

28.03.2024

Dnro 610/03.04.04.04.16/2022

Tästä dokumentista on peitetty henkilötiedot ja niihin verrattavat tiedot EU:n tietosuojasetuksen nojalla.

Asia Poikkeamista rakentamisessa koskeva valitus

Valittajat



Päätös, josta valitetaan

Siikajoen kunnanhallitus, 14.3.2022 § 110

Kunnanhallitus on hyväksynyt [REDACTED] ja [REDACTED] hakemuksen saada poiketa rantayleiskaavasta rakennushankkeessa, jossa on tarkoitus rakentaa 32 kerrosneliömetrin suuruinen saunarakennus Siikajoen kunnassa sijaitsevalle [REDACTED] tilalle (kiinteistötunnus [REDACTED]) 85–90 metrin etäisyydelle merenrannasta.

Päätöksen perusteluissa on todettu, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä myöskään vaikeuta luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. Rakennushankkeelle on esitetty erityiset edellytykset.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Kunnanhallituksen päätös poikkeamisluvan myöntämisestä on kumottava.

Rakennuspaikalle ei ole rantayleiskaavassa osoitettu rakennusoikeutta eikä sellaista tulisi poikkeamisluvalla myöntää, koska aluetta koskee luonnonsuojelulain mukaista, luonnontilaista hiekkarantaa ja puutonta tai luontaisesti vähäpuustoista dyyniä osoittava kaavamerkintä AL-5. Poikkeamisluvan mukainen rakentaminen vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteuttamista. Myöskään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) ei ole antamassaan lausunnossa puoltanut poikkeamisluvan myöntämistä, koska luvan myöntäminen vaarantaisi luonnonsuojelulain mukaisia tavoitteita.

Rakentaminen puuttoman tai luontaisesti vähäpuustoisien hiekkadyynin alueelle ei ole sopivaa luonnonsuojelulain näkökulmasta, eikä myöskään maisemalliselta kannalta, sillä se laskee erityisesti luonnon- ja kulttuuriympäristön arvoa. Ympäristölaki on muuttumassa, ja uudessa laissa avoimien dyynien ja niille ominaisten luontotyyppien esiintymien hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.

Poikkeamislupapäätös on tehty osittain puutteellisten ja harhaanjohtavien tietojen perusteella. Kunnanjohtajan poikkeamislupaa puoltava lausunto on johtanut kunnanhallitusta harhaan. Kunnanjohtaja on asiaa esitellessään pyrkinyt tietoisesti salaamaan, ettei ELY-keskus ole puoltanut poikkeamisluvan myöntämistä ja että sen lausunnossa on todettu poikkeamisluvan myöntämisen vaarantavan luonnonsuojelulain mukaisia tavoitteita. Siikajoen kunta ei ole noudattanut julkisuusperiaatetta, koska lausuntoa ei ole valittajan pyynnöstä huolimatta toimitettu hänelle ennen asian käsittelyä kunnanhallituksessa, eikä julkaistu myöskään poikkeamislupaa käsittelevän asian esityslistan liitteenä internetissä ennen kunnanhallituksen kokousta.

Valituksessa on lisäksi todettu, että [REDACTED] emätilana olevan [REDACTED] tilan alueelle osoitettu rakennusoikeus on käytetty.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Siikajoen kunnanhallitus on lausunnossaan vaatinut valituksen hylkäämistä.

Luvansaaajat ovat antamassaan selityksessä vaatineet valituksen hylkäämistä ja todenneet muun ohella, että arvokas dyynimaisema on tarkoitus säilyttää rakennuksen ympäristössä mahdollisimman alkuperäisenä. Rakennuspaikka sijoittuu valituksen liitteistä ilmenevästä poiketen dyynin taakse metsän reunaan avoimelle hiekkakentälle, jossa maanmuokkaustöitä ei tarvitse juurikaan tehdä. Rakennuspaikan ja rannan välinen dyyni jää koskemattomaksi ja alueen luonnonmukaisuus säilyy. Samalla ranta-alueella muille tonteille on myönnetty rakennuspaikka loma-asunnolle ja saunarakennukselle, joten rakennuspaikka on tasapuolista osoittaa myös nyt kyseessä olevalle saunamökille. Aluetta, jolle rakennuspaikka sijoittuu, ei ole kaavassa jätetty rakentamisesta vapaaksi, vaan se on merkitty loma-asuntojen alueeksi.

Luvansaaajat ovat toimittaneet myös lisäselvitystä.

Valittajat ovat täydentäneet valitustaan, antaneet vastaselityksen ja vastineen. Valittajat ovat esittäneet väliaikaisen rakennus- ja toimenpidekiellon asettamista rakennuspaikalle vähintään uuden luonnonsuojelulain voimaantuloon asti.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Sikäli kuin valittajien tarkoituksena on ollut vaatia, että hallinto-oikeus määräisi alueelle luonnonsuojelulakiin perustuvan toimenpidekiellon, hallinto-oikeus ei tutki vaatimusta.

Hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta myös siltä osin, kuin kunnan menettelystä muun ohella valittajan asiakirjapyyntöihin vastaamisessa ja julkisuusperiaatteen noudattamisessa esitetyt seikat on tulkittavissa viranomaisten toimintaan kohdistuvaksi hallintokanteluluontoiseksi arvosteluksi.

Muilta osin hallinto-oikeus on tutkinut valituksen. Hallinto-oikeus kumoo kunnanhallituksen päätöksen ja hylkää [REDACTED] ja [REDACTED] hakemuksen.

Perustelut

Tutkimatta jättäminen

Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tai muussa laissa.

Hallintolain 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Luonnonsuojelulain mukaisen toimenpidekiellon määrääminen ei ensi asteena kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan, joten hallinto-oikeus ei voi ottaa tätä koskevaa vaatimusta tutkittavakseen.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei myöskään kuulu ratkaista kunnan viranhaltijoiden toimintaan kohdistuvaan hallintokantelun luonteiseen arvosteluun liittyviä kysymyksiä. Näin ollen valitus on jätettävä myös mainituilta osin tutkimatta.

Päätöksentekijöillä käytettävissä olleiden tietojen riittävyys ja oikeellisuus

Valituksen mukaan kunnanhallituksen päätös perustuu puutteellisiin ja harhaanjohtaviin tietoihin koska kunnanjohtaja on pyrkinyt salaamaan päätöksentekijöiltä ELY-keskuksen lausunnon, jossa on todettu poikkeamisluvan myöntämisen vaarantavan luonnonsuojelulain mukaisia tavoitteita.

Siikajoen kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on todettu, että valituksessa tarkoitettu, 25.2.2022 päivätty ELY-keskuksen vastaus lausuntopyyntöön on toimitettu kunnanhallituksen jäsenille kokouksen esityslistan yhteydessä ennen 14.3.2022 pidettyä kokousta. Valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee, että kunnanhallituksen päätöstä tehtäessä on suoritettu äänestys, koska yksi kunnanhallituksen jäsenistä on ehdottanut toisen jäsenen kannattamana, että poikkeamislupaa ei myönnetä ELY-keskuksen lausuntoon perustuen. Kunnanhallituksen päätökseksi on tullut äänin 5-4 kunnanjohtajan pohjaesitys.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnanhallituksen toimivaltaan on viime kädessä kuulunut arvioida asian valmistelun ja sille päätöksenteon pohjaksi toimitettujen selvitysten riittävyys. Kunnanhallitus ei ole palauttanut asiaa uudelleen käsiteltäväksi, joten se on katsonut saamansa selvitykset riittäviksi asian käsittelyä varten. Kun otetaan lisäksi huomioon, että vähemmistöön jääneiden kunnanhallituksen jäsenten ehdotus poikkeamisluvan hylkäämisestä on perustunut nimenomaan valituksessa tarkoitettuun ELY-keskuksen lausuntoon, hallinto-oikeus katsoo, ettei asiassa ole esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella hallituksen jäsenillä ei olisi ollut käytettävissään riittäviä tietoja asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä seikoista tai että kunnanhallitukselle olisi annettu virheellistä tietoa. Valituksenalaista päätöstä ei näin ollen ole syytä kumota sillä perusteella, että hallituksen jäsenillä ei olisi ollut käytettävissään riittäviä tai sisällöltään oikeita tietoja asian ratkaisemiseksi.

Poikkeamisluvan myöntämisen aineelliset edellytykset

Rakennushanketta, ympäristöä ja alueella voimassa olevaa rantayleiskaavaa koskeva selvitys

Rakennushankkeessa on kysymys 32 kerrosneliömetrin suuruisen saunarakennuksen rakentamisesta Siikajoen kunnassa sijaitsevalle [REDACTED] tilalle (kiinteistötunnus [REDACTED]). Asiakirjoihin liitetyn asemapiirroksen mukaan rakennus sijoittuisi noin 80–90 metrin etäisyydelle meren rannasta.

Alueella on voimassa vuonna 1999 hyväksytty ja vuonna 2001 vahvistettu Siikajoen rantayleiskaava. Kaavaselostuksen mukaan rantayleiskaavassa on osoitettu kunnan koko merenrannikon maankäytön pelisäännöt sitovasti. Loma-asuntojen ja vakituisten asuntojen rakennuspaikat on suunniteltu tavoitteiden, maanomistajakohtaisen mitoituksen ja tehtyjen selvitysten pohjalta parhaiten sopiville alueille.

Rantayleiskaavoituksen keskeisimpiä lähtökohtia on ollut maankohoaminen ja siitä seuraavat muut luontoon liittyvät erityistekijät sekä niiden vaikutus rantayleiskaavasuunnitteluun. Maankohoamisen seurauksena syntyy ja on syntynyt erilaisia rantamuodostumia ja kasvillisuusvyöhykkeitä, joiden lajistossa esiintyy uhanalaisia ja harvinaisia kasveja. Rantarakentaminen kaava-alueella vaatii maankohoamisrannikon erityispiirteiden huomioon

ottamista. Muun ohella maisema rajoittaa rakentamista ranta-alueilla, koska peitteinen vyöhyke sijaitsee suhteellisen etäällä rantaviivasta ja veden läheisyyteen sijoittuvan avoimen ranta-alueen kyky vastaanottaa rakentamista on heikko. Luontoselvityksessä kaavoitettavalta alueelta löydettyihin merkittäviin luontotyypeihin lukeutuu muun ohella puuttomiin ja vähäpuustoiisiin hiekkadyyneihin kuuluva Tiiranhietta-Haikaranhietikko, jonka merkitystä lisää hiekkarannan takainen dyynikenttä.

Rantayleiskaavassa [REDACTED] tilan alue on osoitettu pääosin loma- ja matkailualueeksi (R-1). Tila rajoittuu vesialueen (W) lisäksi pohjoislaidaltaan maisemanhoitoalueeseen (EM-1). Tilan eteläpuolelle on yleiskaavassa osoitettu tuulivoimaloille varattua alueetta (ET-1), ja lounaiskulmastaan tila rajautuu uimaranta-alueeseen (VV). Koko tila sijoittuu luonnonsuojelulain mukaisen arvokkaan luontotyypin; luonnontilaisen hiekkarannan ja puuttoman tai luontaisesti vähäpuustoisien hiekkadyynin alueelle (AL-5).

Rantayleiskaavan mukaista loma- ja matkailualueetta (R-1) koskevan kaavamääräyksen mukaan alue on varattu loma-asuntoalueeksi, jonka maankäyttö on tarkoitettu suunniteltavaksi rakennuskaavalla. Merkintä sisältää muun ohella alueelle osoitettavan rakentamisen. Kaavamääräyksen mukaan rakennuslupaviranomainen voi myöntää rakennusluvan rantayleiskaavan mukaiselle ranta-alueelle rakennuslain 123 b §:n perusteella.

Koko kaava-alueetta koskevien rantayleiskaavamääräysten mukaan ranta-alueella rakentaminen muualle kuin rakentamiseen osoitetulle alueelle ei ole sallittu. Maanomistusyksiköiden rantayleiskaavan mitoittamiseen perustuva rakennusoikeus on sijoitettu rakentamiseen tarkoitetuille maankäyttöalueille. Kaavassa on erikseen osoitettu uusien loma-asuntojen ja uusien rantasaunojen ohjeelliset sijainnit.

Rantayleiskaavoitusta varten laaditun luontoselvityksen mukaan alueita, joille rakentamista ei voida suositella, ovat eri suojelualueet. Rakentamiseen tyydyttävästi soveltuviin alueisiin kuuluvat muun ohella suojelualueiden reuna-alueet ja eroosioherkät alueet, joilla tulee ottaa huomioon maisemalliset ja luonnonympäristön erityispiirteet. Eroosioherkät alueet ovat hiekkaisia, kasvillisuudeltaan karuja, nummimaisia ja siksi heikosti mekaanista kulutusta kestäviä. Luontoselvityksen mukaan puuttomat ja luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit ovat yksi kaava-alueella esiintyvistä luonnonsuojelulain nojalla suojeltavista luontotyypeistä. Tavon Tiiranhiedan-Haikaranhietikon rantadyynien on todettu olevan puuttomia ja rantavehjän sitomia tuulieroosion kasaamia muodostumia. Näitä alueita ei luonnonsuojelulain mukaan saa muuttaa siten, että luontotyypin ominaispiirteiden säilyminen vaarantuisi.

[REDACTED] tila rajoittuu eteläpuoleltaan vuonna 2005 hyväksytyyn Tavon ranta-asemakaava-alueeseen. Ranta-asemakaavassa yleiskaavassa osoitetulle yhdyskuntateknisen huollon alueelle (ET) on osoitettu retkeily- ja ulkoilualue (VR) ja merenrantaan uimaranta-alue (VV-1).

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen nyt kysymyksessä olevassa asiassa rakennusvalvonnalle antaman lausunnon mukaan poikkeamisluvan

myöntäminen vaarantaisi luonnonsuojelulain mukaiset tavoitteet. Lausunnon mukaan rantayleiskaavasta olevien tietojen ja ilmakuvarastelun perusteella on todennäköistä, että suunnitellulla rakennuspaikalla esiintyy luonnonsuojelulain mukaisia suojeltuja luontotyyppejä (luonnontilaiset hiekkarannat, puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit).

Oikeudellinen arviointi

Kysymyksessä oleva saunarakennus on tarkoitus sijoittaa Siikajoen rantayleiskaavassa osoitetulle loma- ja matkailualueelle (R-1), jonka maankäyttö on tarkoitettu suunniteltavaksi rakennuskaavalla. Haetulle rakennuspaikalle ei ole osoitettu kaavassa rakennusoikeutta. Valituksenalainen poikkeamislupa sallii poikkeamisen edellä mainitusta kaavamääräyksestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Pykälän 2 momentin mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää muun ohella silloin, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle taikka vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista.

Koko kaava-alueita koskevan rantayleiskaavamääräyksen mukaan ranta-alueella rakentaminen muualle kuin rakentamiseen osoitetulle alueelle ei ole sallittu. Maanomistajien rantayleiskaavan mitoittamiseen perustuva rakennusoikeus on nyt kyseessä olevan kaavassa sijoitettu rakentamiseen tarkoitettuille maankäyttöalueille. Hakemuksen mukainen rakentaminen sijoittuu vesistön rantavyöhykkeelle avoimelle alueelle, johon ei ole yleiskaavassa osoitettu rakennuspaikkaa. Hankkeen mukaisen rakennuksen rakentamisella muodostettaisiin rantavyöhykkeelle uusi rantarakennuspaikka. Rakennuspaikkojen lisääminen meren ranta-alueella, jolla on lisäksi erityisiä luonnonsuojelullisia arvoja edellyttää yksittäistä rakennuspaikkaa laaja-alaisempaa suunnittelua. Hakemuksen mukainen poikkeaminen kaavasta tarkoittaisi maanomistajien tasapuolisen kohtelun periaate huomioon ottaen sitä, että myös alueen muille maanomistajille tulisi sallia vastaavanlainen rakentamisen sijoittaminen rannalle. Tämä johtaisi suunnittelemtoman rakentamisen lisääntymiseen rantavyöhykkeellä. Laaja-alaisen suunnittelun tarvetta aiheuttaa myös rakennuspaikan sijainti asemakaavan lievealueella.

Hakemuksen mukaisen poikkeamisen myöntäminen yleiskaavasta aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä vaikeuttaa mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettua tavalla luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista. Koska mainitussa lainkohdassa säädettyjä oikeudellisia edellytyksiä haetun poikkeamisen myöntämiseen ei ole ollut, kunnanhallituksen olisi tullut hylätä [REDACTED] ja [REDACTED] hakemus.

Kun lainkohdassa tarkoitettut oikeudelliset edellytykset myönteisen ratkaisun tekemiselle puuttuvat, hakemuksen hylkääminen ei ole maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaista.

Valituksenalaisen päätöksen tultua kumotuksi edellä mainituilla perusteilla asiassa ei ole tarpeen lausua muista valituksessa esitetyistä valitusperusteista.

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki 43 § 2 mom, 136 § 1 mom 5 k sekä 171 § 1 ja 2 mom

Hallintolaki 53 a § 1 mom

Tuomioistuinlaki 4 luku § 1

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 1 k

Muutoksenhaku

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

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

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

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Kaisa Hiltunen ja Minna-Greta Martti.

Esittelevä jäsen

Minna-Greta Martti

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

[REDACTED] sähköpostitse

Hallintolain 56 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan valituskirjelmän ensimmäisen allekirjoittajan [REDACTED] on tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä valituskirjelmän toiselle allekirjoittajalle [REDACTED]. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Oikeudenkäyntimaksu

maksutta

Jäljennös maksutta

Siikajoen kunnanhallitus, sähköpostitse
[REDACTED], sähköpostitse

Hallintolain 56 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan ensimmäisen allekirjoittajan [REDACTED] on tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä asiakirjan toiselle allekirjoittajalle [REDACTED]. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat vastuualue, sähköpostitse

Tiedoksi tilastollista seurantaa 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>