esimerkiksi maakuntakaavassa pysyväisluontoiseksi, valituksenalaisen rakennusluvan mukaista rakennusta ei ole myöskään voitu tarkoittaa tilapäiseksi. Kunta katsoo, että edellä mainitussa perustelussa on ilmeinen virhe.

Kunta on rakennuslupia koskevien päätösten perusteluissa katsonut, että tilapäiset rakennuslupahakemukset täyttävät MRL 176 §:n vaatimukset, kunhan tilapäisten rakennusten rakenteet suunnitellaan siten, että rakennus on purettavissa rakenteita rikkomatta kohtuullisin kustannuksin määräajan kuluttua umpeen. Lisäksi rakennesuunnittelussa on otettava huomioon rakennuksen tarkoitus sekä lujuuden, terveellisuuden, liikenteen ja paloturvallisuuden vaatimukset.

Lentopaikkaan liittyen on keskeneräisiä oikeudellisia käsittelyitä, joten asiasta on kuultu ulkopuolisia asiantuntijoita. Professori Vesa Majamaa on todennut Redstone Aero Oy:n toimeksiannosta seuraavaa:

Määritelmän mukaan tilapäinen rakennus on rakennus, joka sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen on tarkoitettu pysytettäväksi paikoillaan enintään viiden vuoden ajan. Rakennuksen luonnehdintaa koskevien kriteerien pohjalta tapahtuva arviointi on kokonaisarviointia, jossa tietyille yksittäiselle kriteerille ei voida yksin antaa ratkaisevaa merkitystä. Näin on asianlaita erityisesti käyttötarkoitusta koskevan kriteerin kohdalla, joka näyttäisi viittaavan ajalliseen jatkuvuuteen. Painopiste arvioinnissa on rakennuksen rakenne ja arvo. Nämä tekijät ovat merkittäviä erityisesti siinä suhteessa, että niihin liittyvät seikat helpottavat erityisesti viranomaisen päätöksentekoa määräajan kuluttua umpeen: viranomaisen ei tarvitse määräajan päättymisen jälkeen tehtävässä päätöksenteossa kiinnittää huomiota rakennuksen omistajalle aiheutuviin taloudellisiin seikkoihin, vaan viranomainen voi tehdä ratkaisunsa rakennusten osalta niin sanotusti "puhtaalta pöydältä" niiden olosuhteitten ja edellytysten mukaan, jotka silloin vallitsevat.

Allekirjoittaneella (prof. Majamaa) ei ole mahdollisuutta arvioida suunniteltujen kalustosuojien rakennetta ja arvoa tarkemmin; totean ainoastaan, että mikäli kalustosuojia rakennetaan lähinnä rakennuselementeistä ja suojat ovat rakennusmateriaaleja enemmälti tuhoamatta purettavissa ja käytettävissä määräajan jälkeen toisaalla, niin kalustosuojat epäilemättä täyttävät MRL 176 §:ssä rakennukselle asetetun tilapäisyyden vaatimuksen.

Toinen tilapäisen rakennuksen rakennusluvan myöntämiseen liittyvä edellytys koskee rakennuksen maankäytöllistä haitattomuutta. Tämä on kysymys, joka tilapäisten rakennusten kohdalla useimmiten parhaiten selviää kunnanhallitukselta tai kaavoitusviranomaiselta hankittavasta lausunnosta.

Valituskirjelmä:

Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksellä 20/0229/3 kumonnut Pyhtään tekniikkalautakunnan valvontajaoston rakennuslupapäätöksen 10.6.2020 § 22.

Hallinto-oikeus on perustanut päätöksensä ennen kaikkea siihen, että hakemuksen ja päätöksen mukaista rakennusta ei voida pitää MRL:n 173 §:n mukaisena tilapäisenä rakennuksena. Kunta on rakennuslupia koskevien päätösten perusteluissa katsonut, että tilapäiset rakennuslupahakemukset täyttävät MRL 176 §:n vaatimukset, kunhan tilapäisten rakennusten rakenteet suunnitellaan siten, että rakennus on purettavissa rakenteita enemmälti rikkomatta kohtuullisin kustannuksin määräajan kuluttua umpeen. Lisäksi rakennesuunnittelussa on otettava huomioon rakennuksen tarkoitus sekä lujuuden, terveellisuuden, liikenteen ja paloturvallisuuden vaatimukset. Rakennuslupapäätös tehdään pääpiirustusten perusteella, ja rakenteita tarkemmin määrittelevät rakennesuunnitelmat esitetään rakennusprojektin edetessä. Rakennuslupapäätöksessä on edellytetty suunnittelemaan rakenteet siten, että rakennuksen voidaan katsoa olevan tilapäinen. Pääpiirustuksen laatineen hallitoimittajan lausunnon mukaan po. rakennusten rakenteet täyttävät tilapäisyyden määritelmät, ja rakennusten elementit on mahdollista myöhemmin uudelleenkäyttää. Vaikka rakennuslupahakemuksessa olevat piirustukset ovat samat kuin ne ovat olleet pysyvän rakennuslupahakemuksen kohdalla, on kunta nimenomaan rakennesuunnitelmia koskevalla määräyksellä määrännyt, että rakennusten tilapäisyys toteutuu. Myönnetty rakennuslupa ei siis ole sisällöllisesti sama kuin pysyvälle rakennukselle myönnetty. Kun kyseessä on kalustohallin kaltainen rakennus, jonka voi helposti toteuttaa elementtirakenteisena, on kunta katsonut, että rakennusten tilapäisyys todellisuudessa toteutuu myönnetyn rakennusluvan mukaisessa menettelyssä.

Lentopaikkaan liittyen on keskeneräisiä oikeudellisia käsittelyitä, joten asiasta on kuultu ulkopuolisia asiantuntijoita. Professori Vesa Majamaa on todennut Redstone Aero Oy:n toimeksiannosta seuraavaa:

Määritelmän mukaan tilapäinen rakennus on rakennus, joka sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen on tarkoitettu pysyväksi paikoillaan enintään viiden vuoden ajan. Rakennuksen luonnehdintaa koskevien kriteerien pohjalta tapahtuva arviointi on kokonaisarviointia, jossa tietyille yksittäiselle kriteerille ei voida yksin antaa ratkaisevaa merkitystä. Näin on asianlaita erityisesti käyttötarkoitusta koskevan kriteerin kohdalla, joka näyttäisi viittaavan ajalliseen jatkuvuuteen. Painopiste arvioinnissa on rakennuksen rakenne ja arvo. Nämä tekijät ovat merkittäviä erityisesti siinä suhteessa, että niihin liittyvät seikat helpottavat erityisesti viranomaisen päätöksentekoa määräajan kuluttua umpeen: viranomaisen ei tarvitse määräajan päättymisen jälkeen tehtävässä päätöksenteossa kiinnittää huomiota rakennuksen omistajalle aiheutuviin taloudellisiin seikkoihin, vaan viranomainen voi tehdä ratkaisunsa rakennusten osalta niin sanotusti "puhtaalta pöydältä" niiden olosuhteitten ja edellytysten mukaan, jotka silloin vallitsevat.

Allekirjoittaneella (prof. Majamaa) ei ole mahdollisuutta arvioida suunniteltujen kalustosuojien rakennetta ja arvoa tarkemmin; totean ainoastaan, että mikäli kalustosuojia rakennetaan lähinnä rakennuselementeistä ja suojat ovat rakennusmateriaaleja enemmälti tuhoamatta purettavissa ja käytettävissä määräajan jälkeen toisaalla, niin kalustosuojat epäilemättä täyttävät MRL 176 §:ssä rakennukselle asetetun tilapäisyyden vaatimuksen.

Toinen tilapäisen rakennuksen rakennusluvan myöntämiseen liittyvä edellytys koskee rakennuksen maankäytöllistä haitattomuutta. Tämä on kysymys, joka tilapäisten rakennusten kohdalla useimmiten parhaiten selviää kunnanhallitukselta tai kaavoitusviranomaiselta hankittavasta lausunnosta.

Valvontajaoston 10.6.2020 § 22 myöntämällä tilapäisellä rakennusluvalla kunta on pyrkinyt ratkaisemaan tilapäisesti tilanteen, jossa alueen maankäytön suunnitteluun liittyvä tarve on korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä ja toisaalta myös alueen kaavoitus valmisteilla. Alueella on olemassa oleva, luvitettu lentopaikka, jossa voidaan harjoittaa lentotoimintaa. Näin ollen on kohtuutonta, että lentotoiminta- ja sen turvallisuus vaarannetaan pysyväisluontoisen ratkaisun varmistumiseen asti. Kyseessä oleva rakennus on luonteeltaan sellainen, että se voidaan ilman merkittäviä tai pysyviä haittoja tai vaikutuksia purkaa rakennusluvan voimassaolon päättymisen jälkeen.

Toiseksi Itä-Suomen Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että alueen maankäyttö olisi ratkaisematta ja se tulisi ratkaista asemakaavoituksella tai suunnittelutarveratkaisulla. Kuten edellä on todettu, kysymyksessä on kolmen lain: ympäristönsuojelulain (527/2014), ilmailulain (864/2014) ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) rajapintojen arvioinnista ja niiden asettamien vaatimusten yhteensovittamisesta. Tässä tarkastelussa lentopaikan toteuttamisessa maankäyttö- ja rakennuslaki on rakentamista ohjaava yleislaki ja ympäristönsuojelulaki ja ilmailulaki ovat erityislakeja, joita on noudatettava, koska niiden lakien mukaan on Kotkan ympäristölautakunta myöntänyt ympäristöluvan 21.9.2017 Pyhtään lentopaikan rakentamiseen ja Trafi myöntänyt lentopaikan rakentamisluvan 2.10.2017. Korkein hallinto-oikeus on päättänyt 31.12.2020 olla myöntämättä valituslupaa ympäristölupaa koskevassa asiassa, joten lupa on lainvoimainen.

Ilmailulain 79.3 §:n mukaan lentopaikan ja ilmailua palvelevan alueen rakentamisessa ja muuttamisessa on noudatettava, mitä kaavoituksesta, ympäristöluvasta, ympäristövaikutusten arvioinnista, rakentamisesta sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta säädetään. Vaikka säännöksessä viitataan kaavoitukseen, ilmailulaissa ei ole suoraa kytkeä kaavoitukseen, eikä velvoitetta toimimiseen sen mukaisesti. Näin ei ole myöskään ympäristönsuojelulaissa (KHO 2015:12).

Pyhtään lentopaikan aluetta, sillä tapahtuvaa toimintaa ja rakentamista määräävät Kotkan ympäristölautakunnan 21.9.2017 tekemän lentopaikkatoiminnan ympäristöluvan 31 yksityiskohtaista lupamääräystä. Yleisinä määräyksinä toimintaa tulee harjoittaa niin, että siitä ei aiheudu haittaa ympäristölle, pohjavedelle eikä terveydelle. Lisäksi määräykset koskevat toimintaa lentopaikalla, melua, luonnonympäristön suojelua, pohjaveden- ja maaperän suojelua ja ilmansuojelua.

Ympäristöluvan lentopaikalla tapahtuvaa toimintaa koskevan määräyksen mukaan "toiminnanjohtajan on noudatettava mitä Trafi toimivaltaisena viranomaisena määrää lentopaikalle hyväksyttävistä ilma-alustyypeistä, nousu- ja laskureiteistä sekä muista lentopaikan toimintaan liittyvistä rajoituksista. Lisäksi toiminnanharjoittajan on noudatettava mitä Trafi tai muu toimivaltainen viranomainen määrää ilmatilan käytöstä".

Lupamääräyksissä on myös annettu erityisiä määräyksiä kiitoradan asfaltoinnissa ja muissa rakennustoissa pohjavesialueen kaukosuoja-alueen huomioimisesta ja erityisesti hulevesien johtamisesta. Vielä on määrätty kiitotien, tankkauspaikan ja hallirakennusten sekä niiden lähistön säännöllisestä tarkastamisesta.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on YSL 20 §:n (527/2014) mukaan periaatteena, että:

1) menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (varovaisuus- ja huolellisuusperiaate);

2) noudatetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä (ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate).

Lentopaikan rakentamiseen on saatava ilmailulain (864/2014) 79 §:n mukaan liikenteen turvallisuusviraston rakennuslupa. Myös sellaisille muutoksille, joilla saattaa olla vaikutuksia

lentoturvallisuuteen tai merkittäviä vaikutuksia maisemakuvaan, on hankittava lupa. Lentoasema ja lentotoiminta on järjestettävä niin, että melua syntyy mahdollisimman vähän. Toisaalta alueiden käyttöä lentoaseman läheisyydessä suunniteltaessa on vältettävä asutuksen sijoittamista liian lähelle lentomelualuetta.

Ilmailulain 2 §:n mukaan lentopaikalla tarkoitetaan määriteltyä aluetta, joka sijaitsee maalla tai vedessä taikka maalla olevalla kiinteällä tai merellä olevalla kiinteällä tai kelluvalla rakennelmalla ja jota on tarkoitus käyttää kokonaan tai osittain ilma-aluksen saapumista, lähtemistä ja maassa tai vedessä liikkumista varten. Lentopaikka sisältää kyseisen alueen kaikki rakennukset, laitteet ja varusteet, vesialueilla liikennealueeseen liittyvät laituri- tai muut rantautumispaikat, pelastustiestön ja ne suoja-, esterajoitus- tai muut alueet, joita lentopaikan ylläpito, käyttö ja turvalvonta edellyttävät.

Lentopaikan rakentamislupa on ilmailulain 81 §:n mukaan myönnettävä, jos lentopaikka, ilmaisualue palveleva alue sekä sen rakennukset, rakennelmat ja laitteet täyttävät lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden edellyttämät vaatimukset ja lentopaikalle on myönnetty ympäristölupa. Ilmailulain 87 §:n mukaisesti lentopaikan rakennukselle, rakennelmalle tai laitteelle on saatava TAFIN hyväksyntä ennen kuin se otetaan käyttöön rakentamisen tai muutoksen jälkeen. Kuitenkaan MRL 126 §:n mukaista toimenpidelupaa ei tarvita lentopaikka-alueen eikä lentoturvallisuuden ja lentoliikenteen säännöllisyyden kannalta välttämättömien suojarakennelmien rakentamiseen. Myöskään MRL 128 §:n mukaista maisematyölupaa ei tarvita.

Trafille tehtyyn ilmailulain 79 §:n mukaiseen lupahakemukseen oli liitetty asemapiirros, joka sisältää karttatiedot lentopaikan sijainnista, kiitotiestä, estetilanteesta ja maaliikennejärjestelyistä. Siten Trafin päätöksessä on määritelty lentopaikan alue, jolle valituksenalaiset rakennukset on päätöksessä osoitettu.

Trafin rakentamislupapäätökseen on liitetty seuraavat ehdot:

1. Jos lentopaikkaa ei ole rakennettu 2.10.2022 mennessä, lupa raukeaa.
2. Ennen lentopaikan käyttöönottoa lentotoimintaan, lentopaikan pitäjän tulee hakea lupaa lentopaikan pitoon siten, kuin siitä on ilmailulain 84 §:ssä ja ilmailumääräyksessä AGA M1-1 kohdassa 2 määrätty, sekä pyytää Liikenteen turvallisuusvirastoa suorittamaan lentopaikan käyttöönottotarkastus.
3. Lentopaikan rakentamisessa tulee huomioida mitä ympäristöluvassa 21.9.2017, on rakentamiselta edellytetty.

Pyhtään kunnan kanta:

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös on virheellinen ja sisältää jopa varsin epäloogiselta kuulostavan oletuksen siitä, että alueelle pysyvästi suunnitellun lentotoiminnan ja tilapäisten rakennuslupien myöntämisen (epäselvän tilanteen ratkaisemisen ajaksi) välillä olisi suora yhteys.

Kunta katsoo, että tilapäisiä rakennuslupia koskevat hakemukset täyttävät MRL 176 §:n vaatimukset, kunhan po. rakennusten rakenteet suunnitellaan siten, että rakennus on purettavissa rakenteita rikkomatta kohtuullisin kustannuksin määräajan kuluttua umpeen. Lisäksi rakennesuunnittelussa on otettava huomioon rakennuksen tarkoitus sekä lujuuden, terveellisuuden, liikenteen ja paloturvallisuuden vaatimukset. Rakennuslupapäätös tehdään pääpiirustusten perusteella, ja rakenteita tarkemmin määrittelevät rakennesuunnitelmat esitetään rakennusprojektin edetessä. Rakennuslupapäätöksessä on edellytetty suunnittelemaan rakenteet siten, että rakennuksen voidaan katsoa olevan tilapäinen. Pääpiirustuksen laatieneen hallitointijärjestelmän lausunnon mukaan po. rakennusten rakenteet täyttävät tilapäisyyden määritelmät, ja rakennusten elementit on mahdollista myöhemmin uudelleenkäyttää. Vaikka rakennuslupahakemuksessa olevat piirustukset ovat samat kuin ne ovat olleet pysyvän rakennuslupahakemuksen kohdalla, on kunta nimenomaan rakennesuunnitelmia koskevalla määräyksellä määrännyt, että rakennusten tilapäisyys toteutuu. Myönnetty rakennuslupa ei siis ole sisällöllisesti sama kuin pysyvälle rakennukselle myönnetty. Kun kyseessä on kalustohallin kaltainen

rakennus, jonka voi helposti toteuttaa elementtirakenteisena, on kunta katsonut, että rakennusten tilapäisyys todellisuudessa toteutuu myönnetyn rakennusluvun mukaisessa menettelyssä.

Myönnetyt tilapäiset rakennusluvut liittyvät lentopaikan rakentamiseen ilmailulain nojalla myönnetyn lentopaikan rakentamisluvan mukaiselle alueelle em. kirkonkylän osayleiskaavan mukaisesti (Trafik 2.10.2017, TRAFI/129492/05.00.14.00/2017). Rakentamisluvassa on otettu huomioon Kotkan ympäristölautakunnan myöntämä ympäristölupa. Ympäristöluvalla on ratkaistu hankkeen ympäristövaikutukset ja myös sen yhteydessä on suoritettu laaja kuuleminen. Lupamenettelyssä ja kuulemisessa on noudatettu MRL 176 §:ssä viitatuilla tavalla MRL 173 §:ssä säädettyä menettelyä. Kunta katsoo, että tilapäisiä rakennuslupia koskevassa lupamenettelyssä ja kuulemisessa on noudatettu MRL 176 §:ssä tarkoitettulla tavalla MRL 173 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

Kaavoituksella ei voida vaikuttaa sellaisiin asioihin, joiden toteutumisen edellytykset riippuvat muusta lainsäädännöstä tai yhteiskunnallisesta päätöksenteosta (HE 101/1998 vp s. 68). Pyhtään lentopaikkaa koskeva päätöksenteko, suunnittelu ja toteutus ovat lentotoimintaa koskevaa erityistä asiantuntemusta vaativia. Niihin eivät maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ja päätöksenteko yksin ole riittäviä. Kysymys on alueidenkäyttöä koskevien säännösten ja ilmailu- ja ympäristönsuojelulainsäädännön rajapintojen yhteensovittamisesta MRL 3 §:n mukaisesti. Säännökset voivat olla päällekkäisiä, rinnakkaisia, poissulkevia tai valinnaisia. Tässä tapauksessa lähinnä on kysymys päällekkäisistä ja toisiaan täydentävistä vaatimuksista.

Arvioitaessa rakennuslupapäätöksen laillisuutta on todettava, että pelkästään MRL:n vaatimusten mukaisesti hyväksytty ja toteutettava kohde ei täytä rakentamiselle muussa lainsäädännössä ja luvissa (IlmailuL ja YSL) asetettuja vaatimuksia, ellei näitä erityisvaatimuksia ole otettu huomioon. Rakennushanketta koskevat myös erilaiset vaatimukset ja sen toteuttaminen edellyttää muitakin kuin MRL:n mukaisia lupia.

Tästä esimerkiksi Traficom lausunnossaan 27.9.2018 lausuu seuraavaa:

"Ilmailulain 87 §:ssä on säädetty lentopaikalle sijoitettavien rakennusten, rakennelmien ja laitteiden hyväksymisestä käyttöön ilmailuviranomaisen toimesta.

Lentopaikalle yleensä sijoitetaan erilaisia rakennuksia, rakennelmia ja laitteita, jotka palvelevat lentopaikan toimintoja. Tällaiselle rakennukselle, rakennelmalle tai laitteelle tulee saada Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyntä ennen kuin se otetaan rakentamisen jälkeen käyttöön. Hyväksyntä on myös myönnettävä, jos rakennukset, rakennelmat ja laitteet täyttävät lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden edellyttämät vaatimukset. Liikenteen turvallisuusviraston hyväksyntää ei kuitenkaan vaadita, jos rakennus, rakennelma tai laite taikka muutos ei vaikuta lentoturvallisuuteen eikä haittaa liikenteen sujuvuutta.

Kyseisestä säädöksestä ilmenee, että tietyt rakennukset ja rakennelmat ovat normaali osa lentopaikkaa, ja niillä on oma merkityksensä lentotoiminnan harjoittamisen kannalta. Tällaisia rakennuksia ovat muun muassa hakemuksessa tarkoitettut kalustosuojat, joita tarvitaan muun muassa ilma-alusten säilyttämiseen ja niiden huoltotoimintaan. Lentopaikalla on käytössä myös kalustoa, jota tarvitaan lentopaikan maa-alueiden kunnossapitoon, esimerkiksi lumenpoisto. Kyseiset koneet ja laitteet tarvitsevat omat säilytystilansa."

Hallinto- oikeuden ratkaisussa katsotaan, ettei kunnalla ole lopullista kantaa maankäytön muutokselle. Kunta on tukenut lentopaikkahanketta johdonmukaisesti. Valtuusto on hyväksynyt alueen osayleiskaavan, jonka keskeinen osa lentopaikan alue on. Pyhtään kunnanhallitus on jo 7.8.2017 ympäristölupahakemuskäsittelyssä päättänyt puoltaa ympäristöluvan myöntämistä lentopaikkahakemukselle. Pyhtään kunnanhallitus ja valtuuston puheenjohtajisto ovat 3.12.2018 antaneet lentopaikkahanketta ja sen merkitystä tukevan lausunnon maakuntakaavoitukseen liittyen. Lausunnossa todetaan mm., että kunnanhallituksen tahtotila on edistää Pyhtään lentopaikkahanketta. Pyhtään kunnanhallitus haluaa tällä kannanotolla osoittaa, että se uskoo seudun tulevaisuuteen: "Toivomme, että lentopaikkahankkeen myötä koko maakuntaan avautuu vielä uusia mahdollisuuksia liiketoiminnan, osaamisen kehittämisen

ja työllisyyden näkökulmasta." Ilmailun edistäminen ja lentokentän kehittäminen on myös yksi Pyhtään kunnanvaltuuston hyväksymän kunnan strategian painopisteistä. Linjaukset huomioiden ei voida todeta, etteikö kunta olisi ottanut kantaa tai ilmaissut tahtotilaansa alueen maankäytön muutokselle.

Pyhtään kunnan tekniikkalautakunnan valvontajaosto on 13.12.2017 § 37 myöntänyt rakennusluvan lentopaikka-alueelle kahdelle kalustosuojana toimivalle varastorakennukselle 1068 ja 612 kerrosm2. Päätös on lainvoimainen (KHO 1.10.2018 taltio 4446).

Valituksenalaisella rakennuslupapäätöksellä on myönnetty tilapäinen rakennuslupa kolmelle lentopaikan kiitotiehen välittömästi liittyvien ja lentopaikan toteuttamiseksi välttämättömien kalustosuojien rakentamiseen. Rakennuslupa on myönnetty Trafín myöntämän lentopaikan rakentamisluvan ja Kotkan ympäristölautakunnan myöntämän lentopaikkatoiminnan ympäristöluvan mukaisen lentopaikan alueelle. Rakennuslupa on Trafín rakennusluvan ja Kotkan ympäristölautakunnan ympäristöluvan mukaisia. Trafín päätöksen mukaan lentopaikka voidaan toteuttaa esitettyjen tietojen perusteella täyttämään lentoturvallisuuden ja liikenteen sujuvuuden sekä ympäristönsuojelulain edellyttämät vaatimukset. Trafín luvan ehtojen mukaan lentopaikan rakentamisessa tulee huomioida mitä ympäristöluvassa on rakentamiselta edellytetty. Näin on valituksenalaisessa rakennusluvassa tehty.

Lupapäätöksillä on muodostunut rakennuspaikka, joka täyttää MRL 116 §:n mukaiset rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset ja myös kaikki MRL 136 §:n edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella, vaikka nyt kyseessä olevissa päätöksessä onkin kyse MRL:n mukaisista tilapäisistä rakennusluvista. Kun rakennusluvassa on kysymys lentotoiminnan tarvitsemista kalustosuojista, MRL:n tavoitteet ja suunnitelmat ovat olleet rakennusluvassa riittävästi ohjeena. Ympäristöluvan tehtävänä ei olekaan toiminnan kieltäminen vaan ennakkollisen viranomaisvalvonnan mahdollistaminen.

Ympäristölupa on antanut konkreettisen, yksityiskohtaisen ratkaisun ympäristöön puuttumiseksi. Ympäristölupaa käsiteltäessä on suoritettu laaja kuuleminen. Lautakunta on tutkinut 32 muistutusta ja useita lausuntoja. Ympäristölautakunnan ympäristölupapäätöksestä ja Trafín päätöksestä on valitusoikeus. Maankäytön suunnittelujärjestelmä ja vaatimustaso on rakennettu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tässä tapauksessa on ryhdyttävä sellaisiin suunnittelutoimenpiteisiin, joita lentokentän käyttö nyt ja tulevaisuudessa edellyttää.

Ympäristölupapäätöksessä todetaan, että "haettava toiminta on muu lentopaikka kuin lentokenttä. Lupa- ja toimivaltarajatarkastelussa muun lentopaikan lupaviranomainen on kunnan ympäristönsuojeluviranomainen." Ympäristölupapäätöksessä todetaan vielä, että ilmailulaki on erityislaki, jonka perusteella säädettyjä tätä ympäristölupaa ankarampia määräyksiä on noudatettava. Kun rakentamisen edellytykset on arvioitu Trafín rakentamisluvan ja ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä niiden säännösten edellyttämällä tavalla ja rakennuksille on myönnetty MRL:n mukainen rakennustekninen lupa, tässä tapauksessa erillisen MRL:n suunnittelutarveratkaisun vaatiminen ja tekeminen olisi ollut tarpeetonta ja samojen asioiden käsittelemistä toiseen kertaan.

Pyhtään kunnanvaltuusto on 27.04.2020 § 14 hyväksynyt Kirkonkylän osayleiskaavan siten, että kaavoituksella tarkastellaan myös lentopaikan alueen maankäyttö, toiminta, vaikutukset ympäristöön sekä yhteisvaikutukset kirkonkylän osayleiskaavaan. Koska tilapäisten rakennuslupien myöntäminen kolmelle kalustohallille ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; vaikeuta luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista, vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista eikä johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoinkaan aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, myös MRL 171.2 §:ssä asetetut vaatimukset täyttyvät. Alueen maankäyttö on ratkaistu riittäväällä tavalla eivätkä po. tilapäiset rakennusluvut vaadi poikkeamiskäsittelyä.

Luvan myöntämisen ja toiminnan aloittamisen mahdollistaa Kotkan ympäristölautakunnan ympäristölupa. Kuten asiantuntijamme prof. Olavi Syrjäsen lausunnosta ilmenee eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (764/2019) perusteluissa (HE 269/2018 4. Vaikutusten arviointi, 4.1. Yleistä) todetaan, että rakennusten ja muun toiminnan sijoittuminen ratkaistaan ympäristöluvalla.

Yhteenvedona Pyhtään kunta toteaa rakennuspaikan täyttävän MRL:n §116:ssa sekä kunnan rakennusjärjestyksessä rakennuspaikkaa koskevat määräykset ja päätöksentekohetkellä MRL §176 mukaiset rakennusluvan myöntämisen edellytykset ovat täyttyneet. Luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettu huomioon samalle alueelle muissa lainsäädännöissä myönnettyt luvat ja todettu suunnitellun rakentamisen olevan välttämätöntä lupaehtojen täyttämiseksi ja ratkaisevan lentotoimintaan liittyvät turvallisuuskulmat pysyvien rakennuslupien ollessa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä.

Kunta on myös havainnut lento- ja sen tukitoiminnan tuomat mahdollisuudet kehittää aluetta ja käynnistänyt tulevaisuuden suunnittelutarvetta ratkaistakseen maankäytön suunnittelun alueen kokonaisuutta ajatellen. Kunnan näkemyksen mukaan myönnetty rakennusluvat ovat sekä osayleiskaavaratkaisun mukaista, että pinta- alaltaan ja vaikutuksiltaan vähäisiä, jolloin erilliseen suunnittelutarpeen arviointiin ei ole päätöksentekohetkellä ollut tarvetta. Koska kunta kuitenkin on ottanut ja ottaa kantaa kyseisen kiinteistön rakentamiseen rakennusluvalla säily viranomaisella päätösvalta toiminnan nykyisessä laajuudessa tapahtuvaan rakentamiseen.

Kunta toteaa, että Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä on mahdollisesti oletettu hankkeella olevan jo tässä vaiheessa todellisuutta suurempi vaikutus. Rakennusluvat on myönnetty tilanteessa, jossa lentotoiminta on voimassa olevien aiheeseen liittyvien erityislupien mukaista ja rakennusluvat näin ollen liittyvät nimenomaisesti tälle toiminnalle välttämättömiin lentoturvallisuuseikkoihin, eikä kyse ole alueellisesti tai maakunnallisesti merkittävästä toiminnan laajentamisesta, joka vaatisi erityistä maankäytön suunnittelua olemassa olevaan tilanteeseen nähden.

Pyhtään kunnan vaatimukset asiassa:

Pyhtään kunta esittää kohteliaimmin korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että se kumoaa Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen 20/0229/3 ja hyväksyy Pyhtään tekniikkalautakunnan valvontajaoston päätöksen 10.6.2020 § 22 mukaiset rakennusluvat.

Pyhtäällä 15.1.2021

Jouni Eho
kunnanjohtaja

Janne Kaulio
tekninen johtaja

Liitteet:

- Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 20/0228/3
- Ympäristölupa
- Lentopaikan rakentamislupa
- Lentopaikan pitolupa
- ELY-keskuksen lausunto YVA:a koskien