

15.12.2023

Dnro 20918/03.04.04.04.16/2021

Asia Valitus rantaosayleiskaavaa koskevassa asiassa

Valittaja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Päätös, josta valitetaan**Pyhäjoen kunnanvaltuusto 16.6.2021 § 55**

Valtuusto on hyväksynyt Pirttikosken rantaosayleiskaavan.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksenalainen päätös on kumottava.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella (jäljempänä ELY-keskus) on asiassa valitusoikeus sekä toimialaansa liittyen, että maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ssä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä säädetyn perusteella. Merkittävää rakentamista ohjaavan rantaosayleiskaavan laatiminen valtakunnallisesti määritellylle merkittävälle tulvariskialueelle täyttää mainitussa pykälässä määritetyt ELY-keskuksen tehtäviin perustuvat valitusoikeuden edellytykset. ELY-keskuksen toimialana on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn alueen käytön ja rakentamisen järjestämisen valvontatehtävän lisäksi myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä säädetyt tehtävät, kuten ympäristövahinkojen ja haittojen ehkäiseminen. ELY-keskukset toteuttavat lisäksi tulvariskien hallintaan liittyviä tehtäviä ja tavoitteita tulvariskien hallinnasta annetun lain perusteella. ELY-keskuksen valitusoikeuden perusteena asiassa on siten maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn toimivallan lisäksi myös ELY-keskukselle säädetyt ympäristöhaittojen ehkäisemistä, tulvariskien hallintaa ja tulvasuojelua koskevat tehtävät ja toimivalta.

Toisen kaavaehdotuksen jälkeen rantaosayleiskaavaan tehdyt muutokset ovat olleet oleellisia ja sellaisia, että ne voivat vaikuttaa myös muiden kuin erikseen kuultujen maanomistajien asemaan. Kaavaehdotus olisi siten tullut asettaa

maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n perusteella uudelleen nähtäville ennen kaavan hyväksymistä.

Kaava-alue sijoittuu maa- ja metsätalousministeriön 20.12.2018 antamalla päätöksellä nimetyille Pyhäjoen alaosan merkittävälle tulvariskialueelle. Kaavassa on osoitettu tulvauhanalaisia ja tulvatilanteessa muulle ympäristölle haitallisia rakennuspaikkoja. Kaavaratkaisussa ei siten ole huomioitu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, maakuntakaavan ohjausvaikutusta eikä kaavaratkaisu täytä yleiskaavalle asetettuja sisältövaatimuksia. Kaavaratkaisua laadittaessa ei ole selvitetty ja huomioitu riittävällä tavalla alueen tulvariskejä usealla rakennuspaikalla. Kaava-alueelta on ollut käytettävissä kaavoituksen aikana valmistunut ajantasainen tulvakartoitusaineisto. Sen perusteella kaavaratkaisun tulvariskit ovat arvioitavissa luotettavalla tavalla. Vaikka kaavaratkaisua on tarkennettu, usealle kaavassa osoitetulle rakennuspaikalle voi tulvakartoituksen mukaan aiheutua joko suuri tulvaveden syvyys tai suuri tulvaveden virtaama. Suoraan rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa olisi tullut selvittää muun ohella se, että kaavassa osoitettavat rakennuspaikat täyttävät maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n mukaiset rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset. Tulvariskien kannalta ongelmalliset rakennuspaikat olisi tullut joko siirtää tai poistaa kaavasta.

Kaava-alueen tulvariskit liittyvät jokitulviin, joille on ominaista tulvaveden virtaaminen maastonmuotojen mukaisesti. Virtaava tulvavesi ja sen mukana kulkevat jäät voivat aiheuttaa vahinkoja rakennuksille ja taloteknisille laitteille sekä maaperän vakaudelle. Yksittäisen rakennuspaikan soveltuvuutta rakentamiseen ei tällöin voida varmistaa pelkästään rakennuspaikan korkeustasoa koskevalla määräyksellä. Suuret virtaamat voivat aiheuttaa vaurioita täytölle tai rakennukselle tai täyttö voi aiheuttaa virtaavaan veteen padottavaa vaikutusta. Padottavan vaikutuksen seurauksena tulvavesi voi toisaalla vaurioittaa kiinteistöjä ja/tai niillä olevia rakennuksia. Kaava-alueella on lisäksi useita rakennuspaikkoja, joissa joko nykyinen tieyhteys jää tulvatilanteessa tulvaveden peittämäksi tai uuden rakennuspaikalle johtavan tien rakentamisen voidaan arvioida padottavan tulvavettä ja siten mahdollisesti aiheuttavan tulvavaaraa muille kiinteistöille tai rakennuksille.

Rakennuspaikan soveltuvuutta rakentamiseen ei voida rakennuspaikkakohtaisessa yleiskaavassa siirtää arvioitavaksi lupaharkinnassa eikä sen toteuttamiskelpoisuutta voida perustaa jälkikäteiseen tulvasuojelusuunnitelmaan tai lausuntonenettelyyn. Siten myös kulkuteiden osalta on jo kaavaa laadittaessa ennalta pystyttävä riittävällä tarkkuudella varmistamaan, että kaavassa osoitetulta rakennuspaikalta on mahdollista tulvatilanteessa pelastautua oma-aloitteisesti tai pelastaa henkilöitä. Samoin rakennuspaikan olemassa olevan tai rakennettavan tieyhteyden padottavat vaikutukset on otettava huomioon jo kaavaa laadittaessa. Kaavassa annetut tieyhteyksien toteuttamista koskevat määräykset ovat muodoltaan sellaisia, että toteutuksen tapa, ajoitus ja toteuttamiseen liittyvät vastuukysymykset ja maanomistajien väliset oikeudet ja velvollisuudet jäävät niiden perusteella epäselviksi. Osa rakennuspaikosta sijoittuu sellaisille alueille, joissa tieyhteyden toteuttamismahdollisuudet on arvioitu tulvakartoitusraportissa erittäin haastaviksi kovien virtaamien vuoksi.

Asian käsittely ja selvittäminen

Pyhäjoen kunnanhallitus on lausunnossaan vaatinut valituksen hylkäämistä, koska hyväksytty rantaosayleiskaava täyttää asetetut sisältövaatimukset. ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta asiassa, koska valituksenalaisella kaavalla ei ole valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Pirttikosken rantaosayleiskaava ei kosketa ELY-keskuksen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista toimialaa.

Uusien rakennuspaikkojen määrää on kaavaprosessin aikana vähennetty huomattavasti ja ELY-keskuksen sekä muiden viranomaisten lausunnoissa ja viranomaisneuvotteluissa esille tulleet seikat on mahdollisuuksien mukaan huomioitu. Luonnosvaiheessa kaavassa oli osoitettu uusia rakennuspaikkoja 176, hyväksytyssä kaavassa niitä on 131 kappaletta.

ELY-keskus on antanut vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Pyhäjoen kunnanvaltuuston päätöksen.

Perustelut

ELY-keskuksen valitusoikeus asiassa

Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisella sen toimialaan kuuluvissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 9 kohdan perusteella ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä ja rakentamisen ohjausta koskevilla toimialoilla. Mainitun pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on lisäksi muun ohella yleisen edun valvominen ympäristö- ja vesiasioissa sekä ympäristövahinkojen ja haittojen ehkäiseminen. Saman pykälän 3 momentin mukaan ELY-keskuksen muista tehtävistä säädetään erikseen.

Tulvariskien hallinnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ELY-keskus huolehtii toimialallaan tulvasuojelua ja muita tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden edistämisestä.

Asiakirjoista ilmenee, että puheena oleva kaava-alue sijoittuu maa- ja metsätalousministeriön nimeämälle valtakunnallisesti merkittävälle Pyhäjoen alaosan tulvariskialueelle. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka on otettava kaavoituksessa huomioon, edellytetään rakentamisen sijoittamista tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinnan varmistamista muutoin. Asiassa on kysymys pinta-alaltaan laajalle alueelle Pyhäjokivarteen sijoittuvasta rantaosayleiskaava-alueesta, ja myös uuden rakentamisen määrä on kaavassa melko suuri. Asiakirjoista ilmenee, että rakentaminen sijoittuu osittain tulvauhanalaisille alueille, joten kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta kaavoituksessa. ELY-keskuksen asiassa esittämät valitusperusteet liittyvät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan ohjausvaikutuksen huomioon ottamiseen sekä yleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttymiseen. Vaikutusten merkittävyyden osalta huomioon tulee ottaa se, että kaavaa voidaan käyttää suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena. Lisäksi kaavassa on osoitettu merkittävä määrä uutta rakentamista joen ranta-alueelle, joka kuuluu edellä todetusti merkittävään tulvariskialueeseen.

Edellä todetun perusteella kysymyksessä olevan rantaosayleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen voidaan arvioida olevan maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu merkittävä valtakunnallinen asia, ja ELY-keskuksella on asiassa valvontatehtävä. ELY-keskuksen valitusoikeuden perusteena ovat myös sen muista laeista johtuvat tehtävät, koska valitusoikeuden on nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa sen edellä kuvattuihin erityispiirteisiin nähden katsottava olevan tarpeen sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Kaavaehdotuksen asettaminen uudelleen nähtäville

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Kaavaehdotus on ollut nähtävillä 5.6.-12.8.2019 ja toisen kerran 1.4.–6.5.2021 välisenä aikana. Toisen nähtävillä olon jälkeen on järjestetty viranomaistyöneuvottelu 25.5.2021. Neuvottelun sekä ELY-keskuksen toimittaman 2d-tulvamallinnusaineiston perusteella 16 kaavassa osoitettua rakennuspaikkaa on merkitty uudella kaavamerkinnällä ”uusi rakennuspaikka, jonka rakentaminen edellyttää erityisiä tulvasuojelutoimenpiteitä”. Lisäksi kolmen rakennuspaikan sijaintia on muutettu hieman ja rakennuspaikoille johtavien uusien ohjeellisten tieyhteyksien merkintöjä on tarkistettu. Neljä rakennuspaikkaa, jotka eivät ole olleet tulvariskien huomioimisen kannalta oleellisia, on poistettu maanomistajan toiveesta. Rantaosayleiskaava on hyväksytty tässä muodossa ilman, että muutettua kaavaehdotusta olisi asetettu uudelleen nähtäville. Kaavamerkinnältään muuttuneiden rakennuspaikkojen maanomistajat on kuultu toisen kaavaehdotusvaiheen nähtävillä olon jälkeen erillisillä yhteydenotoilla.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukainen vaatimus kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettamisesta koskee olennaisia muutoksia. Arvioitaessa tehtyjen muutosten olennaisuutta on otettava huomioon muun muassa suunnittelualueen olosuhteet, vaikutukset ympäristöön ja maanomistajien asemaan sekä muutosten laatu. Kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettaminen ei ole kuitenkaan tarpeen jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Ottaen huomioon uudella kaavamerkinnällä ”uusi rakennuspaikka, joka edellyttää erityisiä tulvasuojelutoimenpiteitä” osoitetuista rakennuspaikoista ja niiden sijaintiympäristöstä saadun selvityksen, hallinto-oikeus katsoo, että uuden kaavamerkinnän rakennuspaikalle edellyttämät tulvasuojelutoimenpiteet (esimerkiksi rakennuspaikan korottaminen) voivat vaikuttaa tulvakorkeuteen tai muuttaa alueelle kertyvän tulvaveden virtauksia rakennuspaikan ympäristössä. Näin ollen tulvauhan alaisia rakennuspaikkoja koskevalla uudella kaavamerkinnällä saattaa olla olennaisia vaikutuksia myös muille tulvariskialueelle sijoittuville kiinteistöille sekä niille johtaville teille. Hallinto-oikeus katsoo edellä lausutun perusteella, että kaavaehdotusta on muutettu olennaisesti niin, että muutokset koskevat myös muita kuin erikseen kuultuja maanomistajia. Koska edellä todetulla tavalla olennaisesti muutettua kaavaehdotusta ei ole asetettu julkisesti nähtäville, kaikilla osallisilla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida kaavan vaikutuksia maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Kaavoitusmenettely on tästä syystä tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain säännösten vastaisesti.

Kaavan sisällöllinen lainmukaisuus

Kysymyksenasettelu ja keskeiset sovelletut oikeusohjeet

Asiassa on kysymys sen arvioimisesta, onko osayleiskaavaa laadittaessa riittävästi selvitetty ja arvioitu sitä, soveltuvatko kaavassa osoitetut rakennuspaikat alueen tulvariskien vuoksi rakentamiseen, ja täyttääkö osayleiskaava rakennuspaikkojen rakentamiskelpoisuuden osalta sille maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt turvallisen ja terveellisen elinympäristön sisältövaatimukset. Niin ikään on ratkaistava, onko maakuntakaava ollut mainituilta osin laissa säädetyllä tavalla ohjeena kaavaa hyväksyttäessä ja onko valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettu huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Yleiskaavan sisältövaatimuksia koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä mainitussa laissa säädetään. Saman lain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena muun ohella laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon muun ohella mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentin mukaan rakennuspaikan tulee asemakaava-alueen ulkopuolella olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, kuitenkin vähintään 2 000 neliometriä. Rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa.

Suunnittelun lähtökohdat

Pirttikosken rantaosayleiskaavan 1 330 hehtaarin suuruinen suunnittelualue sijaitsee Pyhäjoen kunnassa noin 1,5 kilometriä keskustaajamasta etelään. Alue rajautuu noin 0,5–1 kilometriä vesistön ympärille joen länsipuolella suurimmalta osin Oulaistentiehen ja itäpuolella Pirttikoskentiehen sekä Pirttikosken kylän pohjoispuoleisilla osilla kiinteistörajoihin. Suunnittelualueella joen kokonaispituus on noin 14 kilometriä. Alue on Pyhäjokilaaksole tyypillistä jokivarren viljelymaisemaa, jossa asutus on hakeutunut kapeahkoa viljeltyä jokilaaksoa reunustaville tasanteille ja kumpareille.

Kaavaselostuksen mukaan kaavan keskeisenä tavoitteena on rakennuslupakäsittelyn helpottaminen ja poikkeamislupien tarpeen vähentäminen. Kaavalla osoitetaan selvityksiin perustuen uusia rantarakennuspaikkoja sekä uusia kuivan maan rakennuspaikkoja rantarakennusoikeuden perusteella. Rakennetut rakennuspaikat osoitetaan pääasiassa nykyisen käyttötarkoituksensa tai myönnetyn luvan mukaisesti. Pyhäjoen kunnanhallituksen lausunnon mukaan rantaosayleiskaavan ratkaisujen taustalla on ollut muun ohella ydinvoimalan rakennustyön myötä alueelle kohdistuva paine uusille rakennuspaikoille sekä nykyisten maanomistajien ja asukkaiden tarpeet.

Alueella voimassa olevassa Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa suunnittelualueelle kohdistuu maaseudun kehittämisen kohdealue- merkintä (mk-5). Merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen

yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota muun ohella luonnon ja ympäristön kestäväan käyttöön, maiseman hoitoon ja vesistön vedenlaadun turvaamiseen. Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tulee määritellä tulvan aiheuttamat rajoitukset rakentamiselle. Kolmanteen vaihemaakuntakaavaan sisältyvän tulvariskien hallintaa koskevan yleismääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon sään ääri-ilmiöiden vaikutukset ja viranomaisten selvitysten mukaiset tulva-alueet ja tulviin liittyvät riskit. Uutta rakentamista ei tule sijoittaa tulvavaara-alueille, jollei voida osoittaa, että tulvariskit pystytään hallitsemaan. Suunniteltaessa tulville herkkiä toimintoja tulee tulvasuojelusta vastaavalle alueelliselle ympäristöviranomaiselle varata mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Suunnittelualueella sijaitsee kaksi voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitettua (2. vmk) maakunnallisesti arvokasta maisema-alueita; pohjoisessa Pyhäjoen suun kulttuurimaisema ja etelässä Pyhäkosken kulttuurimaisema Pyhäjokivarressa.

Valtioneuvoston valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017 antamassa päätöksessä on terveellistä ja turvallista elinympäristöä (3.3.) koskevien tavoitteiden taustaa ja tarvetta koskevassa kohdassa todettu, että kestäväan alueidenkäytön yhtenä tehtävänä on ennalta ehkäistä merkittäviä terveys- ja ympäristöhaittoja. Se on välttämätöntä myös talouden kannalta. Varsinkin ilmaston lämpeneminen kasvattaa vakavien ja peruuttamattomien muutosten todennäköisyyttä, ja edellyttää alueidenkäytön ratkaisuja ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi. Tarve sopeutua ilmastonmuutokseen johtuu erityisesti muutoksista sademäärissä, tulvissa, keskilämpötilassa, maaperässä ja pohjavesiolosuhteissa sekä sään ääri-ilmiöiden, kuten myrskyjen, rankkasateiden ja taajamatulvien yleistymisessä. Terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin.

Kaavaratkaisu valituksenalaisilta osin

Hyväksytyn rantaosayleiskaavan yleismääräyksen mukaan rantaosayleiskaava ohjaa rantojen maankäyttöä ja rakentamista maankäyttö- ja rakennuslain 44 ja 72 §:n mukaisesti niin, että rakennuslupia voidaan myöntää suoraan rantaosayleiskaavan perusteella. Hyväksytyssä kaavaratkaisussa suunnittelualueelle on osoitettu yli sata pientalovaltaiselle asuntoalueelle (AP) ja loma-asuntoalueelle (RA) osoitettua uutta rakennuspaikkaa. Kuuttatoista mainituista rakennuspaikoista koskee kohdemerkintä ”uusi rakennuspaikka, jonka rakentaminen edellyttää erityisiä tulvasuojelutoimenpiteitä”. Merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan rakentaminen edellyttää rakennuspaikkaa ja/tai rakennuspaikalle johtavaa tieyhteyttä koskevia erityisiä tulvasuojelutoimenpiteitä. Rakennuslupahakemukseen on liitettävä tulvasuojelusuunnitelma. Rakennusvalvontaviranomainen pyytää lausunnon tulvasuojelutoimenpiteistä ELY-keskukselta osana lupaharkintaa.

Osayleiskaavaan sisältyviä suunniteltuja tulvasuojelutoimenpiteitä koskevia kaavamerkintöjä ovat Pyhäjoen tulvariskien hallintasuunnitelman mukaiset pitkän tähtäimen tulvasuojelutoimenpiteet; jäidenpidätysalueet, jäätasanteet, ruopattavat alueet sekä läjitysalueet. Toimenpiteet ja toimenpidealueet on huomioitava muussa maankäytössä. Kaavassa on osoitettu edellä mainitun tulvariskien hallintasuunnitelman mukaisesti lisäksi muun ohella tulvavaara-alueen rajausta, tulvasuojelurakenteita, luontaista tulvauomaa sekä ohjeellista alinta rakentamiskorkeutta koskevat merkinnät. Tulvavaara-alueeksi on osayleiskaavassa merkitty mallinnettu keskimäärin kerran sadassa vuodessa toistuvan tulvan vaara-alue.

Ohjeellista alinta rakennuskorkeutta koskevalla kaavamerkinnällä osoitetaan vesivaurioille alttiiden rakennusosien alin sallittu korkeustaso N 2000-järjestelmässä. Korkeustaso tarkistetaan rakennuspaikkakohtaisesti rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. Alinta rakentamiskorkeutta määritettäessä on huomioitava myös jääpatojen aiheuttamat tulvaveden korkeudet.

Rakennuspaikkojen liittyviä ja uusia liityntävyliä koskevan osayleiskaavan yleismääräyksen mukaan rakennettaessa uutta liityntävyliä rakennuspaikkaa varten on tulvatilanteessa tien padottavaa vaikutusta vähennettävä riittävän suurilla tierummuilla tai silloilla. Tulvavaara-alueelle ei kaavan yleismääräyksen mukaan saa sijoittaa välttämättömyyspalveluihin liittyviä rakenteita tai mahdollisesti vesistöä ja vedenlaatua heikentävää toimintaa. Vesivaurioille alttiit rakennuksen osat on sijoitettava vähintään 1,3 metriä keskimäärin kerran sadassa vuodessa (HW1/100 a) toistuvan tulvan vedenpintaa korkeammalle.

Asiassa saatu tulvaa ja rakennuspaikkoja koskeva selvitys

Kaavaselostuksesta ilmenee, että Pirttikosken rantaosayleiskaava-alueen jokivarsilla on neljä 1950-luvulla lähinnä viljelysalueiden tulvasuojelun vuoksi rakennettua patopengertä, joille on myöhemmin tehty parannus- ja kunnostushankkeita. Patorakenteisiin kuuluvat lisäksi myös penkereiden taustamaiden kuivatusta varten rakennetut kuivatuskanavat ja penkereiden ylisyöksykynnykset. Patopenkereet muuttavat joen luonnollista tulvaimiota ja osittain vaikeuttavat tulvan käyttäytymisen ennakoimista. Asiakirjoista ilmenee, että vuonna 2013 Pyhäjoen keskusta-alueella on tapahtunut jääpatotulva, jossa vedenpinta on noussut nopeasti ja aiheuttanut taloudellisia vahinkoja sekä vaaraa ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle.

Pyhäjoen alaosa on ennen keväällä 2019 valmistuneen ensimmäisen kaavaehdotuksen valmistumista nimetty maa- ja metsätalousministeriön 20.12.2018 antamalla päätöksellä yhdeksi 22:ta valtakunnallisesti merkittävästä tulvariskialueesta. Suunnittelualue sijoittuu tälle tulvariskialueelle.

Pyhäjoen vesistöalueen tulvariskien hallintasuunnitelma on laadittu yhteistyössä alueen kuntien ja muiden keskeisten tahojen kanssa. Suunnitelman tavoitteena on tulvariskien vähentäminen, tulvien ehkäiseminen ja lieventäminen sekä tulviin varautumisen parantaminen. Suunnitelmassa on

tulvariskiä vähentävänä toimenpiteenä määritelty, että maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa otetaan tulva-alueet huomioon. Kaavoituksella ohjataan uudet rakennettavat asuin- tai lomarakennukset sekä julkiset rakennukset vähintään harvinaisen (1/100 a) tulvan korkeudelle. Asuinrakennuksille johtavien teiden tulee olla liikennöitävissä myös harvinaisella (1/100 a) tulvalla. Kokonaisuuden kannalta on edullisinta ohjata rakentaminen alueille, jonne tulvat eivät suuremmallakaan toistuvuudella ylety.

Kaavaselostuksen mukaan kaavasuunnittelun tausta-aineistona on käytetty ELY-keskuksen laatimaa tulvaennustetta keskimäärin kerran sadassa vuodessa (HW1/100 a) toistuvasta tulvasta. Tulvaennustetta on verrattu maanmittauslaitoksen laserkeilausaineistosta tuotettuun maanpintamalliin.

ELY-keskus on tuonut ensimmäisestä kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa esille noin 60 ongelmallista uutta rakennuspaikkaa, muun ohella tulva-alueella sijaitsevat tai tulvaa padottavat rakennuspaikat ja rakennuspaikat, jotka jäävät tulvatilanteessa saarroksiin. Ongelmallisina on tuotu esille myös rakennuspaikkojen tai kulkuyhteyksien korottamiset, jotka voivat aiheuttaa padotusta ja siten tulvavaaraa toisaalle. Lisäksi ELY-keskus on tuonut esille puutteet käytössä olleissa tulvakartoitustiedoissa.

Ensimmäisen kaavaehdotusvaiheen jälkeen laadittu tulvatarkastelu (Ramboll Finland Oy, 27.5.2020) on koskenut edellä mainittuja ELY-keskuksen lausunnossaan esille tuomia ongelmallisia rakennuspaikkoja. Puheena olevien rakennuspaikkojen kohdalla on tutkittu maanpinnan malli ja tulvamallinkorkeustaso, joiden pohjalta on laskettu tulvaveden korkeus ja rakennuspaikan pohjan korotustarve. Lisäksi on tarkasteltu tiealueiden ja rakennuspaikkojen lähiympäristön korkeuksia. Rakennuspaikkakohtaiset korkeustiedot on taulukoitu ja 37 rakennuspaikan kohdalla on todettu, että niille voidaan rakentaa. Rakennuspaikoista 13 on tullut tulvatarkastelun perusteella siirtää ja 10 rakennuspaikkaa poistaa.

Kaavaselostuksen mukaan ensimmäisestä kaavaehdotuksesta saadun palautteen ja laaditun tulvatarkastelun perusteella kaavasta on poistettu yksi rakennuspaikka ja 13 rakennuspaikkaa on siirretty. Lisäksi kaavamääräyksiä on täydennetty rakennuspaikoille johtavien uusien teiden osalta.

Alkuvuonna 2021 on valmistunut ELY-keskuksen uusinta tulvatietoa ja maanmittauslaitoksen vuonna 2020 ajantasaistamaa korkeusmallia hyödyntävä 2D-mallinnustekniikalla tehty Pyhäjoen alaosan tulvakartoitus, joka on mahdollistanut virtausnopeuden sekä vesisyvyyden tarkastelun koko mallinnusalueella. Rakennuspaikkojen sijaintia on 2D-mallinnuksessa tarkasteltu erityisesti kerran sadassa vuodessa toistuvan tulvatilanteen HW1/100 kannalta. Kartoituksen mukaan suunnitelluista rakennuspaikoista 35 sijoittuu kerran sadassa vuodessa toistuvan tulvan HW1/100 kastelemalle alueelle, 13 rakennuspaikoista alueelle, jossa HW1/100 tulvan maksimisyvyys on 0,5 metriä ja kaksi alueelle, jossa tulvan maksimisyvyys on yhden metrin. Osa rakennuspaikoista on alueilla, jotka jäävät saarroksiin. Joitain saarroksiin jäävistä rakennuspaikoista voitaisiin mahdollisesti toteuttaa tien korottamisella ja rakennettavalla sillalla. Toisaalta tien korottamisesta saattaa aiheutua

virtausta padottavan vaikutuksen seurauksena ongelmia läheisyydessä oleville muille rakennuspaikoille ja olemassa oleville rakennuksille. Täten saarroksiin jäävät paikat vaativat tarkemman kohdekohteisen tarkastelun.

Edellä mainitussa tulvakartoituksessa on lisäksi mallinnettu tulvan HW1/100 laskennallisia virtaamia tarkemmin muutamissa yksilöidyissä uoman kohdissa ja tarkasteltu mahdollisuutta vaikuttaa virtaamaan ja sen veden korkeutta padottavaan vaikutukseen rumpurakenteella. Virtaamien määrät mallinnuksessa tarkastelluilla, rakennuspaikoille johtavien teiden ylitse vaihtelivat $2,3\text{m}^3/\text{s}$ – $55,6\text{m}^3/\text{s}$.

Mallinnuksen yhteenvedona HW1/100 tilanteen mukaisista virtaamatarkasteluista on todettu, että merkittävä osa kaavoituksen rakennuspaikoista on suunniteltu HW 1/100 mukaiselle tulva-alueelle. Mainittu tulvatilanne aiheuttaa niin suuria virtaamamääriä, ettei alueen tilannetta voida helpottaa lisärumpurakenteilla eikä kastumisriskiä voida käytännössä poistaa lisärummuilla. Kaavoitukseen suunniteltujen rakennuspaikkojen osalta tulisi tarkemmin tarkastella paikat HW1/100 kastumisriskin kannalta. Tulva-alueelle rakentaminen esimerkiksi rakennuspaikkoja pengertämällä ei tunnu riskittömältä vaihtoehdolta. Vaikka mallinnuksessa on laskettu tarkkoja vedenkorkeuksia ja kastumisalueita, tulee huomioida, ettei 2D virtausmallinnuksellakaan päästä absoluuttiseen tarkkuuteen turvallisesta vedenkorkeudesta. Siten alue, joka mallinnuksessa jää kastuvaksi, tulisi minimivaatimuksena jättää pois uutena rakennuspaikkana. Rakennuspaikkaa ja sen turvallista korkeustasoa arvioitaessa huomioidaan mallinnuksessa lasketun korkeuden lisäksi ELY:n toimesta tarvittavan suuruinen lisäkorkeus, jossa pyritään huomioimaan mallinnusmenetelmän epätarkkuuksien lisäksi myös mahdollista jääpatoriskin aiheuttamaa lisävedenkorkeutta. Jäänpatojen riskiä ei mallinnuksessa ole lainkaan arvioitu, vaan tilannetta on tarkasteltu puhtaasti avovesitilanteen näkökulmasta.

Osayleiskaavan toinen kaavaehdotus on valmistunut kevään 2021 aikana. Kaavaselostuksen mukaan ehdotuksen nähtävillä olon jälkeen kaavan uudet rakennuspaikat ja tieyhteydet on tarkistettu vertaamalla niiden sijoittumista ELY-keskuksen teettämään 2D-tulvamalliaineistoon. Ennen päätöksästyä on saadun palautteen ja uuden tulvakartoitusaineiston tarkastelun perusteella tehty muutoksia kaavaratkaisuun tässä päätöksessä edellä kuvatulla tavalla muun ohella kolmea rakennuspaikkaa hieman siirtämällä sekä 16 uuden rakennuspaikan kaavamerkintää muuttamalla.

Kaavaratkaisun perusteluja tulvariskejä ja rakennuspaikkoja koskevilta osin

Kaavaselostuksessa on todettu, että Pyhäjokivarren ranta-alueet ovat lähes kauttaaltaan alavia, minkä vuoksi myös kerran sadassa vuodessa toistuva, tulvapenkereiden taustalle leviävä tulva-alue on huomattavan laaja. Tulvaveden mataluuden vuoksi se ei kuitenkaan täysin estä rakentamista. Suunnittelualueella on 179 nykyistä rakennuspaikkaa, minkä vuoksi on kunnan antaman lausunnon mukaan selvää, että tulvariskialueella tulee vastaisuudessakin olemaan asutusta. Kaavaratkaisussa osoitetun uudisrakentamisen lähtökohtana on, että penkereet eivät suojaa rakennuksia,

vaan rakennuspaikan maanpinnan korkeustason on täytettävä rakentamisen vaatimukset. Kaavassa osoitettu ohjeellinen alin rakentamiskorkeus on kauttaaltaan kerran sadassa vuodessa (HW1/100 a) toistuvan tulvan pinta, johon on lisätty jääpatoherkkyydestä johtuen 1,3 metrin lisävara. Rakentamista ei ole osoitettu sellaisille alueille, joissa maanpinnan ja alimman rakentamiskorkeuden ero on yli 2,5 metriä eli suurin mahdollinen rakennuspaikan pengerrystarve on korkeintaan 2,5 metriä. Sellaisille alueille, joilla rakentaminen edellyttäisi maanpinnan korottamista mainittua enemmän maisemaa merkitsevästi häiritsevällä tavalla, ei ole osoitettu rakennuspaikkaa.

Kaavaselostuksen mukaan rakennuspaikkoja osoitettaessa on huomioitu se, että niiden korotus tai rakennuspaikolle rakennettava uusi tieyhteys ei patoa jokiuomaa tulvatilanteissa. Tulvamalliaineistojen perusteella tulvan vaikutusalueella olevat uudet rakennuspaikat on siirretty tulva-alueen sellaisille reuna-alueille, joissa suurtulvatilanteessakin veden syvyys on varsin pieni. Lisäksi rakennuspaikoille johtavia ohjeellisia tieyhteyksiä sijoiteltaessa on huomioitu tulvauomien syntyminen ja niiden arvioitu vesisyvyys ja virtaama. Osoitetut uudet rakennuspaikat, joiden toteuttaminen edellyttää tarkemmin suunniteltuja tulvasuojelutoimia, on merkitty kaavan erityisellä merkinnällä. Rakennusluvan myöntämiseksi edellytetyssä tulvasuojelusuunnitelmassa tulee esittää tapauskohtaisesti rakennuspaikan kestävät ja turvalliset ratkaisut rakennuspaikan korottamiseen ja/tai rakennuspaikalle johtavan tieyhteyden rakentamiseen siten, että tie ei suurtulvatilanteessa patoa tulvavettä, mutta on esimerkiksi pelastusviranomaisen kuljettavissa. Kunnanhallitus on lausunnossaan todennut, että rakennuspaikan yksityiskohtaisen toteutuksen tarkastelu tapahtuu rakennuslupavaiheessa. Rakennushankkeeseen ryhtyvä tekee viime kädessä ratkaisun siitä, pitääkö rakentamista kyseiselle rakennuspaikalle kannattavana huomioiden rakennuspaikan ominaisuudet ja niistä aiheutuvat suunnittelun haasteet.

Oikeudellinen arviointi

Arvioitaessa sitä, onko kaavan toteuttamisen vaikutukset valtakunnallisesti merkittäväksi nimetyille Pyhäjoen tulvariskialueelle sijoittuvalle suunnittelualueelle uusia rakennuspaikkoja osoitettaessa selvitetty riittävästi, hallinto-oikeus toteaa maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytettävän, että kaavaratkaisusta aiheutuvat vaikutukset selvitetään siinä määrin, että yleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 ja 2 momenteissa asetettujen sisältövaatimusten täytyminen on mahdollista arvioida. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida kaavan toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys turvallista ja terveellistä elinympäristöä koskevan sisältövaatimuksen arvioimisesta sekä maakuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta.

Osa hyväksytyssä kaavassa osoitetuista rakennuspaikoista sijaitsee kaavan laatimisessa käytettyjen tulvakartoitusten mukaisella, keskimäärin kerran sadassa vuodessa toistuvan tulvan (HW1/100) vaara-alueella. Ottaen huomioon mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta ja valtakunnallisten

alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 3.3 erityistavoitteet sekä maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentin hallinto-oikeus toteaa, että lähtökohtaisesti tällaiselle alueelle ei tulisi sijoittaa uutta rakentamista. Uusi rakentaminen saattaa olla mahdollista, mikäli voidaan osoittaa, että tulvariskit pystytään hallitsemaan sillä tavoin, että samalla myös muut kaavalle asetetut sisältövaatimukset täyttyvät.

Koska hyväksytyn osayleiskaavan perusteella voidaan suoraan myöntää rakennuslupa kaavassa osoitetuille rakennuspaikoille, jokaisen yksittäisen rakennuspaikan sopivuus rakentamiseen on selvitettävä ennen kaavan hyväksymistä. Tulvariskeistä aiheutuvaa epävarmuutta kaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen toteuttamiskelpoisuuteen ei voida yleiskaavan sisältövaatimusten edellyttämällä tavalla poistaa kaavaan otetulla erityisiä tulvasuojelutoimenpiteitä koskevalla merkinnällä, joka siirtää asian ratkaisemisen rakennuslupavaiheeseen.

Tulvariskien hallintaa ja tulvasuojelulle aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämistä on valituksenalaisessa kaavaratkaisussa pyritty toteuttamaan muun ohella vähimmäisrakennuskorkeuksia määrittämällä ja rakennuspaikkojen siirtämisellä ja niiden poistamisella. Tästä huolimatta laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jää varteen otettava epävarmuus tulva-alueelle kaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen toteuttamiskelpoisuudesta sekä siitä, minkälaisia vaikutuksia kaavassa osoitettujen uusien tieyhteyksien rakentamisella sekä suunnitelluilla tulvasuojelutoimenpiteillä kuten rakennuspaikkojen korottamisella on esimerkiksi veden virtaamiin tai tulvan korkeuteen kaavassa osoitetuille tulvauhan alaisille rakennuspaikoille ja jo olemassa oleville tulvariskialueelle sijoittuville rakennuksille sekä niille johtaville teille. Tällaisten vaikutusten riittävä selvittäminen on korostunut käsillä olevassa asiassa, koska uhkana on jokitulva, jolle on selvitysten mukaan ominaista jääpatojen muodostuminen ja siitä aiheutuvat vaikeasti ennustettavat ja nopeat veden kohoamiset.

Kun otetaan huomioon hyväksytyn osayleiskaavan luonteesta rakentamista suoraan ohjaavana kaavana sekä saaduista selvityksistä ja arvioinneista edellä todetut seikat, kaavaa varten ei ole laadittu sellaisia selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin luotettavasti arvioida sitä, onko kaavassa tulva-alueelle osoitettujen rakennuspaikkojen ja kaavassa osoitettujen tieyhteyksien toteuttaminen sovitettavissa asianmukaisesti yhteen turvallista ja terveellistä elinympäristöä koskevien yleiskaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Tämän lisäksi kolmannen vaihemaakuntakaavan tulvariskien hallintaa koskeva yleismääräys huomioon ottaen maakuntakaava ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ohjeena rantaosayleiskaavaa laadittaessa.

Lopputulos

Kun otetaan huomioon kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettamisesta sekä kaavan selvityksistä ja sisältövaatimuksista oikeudellisessa arvioinnissa edellä lausuttu, kunnanvaltuuston päätös on lainvastainen. Tämän vuoksi se on kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki 9 § 1 ja 2 mom, 18 §, 24 § 2 mom, 32 § 1 mom, 35 §, 39 §, 44 §, 62 §, 65 § 1 mom, 72 § 1 mom sekä 116 § 2 mom

Maankäyttö- ja rakennusasetus 32 §

Laki elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksista 3 § 1 mom 9 k, 2 mom 3 k ja 3 mom

Laki tulvariskien hallinnasta 4 § 2 mom 4 k

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan kuitenkin muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen siltä osin, kuin hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen.

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 Anne-Mari Keskitalo, Kaisa Hiltunen ja Minna-Greta Martti.

Esittelevä jäsen

Minna-Greta Martti

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, sähköpostitse
	Oikeudenkäyntimaksu maksutta
Jäljennös maksutta	Pyhäjoen kunnanhallitus, sähköpostitse Pohjois-Pohjanmaan liitto, sähköpostitse

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>