

20.12.2024

Dnro 1506/03.04.04.04.16/2023

Asia Suunnittelutarveratkaisua koskeva valitus

Valittaja Hailuodon kunta

Päätös, josta valitetaan

Hailuodon kunnan viranomaislautakunta 14.9.2023 § 5

Tekninen johtaja on päätöksellään 3.7.2023 (§ 13) hyväksynyt Hailuodon kunnan suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen meriteatterin ja sen oheisrakenteiden rakentamiseksi Hailuodon kunnassa sijaitsevalle Kniivilän tilalle (kiinteistötunnus 72-401-73-38).

Viranomaislautakunta on valituksen kohteena olevalla päätöksellään, siltä osin kuin asiassa on nyt kysymys, oikaisuvaatimusten johdosta kumonnut teknisen johtajan päätöksen ja hylännyt Hailuodon kunnan hakemuksen. Päätöksen perustelujen mukaan hanke aiheuttaa meluhaittaa, haittaa ihmisten liikkumiselle, kotirauhan häirintää ja kulttuuriperinnön tuhoutumista. Lisäksi autojen pysäköinti on vaikeasti hallittavissa.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksen kohteena oleva päätös on kumottava.

Valittaja on esittänyt vaatimuksensa tueksi muun muassa, että viranomaislautakunta ei ole ottanut huomioon hanketta puoltavia viranomaislausuntoja. Valittaja on täydentänyt suunnitelmia viranomaislausuntojen pohjalta ja laatinut vastineen asiassa esitettyihin lausuntoihin ja mielipiteisiin. Oikaisuvaatimuksen hyväksymiselle ei ole ollut perusteita, koska asiassa annetut viranomaislausunnot kumoavat oikaisuvaatimuksissa esitetyt väitteet, suurin osa väitteistä on huomioitu jo suunnitelmissa tai ne ratkaistaan myöhemmissä lupamenettelyissä. Viranomaislautakunta ei ole perustellut päätöstään maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaisilla suunnittelutarveratkaisun myöntämisen erityisillä edellytyksillä. Lautakunnan päätöksessä ei ole myöskään esitetty selvitystä sen tueksi, että rakennushankkeesta aiheutuisi

meluhaittaa, haittaa ihmisten liikkumiselle, kotirauhan häirintää, kulttuuriperinnön tuhoutumista tai vaikeasti hallittavaa autojen pysäköintiä.

Kuntaa on kohdeltava luvanhakijana yhdenvertaisesti muiden luvanhakijoiden kanssa. Suunnittelutarveratkaisusta päätettäessä on otettava huomioon, että kaavoituksella ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa tai rajoitusta maanomistajalle tai tämän maankäytölle.

Asian käsittely ja selvittäminen

Viranomaislautakunta on antamassaan lausunnossa vaatinut valituksen hylkäämistä. Lausunnossa on todettu muun ohella, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin edellytykset eivät täyty muun ohella liikenneväylien toteuttamisen, maisemallisen sopivuuden ja erityisten luonnon- ja kulttuuriympäristön arvojen osalta. Lisäksi suunnittelutarveratkaisusta ei ole ollut omaa erillistä ilmoitusta Hailuodon kuntatiedotteessa, minkä vuoksi osa kuntalaisista ei mahdollisesti ole voinut esittää mielipidettään hankkeesta.

Hailuodon kunta on antanut vastaselityksen ja toimittanut lisäselvitystä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus tutkii asian maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 momentin huomioon ottaen valitusosoituksessa viitatus kunnallisvalituksen sijaan hallintovalituksena.

Hallinto-oikeus kumoo valituksen kohteena olevan päätöksen ja palauttaa asian viranomaislautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Kysymyksenasettelu

Asiassa on valituksen johdosta ratkaistava, onko viranomaislautakunta voinut esittämillään perusteilla kumota teknisen johtajan päätöksen ja hylätä luvanhakijan suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen. Asian ratkaisemiseksi on erityisesti arvioitava sitä, onko päätöstä perusteltu riittävästi ja onko lupaharkinta kokonaisuudessaan ollut riittävää.

Rakennushankkeesta saatu selvitys

Rakennushankkeessa on kysymys noin 500 henkilölle mitoitettun teatteriarenakatoksen ja katsomo-näyttämörakenteiden, muiden katosrakenteiden, varastotilojen sekä wc-, kioski- ja sosiaalitilojen rakentamisesta Hailuodon kunnassa sijaitsevilla Kniivilän tilalle. Areenakatoksen ja muiden katosrakenteiden pinta-ala on noin 1 225 neliometriä ja muiden rakennusten kerrosala noin 640 neliometriä.

Hanke on tarkoitus toteuttaa Kniivilän kotiseutumuseon yhteyteen, ja aluetta käytettäisiin yhtenä kokonaisuutena museoalueen kanssa. Alue sijaitsee Hailuodon kirkonkylän länsiosassa Marjaniementien ja Pölläntien välissä. Alueen pohjoisreunalla on jalankulku- ja pyörätie.

Alueella ei ole voimassa asemakaavaa. Alueella voimassa olevassa Hailuodon strategisessa yleiskaavassa 2030 rakennuspaikka on osoitettu osin virkistysalueeksi (V) ja osin museorakennusten alueeksi (YM) sekä mahdollisesti vähäiseltä osin asuntoalueeksi (A). Hailuodon saari on luokiteltu valtakunnallisesti arvokkaaksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi (RKY) ja valtakunnallisesti arvokkaaksi maisema-alueeksi. Rakennuspaikka kuuluu myös arvokkaaseen kylämaisemaan Kirkonkylän raitti ja viljelykset.

Hakemuksen liitteenä toimitetun suunnittelutarveratkaisua varten laaditun selvityksen *Selvitys alueesta ja vaikutusten arviointi* (Sweco Finland Oy, 29.3.2023) mukaan hanketta voidaan pitää yleiskaavan käyttötarkoituksen mukaisena virkistystoimintana. Alue ei ole yhdyskuntarakenteen laajenemisaluetta, mutta se sijaitsee keskeisellä paikalla Hailuodon kirkonkylällä. Alue on hyvin asukkaiden ja matkailijoiden saavutettavissa. Yleiskaavassa täydennysrakentaminen on osoitettu A-alueille. Yleiskaavan täydennysrakennuksen mahdollistavilla A-alueilla pihojen avautumissuunta on pois päin suunnitellusta teatterikatoksesta, mikä vähentää toiminnan melu- ja visuaalisia vaikutuksia A-alueille. Etäisyys muihin häiriintyviin kohteisiin, kuten kouluun, kirkkoon ja hautausmaahan, on noin 800 metriä, mitä voidaan pitää riittävänä. Hankkeen ei ole arvioitu aiheuttavan haittaa kaavoitukselle tai aiheuttavan haitallista yhdyskuntakehitystä.

Edellä mainitusta selvityksestä ilmenee myös, että Kniivilän kotiseutumuseon päärakennus pihapiireineen sijoittuu Marjaniementien pohjoispuolelle. Marjaniementien eteläpuolelle on koottu latoja, aittoja ja muita talousrakennuksia, jotka eivät ole perinteisillä paikoilla. Alueella oleva tervahauta säilyy sellaisenaan. Katsomokatos on melko suuri verrattuna lähiympäristön rakennuskantaan. Kniivilän museon pihapiiristä ja Marjaniementieltä katsottuna katosrakennelmat peittyvät maantien varren säilytettävän puuston ja museon aittojen, latojen ja ison kalustovajan taakse, joten vaikutus tärkeimmistä suunnista ei ole huomattava. Rakennushankkeen vaatimat huoltotilat on mahdollista rakentaa massoittelultaan ja väreiltään museoalueen rakennustapaan sovittaen, ja ne toimivat näköesteinä kesäteatterin suuntaan. Rakennukset ja bussien kääntöpaikka vaikuttavat lähinnä Pölläntien maisemaan, mutta toisaalta tällä alueella ympäristössä on laajalti metsää ja korkeahko dyyni, jotka yhdessä apurakennusten kanssa peittävät huomattavalta osin teatterikatosrakennelmaa kauempaa katsottuna. Telttakatsomon kate puretaan talveksi, mikä vähentää maiseman muutosta talviaikana. Alueen eteläosassa oleva metsittynyt dyyni säilytetään. Hankkeella ei ennakoida olevan merkittäviä vaikutuksia maisema- ja luontoarvoihin.

Selvityksessä on edelleen todettu, että rakennushanke edellyttää puuston kaatamista ja kolmen museotoimintaan kuuluvan ladon siirtämistä. Alueen sisäosa muuttuu metsästä rakennetuksi alueeksi. Marjaniementien ja Pölläntien puolelle jätetään suojaavaa reunapuustoa. Alueella kulkeminen tulee

lisääntymään, ja liikenne tapahtumien yhteydessä kasvaa. Nykytilanteeseen verrattuna suuret liikennemäärät esitysten alkamisen ja päättymisen yhteydessä voivat aiheuttaa lyhytaikaista meluhaittaa ja ruuhkauttaa Hailuodon lauttaliikennettä. Kokonaisuutena meluhaittaa ja liikenteen hättävaiikutuksia ei voida pitää merkittävinä. Rakennuspaikalle on valmis tie- ja pyörätieyhteys sekä liittymät Marjaniementien kautta Laurilantien liittymästä ja Pölläntien kautta. Liittymät ja saattoliikenteen kääntöpaikka edellyttävät kunnostamista ja liittymislupien uudistamista. Pysäköinnin osalta on varauduttu siihen, että osa yleisöstä saapuu jalan tai pyörällä ja loput puoliksi henkilöautoilla ja linja-autoilla. Asemapiirroksessa ilmenee, että alueelle on suunniteltu 62 autopaikkaa ja 80 polkupyöräpaikkaa. Lisäksi asemapiirroksessa on esitetty Marjaniementien pohjoispuolelle museon pysäköintiä varten 29 autopaikkaa ja kesäteatterin henkilökunnan pysäköintiä varten kahdeksan autopaikkaa.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) suunnittelutarveratkaisuhakemuksesta antaman lausunnon mukaan sillä ei ole ollut lausuttavaa asiassa vaikutuksiltaan valtakunnallisten ja merkittävien maakunnallisten kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvien asioiden osalta. ELY-keskus on pitänyt esitettyjen liittymien parantamista hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon ELY-keskuksen esittämät seikat turvallisesta Marjaniementien ylityksestä ja Pölläntien linja-autojen saattoliikenteen / huoltotien liittymästä. Suunnitelma mahdollistaa osaltaan museoalueen pysäköinnin ongelmien ratkaisun. ELY-keskus on pitänyt tärkeänä, että metsäinen dyyni Pölläntien puolella on huomioitu suunnittelussa. Lausuntoon laaditun vastineen mukaan ELY-keskuksen liikenteen järjestämisestä esittämät seikat on otettu huomioon asemapiirroksessa.

Pohjois-Pohjanmaan museon suunnittelutarveratkaisuhakemuksesta antaman lausunnon mukaan museo ei näe rakennetun kulttuuriympäristön tai maiseman kannalta estettä suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle, mikäli museon lausunnossaan esittämät seikat otetaan huomioon. Lausunnossa on todettu muun ohella, että verkkoaittojen ja venekatoksen tulisi olla vierekkäin siirron jälkeen, Kniivilän pihapiirin ja parkkipaikan välissä olisi hyvä olla umpinainen metsä ja teatterirakennuksen olisi hyvä olla samansuuntainen muiden tien samalla puolella olevien rakennusten kanssa. Lausuntoon laaditun vastineen mukaan verkkoaitoille ja venekatokselle on yhdessä museon kanssa katsottu sopiva paikka, Kniivilän pihapiirin ja parkkipaikan väliin jää umpinaista metsää ja teatterirakennusten sijoittelua on muutettu lausunnon perusteella.

Oikeudellinen arviointi

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitettulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden

käytön muulle järjestämiselle;

2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja

3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Hallinto-oikeus toteaa, että suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytysten arvioiminen on oikeusharkintaa, mikä tarkoittaa sitä, että lupaharkinnan ja päätöksen asiassa tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädettyjen edellytysten arviointiin. Lupaharkintaa ei voida perustaa muihin syihin, ja lupa on myönnettävä, mikäli luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Viranomaislautakunta on perustellut päätöstään sillä, että rakennushanke aiheuttaa meluhaittaa ja haittaa ihmisten liikkumiselle sekä häiritsee kotirauhaa ja tuhoaa kulttuuriperintöä. Lisäksi päätöstä on perusteltu sillä, että autojen pysäköinti on vaikeasti hallittavissa. Lautakunta on edelleen hallinto-oikeudelle esittänyt, että suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle ei ole ollut edellytyksiä liikenneväylien toteuttamisen, maisemallisen sopivuuden ja erityisten luonnon- ja kulttuuriympäristön arvojen osalta. Lautakunta on pitänyt myös suunnittelutarveratkaisuhakemuksesta tiedottamista puutteellisena.

Hallinto-oikeus toteaa, että suunnitellun rakennushankkeen vaikutuksia on selvitetty hakemuksen liitteenä toimitetulla selvityksellä ja vaikutusten arvioinnilla. Rakennushankkeen vaikutuksia on edelleen arvioitu lausuntojen ja mielipiteiden johdosta laaditussa vastineessa. Lisäksi rakennushankkeen liikenne-, maisema- ja kulttuuriperintövaikutuksiin on otettu kantaa muun ohella ELY-keskuksen ja Pohjois-Pohjanmaan museon lausunnoissa.

Hallinto-oikeus toteaa edelleen, että viranomaislautakunnan päätöksen perusteluista eivät ilmene ne selvitykset ja seikat, joiden perusteella viranomaislautakunta on katsonut, että rakennushanke vastoin suunnittelutarveratkaisun perusteeksi laadittuja vaikutusarviointeja ja asiassa annettuja viranomaislausuntoja vaikeuttaa kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä tai aiheuttaa pysäköinnin osalta haittaa alueiden käytön muulle järjestämiselle. Viranomaislautakunta ei ole liioin oikeudenkäynnin aikana tuonut esille tarkempia perusteita edellä mainituista seikoista, eikä sen valituksen johdosta antamasta lausunnosta käy ilmi, mihin seikkoihin ja selvityksiin viranomaislautakunnan valituksen johdosta antamassa lausunnossa esittämät perusteet suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytysten puuttumisesta liikenneväylien toteuttamisen, maisemallisen sopivuuden ja luonnonarvojen osalta perustuvat. Asiassa ei siten voida varmistua siitä, että viranomaislautakunnan suorittama lupaharkinta ja viranomaislautakunnan päätös olisivat perustuneet suunnittelutarveratkaisulle maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädettyjen edellytysten asianmukaiseen arviointiin.

Siltä osin kuin viranomaislautakunta on valituksen kohteena olevan päätöksensä perusteluissa vedonnut teatteritoiminnasta aiheutuviin

meluvaikutuksiin ja teatterissa vierailijoiden aiheuttamiin häiriöihin Kniivilän tilan ympäristössä, hallinto-oikeus toteaa, että nämä vaikutukset selvitetään ja arvioidaan sekä haittojen rajoittamiseksi tarvittavat määräykset annetaan toiminnan mahdollisesti vaatimassa ympäristöluvassa. Hankkeen mahdollinen ympäristöluvan tarve ja se, aiheutuuko toiminnasta mahdollisesti eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusä, ratkaistaan säädetyssä järjestyksessä erikseen. Mainitut seikat eivät siten tule ratkaistavaksi suunnittelutarveratkaisua koskevalla päätöksellä, eikä hylkäävää lopputulosta ole voitu perustella näillä seikoilla.

Siltä osin kuin viranomaislautakunnan valituksen johdosta antamassa lausunnossa on esitetty, että suunnittelutarveratkaisuhakemuksesta tiedottaminen on ollut puutteellista, hallinto-oikeus toteaa, että hakemuksesta tiedottamiseen sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 6 momentin mukaisesti soveltuvien osien saman lain poikkeamismenettelyä koskevia säännöksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain 173 §:n 1 ja 2 momentin hakemuksesta tiedottamista koskevien säännösten sisältö huomioon ottaen suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen käsitteleminen ei ole edellyttänyt hakemuksesta tiedottamista kunnan tiedotuslehdessä. Myöskään tämä peruste ei siten voi olla kielteisen suunnittelutarveratkaisun perusteena.

Hallinto-oikeus katsoo, että viranomaislautakunnan suorittama lupaharkinta ja lautakunnan päätöksen perustelut ovat edeltä ilmenevällä tavalla puutteellisia ja osin virheellisiä. Viranomaislautakunta ei ole voinut kumota teknisen johtajan päätöstä ja hylätä suunnittelutarveratkaisuhakemusta esittämillään perusteilla. Koska viranomaislautakunnan menettely on ollut virheellistä ja lupaharkinta puutteellista, valituksen kohteena oleva päätös on kumottava ja asia on palautettava viranomaislautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Tämä päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen antopäivä näkyy päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valituslupan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Valituslupa, julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Renne Pulkkinen, Anni Kontturi ja Markus Haho.

Esittelevä jäsen

Markus Haho

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Hailuodon kunnanhallitus, asiointipalvelun kautta, tavallinen sähköinen tiedoksianto
	Oikeudenkäyntimaksu maksutta
Jäljennös maksutta	Hailuodon viranomaislautakunta, sähköpostitse asiakirjoineen Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, sähköpostitse
Tiedoksi tilastollista seuranta varten	Ympäristöministeriö

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Osoite: PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU

Puhelin: 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841

Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>