

27.4.2007

Dnro 3145/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

VUOROVAIKUTUS KAAVAA VALMISTELTAESSA

1

KANTELU

A on arvostellut oikeusasiamiehelle 19.10.2005 ja 9.5.2006 osoittamissaan kirjoituksissa Rautalammin kunnanvaltuuston päätöstä 10.11.2004 hyväksyä tiloja Aurinkomäki Rnro 10:34 ja Lomaranta Rnro 10:27 koskeva Niiniveden ranta-osayleiskaavan muutos.

A:n mukaan kaavamuutosta laadittaessa ei ole noudatettu valmisteluvaiheen vuorovaikutusta ja kaavan vireille tulosta ilmoittamista koskevia maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen säännöksiä.

Kaavamuutoksen sisällön suhteen A on arvostellut sitä, että kaavamuutoksella on osoitettu ympärivuotisen asuinrakennuksen rakennuspaikka Harjulammen ja lisveden väliselle kannakselle paikkaan, johon B oli vuonna 2002 hakenut omakotitalon poikkeamislupaa. Naapurit olivat vastustaneet hakemusta viitaten maanomistajien tasapuoliseen kohteluun ja maisemallisiin syihin. Pohjois-Savon ympäristökeskus oli hylännyt hakemuksen. Rakennustarkastaja oli ilmoittanut, että tämän jälkeen oli selvää, että Haukilammen rannalle ei myönnettäisi kenellekään rakennuslupia.

A on arvostellut myös sitä, että kunta ilmoitti heille muistutuksen tekijöinä hyväksymispäätöksestä, mutta ei liittänyt mukaan pöytäkirjanotetta ja valitusosoitusta, vaan he joutuivat pyytämään ne kunnasta.

3

RATKAISU

3.1

Valmisteluvaiheen vuorovaikutus ja kaavan vireille tulosta ilmoittaminen

3.1.1

Tapahtumat

Tapahtumien kulusta voidaan asiakirjojen perusteella todeta muun muassa seuraavaa.

B teki 4.9.2003 kunnanhallitukselle hakemuksen, jossa hän pyysi kunnanhallitusta muuttamaan Niiniveden rantaosayleiskaavaa ja halusi siirtää rakennusoikeuden omistamaltaan tilalta Lomaranta Rnro 10:27 omistamalleen tilalle Aurinkomäki Rnro 10:34. Kaavamutoksella tila Lomaranta (pinta-ala 0,2750 ha) muuttuisi maa- ja metsätalousalueeksi (M-1) ja tila Aurinkomäki (pinta-ala 0,5270 ha) muuttuisi ympäristövuotisten asuinrakennusten alueeksi (A-1).

Kunnanhallitus päätti 22.12.2003 § 436 käynnistää B:n esittämän Niiniveden rantaosayleiskaavan muutoksen koskien edellä mainittuja tiloja ja periä kaavamuuotuskustannukset B:ltä. Haettu kaavamuuotus oli esitetty esityslistan liitteessä olleessa karttaotteessa. Päätöksen esittelytekstin mukaan Pohjois-Savon ympäristökeskuksella ei ollut viranomaisneuvottelussa huomautettavaa kaavamuuotuksen suhteen.

Suunnittelukeskus Oy laati 23.1.2004 päivätyyn kaavamuuotosehdotuksen ja toimitti sen kuntaan käsiteltäväksi. Ehdotukseen liittyneen kaavaselostuksen mukaan "valmisteluaineisto esiteltiin naapureille".

Kaavoitustoimikunta päätti 9.3.2004 § 6 hyväksyä Niiniveden rantaosayleiskaavan muuotosehdotuksen ja esittää kunnanhallitukselle ja edelleen kunnanvaltuustolle sen hyväksymistä.

Kunnanhallitus päätti 29.3.2004 § 92 ehdottaa kunnanvaltuustolle, että se hyväksyisi Niiniveden rantaosayleiskaavan muuotuksen tilojen Lomaranta Rnro 10:27 ja Aurinkomäki Rnro 10:34 osalta päätöksen liitteenä olleen muuotosehdotuksen mukaisesti.

Kunta kuuli naapureita 5.4.2004 päivätyllä kirjeellä kaavamuuotosehdotuksesta.

Kunta asetti rantaosayleiskaavaehdotuksen maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n mukaisesti yleisesti nähtäville 8.4.–10.5.2004 väliseksi ajaksi.

Kunnanhallitus päätti 13.4.2004 § 111 poiketa 29.3.2004 § 92 tekemästään esityksestä ja todeta, että Niiniveden rantaosayleiskaavan muuotosehdotus oli asetettu yleisesti nähtäville 8.4.–10.5.2004 väliseksi ajaksi.

Kiinteistöyhtymä C (tila Haukitaival Rnro 2:206) ja D (tila Ruokoniemi Rnro 10:26) tekivät muistutuksen kaavamuuotosehdotusta vastaan.

A on kantelussaan esittänyt, että naapurit olivat ennen heidän kuulemistaan kaavamuuotosehdotuksesta olleet tietämättömiä kaavamuuotusasiasta, vaikka asiakirjoissa oli mainittu, että asia oli esitelty naapureille tai että siitä oli tiedotettu kirjeitse naapureille. A oli huomauttanut asiasta ainakin rakennustarkastajalle. Rakennustarkastaja oli A:n mukaan myöntänyt olevansa tietoinen, että naapureita ei ollut (aikaisemmin) kuultu.

Kaavan laatija antoi vastineensa muistutuksen johdosta, minkä jälkeen kaavoitustoimikunta käsittelee muistutusta ja katsoi, että muistutuksessa ei ollut tuotu esiin mitään sellaista, joka estäisi kaavan hyväksymisen.

Kunnanhallitus päätti 1.11.2004 § 366 ehdottaa kunnanvaltuustolle, että se hyväksyisi Niiniveden rantaosayleiskaavan muutosehdotuksen. Päätöksen esittelytekstiin oli kirjattu muun muassa seuraavaa: "Niiniveden rantaosayleiskaavan muutosehdotus koskee tiloja Aurinkomäki RN:o 10:34 ja Lomaranta RN:o 10:27. Muutosehdotusluonnos on ollut nähtävillä 8.4.–10.5.2004. Tuolloin nähtävillä olleesta luonnoksesta annettiin yksi huomautus, jonka teki Kiinteistöyhtymä C:n puolesta A sekä Ruokoniemen tilan edustajat. Huomauttajat vastustavat kaavan muuttamista. Kaavoitustoimikunta on katsonut, että huomautuksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, joka estäisi kaavan hyväksymisen."

Kunnanvaltuusto hyväksyi 10.11.2004 § 55 yksimielisesti kunnanhallituksen ehdotuksen.

Kiinteistöyhtymä C sekä D valittivat kunnanvaltuuston päätöksestä Kuopion hallinto-oikeuteen, mutta peruuttivat sittemmin kuitenkin valituksensa. Kuopion hallinto-oikeus totesi 17.6.2005 antamallaan päätöksellä, että tämän vuoksi lausunnon antaminen valituksesta raukesi.

3.1.2

Sovellettavat säännökset

Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)

Perustuslain (PL) 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. PL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeuksien toteutuminen (PL 22 §)

PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen (MRL 6 §)

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 6 §:n 1 momentin mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään.

MRL 6 §:n 2 momentin mukaan kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa (MRL 62 §)

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen

maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 63 §)

MRL 63 §:n 1 momentin mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia *kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen (kursivointi tässä)* suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista.

Kaavoituksen vireille tulosta tuli MRL 63 §:n 2 momentin (132/1999) mukaan ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla oli mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen oli järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

Kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville (MRL 65 §)

MRL 65 §:ssä on säädetty kaavaehdotuksen asettamisesta julkisesti nähtäville, siitä tiedottamisesta ja tilaisuuden varaamisesta kunnan jäsenille ja osallisille esittää mielipiteensä asiassa (*muistutus*).

Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa (MRA) 30 §

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 30 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettu tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tässä yhteydessä voivat mielipiteensä esittää myös muut kunnan jäsenet.

MRA 30 §:n 2 momentin mukaan tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jollei muuta tiedottamista pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä.

MRA 30 §:n 3 momentin mukaan se, mitä 2 momentissa säädetään tiedottamisesta, noudatetaan soveltuvin osin myös maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ssä tarkoitettuun kaavoituksen vireille tulosta ilmoittamiseen, jollei vireille tulosta ilmoiteta kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

3.1.3

Noudatetun menettelyn arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen säännökset mahdollistavat osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisen kaavahankkeen laajuuden ja vaikutusten merkittävyyden edellyttämällä tavalla. Suppeissa merkitykseltään vähäisissä hankkeissa osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei välttämättä tarvita. Kaavan vireille tulosta on kuitenkin aina ilmoitettava ja mahdollisuudesta vuorovaikutukseen kaavaa valmisteltaessa on huolehdittava.

Toisin kuin ranta-asetuskaava (yleensä), rantayleiskaava ei ole maanomistajan kaava, vaan sen laatiminen ja muuttaminen kuuluu kokonaan kunnalle. Kunnan tulee huolehtia myös valmisteluvaiheen vuorovaikutuksesta ja kaavan vireille tulosta ilmoittamisesta, vaikka kaava olisikin laadittu maanomistajan intressissä tämän vastatessa myös kustannuksista. Kunta on myös kaavamuodosta riippumatta velvollinen kaavan hallinnollisen käsittelyn yhteydessä varmistamaan, että kaavaehdotus on laadittu ja käsitelty laissa säädettyssä järjestyksessä.

Kaavan laatijan puhelimitse tänne antaman tiedon mukaan hänen käsityksensä oli, että kunta oli ilmoittanut kirjeitse kaavamuutoksen vireille tulosta ja mahdollisuudesta mielipiteensä esittämiseen. Näin ei ollut kuitenkaan tapahtunut. Kaavaselostuksessa olleen maininnan "valmisteluaineisto esiteltiin maanomistajille" perusteella kunta puolestaan mahdollisesti oletti, että Leskinen kaavan laatijana oli kunnan puolesta huolehtinut ilmoittamisesta. Itse asiassa kaavamuutoksen vireille tulosta ja mahdollisuudesta mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa (MRL 62 ja 63 §:n ja MRA 30 §) ei ollut lainkaan ilmoitettu.

Rautalammin kunta on menetellyt lainvastaisesti, kun se on laiminlyönyt noudattaen maankäyttö- ja rakennuslain 62 ja 63 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n säännöksiä kantelussa tarkoitettua Niiniveden rantaosayleiskaavan muutosta valmisteltaessa.

3.2

Kaavaratkaisun sisältö

A on arvostellut kaavaratkaisun sisältöä viittaamalla Pohjois-Savon ympäristökeskuksen kielteiseen poikkeamispäätökseen vuodelta 2002.

Kyseisessä tapauksessa B oli hakenut Pohjois-Savon ympäristökeskukselta poikkeamista maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 2 momentin säännöksestä omakotitalon, aitta/puuvajan ja rantasaunan rakentamiseksi tilalle Aurinkomäki Rnro 10:34.

Tila oli osoitettu Pohjois-Savon ympäristökeskuksen vahvistamassa oikeusvaikutteisessa Niiniveden ja Iisveden rantaosayleiskaavassa maa- ja metsätalousalueeksi (M-1). Alue oli tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamiseen sekä haja-asutusluonteiseen rakentamiseen. Loma-asutusta tai pysyvää asutusta ei saanut sijoittaa 200 metriä lähemmäksi rantaviivaa.

Pohjois-Savon ympäristökeskus hylkäsi 14.6.2002 antamallaan päätöksellä hakemuksen. Päätöksen perusteluissa lausuttiin muun ohella seuraavaa:

"Aurinkomäen tilan kantatilalla, vuonna 1929 RN:o 10:7, on ollut todellista rantaviivaa noin 1500 metriä ja mitoituksellista rannan muodon huomioivaa muunnettua rantaviivaa noin 900 metriä. Kantatilasta on kiinteistörekisterin mukaan muodostettu tilat RN:ot 10:15, 10:17, **10:27**, 10:31, 10:32 ja hakemuksen kohde **10:34**.

Tilan talouskeskus on kaavassa merkitty maatalojen talouskeskuksen alueeksi, tila RN:o **10:27** ympärivuotisen asuinrakennuksen paikaksi ja muut lomarakennuksen rakennuspaikoiksi. Kaavassa on merkitty kolme uutta rakennuspaikkaa tiloille RN:o 10:15, RN:o 10:27 ja tilalle RN:o 10:32 sekä olevat rakennuspaikat tiloille RN:o 10:17 ja RN:o 10:31. Kaavan uudet rakennuspaikat eivät ole enää hakijan omistuksessa.

Kun otetaan huomioon Aurinkomäen tilan kantatilalla ollut rantaviiva ja tilalla aikaisemmin tapahtunut rakentaminen sekä kaavaratkaisu ja naapurien vastustava kanta, vaarantaa hakemuksen mukainen rakentaminen maanomistajien tasavertaisen kohtelun ranta-alueella aluetta kaavoitettaessa tai rakennusoikeuksia muutoin ratkaistaessa. Alueen kehittämishankkeet tulee tutkia ja rakentaminen ratkaista oikeusvaikutteisella yleiskaavalla tai asemakaavalla."

Edellä esitetyn perusteella Pohjois-Savon ympäristökeskuksen kielteisen poikkeamispäätöksen olennaisin perustelu liittyy kantatilalla alun perin olleen rantaviivan pituuteen, kantatilasta muodostetuille tiloille kaavassa jo osoitettujen rakennuspaikkojen lukumäärään ja maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Ympäristökeskuksen päätöksen mukaan alueen kehittämishankkeet tuli tutkia ja rakentaminen ratkaista oikeusvaikutteisella yleiskaavalla tai asemakaavalla.

Puheena olevassa rantaosayleiskaavan muutoksessa on ollut kysymys rakennusoikeuden siirtämisestä samasta kantatilasta muodostettujen tilojen Rno:t 1:27 ja 1:34 kesken ilman että rakennuspaikkojen määrä lisääntyi. Kaavaratkaisua ei mielestäni voida pitää lainvastaisena sillä A:n kantelussa esitetyllä perusteella, että ympäristökeskus oli aiemmin hylännyt poikkeamishakemuksen omakotitalon rakentamiseksi tilalle Rnro 1:34.

3.3

Pöytäkirjanotteen ja valitusosoituksen lähettäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 67 §:n mukaan kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on viipymättä lähetettävä tieto niille kunnan jäsenille sekä muistutuksen tekijöille, jotka kaavan nähtävillä ollessa ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa.

Asiakirjojen mukaan Kiinteistöyhtymä C sekä D olivat tehneet muistutuksen kaavamutosehdotusta vastaan. Asiassa ole selvitystä siitä, olivatko nämä kuitenkin edes pyytäneet lähettämään tiedon kunnanvaltuuston päätöksestä. Lisäksi on huomattava, että maankäyttö- ja rakennuslain 67 §:n säännöksessä

tarkoitetaan nimenomaan tiedon lähettämistä kaavan hyväksymisestä, eikä siis koko hyväksymispäätöksen lähettämistä. Se, joka haluaa pöytäkirjanotteen, voi halutessaan erikseen tilata sen valitusosoituksineen.

Kunta ei ole menetellyt lainvastaisesti, vaikka se ei ollut lähettänyt hyväksymispäätöstä koskevan tiedon mukana muistutuksen tekijöille samalla pöytäkirjanotetta valitusosoituksineen.

3.4

Yhteenveto ja toimenpide

Maankäyttö- ja rakennuslain yksi keskeisimmistä tavoitteita on ollut suunnitteluprosessiin kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmaksi. Kaavoituksen vireille tulosta on ilmoitettava ja kaavoituksen sisällöstä, vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä on entistä määrätietoisemmin, laajemmin ja riittävän aikaisessa vaiheessa keskusteltava ns. varhaisen vuorovaikutuksen periaatteen mukaisesti kaikkien osallisten kesken.

Edellä kohdassa 3.1 esitetyn perusteella Rautalammin kunta on menetellyt lainvastaisesti, kun se on laiminlyönyt noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain 62 ja 63 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n säännöksiä kantelussa tarkoitettua Niiniveden rantaosayleiskaavan muutosta valmisteltaessa. Tämän vuoksi annan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla huomautuksen Rautalammin kunnan kunnanhallitukselle.

Jäljennös tästä päätöksestäni lähetetään tiedoksi Pohjois-Savon ympäristökeskukselle, jonka maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan on alueellaan erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan muun muassa huomioon kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään.