

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (9)  
30.12.2008  
Taltionumero  
3508  
Diaarinumero  
318/1/08

**Asia** Maisematyölupaa koskeva valitus

**Valittajat** ja hänen valituskirjelmästä ilmenevät 16 asiakumppaniaan

**Päätös, josta valitetaan**

Turun hallinto-oikeuden päätös 31.12.2007 n:o 07/0422/1

**Asian aikaisempi käsittely**

*Rauman ympäristölautakunta* on 9.11.2006 tekemällään päätöksellä myöntänyt Rauman Satamalle maisematyöluvan kallioaineksen louhimiseksi ja vesialueen täyttämiseksi rakennuspaikalla, joka muodostuu kiinteistön 684-402-2-5 määräalasta ja kiinteistöstä 684-2-9906-0.

*Rauman ympäristölautakunta* on 5.12.2006 §:n 50 kohdalla tekemällään päätöksellä hallintolain 50 §:n nojalla poistanut edellä mainitun päätöksensä ja ratkaissut asian uudelleen. Lautakunta on myöntänyt maisematyöluvan.

*Turun hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt ja hänen asiakumppaniensa valituksen ympäristölautakunnan päätöksestä. Hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa, siltä osin kuiryt on kysymys, lausunut seuraavaa:

*Satamajohtajan toimivalta*

Kuntalain mukaan kunnallisen liikelaitoksen johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei johtosäännössä toisin määrätä. Rauman Sataman johtosäännössä ei ole määräyksiä satamajohtajan

oikeudesta käyttää sataman hallituksen puhevaltaa. Johtosäännön mukaan Rauman Sataman hallintoalueeseen kuuluvat ne sataman maa- ja vesialueet, jotka kaupunginvaltuusto vahvistaa satamajärjestyksen mukaiseksi satama-alueeksi. Sataman hallituksen ratkaisultaan kuuluu päättää kaupungin puhevallan käyttämisestä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

Maisematyölupahakemuksen on 2.1.2006 allekirjoittanut Rauman Sataman satamajohtaja. Sataman hallitus ei ole erikseen tehnyt päätöstä maisematyöluvan hakemisesta. Sataman hallitus on kuitenkin 18.1.2006 kokouksessaan hyväksynyt sataman yleissuunnitelman 2015 jatkosuunnittelun pohjaksi ja antanut vastauksensa lupahakemuksen johdosta tehtyihin huomautuksiin. Lisäksi Sataman hallitus on valitusten johdosta antamassaan lausunnossa todennut erilaisten lupien hakemisen osalta normaalina käytäntönä olleen, että satamajohtaja hakee luvat ja todennut satamajohtajan olleen oikeutettu hakemaan maisematyölupaa. Asiassa ei siten ole epäselvyyttä siitä, etteikö satamajohtajan toimilla ole ollut Sataman hallituksen hyväksyntää. Satamajohtajalla on ollut toimivalta hakemuksen tekemiseen.

#### *Naapureiden kuuleminen*

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on, jollei hankkeen vireille tulosta ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta, annettava rakennuslupahakemuksesta tieto naapureille ja varattava heille vähintään seitsemän päivää huomautuksen tekemiseen. Jos kuultavia naapureita on enemmän kuin kymmenen, ilmoitus hakemuksesta katsotaan annetuksi naapureille tiedoksi, kun hakemuksesta on ilmoitettu sillä tavoin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Mainitut säännökset rakennuslupamenettelystä koskevat soveltuvin osin myös maisematyölupamenettelyä.

Ilmoitus maisematyölupahakemuksen vireilletulosta on ollut kaupungin julkisten kuulutusten ilmoitustaululla 23.1.-6.2.2006 ja julkaistu 22.1.2006 ilmestyneessä Länsi-Suomi -lehdessä. Ilmoituksen mukaan naapureiden on tullut esittää hakemuksesta huomautuksensa viimeistään 6.2.2006. Julkaiseminen on suoritettu Rauman kaupunginvaltuuston

28.2.2005 hyväksymän kaupungin ilmoitusten tiedoksisaattamista koskevan päätöksen mukaisesti ja naapureille on siten lain edellyttämällä tavalla annettu tieto hakemuksesta.

#### *Asian selvittäminen ja päätöksen sisältö*

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Sataman laajennushankkeesta on aiemmin tehty ympäristövaikutusten arviointi, joka on ollut lautakunnan käytettävissä. Nyt kysymyksessä oleva hanke on laajempi kuin ympäristövaikutusten arvioinnin pohjana ollut suunnitelma. Lounais-Suomen ympäristökeskus on kuitenkin lausunnoissaan 16.6.2006 ja 15.9.2006 käsitellyt hankkeen ympäristövaikutuksia ja katsonut, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ole ollut tarpeen käynnistää uudelleen. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen lisäksi Museoviraston rakennushistorian osasto ja meriargeologian yksikkö sekä asemakaava-arkkitehti ovat antaneet lausuntonsa hankkeesta. Hankkeen vaikutukset on siten riittävästi selvitetty ennen asian ratkaisemista.

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi muun muassa päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Ympäristölautakunnan maisematyöluvapäätöksessä viitataan perustelujen osalta pöytäkirjan liitteeseen. Päätöstä ei kuitenkaan voida pitää tällä perusteella taikka muutoinkaan epäselvänä tai puutteellisena.

#### *Hanke ja maisematyöluvan myöntämisen edellytykset*

Maisematyöluvaa on haettu hankkeelle, joka käsittää Ulko-Petäjäksen pohjoisosan tasaamisen satamakentäksi kalliota louhimalla sekä vesialueelle louhe- ja ruoppausmassoilla täyttämällä muodostettavan satamakentän.

Maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa asemakaava-alueella. Maisematyöluva on myönnettävä, jollei toimenpide vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen taikka turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Maisematyöluva-asiassa ratkaistaan, ovatko maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt luvan myöntämisen edellytykset olemassa, ja lupa on myönnettävä mikäli edellytykset täyttyvät. Lupaa on voitu hakea ja

lupa-asia ratkaista riippumatta siitä, että hankkeeseen liittyvien muiden lupa-asioiden käsittely on ollut kesken. Lupa-asian ratkaiseminen ei ole edellyttänyt myöskään päätöstä hankkeen rahoituksesta taikka päätöstä hankkeen toteuttamisesta hakemuksen mukaisena. Maisematyöluvalla ei myöskään ratkaista sitä, toteutetaanko hakemuksen mukainen hanke, eikä sataman kehittämistä koskevilla valtuuston aiemmilla linjauksilla ole vaikutusta ympäristölautakunnan toimivaltaan lupaa-asiaa ratkaistaessa.

Alueella on voimassa asemakaava, joka on hyväksytty valtuustossa 28.6.2004. Kaava on lainvoimainen, eikä kaavan laatimiseen liittyvillä valitusperusteilla siten ole merkitystä maisematyölupa-asiaa ratkaistaessa. Maisematyöluvan kohteena olevat osat Ulko-Petäjäksestä ja sen edustan vesialueesta ovat asemakaavan satama-alue (LS1). Alueelle saa sijoittaa satamatoimintaan liittyviä rakennuksia ja laitteita, sekä erikseen osoitetulle alueelle myös matkailuun liittyvää rakentamista. Rakennusten yhteenlaskettu pohjapinta-ala on enintään 60 prosenttia koko satama-alueesta. Satama-alueelta vuokrattavat alat saa kuitenkin käyttää kokonaan rakentamiseen. Satama-alueen tarvitsemat autopaikat on sijoitettava alueen sisälle. Alue on lisäksi varustettu merkinnällä ek, joka merkitsee, että alueella on noudatettava asemakaavan liitteenä olevia rakentamistapaohjeita. Rakentamistapaohjeiden suosituksiin liittyy kartakuvaan piirretty maisemaraja, jonka pohjoispuolelle tulevat rakenteet ja maiseman muutokset vaikuttavat Fåfångan näkymiin. Tämä raja tulisi ottaa huomioon sataman rakentamisessa.

Kysymyksessä oleva hanke on alueella voimassa olevan asemakaavan mukainen eikä se siten haittaa alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Louhimalla tasattava kenttäalue sijaitsee kokonaisuudessaan edellä mainitun maisemarajan eteläpuolella. Vesialueen täytön maisemavaikutusta on pyritty vähentämään alueen Fåfångan puoleiseen laitaan tulevalla suojaviherkaistalla. Louhittava ja täytettävä alue sijoittuvat sataman käytössä jo olevan alueen yhteyteen. Asemakaavan sisältö sekä olemassa olevan satama-alueen läheisyys ja maisemavaikutukset huomioon ottaen hanke ei, sen maisemaa muuttavasta vaikutuksesta huolimatta, turmele kaupunki- taikka maisemakuvaa. Oikeudelliset edellytykset maisematyöluvan myöntämiselle ovat olemassa.

Kun otetaan huomioon, että louhittava alue tasataan kenttäalueeksi, sekä täytettävän alueen laitaan tuleva suojaviherkaista, on lupa voitu myöntää liittämättä siihen enempiä määräyksiä maisemahaittojen ehkäisemisestä ja erillistä maisemointisuunnitelmaa edellyttämättä. Ympäristölautakunnan päätöstä ei ole muullakaan perusteella syytä muuttaa.

*Sovelletut oikeusohjeet*

Kuntalaki 64 §, 87c § ja 87d §

Hallintolaki 31 § 1 mom. ja 44 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki 128 § 1 mom., 130 § 2 mom., 132 § ja 140 § 1 mom.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 65 § ja 103 §

**Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*ja hänen asiakumppaninsa* ovat valituksessaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus kumoo Turun hallinto-oikeuden ja Rauman ympäristölautakunnan päätökset ja hylkää Rauman Sataman maisematyölupaa koskevan hakemuksen. Hallinto-oikeudessa on virheellisesti katsottu, että satamajohtaja olisi ollut toimivaltainen tekemään maisematyölupahakemuksen, että hankkeen vaikutukset olisi riittävästi selvitetty ennen asian ratkaisemista ja että hanke ei turmelisi kaupunki- ja maisemakuvaa sekä että lupa olisi voitu myöntää riippumatta siitä, onko se valtuuston sataman kehittämistä koskevien päätösten mukainen tai onko valtuusto tehnyt hankkeesta toteuttamispäätöksen.

*ja hänen asiakumppaninsa* ovat valituksensa perusteluissa uudistaneet aiemmin lausumansa sekä esittäneet muun ohella, että hallinto-oikeus on virheellisesti tukeutunut hakemuksen jättämisen jälkeen voimaan tulleeseen kuntalain uuteen 10 a lukuun. Uusia liikelaitoksia koskevia säännöksiä ei muutoinkaan automaattisesti sovelleta ennen kuntalain muutosta perustettuihin kunnallisiin liikelaitoksiin, vaan valtuuston on kunkin laitoksen osalta erikseen tehtävä päätös.

Satamajohtajan toimivaltaa ei voida perustaa siihen, että satamalautakunta on myöhemmin tullut tietoiseksi vireillä olevasta lupahakemuksesta. Hanke edellyttää kokonsa ja vaikutustensa (investoinnin suuruus ja toiminnan oleellinen muuttaminen) takia liikelaitossopimuksen mukaan valtuuston päätöstä. Tällaista päätöstä ei ole tehty, eikä sataman hallitukseen siten olisi voinut tehdä maisematyölupahakemusta.

Hallinto-oikeuden viittaamaa asemakaavan rakentamistapaohjeissa olevaa rakentamistapaohjetta ei voida pitää sellaisena, että yksin sen perusteella voitaisiin katsoa, ettei maisema turmellu. Rakennustapaohjeen suosittaman maisemarajan noudattaminen ei myöskään millään tavoin

ilmene päätöksestä. Asemakaavan laatimisen yhteydessä ei ole tehty ympäristövaikutusten arviointia tai muutakaan kattavaa selvitystä, johon maisemaraja perustuisi. Suositusluonteisuus korostaa lisäksi sitä, että maisemavaikutusten todellisen arvioinnin on tarkoitettu tapahtuvan vasta, kun konkreettinen hankesuunnitelma on esillä.

Johtopäätös, jonka mukaan maisematyölupahakemuksen tarkoittaman hankkeen ympäristövaikutukset olisi riittävästi arvioitu, on niin ikään virheellinen. Ulko-Petäjäksi kallioalueen louhinta ei ole kuulunut 1990-luvulla tehdyssä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tutkittuihin vaihtoehtoihin, eikä myöskään vesialueen täyden maisemallisia tai muita ympäristövaikutuksia ole kattavasti selvitetty. Kallioalue on hakemuksessa mielletty vain maa-aineksen lähteeksi ilman, että louhimisen ympäristövaikutuksiin olisi kiinnitetty huomiota.

Uudessa marraskuussa 2007 käynnistyneessä YVA-selvityksessä on vaihtoehtoina neljä laajentumissuunnitelmaa. Niin sanottuun 0-vaihtoehtoon on virheellisesti merkitty kuuluvaksi myös Ulko-Petäjäksi maisematyölupahakemuksessa tarkoitettu laajennusalue, vaikka vaihtoehtoon tulisi kuvastaa jo olemassa olevaa satama-aluetta. Nykyisen toiminta-alueen arviointi laajennusvaihtoehtojen rinnalla ei toteudu, jos 0-vaihtoehtoonkin sisältyy merkittävä laajennus verrattuna nykytilanteeseen. YVA-arvioinnissa tulee tutkia erilaiset ratkaisuvaihtoehdot lähtien tämän hetken todellisesta tilanteesta, mukaan lukien nyt kysymyksessä oleva kallioiden louhinta ja vesialueen täyttö. Tässä yhteydessä saatava tieto on otettava huomioon maisematyölupa-asiaa ratkaistaessa. Muutoin Ulko-Petäjäksi tulee eräänlainen väliinputoaja, jota ei ole maisematyölupahakemuksen ajoituksen vuoksi arvioitu uudessa eikä vanhassa YVA-arvioinnissa. Uuden YVA-menettelyn havainnekuvista voidaan todeta, että hakija ei ole mieltänyt nyt kysymyksessä olevaan lupapäätökseen sisältyvää velvoitetta laajennusalueen suojavihervyöhykkeestä. Hallinto-oikeuden maisemallisesti riittävänä pitämä viherkaistale on joissakin vaihtoehtoissa lähes olematon.

Maisematyölupapäätöksestä ei selkeästi ilmene, minkälaisena työ lupapäätöksen mukaan voidaan toteuttaa. Päätöksessä ei myöskään selkeästi velvoiteta pidättäytymään töiden aloittamisesta, kunnes lupaasiat on lainvoimaisesti ratkaistu. Maisematyölupa edellyttää vesiluvassa annettujen määräysten noudattamista. Kun näiden määräysten sisältö ja vaikutus rakentamiseen selviävät vasta myöhemmin, tulee määräysten olemassaolo asettaa koko maisematyöluvan täytäntöönpanon ehdoksi.

Vaatus siitä, että kaupunginvaltuuston päätöksen tulee edeltää lupapäätöstä, liittyy kunnallisen päätöksenteon selkeyteen. Valtuustolla on oikeus ja velvollisuus tehdä perusteellinen hankearviointi ennen kuin kaupungin muut elimet myöntävät lupia, joiden toteuttaminen aiheuttaisi peruuttamattomia muutoksia ja riskejä.

*Rauman ympäristölautakunta* on selityksessään esittänyt valituksen hylkäämistä.

*Rauman Satama* on selityksessään esittänyt valituksen hylkäämistä sekä vaatinut, että ja hänen asiakumppaninsa velvoitetaan korvaamaan Rauman Sataman oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

ja hänen asiakumppaninsa ovat vastaselityksessään uudistaneet aiemmin lausumansa sekä esittäneet Rauman Sataman oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen hylkäämistä.

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian ja hylkää valituksen. Turun hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Rauman Sataman oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

#### *Perustelut*

1. Kuntalain 10 a luvun (519/2007) säännökset kunnallisesta liikelaitoksesta eivät tule sovellettaviksi valituksessa tarkoitetun toimivaltakysymyksen arvioinnissa, koska mainitun luvun säännökset ovat voimaantulosäännöksen mukaisesti tulleet voimaan 15 päivänä toukokuuta 2007 eli vasta hakemuksen vireille tulon jälkeen.

Kun kuitenkin muutoin otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät asian käsittelyn vaiheet, Rauman Sataman hallituksen on katsottava hyväksyneen satamajohtajan toimet asiassa. Sillä, olisiko hakemuksen tekeminen edellyttänyt Rauman Sataman hallituksen nimenomaista päätöstä tai onko satamajohtaja yksin voinut allekirjoittaa maisematyölupaa koskevan hakemuksen, ei tässä tilanteessa ole merkitystä. Maisematyölupahakemuksen yhteydessä eivät myöskään tule arvioitaviksi sataman laajentamista tarkoittavan kokonaishankkeen vaikutukset.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei valituksessa esitettyjen näkökohtien johdosta ole perusteita.

2. Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Rauman Satamalle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Esa Aalto

Ilkka Pere

Tuula Pynnä (t)

Anne E. Niemi

Hannu Ranta

Asian esittelijä,  
oikeussihteeri Petteri Leppikorpi