

Vihdin strateginen yleiskaava/lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle hyväksymispäätöksistä tehdyistä valituksista

Kaavoitus- ja tekninen lautakunta 02.02.2021 § 4
69/10.02.02.00/2021

Helsingin hallinto-oikeus on 16.12.2020 pyytänyt Vihdin kunnan lausuntoa koskien valituksia Vihdin kunnanvaltuuston 01.06.2020 ja 21.9.2020 tekemistä Vihdin strategisen yleiskaavan hyväksymispäätöksistä. Hallinto-oikeus on valitusten johdosta pyytänyt kunnanhallitusta hankkimaan valtuuston lausunnon/antamaan lausunnon ja toimittamaan hallinto-oikeudelle kaikki valituksen kohteen olevan päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Lausunnot ja asiakirjat on toimitettava hallinto-oikeudelle viimeistään 12.2.2021.

Valitukset ja niiden keskeinen sisältö

Helsingin hallinto-oikeudelle jätetyissä valituksissa vaaditaan Vihdin kunnanvaltuuston tekemien hyväksymispäätösten 01.06.2020 § 24 ja 21.9.2020 § 37 kumoamista lainvastaisena valituksissa mainituin osin ja yhden valituksen (koskien kiinteistöjä 927-401-1-128, 927-401-2-762 ja 927-401-2-763) osalta ensisijaisesti hyväksymispäätösten kumoamista sekä palauttamista valmisteluuna ja toissijaisesti kaavaan merkityn virkistysrantavyöhykkeen poistamista kaavasta. Kaikkiaan valituksen jätti kymmenen (10) yksityishenkilöä.

Kaikissa valituksissa esitetään keskeisenä perusteluna hyväksymispäätöksen kumoamiselle, että 1) virkistysrantavyöhykettä koskeva kaavamerkintä/-määräys on lainvastainen. Lisäksi hyväksymispäätöksen kumoamista on perusteltu seuraavilla argumenteilla 2) strateginen yleiskaava on maakuntakaavan vastainen, 3) strateginen yleiskaava on voimassa olevan asemakaavan vastainen, 4) strateginen yleiskaava ei täytä yleiskaavan sisältövaatimuksia, 5) kaavaratkaisu pohjautuu puutteellisiin selvityksiin, 6) vuorovaikutus kaavaprosessin aikana on ollut puutteellista sekä 7) kunta on tehnyt kaavaratkaisuun merkittäviä muutoksia asiasta asianmukaisesti tiedottamatta. Valitusten tarkemmat perusteet käydään läpi tässä lausunnossa asiakokonaisuuksittain

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 188.1 §:n mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kuntalain (410/2015) 137.1 §:n mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsen.

Valituksen jättäneillä on ollut valitusoikeus asiassa.

Valitusten viitteet

HAO:n diarinumerot: 21126, 21146, 21151, 21159, 21160, 21235, 22286, 22287, 22289.

Valmistelija

Jani Arponen, jani.arponen@vihti.fi, p. 044 467 5219
Olga Hagström, olga.hagstrom@vihti.fi, p. 050 3768 753
Viljam Jokinen, viljam.jokinen@vihti.fi, p. 050 302 4695

Esittelijä

Elinvoimajohtaja

Ehdotus

Kaavoitus- ja tekninen lautakunta päättää esittää kunnanhallitukselle seuraavan lausunnon hyväksymistä ja toimittamista edelleen Helsingin hallinto-oikeudelle liittyen Vihdin strategisen yleiskaavan hyväksymispäätöksistä 1.6.2020, 24 § ja 21.9.2020, 37 § tehtyihin valituksiin:

Vihdin kunta vaatii valitusten hylkäämistä tässä lausunnossa esitetyin perustein. Vihdin kunta kiistää valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimukset niiltä osin, kun valittajat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Perusteet valitusten hylkäämisen on jäsennelty valituksissa esitetyn mukaisesti teemoittain seuraavasti:

1) Virkistysrantavyöhykettä koskevan kaavamerkinnän/-määräyksen lainvastaisuus

Kaikkien valitusten mukaan kaavakartalla 2/3 Luonto- ja kulttuuriarvot sekä virkistys esitetty virkistysrantavyöhykettä koskeva kaavamerkintä olisi lainvastainen, koska se 1) aiheuttaa maanomistajalle huomattavaa haittaa, 2) on vastoin omaisuudensuojaa ja yksityisyydensuojaa.

Virkistysrantavyöhykkeen suunnittelumääräys on seuraava: *“Aluetta kehitetään laajempaa käyttäjäkuntaa palvelevaa virkistystoimintaa varten. Suunnittelussa tulee huomioida alueen saavutettavuus kävellen ja pyöräillen sekä yhteydet taajamaan sekä lähiseudun virkistysalueisiin. Kehittäminen vaatii asemakaavatason tarkastelua ja tapahtuu yhteistyössä maanomistajien ja muiden kuntalaisten kanssa.”*

Selostuksessa merkintöjen tavoitteita esittelevässä ja oikeusvaikutuksia täsmentävässä selostuksessa on kuvattu virkistysrantavyöhykkeen merkintää seuraavasti: *“Merkinnällä osoitetaan taajamien yhteydessä olevat rannat, joita kehitetään yleiseen kuntalaisten yhteiseen virkistyskäyttöön. Kehittäminen tapahtuu osallistamisen keinoin*

yhteistyössä maanomistajien ja muiden kuntalaisten kanssa. Koska tarkoituksena on tuottaa lähipalveluita taajamissa asuville sekä siellä vierailville ihmisille, tulee panostaa erityisesti ranta-alueiden saavutettavuuteen kävellen ja pyöräillen. Mikäli tarkemmassa suunnittelussa päädyttäisiin konkreettisen virkistysyhteyden osoittamiseen alueelle, vaatii tämä maankäytön tarkastelua asemakaavatasolla, jossa maanomistajia osallistetaan monipuolisesti.”

Edellä kuvatuista suunnittelumääräyksestä sekä selostuksen täsmennyksestä voi havaita, että virkistysrantavyöhykkeen merkintä on kehittämismerkintä. Sen tarkoitus on ilmentää kunnan tahtotila kehittää taajamien virkistysmahdollisuuksia ja taata taajamien oletettavasti kasvavan asukasmäärän riittävät virkistysmahdollisuudet tulevaisuudessa. On huomioitava, että strategisen yleiskaavan merkintä mahdollistaa tulevaisuuden kehittämisen suunnan, mutta ei itsessään käynnistä merkinnän mukaista kehittämistä. Näin ollen yleiskaavassa oleva virkistysrantavyöhykkeen merkintä ei itsessään johda rantojen avaamiseen virkistyskäyttöön. Merkintä ei myöskään rajoita rantojen nykyistä käyttöä, vaan ohjaa tulevia kehitystoimenpiteitä siten, että toimenpiteiden osana rantoja pyritään kehittämään virkistyskäyttöön. Strategisen yleiskaavan mittakaava huomioiden, tarkoituksenmukaista ei ole toteuttaa koko rannan matkalta vesirajassa kulkevaa yhtenäistä virkistysaluetta, vaan virkistyskäytön mahdollisuuksia tulee tutkia tilannekohtaisesti. Virkistysyhteyden jatkuvuus voidaan tarvittaessa osoittaa omarantaisten rakennettujen kiinteistöjen ulkopuolelta. Strateginen yleiskaava ei ole tarkkarajainen ja tarkastelu on suurpiirteistä, jolloin yksittäisiä kiinteistöjä tai niiden kokonaisuuksia ei toisaalta ole myöskään tarkoituksenmukaista rajata pois käyttötarkoituksimerkinnästä. Merkinnällä ilmaistaan tahtotila kehittää niin tulevia, olemassa olevia tai jo asemakaavoitettuja rantojen virkistysalueita laadukkaammiksi ja saavutettavammiksi, esimerkiksi ohjaamalla tulevaa suunnittelua ottamaan huomioon rannan virkistyskohteille tarvittavat paremmat kävelyn ja pyöräilyn yhteydet.

Virkistysrantavyöhyke -merkinnän oikeusvaikutuksien laajuutta tulkittaessa on myös huomioitava strategisen yleiskaavan esitystapa. Yleiskaavan esitystavasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 40 §:ssä sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/199, MRA) 16 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen yleiskaavan esitystapaa koskevat säännökset ovat hyvin yleispiirteisiä. MRA 16 §:n mukaan yleiskaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ja rakentamisen ohjaustarve ja yleiskaavan tarkoitus huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö. Valittavan mittakaavan lisäksi kaavan esitystavan tulee yleisesti vastata niitä oikeusvaikutuksia, joita kaavalla ja siihen sisältyvillä merkinnöillä ja määräyksillä on. Virkistysrantavyöhyke -merkinnän osalta noudatetaan samaa yleispiirteistä ja kehittämistavoitteita korostavaa esitystapaa, jonka oikeusvaikutukset tarkentuvat merkintään liittyvässä kaavamääräyksessä. Näin ollen esitystapa myös virkistysrantavyöhyke -merkinnän osalta on yleispiirteinen eikä sitovia aluevarauksia yksittäisen kiinteistön osalta osoittava.

Konkreettisen virkistysyhteyden osoittaminen vaatii asemakaavataso tarkastelua, jossa maanomistajat osallistetaan kaavoitusprosessiin MRL 62 §:n mukaisesti. Kaavatyön edetessä on huomioitu maanomistajilta saatu suullinen ja kirjallinen palaute virkistysrantavyöhykkeen merkinnästä siten, että määräykseen sekä määräystekstin selitteeseen selostuksen puolella on lisätty erityinen kohta osallisuuden huomioimisen vaatimuksesta sekä asemakaavoittamisen ehdollisuudesta kehittämiselle. Strategisen yleiskaavan virkistysrantavyöhykkeen määräys painottaa vuorovaikutuksen merkitystä rantavyöhykkeiden kehittämisessä edellyttämällä, että vyöhykkeen *“Kehittäminen vaatii asemakaavataso tarkastelua ja tapahtuu yhteistyössä maanomistajien ja muiden kuntalaisten kanssa.”* Mahdolliset kehitystoimenpiteet tulee täten tehdä yhteistyössä maanomistajien kanssa tarkemman suunnittelun yhteydessä varmistaen, että maanomistajalle ei koidu kohtuutonta haittaa tai rajoitusta. Maanomistajiin ollaan yhteydessä siten, kuin maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus edellyttää. Kaava mahdollistaa merkinnän mukaisen kehittämisen, mutta ei edellytä sitä.

Koska merkintä virkistysrantavyöhykkeestä ei voi tällaisenaan vaikuttaa maanomistajien kiinteistöjen käyttöön, ei Vihdin kunta katso merkinnästä aiheutuvan maanomistajille huomattavaa haittaa tai sen uhkaavan maanomistajien omaisuudensuojaa ja yksityisyydensuojaa.

2) Strategisen yleiskaavan maakuntakaavan vastaisuus

Valitusten mukaan Vihdin strateginen yleiskaava on maakuntakaavan vastainen seuraavasti: 1) Vihdin kirkonkylälle ja tarkemmin kiinteistöjen 927-453-1-68, 927-453-1-70, 927-453-1-73 ja 927-453-1-74 alueelle osoitettu tiivistyvä taajama -merkintä ei vastaa maakuntakaavassa osoitettua taajamatoimintojen aluetta koskevaa merkintää ja 2) virkistysrantavyöhyke -merkintää ei voida osoittaa alueille, jotka eivät ole maakuntakaavassa osoitettua taajamatoimintojen aluetta.

Suunnitteluhierarkiassa yleiskaavan tulee noudattaa maakuntakaavaa, mutta koska maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma, tulee yleiskaavassa suunnitella kaava-alueen maankäyttö tarkemmin kunnan tahtotilan mukaisesti ja jalostaa maakuntakaavan kehittämisen suuntaviivat eteenpäin. Vihdin kirkonkylällä tiivistyvän taajaman merkintä ulottuu yleiskaavan hyväksymiskäsittelyn aikana voimassa olevan maakuntakaavan niin sanotulle valkoiselle vyöhykkeelle. Maakuntakaavakartan valkoisia alueita koskeva kehittämissuositus on seuraava:

“Uudenmaan alueilla, joille maakuntakaavakartalla ei ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta, voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kunnan tarpeiden mukaan osoittaa merkitykseltään paikallisena kaikkia maankäyttömuotoja. Alueilla, joille ei yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoiteta muuta käyttötarkoitusta, kehitetään ensisijaisesti maa- ja metsätaloutta, kalataloutta sekä niitä tukevia sivuelinkeinoja. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään ja otetaan huomioon

maa- ja metsätaloudellisesti, ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät pelto-, metsä- ja muut luontoalueet sekä vältetään niiden tarpeetonta pirstomista. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään ja otetaan huomioon myös maisema- ja kulttuurihistorialliset arvot.”

Kehittämissuosituksen mukaan kunta voi osoittaa alueelle merkitykseltään paikallisena kaikkia maankäyttömuotoja, jolloin ns. valkoiselle alueelle voidaan osoittaa myös tiivistyvää taajama-aluetta.

Edellä mainitun lisäksi on huomioitava, että MRL 25.4 §:n mukaisesti maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Lisäksi maakuntakaavassa aluevaraukset osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavassa osoitetun taajamatoimintojen alueen merkintään kuuluvan suunnittelumääräyksen mukaan merkinnällä osoitetaan yksityiskohtaista suunnittelua edellyttävät asumiseen, palvelu- ja työpaikka- sekä muihin taajamatoimintoihin varattavat rakentamisalueet. Maakuntakaavassa osoitettu taajamatoimintojen aluetta koskeva aluevarausmerkintä on Vihdin kirkonkylän osalta vahvasti sidoksissa nykyisiin asemakaavoitettuihin alueisiin. Kun maakuntakaavan taajamatoimintojen aluetta koskeva aluevaraus osoitetaan kuitenkin MRL 25.4 §:n mukaisesti tavalla, joka huomioi valtakunnalliset tai maakunnalliset tavoitteet tai useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen, ei tämän voida katsoa estävän taajamarakenteen vähäistä, pääosin paikallisista lähtökohdista tapahtuvaa laajentumista ja tiivistymistä. Maakuntakaavan MRL 32 §:n mukaisen ohjausvaikutuksen voidaan siis katsoa sallivan sen, että maakuntakaavassa esitetyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset tarkentuvat vasta kunnan yleis- ja asemakaavoituksessa ja aluevarausten laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa muuttaa, mikäli ei poiketa maakuntakaavan keskeisimmistä periaatteista. Näin ollen tiivistyvä taajama -merkinnällä on mahdollista maakuntakaavan taajamatoimintojen aluetta koskevasta merkinnästä vähäisellä tavalla poiketen osoittaa suunta, johon taajaman suunnitellaan Vihdin kirkonkylän osalta laajentuvan ja tiivistyvän tulevaisuudessa.

Maakuntakaavan taajamatoimintojen alueen suunnittelumääräys määrää varaamaan taajamatoimintojen alueella rakentamattomat rannat yleiseen virkistykseen, jollei erityinen tarve edellytä alueen osoittamista muuhun käyttöön. Strategisen yleiskaavan tiivistyvä taajama ei ole yhtenevä merkintä maakuntakaavan taajamatoimintojen alueen kanssa. Tiivistyvä taajama -merkintä ottaa huomioon kunnan tahtotilan mukaisen taajama-alueen laajentumisen tavoitteen kaavan tavoitevuoteen 2050 mennessä. Yleiskaava pyrkii ottamaan maakuntakaavan suunnittelumääräyksen hengen mukaisesti huomioon yleisen virkistykseen varaamisen rakentamattomille rannoille myös tulevien taajama-alueiden osalta.

Vihdin kunta katsoo, että strategisen yleiskaavan valmistelussa maakuntakaavan ohjausvaikutus on huomioitu MRL 32 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

3) Voimassa olevan asemakaavan vastaisuus

Valituksen mukaan Vihdin strateginen yleiskaava on kiinteistön 927-401-1-128 kohdalla voimassa olevan Kopunmaan, Haakkoinmaan ja Harjun asemakaavan ja asemakaavamuutoksen (N68) vastainen, sillä kiinteistön kohdalle osoitettu virkistysrantavyöhykkeen osoittava merkintä ei ole linjassa asemakaavassa osoitetun erillispientalojen korttelialuetta koskevan AO-4 -merkinnän kanssa.

Vihdin strategiseen yleiskaavaan kuuluvissa kaavamääräyksissä todetaan virkistysrantavyöhykkeen osalta muun ohella, että kehittäminen vaatii asemakaavataso tarkastelua. Jo kaavamääräys määrittää sen, että yleiskaavan nojalla ei voida osoittaa sitovasti määritettyä aluetta laajempaa käyttäjäkuntaa palvelevaksi virkistysrantavyöhykkeeksi. Maaniitunlahdelta Kopunlahdelle ulottuvissa asemakaavoissa (N156 Maaniitunlahti; N155 Haakkoinmaa; N77 Haakkoinmaan asemakaava ja asemakaavamuutos; N42 Haakkoinmaa-Kopunmaan asemakaava ja asemakaavamuutos; N81 Haakkoinmaa-Kopunmaan asemakaava ja asemakaavamuutos; N68 Kopunmaan, Haakkoinmaan ja Harjun asemakaava ja asemakaavamuutos) osoitettujen VL-, VU-, VP- ja VV-alueiden voidaan myös katsoa muodostavan pääosin yhtenäisen ja rakentamisesta vapaan käytävän, joka sijoittuu valtaosaltaan vesistön rantaan. Tämä on myös linjassa maakuntakaavan taajamatoimintojen kaavamerkintään liittyvän suunnittelumääräyksen kanssa, sillä asemakaavoissa osoitetut aluevaraukset turvaavat rantojen säilymisen pääosin rakentamattomina.

Kun edellä esitetyn lisäksi otetaan huomioon MRL 42.3 §, jonka mukaan yleiskaava ei ole voimassa asemakaava-alueella muutoin kuin asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta, voivat yleiskaavan oikeusvaikutukset toteutua ainoastaan asemakaavoituksen kautta. Strateginen yleiskaava ei näin ollen voi ohjata alueidenkäyttöä voimassa olevan asemakaavan vastaisesti.

Vihdin kunta katsoo, että kiinteistön 927-401-1-128 alueella maankäyttö on jo ratkaistu asemakaavoituksen yhteydessä eikä strateginen yleiskaava tule aiheuttamaan tähän muutosta.

4) Strategisen yleiskaavan puutteellisuus koskien yleiskaavan sisältövaatimuksia

Valitusten mukaan strategista yleiskaavaa laadittaessa ei ole otettu huomioon rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimista MRL 39.2 §:n 8 kohdan mukaisesti, sillä kiinteistöjen 927-453-1-68, 927-453-1-70, 927-453-1-73 ja 927-453-1-74 alueelle sijoittuvaa

rakennuskantaa tai muuta rakennetuksi ympäristöksi katsottavaa ei ole otettu huomioon, kun alueelle on kaavassa asetettu virkistysrantavyöhyke -merkintä. Lisäksi virkistysrantavyöhyke -merkinnän katsotaan aiheuttavan alueen maanomistajille MRL 39.4 §:n mukaista kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon MRL 39 §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset siten kuin mainitun lain 39.3 §:ssä säädetään. Strategisen yleiskaavan laadinnassa MRL 39.2 §:n 8 kohdan mukainen rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen on otettu huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yleiskaava laaditaan ja sen esitystapa suhteutetaan muun muassa kyseisen kaavan tavoitteisiin ja tavoiteltuun ohjausvaikutukseen. Vihdin strateginen yleiskaava keskittyy alueidenkäytön strategisten linjausten tekemiseen sen sijaan, että kaavalla pyrittäisiin ohjaamaan maankäyttöä yksityiskohtaisesti. Ottaen huomioon strategisen yleiskaavan yleispiirteisyyden ja kaavan keskeiseksi tavoitteeksi asetetun kokonaiskuvan muodostamisen kunnan tavoitellusta maankäytön kehityksestä, ei rakennetun ympäristön tarkastelua yksittäisten kiinteistöjen tasolla voida pitää MRL 39.3 §:ssä säädetyn mukaisena tapana huomioida yleiskaavan sisältövaatimukset kaavaa laadittaessa.

Kun arvioidaan kaavaratkaisun kohtuullisuutta maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle ja edelleen näille kaavasta mahdollisesti aiheutuvaa haittaa, tulee arvioinnissa ottaa huomioon aluevarausten sekä muiden kaavamerkintöjen ja -määräysten muodostama kokonaisuus sekä näiden vaikutukset maanomistajan tai muun oikeuden haltijan asemaan. Lisäksi tulee muun muassa arvioida muuttuuko alueen käyttötarkoitus olennaisesti kaavassa osoitetun seurauksena ja tuleeko tämä aiheuttamaan kohtuutonta haittaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle. Virkistysrantavyöhyke -merkinnän ei voi katsoa aiheuttavan kiinteistöjen 927-453-1-68, 927-453-1-70, 927-453-1-73 ja 927-453-1-74 omistajille MRL 39.4 §:n mukaista kohtuutonta haittaa, sillä kyseistä kaavamerkintää koskevassa määräyksessä todetaan yksiselitteisesti, että alueen kehittäminen vaatii asemakaavatasoisen tarkastelua. Näin ollen alueen käyttötarkoitus ei voi muuttua yksinomaan strategisen yleiskaavan nojalla. Mahdollisen asemakaavatasoisen tarkastelun yhteydessä alueelle sijoittuva rakennuskanta otetaan huomioon ja maanomistajien tai muiden oikeuden haltijoiden asema huomioidaan MRL 54.3 §:n edellyttämällä tavalla.

Vihdin kunta katsoo, että strateginen yleiskaava täyttää yleiskaavan sisältövaatimukset MRL 39 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

5) Selvitysten puutteellisuus

Valitusten mukaan kaavaratkaisu pohjautuu puutteellisiin selvityksiin, sillä 1) kaavaa valmistellessa ei ole selvitetty, mitkä ovat rakennettuja ja mitkä rakentamattomia rantoja (valitukset kiinteistöiltä 927-453-1-68, 27-453-1-73 ja 927-453-1-79), 2) Kopun kartanon aluetta ei ole merkitty asianmukaisesti maakunnallisesti arvokkaaksi kulttuuriympäristöksi (valitus

kiinteistöltä 927-401-1-128) ja 3) kiinteistöjen on tulkittu olevan taajamatoimintojen alueella, vaikka ne ovat maakuntakaavan osoittaman taajamatoimintojen alueen ulkopuolella (valitus kiinteistöiltä 927-453-1-68).

Vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa säädetään MRL 9 §:ssä, joka edellyttää mm., että kaavan tulee perustua merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan lisäksi huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Lisäksi on huomioitava MRL 39.3 §, jonka mukaan yleiskaavaa laadittaessa yleiskaavan sisältövaatimuksiksi säädettyt seikat on huomioitava ja selvitettävä siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:ssä säädetään yleiskaavan tarkoituksesta. Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavassa tulisi esittää tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoittaa tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

Vihdin strategisen yleiskaavan vaikutukset on selvitetty huomioiden kaavan tehtävä ja tarkoitus sekä yleiskaavan sisältövaatimukset siten kuin MRL 39.3 §:ssä edellytetään. Kaavalla pyritään alueidenkäytön strategisten linjausten tekemiseen ja kokonaiskuvan muodostamiseen kunnan maankäytön tavoitellusta kehityksestä. Kaava ei ole MRL 44.1 §:n mukainen rakentamista suoraan ohjaava yleiskaava. Täten ei ole ollut perusteltua edellyttää tarkempia ja kiinteistö- tai rakennuspaikkakohtaisia selvityksiä rakentamisen määrästä ja laadusta kaavan vaikutusten selvittämiseksi MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla.

Kopun kartanon sekä Luontolan ja Päivölän virkistyskodit käsittävä alue osoitetaan strategisessa yleiskaavassa merkinnällä Maakunnallisesti arvokas kulttuuriympäristö. Strategisessa yleiskaavassa osoitettu aluerajaus on vastaava kuin Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan kaavakartalla osoitettu kyseistä aluetta koskeva aluerajaus. Maakuntakaavassa vastaava merkintä on Maakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö. Strategisessa yleiskaavassa osoitettu Kopun kartanon sekä Luontolan ja Päivölän virkistyskodit käsittävä alue on vastaava kuin Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavaan liittyvässä selvityksessä ”Missä maat ovat mainiommat”, jossa kyseinen alue on nimetty maakunnallisesti arvokkaaksi kulttuuriympäristöksi. Mainittu maakuntakaavaan liittyvä selvitys, jossa on tunnistettu Uudenmaan maakunnallisesti ja seudullisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt, on myös mukana strategisen yleiskaavan valmistelua tukeneessa tausta-aineistossa, kuten strategiseen yleiskaavaan liittyvän kaavaselostuksen tausta-aineistoa kuvaavassa lähdeluettelossa on esitetty.

Kysymykseen, joka koskee Vihdin kirkonkylän kohdalle yhtäältä maakuntakaavassa osoitetun taajamatoimintojen alueen ja toisaalta strategisessa yleiskaavassa osoitetun tiivistyvä taajama -merkinnän mahdollista ristiriitaa, on otettu kantaa kohdassa 2.

Vihdin kunta katsoo, että kaavaratkaisu perustuu kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla.

6) Vuorovaikutuksen puutteellisuus

Kaikkien valitusten mukaan Vihdin strategisen yleiskaavan valmistelun vuorovaikutteisuus on ollut puutteellista sen vuoksi, että kaavaa valmisteltaessa vuorovaikutus ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 6 §:n edellyttämän mukaista sekä sen vuoksi, että valmistelun aikana kunta ei ole ollut yhteydessä yksittäisiin maanomistajiin eikä kaikkiin niihin, joiden oloihin ja etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Valituksissa esiin nousevaa, vuorovaikutuksesta ja kaavoituksesta tiedottamisesta säätävää maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:ää voidaan pitää lähinnä tavoitesäännöksenä, joka osaltaan tarkentaa mainitun lain 1 §:ssä ilmaistuja tavoitteita mm. jokaisen osallistumismahdollisuuksista, suunnittelun vuorovaikutteisuudesta ja avoimesta tiedottamisesta. Maankäyttö- ja rakennuslain 8 luvussa, joka sisältää 62-67 §:t sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:ssä säädetään tarkemmin kaavoituksessa noudatettavasta menettelystä erityisesti valmistelun vuorovaikutteisuuden osalta. Säännösten perusteella ei ilmene, että kaavaa laatiessa vuorovaikutuksen tulisi perustua yksittäisten maanomistajien kuulemiseen. Vuorovaikutus on toteutettava maanomistaja/-haltijakohtaisesti ja kirjallisesti kaavaehdotuksen nähtävillä asettamisesta näille tiedottaen vain siinä tapauksessa, jos yleiskaava laaditaan MRL 44.1 §:n mukaisesti ohjaamaan suoraan rakentamista. Maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp.) perustelujen mukaan kaavoitusmenettely, siihen liittyvä vuorovaikutus ja tiedottaminen voi tapahtua kunkin kaavahankkeen merkitys huomioon ottaen, kunnan parhaaksi katsomalla tavalla, kuitenkin sillä tavoin, että niillä, joiden oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida hankkeen merkitystä ja vaikutuksia ja esittää mielipiteensä asiassa. Edelleen saman hallituksen esityksen mukaan tiedottaminen, tilaisuus mielipiteen ilmaisemiseen ja muu vuorovaikutus on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen edellyttämässä laajuudessa ja sopivalla tavalla. Vihdin strateginen yleiskaava kattaa koko kunnan alueen. Tällöin kaavan valmistelun yhteydessä toteutettavan vuorovaikutuksen osalta ei voida tukeutua siihen lähtökohtaan, että vuorovaikutus järjestettäisiin yksittäisten maanomistajien kuulemisiin tukeutuen, sillä osallisten määrä on kaava-alueen laajuus huomioon ottaen huomattavan suuri. Kunnan on myös huomioitava osallisten tasapuolinen kohtelu. Mikäli vuorovaikutus pohjautuisi yksittäisten maanomistajien kuulemiseen, edellytettäisiin periaatteessa sitä, että kunnan olisi kuultava erikseen jokainen maanomistaja, jonka omistamalle kiinteistölle on kaavassa osoitettu esimerkiksi kehittämistavoitetta osoittava merkintä. Tätä ei voida kaava-alueen laajuus ja osallisten huomattavan suuri määrä

huomioiden pitää tarkoituksenmukaisena ja sopivana tapana järjestää kaavan valmisteluun liittyvä vuorovaikutus.

Vihdin strategisen yleiskaavan suunnittelun vaiheet on kuvattu kaavaselostuksen luvussa 2 (s. 11-14). Suunnittelun vaiheiden kuvauksessa on kuvattu myös kaavaprosessiin liittyvä vuorovaikutuksen järjestäminen. Kaavatyön vireille tulosta on ilmoitettu 07.12.2017, jonka yhteydessä ilmoitettiin myös osallistumis- ja arviointisuunnitelma nähtävillä tulosta. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta on voinut antaa palautetta koko kaavaprosessin ajan. Kaavan valmisteluaineisto (kaavaluonnos) on ollut nähtävillä 7.11. – 7.12.2018. Kaavaehdotus on ollut nähtävillä 18.12.2019 – 16.01.2020. Osallisilla on ollut mahdollisuus esittää mielipiteensä kaavan valmisteluaineistosta (kaavaluonnoksesta) sekä muistutus kaavaehdotuksesta. Kaavaluonnoksesta annettujen mielipiteiden vaikutuksesta tehdyt muutokset kaavaan on esitetty kaavaselostuksen sivulla 12. Kaavaehdotuksesta saadusta palautteesta on laadittu palauteraportti, jossa on esitetty kunnan perusteltu kannanotto esitettyihin mielipiteisiin MRL 65 §:n toisen momentin mukaisesti sekä esitetty palautteen vaikutuksesta tehdyt muutokset kaavaan. Palauteraportti on hyväksytty kunnanvaltuustossa kaavan hyväksymiskäsittelyissä (1.6.2020 § 24 ja 21.9.2020 § 37) osana kaavan liiteaineistoa. Kaavan hyväksymisestä on lähetetty tieto niille muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa (MRL 65 § ja MRL 67 §). Osallisille järjestettiin myös kaavan esittelytilaisuudet Kirkonkylän ja Nummelan kirjastoissa 07. ja 08.01.2020. Lisäksi suunnittelijoihin on voinut ottaa yhteyttä koko kaavaprosessin ajan. Suunnittelijat ovat ottaneet vastaan palautetta kaavasta virallisten mielipiteiden ja muistutusten lisäksi puhelimitse, sähköpostitse, henkilökohtaisesti sekä otakantaa.fi -palvelun kautta.

Vihdin kunta katsoo täten, että kaavan valmisteluun liittyvä vuorovaikutus on järjestetty maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla.

7) Asianmukaisen tiedottamisen puutteet tehtäessä kaavaratkaisuun merkittäviä muutoksia

Valituksen (kiinteistö 927-453-1-68) mukaan strategiseen yleiskaavaan on tehty oleellisia muutoksia ilman, että osallisten kanssa olisi oltu asianmukaisessa vuorovaikutuksessa. Vihdin kirkonkylän alueelle sijoittuvaa Tiivistyvä taajama -merkintää kaavakartalle asetettaessa ei ole osallistettu kyseisen kaavamerkinnän alueelle jäävien kiinteistöjen omistajia.

Tiivistyvä taajama -merkintä on ollut mukana aikavälillä 7.11. - 7.12.2018 nähtävillä olleessa kaavan valmisteluaineiston kaavakartassa. Osallisilla on ollut mahdollisuus esittää mielipiteensä kaavan valmisteluaineistosta. Tiivistyvä taajama -merkintä on ollut mukana aikavälillä 18.12.2019 - 16.01.2020 nähtävillä olleessa kaavaehdotuksen yhdyskuntarakenteen ohjausta käsittelevässä kaavakartassa. Osallisilla on ollut mahdollisuus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Kaavaluonnoksesta ehdotukseen tiivistyvä taajama -merkintä on muuttunut pikselimäiseksi ja lisäksi aluetta

on laajennettu jonkin verran mm. Maaniitynlahdessa ja Kopussa. Valituksissa kohdistuville alueille merkinnän laajuus kartalla ei ole muuttunut. Vihdin strategisen yleiskaavan valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta on kuvattu tarkemmin kohdassa 6). Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava uudelleen nähtäville, jos sitä on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville. Kaavaehdotus ei ole muuttunut Vihdin kirkonkylää koskevan Tiivistyvä taajama -merkinnän osalta kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen jälkeen.

Vihdin kunta katsoo, että kaavaehdotusta ei ole olennaisesti muutettu Vihdin kirkonkylän aluetta koskevan Tiivistyvä taajama -merkinnän osalta kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen jälkeen. Kunnanvaltuuston päätöksen strategisen yleiskaavan hyväksymisestä ei voi näin ollen katsoa syntyneen kuntalain (410/2015) 135.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

Lausunnon yhteenveto:

Vihdin kunnanhallitus pyytää hallinto-oikeudelta valitusten hylkäämistä perusteettomina. Kunnanhallitus katsoo, ettei valituksissa ole esitetty laillisuusperusteita, joiden perusteella kunnanvaltuuston päätökset 01.06.2020, 24 § ja 21.09.2020, 37 § koskien Vihdin strategista yleiskaavaa tulisi kumota, muuttaa tai palauttaa uuteen valmisteluun. Vihdin strateginen yleiskaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset ja perustuu kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin mainitun lain 9 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kunnanvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kunnanvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa, eikä päätös ole muutoin lainvastainen kuntalain 135.2 §:n tarkoittamalla tavalla. Kunnanhallitus pyytää valitusten jättämistä tutkimatta siltä osin kuin valitukset ovat kohdistuneet päätösten tarkoituksenmukaisuuteen.

Päätös

Kaavoitus- ja tekninen lautakunta hyväksyi ehdotuksen yksimielisesti.