

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN PÄÄTÖS YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN SOVELTAMISESTA

Keskon kauppakeskus

1.7.1998 (Dnro 1/59/98)

HANKKEESTA VASTAAVA

Kesko Oyj

HANKKEEN KUVAUS

Hanke

Hanke käsittää Kesko Oyj:n Oulun kaupungin Äimäraution kaupunginosan korttelin 4 tontilla 2 olevan supermarketin saneeraamisen ja lisärakentamisen uudeksi hypermarket -liikerakennukseksi. Nykyisen supermarketin myyntiala on 5 413 m², josta elintarvikkeiden myyntialaa on 2 630 m². Tontilla on myös raskastavaravarasto, jonka pinta-ala on 3 269 m². Tämän saneerauksen ja toteutettavan lisärakentamisen (7 609 m²) jälkeen uuden hypermarket -liikerakennuksen kokonaiskerrosala olisi 16 169 m².

Liikennesuunnitelmien mukaan liikenteen on arvioitu lisääntyvän noin kaksinkertaiseksi. Hankkeeseen kuuluu myös tarvittavien autopaikkojen rakentaminen. Laskennallinen autopaikkojen määrä yllä esitetylle kerrosalalle merkitsisi 808 autopaikkaa.

Sijainti ja kaavatilanne

Rakennuspaikka sijaitsee noin 2,5 km Oulun keskustasta etelään maaliskuun 18 päivänä 1993 vahvistetun yleiskaavan mukaisella yksityisten palvelujen ja hallinnon alueella, jota ei ole tarkoitettu kauppakeskusten rakentamiseen (PK-1). Maaliskuun 17 päivänä 1987 vahvistetussa asemakaavassa alue on osoitettu teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi (T), jolle sallitusta kerrosalasta 45 % saadaan käyttää liike- ja toimistotiloja varten.

Hankkeen liittyminen muihin vireillä oleviin hankkeisiin

Alle 1 km:n etäisyydellä Keskon hypermarket -hankkeesta on vireillä Osuuskauppa Arinan saneeraus- ja laajennushanke 16 555 kerrosneliömetrin suuruiseksi kauppakeskukseksi. Hanke sijaitsee asemakaavassa osoitetulla teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueella (T). Kaava kieltää päivittäistavaroiden myynnin alueella. Hanke on saanut kaavan mukaisen lisärakennusluvan ja Osuuskauppa Arina on hakenut poikkeusluvalla muutosta käyttötarkoitukseen. Valitus kielteisestä poikkeuslupapäätöksestä on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Keskon hankkeen kanssa kauppakeskushankkeiden myyntipinta-ala olisi yhteensä 32 724 kerrosneliömetriä.

YHTEYSVIRANOMAISEN ESITYS

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus esittää kirjeessään 6.4.1998 (Dnro 1/59/98),

että ympäristöministeriö päättäisi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta Oulun kaupungissa sijaitsevan Kesko Oyj:n kauppakeskuksen laajentamis- ja rakentamishankkeeseen.

Ympäristökeskuksen mielestä kyseessä on ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu hankkeen olennainen muutos, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristökeskus katsoo, että hankkeen aiheuttamat merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset kohdistuvat yhdyskuntarakenteeseen ja painottuvat lisäksi sosiaalisiin vaikutuksiin, erityisesti keskustan asukkaiden oloihin ja muihin toimintoihin. Hankkeella on myös liittymäkohtia eräisiin muihin suunniteltuihin kauppakeskushankkeisiin erityisesti yhdyskuntarakenteen kannalta.

KUULEMINEN

Ympäristöministeriö on pyytänyt Kesko Oyj:n sekä Oulun kaupungin lausunnot ympäristökeskuksen esityksen johdosta.

Kesko Oyj viittaa lausunnossaan 8.6.1998 professori Kari Kuusiniemeltä pyytämäänsä lausuntoon ja toteaa, että hanke ei ole YVAL:n 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu hanke, joka aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Lisäksi Kesko Oyj vetoaa siihen, että hanke on rakennuslain (370/1958) sekä voimassa olevan ympäristöministeriön vuonna 1987 vahvistaman asemakaavan mukainen.

Oulun kaupunki toteaa 4.6.1998 päivätyssä lausunnossaan, että ympäristövaikutusten arviointi on perusteltua erityisesti eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen. Kaupunki toteaa, että Kesko Oyj:n ja Osuusliike Arinan suunnittelemat kauppakeskukset sijaitsevat teollisuusalueella samalla suunnalla kaupunkia ja ovat kooltaan suuria. Ne sijoittuvat alueille, joille yleiskaava ei salli kauppakeskuksen rakentamista.

ASIAN MUU KÄSITTELY

Oulun kaupungin rakennuslautakunta on päätöksellään 18.3.1998 § 53 myöntänyt Kesko Oyj:lle rakennusluvan uudeksi hypermarket -liikerakennukseksi. Päätöksessä todetaan, että rakennuslautakunnan käsityksen mukaan hanke ei tarvitse YVAL:n mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Alueellinen ympäristökeskus on valittanut rakennuslautakunnan päätöksestä.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN PÄÄTÖS ARVIOINTIMENETTELYN SOVELTAMISESTA

Kauppakeskuksen laajentaminen edellä esitetyllä tavalla tarkoittaa toteutetun hankkeen olennaista muutosta. Hanke lisäisi liikenteen määrää alueella. Samalla kaupunkiseudun palvelurakenne muuttuisi ja kaupunkikeskustan elinvoimaisuus heikkenisi. Hankkeella on siten todennäköisesti merkittäviä haitallisia YVAL:n 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja välittömiä ja välillisiä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen sekä ihmisten elinoloihin.

Ympäristöministeriö katsoo, että kyseessä on YVAL:n 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu toteutetun hankkeen olennainen muutos, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen YVAA:n 5 §:ssä lueteltujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Ympäristöministeriö päättää edellä esitetyn perusteella, että Kesko Oyj:n kauppakeskuksen laajentamis- ja rakentamishankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Tiedot hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin on esitettävä tarpeellisessa määrin YVAA:n 10 §:n mukaisesti hankkeen arviointiohjelmassa.

PERUSTELUT

Hankkeen määrittely

YVAL:lla ja YVAA:lla on pantu täytäntöön Euroopan yhteisön neuvoston direktiivi (85/337/ETY) eräiden yksityisten ja julkisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. Direktiivin 4 artiklan mukaan arviointia sovelletaan aina direktiivin liitteessä I mainittuihin luokkiin kuuluviin hankkeisiin, tai tällaisen hankkeen muutokseen, sekä direktiivin liitteessä II mainittuihin luokkiin kuuluviin hankkeisiin tai tällaisen hankkeen muutokseen, jos jäsenvaltiot toteavat niiden laadun sitä vaativan. Jäsenvaltion on turvattava se, että arviointi jätetään suorittamatta vain sillä perusteella, että hankkeen tai sen muutoksen vaikutukset eivät ole todennäköisesti merkittäviä ja haitallisia. Direktiivin ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen vahvistaman käytännön mukaan jäsenvaltio ei voi ennalta sulkea pois mitään hanketyyppejä soveltamisen piiristä. EY:n tuomioistuin ottaa tähän kantaa muun muassa ennakkoratkaisussaan C-72/95.

YVAL:ssa direktiivin edellä mainitut velvoitteet on pantu täytäntöön säätämällä viranomaisen harkinnasta sekä harkintaa ohjaavista kriteereistä (YVAL 4 § 2 mom. ja 6 §). Nämä kriteerit tarkentuivat hallituksen esityksen (HE 319/1993) eduskuntakäsittelyn aikana, jolloin eduskunta edellytti, että ympäristövaikutusten todennäköistä merkittävyyttä arvioitaessa olisi otettava huomioon myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset.

Todennäköisesti merkittävät haitalliset ympäristövaikutukset

Nyt suunniteltavan hypermarket -liikerakennuksen välittömät ja välilliset keskeiset ympäristövaikutukset kohdistuvat yhdyskuntarakenteeseen sekä ihmisten elinoloihin.

Oulun kaupunki on vuonna 1993 vahvistamassa yleiskaavassa osoittanut alueet (PK) mahdolliselle kauppakeskusten rakentamiselle. Tavoitteena on ollut sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksiköt siten, että niiden saavutettavuus asuntoalueilta on hyvä eikä kaupunkikeskustan elinvoimaisuus ole niiden vuoksi uhattuna.

Kaupan suuryksiköiden sijoittumista selvitettiin myöhemmin mm. vuonna 1996, jolloin eri sijoitusvaihtoehtoja vertailtiin mm. ympäristö- ja sosiaalisia vaikutuksia arvioimalla. Työn tulosten pohjalta Oulun kaupunginvaltuusto totesi parhaaksi ratkaisun, jossa uusien suurmyymälöiden rakentaminen painottuisi kaupungin pohjoisosiin. Äimärautio on kaupungin eteläosassa. Selvitys osoitti kauppakeskusten sijoittamisella olevan huomattavaa vaikutusta sekä yhdyskunnan toiminnalliseen rakenteeseen että palvelujen saavutettavuuteen.

Kaupan suuryksiköiden vaikutukset ovat sekä välittömiä, kuten esimerkiksi liikennemäärät tai kulkumuotojakautumat, että välillisiä, kuten esimerkiksi lähipalvelujen heikkeneminen. Välilliset vaikutukset voivat johtaa muun muassa

väestöryhmien eriarvoistumiseen, kotipalvelujen tarpeen lisääntymiseen sekä yksityisauton varassa toimivan kaupunkialueen osuuden kasvamiseen. Oulun kaupunkirakenne on suunnitelmallisesti kehittynyt periaatteella, jonka mukaan asuinalueet mitoitetaan ja sijoitetaan siten, että lähipalvelut voidaan turvata. On todennäköistä, että Kesko Oyj:n suunnittelema hypermarket merkittävästi haittaa tämän palveluverkon säilymistä ja suunnitelmallista kehittämistä.

Oulun keskustaa on kehitetty sekä liiketoimintoja, kävelyalueita ja paikoitustiloja että asumista lisäämällä. Keskustasta 2,5 kilometrin etäisyydellä sijaitseva, myös erikoistavaroiden myyntiä harjoittava hypermarket vähentää keskustan kaupallista vetovoimaa. Raksilan kaupunginosan kauppakeskusten vaikutuksista tehty selvitys tukee tätä arviota. Keskustan palvelukysynnän muutoksilla on sekä taloudellisia että sosiaalisia vaikutuksia, kuten vaikutukset ihmisten elinoloihin. Äimärautiolle sijoittuva hypermarket todennäköisesti merkittävästi haittaa Oulun keskustan elinvoimaisuutta ja kehittymistä kaupunkiseudun palvelukeskittymänä.

Rakennuslain mukainen kaavoitus ja ympäristövaikutusten selvittäminen

Alueella on teollisuus- ja varastoalueen asemakaava, joka sallii liike- ja toimistotilojen rakentamisen. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole edellytyksiä poiketa YVAL:n soveltamisalasta lain 5 §:n perusteella. Vuonna 1987 vahvistetun asemakaavan laatimisen yhteydessä ei ole selvitetty eikä ole voitukaan selvittää nyt suunnitteilla olevan kauppakeskuksen laajennuksen ympäristövaikutuksia 1.9.1994 voimaantulleessa YVAL:ssa edellytetyllä tavalla ja kuulla selvityksistä kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa.

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on alueellisena YVA -viranomaisena ollut yhteydessä sekä lupaviranomaiseen että hankkeen toteuttajaan, Kesko Oyj:een, ja tiedottanut niistä perusteista, joiden vuoksi tässä tapauksessa arviointimenettelyn tarvetta on harkittava. Rakennuslautakunta on kuitenkin tehnyt rakennuslupapäätöksen ennen kuin arviointimenettelyn tarve on ratkaistu. Tämä on ristiriidassa rakennuslain 7 a §:n ja YVAL:n 13 §:n säännöksen kanssa.

YVAL:n mukaan rakennuslautakunnalla ei ole toimivaltaa ratkaista YVAL:n 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun hankkeen arviointimenettelyn tarvetta. Lain 6 §:n mukaan asian ratkaisee ympäristöministeriö päätöksellään, jos arviointimenettely on tarpeen. Niissä tilanteissa, joissa arviointi ei ole tarpeen, ympäristöministeriö tai alueellinen ympäristökeskus antavat asiasta pyydettyä lausunnon.

YVAL:n 16 §:n 3 momentin mukaan kunnan viranomaisten on oltava riittävässä yhteistyössä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa YVAL:ssa säädetyn arviointimenettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi yhteen hanketta koskevien muiden lakien mukaisiin menettelyihin. Rakennuslain 7 a §:n mukaan YVAL:n mukainen arviointiselostus on liitettävä rakennuslaissa tarkoitettuun lupahakemukseen, jos rakennuslaissa tai sen nojalla luvanvaraiseksi säädetyltä tai määrättyltä laitokselta, hankkeelta tai muulta toiminnalta edellytetään YVAL:n mukaisen arviointiselostuksen laatimista.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 4 §, 5 §, 6 § ja 19 §.
Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 6 §.
Rakennuslaki 7 a §.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hankkeesta vastaava hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus saadaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valitusaika on 30 päivää tiedoksaannista. Liitteenä olevasta valitusosoituksesta ilmenee, miten muutosta haettaessa on meneteltävä.

Ylijohtaja Pekka Kangas

Yliarkkitehti Ritva-Liisa Salmi

LIITE

Valitusosoitus

JAKELU

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus

Kesko Oyj

TIEDOKSI

Oulun kaupunki

Oulun lääninoikeus

Suomen ympäristökeskus