

Lausunto maanomistajien valituksesta rantaosayleiskaavan muutokseen

Asia

Liperin kunta on 4.10.2024 vastaanottanut Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyynnön, jossa pyydetään ottamaan kantaa 16.9.2024 päivättyyn maanomistajien (xxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, jälj. valittaja) valitukseen kunnanvaltuuston 26.8.2024 (§ 39) tekemästä päätöksestä, joka koskee Pyhäselkä-Telmonselkä -rantaosayleiskaavan muutoksen hyväksymistä.

Valituksessa vaaditaan kaavapäätöksen osittaista kumoamista tai palauttamista uudelleen valmisteluun. Perusteina vedotaan muun ohella rakennusoikeuden määrään ja mitoitusperusteisiin sekä rakennuspaikkojen sijoitteluun ja saimaannorpan elinolosuhteisiin.

Kunnan lausunto valitukseen

Luonnonsuojelulain soveltamisesta

Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 39 §:ssä. Listatuissa perusteissa ei nimenomaisesti oteta kantaa eliölajien suojeluun tai luonnonsuojelulain soveltumiseen osana kaavoitusta.

Luonnonsuojelulain uudessa 76 §:ssä säädetään uhanalaisten lajien huomioon ottamisesta muussa päätöksenteossa, kuten kaavoituksessa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 76/2022 vp.) todetaan säännöksen merkityksestä ja painoarvosta seuraavaa:

*”Pelkästään lajin uhanalaisuudella ei nykylaissa ole välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan oikeusvaikutus on kytketty vasta lajin määräämiseen erityisesti suojeltavaksi lajiksi tai luonto- ja lintudirektiivien suoriin vaikutuksiin kyseisen direktiivin kattamiin lajeihin. Uhanalaisten lajien aiempaa selkeämpi huomioonottaminen viranomaisten ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa olisi omiaan selkeyttämään oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. **Huomioon ottamista koskeva ehdotus olisi luonteeltaan informatiivinen ja korostaisi uhanalaisten eliölajien asemaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Se ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä.**”*

Näin ollen kyseinen säännös osaltaan korostaa sitä, ettei edes uhanalaisilla lajeilla ole tarkoitettu olevan sellaisia itsenäisiä oikeusvaikutuksia, jotka suoraan vaikuttaisivat esimerkiksi kaavan sisältövaatimukseen. Valituksessa vedotut saimaannorpan elinolosuhteet eivät siten tule tämän säännöksen nojalla edes huomioon otettaviksi kaavoituksessa. Saimaannorpan olosuhteita ja vaikutusta kaavapäätöksentekoon tulee tarkastella jäljempänä läpikäytyjen nimenomaisten kieltoa ja suojelua tarkoittavien säännösten valossa.

Valittaja katsoo, että uusi rakennuspaikka 426-409-11-49 sijaitsee uhanalaiseksi todetun saimaannorpan elinalueella. Lisäksi valituksessa esitetään, että saimaannorpasta on tehty havaintoja muutaman kilometrin päässä rakennuspaikasta ja kaavamuutoksen kohteena olevan tilan edustalla.

Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta

Luonnonsuojelulain 78 §:ssä säädetään tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevasta heikentämis- ja hävittämiskiellosta. Saimaannorpassa on kyse uhanalaisen lajin ohella tiukkaa suojelua vaativasta lajista.

Luonnonsuojelulain esitöiden mukaan ”Komission direktiivin soveltamisesta antaman ohjeen mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikan koko vaihtelee suojeltavan lajin mukaan siten, että ekologiset vaatimukset ovat lähtökohtana kokoa arvioitaessa. Lajin koko elinympäristö ei voi olla sen lisääntymisaluetta vaan ainoastaan lajin lisääntymiselle elintärkeä osa elinympäristöstä” (HE 76/2022 vp.).

Valittajan esittämistä havainnoista ei vielä miltään osin voida päätellä, että kaavoitusmuutoksen vaikutuspiirissä oleva alue sijoittuisi saimaannorpan kannalta elintärkeälle ja säännöksessä tarkoitettua lisääntymistä tai levähdyksiä palvelevalle elinympäristölle. Edellä siteerattu perustelulausuma nimenomaisesti painottaa sitä, etteivät pelkät lajihavainnot, ilman näyttöä lisääntymis- tai levähdysalueesta, voi perustaa säännöksen soveltamiseksi vaadittua tosiseikastoa.

Esiintymispaikan suojelusta

Luonnonsuojelulain 79 §:n 2 mom. mukaan ELY-keskus voi erikseen päättää säännöksessä viitattujen lajien suojelusta. Suojelupäätöksessä on tällöin määriteltävä esiintymispaikan rajat. Esiintymispaikkaa ei saa hävittää eikä heikentää. Kielto tulee voimaan, kun päätös on annettu tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

Luonnonsuojelulain 79 §:n esitöissä (HE 76/2022 vp.) todetaan lisäksi hävittämis- ja heikentämiskiellosta, että lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista, ja kielto tulisi voimaan vasta kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. ELY-keskus voisi tehdä rajauspäätöksen omasta aloitteestaan, tai alueen omistaja voisi sitä pyytää.

Hävittämis- ja heikentämiskiello koskisi vain lajin säilymiselle tärkeitä esiintymispaikkoja, ei kaikkia paikkoja, joissa lajia esiintyy. ELY-keskuksen olisi siten harkittava ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella tarvetta rajauspäätöksen tekemiseen.

Luonnonsuojelulain 83 §:ssä mahdollistetaan ELY-keskuksen yksittäinen poikkeamista tarkoittava päätöksenteko erikseen luetelluista suojelua tarkoittavista säännöksistä, kuten edellä viitatuista 78 ja 79 §:stä. Tarkasteltavassa tilanteessa ei kuitenkaan ole osoitettu, että kyse olisi lainmukaiseen nimenomaiseen kieltoon tai suojelupäätökseen perustuvasta alueesta tai tilanteesta. ELY-keskuksen omassa valituksessa ja edeltävissä lausunnoissa ei yleensä ole vedottu saimaannorpan suojeluun.

Valittajat ovat esittäneet, että saimaannorpasta on tehty havaintoja muutaman kilometrin päässä rakennuspaikasta ja kaavamuutoksen kohteena olevan tilan edustalla.

Lain esitöissä (HE 76/2022 vp.) todetaan, että ”liikkuvia erityisesti suojeltavia lajeja voidaan toisinaan tavata varsinaisten elinalueidensa ulkopuolella ja ne voivat myös lisääntyä lyhytaikaisesti paikoilla, joilla niillä ei kuitenkaan pidemmällä aikavälillä ole säilymisen edellytyksiä, esimerkiksi yksittäinen kuollut puu muutoin epäsopivassa elinympäristössä. Rajauspäättös soveltuu ja on tarkoitettu nimenomaan sellaisten esiintymispaikkojen turvaamiseen, joilla on merkitystä lajin säilymiselle pidemmällä aikavälillä. (...) Pääperiaatteena olisi, että tällaisen alueen suojelu toteutettaisiin ensisijaisesti luonnonsuojelualueen perustamismenettelyllä eikä 2 momentissa tarkoitettuun esiintymispaikan rajojen määrittämiseen siten tarvitsisi luonnonsuojelualueilla ryhtyä kuin sellaisissa tilanteissa, joissa perustetun luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset tai -määräykset eivät olisi riittäviä lajin esiintymispaikan turvaamiseksi.”

Elinpaikkojen heikentämis- ja hävittämiskiellon osalta yksittäiset esitetyt havainnot tilan läheisyydessä eivät siten anna perustetta olettaa, että uusi rakennuspaikka laissa tai sen nojalla annetussa päätöksessä kielletyllä tavalla heikentäisi saimaannorpan elinolosuhteita. Myöskään valituksesta tai Liperin kunnan ELY-keskuksen kanssa luontoselvitystä koskeneesta viranomaiskeskustelusta ei ilmene perusteita sille, että kaavoitetulla alueella olisi saimaannorpan esiintymispaikka. Toisaalta valittaja ei ole esittänyt, että rakennuspaikka sijaitisi lajin suojelualueella.

Kuten edellä todettiin, ei luonnonsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä ole johdettavissa sellaista oikeusohjetta, joka velvoittaisi kaavoittajaa erikseen huomioimaan suojelualueiden läheisyydessä tai satunnaisten esiintymispaikkojen läheisyydessä tehtyjä uhanalaisten lajien havaintoja. Yleiskaavan MRL 39 §:n mukaisista sisältövaatimuksista ei myöskään seuraa, että kunnan tulisi luonnonsuojelulain nimenomaisia suojelumekanismeja ja kieltoja laajemmin ottaa huomioon mahdollisia eläinlajien uhanalaisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Kaikkeen edellä todettuun viitaten valituksessa ei siten ole esitetty oikeudellisia perusteita, joiden nojalla hallinto-oikeus voisi menettelyssä rikotun luonnonsuojelulakia valittajien kuvaamalla tavalla.

Maanomistajien yhdenvertaisuudesta ja emätilaperiaatteesta

Valittajat ovat esittäneet perusteluissaan, että kaavamuutoksella perustettava rakennuspaikka aiheuttaa merkittävän poikkeaman alkuperäisen kaavoituksen mitoitusterusteita. Valittaja on esittänyt, että alkuperäisessä kaavassa on käytetty Liperin rakennuspaikkojen määrään neljä rakennuspaikkaa per rantakilometri ja että muutoksen seurauksena Hautakankaan alueelle tulisi 800 metrin matkalle yhdeksän rakennuspaikkaa.

Ns. emätilaperiaate on kaavoitus- ja oikeuskäytännössä toiminut eräänlaisena mittapuuna samassa asemassa olevien maanomistajien yhdenvertaiselle kohtelulle.

Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2003:37 on todettu, että emätilaperiaatteesta ei säädetä maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja perustuslain 6 § asettavat emätilaperiaatetta tarkoittavan vaatimuksen hallintotoiminnalle. Ratkaisussa tarkasteltiin tilannetta, jossa kaavamuutosta koskeneen hakemuksen hyväksyminen olisi merkinnyt suhteutetun rakentamisen määrän nousemista 15,2 lomarakennuksesta 17,7 lomarakennukseen rantakilometriä kohti emäkiinteistön alueella. Ranta-alueiden loma-asutusta koskevalta asema- ja yleiskaavalta maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä

edellytettyyn rakentamisen mitoitukseen ja rakentamattomien ranta-alueiden varaamiseen vaikutti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, jota oli tarkasteltava ennen muuta emäkiinteistökohtaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2009:90 perusteella poikkeamiseen alkuperäisestä kiinteistön jaotuksesta ja rakennuspaikkojen määrästä eivät vaikuta maanomistajien väliset sopimukset, ja poikkeamista ratkaistaessa onkin otettava huomioon tilalle suunnitellun rakentamisen vaikutukset paitsi toisten emäkiinteistöjen, myös samasta emäkiinteistöstä muodostettujen muiden tilojen rakentamismahdollisuuksiin.

Oikeuskäytännössä mitoitusselvityksen tekemistä ja sisällyttämistä on pidetty välttämättömänä vaiheena päätöksentekoa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:2 kiinnitettiin huomiota myös siihen, että rantarakentamista koskevan muutoksen kaava-asiakirjoista ei ilmennyt mitoitustarpeen arviointia, eikä tämän takia ollut mahdollista arvioida maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumista.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisun KHO:2016:119 perusteluissaan puolestaan korostanut, että maanomistajien yhdenvertaisuuden toteuttaminen ja poikkeava kohtelu on sidoksissa maankäyttöön perusteisiin ja että arvioinnissa huomioitava yhdenvertaisuusperiaate voi vaikuttaa sekä eri emätilojen että lohkotilojen välisissä suhteissa. Omistajien yhdenvertaisuuden toteuttaminen kaavoituksessa on tapauskohtaista ja toteutustapa riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta. Edellytyksenä on kuitenkin, ettei alueiden omistajia aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen ole maankäyttöön perusteita. Harkinnassa tulisi huomioida toisten emätilojen ohella myös samasta emätilasta muodostettujen muiden lohkotilojen rakentamismahdollisuudet tulevassa kaavoituksessa.

Kaavoituksen toteutuksessa tulisi arvioida, parantaako muutos tietyn maanomistajan asemaa rakennusoikeuden laajentamisella suhteessa aiemman kaavan muutoksen kohteena olevan kaavan määräyksiin. Toisekseen on arvioitava, vaikuttaako muutos muiden maanomistajien mahdollisuuteen lisärakentamiseksi ja onko rakennusoikeuden laajentaminen mahdollista näiden osalta. Maanomistajien poikkeava kohtelu tulee kyetä perustelemaan maankäytöllisillä perusteilla.

Oikeuskäytännöstä ja emätilaperiaatteen sovellutuksista riippumatta oikeuskirjallisuudessa korostetaan, että MRL 39 § 4 momentissa tarkoitettu maanomistajille aiheutuvan kohtuuttoman haitan kieltö konkretisoituu kaavan vaikutuksia koskevan *kokonaisarvion* kautta. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että maanomistajalle aiheutuvaa haittaa peilataan suunnitelmaan kokonaisuudessaan, alueen aikaisempaan käyttötarkoitukseen sekä siihen, miten aluevaraukset ovat aikaisemmasta suunnitelmasta kehittyneet. Erityisesti otetaan huomioon paikallisista olosuhteista johtuvat vaatimukset. Kohtuuttomuus arvioidaan lähtien yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten kokonaisvaikutuksista maanomistajan asemaan. Huomioon otetaan paitsi maanomistajalle yleiskaavasta koitua hyöty, myös alueen sijainti, muiden kilpailevien maankäyttötarpeiden painavuus ja muiden maanomistajien kohtelu kaavoituksessa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym. 2020, s. 295-297).

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus puolestaan ilmenee lähinnä syrjinnän kieltöna sekä siten, että myös kaavapäätöksenteossa tulee noudattaa hallinnon oikeusperiaatteita. Päätöksentekoa ei voi perustaa esimerkiksi mielivaltaisiin seikkoihin. (Hallberg ym. 2020, s. 297).

Kunta toteaa, ettei emätilaperiaatteesta ole tarkasteltavassa tilanteessa poikettu siten, että maanomistajille olisi aiheutunut kohtuutonta haittaa tai että maanomistajat olisi kaavaratkaisulla saatettu keskenään eriarvoiseen asemaan. Kaavavalmistelu on muutoinkin perustunut

vaikutusten huolelliseen arviointiin ja selvittämiseen, eikä päätösharkinnassa tai -valmistelussa ole tunnistettavissa sille vieraita tarkoituksia.

Rakennuspaikan sijainnista

Valittaja on perusteluissaan esittänyt seuraavaa: ”vesiosuuskunnan vesi- ja viemäriinjo kulkee haetun tontin keskeltä sekä pumppaamo on aiotun tontin sisällä. Katso liite. Tämä tulisi aiheuttamaan rakentamisen aikana kohtuuttoman suuren alueen muokkaamista rakentamisen aikana.”

Yleiskaavalla ei voida osoittaa tontteja eli asemakaavan mukaisia kiinteistöjä. Sen sijaan vesiosuuskunnan pumppaamon ja vesijohtojen sijainti voi tulla kaavoitusharkinnassa selvittäväksi kysymykseksi, mikäli rakentaminen edellyttää muutoksia ja kustannuksia, joilla on vaikutuksia alueen vesihuollon järjestämiseen. Vesihuollon järjestäminen on yksi maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n mukaisista yleiskaavan sisältövaatimuksista ja tuleekin sitä kautta huomioitavaksi kaavamutoksessa, jos kaavamutoksella on vaikutuksia vesihuollon järjestämiseen alkuperäisestä kaavasta poiketen. Oikeuskirjallisuudessa korostetaan kunnallisteknisten vaatimusten suunnittelua yleiskaavassa ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. Samalla todetaan, etteivät kunnallistekniikkaa koskevat sisältövaatimukset ole selkeästi erotettavissa 1) ja 2)-kohdan vaatimuksista vaan toistavat sen suunnitteluperiaatteita. MRL:n keskeinen tavoite on pyrkiä edistämään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Vaatimuksen todetaan edellyttävän tarkkoja tutkimuksia, jotta tiet ja sähkölinjat ja muut yhdyskuntatekniikan verkot palvelisivat yhteiskunnan tarpeita mahdollisimman edullisesti ja toisaalta ottaisivat huomioon ympäristönsuojelun tavoitteet. (Hallberg ym. 2020, s. 285).

Tarkasteltavassa tilanteessa ei kuitenkaan ole osoitettu, että vesihuollon järjestämisessäkin olisi poikettu vakiintuneista sallituista kaavoituskäytännöistä. Edellä viitatussa oikeuskirjallisuuskannanotossa painotetaan ko. sisältövaatimuksen luonnetta etenkin ympäristönsuojelua ja kustannustehokkuutta edistävinä kysymyksinä. Valittajan käsitys siitä, että valituksessa kuvattu vesihuoltoa koskeva kaavaratkaisu olisi tässä tapauksessa kohtuuton ja sitä kautta lainvastainen, ei siten saa tukea lain soveltamisohjeista.

Yhteenveto:

Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella saimaannorpan elinolosuhteet heikkenisivät luonnonuojelulaissa tai muullakaan oikeusperusteella kielletyllä tavalla.

Rakennuspaikkojen sijoittumisen ja määrän ei ole näytetty muodostuneen maankäyttö- ja rakennuslain taikka sen tulkintaa ohjaavien oikeusohjeiden vastaiseksi.

Valitus ei muutenkaan sisällä perusteltuja viitteitä siitä, että kaavaratkaisu olisi miltään osin muodostunut yleiskaavan sisältöä määrittävän maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n vastaiseksi.

Koska kyse on kunnallisvalituksesta, jossa valittajan tulee kuntalain 135 § 3 mom. mukaisesti itse esittää kaikki hallinto-oikeudessa käsiteltäviksi tulevat valitusperusteet, ei kaavan lainmukaisuuteen ole tarvetta ottaa kantaa laajemmin kuin mitä valitusperusteissa on esitetty.

Liperin kunta katsoo, että valitus tulee hylätä perusteettomana ja kaavapäätös pysyttää sellaisenaan voimassa.