

HAKEMUS RAKENNUSTÖIDEN SUORITTAMISESTA MRL 144 §:N ALOITTAMISOIKEUDEN PERUSTEELLA

1 ASIA

Aloittamisoikeus MRL 144 §

2 HAKIJAT

Nokia Oyj

Prysmian Group Finland Oy

Oy Lival Ab

3 RAKENNUSPAIKAN TIEDOT

Rakennuspaikka: BÄTVIK, 257-406-0001-0005, Båtvikintie 147, 02490 Pikkala

Kiinteistön nimi: Kaapeli I

Pinta-ala: 514.686 m²

Kaavatilanne: TLV

Kaavatilanne: Asemakaava

Rakennettu kerrosala: 111.329 m²

4 HAKEMUS

Prysmian Group Finland Oy ("**Prysmian**"), Nokia Oyj ja Oy Lival Ab hakevat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, "**MRL**") 144 §:n mukaista aloittamisoikeutta Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunnan 24.1.2023 myöntämän rakennusluvan (lupatunnus 23-0010-A) mukaisten rakennustöiden suorittamiselle kokonaisuudessaan ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta.

Rakennuslupapäätöksen yhteydessä on myönnetty aloittamisoikeus maanrakennus- ja perustustöille maantasoon asti, joten tämä hakemus koskee kyseisten työvaiheiden jälkeisiä rakennustöitä.

Hakijoiden näkemyksen mukaan rakennustöiden aloittamisoikeus voidaan myöntää MRL 144 §:n mukaisesti. Aloittamisoikeuden myöntämiselle on MRL 144 §:n mukainen perusteltu syy eikä rakennustyön suorittaminen tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Seuraavassa on esitetty yksityiskohtaiset perustelut hakijoiden näkemykselle.

5 PERUSTELUT

5.1 Rakennustöiden suorittamiselle on perusteltu syy

Rakennustöiden suorittamiselle on useita MRL 144 §:n mukaisia perusteltuja syitä:

1. Uusi kaapelituotantorakennus mahdollistaa ja nopeuttaa vihreää siirtymää;

2. Uusi kaapelituotantorakennus mahdollistaa ja turvaa kaapelivalmistustoiminnan harjoittamisen;
3. Uusi kaapelituotantorakennus auttaa turvaamaan kriittistä energainfrastruktuuria poikkeuksellisissa olosuhteissa;
4. Uudella kaapelituotantorakennuksella jatketaan ja laajennetaan alueella olemassa olevaa toimintaa;
5. Rakentamisella ja uusilla tuotantotiloilla on paikallisesti työllistävä vaikutus;
6. Rakennustöiden keskeytymisestä aiheutuisi huomattavaa vahinkoa; ja
7. Rakennusluvasta tehdyt valitukset ovat ilmeisen perusteettomia.

Seuraavassa on esitetty edellä mainitut perustellut syyt yksityiskohtaisesti.

5.1.1 Uusi kaapelituotantorakennus mahdollistaa ja nopeuttaa vihreää siirtymää

Vihreän siirtymän investoinneilla on keskeinen merkitys hiilineutraaliin hyvinvointiyhteiskuntaan siirtymisessä. Siirtyminen uusiutuvien ja päästöneutraalimpien energiamuotojen käyttöön kasvattaa kaapelitarvetta ja vaatii siirtokyvyltään tehokkaampien ja pidempien kaapeliyhteyksien tuottamista esimerkiksi tuulipuistoissa. Vuonna 2022 Suomessa tuulivoimaa rakennettiin 75 % lisää aiemmin rakennettuun määrään verrattuna. Suomessa suunnitteilla olevia tuulivoimahankkeita on ollut vuoden 2022 lopussa maalla noin 53.000 megawattia ja merellä noin 13.000 megawattia. Vertailun vuoksi vuoden 2022 loppuun mennessä Suomessa rakennettujen tuulivoimaloiden yhteenlaskettu teho on ollut 5.677 megawattia.

Euroopassa vallitseva Ukrainan sodan aloittama energiakriisi on kiihdyttänyt osaltaan vihreää siirtymää sekä asettaa viime vuosikymmeniä korkeampia vaatimuksia kriittisen infrastruktuurin varmistamiselle.

Prysmian vastaa uuden kaapelituotantorakennuksen investoinnillaan vihreän siirtymän edellyttämään kaapeleiden laadullisiin ja tuotantokapasiteettiin liittyviin vaatimuksiin. Investointi myös osaltaan mahdollistaa vähentämään Suomen riippuvuutta fossiilisesta energiasta ja mahdollistaa energiaomavaraisuuden parantamisen. Investoinnin myötä kasvava kotimainen tuotanto tarjoaa mahdollisuuden vähentää kaapeleiden valmistamiseen liittyvää hiilijalanjälkeä vähentämällä kuljetusmatkoja.

Vihreä siirtymä on asettanut aiempaa korkeampia laatuvaatimuksia kaapeleille, mikä näkyy erityisesti 525 kV:n HVDC-kaapeleiden kasvavana kysyntänä. 525 kV:n HVDC-kaapelit mahdollistavat esimerkiksi meritulipuistojen yhdistämisen kansallisiin sähköverkkoihin ja kansallisten sähköverkkojen yhdistämisen toisiinsa. Laatuvaatimuksena korostuu myös mahdollisimman pitkien kaapeliyhteyksien valmistaminen mahdollisimman vähäisillä jatkoksilla (ilman tehdasliitoksia), mikä parantaa kaapelijärjestelmien luotettavuutta. Uusi kaapelituotantorakennus mahdollistaa ja turvaa laatuvaatimukset täyttävien kaapelien valmistamisen. Pikkalan teollisuusalueella sijaitsevassa Prysmianin vanhassa kaapelituotantorakennuksessa ei tällä hetkellä voida valmistaa kyseisiä vaativimpia kaapeleita.

Korkeampien laatuvaatimusten ohella vihreän siirtymän kiihdyttämä markkinoiden kasvu on ollut poikkeuksellista ja kasvun ennakoitaan jatkuvan. Vuosina 2015–2020 HVDC-kaapeleiden keskimääräinen kysyntä on ollut noin 4.000 kilometriä vuodessa ja kysynnän odotetaan vuosina 2022–2023 nousevan noin 12.000 kilometriin vuodessa. Kysynnän ennustetaan saavuttavan tulevina vuosina 16.000 kilometrin vuosihuipun.

Prysmianin investointi uuteen kaapelituotantorakennukseen on keskeisessä roolissa vihreän siirtymän mahdollistamisessa ja nopeuttamisessa. Jotta laadullisesti vaativampaan ja tuotantomäärällisesti kasvavaan kysyntään voidaan vastata tarpeeksi nopeasti, on rakennustyöt suoritettava kiireellisellä aikataululla ilman valitusprosessista johtuvaa viivästystä.

5.1.2 Uusi kaapelituotantorakennus mahdollistaa ja turvaa kaapelinvalmistustoiminnan harjoittamisen

Uusi kaapelituotantorakennus yhtäältä mahdollistaa ja toisaalta turvaa kaapelinvalmistustoiminnan harjoittamisen. Kaapelinvalmistajien on pystyttävä vastaamaan markkinoiden laatuvaatimuksiin ja tuotantomäärällisesti kasvavaan kysyntään nopeasti, jotta niiden toiminta pysyy kannattavana ja kilpailukykyisenä.

Markkinoiden odottamattoman nopea vihreästä siirtymästä ja energiakriisistä johtuva kehitys on haastanut kaapelintuottajia merkittävästi, minkä vuoksi kaapelintuottajien on tehtävä investointeja nopealla aikataululla. Tästä syystä Prysmianin kilpailijat ovat jo rakentaneet vastaavia kaapelituotantorakennuksia Ruotsiin ja Norjaan. Liian hidas reagointi johtaa viivästykseen, markkinaosuuksien menetyksiin ja kilpailukyvyn heikentymiseen sekä vaikeuttaa sitä kautta edellytyksiä olemassa olevan kaapelinvalmistustoiminnan harjoittamiseen.

5.1.3 Uusi kaapelituotantorakennus auttaa turvaamaan kriittistä energiainfrastruktuuria poikkeuksellisissa olosuhteissa

Ukrainan sota ja siitä seuranneet kansainväliset jännitteet ovat asettaneet korkeampia laatuvaatimuksia Suomelle ja muille Euroopan maille kriittisen energiainfrastruktuurin turvaamisen ja energiaomavaraisuuden kehittämisen osalta. Uudessa kaapelituotantorakennuksessa valmistettavat korkean teknologian kaapelit mahdollistavat osaltaan edellä mainittujen tavoitteiden täyttämistä. Myös investoinnin mukanaan tuoma uusi teknologinen osaaminen itsessään on strateginen voimavara Suomelle.

Edellä mainittu huomioiden ja viitaten kohtaan 5.1.2, kaapelinvalmistustoiminnan turvaamisella ei ole merkitystä pelkästään Prysmianille ja muille kaapelintuottajille, vaan myös sähköntuotantoon investoiville yhtiölle, eri maiden kantaverkkoja hallinnoiville yhtiöille sekä viime kädessä Suomelle ja muille Euroopan maille, joiden tulee varmistua energiainfrastruktuurinsa toimivuudesta. Monipuolinen, hajautettu ja kestävä pohjalle rakennettu energiainfrastruktuuri mahdollistaa yhteiskunnan toimintakyvyn normaaliolojen häiriöissä ja tarvittaessa myös poikkeusoloissa pitkittyvienkin kriisien aikana.

5.1.4 Uudella kaapelituotantorakennuksella jatketaan ja laajennetaan olemassa olevaa toimintaa alueella

Uudella rakennuksella jatketaan ja laajennetaan asemakaava-alueella jo olemassa olevaa ja 1970-luvulta asti harjoitettua kaapelivalmistustoimintaa. Koska vastaavaa toimintaa on harjoitettu samalla alueella aiemmin, rakennustöiden suorittamista ei ole syytä viivästyttää valitusten johdosta.

5.1.5 Rakentamisella ja uusilla tuotantotiloilla on paikallisesti työllistävä vaikutus

Uuden kaapelituotantorakennuksen rakentamisella ja sen seurauksena muodostuvilla uusilla tuotantotiloilla on paikallisesti työllistävä vaikutus. Kaiken kaikkiaan hankkeen arvioidaan työllistävän noin 250 henkilöä rakennusaikana. Lisäksi uudet tuotantotilat, joihin myös kaapelituotantorakennus kuuluu, arvioidaan työllistävän valmistuessaan jopa 100 uutta tehdastyöntekijää ja 10 erityisasiantuntijaa.

Uusi investointi turvaa myös nykyisten alueella kaapelivalmistuksessa työskentelevien henkilöiden työpaikkojen säilymistä. Tällä hetkellä alueella kaapelivalmistuksessa työskentelee noin 400 henkilöä.

5.1.6 Rakennustöiden keskeytymisestä aiheutuisi huomattavaa vahinkoa

Valitusprosessin käsittelyajasta johtuva viive aiheuttaisi Prysmianille huomattavaa vahinkoa menetetyin markkinaosuuden ja liikevaihdon muodossa.

Rakennuslupapäätöksestä on 3.3.2023 valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuden ilmoittama keskimääräinen rakentamista koskevien asioiden käsittelyaika on vuonna 2022 ollut 11,4 kuukautta. Mikäli hallinto-oikeuden ratkaisusta valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkeimman hallinto-oikeuden ilmoittama keskimääräinen käsittelyaika on alle kuusi kuukautta, jos valituslupaa ei myönnetä ja noin vuosi, jos valituslupa myönnetään. Jatkovalitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen ovat maankäyttö- ja rakennusasioissa tavallisia tilanteissa, joissa hallinto-oikeus hylkää alkuperäisen valituksen.

Rakennusluvan lainvoimaistuminen saattaisi siis lykkääntyä noin kaksi vuotta tai pahimmassa tapauksessa huomattavasti pidemmällekin. Vaikka perustusten rakennustöille maanpinnan tasoon asti on jo saatu aloittamislupa, keskeyttäisivät valitukset rakennustyöt keskimääräisten käsittelyaikojen puitteissa noin 1,5 vuodeksi ja pahimmillaan selvästi pidemmäksi ajaksi.

5.1.7 Rakennusluvasta tehdyt valitukset ovat ilmeisen perusteettomia

Kaapelituotantorakennus on MRL:n ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukainen, kuten rakennuslupahakemuksessa ja -päätöksessä on perusteltu. Rakennuslupapäätös on valmisteltu huolellisesti ja rakennuksen asemakaavanmukaisuus on selvitetty käsittelyssä perusteellisesti. Hakijoiden käsityksen mukaan on ilmeistä, että rakennuslupaa koskevat valitukset ovat perusteettomia, eivätkä ne tule menestymään valitusprosessissa. Aloittamisoikeuden myöntäminen on tämänkin takia perusteltua.

5.2 Rakennustyön suorittaminen ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi

Rakennustyön suorittaminen ei tekisi muutoksenhakua miltään osin hyödyttömäksi. Mikäli hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus myöhemmin vastoin hakijoiden käsitystä

katsoisi, ettei rakennuslupaa olisi tullut myöntää, rakennus olisi purettavissa ja maa-alue ennallistettavissa. Hakijat vastaisivat tällöin kaikista purusta ja ennallistamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Muutoksenhaun varalta asetetaan MRL 144 §:n mukainen vakuus. MRL 144 §:n mukaan aloittamisoikeuden hakijan tulee asettaa vakuus niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka rakennuslupapäätöksen muuttaminen tai kumoaminen voi aiheuttaa. Vakuus turvaa sen, että aloittamisoikeuden hakija vastaa mahdollisesta ennallistamisesta aiheutuvista kustannuksista ja ennen kaikkea sen, ettei ennallistamisesta muodostu kustannusriskiä millekään muulle taholle.

5.3 Aloittamisoikeus oikeuskirjallisuudessa

MRL 144 §:n mukaan lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin rakennuslupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman. Hakijan tulee asettaa vakuus niiden haittojen, vahinkojen ja kustannusten korvaamisesta, jotka päätöksen kumoaminen voi aiheuttaa.

Oikeuskirjallisuudessa minimivaatimuksena aloittamisoikeuden edellytyksenä olevalle perustellulle syyllä on katsottu se, että aloittamisoikeuden hakija pitää toimintaa sillä tavoin kiireellisenä, että hän itse katsoo tarpeelliseksi aloittaa sen ennen luvan lainvoimaisuutta. Se, että toiminnan pikaisesta aloittamisesta on hakijalle hyötyä tai että viivytely johtaisi huomattavaan haittaan, voivat olla tällaisia syitä. Kiireellisyys voi luonnollisesti johtua myös muista seikoista, kuten yleisiin intresseihin liittyvistä syistä.¹

Lisäksi täytäntöönpano ei saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi. Keskeisenä seikkana voidaan pitää luvan sallimien ympäristömuutosten peruuttamattomuutta. Olennaista on, annetaanko lupa sellaisiin toimenpiteisiin, joiden suorittamisen jälkeen olot on mahdollista palauttaa aiempaa vastaaviksi. Aiheutettujen ympäristömuutosten peruuttamattomuuden tarkastelu ei voi olla absoluuttista, vaan se vaatii rinnalleen jonkinlaista muutosten merkittävyuden arviointia. Aiheutettujen muutosten peruuttamattomuus ei ole sama asia kuin muutosten suuruus tai tilanteen ennallistamisen kalleus. Suuretkin rakennukset voidaan purkaa.²

Lupaviranomaisen on punnittava aloittamislupaa tukevien syiden painavuutta verrattuna muutoksenhauille aiheutuvaan haittaan. Lupaviranomaisen on otettava huomioon, että lupapäätöksen täytäntöönpanon lykkääntyminen voi vahingoittaa hakijan oikeuksia. Jos lupa ei aiheuta peruuttamattomia muutoksia ympäristössä, ei lupaviranomaisen ole tarpeen jättää aloittamislupaa myöntämättä. Näissä tilanteissa lupaviranomaisen tulisi ennemminkin kiinnittää huomiota päätöksen perusteluihin ja aloittamislupaa koskevan vakuuden suuruuteen. Hakijan asiaksi jäisi arvioida, ottaako hän riskin toiminnan aloittamisesta.³

¹ Vesa, Petri: Ympäristöllisiin lupapäätöksiin liittyvät aloittamisluvat, Ympäristöjuridiikka 2–3/2017, s. 53.

² Vesa, Petri: Ympäristöllisiin lupapäätöksiin liittyvät aloittamisluvat, Ympäristöjuridiikka 2–3/2017, s. 54–55.

³ Vesa, Petri: Ympäristöllisiin lupapäätöksiin liittyvät aloittamisluvat, Ympäristöjuridiikka 2–3/2017, s. 61–63.

LOPUKSI

Useat painavat perusteet puoltavat sitä, että uusi kaapelituotantorakennus valmistuisi mahdollisimman nopealla aikataululla. Aloittamisoikeuden myöntämiselle on useita perusteltuja syitä (kohta 5.1), eikä aloittamisoikeus tee muutoksenhakua hyödyttömäksi (kohta 5.2). Kun huomioidaan myös rakennuslupavalitusten menestymisen epätodennäköisyys ja toisaalta valitusprosessista aiheutuvat huomattavat haitat, kaikki seikat puoltavat aloittamisoikeuden myöntämistä.

Helsingissä, 13. päivänä maaliskuuta 2023

Stephen Kemppainen
valtakirjalla