

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (17)
17.12.2020
Taltionumero
4367
Diaarinumero
2710/1/19

Asia Ranta-asemakaavan hyväksymistä koskeva valituslupahakemus ja valitus

Valittaja Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry

Päätös, jota valitus koskee

Itä-Suomen hallinto-oikeus 9.5.2019 nro 19/0105/3

Asian aikaisempi käsittely

Pyhtään kunnanvaltuusto on päätöksellään 12.2.2018 (§ 7) hyväksynyt Långön ranta-asemakaavan muutoksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry:n valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympä-

ristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä
- 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Saman pykälän 3 momentin mukaan ranta-asemakaavasta on muutoin voimassa, mitä asemakaavasta säädetään. Mitä 60 §:ssä säädetään asemakaavan ajankäytön arvioinnista, ei kuitenkaan koske ranta-asemakaavaa.

Asiassa saatu selvitys

Suunnittelualue sijaitsee Pyhtäällä Långön saarella. Saari on uloimpia saaria ennen Suomenlahden avomerta.

Kymenlaakson vuonna 2010 vahvistetussa maakuntakaavassa Maaseutu ja luonto Långön saari on osoitettu retkeily- ja ulkoilualueeksi (VR). Merkinnällä osoitetaan yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun tarkoitettuja maakunnallisesti ja seudullisesti merkittäviä vapaa-ajan ja luontomatka-alueita. Alueella on merkintään liittyvän numeromerkinnän 1) mukaan voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Suunnittelumääräyksen ensimmäisen kappaleen mukaan alue varataan yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee turvata virkistyskäyttöedellytyksien säilyminen, alueen saavutettavuus, sekä luonnonarvot. Virkistysalueiden suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota alueiden ominaisuuksiin sekä ekologisen verkoston että virkistys- ja ulkoilualueverkoston osana.

Långön saari kuuluu lisäksi matkailun ja virkistyksen kehittämisen kohdealueeseen (mv). Merkinnällä osoitetaan alueet, joihin kohdistuu yli-maakunnallisia matkailun kehittämistarpeita.

Koko maakuntakaava-aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee keskeisenä periaatteena vesistöjen läheisyydessä olla yhtenäisen rakentamattoman rantaviivan säästäminen.

Suunnittelualueella on voimassa 2.8.2000 vahvistettu Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaava. Osayleiskaavassa Långön saaren eteläisin osa on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on ympäristöarvoja ja/tai ulkoilun ohjaamistarvetta (MU). MU-alueita koskevan kaavamääräyksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä rantamaisemien, geologisesti arvokkaiden harjumuodostumien ja -maisemien, kallioalueiden, suoluonnon, rantakosteikkojen sekä luonnontilaisten lehtojen vaalimiseen. MU-alueen pohjoispuolella saaren alue on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M). Nyt kysymyksessä oleva suunnittelualue on osin M- ja osin MU-alueella. Yleiskaavassa on hyväksytty kaavaselostuksessa esitetyt mitoitusperusteet, joiden perusteella rakennusoikeus on määritelty kantatilaperiaatteen avulla. Kaavan yleisen määräyksen mukaan mitoitusperusteiden mukainen rakennusoikeus on siirretty muun muassa M- ja MU-alueilta saman maanomistajan muun muassa R- ja RA-alueille. Rakennusluvan saa myöntää yleiskaavan mukaisella RA-alueella siinä määrätyn lomarakennuksen rakentamiseen ilman vahvistettua rantakaavaa. Kaavaselostuksen mukaan vahvistettujen rantakaavojen mitoitus on rantakaavan mukainen, ellei ole erityisiä perusteita pyrkiä muuttamaan rantakaavaa. Rantakaava-alueen rakennusoikeus ei vaikuta rantakaavan ulkopuolisen alueen mitoitukseen.

Suunnittelualueella on voimassa 18.6.1984 vahvistettu Långön-Versson rantakaava. Suunnittelualue on kaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi (M). Rantakaavalla on muodostettu korttelit 1–7, yhteiskäyttöinen venevalkama sekä maa- ja metsätalousalueita. Rantakaavassa on osoitettu Långön eteläosaan kolme korttelialuetta, joissa on yhteensä 13 loma-asunnon rakennuspaikkaa. Nätiholmarna-saareen on osoitettu viisi loma-asunnon rakennuspaikkaa ja Sommarön-saareen viisi rakennuspaikkaa. Lisäksi Verssoon on osoitettu korttelialue, johon saa rakentaa viisitoista loma-asuntoa. Viimeksi mainittuun korttelialueeseen rajautuu lisäksi asuinrakennusten korttelialue, johon saa rakentaa yhden asuintalon.

Rantakaavaa koskevan kaavaselostuksen mukaan alueella on kaavaa laadittaessa ollut voimassa Pyhtään kunnanvaltuuston 7.11.1977 hyväksymä rantayleiskaava. Mitoituksen osalta kaavaselostuksessa on lausuttu, että yleiskaavan mukainen mitoitus suunnittelualueelle on noin 60 loma-asuntoa. Kaavassa on lopulta päädytty osoittamaan edellä selostetulla tavalla 39 rakennuspaikkaa. Kaavaselostuksen mukaan loma-asuntoja on 1,9 rantakilometriä kohden.

Valituksenalainen kaava

Ranta-asetmakaavan muutoksella on osoitettu yksi loma-asunnon rakennuspaikka Långön saaren luoteisosaan kiinteistön Tuuliviiri 624-410-1-126, oikeastaan 624-412-1-126, alueelle.

Kaavaselostuksen mukaan vuonna 2000 vahvistetussa osayleiskaavassa Långön saarelle on vahvistettu huomattavasti suuremmat mitoitusperusteet kuin voimassa olevassa ranta-asetmakaavassa. Ranta-asetmakaavan rakennuspaikat on kuitenkin otettu sellaisenaan yleiskaavaan ja tästä syystä ranta-asetmakaava-alueen osalta yleiskaavassa on käytetty muuta Långön saarta alhaisempia mitoitusnormeja.

Kaavamuutosta varten on laadittu emätilaselvitys. Kiinteistön Tuuliviiri on katsottu kuuluvan emätilaan Malms 624-412-1-11(X). Emätilatarkastelun mukaan emätilaan kuuluvista kiinteistöistä suurin osa on käyttänyt ja jotkut kiinteistöt myös ylittäneet rakennusoikeutensa. Kaavaselostuksen mukaan emätilaan kuuluu neljä tilaa, jotka eivät ole käyttäneet laskennallista rakennusoikeuttaan. Näistä kiinteistöistä yksi on Tuuliviiri. Kaavaselostuksen mukaan laskennallista käyttämätöntä rakennusoikeutta on 28 rakennuspaikkaa. Jos otetaan huomioon emätilan muiden kiinteistöjen ylittämä rakennusoikeus, käyttämätöntä rakennusoikeutta olisi kuitenkin vähintään 11 rakennuspaikkaa. Kaavaselostuksessa esitetyn laskelman mukaan tästä kuuluisi tilalle Tuuliviiri 2,75 rakennuspaikkaa.

Kaavaselostuksessa on esitetty useita perusteita sille, miksi tilan Tuuliviiri rakennusoikeus tulee tarkastella erillisenä kysymyksenä tilan Malms 624-412-1-114 alueella olevasta matkailuhankkeesta ja sille osoitetusta rakentamisesta.

Asiakirjoissa olevasta Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnosta (ELY-keskus) ilmenee, että ELY-keskus on katsonut emätilan jo käyttäneen ja ylittäneen rakennusoikeutensa. Tilan Malms 624-412-1-114 tulisi katsoa käyttäneen yhden rakennuspaikan sijasta 19 rakennuspaikkaa.

Oikeudellinen arviointi

Valituksessa on katsottu, ettei maakunta- ja yleiskaavan ohjausvaikutusta ole otettu huomioon.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan ranta-asetmakaava ei vaaranna voimassa olevan yleiskaavan tavoitteiden toteuttamista, sillä rakennuspaikkaa ympäröivillä laajoilla maa-alueilla pääkäyttötarkoituksena säi-

lyy edelleen yleiskaavan mukaisesti maa- ja metsätalous. Maakuntakaavan aluevarauksen laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa, kun maakuntakaavan keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu. Ranta-asemakaavan toteuttaminen ei merkittävästi heikennä alueen virkistyskäyttö- ja ulkoilumahdollisuuksia.

Hallinto-oikeus toteaa, että edellä selostetusta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:stä ilmenee, että maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella. Maakuntakaava on ohjeena asemakaavaa laadittaessa sellaisella alueella, jossa ei ole voimassa yleiskaavaa. Kysymyksessä olevalla alueella on voimassa Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaava. Valituksenalainen kaava ei ole lainvastainen sillä perusteella, että se olisi maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vastainen.

Voimassa olevassa osayleiskaavassa suunnittelualue on M- ja MU-alueilla. Osayleiskaavaa laadittaessa on osoitettu alueita rakentamiseen, maa- ja metsätaloustalouteen sekä suojelualueiksi. Rakentamiseen osoitetut loma-asuntoalueet on osoitettu maanomistajittain pääasiassa omarantaisina loma-asuntoalueina. Osayleiskaavaa laadittaessa voimassa olleet rantakaavat on otettu yleiskaavaan sellaisenaan. Hallinto-oikeus arvioi, että tavanomaisen yksittäisen loma-asunnon rakennuspaikan osoittaminen ranta-asemakaavan muutoksella saareen, jossa on olemassa olevaa loma-asutusta, on näissä olosuhteissa hyväksyttävä eroavuus osayleiskaavasta.

Valituksenalainen kaava ei ole lainvastainen valituksessa esitetyllä yleispiirteisempien kaavojen ohjausvaikutukseen liittyvällä valitusperusteella.

Valituksessa on esitetty, että emätilaselvitys on väärin. Verssonkan matkailualueen ulkopuolinen emätilan alue on käyttänyt rakennusoikeutensa.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan rakennusoikeuden selvittäminen on tehty vakiintuneen hallintokäytännön mukaisesti emätilatarkastelun ja muunnetun rantaviivaperiaatteen avulla. Emätilatarkastelussa on laskettu poikkileikkausajankohdan 13.12.1959 mukaisen emätilan kokonaisrakennusoikeus ja samalla on huomioitu emätilan alueella aikaisemmin muodostettujen rakennuspaikkojen määrä.

Kaavaselostuksen liitteenä olevassa emätilaselvityksessä emätilana on pidetty tilaa Malms 624-412-1-11(X). Mitoitusta emätilan alueella on tarkasteltu Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaavassa hyväksytyjen mitoitusperusteiden mukaisesti. Emätilan alueita sijoittuu kolmeen

osayleiskaavan mukaiseen mitoitusvyöhykkeeseen eli mitoitusvyöhykkeeseen I (7 rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden), II (viisi rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden) ja III (neljä rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden). Emätilan muunnetun rantaviivan pituuden perusteella laskennallisten rakennuspaikkojen määrä on 44 ja pinta-alan perusteella 5 rantaan rajoittuvaa ja 2 taustamaastoon sijoittuvaa rakennuspaikkaa eli yhteensä 51 rakennuspaikkaa.

Selvityksessä on katsottu, että käytettyjä rakennuspaikkoja ranta-alueella on 33. Verssonkankaalle rakennetun yhteisrantaan lomakylätyyppisen kokonaisuuden on katsottu vastaavan yhtä käytettyä rakennuspaikkaa.

Osayleiskaavassa emätilan alueelle on osoitettu 30 omarantaista rakennuspaikkaa, taustamaastoon 2 rakennuspaikkaa ja Nätiholmarnanin saarelle 5 rakennuspaikkaa. Verssonkankaalle, edellä mainitulle ranta-asemakaavassa lomakylätyyppiseksi alueeksi osoitetulle alueelle, on osayleiskaavassa osoitettu loma- ja matkailualue (R) sekä erillispientalojen alue, yksi rakennuspaikka (A). Asemakaavan muutoksessa vuonna 2016 kyseiselle Verssonkankaan alueelle on osoitettu matkailua palvelevien rakennusten korttelialue (RM-1) sekä retkeily- ja urheilualue (VR-1).

Emätilaselvityksessä on edellä mainituilla perusteilla päädytty siihen, että emätilalla on käyttämätöntä rakennusoikeutta 11 rakennuspaikkaa. Selvityksessä on katsottu, että tilan Tuuliviiri laskennallinen rakennusoikeus on 7 rakennuspaikkaa. Tilan Malms laskennallinen rakennusoikeus on 19 rakennuspaikkaa, mutta tilan käytetyksi rakennusoikeudeksi on katsottu yksi rakennuspaikka, kuten edellä on todettu.

Asiassa on valituksen johdosta arvioitava, onko ranta-asemakaavan muutoksessa voitu osayleiskaavan mitoitusperusteiden perusteella arvioida, että emätilan alueella on käyttämätöntä rakennusoikeutta.

Ranta-asemakaavan muutoksen tarkoituksena on ollut osoittaa yksi loma-asunnon rakennuspaikka Långön saarelle. Kun otetaan huomioon ranta-asemakaavaan kuuluvat alueet ja niille kokonaisuutena sekä erityisesti Långön saarelle ranta-asemakaavalla ja osayleiskaavalla osoitettu rakentaminen hallinto-oikeus arvioi, että tilan Tuuliviiri rakentamista on voitu tarkastella ranta-asemakaavan muutoksella maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaarantumatta. Emätilaan kuuluvan tilan Malms alueelle on osoitettu asemakaavalla huomattavasti rakennusoikeutta. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kyseinen tiiviisti toteutettava alue on osoitettu matkailutarkoitukseen, hallinto-oikeus arvioi, että asiassa on voitu emätilaselvityksen perusteella päätyä siihen, että tilan Tuuliviiri

alueelle voidaan osoittaa yksi loma-asunnon rakennuspaikka maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaarantumatta.

Valituksessa on vielä viitattu siihen, että yksittäisen rakennuspaikan osoittaminen rikkoo yhtenäisen vapaan rantaviivan.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan rakennuspaikan sijoittamisessa on otettu huomioon yhtenäisen vapaan rantaviivan säästäminen. Rakennuspaikan ja olemassa olevien rakennuspaikkojen välissä on soistuma-alue, jossa perustamisolosuhteet ovat hankalat.

Kaavaselostuksen mukaan valituksenalaisella kaavamuutoksella osoitettu uusi kortteli sijoittuu olemassa olevan lomarakennuskorttelin 5 jatkeeksi kuitenkin niin, että väliin jää jonkin verran asemakaavan muukaista maa- ja metsätalousaluetta. Kaavaselostuksessa on arvioitu, että kaavan toteuttaminen ei merkittävästi heikennä alueen virkistyskäyttömahdollisuuksia. Kaavassa osoitetun rakennuspaikan rantaviivan pituus on noin 100 metriä. Långön rakentamiselta vapaa rantaviiva vähenee vain muutaman prosentin.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisella kaavalla osoitettua rakennuspaikkaa ei ole sijoitettu välittömästi olemassa olevan rakentamisen yhteyteen. Kun otetaan huomioon kunnanhallituksen lausunnossa esitetyt perustelut rakennuspaikan sijoittamiselle hallinto-oikeus arvioi, että kaavamuutosta laadittaessa on otettu riittävästi huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen valituksessa esittelyjen valitusperusteiden johdosta.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Maankäyttö- ja rakennuslaki 9 § ja 214 §

Kuntalaki 135 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset kumotaan.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Ranta-asemakaavassa ei oteta huomioon voimassa olevan yleiskaavan ja maakuntakaavan ohjausvaikutusta. Oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa kiinteistö on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi ja alueeksi, jolla on ympäristöarvoja ja/tai ulkoilun ohjaamistarvetta. Maakuntakaavassa kiinteistöä koskee merkintä retkeily- ja ulkoilualue. Yksittäisen uuden loma-asunnon rakennuspaikan osoittaminen saareen, jossa on olemassa olevaa loma-asutusta, on vastoin yleiskaavaa. Kymenlaaksossa on Suomen rannikkoalueista suhteellisesti vähiten jäljellä rakentamatonta merenrantaa.

Ranta-asemakaavassa osoitettu uusi rakennuspaikka rikkoo merkittävästi yhtenäistä vapaata rantaviivaa. Maakuntakaavan suunnittelumääräyksessä on yksityiskohtaisemman suunnittelun periaatteena todettu yhtenäisen rakentamattoman rantaviivan säästäminen. Uusi rakennuspaikka ei sijaitse nykyisten rakennuspaikkojen jatkeena, koska väliin jää noin 200 metrin rakentamaton alue.

Emätilan osuus rakennusoikeudesta on jo käytetty. Ranta-asemakaava-kiinteistö on lohkottu kantakiinteistöstään yleiskaavan laatimisen jälkeen, joten sen rakennusoikeuden puuttuminen on tässä vaiheessa ollut tiedossa. Kaavan valmisteluaineistoihin sisältyvä emätilaselvitys on tarkoitushakuinen. Verssonkankaan matkailualueen emätilan rakennuspaikoista käyttämä osuus on arvioitu väärin. Matkailualue olisi tullut emätilatarkastelussa pitää erillään.

Pyhtään kunnanhallitus on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Osayleiskaavan mitoitusperiaatteita ei ole Malmsin emätilan osalta noudatettu tasapuolisesti. Ennen osayleiskaavaa laaditusta rantakaavasta johtuu, että osayleiskaavan mitoitusvyöhykkeiden sisälle on tosiasiallisesti muodostunut kaksi erilaista mitoitusnormia. Rantakaavassa osoitetut rakennuspaikat oli otettu sellaisenaan yleiskaavaan eikä niiden rakennusoikeutta yleiskaavan laatimisen yhteydessä tarkistettu yleiskaavassa noudatettavan mitoituksen mukaiseksi. Tämä on asettanut kiinteistöjen omistajat osayleiskaavassa eriarvoiseen asemaan. Ranta-asemakaavamuutosta varten on tarkasteltu koko emätilan alueen rakennusoikeutta noudattaen yleiskaavan mitoitusperiaatteita. Tässä yhteydessä yleiskaavan muuttamista ei ole pidetty tarpeellisena.

Verssonkankaan matkailualue on oikeuskäytännön mukaan erityisessä rakennusoikeuden mitoituksen kannalta, joten sillä ei ole ratkaisevaa merkitystä ranta-asemakaavan lomarakennuspaikkojen määrää arvioidessa. Laskennallista rakennusoikeutta määritettäessä myöskään käytetyn poikkileikkausajankohdan jälkeen tapahtuneilla kiinteistöjen lohkomisilla ei ole merkitystä.

Ranta-asemakaavassa osoitetun rakennuspaikan valintaan on vaikuttanut uuden rakennuspaikan ja olemassa olevien rakennuspaikkojen välissä oleva soistuma, joka on tulvavaara-alueita ja jossa perustamisolosuhteet ovat hankalat. Lisäksi väliin jää jyrkempi kalliorinne. Rakennuspaikalla perustamisolosuhteet ovat hyvät eikä maastoa ole tarpeen merkittävästi muokata. Rakennuspaikalle on mahdollista rakentaa rantautumisen mahdollistama laituri ilman merkittäviä rantaprofiilin muutoksia. Kaavamuu-
toksen vaikutus rakentamiselta vapaaseen rantaviivaan jää vähäiseksi.

Kotkan Energia on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä, viitattu hallinto-oikeudelle annettuun selitykseen ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Osayleiskaavan mitoituseriaatteiden ja -vyöhykkeiden perusteella emätilan laskennallinen kokonaisrakennusoikeus on yhteensä 51 rakennuspaikkaa. Emätilan alueella on yhteensä 33 olemassa olevaa asuin- ja lomarakennuspaikkaa. Voimassa olevien osayleiskaavan ja asemakaavan rakennuspaikoista kuusi ei ole toteutunut. Emätilalla on ollut käyttämättä laskennallista rakennusoikeutta 11 rakennuspaikkaa. Tila Tuuliviiri RN:o 1:126 on emätilan alueella ainoa kiinteistö, jonka laskennallinen rakennusoikeus on selvästi enemmän kuin yksi rakennuspaikka ja jolle ei ole voimassa olevissa kaavoissa osoitettu rakennusoikeutta.

Tavanomaisten asuin- ja lomarakennuspaikkojen lisäksi emätilan alueella Verssonkankaalla on yhteisrantaan kymmenen vuokramökin, neljän saunarakennuksen, yhden grillikatoksen ja yhden varastorakennuksen lomakyläkokonaisuus. Lomakylä on rakennettu vuosina 1969–1971. Tämän jälkeen vahvistetussa Långön-Versson rantakaavassa matkailu-alue on osoitettu yhdeksi rakennuspaikaksi.

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu edellyttää samanlaista kohtelua vain osoitettaessa alueita samanlaisiin käyttötarkoituksiin. Ranta-asemakaavan yhteydessä Verssonkankaan lomakylä on sen erityisluonteen vuoksi laskettu yhdeksi käytetyksi rakennuspaikaksi. Emätilalle ja tilalle Tuuliviiri jää ranta-asemakaavamuutoksen jälkeenkin sijoittamatonta laskennallista rakennusoikeutta, joten ranta-asemakaava ei ole vaarantanut maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry:lle valitusluvan ja tutkii asian.

Korkein hallinto-oikeus kumoo Itä-Suomen hallinto-oikeuden ja Pyhtään kunnanvaltuuston päätökset.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavan on oltava ohjeena laadittaessa asemakaavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;

2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä

3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Mainitun pykälän 3 momentin mukaan ranta-asetemakaavasta on muutoin voimassa, mitä asemakaavasta säädetään.

Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskeva säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita.

Asiassa saatu selvitys

Ranta-asetemakaava-alue ja yleispiirteinen kaavoitus

Ranta-asetemakaavan muutoksella on osoitettu yksi loma-asunnon rakennuspaikka (RA-3) Pyhtään Långön saaren lounaisosaan kiinteistön Tuuliviiri 624-412-1-126 alueelle. Långön saari on uloimpia saaria ennen Suomenlahden avomerta.

Rakennuspaikka varaa rantaviivaa noin 100 metriä. Rakennuspaikka sijaitsee karttatarkastelun perusteella noin 200 metrin etäisyydellä olemassa olevista rakennuspaikoista niiden eteläpuolella.

Kaava-asiakirjoihin sisältyvän luontoselvityksen mukaan rakennuspaikalla on kalliometsää, tuoretta kangasmetsää ja luontainen hiekkapoukama. Ranta-asetemakaavassa esitetyn rakennuspaikan ja olemassa olevien rakennuspaikkojen välissä on kalliometsää sekä kalliopainanteiden välinen korpisoistuma sekä rantalehtokorpi.

Suunnittelualueella on voimassa 2.8.2000 vahvistettu Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaava. Osayleiskaavassa Långön saaren eteläisin osa on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on ympäristöarvoja ja/tai ulkoilun ohjaamistarvetta (MU). MU-alueita koskevan kaavamääräyksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä rantamaisemien, geologisesti arvokkaiden harjumuodostumien ja -maisemien, kallioalueiden, suoluonnon, rantakosteikkojen sekä luonnontilaisten lehtojen vaalimiseen. MU-alueen pohjoispuolella saaren alue on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M). Ranta-asetemakaavan muutosalue on osin M- ja osin MU-alueella.

Osayleiskaavassa on hyväksytty kaavaselostuksessa esitetyt mitoitusperusteet, joiden perusteella rakennusoikeus on määritelty kantatilaperiaatteen avulla. Yleiskaavan yleisen määräyksen mukaan mitoitusperusteiden mukainen rakennusoikeus on siirretty muun muassa M- ja MU-alueilta saman maanomistajan AT-, A-, AM-, R- ja RA-alueille. Rakennusluvan saa myöntää yleiskaavan mukaisella RA-alueella siinä määrätyn lomarakennuksen rakentamiseen ilman vahvistettua rantakaavaa. Kaavaselostuksen mukaan vahvistettujen rantakaavojen mitoitus on rantakaavan mukainen, ellei ole erityisiä perusteita pyrkiä muuttamaan rantakaavaa. Rantakaava-alueen rakennusoikeus ei vaikuta rantakaavan ulkopuolisen alueen mitoitukseen.

Ranta-asemakaavan kaavaselostuksen liitteenä olevassa emätilaselvityksessä tilan Tuuliviiri emätilana on pidetty tilaa Malms 624-412-1-11(X). Mitoitusta emätilan alueella on tarkasteltu Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaavassa hyväksytyjen mitoitusperusteiden mukaisesti. Emätilan alueita sijoittuu kolmeen osayleiskaavan mukaiseen mitoitusvyöhykkeeseen eli mitoitusvyöhykkeeseen I (7 rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden), II (viisi rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden) ja III (neljä rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden). Långön saari kuuluu puoliksi vyöhykkeisiin II ja III.

Suunnittelualueella on voimassa 18.6.1984 vahvistettu Långön-Versson rantakaava. Suunnittelualue on rantakaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi (M). Rantakaavalla on muodostettu korttelit 1–7, yhteiskäyttöinen venevalkama sekä maa- ja metsätalousalueita. Rantakaavassa on osoitettu Långön eteläosaan kolme korttelialuetta, joissa on yhteensä 13 loma-asunnon rakennuspaikkaa. Rantakaavassa on lisäksi osoitettu Nätiholmarna-saareen viisi loma-asunnon rakennuspaikkaa, Sommarön-saareen viisi rakennuspaikkaa sekä Munapirtin saareen Verssonkankaan lomakylätyyppisesti toteutettava loma-asuntojen korttelialue, johon saa rakentaa korkeintaan viisitoista loma-asuntoa. Viimeksi mainittuun korttelialueeseen rajautuu lisäksi asuinrakennusten korttelialue, johon saa rakentaa yhden asuintalon.

Kymenlaakson vuonna 2010 vahvistetussa Maaseutu ja luonto maakuntakaavassa Långön saari on osoitettu retkeily- ja ulkoilualueeksi (VR). Merkinnällä osoitetaan yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun tarkoitettuja maakunnallisesti ja seudullisesti merkittäviä vapaa-ajan ja luontomatka-alueita. Alueella on merkintään liittyvän numeromerkinnän 1) mukaan voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Suunnittelumääräyksen ensimmäisen kappaleen mukaan alue varataan yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee turvata virkistyskäyttöödellytyksien säilyminen, alueen saavutettavuus sekä luonnonarvot. Virkistysalueiden

suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota alueiden ominaisuuksiin sekä ekologisen verkoston että virkistys- ja ulkoilualueverkoston osana.

Långön saari kuuluu lisäksi matkailun ja virkistyksen kehittämisen kohdealueeseen (mv). Merkinnällä osoitetaan alueet, joihin kohdistuu yli-maakunnallisia matkailun kehittämistarpeita.

Koko maakuntakaava-aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee keskeisenä periaatteena vesistöjen läheisyydessä olla yhtenäisen rakentamattoman rantaviivan säästäminen.

Ranta-asemakaavan mitoitusperusteet

Ranta-asemakaavan kaavaselostuksen mukaan Långön saarelle on osayleiskaavassa vahvistettu huomattavasti suuremmat mitoitusperusteet kuin alueella voimassa olleessa rantakaavassa. Rantakaavan rakennuspaikat oli kuitenkin otettu sellaisenaan yleiskaavaan ja tästä syystä suunnittelualueen osalta yleiskaavassa on käytetty muuta Långön saarta alhaisempia mitoitusnormeja.

Kaavamuutosta varten on laadittu emätilatarkastelu. Kiinteistön Tuuliviiri on katsottu kuuluvan emätilaan Malms 624-412-1-11(X). Emätilatarkastelun mukaan emätilaan kuuluvista kiinteistöistä suurin osa on käyttänyt ja osa ylittänytkin rakennusoikeutensa. Kaavaselostuksen mukaan emätilaan kuuluu neljä tilaa, jotka eivät ole käyttäneet laskennallista rakennusoikeuttaan täysimääräisesti. Näistä kiinteistöistä yksi on Tuuliviiri. Kaavaselostuksen mukaan laskennallista käyttämätöntä rakennusoikeutta olisi emätilan alueella 28 rakennuspaikkaa. Jos otetaan huomioon emätilan muiden kiinteistöjen ylittämä rakennusoikeus, käyttämätöntä rakennusoikeutta olisi kuitenkin vähintään 11 rakennuspaikkaa. Kaavaselostuksessa esitetyn laskelman mukaan tästä kuuluisi tilalle Tuuliviiri 2,75 rakennuspaikkaa.

Kaavaselostuksessa on esitetty useita perusteita sille, miksi tilan Tuuliviiri rakennusoikeus tulee tarkastella erillisenä kysymyksenä tilan Malms 624-412-1-114 alueella olevasta Verssonkankaan matkailuhankkeesta ja sille osoitetusta rakentamisesta.

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on kaavaluonnoksesta ja -ehdotuksesta antamansa lausunnon mukaan katsonut emätilan jo käyttäneen ja ylittäneen rakennusoikeutensa. Lausunnon mukaan tilan Malms 624-412-1-114 tulisi katsoa käyttäneen yhden rakennuspaikan sijasta 19 rakennuspaikkaa.

Oikeudellinen arviointi

Ranta-asemakaavan muutosalueella on voimassa 2.8.2000 vahvistettu Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaava. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 3 momentti, maakuntakaava ei voi valituksessa tarkoitetulla tavalla olla ohjeena asemakaavaa muutettaessa, vaan ohjeena asemakaavaa muutettaessa on maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaisesti ollut mainittu osayleiskaava.

Osaleiskaavassa on tutkittu ja osoitettu koko yleiskaava-alueen rakennusoikeus ja yleiskaavamääräyksen mukaan sijoitettu yleiskaavan mitoitusterusteiden mukainen rakennusoikeus M- ja MU-alueilta saman maanomistajan AT-, A-, AM-, R- ja RA-alueille. Osayleiskaavassa on siten selvitetty yleiskaavassa mitoitettujen alueiden osalta rakennusoikeuden tasapuolinen jakaminen maanomistajien välillä niin, että riittävästä vapaa-alueista on samalla huolehdittu.

Ranta-asemakaavan muutoksessa on osoitettu yksi uusi loma-asuntojen korttelialue RA-3 alueelle, joka osayleiskaavassa sijoittuu osin M- ja osin MU-alueelle. Ranta-asemakaavan kaava-aineistoon sisältyvässä emätilaselvityksessä on arvioitu, että tilan Tuuliviiri 624-412-1-126 emätilalla olisi osayleiskaavan mitoitusterusteet huomioon ottaen toteutumattomia rakennuspaikkoja. Verssonkankaan alueelle osayleiskaavassa kiinteistölle Malms 624-412-1-11(X) osoitetun loma- ja matkailualueen (R) rantaviivaa varaava vaikutus on otettu huomioon yleiskaavassa rakennuspaikkoja osoitettaessa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että loma- ja matkailualueen rantaviivaa varaava vaikutus on suurempi kuin yhden loma-asunnon rakennuspaikan, mikä tulee ottaa huomioon arvioitaessa emätilan jo käyttämän rakennusoikeuden määrää. Emätilaselvitystä ei tältä osin ole laadittu asianmukaisesti.

Kaavan valmisteluaineistosta ei sen sijaan käy ilmi, onko muilla samaan emätilaan kuuluvien kiinteistöjen maanomistajilla vastaavaa tarvetta yleiskaavassa osoitetun tai siitä poikkeavan rakennusoikeuden käyttämiseen ja tarvetta sen osoittamiseen yleiskaavassa rakentamiselta vapaaksi osoitetuille rantavyöhykkeille. Kaavaselvitysten perusteella ei voida siten varmistua siitä, että uuden rakennuspaikan osoittaminen lainvoimaisen yleiskaavan alueelle ei ole vastoin ranta-alueen kaavoituksessa huomioon otettavaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Kaava-asiakirjoihin ei näin ollen sisälly sellaista maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettua selvitystä, jonka perusteella lain 73 §:ssä asetettujen kaavan sisältövaatimusten ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten toteutumista voitaisiin arvioida sillä alueella, jolla kaavalla voi olla olennaisia vaikutuksia.

Kun lisäksi otetaan huomioon, että ranta-asemakaavan muutoksessa osoitettu uusi rakennuspaikka on sijoitettu osayleiskaavassa rakentamiselta vapaaksi osoitetulle alueelle, jota lisäksi koskee osin määräys erityisistä ympäristöarvoista ja/tai ulkoilun ohjaamistarpeesta, ranta-asemakaavaa laadittaessa ei ole riittävästi selvitetty, että yleiskaava on ollut ohjeena kaavaa laadittaessa.

Ranta-asemakaavamuutoksessa osoitettu uusi rantarakennuspaikka varaa ranta-aluetta noin 100 metriä. Rakennuspaikka on noin 200 metrin etäisyydellä jo toteutuneista rakennuspaikoista. Niiden väliin jää kapea soistuma-alue, joka ei sovellu rakentamiseen. Rakennuspaikka ei näin ollen sijoitu olemassa olevan lomarakennuskorttelin jatkeeksi. Tähän nähden ja ottaen huomioon alueen yleiskaavassa osoitettu käyttötarkoitus yleiseen virkistykseen, ranta-asemakaava ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista vaatimusta yhtenäisen rakentamattoman ranta-alueen säilyttämisestä.

Edellä lausutuilla perusteilla hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset on kumottava.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Juha Lavapuro
oikeusneuvos

Satu Sundberg
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry, maksutta
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Pyhtään kunnanhallitus
Kotkan Energia
Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja
luonnonvarat -vastuualue
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Essi Taavitsainen

Jaostosihteeri Essi Taavitsainen