

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

pvm	VALITUS, rantayleiskaavan muutos	VASTINEET, kaavanlaatija Juha Poutanen DI, YKS 361, 27.4.2023
2.3.2023	<p>Kaija Ranta</p> <p>VALITUS KUHMOISTEN KUNNANVALTUUSTON PÄÄTÖKSESTÄ 30.1.2023, § 8, Kaavan hyväksyminen / Päijänteen rantayleiskaavan muutos Palvaniemen, Aningaistensaaren ja Pikku-Tupasalon alueilla</p> <p>VAATIMUKSET</p> <p>Vaadin kunnanvaltuuston yllä mainitun päätöksen kumoamista. Lisäksi vaadin oikeudenkäyntikulujeni korvaamista.</p> <p>PERUSTELUT</p> <p>1. Lähtökohdat</p> <p>Kuhmoisten kunnanvaltuusto on päätöksellään hyväksynyt Päijänteen rantayleiskaavan muutoksen Palvaniemen, Aningaistensaaren ja Pikku-Tupasalon alueilla. Kaavalla on siirretty rakennuspaikkoja Aningaistensaaresta ja Pikku-Tupasalosta manteele Palvaniemen alueelle.</p> <p>Päätös on jäljempänä osoitetulla tavalla maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) vastainen.</p> <p>2. Selvitysten riittämättömyys ja kaavan sisältövaatimukset</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1–2 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.</p>	

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.</p> <p>Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävää 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. Muutoksenhaun kohteena oleva kaava ei täytä edellä mainittuja lainsäädännön edellyttämiä selvitysvaatimuksia.</p> <p>Mikäli hallinto-oikeus katsoo, että selvitykset ovat riittäviä, on kaava kuitenkin rantayleiskaavoituksen sisältövaatimusten vastainen.</p> <p>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:</p> <p>1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;</p>	<p>Kaava on laadittu maankäyttö ja rakennuslain (jäljempänä MRL) säännösten mukaisesti ja kaavassa on arvioitu kaavan vaikutukset MRL:n säännösten mukaisella tavalla seuraavissa kappaleissa tarkemmin esitettyjen perustelujen mukaan.</p> <p>Kaavaselostuksen kohdassa 5.4 on selvitetty kaavan vaikutukset mm. maakuntakaavaan, yleiskaavan yleisiin sisältövaatimuksiin, voimassaolevaan rantayleiskaavaan, rakennettuun ympäristöön, kulttuuriympäristöön, luonto- ja luonnonympäristöön sekä yhdyskuntataloudellisiin vaikutuksiin. Kaava täyttää siten MRL:n mukaiset selvitysvaatimukset</p> <p>Todetaan lisäksi , että Pirkanmaan ELY keskus ei ole antanut kaavaehdotuksesta virallista lausuntoa, jonka voidaan katsoa kuvaavan valvovan viranomaisen kantaa kaavan laillisuuden suhteen.</p> <p>Rantayleiskaavan maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön, Palvaniemen ympäristössä on jo olemassa olevaa muuta loma-asutusta eikä kaava-alueen ympäristössä ole mitään uutta loma-asutusta häiritsevää erilaista maankäyttöä, Kaavassa on erityiset määräykset maisematekijöiden huomioimiseksi ja kaava-alueen rakennuspaikkojen ympärille jää metsätalousaluetta suoja-alueeksi, saarista siirrettyjen rakennuspaikkojen alueet jäävät metsätalousalueina vapaa-alueiksi metsätalousmerkinnällä ja ovat jokamiehen oikeudella käytettävissä rantautumiseen ja muuhun oleskeluun. Koko kaava-alueella mukaan lukien saaret, jää enemmän ns. vapaata ranta-aluetta kuin ennen kaavaa ja kaavamutosta. Palvaniemen kaava-alueelle tulee jo valmis yksityistie, jolle kaava-alueen tilalla on tieoikeus. Palvaniemeen tulee myös maakaapeloitu sähköverkko.</p>
--	--	---

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä</p> <p>3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.</p>	<p>Kaava-alueen osalta on laadittu luontoselvitys, alueella ei ole erityisiä luontoarvoja, kaavan maisema-arvot on huomioitu tarkoilla kaavamääräyksillä, Kaavoituksen perusteella jää sekä mantereelle että saariin , huomioituna myös Pikkutupasaloon voimaan jäävän vanhan kaavan mukaisen MU-alueen ranta-alueet , vapaita ranta-alueita yhteensä noin 1.25 kilometriä. Kaavassa on vesihuollon osalta normaallit vesihuoltomääräykset, kaava-alue sijoittuu Päijänteen suurvesistön äärelle, jossa on muutenkin aiempaa loma-asutusta runsaasti.</p> <p>Palvaniemen kaava-osa-alueen rakennuspaikkojen ympärille jää metsätalousaluetta suoja-alueeksi, saarista siirrettyjen rakennuspaikkojen alueet jäävät metsätalousalueina vapaa-alueiksi metsätalouksmerkinnällä ja ovat jokamiehen oikeudella käytettävissä rantautumiseen ja muuhun oleskeluun. Kaavoituksen jälkeen, mukaan lukien Pikku-tupasalon nykyiseen kaavaan voimaan jäävät vapaat MU-ranta-alueet , jää vapaita ranta-alueita yhteensä noin 1.25 km. Pikku-tupasaloon jää kaavamuutoksen jälkeen yhtenäistä vapaata ranta-aluetta noin 1.1 km, jota voidaan käyttää jatkossa esim. veneretkilyn tukikohtana, saareen on varattu vanhassa kaavassa suojainen LV-alue venevalkama-alueeksi. Kaava-alueajauksilla rakentamiseen (RA) käytetään kaavassa ja kaavamuutoksessa rantaviivaa noin 310 m (41 %) ja vapaa ranta-alueita (M ja MU) jää yhteensä noin 440 m (59 %).</p>
--	---	---

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>Kaavamuuotos on ennen kaikkea vastoin maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta.</p> <p>Päijänteen rantayleiskaavassa maanomistajien yhdenvertainen kohtelu on toteutettu emätilaperiaatteen avulla. Nyt hyväksytyssä kaavamuuotuksessa emätilaperiaatteesta poiketaan olennaisella tavalla, sillä mantereella sijaitsevalle Palvaniemen alueelle ei emätilamituoksen perusteella kuulu rakennusoikeutta. Alkuperäinen Hallan emätila oli käyttänyt rakennusoikeutensa jo ennen alkuperäisen Päijänteen rantayleiskaavan hyväksymistä, mutta siinä tilalle osoitettiin kuitenkin rantarakennuspaikka. Nyt kaavamuuotuksessa osoitetut rakennuspaikat ylittävät mitoituksen monikertaisesti.</p> <p>Kaavamuuotuksen voimaanjääminen tarkoittaisi sitä, että hankkimalla rakennusoikeudellista maata saarista ja rakennusoikeudetonta maata mantereelta pitäisi vastaavasti hyväksyä kaikki yleiskaavan muutosesitykset saman periaatteen mukaisesti. Tällöin yleiskaavan laatimisen yhteydessä noudatetut laskentaperiaatteet rakennusoikeuksien määrästä vesittyisivät kokonaan. Jokainen kaavaprosessi on itsenäinen, mutta arvioitaessa nyt hyväksytyyn kaavan vaikutusta on huomioitava, että maanomistajien yhdenvertaista kohtelua tulee arvioida nimenomaan suhteessa tulevaisuuteen.</p>	<p>Rantojen maankäytön suunnittelu (YM 2005) ohjekirjan (s. 94) ja vakiintuneen suunnittelukäytännön mukaan, saman maanomistajan eri tilat muodostavat ns. maanomistusyksikön ja saman maanomistajan eri tiloja voidaan käsitellä yhtenä yksikkönä, joiden alueilla rakennusoikeuksia voidaan siirtää tilalta toiselle, kuten tässäkin kaavassa ja kaavamuuotuksessa on menetelty. On huomioitava, että tässä tapauksessa kaavan maanomistajan tilojen yhteistä (rantayleiskaavan) mitoitusta ei ylitetä miltään osin.</p> <p>Hallan emätilan mitoituksesta voidaan todeta, että Hallan emätilan mitoitusta on kaavassa käytetty vain rantayleiskaavassa jo olevan yhden rakennuspaikan verran, muut kaavassa olevat rakennuspaikat perustuvat muiden kaavassa mukana olevien saman maanomistusyksikön tilojen jo olemassaoleviin mitoituksiin, joita on vain siirretty maanomistusyksikön sisällä tilalta toiselle.</p> <p>Kappaleen osalta viitataan edelliseen vastineeseen ja todetaan lisäksi, että yleiskaavojen laskentaperiaatteet eivät muutu rakennuspaikkojen määrän suhteen eri tilojen osalta vaikka rakennusoikeuksia siirretään saman maanomistajan maanomistusyksikön (käsittää eri rekisteritiloja) sisällä. Maanomistajan yhdenvertaista kohtelua ei loukata , koska rantayleiskaavan kokonaismitoitusta kaava-alueen rekisteritilojen osalta ei ylitetä.</p>
--	--	---

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>Nyt hyväksytty kaavamuutos muodostaa ääritapauksen, sillä rekisteritilojen etäisyys on linnuntietä noin 12 kilometriä ja mantereen puoleinen kaavamuutosalue on aikaisemmissa yleiskaava-prosesseissa nimenomaisesti jätetty tiheään rakentamisvyöhykkeen ulkopuolelle turvaamaan vapaan rannan osuuden säilymistä myös mantereella. Tällä on väistämätön vaikutus tulevaan päätöksentekoon. Tämä vaikutus on kaava-asiakirjojen perusteella riittämättömästi selvitetty.</p> <p>Mikäli nyt hyväksytty muutos jäisi voimaan, voisi kiinteistönomistaja myydä Aningaistensaaren ja Pikku-Tupasalon alueet ja uusi kiinteistönomistaja voisi vaatia rakennuspaikkoja lisättäväksi kyseessä oleviin saariin. Päijänteen rantayleiskaavan alkuperäisten mitoitusperiaatteiden vuoksi uudella omistajalla olisi oikeus saada nuo paikat ja tällöin rasitus koko järven alueella kasvaisi. Uusi kiinteistönomistaja voisi edelleen hankkia rakennusoikeudettomia alueita mantereen puolelta ja siirtää kaavamuutoksin saamansa saarirakennuspaikat uudestaan mantereelle. Saarista muodostuisi rakennuspaikkojen kierrätysapparaatteja. Tämän vuoksi on välttämätöntä pitäytyä emättilaperiaatteen mukaisissa emättilakohtaisissa mitoitusmäärissä niin saarissa kuin mantereellakin.</p> <p>Nyt hyväksytty kaavamuutos asettaa maanomistajat eriarvoiseen asemaan. Mantereella rannan liiallisen sulkeutumisen vuoksi jatkossa ei vastaavissa tilanteissa rakennuspaikkoja voida siirtää.</p>	<p>Vertailun vuoksi todetaan, että Kangasalan kunnassa on hyväksytty v. 2021 ranta-asemakaava, jossa rakennuspaikan siirto tapahtui saman maanomistajan eri tilojen osalta saaresta mantereelle, välimatkaa tilojen välillä on noin 15 km ja tilat eivät edes sijoittuneet saman vesistön äärelle (Vesijärvi ja Längelmävesi). Alueilla on rantayleiskaava, mutta siirron yhteydessä ei tehty rantayleiskaavaan muutoksia.</p> <p>Kaava-asiakirjoissa on esitetty vapaan rantaviivan lisäys kaavaratkaisujen perusteella ja mm. Pikkutupalosessa yhtenäisen vapaan ranta-alueen lisääntyminen kaavamuutoksen seurauksena yhteensä noin 1.1 kilometriin, kun saaresta on siirretty kaksi eri puolilla saarta ollutta RA-tonttia mantereelle, rakennuspaikat katkaisivat voimassaolevassa kaavassa vapaan yhtenäisen rannan muodostumisen molemmin puolin saarta.</p> <p>Perustelu, että mahdollinen uusi omistaja Aningaistensaarella ja Pikkutupalosessa voisi vaatia rakennuspaikkoja saariin kaava-alueen tiloille, josta rakennusoikeudet on kaavalla siirretty mantereelle, on täysin virheellinen, saariin ei jää kaavamuutoksen jälkeen kaava-alueen tiloille enää yhtään rakennusoikeutta ja saaritontit on osoitettu kaavamuutoksessa M ja MU-alueina. Muu kohdan spekulointi rakennuspaikkojen kierrättämisestä on myös kokonaan virheellistä eikä ole mitenkään edes mahdollista.</p> <p>Maanomistajia ei aseteta eriarvoiseen asemaan, kun yleiskaavan mukaista enimmäisrakennusoikeutta saman maanomistusyksikön alueilla ei ylitetä kuten tässä kaavassa on menetelty. Eli kaavassa on siirretty vain saman maanomistusyksikön alueella olevassa olevia rantayleiskaavan mukaisia rakennuspaikkoja. Menettely voidaan toteuttaa ranta-asemakaavalla kuten Rantojen maankäytön oppaassa (YM v.2005 s. 49) on mainittu , lainaus ” ranta-asemakaavaa voidaan käyttää myös rantayleiskaavaratkaisun tarkistamiseen esim.</p>
--	---	--

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>Siirtojen mahdollisuus tulee arvioida koko Päijänteen rantayleiskaavan päivitysprosessissa, jotta voidaan varmistua siitä, että kaikkia saarikiinteistöjen omistajia kohdellaan samalla tavoin.</p> <p>Rakentamisen mitoitustilaa ja rakentamistehokkuutta saattaa tällöin olla mahdollista muuttaa, mutta tämä tulee arvioida kaavakokonaisuuden näkökulmasta. Tällöinkin tarvitaan laajempaa kiinteistöistä tarkastelua, joka toteutuu parhaiten emätilaperiaatteen kautta.</p> <p>Nyt hyväksytty yleiskaavamuutos on pisteittäinen muutos, joka rajoittuu yhden maanomistajan omistamille alueille. Kaava-asiakirjoihin ei sisälly sellaista maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettua selvitystä, jonka perusteella maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä asetettujen kaavan sisältövaatimusten ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteuttamista voitaisiin arvioida asianmukaisesti koko sillä alueella, jolla kaavalla voitaisiin arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Vaikutusten arviointi on muutenkin puutteellista, sillä vaikutuksia esimerkiksi virkistysarvoihin ja rannan hyödyntämismahdollisuuksien vähenemiseen ei ole asianmukaisella tavalla selvitetty. Suurelle osalle kyläläisistä ja kuntalaisista on erityistä merkitystä riittävän vapaan rannan osuuden säilymisessä manteealla ja nimenomaan Ruolahden kyläalueen välittömässä läheisyydessä.</p> <p>Rakennusoikeuksien siirtämisen edellytykset tulee selvittää ja ratkaista laajempaa aluekokonaisuutta ja useiden maanomistajien alueita koskevan ranta-alueiden kaavoituksen yhteydessä, pisteittäinen ranta-asemakaavan jatkeeksi luokiteltava rantayleiskaavan muutosprosessi ei ole tällainen. Rantayleiskaavan muutoksesta puuttuu kaikki se olennainen selvitysaineisto, joka erottaa rantayleiskaavan ranta-asemakaavasta.</p>	<p>rakennuspaikkojen sijoituksen osalta”, lainaus kiinni, tämä kaavan osalta muutettu myös rantayleiskaavaa.</p> <p>Kaavan osalta ei ole muutettu rantayleiskaavan mitoitusta, rakennuspaikkoja on vain siirretty saman maanomistusyksikön alueella. Viitataan edelliseen kohtaan, jossa on todettu mahdollisuus käyttää ranta-asemakaavaa rantayleiskaavan tarkistamiseen.</p> <p>Kaavan MRL 73 § mukaiset sisältövaatimukset täyttyvät kuten aiemmissa vastinekohdissa on selvitetty, kaava sijoittuu Päijänteen suurvesistön alueelle, jolloin kaavan vaikutukset muihin maanomistajiin jäävät vähäisiksi, kaava-asiakirjoissa on selvitetty mm. kaava-alueelle johtavan yksityistien osalta menettelyjä kun kaavaa aloitetaan toteuttamaan (yksityistielain menettelyt), Ruolahden kylän rantayleiskaavassa on osoitettu kaavakartalla vapaita ranta-alueita noin 340 m (M ja LV-1 alueet) ja lisäksi Päijänteen rantayleiskaavassa on osoitettu heti kyläkeskuksen eteläpuolelle mm. uimaranta-alue (VV) ja muuta vapaata jokamiehenoikeudella käytettävissä olevaa M-alueen rantaviivaa yhteensä noin 220 m.</p>
--	---	---

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>Muiden kuntien käytännöllä tai yleisellä suunnittelukäytännöllä ei ole sitovaa merkitystä arvioitaessa yksittäisen kaavamuutoshankkeen lainmukaisuutta maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta.</p> <p>Vaikka kyseessä on loma-asuntojen rakennuspaikkoja koskeva kaava, on huomattava, että tosiasiallisesti kaava mahdollistaa vakituisten rakennuspaikkojen muodostumisen, koska Kuhmoisten kunta hyväksyy myöhemmin poikkeamismenettelyssä kaikki käyttötarkoituksen muutoshakemukset.</p> <p>Kyseisessä kaavamuutoksessa ei toteudu MRL 73 § 1 momentin 3 kohdan vaatimus riittävän yhtenäisestä rakentamattomasta alueesta. Edellä mainituin tavoin kaavamuutoksen vuoksi ranta sulkeutuu mantereella tavalla, joka on MRL 73.1,3 §:n vastainen. Rannan sulkeutumisesta tulisi esittää selvitystä laajemmalla kuin kyseisen rantayleiskaavamuutoksen alueelta.</p> <p>3. Päätöksentekomenettelyn virheet</p> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain 76 §:n mukaan, jos rantoja käsittelevä yleiskaava laaditaan pääasiallisesti loma-asutuksen järjestämiseksi, voidaan enintään puolet yleiskaavan laatimiskustannuksista periä maanomistajilta heidän kaavasta saamansa hyödyn suhteessa. Kunta hyväksyy kaava-aluekohtaisesti perittävän maksun periaatteet ja maksun perimistavan ja -ajan.</p>	<p>Viitataan jo aiemmin esitettyyn Ympäristöministeriön ohjeessa mainittuun, että ranta-asemakaavalla voidaan tarkentaa rantayleiskaavaa esim. rakennuspaikkojen sijoituksen osalta. Muiden kuntien käytäntöjen osalta viitataan samaan MRL lakiin koko maassa ja sen mukaisiin menettelyihin. Kuhmoisten kunnassa on tehty lukuisia rantayleiskaavojen pieniä tarkistuksia, joissa rakennuspaikkoja on siirretty kaavassa toisiin paikkoihin.</p> <p>Rantayleiskaavan muutoksessa on osoitettu lomarakennuspaikkoja (RA) ja kaavaa toteutetaan kaavamerkinnän mukaisena. Kaikkiin muihinkin ranta-alueen kaavoihin kaikissa kunnissa pätee käyttötarkoituksen muutoksenhakumahdollisuus, jos kunnan edellyttämät vaatimukset käyttötarkoituksen muutokselle täyttyvät.</p> <p>Viitataan jo aiemmin vastinekohdissa lausuttuun vapaan rannan osuuksista sekä kaava-alueella että Ruolahden rantayleiskaavan ja Päijänteen rantayleiskaavan alueilla Ruolahden kylässä, joissa olevat vapaat ranta-alueet täyttävät kiistattomasti kylän ja kyläläisten tarpeet vapaista ranta-alueista, sisältäen mm. uimaranta-alueen.</p> <p>Kuhmoisten kunnassa samoin kuin muissakin kunnissa on vakiintunut menettely pienien yhden maanomistajan rantayleiskaavojen muutosten osalta siten, että kaavamuutoksen hakija maksaa kaavoituskustannukset suoraan valitsemalleen kaavakonsultille ja kunta suorittaa muuten lainmukaiset kaavojen hallinnolliset käsittelyt. Valituksessa todettu menettely koskee lähinnä koko kunnan tai muuten suuria alueita koskevia yleiskaavojen uudislaadintatöitä, joissa muutosaloitteen ja kaavoituspäätöksen tekijänä on ollut kunta.</p>
--	---	---

VALITUSVASTINEET , PALVANIEMEN YM. ALUEIDEN RANTAYLEISKAAVAN MUUTOS

	<p>Kuhmoisten kunta on menetellyt virheellisesti, että kaavan laatimisesta aiheutuneet kustannukset on peritty kokonaisuudessaan maanomistajilta ja tämä on ollut valtuutettujen tiedossa päätöstä hyväksyttäessä. Tämä käy ilmi esimerkiksi Kuhmoisten kunnan kaavoitustaksasta, jonka mukaan rantayleiskaavojen maksut ovat samansuuruisia ranta-asemakaavamaksujen kanssa. Mikäli valtuustolla olisi ollut käytössään oikea tieto kaavasta kunnalle aiheutuvista kustannuksista, olisi tällä saattanut olla ratkaiseva merkitys arvioitaessa kaavaprosessin käynnistämistä ja kaavan hyväksymistä. Käytäntö antaa myös virheellisen kuvan siitä, mikä on rantayleiskaavan funktion ero suhteessa ranta-asemakaavaan. Jo tämän vuoksikin kaavapäätös tulee kumota.</p>	<p>Yhteenvedona todetaan, että rantayleiskaavan muutos on tehty MRL:n säännösten mukaisesti ja että valtuustolla on ollut kaikki asiaan vaikuttavat tiedot käytettävissään hyväksymispäätöstä tehtäessä. Valitus tulee hylätä kaikilta osin perusteettomana.</p>
--	--	--