

# KHO:2019:78 17.6.2019

Maankäyttö ja rakentaminen - Rakennuslupa - Rakennusluvan voimassaolon jatkaminen työn loppuunsaattamiseksi - Rakennustöiden aloittaminen - Aloituskokous - Aloittamisilmoitus - Luottamuksensuoja

**Diaarinumero:** 6267/1/17  
**Antopäivä:** 17.6.2019  
**Taltio:** 2850  
**ECLI-tunniste:** ECLI:FI:KHO:2019:78

**Yhtiölle oli myönnetty neljä rakennuslupaa tuulivoimaloiden rakentamiseen. Lupapäätökset olivat tulleet lainvoimaisiksi 5.5.2012. Yhtiö oli toimittanut kaupungin rakennusvalvonnalle aloittamisilmoituksen 7.4.2014, ja rakennuslupia koskeva aloituskokous oli pidetty 10.8.2015. Yhtiö oli 25.8.2016 hakenut rakennuslupien voimassaolon jatkamista töiden loppuunsaattamiseksi. Rakennustarkastaja oli hylännyt yhtiön hakemukset sillä perusteella, että rakennuslupien tarkoittamia rakennustöitä ei ollut aloitettu kolmen vuoden kuluessa lupapäätösten lainvoimaiseksi tulosta.**

**Kolme rakennusluvista oli hyväksytty ehdolla, että tuulivoimalan rakentamiseen liittyvä ympäristölupa saa lainvoiman. Kun otettiin huomioon, että ympäristölupa oli rakennuslupaan nähden erillinen lupa, joka perustui eri lainsäädäntöön ja erilliseen lupamenettelyyn, mainitulla lupaehdolla tai ympäristöluvan lainvoimaiseksi tulemisella ei kuitenkaan ole ollut merkitystä rakennuslupien voimassaoloajan kannalta.**

**Rakennuslupien mukaiset rakennustyöt oli maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 1 momentin mukaan aloitettava kolmen vuoden kuluessa lupapäätösten lainvoimaiseksi tulosta. Jos rakennustöitä ei ollut lain 149 c §:ssä säädetyllä tavalla aloitettu tässä ajassa, luvat raukesivat. Lain 143 §:n 2 momentissa tarkoitettua lupien voimassaolon pidentämistä töiden loppuun saattamiseksi oli haettava lupien voimassaolon aikana.**

**Aloittamisilmoitus tai aloituskokouksen pitäminen eivät sellaisenaan merkinneet, että rakennustyöt olisi aloitettu lain 149 c §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, eikä aloituskokouksen pitämisellä muutoinkaan ollut merkitystä rakennuslupien voimassaolon kannalta. Aloituskokouksen järjestäminen, joka tässä tapauksessa oli perustunut yhtiön ilmoitukseen rakennustöiden aloittamisesta, ei siten tarkoittanut, että yhtiölle olisi muodostunut hallintolain 6 §:ssä tarkoitettu oikeutettu odotus (luottamuksensuoja) siitä, että kysymyksessä olevat rakennusluvut olisivat olleet 25.8.2016 edelleen voimassa. Koska rakennusluvut olivat rauenneet sen vuoksi, ettei rakennustöitä ollut aloitettu kolmen vuoden määräajassa, hakemukset rakennuslupien voimassaolon jatkamiseksi oli tullut hylätä.**

**Maankäyttö- ja rakennuslaki 143 § 1 ja 2 momentti, 149 c § 2 momentti**

**Hallintolaki 6 §**

**Päätös, jota valitus koskee**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 4.12.2017 nro 17/0289/1

# Asian aikaisempi käsittely

*Raahen kaupungin rakennustarkastaja on 14.9.2016 tekemillään päätöksillä (§ 272, 273, 274 ja 275) hylännyt Raahen Tuulivoima Oy:n 25.8.2016 päivätyt hakemukset koskien rakennuslupien 12-0090-R (tuulivoimala nro 1), 12-0091-R (tuulivoimala nro 4), 12-0092-R (tuulivoimala nro 3) ja 12-0093-R (tuulivoimala nro 2) voimassaoloajan jatkamista kahdella vuodella rakennuslupien mukaisten neljän tuulivoimalan rakennustöiden loppuun saattamiseksi Raahen kaupungin Balkintien alueella siten, että rakennustyöt tulee olla valmiit viimeistään 5.5.2019.*

*Raahen ympäristölautakunta on 6.10.2016 (§ 101) tekemällään päätöksellä hylännyt Raahen Tuulivoima Oy:n oikaisuvaatimuksen.*

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Raahen Tuulivoima Oy:n valituksen.*

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

### ***Menettelyä koskeva valitusperuste***

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 39 §:ssä on säädetty viranomaisen toimittamasta tarkastuksesta. Pykälän mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitettulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista.

Kun Raahen ympäristölautakunnassa on käsitelty Raahen Tuulivoima Oy:n oikaisuvaatimusta, rakennusvalvonnan taholta on tehty maastokäynti kysymyksessä oleville rakennuspaikoille sen selvittämiseksi, onko rakennuspaikoilla tehty maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:ssä tarkoitettuja rakennustöitä. Ympäristölautakunnan valituksenalaisessa päätöksessä on todettu, että mainittuja töitä ei ollut tehty 3.10.2016 mennessä. Päätöksessä on lisäksi todettu, että alueelta on kaadettu puita elokuun 2016 aikana.

Maastokäynnissä on ollut kysymys hallintolain 39 §:n mukaisesta tarkastuksesta, josta lähtökohtaisesti olisi pitänyt ilmoittaa Raahen Tuulivoima Oy:lle. Yhtiön mukaan se ei ole saanut tietoa tarkastuksesta.

Yhtiö on oikaisuvaatimuksessaan lautakunnalle esittänyt rakennusluvan voimassaoloajan jatkamisen perusteeksi rakennusvalvonnan viranhaltijoiden tosiasiallisen menettelyn, hakijan ja viranhaltijoiden välisen yhteydenpidon, päätösten pysyvyyden ja sitovuuden sekä ympäristölupiin liittyviä seikkoja. Näin ollen ja kun otetaan huomioon maastotarkastuksen tarkoitus sekä se, että yhtiö ei ole myöskään valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt, että maastotarkastuksessa tehdyt havainnot olisivat virheellisiä, valituksenalaista päätöstä ei ole aihetta kumota ja palauttaa asiaa ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi valittajan edellä mainitun maastotarkastuksen osalta esittämällä perusteella.

### ***Aineellista ratkaisua koskevat sovellettavat oikeusohjeet***

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 1 momentin mukaan jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa, lupa on rauennut. Muuta toimenpidettä koskeva lupa tai viranomaishyväksyntä on rauennut, jollei toimenpidettä ole suoritettu kolmen vuoden kuluessa. Määräajat alkavat luvan tai hyväksynnän lainvoimaiseksi tulosta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi pidentää luvan tai hyväksynnän voimassaoloa työn aloittamista varten enintään kahdella vuodella, jos oikeudelliset edellytykset rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen ovat edelleen voimassa. Työn loppuunsaattamista varten määräaikoja voidaan pidentää enintään kolmella vuodella kerrallaan.

Mainitun lain 149 c §:n 1 momentin mukaan lupaa tai ilmoitusta edellyttävästä rakennustyöstä on ennen sen aloittamista tehtävä aloittamisilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle. Aloittamisilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos ennen rakennustyön aloittamista on pidetty aloituskokous.

Pykälän 2 momentin mukaan rakennustyö katsotaan aloitetuksi, kun ryhdytään rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennustyö katsotaan aloitetuksi, kun ryhdytään rakenteiden tai rakennusosien purkamiseen tai rakentamiseen.

### ***Asiassa saatu selvitys***

Viranhaltija on julkipanon jälkeen 20.4.2012 annetuilla päätöksillä myöntänyt kysymyksessä oleville neljälle tuulivoimalalle rakennusluvut. Kolmen tuulivoimalan rakennuslupapäätöksen mukaan lupa myönnetään ehdolla, että ympäristölupa saa lainvoiman. Rakennuslupapäätöksissä on todettu, että rakennustyö on aloitettava 5.5.2015 mennessä ja saatettava loppuun 5.5.2017 mennessä. Lupa raukeaa, mikäli voimassaoloaikaa ei erityisestä syystä pidennetä. Viranhaltijan päätöksistä ei ole tehty oikaisuvaatimusta, ja päätökset ovat saaneet lainvoiman 5.5.2012.

Asiakirjoista ilmenee, että Raahen Tuulivoima Oy on rakennusvalvonnalle 15.4.2014 toimittamallaan sähköpostilla pyytänyt, että tuulivoimaloiden rakennusluvut päivitetäisiin niin, ettei rakennuslupien ehtona olisi lainvoimainen ympäristölupa. Rakennuslupia ei ole muutettu pyynnön johdosta.

Rakennusvalvonnan toimistolla on 10.8.2015 pidetty rakennushanketta koskeva aloituskokous. Aloituskokousta koskevaan pöytäkirjaan on merkitty, että hanketta koskeva aloitusilmoitus on tehty ja työt aloitettu 7.4.2014. Aloituskokouksessa on käyty läpi lupa-asiakirjoissa rakennushankkeeseen ryhtyvälle määrättyjä velvoitteita sekä suunnittelijoita, valvoja ja urakoitsijoita koskevia seikkoja.

### ***Oikeudellinen arviointi***

Kysymyksessä olevat tuulivoimaloiden rakennusluvut ovat saaneet lainvoiman 5.5.2012. Vaikka rakennuslupiin on liitetty ehto toimintaa koskevien ympäristölupien lainvoimaisuudesta, rakennuslupien lainvoimaisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, milloin myönnettyt ympäristöluvat ovat tulleet lainvoimaisiksi. Näin ollen luvan mukaiset rakennustyöt on ollut aloitettava tai luvan voimassaoloajan pidentämistä työn aloittamista varten haettava viimeistään 5.5.2015. Mikäli näin ei ole tapahtunut, luvat ovat rauenneet.

Rakennustyö katsotaan aloitetuksi silloin, kun ryhdytään rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen. Puiden kaataminen ei ole rakennustyön aloittamista vaan rakentamisen aloittamista valmisteleva toimenpide. Myöskään aloitusilmoituksen tekeminen ei täytä rakennustyön aloittamista koskevaa vaatimusta. Asiassa saadun selvityksen mukaan rakennustöitä ei ollut aloitettu 5.5.2015 mennessä.

Luvan voimassaoloajan jatkamisen hakeminen ei edellytä tietyn lomakkeen käyttöä. Kun kuitenkin otetaan huomioon Raahen Tuulivoima Oy:n rakennusvalvonnalle huhtikuussa 2014 toimittaman sähköpostiviestin sisältö, sitä ei voida pitää luvan voimassaoloajan pidentämistä työn aloittamista

varten koskevana hakemuksena. Asiassa saadun selvityksen mukaan yhtiö ei ole tehnyt luvan voimassaoloajan pidentämistä koskevaa hakemusta ennen kuin 25.8.2016.

Koska rakennustöitä ei ole aloitettu eikä luvan voimassaoloajan pidentämistä tältä osin haettu maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n mukaisessa määräajassa, kysymyksessä olevat rakennusluvut ovat rauenneet. Raukeaminen tapahtuu suoraan lain nojalla, eikä se edellytä erillistä viranomaispäätöstä.

Tuulivoimaloita koskeviin rakennuslupapäätöksiin on merkitty maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n säännöksen mukainen rakennustöiden aloittamista koskeva määräaika ja määräajan yhteys lupapäätöksen raukeamiseen. Yhtiö on näin ollen tullut tietoiseksi mainituista seikoista. Rakennusvalvonnan toimistolla rakennustöiden aloittamista koskevan määräajan päättymisen jälkeen pidetyn aloituskokouksen johdosta yhtiölle ei ole voinut syntyä sellaisia perusteltuja odotuksia, joiden perusteella yhtiö voisi saada asiassa hallintolain 6 §:n mukaisesti luottamuksensuojaa.

Rakennustarkastajan päätöksissä 14.9.2016 on kysymys yhtiön rakennuslupien voimassaoloajan jatkamista rakennustöiden loppuun saattamiseksi koskevien hakemusten hylkäämisestä eikä myönnettyjen rakennuslupapäätösten kumoamisesta tai peruuttamisesta. Edellä selostetun perusteella yhtiölle vuonna 2012 myönnetyt rakennusluvut ovat rauenneet. Rauenneiden rakennuslupien voimassaoloajan jatkaminen 25.8.2016 tehtyjen hakemusten johdosta ei ole ollut mahdollista.

Valituksenalaista päätöstä ei ole syytä kumota valittajan esittämällä perusteilla.

### *Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet*

Perusteluissa mainitut

Maankäyttö- ja rakennuslaki 149 d §

*Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Martti Raunio, Anne-Mari Keskitalo ja Anna-Leena Heikkinen, joka on myös esitellyt asian.*

## Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Raahen Tuulivoima Oy on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja Raahen ympäristölautakunnan päätökset kumotaan. Yhtiön hakemus rakennuslupien voimassaolon pidentämisestä kahdella vuodella töiden loppuun saattamiseksi on hyväksyttävä tai asia on määräajan pidentämistä varten palautettava Raahen ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Raahen kaupunki on 19.4.2012 julkipanon jälkeen antamallaan rakennuslupapäätöksillä myöntänyt Raahen Tuulivoima Oy:lle rakennusluvut neljä tuulivoimalaa käsittävän tuulivoimapuiston rakentamiseksi. Hanketta koskevat rakennustyöt on aloitettu tekemällä kaupungille aloittamisilmoitus 7.4.2014, ja hanketta koskeva aloituskokous on pidetty 10.8.2015.

Yhtiölle on syntynyt hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuoja rakennustarkastajan pidettyä aloituskokouksen ja tulkittua rakennuslupien olevan voimassa, kun vaadittu aloitusilmoitus oli tehty. Kaupunki on myös antanut 5.6.2015 kaikille neljälle rakennuslupapäätökselle lainvoimaisuustodistuksen.

Hankkeen etenemismahdollisuuksiin on vaikuttanut olennaisesti se, että kolme rakennusluvista on myönnetty ehdollisina siten, että rakennuslupien ehdoksi on asetettu ympäristöluvan

lainvoimaistuminen. Kahden rakennuslupan osalta ympäristöluvat ovat tulleet lainvoimaisiksi vasta 9.2.2016. Yhteen rakennuslupaan liittyvä ympäristölupa on myönnetty vasta 17.5.2016 ja mainittu ympäristölupapäätös on lisäksi myöhemmin kumottu Vaasan hallinto-oikeudessa. Vaikka rakennuslupa ja ympäristölupa ovat lähtökohtaisesti eri lainsäädäntöön perustuvia lupia, hakija on kuitenkin ollut velvollinen noudattamaan saamaansa rakennuslupaa siinä muodossa kuin se on myönnetty. Tuulivoimaloiden rakentaminen ei tässä tapauksessa ole ollut mahdollista ennen ympäristölupa-asioiden ratkaisemista. Yhtiöllä on ollut täysi oikeus olla siinä käsityksessä, että rakennuslupapäätökset ovat voimassa kunnes ympäristölupa-asiat ovat saaneet lainvoiman.

Yhtiö on omalla toiminnallaan pyrkinyt koko ajan pitämään kaupungin rakennusvalvonnan ajan tasalla hankkeen etenemisestä. Raahen rakennusvalvonnassa vuoden 2015 jälkeen tapahtuneiden henkilöstövaihdosten jälkeen rakennusvalvonta on kuitenkin katsonut, että vuonna 2012 myönnetty rakennusluvat ovat rauenneet ja että rakennusvalvonnan aiempien viranhaltijoiden suorittamat virkatoimet, tulkinnat ja päätökset ovat muuttuneet merkityksettömiksi. Rakennuslupien voimassaolon pidentämistä koskevia hakemuksia käsiteltäessä olisi pitänyt kuulla myös Raahen nykyisin virassa olevan rakennustarkastajan kolmea edeltäjää, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet yhtiön toimintaan rakennuslupien voimassa ollessa. Viimeistään hallinto-oikeusvaiheessa on tapahtunut menettelyvirhe, kun rakennusluvat myöntänyttä rakennustarkastajaa ja hänen kahta seuraajaansa ei ole kuultu. Asiassa on tapahtunut menettelyvirhe myös sillä perusteella, että Raahen rakennusvalvonta teki 3.10.2016 maastokäynnin tuulivoimaloiden rakennuspaikalla ilman, että yhtiölle varattiin mahdollisuutta osallistua tarkastukseen.

Asiassa ei ole millään tavoin tullut esiin, että kaupungin maankäytölliset tavoitteet kysymyksessä olevan Balkintien alueen osalta olisivat muuttuneet tai että asiassa olisi muutakaan oikeudellista estettä jatkoaikahakemukseen suostumiselle. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty, missä ajassa tai missä muodossa rakennuslupan jatkamista on haettava. Näin ollen myös yhtiön 15.4.2014 päivätty pyyntö rakennuslupien päivittämiseksi siten, ettei rakennusluvista enää edellytettäisi rakentamisen ehtona lainvoimaisia ympäristölupia, voidaan tulkita jatkoaikahakemukseksi. Lain esitöissä (HE 101/1998 vp) on luvan voimassaoloajan pidentämisen osalta todettu, että jatkamista olisi pääsääntöisesti haettava ennen luvan tai viranomaishyväksynnän raukeamista. Esitöissä todetaan kuitenkin, että jatkoajkaan voidaan kuitenkin suostua myös silloin, kun hakemus myöhästyy vähäisesti. Määräajat eivät näin ollen ole ehdottomia.

Ympäristölautakunnalla ei asian olosuhteet ja erityispiirteet huomioon ottaen ole ollut laillista perustetta hylätä yhtiön hakemusta rakennuslupien voimassaolon pidentämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:n nojalla.

*Raahen Tuulivoima Oy* on täydentänyt valituslupahakemustaan ja valitustaan 6.4.2018 toimittamallaan lisäkirjelmällä.

*Raahen lupa- ja valvontajaosto*, joka nykyisin vastaa rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä, on antanut selityksen, jossa se on viitannut asiassa aiemmin lausuttuun, esittänyt valituksen hylkäämistä sekä lausunut lisäksi muun ohella seuraavaa:

Rakentamista koskeva rakennuslupa ja toimintaa koskeva ympäristölupa ovat kaksi eri lainsäädäntöön perustuvaa lupaa. Rakennuslupaan asetettu ehto ympäristöluvan lainvoimaisuudesta ei poista velvollisuutta hakea jatkoajkaa rakennustöiden aloittamiselle maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyssä määräajassa.

Aloituskokouksen pitäminen on rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuulla. Aloituskokous on tässä tapauksessa pidetty rakennusvalvonnan toimistolla. Rakennustarkastaja ei ole voinut aloituskokouksen yhteydessä todeta hankkeen todellista tilannetta, vaan on luottanut tehtyyn aloittamisilmoitukseen.

*Raahen Tuulivoima Oy* on antanut vastaselityksen, jossa se on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Lupa- ja valvontajaoston selitys ei vastaa aiempaa tilannetta ja olosuhteita, joissa kaupungin virkamiehet painottivat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien ja voimassaolon kytkemistä ympäristölupien lainvoimaisuuteen.

Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei asia ole esitetyn kirjallisen selvityksen perusteella ratkaistavissa yhtiön vaatimilla tavalla, asiassa on toimitettava suullinen käsittely. Suullisessa käsittelyssä olisi kuultava vastaselityksessä mainittuja yhtiön edustajia sekä Raahen kaupungin entisiä ja nykyisiä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä.

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

1. Suullisen käsittelyn toimittamista koskeva vaatimus hylätään.
2. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

## Perustelut

### **1. Suullisen käsittelyn toimittamista koskeva vaatimus**

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Kun otetaan huomioon asian ratkaisuperusteet sekä syyt, joiden vuoksi Raahen Tuulivoima Oy on pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista, selvitys, jota yhtiö on ilmoittanut siinä esittävänsä, sekä asiakirjoista saatava selvitys, suullisen käsittelyn toimittaminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi.

### **2. Pääasia**

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 2 momentissa säädetyn edellytyksin pidentää luvan voimassaoloa sekä töiden aloittamista että töiden loppuun saattamista varten. Raahen Tuulivoima Oy:n 25.8.2016 päivätyt hakemukset ovat koskeneet neljän tuulivoimalalle myönnetyn rakennusluvan voimassaolon jatkamista rakennustöiden loppuunsaattamiseksi. Koska rakennusluvan voimassaolon jatkamista on mainitun lain 143 § huomioon ottaen haettava luvan voimassaoloaikana, asiassa on ensin ratkaistava, onko kysymyksessä olevien rakennuslupien tarkoittamat rakennustyöt aloitettu edellä mainitussa pykälässä tarkoitettussa määräajassa, ja ovatko rakennusluvut siten olleet voimassa voimassaolon jatkamista haettaessa. Asiassa on lisäksi ratkaistavana, onko Raahen Tuulivoima Oy:lle syntynyt hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksensuoja rakennuslupien voimassaolon suhteen tehdyn aloittamisilmoituksen ja 10.8.2015 pidetyn aloituskokouksen perusteella.

Hakemuksissa tarkoitetut rakennuslupapäätökset on annettu 20.4.2012 ja päätökset ovat tulleet lainvoimaisiksi 5.5.2012. Rakennusluvan tarkoittamat rakennustyöt on maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 1 momentin mukaan aloitettava kolmen vuoden kuluessa luvan lainvoimaiseksi tulemisesta, joten rakennustyöt on tullut tässä tapauksessa aloittaa 5.5.2015 mennessä.

Kolme rakennusluvista on hyväksytty ehdolla, että tuulivoimalan rakentamiseen liittyvä ympäristölupa saa lainvoiman. Kun otetaan huomioon, että ympäristölupa on rakennuslupaan nähden erillinen lupa, joka perustuu eri lainsäädäntöön ja erilliseen lupamenettelyyn, mainitulla lupaehdolla tai ympäristöluvan lainvoimaiseksi tulemisella ei kuitenkaan ole merkitystä rakennuslupien voimassaoloajan kannalta. Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole ratkaistavana, onko rakennuslupiin voitu sisällyttää edellä mainittu ympäristölupien lainvoimaisuutta koskeva ehto.

Rakennuslupia myönnettäessä voimassa olleen maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 72 §:n samoin kuin 1.9.2014 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §:n 2 momentin (41/2014) mukaan rakennustyö katsotaan aloitetuksi, kun ryhdytään rakennuksen perustuksen valutöihin tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentamiseen.

Asiassa on selvitetty, että Raahen Tuulivoima Oy on toimittanut Raahen rakennusvalvonnalle aloittamisilmoituksen, jossa rakennuslupien tarkoittamat rakennustyöt on ilmoitettu aloitetun 7.4.2014. Rakennuslupia koskeva aloituskokous on järjestetty 10.8.2015. Aloituskokouksesta laaditun pöytäkirjan perusteella kokous on pidetty rakennusvalvonnan toimistolla ja pöytäkirjaan on merkitty rakennustöiden aloitusajankohdaksi 7.4.2014.

Raahen rakennusvalvonta on suorittanut rakennuslupien voimassaolon jatkamista koskevien hakemusten käsittelyn yhteydessä maastokäynnin tuulivoimaloiden rakennuspaikoilla. Maastokäynnillä tehtyjen havaintojen perusteella tuulivoimaloiden rakennustöitä ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain 149 c §n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla tosiasiallisesti aloitettu 3.10.2016 mennessä. Asiassa on siten pidettävä selvitetynä, ettei rakennuslupien tarkoittamia rakennustöitä tässä tapauksessa ole tosiasiallisesti aloitettu lain 143 §:n 1 momentissa tarkoitettussa kolmen vuoden määräajassa.

Hallintolain 6 §:ään sisältyvän luottamuksensuojaperiaatteen mukaan yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan virheettömyyteen ja viranomaisten päätösten pysyvyyteen. Arvioitaessa järjestetyn aloituskokouksen merkitystä rakennuslupien voimassaolon kannalta on kuitenkin otettava huomioon, että rakennusluvan voimassaolo ja rakennustöiden aloittamiseksi katsottavat toimenpiteet on maankäyttö- ja rakennuslaissa nimenomaisesti määritelty. Rakennustöiden aloittamiseksi katsotaan lain 149 c §:n 2 momentin perusteella ainoastaan tosiasiallisiin rakennustoimenpiteisiin ryhtyminen. Aloittamisilmoituksen tekeminen tai aloituskokouksen järjestäminen eivät sellaisenaan merkitse rakennustöiden aloittamista rakennusluvan voimassaolon kannalta merkityksellisellä tavalla. Aloituskokouksen järjestäminen, joka tässä tapauksessa on perustunut yhtiön ilmoitukseen rakennustöiden aloittamisesta, ei siten tarkoita, että yhtiölle olisi muodostunut hallintolain 6 §:ssä tarkoitettu oikeutettu odotus (luottamuksensuoja) siitä, että kysymyksessä olevat rakennusluvut olisivat olleet 25.8.2016 edelleen voimassa.

Raahen Tuulivoima Oy:n rakennuslupien voimassaolon jatkamista koskevien hakemusten hyväksymiselle ei ole ollut laillisia edellytyksiä, koska rakennusluvut ovat maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n 1 momentin nojalla rauenneet 5.5.2015. Hakemukset on näin ollen tullut hylätä.

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

Asian ovat ratkaisseet presidentti Kari Kuusiniemi sekä oikeusneuvokset Mika Seppälä, Taina Pyysaari, Jaakko Autio ja Monica Gullans. Asian esittelijä Petri Hellstén.