

Valtuustoaloite Pitkäkari OYK keskeyttäminen

Kehittämislautakunta 04.06.2024 § 77

395/00.01.04/2024

Valmistelija kehitysjohtaja Pasi Pitkänen ja kaavoituspäällikkö Anu Syrjäpalo

Vastaus Raahen Vihreiden, Perussuomalaisten, Vasemmiston, Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valtuustoryhmille / Pitkäkarin osayleiskaavoitusprosessin keskeyttäminen.

Valtuustoryhmät (Vihreät, Perussuomalaiset, Vasemmisto, Kokoomus ja Kristillisdemokraatit) esittävät valtuustoaloitteessaan 29.4.2024, että Pitkäkarin osayleiskaavaprosessi keskeytettäisiin.

Pitkäkarin osayleiskaavaprosessi on käynnistynyt 16.6.2020 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tullessa vireille. (Kehittämislautakunta §54). Osayleiskaavan tavoitteena on selvittää alueen soveltuvuus vakituiseen asumiseen ja loma-asumiseen, tarkistaa nykyisen loma-asutuksen mitoitus ja määrä, tutkia liikenneyhteydet, kartoittaa yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvat alueet ja määrittää eri suojeleuhjelmien kannalta merkittävät kohteet. Suunnittelussa on huomioitava maisema-alueen kulttuurihistoria, luonnonympäristöarvot sekä maankohoamisrannikon erityispiirteet ja meritulvavaara.

Kaavaprosessin edetessä erityisesti meritulvavaaraan liittyvä kaavasuunnittelu on korostunut. Pitkäkarin osayleiskaavan myötä tulisikin saada selkeyttä ristiriitaiseen maankäyttötilanteeseen kaupungin omistamalla tulvavaara-alueella, jonne sijoittuu vanhoja loma-asuntoja.

Kaupungin on pystyttävä ratkaisemaan tulevaisuuden maankäyttö Pitkäkarin alueella lainmukaisesti niin, että jatkossa huvilapalstoja vuokrataan sellaisilta kaupungin omistamilta mailta, jotka täyttävät maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennuspaikkavaatimukset, eikä niillä ole mm. maanvyörymän, sortuman tai tulvan vaaraa (MRL §116).

Tulvavaara-alueen noudattamista valvoo Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus. Raahen rannikon tulvavaara-alueen rajaa on viimeksi tarkistettu 2014, jolloin Ilmatieteenlaitos määritteli alimmaksi sallituksi kosteiden rakenneosien korkeudeksi 2,3 metriä + 0,3 metriä aaltoiluvara N2000 korkeusasemassa. Tuolloin tulvavaara-alue nousi aiemmasta 10 senttimetriä.

Pitkäkarin osayleiskaavan noin sadasta huvilapalstasta 31 sijoittuu tulvavaara-alueelle (N2000 = 2,6 metrin alapuolelle).

Vastuullisena maa-alueiden vuokraajana Raahen kaupunki ei voi tulevaisuudessa nykyisten vuokrasopimuksien päätyttyä jatkaa tulvauhan alla olevien huvilapalstojen vuokraamista. Kaavaluonnos on laadittu siten, että kaavan voimaantullessa nykyinen maankäyttö voi alueilla jatkaa nykyisten vuokrasopimusten päättymiseen saakka. Osayleiskaava ei edellytä vuokrasopimusten tai rakennusten välitöntä purkamista.

Valtuustoaloitteessa keskeyttämisen perusteeksi on nostettu Simon kunnassa käynnissä oleva poikkeamislupaprosessi, johon Lapin ELY-keskus ei ole saanut Pohjois-Pohjanmaan hallinto-oikeudelta valituslupaa. Lapin ELY-keskus on valittanut Pohjois-Pohjanmaan hallinto-oikeuden päätöksestä ja hakee muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadakseen valitusluvan asiassa.

Lyhyt kuvaus käynnissä olevasta Simon kunnan myöntämästä poikkeamislupaa koskevassa valitusasiassa

Simon kunnassa on myönnetty ja nyt valituksen alla oleva poikkeamislupa sijoittuu alueelle, jossa on voimassa osayleiskaava vuodelta 1998 joka sallii rakentamisen kyseiselle paikalle suoralla rakennusluvalla. Poikkeamislupaa on haettu rakennusoikeuden ylityksen takia. Simon poikkeamislupapäätöksessä on edellytetty kosteudelle alttiiden rakenneosien sijoittamista N2000 korkeusjärjestelmässä 2,6 metrin korkeudelle. Simon poikkeamisluvan perusteissa on todettu, että rakentaminen edellyttää pengertämistä tulvaturvallisuuden saavuttamiseksi. Lapin ELY ei valituksessaan pidä merkittävää pengertämistä mahdollisena.

Vertailua Simon kunnan tapauksen ja Pitkäkarin osayleiskaavan välillä

Poikkeamislupaprosessi ja kaavoitusprosessi ovat toisistaan erilliset ja poikkeavat hallinnolliset prosessit. Simossa kyse on yksittäisestä poikkeamisluvasta ja siihen liittyvästä valitusluvasta, eikä se ole verrannollinen Pitkäkarin osayleiskaavan laadintaan tai ELY-keskuksen valitusmahdollisuuksiin siinä.

Valituksen alla oleva poikkeamislupa on myönnetty Simossa alueelle, jossa voimassaolevaa osayleiskaavaa voidaan käyttää rakennusluvan edellytyksenä. Pitkäkarissa tulvavaara-alueelle sijoittuvien huvilapalstojen kohdalla suunnittelua on ohjannut vuonna 1979 laadittu yleispiirteinen

Raahen yleiskaava, jossa kyseiset huvilapalsta-alueet on osoitettu retkeily- ja ulkoilualueeksi, jolla ei sallita uusien loma-asuntojen rakentamista, mutta voidaan puoltaa nykyisten loma-asuntojen kunnossapitoa. (KH totesi vanhentuneeksi 17.8.2020, §201). Uudempi, Raahen pohjoiset mannerrannat -osayleiskaava, ei ole tullut voimaan kaikkien tulvavaaran alla olevien huvilapalstojen kohdalla, vaan suuri osa niistä on rajattu ulos muusta voimaantulleesta osayleiskaavasta (KV 25.6.2003 §59). Pitkäkarin osayleiskaavan viranomaisneuvottelussa (26.04.2024) Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus totesi myös Raahen pohjoiset mannerrannat -osayleiskaavan suunnitteluperusteet vanhentuneiksi Pitkäkarin kaava-alueen osalta.

Kaavoitushistoriaa tarkastelemalla voidaan päätellä, että Pitkäkarin alueen tulvavaara on ollut yleisesti tiedossa jo pitkään ja kaavoituksen keinoin on pyritty määrätietoisesti ratkaisemaan asiaa lainmukaisella tavalla jo vuosikymmeniä, siinä kuitenkin onnistumatta.

Pitkäkarin osayleiskaava-alueella ei ole voimassa suunnitteluperusteiltaan ajantasaista osayleiskaavaa, kuten Simossa on. Pitkäkariin ei ole mahdollista laatia rakennuspaikkakohtaista osayleiskaavaa alueen tiiviin rakenteen ja pienten vuokrapalstojen vuoksi. Rakennuspaikkakohtaisen osayleiskaavan laatimisperusteena on, että kukin yksittäinen rakennuspaikka sijaitsee vähintään 2000 neliömetrin kokoisella rakennuspaikalla. Pitkäkarissa palstojen koot vaihtelevat 200-2600 neliömetrin välillä, ja niistä 30 on tulvavaara-alueella sijaitsevia alle 1500 neliömetrin vuokrapalstoja, joista niistäkin suurin osa (24) alle 1000 neliömetrin vuokrapalstalla.

Simon kunnan myöntämä, nyt valituksen alla oleva poikkeamislupa lisäksi edellyttää lisäksi, että tuleva rakentaminen tultaisiin pengertämään riittävälle rakennuskorkeudelle (N2000;2,6m). Tiiviisti rakennetulla Pitkäkarin huvila-alueella ei ole mahdollista toteuttaa pengertämistä siten, ettei pengertäminen aiheuta haittaa naapuripalstan rakennuksille. Paikoin riittävän pengerryksen ja tulvaturvallisen tonttiliittymän järjestäminen omalla palstalla ei ole mahdollista huvilapalstan erittäin pienen koon takia. Pengerryksen tarve on poistuvien huvilapalstojen kohdalla esimerkiksi liläisessä noin 0,3 m – 1,5 m, Pitkäkarintien eteläpuolella noin 0,3 m - 1,4 m ja Maijanpauhassa noin 0,2 m - 1,6 m.

Lapin ELY-keskus on valittanut Simon kunnan tekemästä poikkeamislupapäätöksestä, mutta Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on tulkinnut, että yksittäisessä poikkeamislupa-asiassa ei ole kyse vaikutuksiltaan valtakunnallisesta eikä merkittävästä maakunnallisesta asiasta. Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, ettei ”valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia yksittäisen poikkeamisluvan myöntämisedellytyksiin, vaan vaikutukset

yksittäiseen rakennushankkeeseen välittyvät kaavoituksen kautta kaavoille laissa säädettyjen sisältövaatimusten rajoissa”.

Simon kunnan poikkeamispäätöksestä aikanaan tulevilla ennakkopäätöksellä ei voida tulkita olevan yhtymäkohtia Pitkäkarin osayleiskaavan laatimiseen. HaO on valitusluvan epäavässä päätöksessä todennut, että ei katso Lapin ELY:llä olevan valituslupaa, sillä toteaa päätöksessään, että valtakunnalliset ja maakunnalliset vaikutukset yksittäiseen rakennushankkeeseen välittyvät kaavoituksen kautta kaavoille laissa säädettyjen sisältövaatimusten rajoissa.

Pitkäkarin osayleiskaavan tulvavaara-alueen rajausta perustuu valtakunnallisiin alueiden käyttötavoitteisiin (VAT), joissa varaudutaan ilmastonmuutoksen seurauksiin. Kasvava tulvavaara mm. lisääntyvän sadannan myötä on yksi ilmastonmuutoksen merkittävimmistä seurauksista. Pitkäkarissa ei olla ratkaisemassa yksittäisen loma-asunnon uudisrakentamista, vaan Pitkäkarin ranta on rakentunut tiiviisti vuosikymmenten saatossa, eikä alueen rakennuksille ole mahdollista järjestää tulvasuojasta tuhoamatta olemassa olevaa huvilakantaa.

Lyhyt kuvaus Pitkäkaria koskevasta ennakkotapauksesta Pyhäjoen Pirttikoskella

Pitkäkarin osayleiskaavan suunnittelun kannalta oleellisempi on Pyhäjoen jokirantaan sijoittuvan Pirttikosken rantaosayleiskaavan hyväksymiseen liittyvä hallinto-oikeuden kumoava päätös, jossa Pohjois-Pohjanmaan ELY valitti uusien rakennuspaikkojen osoittamisesta tulvauhanalaiselle rannalle. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi Pyhäjoen kunnanvaltuuston päätöksen osayleiskaavan hyväksymisestä ja totesi, että ELY-keskuksella on asiassa valitusoikeus, sillä ELY-keskuksen on: ”...valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat (...) ELY-keskus huolehtii toimialallaan tulvasuojelu ja muita tulvariskien hallintaa parantavien toimenpiteiden edistämisestä.”

Hallinto-oikeus katsoo päätöksessään, että Pirttikoskella rakentaminen sijoittuu osittain tulvauhanalaisille alueille. Koska kyseessä on rantaosayleiskaavan hyväksymistä koskeva päätös, kyseessä on vaikutuksiltaan valtakunnallinen asia, ja ELY-keskuksessa on asiassa valvontatehtävä.

Pitkäkarin osayleiskaavan suunnittelualueella osayleiskaavan vaikutukset ovat erittäin merkittäviä sen koskiessa noin sataa erittäin tiiviisti

rakentunutta huvilaa alueella, joka on Raahen kaupungin omistuksessa ja suurelta osin selkeästi tulvavaara-alueella.

Tiivistelmä:

- Tulvavaara-alue ei ole Raahen kaupungin määriteltävissä. Tulvarajan noudattamista valvoo Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus.
- Pitkäkarin osayleiskaavassa noin sadasta huvilalpalstasta 31 sijoittuu tulvavaara-alueelle (N2000 = 2,6 metrin alapuolelle).
- Kaupungin on pystyttävä ratkaisemaan tulevaisuuden maankäyttö Pitkäkarin alueella lainmukaisesti. Vuokrattavien huvilalpalstojen on täytettävä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennuspaikkavaatimukset (MRL §116).
- Kaavaluonnos on laadittu niin, että kaavan voimaantullessa nykyinen maankäyttö voi alueilla jatkua vähintään nykyisten vuokrasopimusten päättymiseen saakka. Osayleiskaava ei edellytä vuokrasopimusten tai rakennusten välitöntä purkamista.
- Poikkeamislupaprosessi ja kaavoitusprosessi ovat toisistaan erilliset ja poikkeavat hallinnolliset prosessit, eikä Simon kunnan poikkeamista koskeva valitusprosessi ole verrannollinen Pitkäkarin osayleiskaavan laadintaan tai ELY-keskuksen valitusmahdollisuuksiin siinä.
- Pyhäjoen jokirantaan sijoittuvan Pirttikosken rantaosayleiskaavan hyväksymiseen liittyvä hallinto-oikeuden kumoava päätös on Pitkäkarin kannalta oleellinen. Siinä Pohjois-Pohjanmaan ELY valitti uusien rakennuspaikkojen osoittamisesta tulvauhanalaiselle rannalle ja kunnanhallituksen kaavapäätös kumottiin.
- Toisin kuin Simon kunnan yksittäistä poikkeamislupaa koskevassa valituksessa, hallinto-oikeus katsoo päätöksessään Pirttikoskella, että koska kyseessä on rantaosayleiskaavan hyväksymistä koskeva päätös, kyseessä on vaikutuksiltaan valtakunnallinen asia, ja että ELY-keskuksessa on asiassa valvontatehtävä.
- Perusteltua syytä Pitkäkarin osayleiskaavan laatimisen keskeyttämiselle ei ole.

Kaavaprosessin keskeyttäminen

Tulee harkita huolellisesti, onko kunnan resurssien ja kehittämisen kannalta oleellista antaa muiden kuntien alueilla käynnissä olevien erilaisten valitusprosessien ohjata kaavanlaadintaa. Sen sijaan

suunnittelussa on viisasta huomioida jo päättyneet oikeustapaukset ja niiden ratkaisuperusteet.

Kaavaprosessi voidaan keskeyttää perustellusta syystä. Kaavaprosessin keskeyttämisestä päättää kaupunginhallitus erillisellä keskeyttämisspäätöksellä tai kaavaprosessin luontevassa yhteydessä. Osayleiskaava voidaan myös eri valmisteluvaiheissa jättää pöydälle tai palauttaa valmisteluun.

Alueella on voimassa rakennuskielto osayleiskaavan laadinnan ajan. Keskeytys tarkoittaa sitä, että alueen maankäyttö jää ratkaisematta ja koko aluetta koskevaa rakennuskieltoa joudutaan jatkamaan.

Osayleiskaavan tavoitteena on selvittää, mitä toimintaa alueella voi tulevaisuudessa turvallisesti ja lainmukaisesti olla. Osayleiskaavan laatimisprosessin keskeyttäminen aiheuttaa sen, että myös muiden kuin tulvaturvalliseen rakentamiseen liittyvien tavoitteiden toteutuminen viivästyy.

Oheismateriaalina on toimitettu lausunnossa mainittujen prosessien viranomaisasiakirjat:

7.3.3024 Lapin Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus, Valituslupahakemus ja valitus LAPELY/5845/2022

7.2.2024 Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 205/2024

9.3.2023 Lapin Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus Valitus LAPELY/5845/2022

15.12.2023 Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 2114/2023

Esittelijä

Kehitysjohtaja Pitkänen Pasi

Päätösesitys

Kehittämislautakunta esittää kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle:

- merkitsee kehitysjohtaja Pasi Pitkäsen ja kaavoituspäällikkö Anu Syrjäpalon vastauksen valtuustoaloitteeseen tiedoksi

- saatetaan vastaus aloitteen tekijälle tiedoksi

- toteaa valtuustoaloitteen loppuun käsitellyksi ja että kaavan keskeyttäminen edellyttää erillistä hallinnollista menettelyä/päätöstä

Päätös

Keskustelun kuluessa kehittämislautakunnan jäsen Seppo Sorvari teki seuraavan vastaesityksen: Esitän, että vastaus palautetaan valmisteluun.

Perustelu: Viiden valtuustoryhmän yhteinen kanta aloitteen takana, että kaavaa ei tulisi edistää tässä vaiheessa, kunnes Korkein oikeus on asian ratkaissut Simossa. Vastaesitys ei saanut kannatusta.

Kehittämislautakunta hyväksyi päätösesityksen.

Lautakunnan jäsen Seppo Sorvari ilmoitti jättävänsä seuraavan eriävän mielipiteen: Esitän, että vastaus palautetaan valmisteluun. Perustelu: Viiden valtuustoryhmän yhteinen kanta aloitteen takana, että kaavaa ei tulisi edistää tässä vaiheessa, kunnes Korkein oikeus on asian ratkaissut Simossa.

Merkittiin pöytäkirjaan, että kehitysjohtaja Pasi Pitkänen sekä kaavoituspäällikkö Anu Syrjäpalo esittelivät asiaa kokouksessa.