

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Lausunto
dnro 182/03.04.04.04.16/2022

08.02.2022

LAUSUNTO KOSKIEN PYHTÄÄN KUNNANVALTUUSTON PÄÄTÖKSESTÄ 13.12.2021 § 58 TEHTYÄ VALITUSTA

Itä-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt Pyhtään kunnalta lausuntoa liittyen kunnanvaltuuston päätöksestä 13.12.2021 § 58 tehtyyn valitukseen.

Kunnan vaatimukset asiassa:

Kunta esittää Itä-Suomen hallinto-oikeudelle kohteliaimmin, että kunnanvaltuuston päätöksestä 13.12.2021 § 58 tehty valitus tulee hylätä ja tehty päätös pysyttää voimassa. Perustelut kunnan vaatimukselle on esitetty alla.

Päätöksen taustaa

Itä-Suomen hallinto-oikeus on päätöksellään 13.5.2020 kumonnut Keihässalmen asemakaavan hyväksymispäätöksen (Kvalt 18.11.2019).

Kunnanhallitus on linjannut päätöksessään 25.5.2020, että Keihässalmen asemakaavoitusta jatketaan. Kunnanjohtaja on käynnistänyt kaavoituksen viranhaltijapäätöksellä 2.6.2020.

Alueella on tehty vaikutusten arviointi, sekä päivitetty luontoselvityksiä ja tehty vedenalainen kartoitus. Kaava-aineisto on päivitetty tehtyjen selvitysten pohjalta.

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt Keihässalmen asemakaavan 13.12.2021 § 58.

Valituksen tekijän vaatimukset

Kunnanvaltuuston päätös 13.12.2021 § 58 asemakaavan hyväksymisestä on kumottava.

Vaatimuksen perustelut ja kunnan vastine kuhunkin perusteluun

Keihässalmen asemakaava on Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaavan tavoitteiden vastainen.

Keihässalmen kaavaselvityksessä eikä vaikutustenarvio-osiossa ole riittävän yksityiskohtaisesti arvioitu yhdyskuntataloudellisia ja yhdyskunta rakenteellisia vaikutuksia:

1. Asemakaavan pysyvän asutuksen suuri määrä on osayleiskaavan tavoitteiden vastainen. Keihässalmi ei ole osayleiskaavassa pysyvän asutuksen alue tai kyläalue. Se on pääsääntöisesti työpaikka-alue. Asemakaavan pysyvän asutuksen suuri määrä olisi edellyttänyt tarkempaa/yksityiskohtaisempaa vaikutusten arviointia, mitä nyt on esitetty Keihässalmen asemakaavan vaikutusten arvioinnissa. Arvioinnista puuttuu uuden alueen asukasmääräarvio ja esimerkiksi odotettavissa oleva asukkaiden ikäjakauma. Tästä johtuen jää epäselväksi,

minkälaiseen julkisten palveluiden (mm. vanhuspalvelut, päiväkodit, koulut) perustamiseen/rakentamiseen kunnan on varauduttava.

Vastine:

Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaava on ns. suoraan rakentamista ohjaava yleiskaava, jossa rakennusoikeus on määritetty maanomistajakohtaisesti yhtenäisiin mitoitusperiaatteisiin perustuen yleiskaavan A-, AM- ja RA-alueilla. Kaavassa ei ole otettu kantaa PT-alueiden tai muiden tiheästi rakennettaviksi tarkoitettujen alueiden (AT-kyläalueet, R-matkailualueet) rakennusoikeuden määrää.

Rantarakentamisessa yleisesti käytettävät mitoitusperusteet eivät sellaisenaan ole sovellettavissa tiheisiin kylä-, työpaikka- ja matkailualueisiin. Tällaisten alueiden rakentaminen tapahtuu erilaisin perustein ja tehokkaammin kuin tavanomaisten, omarantaisten loma-asuntojen alueet. Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaavan PT-, AT- ja R-alueiden kaltaisilla alueilla rakentamista ohjataan rakennusjärjestyksen määräyksillä tai asemakaavoituksella, kuten nyt Keihässalmen tapauksessa. Maanomistajien tasapuolinen kohtelukin edellyttää samanlaista kohtelua vain osoitettaessa alueita samanlaisiin käyttötarkoituksiin.

Alueiden pääasiallinen käyttötarkoitus osoitetaan yleiskaavoissa aluevarausmerkinnöillä. Pääkäyttötarkoituksen ohella aluevaraus sallii aina myös muuta maankäyttöä, mikäli se ei aiheuta haittaa alueen pääkäyttötarkoitukselle. Pyhtään rannikon ja saariston osayleiskaavassa ei ole määritetty PT-alueella sallitun kahden käyttötarkoituksen, työtilojen ja asuntojen, rakennusoikeutta tai niiden välistä suhdetta.

Yleiskaavan tulee olla maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla ohjeena asemakaavan laatimiselle (MRL 42.1 § ja 54 §). Hallituksen esityksessä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998) todetaan ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että ohjeena oleminen tarkoittaa asemakaavaa laatiessa sitä, että yleiskaavassa tehdyt maankäytölliset ratkaisut on otettava asemakaavan laatimisen perustaksi ja niissä tehdyistä maankäyttöä koskevista perusratkaisuista voidaan tarvittaessa rajoitetusti poiketa. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että asemakaavalla tarkennetaan yleispiirteisissä kaavoissa tehtyjä ratkaisuja. Yleiskaavan ohjausvaikutus mahdollistaa siis sen, että yleiskaavaratkaisua voidaan täsmentää yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, mutta ohjaavan yleiskaavan keskeisiä tavoitteita tai ratkaisuja ei saa kuitenkaan vaarantaa asemakaavoituksessa.

Edellä esitettyyn perustuen osayleiskaava on ollut MRL 42.1 §:n tarkoittamalla tavalla ohjeena asemakaavaa laadittaessa. Asemakaava tukee ja täsmentää osayleiskaavan tavoitteiden ja ratkaisujen toteutumista, ja se poikkeaa osayleiskaavan maankäyttöä koskevista perusratkaisuista vain rajoitetusti.

Pysyvään asumiseen tai loma-asumiseen varattujen korttelialueiden AT-1 ja AT-4 yhteenlaskettu rakennusoikeus on noin 10700 k-m². Alueen tuleva asukasmäärä riippuu keskeisesti asuntojen lopullisesta käyttötarkoituksesta, sillä kaavamerkinnot määräyksineen mahdollistavat sen, että asuntojen käyttötarkoitus (pysyvä/loma-asunto) voidaan päättää rakennusluvan yhteydessä. Palveluiden tuottamista varten kunta saa kunnallisverotuloja sen

mukaan, kuinka paljon kokonaisrakennusoikeudesta toteutuu asuinrakentamisena (vakituksia asukkaita). Kuten asemakaavan vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille, Keihässalmen tulevia asukkaita voidaan palvella nykyisen palveluverkon puitteissa. Kuntapalvelujen suhteen, etenkin lapsiperheiden kannalta katsottuna, asemakaava-alue sijoittuu hyvin, sillä koulu ja päiväkotit ovat lähellä Purolassa. Kunnan ja kuntatalouden kannalta katsottuna koulujen ja päiväkotien läheisyys merkitsee sitä, että uusia investointeja palvelurakentamiseen ei tarvita. Vaikka kokonaisrakennusoikeudesta vain 10 % olisi asuinrakentamista, alueelta saatavat kunnallisverotulot olisivat noin miljoona euroa olettaen, että vakituiset asukkaat ovat uusia pyhtääläisiä. Yhdessä kiinteistökaupasta saatavan korvauksen ja kiinteistöverotulojen kanssa tulot olisivat jo tällöin yhteensä noin 2,5 miljoonaa euroa eli noin 0,5 miljoonaa euroa kokonaiskustannuksia suuremmat. Vastaavasti, jos 100 % toteutuisi pysyvinä asuintoimintoina ja asukkaat olisivat uusia pyhtääläisiä, kunta saisi palveluiden tuottamiseen kunnallisverotuloja noin yhdeksän miljoonaa euroa. Tällaisessa teoreettisessa maksimitilanteessa alueelle muuttaisi noin 30 alle 15-vuotiaasta lasta, jos lähtökohtana käytetään asemakaavan kokonaisrakennusoikeutta sekä Pyhtään nykyistä ikärakennetta ja asumisväljyyttä. Luokka-astetta kohden tulisi enimmilläänkin siis keskimäärin vain kaksi uutta lasta. Lisäksi on huomattava, että Keihässalmeen mahdollisesti sijoittuvan uuden yritystoiminnan myötä alueelle syntyy uusia työpaikkoja, jotka tuovat kuntaan kunnallisverotuloja.

2. Rannikon ja saariston osayleiskaavassa nojaututaan vedenhankinnan ja jätevesien käsittelyn osalta kiinteistökohtaisiin ratkaisuihin tai muutaman asunnon yhteisratkaisuihin. Heinlahden ja Purolan kylien osalta jo nykyinen rakennustiheys saattaa edellyttää keskitettyjä ratkaisuja. Keihässalmen asemakaavassa uuden saaristokylän rakentamistiheys on merkittävää. Asemakaavassa on esitetty AT-3 alueelle tilapäistä pienpuhdistamoa jätevesille. Tämä ei ole riittävä. Asemakaavassa esitetty rakennusten (asukkaiden) määrä on niin suuri, että alue pitää olla liitettyä vesi- ja viemäriverkostoon ennen rakentamisen aloittamista.

Vastine:

Kaavan lähtökohtana on, että alueen kiinteistöt liitetään Pyhtään talousvesiverkostoon. Suunnitelmissa on, että alue voitaisiin myös liittää viemäriverkostoon. Koska alueen toteutus saattaa lähteä liikkeelle ennen kuin viemäriverkosto on riittävän lähellä, on mahdollista, että alueelle toteutetaan väliaikaisratkaisuna pienpuhdistamo, joka sijaitisi AT-3 korttelialueella.

Kuten asemakaavaselostuksessa todetaan, on pienpuhdistamo väliaikaisratkaisu. Alueen toteutus täysimääräisesti, kaavan mukaisesti vie useita vuosia. Siinä vaiheessa, kun alueen rakentaminen on edennyt niin pitkälle, että suurempi osa alueesta on rakentamisvaiheessa, tulee kytkeminen viemäriverkostoon myös taloudellisesti mahdolliseksi ja jopa edullisimmaksi vaihtoehdoksi. On toki mahdollista, että Munapirtin alueella olevien hankkeiden eteneminen johtaa siihen, että tilapäisen pienpuhdistamon rakentamiseen ei edes ole tarvetta, vaan alue voidaan suoraan liittää viemäriverkostoon.

3. Yleiskaavan tavoitteiden mukaan rakennuspaikat pyritään sijoittamaan siten, että maisemaan ja luonnonoloihin liittyvät arvot ja erityispiirteet sekä rantojen rakennettavuus otetaan huomioon. Rantojen säästämiseksi pyritään löytämään yhteisranta-alueita ratkaisuja. Rakennuspaikat pyritään sijoittamaan siten, että ne eivät johda ympäristön haitalliseen muokkaamiseen, kuten ranta-alueiden pengerryksiin ja ruoppaamisiin. Asemakaavassa Keihässalmen rantojen käsittely tulee merkittävästi muokkaamaan koko alueen rantaviivaa, jolloin maisemaan ja luonnonoloihin liittyvät arvot ja erityispiirteet tuhoutuvat. Yleiskaavan mukaan tulisi suosia vapaaksi jätettäviä rantoja, joita ovat mm. perinteiset uimarannat, venevalkamat, rantautumispaikat ja suojasatamat. Lisäksi tällaisia alueita ovat alavat rannat ja rannat, joiden edustalla on laaja vesikasvillisuusvyöhyke, jollaiseksi alueeksi Keihässalmi luokiteltaneen.

Osayleiskaavassa Keihässalmen alueella on PT-merkintä, joka tarkoittaa yritystoiminnan aluetta. Kaavaselostuksen mukaan alueelle voidaan rakentaa ympäristöä häiritsemättömiä työtiloja ja asuntoja. Mahdolliset uudet asutuksen yhteyteen hakeutuvat palvelut ja työpaikat voivat sijoittua esim. A- ja AT-alueille, jossa kaava sallii myös palvelut sekä ympäristöä häiritsemättömät työtilat. Yleiskaavassa Keihässalmessa ei ole AT-merkintää.

Asemakaavan ja kaavaseostuksen mukaan alueelle tulee myös loma-asuntoja (AT1-AT4). Näillä alueilla sallitun kerrosalan lisäksi alueelle saa rakentaa ympäristöä häiritsemättömiä työ- ja toimitiloja enintään 30% sallitusta kerrosalasta. Yleiskaavassa on tarkasti määritelty loma-asuntojen rakennusoikeudet suhteessa rakennuspaikan pinta-alaan. Jätetään hallinto-oikeuden arvioitavaksi, onko Keihässalmen asemakaavassa noudatettu yleiskaavan ohjausta loma-asuntojen ja asuinpientalojen ja rivitalojen rakentamisen suhteen.

Vastine:

Keihässalmen asemakaavassa rakennuspaikat on pyritty sijoittamaan niin, että maisemaan ja luonnonoloihin liittyvät arvot ja erityispiirteet sekä rantojen rakennettavuus otetaan huomioon. Rantojen säästämiseksi rantaviivasta vain (yht. n. 770 m) n.30 % on yksityistontteja, n. 16 % on osittain julkista (esim. ravintoloiden piha-alueet) ja 55 % julkista virkistyskäytössä olevaa aluetta. Kaava-alueella on suojeltu kaikki luontoselvityksessä arvokkaiksi todetut lehdot, sekä rantaniittyalueet. Asemakaavamääräykset sisältävät myös erityismääräyksiä, joilla varmistetaan, että alueen puusto säilytetään rakennusten ja ajoväylien ulkopuolella.

Keihässalmen AT-kaavamerkintä ei ole ristiriidassa Pyhtään saariston ja rannikon osayleiskaavan PT-merkinnän kanssa. Osayleiskaavamerkintä PT mahdollistaa asuntojen sekä työtilojen osoittamisen alueelle. Osayleiskaavassa ei ole määritetty työtilojen ja asuntojen rakennusoikeutta tai niiden välistä suhdetta. Asemakaavalla tuetaan ja täsmennetään osayleiskaavan tavoitteiden ja ratkaisujen toteutumista.

On syytä todeta, että kaavamerkintä on Pyhtään strategisen yleiskaavan mukainen, vaikka tällä kaavalla ei ole oikeusvaikutuksia. Kaava kuvastaa Pyhtään kunnan tahtoa alueen kehittämiseksi.

4. Pyhtään Keihässalmen vedenalaiskartoitus tehtiin 13.8.2021, viitataan raporttiin. Hankealueella ei tehty kuitenkaan uhanalaisten lajien, kuten meriuposkuoriaisen tai rantanuoliaisen kartoituksia. Raportissa ei riittävästi perusteltu, miksi meriuposkuoriaisten ja rantanuoliaisen kartoituksia ei tehty.

Vastine:

Vedenalaiskartoituksen ajankohta ei mahdollistanut ko. lajien kartoitusta. Tästä syystä kaavaan on laitettu seuraava määräys, joka varmistaa, etteivät uhanalaiset lajit ole vaarassa: Vesistöjen pohjaa muuttavien hankkeiden alueella tulee tehdä riittävät vedenalaista luontoa koskevat selvitykset. Mikäli selvitykset osoittavat, että joillain osa-alueilla on uhanalaisia lajeja, tulee ne jättää vesistöjen pohjaa muuttavien toimenpiteiden ulkopuolelle.

5. Pyhtään Keihässalmen alueen luontoselvitykset tehtiin v.2020-2021, viitataan raporttiin. Asemakaavan merkittävä rakentamistiheys aiheuttaa todennäköisesti sen, että uhanalaisten liito-oravien ja lepakoiden kanta tulee alueelta häviämään. Luontoselvityksessä ei tarkasteltu uhanalaisen viitasammakon esiintyvyyttä alueella.

Vastine:

Alueen luonto- selvityksen tärkeimmät kohteet, liito-orava-alueet jätetään rakentamisen ulkopuolelle ja merkitään luo-alueiksi. Asemakaavamääräyksiin on lisätty erityismääräyksiä, joilla varmistetaan, että alueen puusto säilyy rakennusten ja ajoväylien ulkopuolella. Näin varmistetaan lepakoiden ja mahdollisten liito-oravien liikkuminen pesimäalueiden välisillä alueilla. Lepakoitten osalta on lisäksi määräys, joka koskee ajoväylien valaisua kesäaikana. Merenrantaniityt ja arvokkaat lehdot on merkitty luo-alueiksi. Luontoselvityksen perusteella alueella ei ole todettu muita erityisiä maankäyttöä rajoittavia luontoarvoja eikä erityissuojelua vaativia arvokkaita luontokohteita. Ympäristön laatua koskevien tavoitteiden osalta kaavaratkaisua voidaan pitää kaavan tavoitteiden mukaisena sekä maankäyttö- ja rakennuslain ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisena.

6. Pyhtään kunnan osoittama valitusosoitus koskien Keihässalmen asemakaavapäätöstä on puutteellinen ja laiton. Päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava, sekä valitusaika ja mistä se lasketaan (mm. hallintolaki § 47). Pyhtään kunnan valitusosoiteuksessa ei ole mainintaa mille viranomaiselle valitus tulee osoittaa eikä myöskään päivämäärää, josta valitusaika alkaa. Valitusosoituksen puutteellisuus havaittiin siinä vaiheessa, kun tämä valitus oli tarkoitus laittaa eteenpäin. Ei ollut enää aikaa selvittää Pyhtään kunnalta valitusoikeutta. Päädettiin ratkaisuun, että valitus osoitetaan Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, jossa Pyhtään kaavoitusvalitukset yleensä käsitellään. Mikäli osoite on väärä, pyydetään Itä-Suomen hallinto-oikeuden siirtämään tämä valitus oikeaan osoitteeseen.

Kyseessä on vakava juridinen virhe ja kuntalaisten oikeusturvan vaarantaminen kaavavalituksessa.

Edellä mainittuihin seikkoihin viitaten Pyhtään kunnanvaltuuston tekemä päätös hyväksyä Keihässalmen asemakaava pitää kumota laittomana.

Vastine:

Kunnanvaltuuston pöytäkirjaan 13.12.2021 on liitetty valitusosoitus, jossa on kerrottu pöytäkirjan julkaisupäivä sekä esimerkiksi § 58:a koskeva muutoksenhakuohjeistus, jossa on mainittu oikea valitusviranomainen. Tämä muutoksenhakuohje on ollut nähtävillä pöytäkirjan yhteydessä kunnanvirastolla sekä julkaistu pöytäkirjan koontiversioon kunnan www-sivuilla. Myös asiassa lähetettyihin pöytäkirjanotteisiin on liitetty oikea muutoksenhakuohje.

Kunnan käytössä olevan asianhallintajärjestelmän ominaisuudesta ja siihen kytkeytyvästä virheestä johtuen varsinaista asiaa verkkojulkaisusta tarkasteltaessa on kuitenkin ollut mahdollista klikata linkitettyä erillistä muutoksenhakuohjepohjaa, joka on ollut valitusviranomaisen ja julkaisupäivän osalta tyhjä. Muutoksenhakuohje on myös tältä osin päivitetty välittömästi, kun virhe havaittiin.

Kunta toteaa, että vaikka valitusosoituksessa on asiaa koskien ollut osittainen virhe, vaikuttaa kyseinen virheellisyys ainoastaan valituksen käsittelyn edellytyksiin. Siis esimerkiksi valituksen ohjaamiseen oikealle valitusviranomaiselle ja mahdollisesti valitusajan keston. Asialla ei siis, kun tilanne on korjattu heti virheen havaitsemisen jälkeen, ole vaikutusta itse päätöksen lainmukaisuuteen.

Pyhtään kunta
Kunnanhallitus