

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (32)
26.9.2014
Taltionumero
2883
Diaarinumerot
2037/1/13 ja
2042/1/13

| |
|--|
| Kauhavan kaupunki Hallinto-osasto Saap <u>29</u> / <u>9</u> / <u>20.14</u> Ark..... Diaarinumero <u>28</u> / <u>551511</u> / <u>20.09</u> |
|--|

Asia Vesitalousasiaa koskeva valitus

Valittajat 1. Ilpo Pernaa, Simo Annala, Kauhavan Luontoyhdistys Valokki ry, Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry ja Suomenselän Lintutieteellinen Yhdistys ry
2. Esa Annala, Risto Mäkipernaa, Ilpo Pernaa ja Kalervo Annala

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 27.5.2013 n:o 13/0137/1

Asian aikaisempi käsittely

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 13.12.2011 n:o 88/2011/2 myöntänyt Kauhavan kaupungille luvan Lapuanjoen ylittävän (Ämpin) sillan rakentamiseen Kauhavan kaupungissa hakemukseen liitetyn suunnitelman mukaisesti. Silta tulee rakentaa suunnitelman liitteenä olevan, 12.11.2010 päivätyn tutkimuskartan, mittakaava 1:1000, osoittamaan paikkaan.

Aluehallintovirasto on myöntänyt Kauhavan kaupungille pysyvän käyttöoikeuden hanketta varten tarvittavaan osaan yhteisistä vesialueista kiinteistötunnus 233-876-1-0 (Kauhavan puoli) ja kiinteistötunnus 233-428-876-1 (Ylihärmän puoli).

Hankkeesta ja vähäisestä pysyvästä käyttöoikeudesta ei ennalta arvioiden aiheudu vesilain mukaan korvattavaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä.

Luvan saajan on noudatettava vesilain (264/1961) säännöksiä ja päätöksen lupamääräyksiä.

Päätökseen sisältyvät seuraavat lupamääräykset:

- 1) Silta on rakennettava 19.1.2011 päivätyn hakemuksen liitteenä olevien leikkauspiirustuksen, päivätty 12.11.2010, mittakaava 1:200/200, ja 8.10.2010 päivätyn pituusleikkauksen ja tasopiirustuksen mukaisesti. Sillan kohdalla vesipoikkileikkausalan tulee olla vähintään 335 m² vesipinnan tasossa N₆₀+27,90 m. Sillan kansirakenteen alareunan on oltava sillan keskikohdalla vähintään korkeudella N₆₀+28,40 m ja alapinnan kaarevuussäteen on oltava vähintään 1500 m.
- 2) Sillan rakennustyöt on tehtävä siten, että vesialueelle ja sen käytölle aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa ja siten, ettei rakennustöistä aiheudu tarpeetonta veden samentumista.
- 3) Työn yhteydessä joesta poistettavat massat on läjitettävä siten, etteivät ne pääse kuivumaan tai vaihtoehtoisesti massat on kalkittava riittävällä kalkkimäärällä.
- 4) Sillan perustukset ja muut jokiuomaan liittyvät työt on suoritettava mahdollisimman vähäisen virtaaman aikana ajanjaksolla 1.10.–15.4.
- 5) Töiden päätyttyä rakennuspaikat on saatettava asianmukaiseen ja maisemallisesti hyväksyttävään kuntoon.
- 6) Luvan saaja on vastuussa sillan rakentamisesta mahdollisesti aiheutu- vasta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä. Töiden suorittamisesta mahdollisesti aiheutuva, välittömästi ilmenevä vahinko on viipymättä korvattava vahingonkäräjälle.
- 7) Työt on aloitettava neljän vuoden ja saatettava loppuun kahdeksan vuoden kuluessa siitä lukien, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi uhalla, että lupa raukeaa.
- 8) Silta on pidettävä suunnitelman mukaisessa kunnossa.
- 9) Hankkeen vaikutuksia vesistön veden laatuun on tarkkailtava Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla. Tarkkailuohjelma on toimitettava Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle hyväksyttäväksi viimeistään kolme kuukautta ennen töiden aloittamista.
- 10) Jos päätöksessä tarkoitettu toimenpiteestä aiheutuu vahinko, haitta tai muu edunmenetyks, jota nyt ei ole edellytetty, voi edunmenetyksen kärsinyt tai yleisen edun vaatiessa asianomainen viranomaisen lupa-

päätöksen lainvoiman estämättä saattaa asian ympäristölupaviraston, oikeastaan aluehallintoviraston, käsiteltäväksi vesilain 2 luvun 27 §:ssä säädettyssä ajassa.

11) Töiden aloittamisesta on etukäteen ilmoitettava kirjallisesti Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja Kauhavan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle.

12) Töiden valmistumisesta on 60 päivän kuluessa ilmoitettava kirjallisesti aluehallintovirastolle, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, Liikenneviraston Vaasan väyläyksikölle ja Kauhajoen, oikeastaan Kauhavan, kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Valmistumisilmoitukseen on liitettävä sillan lopullista sijaintia ja mittoja osoittava kartta, johon sillan sijainti on merkitty KKJ-koordinaateilla.

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sillan rakentaminen on tarpeen tieyhteyden järjestämiseksi Kankaankylästä kaupunkikeskukseen. Silta soveltuu valtakunnallisesti arvokkaaseen laajoista peltolakeuksista muodostuvaan maisema-alueeseen, koska silta toteutetaan matalarakenteisena jokivarsipenkereiden väliin. Silta-aukko on mitoitettu riittävän suureksi, eikä silta vaikuta alueen tulvimisriskiin. Sillan rakentamisesta koitua liikennehyöty on huomattava vähäisestä käyttöoikeudesta ja sopimuksenmukaisista korvauksista johtuvaan haittaan verrattuna.

Samentumisen rajoittamiseksi on annettu työajankohtaa koskeva lupamääräys vesialuetta koskevien töiden osalta. Määräyksellä varmistetaan myös, että töitä vesialueella ei suoriteta kevätkutuihin kalojen kutuaikana. Joesta ja ranta-alueelta poistettavien maamassojen happamuuskuorimitusta varten on annettu lupamääräys.

Lupamääräyksillä varmistetaan, että hanke ei vaikeuta vesienhoitosuunnitelman tilatavoitteen saavuttamista. Hanke ei myöskään vaikeuta maakuntakaavassa esitettyjä tavoitteita.

Asian ratkaiseminen ei ole vaatinut maastotarkastusta.

Vesialueelle sijoitettavia rakenteita ovat ainoastaan sillan kaksi virtapilaria. Kyseiset rakenteet ja niiden vaatimat alueet ovat vähäisiä. Muusta osasta sillan rakentamiseen tarvittavaa aluetta hakija on sopinut. Silta ei muutoinkaan sanottavammin haittaa vesistön muita käyttömuotoja.

Aluehallintoviraston päätöksessä sovelletut lainkohdat

Vesilain (264/1961) 2 luvun 3 §, 4 §, 6 §:n 2 momentti, 7 §:n 2 momentti, 11 §, 11 a §

Töidenaloittamislupa

Aluehallintovirasto ei ole myöntänyt Kauhavan kaupungille lupaa töiden aloittamiseen ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, siltä osin kuin nyt on kysymys, käsittelyratkaisussaan hylännyt Ilpo Pernaan ja hänen asiakumppaniensa sekä Esa Annalan ja hänen täällä valittajina olevien asiakumppaniensa vaatimuksen, jonka mukaan Kangas-Annala tien tiehanke ja Ämpin siltahanke tulee ratkaista yhtenä kokonaisuutena, sekä pääasian osalta hylännyt muun ohella heidän valituksensa aluehallintoviraston päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti siltä osin kuin nyt on kysymys:

Vaatimukset tiehankkeen ja siltahankkeen lupien ratkaisemisesta yhtenä kokonaisuutena

Teihin ja yleensäkin liikenneyhteyksiin liittyy sekä maankäytöllisiä että vesioikeudellisia edellytyksiä. Sillat ja niiden rakenteet, penkereet, arkut, puomit ynnä muut sellaiset kuuluvat vesioikeudellisen päätöksen piiriin siitä riippumatta, perustuuko tien rakentaminen muuhun suunnitteluun tai lupaan. Silta osana tietä on yleensä osoitettu vahvistetussa tiesuunnitelmassa lähinnä sillan sijainnin osalta. Sitä vastoin sillan muut ominaisuudet, kuten kannen leveys ja korkeus, kiinnikkeiden sijainti ja rakenne, sillan vaikutus vesiliikenteeseen ja kalastukseen sekä sillan soveltuvuus vesiympäristöön ovat vesilain mukaisessa järjestyksessä harkittavia seikkoja. Lupa tien rakentamiseen käsitellään tien laadusta riippuen joko maantielain tai yksityisistä teistä annetun lain mukaisessa tietoimituksessa. Se seikka, mihin silta saadaan sitä koskevan vesitalouslupan mukaan vesialueelle tai vesistöön rakentaa, ei oikeudellisesti määrittele sillalle johtavan yksityistien yleistä tielinjausta, mikä kysymys ratkaistaan yksityistietoimituksessa.

Vesilain mukainen lupahakemusmenettely ja yksityistietoimitus ovat toisistaan erillisiä ja oikeudellisesti toisistaan riippumattomia oikeudellisia menettelyjä. Toimivaltaisia viranomaisia ovat ensi asteena vesitalous-

lupa-asiassa asianomainen aluehallintovirasto ja yksityistieasiassa yksityistietoimitus. Asioita ei voida käsitellä ja ratkaista samassa menettelyssä yhdessä viranomaisessa. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on hylännyt vaatimukset tiehankkeen ja siltahankkeen lupien ratkaisemisesta yhtenä kokonaisuutena samassa menettelyssä ja hylännyt tähän liittyvät vaatimukset asian palauttamisesta aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Sillan tarve

Silta on tarpeen tieyhteyden järjestämiseksi Kankaankylästä kaupunkikeskukseen. Suunniteltu tieyhteys on kokonaisuudessaan noin 5,5 kilometriä pitkä, josta täysin uutta tietä on noin 2,2 kilometriä. Tieyhteys lyhentäisi matkaa Kankaankylästä Ylistaron Viemäröön noin 6 kilometriä ja matkaa Kauhavan kuntakeskukseen noin 12,5 kilometriä. Hanke on sisällytetty Alahärmän, Kauhavan, Korttesjärven ja Ylihärmän kuntaliitos-sopimukseen.

Valtakunnallisesti arvokas maisema-alue

Lapuan-Kauhavan Alajoki on valtakunnallisesti arvokas maisema-alue. Kyseessä on 11 000 hehtaarin suuruinen laajoista peltolakeuksista koostuva lähes tasainen alue, niin sanottu "latomeri". Luonnonsuojelulain 5 luku koskee maiseman suojelua. Luonnonsuojelulain mukaisilla maisema-alueilla on ohjaava vaikutus muun muassa metsähoidon suunnitteluun ja tiesuunnitteluun. Tavoitteena ei ole museoida, vaan linjata kehityssuuntia ja luoda edellytykset maisema-arvojen säilymiselle. Sillat kuuluvat tiehen, joten sillan suunnittelussa ja lupa-asian käsittelyssä maisema-alue tulee ottaa huomioon. Rakennettava silta on suunniteltu teräsbetoniseksi, kolmiaukkoiseksi liittopalkkisillaksi. Hallinto-oikeus katsoo, että mahdollisimman matalana jokivarsipenkereiden väliin toteutettava ja yksinkertainen silta, joka jättää mahdollisimman paljon joen vesipeilistä näkyviin ja minimoii rantaluiskien kokoa, soveltuu kyseiseen valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen.

Tulvavaikutukset

Sillan aukko on suunnitelmassa mitoitettu Länsi-Suomen ympäristökeskuksen 3.9.2009 antaman lausunnon perusteella riittävän suureksi. Sillan molemmin puolin rakennetaan tien alle paalulaattaa, jolla ehkäistään netokuormituslisäyksen syntyminen nykyisen tulvapenkereen päälle. Silta ei siten vaikuta alueen tulvimisriskiin tai tulvasuojelun toteuttamiseen.

Silta ja IBA-alue

Alajoen 438 hehtaarin suuruista IBA-aluetta ei ole lailla suojeltu. Se ei kuulu Natura 2000 -verkostoon. Suunniteltu tie halkaisee IBA-alueen, mutta silta sijaitsee sen laidalla. IBA-alue on nyt maanviljelyskäytössä. Hallinto-oikeus katsoo huomioon ottaen sillan sijainnin suhteessa IBA-alueeseen, ettei sillasta ja sen käytöstä aiheudu luonnonsuojelulain 39 §:ssä kiellettyä seurausta kun otetaan huomioon vielä IBA-alueen nykyinen käyttö ja siitä aiheutuva häiriö linnuille.

Sillan haitat veden laadulle ja kalataloudelle

Sillan rakenne ja rakentamista koskevat sekä veden laadun tarkkailua koskevat lupamääräykset huomioon ottaen sillasta aiheutuu lähinnä rakentamisaikana vähäistä jokiveden samentumista ja haittaa kalastolle. Haittojen vähentämiseksi on annettava työaika koskeva lupamääräys 4. Hankkeesta veden laadulle ja kalastolle aiheutuvan haitan vuoksi silta-lupaa ei siten ole syytä kumota.

Sillan ja tien tarpeen kustannus-hyöty vertailu, ympäristöoikeudellinen kustannus-hyöty vertailu ja yritysvaikutusten arviointi

Vaatimukset tällaisten selvitysten ja arvioinnin tekemisestä eivät perustu lakiin ja ovat siten perusteettomina hylättävä. Sillan vesioikeudellisen luvan myöntämisen edellytykset arvioidaan vanhan vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentin perusteella ja ottaen huomioon vanhan vesilain 2 luvussa esitetyt seikat.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) tarve

Esa Annala ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksessaan katsoneet, että asiassa tulee soveltaa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 2 luvun 4 §:n 2 momenttia ja asetuksen 2 luvun 6 §:n 12 kohtaa, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, niin sanottua harkinnanvaraista YVA-menettelyä, jota ei ole suoritettu.

YVA-asetuksen (ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu valtioneuvoston asetus) 6 §:n 1 momentin 3 kohta koskee vesistön rakentamista ja säännöstelyä eikä siinä ole mainittu siltaa. Saman pykälän 9 kohta koskee liikennettä. Sen mukaan YVA vaaditaan moottoriteiden ja moottoriliikenneteiden rakentamiseen (a-kohta) sekä neli- ja useampi-kaistaisen, vähintään 10 kilometrin pituisen yhtäjaksoisen uuden tien rakentamiseen. YVA-hanke tulisi siten harkittavaksi tieasiassa, jonka osana silta otettaisiin huomioon. Tämä tiehanke ei kokonsa puolesta vaadi

YVA-menettelyä. ELY-keskus tekee päätöksen harkinnanvaraisen YVA:n soveltamisesta hankkeeseen lain 6 §:n mukaan. Tällaista päätöstä ei ole tehty. Tämän silta-asian palauttaminen aluehallintovirastolle ei siten ole tarpeen, vaikka YVA-menettelyä ei ole suoritettu.

Oikeudellinen arviointi

Edellä esitettyihin seikkoihin viitaten ja kun otetaan huomioon aluehallintoviraston päätös ja perustelut sekä sen asiassa soveltamat lainkohdat hallinto-oikeus katsoo, että silta on tarpeen ja siitä erityisesti Kankaankylän asukkaiden tieyhteyksien parantamiseksi saatava hyöty on siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan tai muuhun edunmenetykseen verrattuna huomattava. Näin ollen luvan myöntämisedellytykset täyttyvät eikä aluehallintoviraston päätöstä ole syytä kumota tai asiaa palauttaa sille uudelleen käsiteltäväksi.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. Ilpo Perna ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksessaan vaatineet, että Vaasan hallinto-oikeuden ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätökset kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi valittajat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Valtakunnallisesti arvokas maisema-alue

Silta- ja tiehanke halkaisee valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen leveimmältä kohdalta yli neljän kilometrin matkalta ja heikentää siten merkittävästi alueen maisema-arvoja. Valtioneuvoston päätöksen mukaan kuntien tulee ottaa maisemanhoidon tavoitteet huomioon kaavoituksessa, rakennusjärjestysten laatimisessa ja muissa kunnan suunnitelmissa. Museovirasto on vastineessaan 7.2.2012 Vaasan hallinto-oikeudelle toistanut aikaisemmin (5.5.2011) esittämänsä kannan ja todennut, että Kangas–Annala tie- ja siltahankkeen vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen tulee tutkia kokonaisuutena ja että valtakunnallisesti arvokkaisiin kohteisiin vaikuttavissa hankkeissa on pyydettävä museoviranomaiselta ja ympäristökeskukselta lausunto. Hallinto-oikeudella ei ole ollut päätöstä tehdessään Museoviraston lausuntoa siitä, mitkä ovat Kangas–Annala tien ja Ämpin siltahankkeen vaikutukset valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen. Siten hallinto-oikeuden päätös perustuu puutteellisiin tietoihin.

Asiantuntijoiden, muun muassa valittajien esittämän Turun yliopiston professori Pekka Niemelän lausunnon mukaan suunniteltu, yli 80 metrin pituinen ja 7,3 metrin levyinen massiivinen teräspalkkisilta, jossa sillan

kansi on kaksi metriä ja kaiteet kolme metriä Lapuanjoen tulvapenkereiden yläpuolella, siis noin 6–7 metriä ympäröivän peltolakeuden yläpuolella, ei sovellu valtakunnallisesti arvokkaaseen maisemaan. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelu, jonka mukaan luvan tarkoittama silta soveltuu kyseiseen maisema-alueeseen, ei pidä paikkaansa. Hallinto-oikeus ei myöskään ole toimivaltainen arvioimaan sillan ja tien soveltuvuutta maisemaan, vaan siitä olisi pyydettävä Museoviraston lausunto.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole myöskään käsitelty tie- ja siltahanketta kokonaisuutena, vaikka päätöksen perustelujen mukaan sillat kuuluvat tiehen. Sillan lupakäsittelyssä maisema-alue tulee ottaa huomioon. Lupapäätöksessä ei ole perusteltu, miksi hakijaa ei ole velvoitettu hankkimaan Museoviraston ja maakuntakaavan laatineen Etelä-Pohjanmaan liiton ja maakuntakaavan vahvistaneen ympäristöministeriön lausuntoja ennen vesitalouslupapäätöksen ratkaisua.

Tulvavaikutukset

Länsi-Suomen ympäristökeskus on antanut lausunnon koskien suunnitellun Ämpin silta-aukon mitoitusta ja muita edellytyksiä tulvariskien kannalta. Lausunnon mukaan tulvasuojelujärjestelyjä ei saa vaarantaa ja joen rantojen ja tiepenkereen vakavuus sekä mahdollinen joen perkaustarve on otettava huomioon. Lapuanjoen tulvapengerryksiä ei ole mitoitettu tilastollisesti kerran 20 vuodessa toistuville suurtulville, vaan tulva-vedet lasketaan pelloille. Sillan ja tien suojaaminen tulvalta edellyttää noin kaksi metriä pellon nykyistä pintaa korkeampaa rakennetta, mikä pilaisi merkittävästi maisemaa. Muussa tapauksessa tie jäisi tulvien aikaan (jollaisia oli esimerkiksi keväällä 2010 ja 2011) pitkäksi ajaksi veden alle ja olisi siten käyttökelvoton. Tiepenkereet tulisi sen vuoksi rakentaa ylivirtauksen kestäviksi ja pengerrysalueella tiehen tulisi tehdä riittävä määrä rumpuaukkoja padotuksen välttämiseksi. Laskelmien mukaan Ämpin pengerrysalueelle jää 100 hehtaaria eli 11 000 kuutiometriä ja Haapojanluoman pengerrysalueelle 200 hehtaaria eli noin 21 000 kuutiometriä pois pumpattavaa vettä, mikä lisäisi oleellisesti pumppauskustannuksia. Tulvasuojelurakenteiden käyttö vaikeutuisi merkittävästi ja valtion investoinnit tulvien estämiseksi valuisivat hukkaan.

Silta- ja tiehankkeen vaikutuksia Ämpin ja Haapojan sekä Lapuanjoen yläjuoksulla olevien muiden tulvasuojelualueiden kuivatusjärjestelmien ja pumppausasemien toimivuuteen ja kustannusten jakoon muun muassa talviaikaisten pumppauskustannusten osalta ei ole selvitetty. Lupapäätös on siten puutteellinen. Kevättulvien aikaan suunniteltu silta on korkeudeltaan Lapuanjoen tulvapenkereiden ylätasolla. Silta ja joen pohjaan

ulottuvat sillan kannatinpalkit patoavat jäätä ja lisäävät oleellisesti tulvariskiä. Tulvien lisääntymisen riskiä Kauhavan kaupungin alueella ja Lapuan kaupungin puoleisilla pengerrysalueilla sekä Lapuan kaupungin keskustassa ei ole käsitelty lupapäätöksessä. Lapuan kaupungin raja on vain noin kilometrin päässä suunnitellusta sillasta joen yläjuoksun suuntaan.

Lapuan kaupungin keskusta on todettu äskettäin valmistuneessa valtakunnallisessa tulvariskikartoituksessa suuren tulvariskin alueeksi. Lisäksi maa kohooa Lapuanjoen alajuoksulla noin yhdeksän millimetriä vuodessa. Siten seuraavan sadan vuoden aikana Lapuanjoen viljelyalueiden ja erityisesti Lapuan kaupungin keskustan tulvariskit lisääntyvät huomattavasti ilman Ämpin sillan rakentamistakin. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, joiden mukaan silta ei vaikuta alueen tulvariskiin tai tulvasuojelun toteuttamiseen, ovat virheellisiä. Sillan jäitä patoavaa vaikutusta ja tulvariskien oleellista lisääntymistä ei ole päätöksessä otettu huomioon lainkaan. Lisäksi Ämpin ja Haapojanluoman pengerrysalueille jäävän tulvaveden vuoksi myös Kangas–Annala tien rakentamiseen olisi sillan rakentamislupa lisäksi tullut hakea vesitalouslupa.

Silta ja IBA-alue

Suunniteltu silta ja Kangas–Annala tie kulkisivat IBA-alueen läpi Lapuanjoelta Annalan mäelle kahden kilometrin matkalta. Silmälläpidettäviä, uhanalaisia ja erittäin uhanalaisia lajeja alueella edustavat muun muassa metsähanhi, tunturipöllö, mustapyrstökuiri, jouhisorsa, suokukko ja peltosirkku. Sillan ja tien ympärivuotisesta liikenteestä mukaan lukien raskaan rekkaliikenteen aiheutuu merkittävää häiriötä alueen talvehtivalle sekä muutto- ja pesimälinnustolle. Nykyisin alueella ei ole tietä ja alueen laidoillakin on vain pieniä viljelysteitä, joilla liikutaan lähes yksinomaan kevätkylvöjen ja syksyn korjuukauden aikana. Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaan rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen häiritseminen on kielletty, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elinkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

Lintudirektiivin (2009/47/EY) artiklat suojaavat kaikkia luonnonvaraisia lintulajeja jäsenvaltioiden alueella. Lintudirektiivin liitteen I lajeja Kauhavan Alajoen IBA-alueella ja suunnitellulla silta- ja tiealueella ovat muun muassa sinisuohaukka, peltopyy, ruisrääkkä, suokukko, tunturipöllö, suopöllö ja peltosirkku. Erityisesti peltopyyn, suopöllön ja peltosirkun Suomen kannan osalta Alajoen IBA-alue on yksi viimeisistä tärkeistä turvapaikoista. Lintudirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet lintukantojen ylläpitämiseksi suotuisalla

tasolla (artiklat 1 ja 2). Myös suojelualueiden ulkopuolella unionin jäsenvaltioiden on pyrittävä estämään elinympäristön pilaantuminen ja huonontuminen (artikla 4). Jäsenvaltioiden tulee suojella direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöä erityistoimin. Lupahakemuksessa ei ole arvioitu sillan ja tien vaikutuksia alueella pesiviin, talvehtiin ja muuton aikana esiintyviin lintukantoihin ja uhanalaisten lajien suotuisan suojelun tasoon. Siten asiassa ei ole selvitetty, onko hanke luonnonsuojelulain vastainen.

Professori Pekka Niemelän lausunnossa todetaan tieteellisiin tutkimuksiin perustuen liikenteen häiriön alentavan lintujen tiheyksiä jopa 1,5 kilometrin etäisyydellä tiestä. Liikenteen häirintävaikutuksen pelloilla ruokaileviin hanhiparviin on tutkimuksissa todettu ulottuvan aina 500 metrin etäisyydelle. Tiehankkeen häiriöalueen pinta-ala on 200 hehtaaria, mikä on lähes puolet koko Kauhavan Alajoen IBA-alueen 438 hehtaarin pinta-alasta. Vesitalouslupapäätöksen mukaista Ämpin siltaa ei tarvita, jos tieyhteyttä ei rakenneta. Sillan ja Kangas-Annala tien toteuttaminen on luonnonsuojelulain 39 §:n vastaista, koska useiden, jopa äärimmäisen tai erittäin uhanalaisten lajien elinmahdollisuudet ja suotuisan suojelun taso heikentyisivät merkittävästi.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen Kauhavan luontoyhdistys Valokki ry:n pyynnöstä 21.11.2012 antaman lausunnon mukaan tie- ja siltahankkeesta voi aiheutua luonnonsuojelulain 39 §:ssä tarkoitettua rauhoitettujen lajien häiritsemistä. Lisäksi tiehanke saattaa lausunnon mukaan heikentää liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. ELY-keskuksen lausunnossa on edellytetty, että ennen silta- ja tiehankkeen toteuttamista nämä vaikutukset tulisi selvittää tarkemmin. Selvitys on kuitenkin ollut vasta tekeillä (valmistunut syksyllä 2013), joten vesitalouslupa on perustunut puutteellisiin tietoihin. Siten hallinto-oikeuden päätöksen perustelu, jonka mukaan sillasta ja sen käytöstä ei aiheudu luonnonsuojelulain 39 §:ssä kiellettyä seurausta, kun otetaan huomioon vielä IBA-alueen nykyinen käyttö ja siitä aiheutuva häiriö linnuille, on virheellinen. IBA-aluetta ei olisi lainkaan perustettu, jos jo alueen nykyisestä maatalouskäytöstä olisi katsottu aiheutuvan huomattavaa häiriötä linnuille.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2009:77, Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun 26.10.2012 n:o 12/0922/5 sekä EY-tuomioistuinten ratkaisun (C-186/06 Komissio vastaan Espanja) perusteella sillan ja tien rakentamisen yhteydessä IBA-aluetta olisi käsiteltävä kuten Natura 2000 -aluetta. Siten Kauhavan Alajoen IBA-alueella on tulkittava olevan Natura 2000 -alueen mukainen lain suoja.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) tarve

Edellä mainitut ratkaisut huomioon ottaen alueelle kohdistuvista hankkeista olisi tehtävä YVA-asetuksen 6 §:n mukainen harkinnanvarainen YVA, jonka perusteella voidaan harkita Ämpin sillan ja Kangas-Annala yhteyden toteuttamisedellytyksiä. Siltahankkeen käsittävä tie on luonteeltaan yleinen tie ja rekkaliikenteelle mitoitettava tie vaatisi myös mitasuhteiltaan olennaisesti suuremman sillan. Senkin vuoksi hankkeen perusteiden sekä kustannusten ja hyötyjen selvittämiseksi tulisi tehdä YVA. Tieviranomaiset ovat todenneet Kangas-Annala tien yleisenä tienä tarpeettomaksi jo 1990-luvulla. Koska YVA-menettelyä ei ole tehty, vesilain (264/1961) mukainen sillan vesitalouslupa on kumottava tai asia on palautettava aluehallintovirastolle.

Haitat veden laadulle ja kalataloudelle

Lupapäätöksen mukaan sillan perustusten rakennustyöt aiheuttavat veden samentumista ja happamien alunamaiden huuhtoutumista vesistöön ja haittaa kalataloudelle, kun hienoa maa-ainesta sekoittuu veteen. Lupapäätöksen mukaan suurin haitta aiheutuu paalutus- ja maansiirtotöistä, joita tehdään vesialueella. Paalutuksen kaivutyöt sekä sillan rakentaminen aiheuttavat haittaa kalastolle ja muille eläimille, mutta lupapäätöksessä näiden haittojen tarkkailua ja seurantaä esimerkiksi koekalastuksin ennen ja jälkeen mahdollisen rakentamisen ei ole edellytetty tehtäväksi. Lupapäätöksen mukaan haitat saadaan minimoitua ajoittamalla perustusten rakennustyöt tehtäväksi 1.10.–15.4. Kuitenkin loppusyksyllä ja kevättalvella todennäköisesti sattuvat tulvat estävät rakennustyöt. Huhtiheinäkuussa sekä elo-syyskuussa rakennustyöt taas aiheuttaisivat merkittävää haittaa alueen muutto- ja pesimäajan arvokkaalle linnustolle. Talvella taas äärimmäisen uhanalaisen tunturipöllön talvehtiminen alueella häiriintyy rakennustöiden aikana. Nämä merkittävät haitat on sivuutettu lupapäätöksessä ja sen perusteluissa.

Sillan tarve

Äskettäin valmistuneet tilusjärjestelyt huomioon ottaen silta ei ole tarpeellinen maatalousliikenteen kannalta. Alueen maanomistus ei enää ja-kaannu joen molemmin puolin ja tilakoot ovat nykyisin suuria ja yhtenäisiä. Tilusjärjestelyt huomioon ottaen Kangas-Annala tien yksityistie-toimituksen perusteet ovat poistuneet, eivätkä sillasta ja tiestä saatavat hyödyt ole enää tältä kannalta perusteltavissa. Ämpin sillan vesitalouslupa ei enää vastaa alkuperäisen tietöimituksen tarkoitusta.

Silta ei ole myöskään tarpeen tieyhteyden järjestämiseksi Kankaankylästä kaupunkikeskukseen. Silta ja tie lyhentäisivät matka-aikaa Kankaankylältä kaupunkikeskukseen vain viisi minuuttia. Kankaankylästä on olemassa toimiva tieyhteys Ylihärman keskustaan, jossa sijaitsee muun muassa Kauhavan kaupungin tekninen toimisto ja palvelupiste. Kankaankylä ja Ylistaron Viemäri sijaitsevat Lapuanjoen länsipuolella. Siten näiden kylien itäpuolelle suunniteltu Lapuanjoen ylittävä Ämpin silta ei lyhentäisi Kankaankylän ja Ylistaron Viemäriä välistä matkaa, päinvastoin kuin hallinto-oikeuden päätöksessä on todettu. Hallinto-oikeuden perustelu on tältä osin virheellinen.

Hakija ei ole pitävästi osoittanut siltahankkeesta saatavan mitään hyötyä. Pelkkä perustelematon väite, että silta on tarpeen Kankaankylän noin sadan asukkaan tieyhteyksien parantamiseksi, ei ole riittävä. Kankaankylältä on jo olemassa hyvät tieyhteydet muun muassa etelään Lapualle ja pohjoiseen Ylihärman keskustaan.

Kustannus-hyötyvertailu

Vesilain (264/1961) 2 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan lupa voidaan myöntää, jos hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä johtuviin edunmenetyksiin, haittoihin ja vahinkoihin.

Ämpin sillan rakentaminen edellyttää uuden tien rakentamista yli kahden kilometrin matkalla Annalan kylästä Lapuanjoen varteen, koska suunnitellun sillan kohdalla ei ole ennestään tietä. Sillasta saatava hyöty seuraa tiehankkeesta. Siten vesilain mukaisessa intressivertailussa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon myös tiehankkeen ja liikenteen haitat, vahingot ja edunmenetykset myös sillan välittömän vaikutusalueen ulkopuolella. Liikenteestä aiheutuu valittajien maatalouselinkeinolle merkittävää vahinkoa. Pelkästään eläinten kuljetus tien yli vaikeutuisi huomattavasti.

Lupahakemuksesta puuttuvat arviot vuotuisista liikennemääristä sekä liikenteen jakautumisesta henkilöauto- ja rekkaliikenteen osalle. Ämpin sillasta mahdollisesti saatavia liikenteen hyötyjä ei siten ole osoitettu. Sillan ja tien mahdollistama liikenne heikentää kansainvälisesti tärkeän lintualueen (IBA) merkitystä linnuston pesimis-, levähdys- ja talvehtimisalueena. Ainakin metsähanhen, tunturipöllön, peltosirkun ja peltopyyen osalta silta ja tie heikentävät lajien suotuisan suojelun tasoa. Lupapäätöksessä ei ole riittävästi otettu huomioon silta- ja tiehankkeen haittoja ja vahinkoja valtakunnallisesti arvokkaalle maisemalle, kansainvälisesti tärkeälle lintujen pesimä-, levähdys- ja talvehtimisalueelle, tulva-

riskien lisääntymistä muun muassa Lapuan kaupungin keskustassa, pumppauskustannusten lisääntymistä Ämpin ja Haapojanluoman pengerrysalueella sekä haittoja veden laadulle ja kalataloudelle.

Siltahankkeen haitalliset vaikutukset ja vahingot yleisen edun kannalta ovat erittäin merkittävät paikallisesti, maakunnallisesti ja valtakunnallisesti. Toisaalta sillan hyödyt rajoittuvat yhden pienen kylän alueelle ja ovat siten hyvin paikallisia ja vähäisiä. Valittajat ovat ilmoittaneet yhtyvänsä hallinto-oikeuden päätökseen liitettyssä eriävässä mielipiteensä esitettyyn näkemykseen. Hankkeen haitallisia vaikutuksia on pidettävä niin merkittävinä, että vesilain (264/1961) 2 luvun 6 §:n 2 momentin mukaiset siltaa koskevan vesitalousluvan myöntämisedellytykset eivät täyty.

2. *Esa Annala ja hänen asiakumppaninsa* ovat valituksessaan vaatineet, että Vaasan hallinto-oikeuden ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätökset kumotaan. Lisäksi valittajat ovat vaatineet, että Kauhavan kaupunki ja aluehallintovirasto velvoitetaan korvaamaan heidän oikeudenkäyntikulunsa Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa korkolain mukaisine viivästyskorkeineen siitä lukien, kun päätöksen antamisesta on kulunut kuukausi. Vielä valittajat ovat vaatineet toimenpidekieltoa sekä tie- että siltahankkeen osalta.

Vaatimustensa tueksi valittajat ovat esittäneet saman sisältöiset valitusperusteet kuin Ilpo Pernaan ja hänen asiakumppaniensa valituksessa on esitetty. Niiden lisäksi valittajat ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Sillan ja tien tarve

Kangas-Annala välisen tien rakentaminen edellyttäisi alkuosaltaan nykyisten yksityisteiden käyttämistä, joihin Kauhavan kaupungilla ei ole tieoikeutta ilman uutta tietoimitusta. Alueen maanomistajien ja asukkaiden enemmistö on vastustanut hanketta sekä maa-alueiden luovuttamista sillan ja kokonaan uuden tien rakentamisen toteuttamiseksi. Sillan rakentaminen ei ole järkevää ja tarkoituksenmukaista. Sillan ja tien rakentamisesta ja käytöstä aiheutuu valittajille merkittävää liikenteellistä haittaa, joka on otettava huomioon siltaluvan kokonaisarviossa. Näitä asioita ei ole päätöksessä otettu huomioon.

Vesilain mukaisessa intressivertailussa on otettava huomioon tiehankkeen ja liikenteen aiheuttamat haitat, vahingot ja edunmenetykset myös sillan välittömän vaikutusalueen ulkopuolella. Mikäli suunnitellulle sillalle rakennetaan tie valittajien asuinrakennusten, ulkorakennusten ja

heidän harjoittamansa elinkeinon välittömään läheisyyteen, heille aiheutuu merkittäviä vahinkoja, haittoja ja edunmenetyksiä. Sillan jatkeena olevaa tieyhteyttä joudutaan rakentamaan myös kaksi kilometriä Lapuanjoen länsipuolelle eli Kankaan kylän puolelle. Tällä alueella talveh-tii erittäin harvinaisia ja äärimmäisen uhanalaiseksi luokiteltuja tunturi-pöllöjä.

Silta palvelisi myös raskasta liikennettä. Sillan ja tien liikenteestä aiheutuisi alueen asukkaille ja Kauhavan Alajoen IBA-alueen linnustolle merkittävää meluhaittaa. EY-tuomioistuimen ratkaisu C-186/06 huomioon ottaen IBA-alue on tulkittava Natura-alueeseen verrattavaksi alueeksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2004:64 mukaan meluhaitta on selvitetävä niin aikaisessa vaiheessa, että selvityksellä on merkitystä päätöksen sisältöön. Näin ei ole menetelty valituksenalaisessa asiassa.

Kankaankylässä on 22.6.2013 suoritettuna laskennan mukaan 55 vakituisesti asuttua taloutta. Kankaankylän asukkaat ovat vahvasti suuntautuneet Lapualle siellä olevat palvelut huomioon ottaen, vaikka hakevat nykyiset palvelunsa kuitenkin enimmäkseen lähinnä kahdeksan kilometrin päässä olevasta Kauhavan Ylihärmän taajamasta. Sinne on vain 10 minuutin ajomatka. Vastaavasti matka etelään Lapualle kestää Jokitietä pitkin noin 20 minuuttia. Tien oikaisemisesta ja perusparantamisesta on tehty yhteinen korjaussuunnitelma Lapuan kaupungin kanssa. Tien parantaminen alkaa lähiaikoina Ylihärmän Rannanjärven kohdalla.

Kankaankylältä ei ole koskaan ollut merkittävää liikennettä Kauhavan kuntakeskuksen suuntaan, eikä siihen ole tarvetta lähitulevaisuudessa-kaan. Kankaankylä sijaitsee Kauhavan kaupungin lounaisosassa Lapuan kaupungin rajan välittömässä läheisyydessä. Tällä hetkellä Kankaankylästä käy vain yksi henkilö töissä Kauhavalla keskustassa. Edellä olevan perusteella ei ole tarvetta rakentaa kallista silta- ja tieyhteyttä Kankaankylältä Kauhavan kuntakeskukseen.

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan rakennettava siltayhteys lyhentäisi ajomatkaa Kauhavan kuntakeskukseen 12,5 kilometriä verrattuna siihen, että liikenne ohjautuisi sinne nykyisen Ylihärmän taajaman ja valtatie 19 kautta. Huomioon on kuitenkin otettava, että matka Kankaankylästä rakennettavan uuden silta- ja tieyhteyden kautta Kauhavan keskustaan olisi noin neljä kilometriä pitempi kuin Ylihärmän taajamaan, jossa on nykyisin varsin kattavat palvelut. Pidemmän reitin käyttämiseen ei ole mitään syytä.

Suunniteltu tie olisi myös hiekkapintainen ja kaikilta osin hyvin kapea. Nopeusrajoitus tällä tiellä olisi suunnitelmien mukaan korkeintaan 60 km/h. Tieltä ei olisi myöskään vielä suoraa yhteyttä valtatielle 19 vaan tieltä olisi yhteys Varpulantielle ja sieltä Pernaan kylän kautta Kauhaval- le. Reitti on siis kaikilta osin epäedullinen. Kun otetaan huomioon suunnitellun tien leveys, kunto ja tuleva nopeusrajoitus, enimmillään reitti nopeuttaisi matka-aikaa Kauhavan kuntakeskukseen noin viisi minuuttia. Ajansäästö ei ole merkittävä varsinkin, kun Ylihärmen kautta kulkeva tieyhteys on koko matkan kestopäällysteinen ja valtatiellä 19 on nopeus- rajoitus 100 km/h. Kankaankylä on suhteellisen lähellä Kauhavan kes- kustaa ja nykyisinkin matka sinne kestää noin 23 minuuttia. Reitin var- rella on myös edellä kerrotut Ylihärmen kattavat palvelut 10 minuutin päässä. Matka Alahärmen Ekolan Björkholmasta sekä Kortesjärven Tyy- nismaasta ja Ylikoskelta Kauhavan kaupungin keskusta on huomatta- vasti pitempi kuin Kankaankylästä ja kestää jo lähes tunnin tien kunnos- ta ja ajokelistä riippuen.

Valtakunnallisesti arvokas maisema-alue ja sillan korkeusasema

Suomea sitoo kansallisesti myös Eurooppalainen maisemayleissopimus, jonka tavoitteita Suomi on sitoutunut edistämään. Suomen lainsäädäntö, hallinnolliset ohjelmat ja käytännöt täyttävät sopimuksen perusvelvoit- teet. Yleissopimusta sovelletaan sopimuspuolten koko alueeseen ja se käsittää luonnon-, maaseutu- ja taajama-alueet ja taajamien reuna-alueet. Soveltamisalaan sisältyvät muun ohella maa- ja sisävesialueet. Yleis- sopimus koskee yhtä lailla huomattavina pidettäviä maisemia kuin arki- ympäristöjä ja vähäisempiäkin maisemia.

Kauhavan Alajoen peltolakeus poikkeaa muista Pohjanmaan viljelyla- keuksista erityisesti siinä, että jokivarressa ei ole nauhamaista tiheää asu- tusta, vaan kylät ja vilkkaasti liikennöidyt yleiset tiet sijoittuvat lakeuden ulkopuolisille reunoille. Alajoen lakeuden ydinosat ovat maanviljelyn ulkopuolella lähes erämaisen rauhallisia, mikä tarjoaa rikkaalle eläimis- tölle otolliset elinolosuhteet. Arvokkaaseen maisema-alueeseen ja kan- sallisesti velvoittavat linnuston ja luonnonsuojeluun liittyvät seikat on otettava huomioon vesilain mukaisessa lupaharkinnassa.

Sillan vesitalouslupaa on haettu puutteellisilla piirustuksilla, jotka eroa- vat toteutettavasta sillasta. Kauhavan siltatoimikunnan päätöksen 23.5.2013 mukaan silta aiotaan rakentaa urakoitsijan oman siltaratkaisun mukaisesti, josta ei asian keskeneräisyyden vuoksi ole piirustuksia vielä olemassa. Siten niistä ei ole voitu pyytää ennen luvan myöntämistä ELY- keskuksen ja Museoviraston lausuntoa.

Etelä-Pohjanmaan liitto on lausunnossaan 18.6.2010 Kauhavan kaupungille todennut, että maakuntakaavan suunnittelumääräyksen mukaan kulttuuriympäristön ja maiseman arvot on otettava huomioon siten, että varmistetaan näihin liittyvien arvojen säilyminen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Liitto on esittänyt, että valtakunnallisesti arvokkaisiin kohteisiin vaikuttavissa hankkeissa on pyydettävä lausunto museoviranomaiselta ja ELY-keskukselta. Liiton lausunnon tarkentamiseksi tarvitaan siis tarkemmat suunnitelmat tiestä ja Lapuanjoen yli suunnitellusta sillasta ja ennen hankkeen toteuttamista asianmukaiset lausunnot mainituilta viranomaisilta.

Viimeisimmästä, 17.6.2013 päivätyistä sillan leikkauspiirustuksesta ilmenee, että rakennettava silta ei sijoitu matalana jokivarren penkereiden väliin, vaan huomattavasti peltopintaa korkeammalle eli penkereiden ylä-tason korkeudelle. Näin ollen sillan korkeusasema on 6–7 metriä ympäröivää peltoaluetta ylempänä. Korkeusero on merkittävä penkereiden alareunan tasoon verrattuna. Tällainen siltakompleksi ei sulaudu huomaamattomasti ympäröivään arvokkaaseen maalaismaisemaan vaan hallitsee sitä massiivisena ja korkeana. Myös kantavien siltapalkkien määrää on voittaneessa tarjouksessa vähennetty alunperin suunnitellusta ja myös niiden koko on muuttunut. Näin on saatu hintaa laskettua. Tämä muuttaa sillan alareunan ja vedenpinnan välinen vapaa tila jää aikaisemmin suunniteltua pienemmäksi. Sillä saattaa olla merkitystä varsinkin vedenpinnan ollessa normaalia korkeammalla tulvatilanteessa ja jääpatoitumien vaikutuksesta. Tietoa ei ole, paljonko muutos vaikuttaa tulvariskin lisääntymiseen.

Kaupunginhallituksen kokouksen 14.1.2013 § 39 pöytäkirjassa on todettu, että mahdollisten kevät- ja syystulvien aikana veden noustessa tien runkoon asetetaan painorajoituksia ja tie suljetaan määräajaksi, mikäli tulvatilanne sitä vaatii. Suomen ympäristökeskuksen tiedotteen mukaan muun muassa vuonna 2013 Lapuanjoella tulvavettä jouduttiin päästämään pengerrysalueille tulvavahinkojen vähentämiseksi, vaikka kyseessä ei ollut edes erityisen hankala tulvavuosi. Esimerkiksi suunnitellun siltapaikan yläjuoksulla Lapuan kaupungin alueella jouduttiin juoksuttamaan vettä pengerrysalueille useamman päivän ajan vahinkojen vähentämiseksi, koska tulvavesi oli vaarassa nousta koko Lapuan keskustaan. Lapuanjokea vähääkään patoava silta ei ainakaan paranna tulevaisuudessa yläjuoksun uhkaavaa tilannetta ja uutta tulvimisen vaaraa miltään osin. Erityisen hankalia ovat siltoihin kiinnittyvät jääpadot, joita joudutaan räjäyttämään.

Kukaan viranomaisista tai muista asiantuntijoista ei ole pitänyt silta- ja tiehanketta tarpeellisena ja hyödyllisenä. Sen sijaan uhkaa maisemalle ja linnustolle on pidetty hyvin merkityksellisenä. Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole otettu huomioon näitä asiantuntijalausuntoja.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualue on antanut valitusten johdosta lausunnon. Lausunnossa on esitetty, että valituksissa ei ole esitetty sellaisia uusia asiaan vaikuttavia seikkoja, joiden johdosta olisi aiheutta muuttoa aluehallintoviraston päätöstä. Samasta syystä myös toisen valittajan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus on aiheeton.

Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kalatalousryhmälle on varattu tilaisuus antaa lausuntonsa valitusten johdosta. Lausuntoa ei ole annettu.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on antanut valitusten johdosta lausunnon. ELY-keskus on uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa ja lisäksi esittänyt seuraavaa:

Hanke sijoittuu valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle. Maisema-alueiden päivitysinventoinnit ovat käynnissä ja uudet maisema-alueet käsiteltäneen valtioneuvostossa vuonna 2015. ELY-keskuksen alueen päivitysinventointi on luonnosvaiheessa ja kyseinen Lapuanjoen alue tulee nykyisen tiedon mukaan säilymään valtakunnallisesti arvokkaana. Kaavatilanne ei ole muuttunut aiemmista vaiheista. Alueella ei ole yleis- eikä asemakaavaa. Etelä-Pohjanmaan maakuntakaavassa kysymyksessä olevaa tielinjausta ei ole osoitettu, mutta kyseisen tasoisen tien rakentaminen ei edellytä maakuntakaavamerkintää. Maakuntakaava edellyttää kulttuuriympäristö- ja maisema-arvojen huomioimista alueen maankäytössä.

Kauhavan ympäristölautakunta on antanut valitusten johdosta lausunnon. Lautakunta on lausunnossaan viitannut asiassa aikaisemmin esittämänsä. Lausuntoon on oheistettu Kangas–Annala -tiehanke, luontoselvitys kesä 2013 (Thermopolis Oy 10.9.2013).

Kauhavan kaupunki on antanut valitusten ja annettujen lausuntojen johdosta selityksen. Kaupunki on vaatinut, että valitukset hylätään ja valittajat velvoitetaan korvaamaan Kauhavan kaupungin oikeudenkäyntikulut asiassa laillisine korkoineen. Kaupunki on esittänyt seuraavaa:

Valituksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista uutta, mikä antaisi aiheutta muuttoa hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätöksiä. Kuten hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, sillan lupa-asia ja tieasia tulee käsitellä erillisissä prosesseissa. Näin olen myös vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentin intressivertailussa on otettava huomioon sillan tuomat hyödyt ja siitä aiheutuvat haitat.

Tiehankeella pyritään vastaamaan yleisen liikennetarpeen vaatimuksiin. Kauhavan ja Ylihärän välisessä kuntaliitossopimuksessa on sovittu tien rakentamisesta Kankaan kylästä Annalan kautta Kauhavan kuntakeskukseen. Mainitulla sopimuksella haluttiin turvata se, että kaikilla kuntalaisilla on kohtuullinen matka käyttää Kauhavan kuntakeskuksen palveluita. Etäisyys palveluihin on yksi olennainen edellytys niiden käyttämiselle. Tieyhteyden rakentamisella matka Kankaan kylästä kuntakeskukseen lyhenee 12,5 kilometriä, millä on olennainen merkitys Kankaan kylän asukkaille. Tieyhteyden ansiosta parannetaan olennaisesti sivukylissä asuvien kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää kunnan palveluita tasavertaisesti kuntakeskuksessa asuvien kanssa.

Muutenkin liikennöinti parantaa Kankaan kylän asukkaiden tilannetta verrattain paljon. Tällä hetkellä Kankaan kylästä Lapuan rautatieasemalle on matkaa 20 kilometriä ja Kauhavan asemalle 23,8 kilometriä. Tiehankeeseen ansiosta matka Kauhavan rautatieasemalle lyhenee 11,1 kilometriin. Lähimpiin lukioihin on matkaa seuraavasti: Lapuan lukioon 20 kilometriä, Alahärän lukioon 22,4 kilometriä ja Kauhavan lukioon 25,8 kilometriä. Uuden tieyhteyden ansiosta Kauhavan lukioon matkaa tulee vain 13 kilometriä.

Tieyhteys ylittää Lapuanjoen kohdasta, jossa siltojen väli on yli 20 kilometriä (Poutunsilta Lapualla–Tuomisilta). Silta asettuu liikennetarpeen mukaisesti ja luontevasti olemassa olevien joen ylityspaikkojen väliin.

Lapuanjoen Annalankylän puolella rakennettava tietöimituksen mukainen tie- ja siltayhteys yhdistyy Jokitien tiekunnan yksityistiehen, jota pitkin se kulkee noin 300 metriä ja muuttuu tämän jälkeen Annalannotkon tiekunnan yksityistieksi, jonka kunnossapidosta Kauhavan kaupunki vastaa. Kaupunki on tarjoutunut perusparantamaan ja pitämään kunnossa kyseiset yksityistiet niiltä osin kuin tuleva Kangas–Annala yhteys käyttää vanhalle Lapuantielle pääsemiseksi. Kauhavan kaupunki on myös molempien tiekuntien osakas.

Kangas–Annala tieyhteys on tärkeä asukkaiden yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Erityinen merkitys matkan lyhenemisellä on hätätilanteessa, kun paloauton, ambulanssin tai poliisin tulee ehtiä nopeasti paikalle varsinkin useamman hälytyksen tilanteessa. Silloin muutaman minuutin viive saattaa aiheuttaa suuria vahinkoja. Vuoden 2013 kevättulvien aikana oli tie poikki Kankaankylältä Ylihärän keskustaan, jolloin tulevaa tieyhteyttä pitkin olisivat hälytysajoneuvot päässeet Kauhavan puolelta Kankaalle.

Toisaalta yleistä liikenneturvallisuutta lisää, että liikenneyhteys lyhenee kaupunkikeskukseen. Tieyhteys ohjaa myös raskasta ja hidasta maatalousliikennettä pois suuremmilta teiltä, mikä on myös ELY-keskuksen tavoite liikenneturvallisuuden parantamiseksi.

Valittaja on viitannut myös siihen, että siltaa ei tarvita maatalousliikenteelle. Ilmeisesti alueella toteutettu tilusjärjestely on pyritty toteuttamaan siten, että peltoja ei ole samalla omistajalla eri puolilla jokea. Tunnettu tosiasia on, että maatilojen tilakoko, käytännössä peltopinta-ala kasvaa kiihtyen. Kehittyvät tilat tarvitsevat lisämaata, jota tilat hankkivat vuokraamalla, ostamalla tai perinnön kautta. Näin ollen on selvää, että maanviljelijät hankkivat tai saavat jatkossa peltomaata molemmin puolin jokea. Silta edesauttaa maatilojen hallittua kehittymistä siten, että pellot ovat lähellä toisiaan ja että pelloille ei liikennöidä vilkasliikenteisten valteiden kautta. Näin ollen silta on tarpeen myös maataloudelle.

Valtakunnallisesti arvokas maisema-alue

Sillan merkitystä maisema-arvoille tulee tarkastella maisema-alueen laajuus ja toisaalta sillan rakentamistapa huomioon ottaen. Kuten hallinto-oikeus on todennut, silta tulee laajalle maisema-alueelle. Maisema-alueen pinta-ala on 11 000 hehtaaria. Joen ylitse rakennettava silta ei riko tuota kokonaisuutta.

Maisemallista haittaa ei aiheudu siitäkään syystä, että silta rakennetaan mahdollisimman matalana, jolloin pellon puolelle ei tule pitkää nousuramppia ja siltä jää korkeudeltaan mahdollisimman matalaksi. Silta ei sijaitse peltoalueella. Tarvittaessa silta voidaan vielä maisemoida niin, että sillan läheisyyteen istutetaan maisemaan sopivaa puustoa.

Tie- ja siltahanke ovat erillisiä prosesseja. ELY-keskus on katsonut, että hanke ei edellytä harkinnanvaraisen YVA:n soveltamista hankkeeseen. Hanke ei tarvitse YVA-menettelyä kokonsa puolesta.

Lisäksi Kankaan kylän puolella on jo olemassa oleva tilustie, joka rakennetaan uudelleen. Tämän osan rakentamiseen ELY-keskus on myöntänyt luvan. Käytännössä uutta tietä rakennetaan peltoalueen poikki ainoastaan noin 1,5 kilometriä. Näin ollen hanke on kokonaisuutena tarkastellen laajuudeltaan vaatimaton.

Eurooppalainen maisemayleissopimus sitoo Suomea ja Suomi on sitoutunut edistämään sopimuksen tavoitteita. Lainsäädäntöteitse näin onkin toimittu. Puheena oleva kohde on laaja peltomaisema. Silta ei riko tuota kokonaisuutta, eikä siten alueen arvoja ja erityispiirteitä. Alue

on aktiivisessa viljelykäytössä ja sitä halkovat raskaalle maatalousliikenteelle rakennetut tilustiet. Valittajan viittaamassa professori Pekka Niemelän lausunnossa ei ole otettu huomioon laajaa maisemakokonaisuutta.

Valittaja on myös katsonut, että siltasuunnitelma olisi tullut tehdä valmiiksi ennen vesilain mukaista lupahakemusta, koska nyt suunnitteilla oleva silta on erilainen kuin hallinto-oikeuden päätöksessä mainittu.

Aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksessä 1 on määrätty, miten kysymyksessä oleva silta on rakennettava. Sillan on suunnitellut Insinööritoimisto Savela Oy. Suunnitelmat ovat samat kuin millä lupa aluehallintovirastolta on haettu. Näillä suunnitelmissa on kaupunki myös pyytänyt tarjouksen sillan toteuttamisesta. Valittu urakoitsija on esittänyt neljän kannatinpalkin muuttamista kahdeksi, jolla saadaan aikaan kustannussäästöä. Insinööritoimisto Savela Oy on tarkastanut, että muutoksen jälkeenkin toteutettava silta täyttää lupaehtot.

Valittajien mukaan Kauhavan kaupungin olisi tullut ottaa huomioon Etelä-Pohjanmaan liiton antamaan lausuntoon (18.6.2010) sisältyvä toteamus, jonka mukaan kulttuuriympäristön ja maiseman arvot tulee ottaa huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja että valtakunnallisesti arvokkaisiin kohteisiin vaikuttavissa hankkeissa on pyydettävä lausunto Museovirastolta ja ELY-keskukselta. Kauhavan kaupungin käsityksen mukaan silta ei aiheuta maisemallista haittaa. Maakuntakaavan suunnittelumääräystä on noudatettu alueen tarkemmassa suunnittelussa. Silta on suunniteltu siten, että se soveltuu hyvin maisemaan. Sen takaa muun muassa sillan korkeusasema.

Hallinto-oikeuden päätöstä tehtäessä on ollut käytettävissä Museoviraston lausunto. ELY-keskukselta on pyydetty lausunto luonnonsuojelulain 39 §:n tarkoittaman poikkeusluvan tarpeesta ja tarvittaessa päätös poiketa luonnonsuojelulain mukaisesta lintujen häirintäkiellosta.

Tulvavaikutukset

Kauhavan kaupunki ei ota kantaa tien rakentamisen vaikutuksista mahdollisen tulvaveden pumppaamistarpeeseen, koska nuo seikat on ratkaistava tiesuunnitelmaa laadittaessa. Kauhavan kaupunki on kuitenkin tarjoutunut korvaamaan Ämpin pengerryshytymälle, jonka osakas kaupunki on, tien kuivanapidosta mahdollisesti aiheutuvat pumppauskustannukset.

Valittajan mukaan Ämpin silta ja sen kannatinpalkit patoavat jäätä ja lisäävät siten oleellisesti tulvariskiä. Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, että Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunnon mukaan sillan aukko on riittävän suuri. Silta rakennetaan muutenkin siten, että se ei lisää alueen tulvimisriskiä tai vaikeuta tulvariskin toteuttamista.

Silta ja IBA-alue

Suunniteltu silta sijaitsee IBA-alueen reunassa. IBA-alue on aktiivisessa peltoviljelyssä oleva peltoalue, jolla on keväisin vettä pellolla ja siksi sitä nimitetään tulvakosteikoksi. Kosteikot sijaitsevat etäällä sillasta, joten sillan rakentaminen tai sillan käyttö eivät vaikuta mitään IBA-alueen linnustoon.

ELY-keskus on pyytänyt Kauhavan kaupunkia selvittämään, mikä merkitys tien ja sillan rakentamisella on alueen linnustoon. Kauhavan kaupunki on teettänyt selvityksen, joka on valmistunut 10.9.2013/Thermopolis Oy. ELY-keskus on sittemmin asettanut Annalan kylän puoleisen tieosan rakentamisen ehdoksi (ELY-keskuksen lausunto 24.10.2013), että Kauhavan kaupunki hankkii ennen töiden aloittamista luonnonsuojelulain 39 §:n mukaisen poikkeusluvan.

Kauhavan kaupunki on katsonut, että poikkeuslupaa ei tarvita, minkä johdosta se on pyytänyt ELY-keskukselta uutta lausuntoa ja vasta toissijaisesti poikkeuslupaa. Poikkeuslupahakemus koskee Annalan puoleista tietä ja nyt puheena olevaa siltahanketta. Olennaista mainituksessa siltahankeen osalta on se, että tulva-alue ei sijaitse niin lähellä siltaa, että sillan rakentamisesta tai käytöstä olisi luonnonsuojelulaissa tarkoitettua häiriötä linnustolle.

Valittajan mukaan IBA-alueella on Natura 2000 -alueen mukainen suoja. Näin ei asia kuitenkaan ole. IBA-alue ei ole luonnonsuojelualue. Toisaalta alueesta on tehty luontoselvitys, joten mitään perusteita YVA-menettelyn soveltamiselle ei ole.

Sillan haitat veden laadulle ja kalataloudelle

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan rakennustyö on määrätty tehtäväksi 1.10.–15.4. välisenä aikana. Valittajan mukaan tuona aikana saattaa olla tulvia. Sillan perustustyöt ajoitetaan aikaan, jolloin tulvariskiä ei ole eli käytännössä sydäntalvelle, jolloin ei myöskään veden sumentumista aiheudu. Kalakannan seuraaminen koekalastuksin on tarpeetonta, koska rakentamisvaihe on kertaluoteinen ja lyhytaikainen.

Sillan ja tien tarpeen kustannus-hyöty vertailu

Vesilain 6 §:n 2 momentin mukainen haitta/hyötyarviointi tulee tehdä vesilain 2 luvun 11 §:ssä määritellyin kriteerein. Hankkeen kustannuksia ei voida ottaa perusteeksi vesilain mukaisessa intressivertailussa. Haittojen tulee liittyä vesien käyttöön.

Silta palvelee erityisesti Kankaankylän asukkaita. Se mahdollistaa myös muun kauttakulkuliikenteen ja ohjaa hidasta ja raskasta liikennettä pois valtatieltä. Tulevaisuudessa sillalla on myös merkitystä maatalouden hallitulle ja turvalliselle kehittymiselle, kun silta mahdollistaa tilojen laajentumisen molemmin puolin jokea.

Sillan rakentamisesta ei aiheudu haittaa maisemalle, huomioon ottaen maiseman laajuus ja sillan toteuttamistapa, eikä sillan rakentamisesta aiheudu haittaa linnustolle, huomioon ottaen IBA-alueen kevättulvakosteikkojen sijainti. Sillan rakentamisesta ei aiheudu haittaa vesistölle ja kalakannalle, koska se rakennetaan aikaan, jolloin ei aiheudu veden saameutumista ja haittaa kalakannalle.

Näin ollen sillan rakentamisesta saatava hyöty on siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen nähden huomattava kuten Vaasan hallinto-oikeus ja aluehallintovirasto ovat todenneet.

YVA-menettelyn tarve

YVA-menettelyn tarpeen osalta kaupunki on viitannut hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin.

Ilpo Pernaa ja hänen asiakumppaninsa ovat antaneet vastaselityksen annettujen lausuntojen johdosta. Vastaselityksessä on muun ohella esitetty, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin nojalla viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kiellettyä. On mahdollista, että viitasammakko talvehtii lähellä suunniteltua Ämpin siltaa ja tielinjausta molemmin puolin Lapuanjokea. Siten silta ja tiehanke saattavat oleellisesti heikentää viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikkoja.

Lapuanjoen ranta-alueella juuri suunnitellun Ämpin sillan kohdalla on myös todettu saukkojen vakituinen ympärivuotinen lisääntymis- ja elinpiiri, jonka Ämpin silta ja tie halkaisee. Saukko kuuluu luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun Euroopan neuvoston direktiivissä 92/43/ETY (luontodirektiivi) annettujen säännösten mukaan luontodirektiivin liitteen IV (a) lajeihin. Ämpin silta todennäköisesti lisääsi

saukkojen kuolevuusriskiä, koska saukot jäävät helposti auton alle elinpiirinsä keskelle suunniteltua siltaa ylittäessään. Siltahankkeen vaikutukset saukon lisääntymis- ja levähdysalueiden todennäköiseen heikentämiseen tulisi uudessa luontoselvityksessä tutkia laajemmin Lapuanjokivarren osalta.

Esa Annala ja hänen asiakumppaninsa ovat antaneet vastaselityksen annettujen lausuntojen johdosta.

Leo Mäkipernaa, Reino Virrankoski, Hannu Ylikangas ja Matti Ylikangas ovat omasta aloitteestaan tänne toimittamassaan, 9.1.2014 saapuneessa kirjoituksessa pyytäneet, että kirjelmässä esitetyt seikat otettaisiin huomioon asiassa tehtyjä valituksia käsiteltäessä ja esittämillään perusteilla katsoneet, että hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyt valitukset tulisi hylätä sekä hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset tulisi pysyttää voimassa.

Tuomas Annala, Elia Laasala, Teresa Laasala, Annukka Hautamäki, Marja-Liisa Annala ja Jussi Annala ovat niin ikään omasta aloitteestaan tänne toimittamassaan, 17.2.2014 saapuneessa kirjoituksessa ilmoittaneet yhtyvänsä Leo Mäkipernaan ja hänen asiakumppaniensa kirjoituksessa esitettyyn.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki Leo Mäkipernaan ja hänen asiakumppaniensa sekä Tuomas Annalan ja hänen asiakumppaniensa kirjoituksissa esitettyjä vaatimuksia.

2. Korkein hallinto-oikeus ei tutki Esa Annalan ja hänen asiakumppaniensa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevaa vaatimusta Vaasan hallinto-oikeuden osalta.

Korkein hallinto-oikeus on Ilpo Pernaan ja hänen asiakumppaniensa sekä Esa Annalan ja hänen asiakumppaniensa valituksista muutoin tutkinut asian.

3. Valitukset hylätään. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

4. Esa Annalan ja hänen asiakumppaniensa sekä Kauhavan kaupungin oikeudenkäyntikulujen korvaamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevat vaatimukset hylätään.

5. Lausuminen hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä valituksenalaisessa vesitalousasiassa koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

1. Leo Mäkipernaa ja hänen asiakumppaninsa sekä Tuomas Annala ja hänen asiakumppaninsa eivät ole täällä muutoksenhakijoina eikä asia muutoinkaan välittömästi koske heidän oikeuttaan ja etuaan. Kun korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei siten kuulu heidän kirjoituksissaan esitettyjen vaatimusten tutkiminen, mainitut vaatimukset on jätettävä tutkimatta.

2. Esa Annala ja hänen asiakumppaninsa eivät ole Vaasan hallinto-oikeudessa vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Tämän vuoksi oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus on hallinto-oikeuden osalta jätettävä vasta täällä tehtynä tutkimatta.

3.

Luontoselvitystä sekä alueen eläimistöä koskevat valitusperusteet

Kysymyksessä olevan sillan rakentamista vesistöön koskevan vesitaloushankkeen vaikutusalueella ei ole Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjä alueita lintudirektiivin liitteen I lajien tai luontodirektiivin liitteen II lajien suojelemiseksi. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että puheena olevan vesitaloushankkeen vaikutusalueelle olisi tehty luonnonsuojelulain 47 §:n 3 momentissa tarkoitettuja päätöksiä erityisesti suojeltavien lajien, saman pykälän 2 momentissa tarkoitettun esiintymispaikan hävittämisen- ja heikentämiskiellon voimaan saattamiseksi tai saman pykälän 5 momentissa tarkoitettuja päätöksiä muun ohella lintudirektiivin liitteessä I tai luontodirektiivin liitteessä II lueteltujen lajien merkittävien esiintymispaikkojen hävittämisen tai heikentämisen kieltämiseksi.

Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Tällaisia eläinlajeja ovat muun ohella viitasammakko, saukko ja liito-orava. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ei ole ilmennyt, että kysymyksessä olevan vesitaloushankkeen vaikutusalueella olisi viitasammakon, saukon tai liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka, joka olisi vesilain 1 luvun 23 c § huomioon ottaen kysymyksessä olevan vesitalousluvan myöntämisen esteenä. Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin selvyyden vuoksi, että luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettu kielto on voimassa mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla alueella

riippumatta siitä, onko tuolla alueella suoritettavaksi suunniteltuun hankkeeseen myönnetty lupa. Mainitusta kiellosta voidaan poiketa vain, jos ELY-keskus myöntää luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentissa tarkoitetun poikkeuksen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarve (YVA)

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-lain) 4 §:n 1 momentissa on säädetty hankkeista, joihin sovelletaan pakollista arviointimenettelyä. Saman pykälän 2 momentin mukaan arviointimenettelyä sovelletaan yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, YVA-lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Harkittaessa vaikutusten merkittävyyttä yksittäistapauksessa on otettava huomioon hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne ja tarkasteltava erityisesti niitä tekijöitä, jotka luetellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä.

YVA-menettelyssä YVA-arvioinnin kohteena ovat hankkeen, suunnitelman tai ohjelman ympäristövaikutusten selvittäminen ja arviointi. Valituksenalaisessa asiassa on kysymys sillan rakentamista vesistöön koskevasta vesitaloushankkeesta. Kysymyksessä oleva vesitaloushanke ei yksinään, eikä myöskään osana asiaan liittyvää tiehankekokonaisuutta hallinto-oikeuden päätöksessä lausutut perustelut ja YVA-lain 4 §:n 1 momentti sekä mainitun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n 11 ja 12 kohdat huomioon ottaen ole pakollisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn piiriin kuuluva hanke.

YVA-lain 6 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskus tekee päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa mainitun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hankkeisiin. Asiassa ei ole ilmennyt, että toimivaltainen ELY-keskus olisi tehnyt päätöstä harkinnanvaraisen arviointimenettelyn soveltamisesta hankkeeseen.

YVA-lain 17 §:n 2 momentin mukaan se, jolla muutoin on oikeus hakea päätökseen valittamalla muutosta, voi valituksessaan vedota siihen, ettei arviointimenettelyä ole suoritettu tai se on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on käytettävissä olevan, tapauksen asiakirja-aineistoon sisältyvän selvityksen perusteella YVA-lain 17 §:n 2 momentti huomioon ottaen toimivalta vesitalousasiaa koskevaa valitusta ratkaistessaan arvioida, onko ympäristövaikutusten arviointimenettely asiassa tarpeen.

Kun otetaan huomioon hankkeen laatu ja laajuus, kysymyksessä olevasta vesitaloushankkeesta ei yksin, eikä myöskään osana suunniteltua tiehankkokonaisuutta aiheudu sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, joiden vuoksi ympäristövaikutusten arviointimenettely olisi tarpeen. Sillan rakentamista vesistöön koskevan vesitaloushankkeen vaikutukset otetaan huomioon lupaharkinnassa vesilain 1 luvun 23 c §:n sekä 2 luvun 3 §:n ja 6 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen. Hankkeeseen ei siten YVA-lain 4 §:n 2 momentti huomioon ottaen ole sovellettava harkinnanvaraista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Edellä lausutuilla perusteilla hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätösten kumoamiseen ei ole perusteita sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että asiassa olisi ollut tarpeen suorittaa ympäristövaikutusten arviointimenettely.

Lausuntoja koskevat valitusperusteet

Aluehallintovirastolla on ollut päätöstä tehdessään käytössään ELY-keskuksen 16.2.2011 päivätty lausunto, jossa on katsottu suunnitellun sillan soveltuvan maisemaan hyvin, sekä Museoviraston 5.5.2011 päivätty lausunto, jonka mukaan silta- ja tiehankkeesta tulee pyytää Etelä-Pohjanmaan maakuntamuseon lausunto. Vaasan hallinto-oikeudella on päätöstä tehdessään ollut käytössään Museoviraston 7.2.2012 päivätty lausunto. Museovirasto viimeksi mainituissa lausunnoissaan ja maakuntamuseo 8.7.2011 päivätyssä lausunnossaan ovat edellyttäneet tie- ja siltahankkeen vaikutusten tarkastelua valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen kokonaisuutena. Maakuntamuseo on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut, että lupaa siltahankkeelle ei tule myöntää ennen kuin tiesuunnitelma on valmistunut ja hankkeen yhteisvaikutukset maisemaan voidaan arvioida.

Sillan vaikutukset muun ohella ympäristön luonnonkauneuteen ja alueen maisema-arvot otetaan vesilain 2 luvun mukaisessa lupaharkinnassa huomioon. Vesitalousasiaa koskevassa valitusasiassa hallinto-oikeudella on toimivalta valitusten johdosta asiakirjoista saatava selvitys huomioon ottaen arvioida muun ohella sillan soveltuvuutta maisemaan. Kun lisäksi otetaan huomioon, mitä hallinto-oikeuden päätöksessä on lausuttu vesilain mukaisen lupa-asian ja yksityistielain mukaan ratkaistavan tieasian

erillisyydestä, valituksenalaisen vesitalouslupa-asian ratkaiseminen ei ole edellyttänyt valituksissa viitattuja lisälausuntoja tie- ja siltahankkeen vaikutuksista hankekokonaisuus huomioon ottaen kysymyksessä olevaan maisema-alueeseen.

IBA-alueen luonne luonnonsuojelulain kannalta

Lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan mukaan jäsenvaltion on osoitettava lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet erityisiksi suojelualueiksi (SPA). Sama koskee direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kosteikkoalueita. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä virkkeestä seuraavat velvoitteet koskevat myös sellaista aluetta, jota jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle, mutta joka täyttää edellä mainitut kriteerit (asia C-355/90, Marismas de Santoña ja asia C-374/98, Bases Corbières). Lintulaji, jonka esiintymisen perusteella nyt kysymyksessä oleva IBA-kohde (FI049) Kauhavan Alajoki (710023) on valittu FINIBA-luetteloon, on metsähanhi. Kysymyksessä olevaa IBA-aluetta ei ole ilmoitettu erityiseksi suojelualueeksi (special protection area, SPA). Korkein hallinto-oikeus on 14.6.2000 antamallaan päätöksellä taltionnumero 1505 Suomen Natura 2000 -ehdotusta koskeneessa valitusasiassa katsonut, että valtioneuvoston 20.8.1998 antama, Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymistä koskeva päätös ei ollut lainvastainen sillä perusteella, että muun ohella nyt kysymyksessä olevaa IBA-kohdetta (049) Kauhavan Alajoki (710023) ei ollut ilmoitettu erityiseksi suojelualueeksi (SPA). Kysymyksessä oleva IBA-alue ei asiakirjoista saadun selvityksen perusteella linnustollisesta arvostaan huolimatta ole sellainen alue, joka täyttäisi edellä mainituista lintudirektiivin kohdista ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät kriteerit siten, että sitä tulisi kohdella SPA-alueena.

Luonnonsuojelulain 39 §:ää koskevat valitusperusteet

Asiaan saadun luontoselvityksen (Thermisol Oy 10.9.2013) mukaan kysymyksessä olevaan vesitaloushankkeeseen liittyvä tielinjaus kulkisi osittain olemassa olevia peltoteitä. Selvityksen mukaan alueen Annalan puoleisessa päässä suunnitellun tiealueen keskellä on tulva-aikaan kosteikko, jonka läpi suunniteltu tielinjaus kulkisi. Lisäksi lähialueella on kaksi muuta kosteikkoa. Valituksenalaisessa asiassa on kysymys vain sillan rakentamista vesistöön koskevasta vesitaloushankkeesta. Mainitun luontoselvityksen mukaan alueen pesimälinnuston kannalta merkityksellisimmän lähimmän tulvakosteikon etäisyys on yli 500 metriä suunnitellusta siltapaikasta. Saadun selvityksen mukaan Kauhavan kaupunki on

jättänyt ELY-keskukselle lupahakemuksen luonnonsuojelulain 48 §:n 2 momentissa tarkoitetun poikkeusluvan saamiseksi saman lain 39 §:ssä tarkoitettusta kiellosta. Kaupungin valituksenalaisessa vesitalousasiassa antaman selityksen mukaan poikkeuslupahakemus koskee Annalan puoleista tietä ja kysymyksessä olevaa siltahanketta. Hakemuksen käsittely on ELY-keskuksessa vireillä. Edellä lausuttu huomioon ottaen hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei näissä oloissa ole perusteita muuttaa valituksissa viitattujen hankkeen luonnonsuojelulain 39 §:n vastaisuuteen kohdistuvien perusteiden johdosta.

Vesilain (264/1961) mukaisen luvan myöntämisen edellytykset

Kysymyksessä olevan vesilain mukaisen rakentamisluvan edellytykset ratkaistaan vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentin mukaisen etuvertailun perusteella. Momentissa tarkoitettu etuvertailu on rajattava valituksenalaisessa asiassa vain luvan kohteena oleviin vesilain mukaisiin toimenpiteisiin, jolloin ainoastaan niistä johtuvat edut ja haitat on otettava huomioon. Hyöty on määrättävä siten kuin saman luvun 11 §:ssä säädetään ja, jos hakijalle samalla myönnetään 2 luvun 7–9 §:ssä tarkoitettu oikeus, on oikeuden myöntämisestä saatava hyöty ja aiheutuva edunmenetyks myös otettava huomioon.

Vesilain 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan hyötynä on pidettävä yrityksen tuottamien yleisten etujen lisäksi maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden parantumisesta tai omaisuuden hyväksikäyttöä vaikeuttavan esteen tai haitan poistamisesta aiheutuvaa omaisuuden käyttöarvon lisääntymistä samoin kuin muutakin etua, joka yrityksen toteuttamisesta välittömästi voidaan saada.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan vahinkona, haittana ja muuna edunmenetyksenä otetaan huomioon muun muassa sekä yleistä etua koskevat että yritykseen osallistumattoman henkilön omaisuudelle aiheutettavat sanotunlaiset seuraukset, niihin luettuna myös se, että luvan hakija saa oikeuden käyttää tiettyä rakennelmaa, aluetta tai muuta omaisuutta hyväkseen taikka lunastaa sen itselleen.

Milloin hyödyn taikka vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen raha-arvo on vaikeasti määrättävissä taikka yrityksellä tai menetettävällä edulla on raha-arvon lisäksi muutakin merkitystä, on luvan edellytyksiä harkittaessa mainitun pykälän 3 momentin mukaan verrattava yrityksen ja menetettävän edun merkitystä yleiseltä kannalta katsottuna.

Vesilain 2 luvun 11 a §:n mukaan rakentamisesta aiheutuvaa hyötyä, vahinkoa ja haittaa tämän luvun 11 §:n mukaan arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Lisäksi lupaharkinnassa on otettava huomioon vesilain 2 luvun 3 §:n säännökset.

Silta on rakennettava lupapäätöksen lupamääräyksen 1 mukaisesti. Lähtökohtana lupaedellytysten oikeudellisessa harkinnassa on sillan luvan mukainen rakenne. Tähän nähden vesitalousluvan oikeudellisten edellytysten arvioimisen kannalta valituksenalaisessa asiassa ei ole välitöntä merkitystä valitusperusteilla, jotka liittyvät siltahankkeen toteuttamiseen mahdollisesti joltain osin alkuperäisistä piirustuksista poiketen. Jälkivalvontakeinoin voidaan varmistaa, että hanke toteutetaan luvan sallimissa puitteissa. Sillan luvan mukainen rakenne mahdollistaa maisemaan sopeutuvan matalan rakennekorkeuden. Luvan mukainen silta käsittää vesilain 2 luvun 3 § huomioon ottaen riittävästi vapaata virtausaukkoa.

Valituksessa viitattu Eurooppalainen maisemayleissopimus ja siihen liittyvä laki on saatettu voimaan erillisellä asetuksella niin, että sopimus on tullut kansallisesti voimaan 1.4.2006. Sopimus edellyttää kansallista toimeenpanoa siten, että sopimuspuolet ottavat huomioon lainsäädännösään maiseman olennaisena osana elinympäristöä. Mainitulla maisemayleissopimuksella ei ole välitöntä oikeudellista merkitystä lupaharkinnassa.

Hankkeen kannattavuudella ei ole lupaharkinnassa merkitystä, koska sen kustannukset otetaan etuvertailussa huomioon vain vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentissa ja 11 §:n 2 momentissa säädetyiltä osin. Rakentamiskustannukset on siten jätettävä huomiotta.

Tien rakentamisen vaikutukset mahdollisen tulvaveden pumppaustarpeeseen tai -kustannuksiin eivät kuulu nyt kysymyksessä olevan sillan rakentamista vesistöön koskevaan vesitalouslupa-asiaan.

Lupapäätöksessä tarkoitettujen vesilain mukaisten toimenpiteiden tuottamina hyötyinä voidaan pitää muun ohella niillä saavutettavia yleisiä etuina huomioon otettavia alueellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Sillan rakentaminen on tarpeen tieyhteyden järjestämiseksi sen osana Kankaankylästä Kauhavan kaupunkikeskukseen, jonne suunniteltu tieyhteys lyhentäisi matkaa noin 12,5 kilometriä. Vesialueelle sijoitettavia rakenteita

ovat ainoastaan sillan kaksi virtapilaria, joiden rakenteet ja niiden vaatimat alueet ovat vähäisiä. Muusta osasta sillan rakentamiseen tarvittavaa aluetta hakija on sopinut. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan valittajista Esa Annala omistaa lähimmän kiinteistön (RN:o 3:101) suunnitellun siltapaikan vieressä Lapuanjoen itäpuolella. Asiakirjojen mukaan sillan rakentamispaikan läheisyydessä ei ole asutusta. Kun otetaan huomioon asiakirjoista saatava selvitys hakemuksen mukaisen vesitaloushankkeen vaikutuksista ja menetettävistä eduista yleiseltä kannalta arvioitavat luonto- ja ympäristöarvoihin sekä kalakantoihin kohdistuvat vaikutukset mukaan luettuina, korkein hallinto-oikeus katsoo, kuten hallinto-oikeus, että luvan mukaisesta hankkeesta saatava hyöty on vesilainsäännösten mukaan arvioituna huomattava siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetyksen verrattuna.

Kun otetaan huomioon vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentti ja 11 § sekä muilta osin aluehallintoviraston lupapäätöksestä tarkemmin ilmenevät säännökset, edellytykset kysymyksessä olevan luvan myöntämiseen ovat olleet olemassa. Lupapäätöstä ei ole myöskään hankkeen ympäristövaikutuksia koskevien selvitysten riittävyttä koskevilta osin pidettävä lainvastaisena.

Kalataloudelle aiheutuvat haitat

Aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksen 4 mukaan sillan rakennustyö on määrätty tehtäväksi vähäisen virtaaman ajanjaksolla 1.10.–15.4. Kun otetaan huomioon, että rakentamisvaihe on kertaluoteinen ja lyhytaikainen, lupapäätöksessä ei ole edellytettävä kalakannan seuraaminen koekalastuksin. Lupapäätöstä ei ole perusteita tältä osin muuttaa.

Asian lopputulos

Näillä perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksen edellä ilmenevät perustelut, niissä viitatuista aluehallintoviraston päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

3. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Esa Annalalle ja hänen asiakumppaneilleen ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentin mukaan yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaa-

timusta. Koska valittajien ei voida katsoa esittäneen asiassa ilmeisen perusteettomia vaatimuksia, Kauhavan kaupungille ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

4. Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta ei ole tarpeen lausua.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Matti Pellonpää
hallintoneuvos

Riitta Mutikainen
hallintoneuvos

Hannu Ranta
hallintoneuvos

Mika Seppälä
hallintoneuvos

Janne Aer
hallintoneuvos

Olli Varis
ympäristöasiantuntijaneuvos

Timo Kairesalo
ympäristöasiantuntijaneuvos

Irene Mäenpää
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös 1. Ilpo Pernaa ym., oikeudenkäyntimaksu 226 euroa
 2. Esa Annala ym., oikeudenkäyntimaksu 226 euroa

Jäljennös Vaasan hallinto-oikeus
 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto/Ympäristölupavastuualue
 Kauhavan kaupunki (luvan hakija)
 Kauhavan ympäristölautakunta
 Kauhavan kaupunginhallitus
 Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/Kalatalousryhmä
 Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/Ympäristö ja luonnonvarat
 Museovirasto
 Liikennevirasto/Länsi-Suomen väyläyksikkö
 Leo Mäkipernaa ym.
 Tuomas Annala ym.
 Suomen ympäristökeskus
 Ympäristöministeriö

Kauppatie 109
 62200 Kauhava

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Katri Sokka