

## Kuntalaisaloite 7.10.2024 / Pitkäkarin osayleiskaavan laadinnan keskeyttäminen

Kehittämislautakunta 29.10.2024 § 125

93/10.02.02/2022

Valmistelija

Kaavoituspäällikkö Anu Syrjäpalo ja kehitysjohtaja Pasi Pitkänen

Kaavoituspäällikkö Anu Syrjäpalon vastaus Pauli Kastellin kuntalaisaloitteeseen Pitkäkarin osayleiskaavan laadinnan keskeyttämisestä.

Pauli Kastelli esittää kuntalaisaloitteessaan (osoitettu kaavoitukselle kaupunginhallitukselle ja kehitysjohtajalle, sekä tiedoksi kaupunginhallituksen ja kehittämislautakunnan jäsenille) että Pitkäkarin ranta-alueen kaavaesityksen laatiminen on keskeytettävä (kuntalaisaloite liitteineen tämän lausunnon liitteenä). Hän toteaa 7.10.2024 päivätyissä kannanotoissa (liitteinä), niiden olevan laadittu vapaa-ajan palstojen vuokraajien edustajien kanssa. 13.1.2024 päivätyn aloitteen on laatinut Pauli Kastell. 28.3.2024 laadittu esitys lähivirkistysalueiden kehittämisestä on laadittu palstojen vuokraajien edustajien taholta.

### **Kaavoitustyön lähtökohdat**

Pitkäkarin osayleiskaavan laadintatyö on käynnistynyt 16.6.2020 Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tullessa vireille. (Kehittämislautakunta §54). Kaupunginhallitus on hyväksynyt osayleiskaavan tavoitteet, joita ovat: 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 suojeluohjelmien 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 suuntaviivat ristiriitaiselle maankäyttötilanteelle 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 osayleiskaavassa noin sadasta huvilapalstasta sijoittuu tulvavaara-alueelle (N2000 = 2,6 metrin alapuolelle) 31.

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

Kuntalaisaloitteessa keskeyttämisen perusteeksi on nostettu useita seikkoja, jotka käsitellään tässä lausunnossa teemoittain. Kannanotot ja niihin liittyvät aineistot ovat luettavissa lausunnon liitteistä.

### **Alueen osayleiskaavojen vanhentuneisuus**

Kuntalaisaloitteessa otetaan kantaa siihen, etteivät Pitkäkarin suunnittelualueen osayleiskaavat olisi vanhentuneet.

Osayleiskaavat on todettu kaavaprosessin yhteydessä suunnitteluperusteiltaan vanhentuneiksi Raahen kaupunginhallituksen päätöksessä sekä tiedon tarkentuessa Raahen kaupungin ja ELY-keskuksen viranomaisneuvottelussa.

Raahen Pohjoisten mannerrantojen osayleiskaavan vanhentuneisuus Pitkäkarin osalta:

Vuoden 2003 osayleiskaavan selvitykset ovat vanhentuneet (MRL 39 §). Tulva-alueet ovat tarkentuneet ja alin sallittu rakentamiskorkeus on muuttunut koko Raahen alueella.

Vuoden 2003 kaava ei huomioi vuonna 2018 voimaan tulleita valtakunnallisia alueiden käyttötavoitteita (VAT) sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumisesta sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksista.

Vuoden 2003 osayleiskaava ei huomioi maakuntakaavan tulvamääräyksiä (MRL 32 § ja 48 §).

Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet (MRL luku 13 a): Vuoden 2003 osayleiskaavassa ei ole huomioitu nykyisen lainsäädännön kohtaa hulevesistä.

Elinympäristön turvallisuus ja terveellisyys (MRL 5 § ja 39 §). Tulva-alueella oleva rakennuspaikka ei ole turvallinen eikä terveellinen elinympäristö.

Vuoden 2003 osayleiskaavan rakennuspaikat ovat osalla aluetta hyvin pieniä, selvästi alle 2000 m<sup>2</sup> (osa jopa välillä 200 m<sup>2</sup> - 600 m<sup>2</sup>), mikä ei täytä MRL 116 §:n vaatimusta 2000 m<sup>2</sup> rakennuspaikan minimikoosta asemakaavoittamattomalla alueella.

Pääosalla aluetta ei täyty myöskään tulevan lakimuutoksessa kaavailtu mahdollinen uusi haja-asutusalueen rakennuspaikan pinta-alavaade (1000 m<sup>2</sup>).

Hyvin pienten ja tiiviisti rakentuneiden palstojen alue edellyttää asemakaavoitusta (MRL 44 §).

Vuoden 2003 osayleiskaava ei voi enää ohjata alueen tulevaa asemakaavoitusta.

Alueen osayleiskaavat on todettu suunnitteluperusteiltaan vanhentuneeksi nyt tarkasteltavilta suunnittelualueen osin, eikä kantaa oteta suunnittelualueen ulkopuolella voimassa oleviin kaavoihin tai kaavojen osiin, vaan tilanne tulee niiden kohdalla tarkastella omana prosessinaan.

### **Kaavoitustyön keskeyttäminen**

Kuntalaisaloitteessa esitetään kaavatyön keskeyttämistä, sillä kaavan valmistelussa ei ole kannanoton esittäjän mielestä noudatettu tarvittavaa yhteistyötä, on annettu päättäjille virheellisiä ja harhaanjohtavia tietoja eikä muita vaihtoehtoja ole selvitetty. Lisäksi kannanotossa kyseenalaistetaan osayleiskaavan tavoitteet.

Kaupunginhallitus päättää kaavan tavoitteista ja se voi tarkistaa osayleiskaavan tavoitteita halutessaan kaavatyön eri vaiheissa tai

kaavoitusohjelmaa käsitellessään. Kaupunginhallitus ei voi linjata lainvastaisia tavoitteita kaavoitustyölle.

Päättäjille on jaettu kaikki olemassa oleva tieto kussakin suunnitteluvaiheessa. Suunnitteluprosessille, kuten kaavan laatiminen, on luonteenomaista, että tieto tarkentuu prosessin edetessä.

Kaavatyön edetessä on järjestetty vuorovaikutus- ja kuulemistilaisuuksia sekä ”paikan päällä” tilaisuuksina että etätilaisuuksina huomattavasti enemmän kuin lakisäätöissä kaavoitusprosessissa edellytetään. Vuorovaikutustilanteita on järjestetty useita osallisten toiveesta, esimerkiksi niin, että viranhaltijat ovat tavanneet huvilapalstan vuokralaisia heidän toiveestaan ja asiaa on käsitelty laajennetussa puheenjohtajistossa kannanoton jättäneen toiveesta. Pitkäkarin kaavoitusprosessin vuorovaikutustilanteet on kuvattu tämän lausunnon liitteessä.

Osayleiskaavaa laadittaessa on pyritty osallisten toiveesta alusta saakka säilyttämään nykyinen käyttö alueella ennallaan siinä määrin, kuin se on mahdollista. Vaihtoehtotarkastelua on tehty pieniltä osin kehittämislautakunnan evästysten perusteella (osayleiskaava palautettiin valmisteluun 22.11.2022 ja kehittämislautakunnan jäsenille järjestettiin osayleiskaavan laatimisesta työpaja 7.12.2022).

Kaavaprosessissa ei ole tällä hetkellä nähtävissä mitään syytä keskeyttämiselle tai lakkauttamiselle. Keskeyttäminen olisi erittäin ongelmallinen alueen vuokralaisille, sillä alueella voimassa olevaa toimenpide- ja rakennuskieltoa tulisi jatkaa ennalta määräämättömän ajan.

Keskeyttäminen ilman maankäytöllisiä syitä olisi myös vastoin maankäyttö ja rakennuslakia:

”Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla.” (MRL 36§)

### **Osayleiskaavan laatimisen tausta**

Kannanotoissa esitetään epäilyksiä kaavaprosessin taustan oikeellisuudesta.

Raahen kaupungin hallintosäännön (22 §, kaupunginhallituksen tehtävät ja toimivalta, kohta 34) mukaan kaupunginhallitus päättää asemakaavan aloittamisesta sekä kaavoitusohjelman sisällöstä, ml. kaavahankkeiden tavoitteet. Pitkäkarin osayleiskaava on edennyt hyväksytyin kaavoitusohjelman mukaisesti.

Osayleiskaavan laatiminen on käynnistetty vuokrapalstanhaltijoiden toiveesta, ja taustalla vaikuttavia päätöksiä ovat ainakin:

- Kaupunginvaltuusto (29.09.2014 §116) hyväksyi muun muassa huvilapalstojen vuokrasopimusehdot, vuokrahinnat ja vuokra-ajat. Vuokrausehtojen lisäksi kaupunginvaltuusto päätti, että kaupunki ottaa käsiteltäväkseen kaavoitusaloitteen koskien Pitkäkarin kaavoittamattoman alueen kaavoitusta sekä saaria koskevan osayleiskaavan tarkistusta.

- Kaavoitustyö on lisätty kaavoitusohjelmaan vuonna 2016. Pitkänkarin osayleiskaavan laatimisen tavoitteet ja suunnittelualue on ollut kirjattuna julkisessa kaavoitusohjelmassa tästä saakka. Kaavan laatimistyö aloitettiin vuonna 2020.

- Kaavan tavoitteet ovat kaupunginhallituksen hyväksymiä. Kaupunginhallitus ei ole esittänyt kaavoitusohjelmassa vuonna 2018 tarkentuneisiin tavoitteisiin muutoksia käsitellessään vuosittain kaavoitusohjelmaa.

Kaavoitusohjelmaa toteutetaan henkilö- ja taloudellisten resurssien puitteissa. Pitkäkarin osayleiskaavatyö ajankohtaistui vuonna 2021, kun ELY-keskus menestyksellisesti valitti kahdesta rakennetun ympäristön lautakunnan myöntämästä poikkeamisluvasta, joilla rakentaminen sijoittui tulvavaara-alueelle. Hallinto-oikeus kumosi rakennetun ympäristön lautakunnan myöntämät poikkeamisluvat. (Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 22.12.2021, päätösnumero 21/0186/1 Diaarinumero 00889/20/4111 ja päätösnumero 21/0187/1 Diaarinumero 00890/20/4111)

### **Tulvavaara Pitkäkarin alueella**

Pitkäkari kuuluu tulvariskialueeseen. Keskustelua on hämmentänyt erikseen nimetyt suomalaiset 22 merkittävää tulvariskialuetta. Tulvariskiä ja tulvia esiintyy muuallakin kuin 22 merkittävällä tulvariskialueella ja Pitkäkari on tulvariskialuetta.

Rakentamista ohjaavaan tai siitä päättävän viranomaisen on huomioitava tulvariski aina, olipa kyseessä merkittävä tulvariskialue tai muu tulvariskialue.

Nyt suunnittelun alla olevalla alueella sijaitsee 107 huvilaa, joista 31 huvilapalstaa sijaitsee alueella, jolla esiintyy tulva todennäköisesti kerran 100 vuodessa. Tämä on asetettu viranomaisohjeissa tulvavaara-alueen peruskorkeutena, johon tulee lisäksi huomioida aaltoiluvara. Alimmaksi sallituksi korkeudeksi kosteudelle alttiille rakennusosille muodostuu 2,6

metriä (N2000). Maankohoaminen on huomioitu Suomen ympäristökeskuksen sekä Ilmatieteenlaitoksen asettamassa alimmassa sallitussa rakennuskorkeudessa. Sama korkeusvaade koskee kaikkea raahelaista uudisrakentamista kaikkialla kunnassa, ei ainoastaan Pitkääkaria.

Alueella on huvilapalstan vuokralaisten toiveesta suoritettu tarkistusmittaukset. Korkeusmittaukset on tehty tulvavaara-alueella oleville palstoille huhtikuussa 2024 kaupungin omana työnä. Mittaukset osoittivat, että kaavatyon pohjakartta on tarkka eikä päivitettävää ole.

Olemassa olevia huviloita saa korjata ja käyttää vuokrasopimuksen ehtojen mukaisesti myös tulvavaara-alueella. Uudisrakentamista tai siihen verrattavaa toimenpidettä ei voida sallia tulvavaara-alueella.

### **Tulvavaaran korkeudet ovat päivittyneet**

Kannanottojen tausta-aineistona esitetään Suomen Ympäristökeskuksen lausunto vuodelta 1995, jossa alimmaksi rakentamiskorkeudeksi olisi määriteltävä keskimäärin kerran 50 vuodessa esiintyvä ylin tulvakorkeus, johon tulisi avointen ulapoiden rannoilla lisätä aaltoiluvara sekä harkinnanvarainen lisäkorkeus. Tämä tarkoittaa, että vuonna 1995 alin sallittu rakentamiskorkeus on nykyiseen korkeusjärjestelmään suhteutettuna ollut 2,5 metriä. (kerran 50 vuodessa esiintyvä tulva, aaltoiluvara 0,4 ja harkinnanvarainen lisä 0,3 m, = N60 korkeusjärjestelmässä 2,1 metriä ja N2000 korkeusjärjestelmässä 2,5 metriä.)

ELY-keskus on korottanut alinta sallittua rakentamiskorkeutta Raahessa Raahen eteläisen rantaosayleiskaavan laatimisen yhteydessä. Nykyinen rakentamiskorkeus on noussut vuoden 1995 tilanteesta 10 senttimetriä. Nykyisessä suunnittelussa tulee huomioida kerran 100 vuodessa esiintyvä ylin tulvakorkeus sekä aaltoiluvara. Nykyinen alin sallittu rakennuskorkeus kaikkialla Raahessa on 2,6 metriä N2000 korkeusjärjestelmässä. Ei ole nähtävissä, että viranomais määräyksiin olisi tulossa tältä osin helpotusta tai paluuta matalampiin tulvakorkeusmäärittelyihin. Ilmastonmuutoksen aiheuttamiin sään ääri-ilmiöihin tulee tulvaisuudessa varautua entistä paremmin.

### **Kaavan vaikutus palstojen arvoon**

Kaupunki laatii Pitkääkarissa osayleiskaavaa omistamalleen maalle, joka on vuokrattu yhteensä 107 huvilapalstan haltijalle.

Vuokrasopimukset on laadittu määräaikaisina, pääosin vuoteen 2045 saakka. Alueen vuokrasopimuksissa on sopimuskohta, jossa on käsitelty vuokra-ajan jatkamisen ehtoja sekä rakennusten kohtaloo vuokra-ajan jälkeen. Vuokralaisten oletetaan olevan tietoisia allekirjoittamansa sopimuksen ehtoista ja toimineensa palstansa rakennusten rakentamisessa ja kunnostamisessa sopimusehdot huomioiden. Vuokrapalstojen käyttö on mahdollista vuokrasopimuksen ehtojen mukaisesti. Korvauserusteet sopimuksen lakatessa ovat kaikissa sopimuksissa samanlaiset. Kun vuokrasopimus päättyy, kaupunki on velvollinen lunastamaan vuokralaisen vuokrapalstalla olevat kiinteät rakennukset ja laitteet. Lunastuskorvaus on niiden käypä arvo. Ristiriitatilanteessa hankitaan omaisuudesta kahden eri kiinteistöarvioijan lausunto.

Vuokrasopimuksen uusimismahdollisuudet jatkossa riippuvat useista tekijöistä, kuten maa-alueen omistusoikeudesta ja paikallisista vuokraus- ja maankäytösäännöksistä sekä alueen yleisistä strategisista tavoitteista.

Kaavoitusta ohjaa kuitenkin maakäyttö- ja rakennuslaki, jonka näkökulmasta tulva-alueen huomiointi on prioriteetti, jota ei voida sivuuttaa.

### **Esitys huvilapalstan vuokralaisista kaavaa ohjaavana tahona ja kehittämisryhmästä**

Kaavaprosessin vuorovaikutus järjestetään lain edellyttämällä tavalla. Suunnittelualueen vuokralaisilla tulee olla suora vaikutusmahdollisuus osallisen roolissa kaavan sisältöön, jota ei voida ulkoistaa palstalaisten keskenään muodostamalle ryhmälle ja näin ollen ohittaa yksittäisen palstanhaltijoiden näkemys.

Kaavaprosessissa voidaan kuulla ja vuorovaikuttaa osallisten kanssa, kuten edellä on kuvattu. Kuitenkaan kaavan suunnitteluprosessia ei voi olla ohjaamassa taho, jolla on esteellisyys asiassa. Tällainen olisi suunnittelualueen vuokrapalstan haltijoista koottu ryhmä. Tulvavaaraan liittyvät ongelmat eivät ole ratkaistavassa vuorovaikutuksen erilaisilla tavoilla.

### **Kysymys vakituisen asumisen sallimisesta Pitkäkarissa**

Toive vakituisen asumisen mahdollistamisesta on tullut osallisilta.

Vakinaisen asumisen painoarvo Pitkäkarissa ei kaupungin näkökulmasta ole ratkaiseva.

Vakinaisen asumisen mahdollisuuden kaventamista, Ilolinnantien pohjoispuolta lukuunottamatta, harkitaan kaavaehdotuksessa osallispalautteen johdosta.

### **Yhteenveto**

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. Pitkäkariin ei ole mahdollista laatia rakennuspaikkakohtaista osayleiskaavaa alueen tiiviin rakenteen ja pienten vuokrapalstojen vuoksi.

Pitkäkarin osayleiskaavan tulvavaara-alueen rajausta perustuu valtakunnallisiin alueiden käyttötavoitteisiin (VAT), joissa varaudutaan ilmastonmuutoksen seurauksiin. Kasvava tulvavaara lisääntyvän sadannan myötä on yksi ilmastonmuutoksen merkittävimmistä seurauksista. Pitkäkarin ranta on rakentunut tiiviisti vuosikymmenten saatossa, eikä alueella ole mahdollista järjestää tulvasuojausta tuhoamatta olemassa olevaa huvilakantaa.

Pitkäkarin osayleiskaavan suunnittelualueella osayleiskaavan vaikutukset ovat erittäin merkittäviä sen koskiessa 107 alueelle erittäin tiiviisti rakentunutta huvilaa, 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 107:sta huvilapalstasta sijoittuu tulvavaara-alueelle (N2000 = 2,6 metrin alapuolelle) 31.
- Kaupungin on pystyttävä ratkaisemaan tulevaisuuden maankäyttö Pitkäkarin alueella lainmukaisesti. Vuokrattavien huvilapalstojen on täytettävä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennuspaikkavaatimukset (MRL §116).



- Kaavaluonnos on laadittu niin, että kaavan voimaantullessa nykyinen maankäyttö voi alueilla jatkua nykyisten vuokrasopimusten päättymiseen saakka. Osayleiskaava ei edellytä vuokrasopimusten tai rakennusten välitöntä purkamista.

- Perusteltua syytä Pitkäkarin osayleiskaavan laatimisen keskeyttämiselle ei ole

### **Kaavaprosessin keskeyttäminen**

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

Alueella on voimassa rakennuskielto osayleiskaavan laadinnan ajaksi. Keskeytyksestä aiheutuisi pitkittynyt tilanne, jossa vähemmistöä koskevan kysymyksen takia koko alueen maankäyttöä ei pystytä ratkaisemaan ja rakennuskieltoa jouduttaisiin jatkamaan. Keskeyttämiselle ei ole olemassa kaavaprosessista johdettua tai maankäytöllistä syytä, vaan osayleiskaava tulisi Pitkäkarin alueelle laatia viipymättä (MRL 36§).

Osayleiskaavan keskeyttämisellä tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia suurimmalle osalle alueen mökkipalstoja, jotka eivät ole tulvauhan alla. Koska syytä keskeyttämiselle ei ole, on vaikea nähdä, mikä tulisi olemaan syy myöhemmin jatkaa valmistelua.

Esittelijä

Kehitysjohtaja Pitkänen Pasi

Päätösesitys

Kehittämislautakunta:

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

esittää kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle:

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

- Raahen kaupunki ei keskeytä Pitkäkarin osayleiskaavan laatimista

- toteaa kuntalaisaloitteen loppuun käsitellyksi

- saatetaan vastaus aloitteen tekijälle tiedoksi

Päätös

Asia palautettiin uudelleen valmisteltavaksi.

Merkittiin pöytäkirjaan, että tämän asiakohdan esittelijänä toimi kehittämislautakunnan esittelijän sijainen kaavoituspäällikkö Anu Syrjäpalo.