

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Raatihuoneenkatu 1
13100 Hämeenlinna
hameenlinna.hao@oikeus.fi

Lausuntopyyntönnö 24.4.2019 dnro 00865/19/4103

Lausunto Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle koskien valitusta elinvoimalautakunnan päätöksestä 13.3.2019 § 23 / Asemakaava ja asemakaavan muutos 683 Kalliopohja, 26. Pirttiniemi

Lausunnon antaja Heinolan elinvoimalautakunta

Prosessiosoite Heinolan elinvoimalautakunta
Rauhankatu 3
18100 Heinola
kirjaamo(a)heinola.fi

Valittaja Itä-Hämeen luonnonsuojeluyhdistys ry

Prosessiosoite Matti Seppä, puheenjohtaja
Savontie 13 A 1
18100 Heinola

Selostus asiasta Heinolan elinvoimalautakunta hyväksyi päätöksellään 13.3.2019 § 23 asemakaavan ja asemakaavan muutoksen 683/AKM Kalliopohja.

Itä-Hämeen luonnonsuojeluyhdistys ry on jättänyt päätöksestä valituksen. Valituksessa vaaditaan elinvoimalautakunnan päätöksen kumoamista seuraavin perustein: Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja elinvoimalautakunta on ylittänyt hallintosäännön mukaisen toimivaltansa. Päätös on maankäyttö- ja rakennuslain vastainen. Lisäksi kaupunkia vaaditaan maksamaan valittajien oikeudenkäyntikulut yhteensä 1500 eurolla viivästyskorkoineen. Vaatimusta perustellaan poikkeuksellisen suurella selvittelytyöllä asiaan liittyvien liitteiden hankinnassa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa elinvoimalautakuntaa antamaan valituksen johdosta lausunnon 31.05.2019 mennessä.

Lausunto

Heinolan kaupunki katsoo, että Kalliopohjan asemakaavan muutos on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain sekä muiden kaavoitustoimintaa ohjaavien säädösten mukaisesti. Kaupunki on kaavoitusprosessissa toiminut säädösten, omien toimivaltasäännöstensä sekä kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Päätöksen valmistelut eivät ole myöskään olleet puutteelliset.

Kaupunki katsoo, että valitus tulisi hylätä. Kaupunki kiistää myös vaatimuksen valittajan oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Perusteet valituksen hylkäämiselle

Kaupunki uudistaa kaikki kaavan hyväksymispäätöstä pohjustaneet kaavaratkaisun ja kaavoitusmenettelyn perustelut, jotka on kirjattu kaavan selostukseen liitteineen ja päätöskäsittelyiden valmisteluteksteihin. Valituksessa esitettyihin pääväitteisiin on pääosin jo vastattu aiemmissa vastineissa, sikäli kun ne ovat asiallisesti liittyneet kaavatyöhön.

Lisäksi kaupunki toteaa valituksessa esitettyihin seikkoihin seuraavan, valituksessa esitetyn järjestyksen mukaisesti:

Valituksen kohta "Päätös perustuu puutteelliseen valmisteluun":

Kaavan hyväksymiskäsittelyssä elinvoimalautakunnan esityslistan liitteet ovat olleet: kaavakartta, kaavaselostus ja kaavaselostuksen liitteet (osallistumis- ja arviointisuunnitelma, tilastolomake, luontoselvitys, kulttuuriympäristöinventointi, selvitys kiinteistökohtaisesta maankäytön muutoksesta, lepakkoselvitys ja ehdotusvaiheen vastineet). Kaikki kaava-asiakirjat ovat olleet elinvoimalautakunnan esityslistan liitteinä päättäjien käytettävissä, kun asemakaavan hyväksymisestä on päätetty. Kulttuuriympäristöinventointia ei ole julkaistu www-sivuilla, koska se sisältää yksityisiä tietoja ja valokuvia kiinteistöistä.

Elinvoimalautakunnan pöytäkirjan liitteenä ei ole ollut kaavakarttaa, koska sähköisen arkistoinnin vuoksi kaavamateriaalia ei nykykäytännön mukaisesti ole liitetty pöytäkirjaan.

Kaavakartta ja kaavan selostus liitteineen on lähetetty pyynnöstä Itä-Hämeen luonnonsuojeluyhdistykselle.

Pöytäkirjassa on otsikkona asemakaava- ja asemakaavan muutos, koska kaava-alue sijoittuu rantaan ja kaavatyön aikana suoritettu pohjakartan tarkistus on aiheuttanut rantaviivaan muutoksia. Tästä syystä joissain kohti on tullut asemakaava-alueeseen mukaan vähäisiä alueita, joilla ei ole aiemmin ollut asemakaavaa. Kyseessä on kuitenkin asiasisällöltään kokonaisuudessaan asemakaavan muutos.

Itä-Hämeen luonnonsuojeluyhdistys ry on jättänyt kaavan valmisteluvaiheessa kaavaluonnoksesta mielipiteen ja kaavan ehdotusvaiheessa muistutuksen. Yhdistykselle ei ole erikseen tiedotettu kaavan hyväksymispäätöksestä, koska yhdistys ei ole sitä muistutuksessaan pyytänyt (MRA 94 §).

Valituksen kohta "Onko kysymyksessä merkittävä asemakaava ja asemakaavan muutos":

Heinolan kaupungin hallintosäännön mukainen delegointi asemakaavan ja ranta-asemakaavan hyväksymisestä on seuraava: 23.2 § Elinvoimalautakunnan tehtävät ja toimivalta Lautakunta päättää "1. Muun kuin vaikutukseltaan merkittävän (MRL 52 §) asemakaavan ja ranta-asemakaavan hyväksymisestä." Kyseinen tapa ilmaista delegointi on lain mukainen ja tavanomainen ilmaus kaupunkien hallintosäännöissä.

On totta, että valtuusto ei ole delegointipäätöksessään määritellyt kaavamuutoksia, mitkä eivät olisi vaikutuksiltaan merkityksellisiä. Kattavasti tämä ei etukäteen olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista, vaan kyse on kokonaisharkinnasta. Kaavamuutosten yhteydessä on siis arvioitava kaavamuutoksen vaikutusten merkittävyys tapauskohtaisesti maankäyttö- ja rakennuslakia tulkiten. Olennaista on myös tulkita kaavamuutoksen merkittävyyttä nimenomaan suhteessa alueella vallitsevaan fyysiseen todellisuuteen, kuten poikkeamisluvilla vakituisiksi asuinalueiksi muutetut loma-asuntoalueet.

Asemakaavan muutoksen vaikutuksia on arvioitu kaavaselostuksessa. Vaikutusarviointia ei ole katsottu tarpeelliseksi toistaa kokousasian valmistelutekstissä. Huomioitavaa on, että vanha rakennuslaki, johon valituksessa viitataan koskien määrittelyjä

olennaisesta ja vähäisestä kaavamuutoksesta, ei ole enää voimassa. Kalliopohjan asemakaava toteuttaa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitetun ratkaisun.

Valituksessa esitetyt väitteet asemakaavan vaikutusten merkittävydestä:

1. Kyseessä ei ole kokonaan uusi 5,6 ha kokoinen asemakaava-alue, vaan asemakaavan muutos. Uutta asemakaava-aluetta on ainoastaan pohjakartan tarkistamisesta johtuvasta rantaviivan muutoksesta asemakaavaan tulevat pienet lisäalueet.
2. Kaava-alue sijoittuu oikeusvaikutteisen strategisen yleiskaavan mukaiselle olevan taaja-asutuksen alueelle. Kaava-alueen vallitseva maankäyttömuoto on asuminen: alueen kuudesta loma-asuntontista neljälle on rakennettu poikkeamisluvilla asuintalot (vuosina 1982-2017). R-tontti, joka kaavamuutoksessa muutetaan kahdeksi AO-tontiksi, on tällä hetkellä käyttämätön. Kaava-alueen nykyisille R ja RA-alueille voi siis rakentaa nykyisen kaavan salliman kahden uuden loma-asunnon ja leirikeskukseen sijaan neljä uutta asuinrakennusta. Maankäytön muutos ei ole vaikutuksiltaan merkittävää.
3. Voimassa olevan asemakaavan TY-1 korttelialueen kaavamääräys on "Ympäristöhäiriötä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten sekä asuinrakennusten korttelialue. Rakennuspaikoille tulee rakentaa asuintiloja vähintään 20 % käytetystä rakennusoikeudesta." Kaavassa määrätään, että rakennuspaikoille tulee rakentaa asuintiloja vähintään 20 % käytetystä rakennusoikeudesta. Kaava ei kuitenkaan määrää mitään teollisuustilojen toteuttamisesta, joten koko rakennusoikeus on käytettävissä asumiseen. Kaava-alueen kuudesta teollisuustontista kolmelle on rakennettu omakotitalo siten, että niille ei omakotitalon lisäksi mahdu teollisuustiloja. Asemakaavan muutoksella TY-tontit, joille määrätään rakennettavaksi asuintiloja, muutetaan AO-tonteiksi, joille sallitaan työtilojen rakentaminen. Tonttien rakennusoikeuteen tulee vain vähäisiä muutoksia. Maankäytön muutos ei ole vaikutuksiltaan merkittävää.
4. On totta, että kaavan mukaiselta käyttötarkoitukseltaan kaava-alueen kaikki tontit muuttuvat AO-alueiksi (nykyinen käyttötarkoitus RA, R ja TY). Nykyisen asemakaavan TY-alueen kaavamääräys asuinrakentamisvelvoitteineen, myönnettyt asuinrakentamisen poikkeamisluvat ja olemassa oleva rakennuskanta vaikuttavat siten, että todellisuudessa maankäyttömuoto muuttuu vain kolmen tontin osalta, joista

muodostuu yhteensä neljä uutta AO-tonttia. Näiden maankäyttöään todellisuudessa muuttuvien tonttien yhteenlaskettu rakennusoikeus on 1300 kem² (muutos +443 kem² nykyiseen rakennusoikeuteen). Kaavamuutoksen merkittävyyden arviointiin vaikuttaa myös se, että maanomistajien tasavertaisen kohtelun vaatimuksen vuoksi myös näille tonteille olisi myönnettävä poikkeamislupa asuinrakentamiseen kuten alueen muillakin tonteilla on tehty.

Rakennusoikeuden muutos (uusi rakennusoikeus) on koko kaava-alueella yhteensä +1673 kerrosneliometriä eikä +5420 kerrosneliometriä kuten valituksessa väitetään. Kun huomioidaan jo myönnettyt poikkeamisluvat, on todellinen rakennusoikeuden kasvu +1109 kem² koko kaava-alueella. 5,7 hehtaarin kokoisen kaava-alueen rakentamisen tehokkuus on kaavamuutoksen jälkeenkin vain $e=0,1$.

Kaava-alue on kiinteästi osa olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja on nk. kaupunkialueen sisällä, eikä ole erillään tai ulkopuolella siitä. Kaava-alueella on osittain katuverkosto ja vesihuolto. Kaava-alueella voidaan hyödyntää olemassa olevia palveluita. Koko kaupunkia koskevan oikeusvaikutteisen strategisen yleiskaavan mukaan alue on olemassa olevan taaja-asutuksen aluetta. Oikeusvaikutteinen yleiskaava on otettu huomioon muutettaessa asemakaavaa.

Kaava-alue on saavutettavissa kevyen liikenteen keinoin Suokannaksentietä Sammonkadun risteykseen saakka. Sammonkadulla on riittävästi tilaa kevyen liikenteen väylän toteuttamiseen. Julkisen liikenteen pysäkille on matkaa noin 1 km Sammontien ja Suokannaksentien kautta. Sammontien kevyen liikenteen väylän toteuttamisen ei ole katsottu olevan välttämätön edellytys kaavan muuttamiselle, koska asukasmäärän lisäys kaava-alueella on pieni. Sammontien kevyen liikenteen väylän tarpeellisen osan (300 metriä) toteutus suunnitellaan erikseen.

Väite, että elinvoimalautakunta voisi jatkossa muuttaa kaikki ranta-asemakaavat asemakaavoiksi on kaukaa haettu. Kalliopohjan alueella on voimassa oleva asemakaava ja yleiskaava, joka osoittaa alueelle taaja-asutusta. Kalliopohjan alueella ei ole alun perinkään ollut rantakaavaa/nyk. ranta-asemakaavaa. Kyseessä ei ole yhdyskuntarakenteesta erillään oleva ranta-asemakaava-alue.

Valituksen kohta "Elinvoimalautakunta on ylittänyt toimivaltansa myös maapoliittisen ohjelman perusteella":

Heinolan kaupungilla ei ole voimassa olevaa maapoliittista ohjelmaa. Maapoliittinen ohjelma on ollut voimassa vuodet 2007-2012.

Entisessä maapoliittisessa ohjelmassa, johon valituksessa viitataan, sanotaan, että kunta voi lakisääteisellä menettelyllä periä kaavasta merkittävää hyötyä saavilta maanomistajilta kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi ohjelmassa sanotaan, että sopimuskäytännössä on pyritty sopimaan maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sen hyödyn perusteella, jonka on arvioitu maanomistajalle kaavasta koituvan.

Maanomistajalla on säännösten mukaan velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vain silloin, kun merkittävän hyödyn kynnyksellä ylittyy. Kaava-alueen TY-tonttien arvo ei merkittävästi nouse aiemmin selvitetyn perusteella. R- ja RA-tonttien arvo ei myöskään merkittävästi nouse, koska alue on poikkeamislupamenettelyin jo avattu asuinrakentamiselle. Alueen tontit ovat jo nyt liitettävissä kunnalliseen vesihuoltoon.

Valituksessa viitataan Urheiluopistolla sijaitsevan Kotilan asemakaavan (636/AK) laadinnan yhteydessä perittävään korvaukseen uudesta rakennusoikeudesta. Tapaukset kuitenkin poikkeavat merkittävästi: Kotilan asemakaava on laadittu pääosin asemakaavoittamattomalle ja rakentamattomalle metsäalueelle. Ainoastaan Kotilantien katualue on ollut aiemmin asemakaavoitettu. Asemakaavoituksesta on näin ollen muodostunut maanomistajille merkittävää hyötyä.

Kehittämiskorvauksen käyttö alueella ei kaupungin näkemyksen mukaan ole myöskään mahdollista. Kehittämiskorvauksen määräämisen yleisenä edellytyksenä on asemakaavasta aiheutuva merkittävä hyöty maanomistajalle. Asemakaavan muutosalueilla (kuten Kalliopohja) edellytetään erityisen merkittävää hyötyä maanomistajalle, jotta jo toteutetulla asemakaava-alueella voidaan käyttää kehittämiskorvausta. Kaava-alueen maanomistajat eivät saa kaavamuutoksesta erityisen merkittävää hyötyä.

Valituksen kohta "Maankäyttö- ja rakennuslain vastaisuus"

Kaavamuutoksen katsotaan olevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista. Alue sijaitsee julkisen liikenteen

piirissä, kun linja-autoliikenteen pysäkillä on kaava-alueelta matkaa 1 km. Toimivan kevyen liikenteen verkoston toteuttamiseksi tarvitaan olemassa olevan kadun varteen toteutettavaa uutta kevyen liikenteen väylää 300 metriä.

Kaava-alueen kadut rakennetaan kunnan hyväksymän katusuunnitelman mukaan. Koska katusuunnitelmia ei ole vielä tehty eikä siten kadunrakentamiskustannuksiakaan laskettu, ei euromääräisiä toteuttamiskustannuksia ole kaavan vaikutusarvioinnissa tuotu esiin. Kaavassa on määräys, jonka mukaan kaava-alueen kadut tulee toteuttaa pienimittakaavaisina ja maaston muotoja mukailevina, jotta alueen arvot mahdollisimman hyvin säilyisivät. Tarkoituksena on ollut, että olemassa oleva hiekkatieverkosto voisi soveltuvilta osiltaan, katusuunnitelmissa osoitetuin perustein palvella katuverkkona. Uutta tieyhteyttä kaavassa osoitetaan noin 90 metriä. Taloudellisten vaikutusten ei ole katsottu siten olevan merkittäviä.

Kaavaselostuksessa on todettu, että kaavan hyväksymisen johdosta on koko kaava-alue syytä ottaa vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeksi. Koska toiminta-alue määritellään erillisellä päätösprosessilla, määrätään asemakaavalla, että alueen kaikki rakennuspaikat tulee liittää vesi- ja viemäriverkostoon, kun alueen vesihuolto rakennetaan.

Asemakaavassa on asianmukaiset lepakkoselvityksen perusteella määritellyt ja ELY-keskuksen kanssa ennen kaavan hyväksymiskäsittelyä sovitut ehdot ja rajoitukset rakentamiselle.

Asemakaavassa kielletään rantojen ruoppaus koko luontoselvityksessä todetun potentiaalisen viitasammakoiden esiintymisalueen kohdalla. Merkintä kohdistuu noin 10 metrin matkalta kaupungin omistukseen tulevan puistoalueen kohdalle ja yli 60 metrin matkalta yksityisten omistamien tonttien kohdalle.

Kaupunki katsoo, että hyväksytyt asemakaava ja asemakaavan muutos on MRL:n 1 § mukainen, MRL 5 § mukaiset tavoitteet täyttyvät ja MRL 54 § mukaiset tavoitteet on huomioitu. Asemakaava on hyväksytty MRL 52 §:n mukaisesti.

Heinolan elinvoimalautakunta



02.05.2019

198/10.02.03/2017

Heikki Mäkilä
elinvoimajohtaja

Teija Lepinsalo
pöytäkirjanpitäjä