

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (15)  
17.1.2007  
Taltionumero  
110  
Diaarinumero  
2946/1/05

**Asia** Asemakaavan muutoksen hyväksymistä koskeva valitus

**Valittaja** Salpausselän luonnonystävät ry, Lahti

**Päätös, josta valitetaan**

Kouvolaan hallinto-oikeuden päätös 6.9.2005 nro 05/0372/1

**Asian aikaisempi käsittely**

*Lahden kaupunginvaltuusto* on päätöksellään 3.5.2004 §:n 82 kohdalla hyväksynyt Kilpiäisten (8.) kaupunginosan kortteleiden 862 ja 863 sekä katu-, puisto- ja vesialueiden osien asemakaavan muutoksen (Tuomistontie).

**Hallinto-oikeuden ratkaisu**

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt Salpausselän luonnonystävät ry:n valituksen tutkimatta siltä osin, kun siinä on vaadittu alueelle myönnettyjen lainvoimaisten hallinnollisten poikkeuslupapäätösten purkamista sekä kaupungin velvoittamista perumaan maankäyttösopimus. Hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta myös siltä osin, kuin siinä on vaadittu kaupungin velvoittamista valvomaan, ettei katua rakenneta vastoin asemakaavaa.

Muilta osin hallinto-oikeus on hylännyt valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

### *Tutkimatta jätetty osuus*

Kaavoitettavalle alueelle on Hämeen lääninhallitus myöntänyt 25.6.1992 rakentamista koskevan poikkeusluvan tontille 862:12, Hämeen ympäristökeskus 21.5.1999 tilalle RN:o 1:63 sekä maistraatti 2.10.1970 ja rakennuslautakunta 17.7.1979 tontille 863:6. Rakennuslautakunta on 12.10.2000 myöntänyt luvan autokatosten rakentamiseen. Päätökset ovat lainvoimaisia.

Hallintolainkäyttölain 58 §:n mukaan hallintoasiassa tehtyyn lainvoiman saaneeseen päätökseen saa hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, joita ovat kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku.

Päätös voidaan hallintolainkäyttölain 63 §:n mukaan purkaa:

- 1) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty.

Päätöksen purkua haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Purkua on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman.

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa. Kaupungin velvoittaminen perumaan solmimansa maankäyttösopimus tai kaupungin velvoittaminen valvomaan asemakaavan noudattamista ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

### *Valituksen täydennys*

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalain 93 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 5 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

Valituksessa tarkoitettu asemakaavan muutoksen hyväksymistä koskeva päätös on asetettu yleisesti nähtäville 12.5.2004. Valitusajan viimeinen päivä on siten ollut perjantai 11.6.2004. Muutoksenhakija on toimittanut valituskirjelmän täydennyksen Kouvolan hallinto-oikeuteen vasta torstaina 1.7.2004.

Päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäville. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä, saantitodistuksen osoittamana aikana tai erilliseen tiedoksiantotodistukseen merkittynä aikana. Valitusosoituksen sanamuoto on tiedoksisaannin osalta virheellinen ja harhaanjohtava. Virheellisen valitusosoituksen vuoksi myöhään tullessa valituksen täydennyksessä esitetyt vaatimukset on tutkittu.

Asemakaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä 22.12.2003 - 21.1.2004. Nähtävilläoloaikana jätetyt muistutukset on riittävän laajasti selostettu pöytäkirjassa ja päätöksentekijöillä on ollut mahdollisuus tutustua niihin. Asemakaavakartassa ei ole sellaisia puutteita, että niillä olisi ollut vaikutusta kaavan hyväksymiseen kaupunginvaltuustossa. Muistutusten käsittelyn tai asemakaavakartan osalta asian käsittelyssä ei ole valituksen täydennyksessä esitettyjä virheitä tai puutteita.

#### *Asemakaavaa koskevat säännökset*

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n (132/1999) mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 210 §:n mukaan rakennuslain nojalla voimaan tullut seutukaava on voimassa rakennuslain mukaisin seutukaavan oikeusvaikutuksin, kunnes se korvataan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella maakuntakaavalla tai kumotaan. Jollei seutukaavaa 10 vuoden kuluessa maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosta korvata maakuntakaavalla tai kumota, se on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena maakuntakaavana.

Rakennuslain (370/1958) 26 §:n mukaan seutukaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa, asemakaavaa, rakennuskaavaa ja ranta-kaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaavaa on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Saman pykälän 4 momentin mukaan, jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Yleiskaavaa laadittaessa on maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuus liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla;
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

### *Maankäyttösopimukset*

Maankäyttö- ja rakennuslain 91b §:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Saman pykälän 4 momentin mukaan maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.

Valituksenalaisessa asiassa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa on ilmoitettu, että kaavamutosta hakenut asunto-osakeyhtiö on perustamisvaiheessa vuonna 1998 tehnyt kaupungin kanssa asemakaavoitus- ja alueluovutussopimuksen, johon on kirjattu maanomistajan toive omarantaisten tonttien järjestämiseksi. Kaavaselostuksessa on mainittu tämän lisäksi, että toinen 6.10.1999 solmittu maankäyttö- ja maanluovutussopimus koski asemakaavamutosta A-1882, mutta että se liittyy suunnittelualueeseen sen osalta, että yhtiölle annetaan oikeus rakentaa kulkuyhteys kysymyksessä olevan asemakaavan muutoksen mukaisen Omarannankadun katualueen kautta osittain puistoalueelle.

Maankäyttöä koskevat sopimukset eivät ole sitoneet kaavan hyväksyntää kaupunginvaltuustoa. Sopimuksista tiedottaminen on ollut asianmukaista.

### *Kaavaselostus*

Maankäyttö- ja rakennuslain 55 §:n 3 momentin mukaan asemakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja näiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Valituksenalaiseen asemakaavaan liittyvässä selostuksessa on esitetty kaavan perustietojen, asemakaavan muutoksen tarkoituksen ja suunnittelualueen oloista annetun selvityksen lisäksi suunnittelun vaiheet. Tässä on kuvattu yksityiskohtaisesti kaavoitusalueeseen sisältyvän Vesijärven rannan käytön eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Asemakaavan perusteeksi valittu ratkaisu on kaavaselostuksessa perusteltu.

Kaavan hyväksymistä koskevaa päätöstä tehtäessä on ollut käytettävissä riittäviä selvityksiä kaavan ja sen vaikutusten arvioimiseksi.

*Kaavaehdotuksen asettaminen uudelleen nähtäville*

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 27 §:n mukaan asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. Kunnan jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen nähtävänäoloajan päättymistä. Nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Valituksenalainen asemakaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä 22.12.2003 - 21.1.2004. Nähtävänäoloaikana kaavaehdotuksesta jätettiin yhdeksän muistutusta. Nähtävänäoloajan jälkeen kaavaehdotukseen tehtiin seuraavat muutokset:

- korttelin 863 tontilta 4 poistettiin saunan rakennusala ja se liitettiin osaksi suojavyöhykettä sp-1 (luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokas alue, jonka puusto ja luonnonmuoto tulee säilyttää). Tontin rakennusoikeus väheni 30 kerrosneliömetriä.
- Omarannanpuistoon merkitty ohjeellinen yleiselle jalankululle varattu alueen osa -merkintä poistettiin siltä osin kuin se johti mäen yli Tervalepänkadulle.
- Korttelin 863 tontin 1 rakennusoikeus korotettiin 600 kerrosneliömetriin vastaamaan käytettyä rakennusoikeutta. Tontin rakennusoikeus lisääntyi 60 kerrosneliömetriä.

Valituksessa tarkoitettu ohjeellisen jalankululle varatun alueen osan merkinnän poistaminen asemakaavaehdotuksesta ei merkitse sellaista olennaista muutosta, jonka johdosta kaavaehdotus olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.

### *Asemakaavapäätöksen oikeudellinen arviointi*

Alueella on pääosin voimassa 8.7.1948 vahvistettu alueen ensimmäinen asemakaava, jota on asemakaavan korttelialueilla muutettu 12.12.1959, 16.10.1968, 15.3.1976 ja 14.4.1997. Alueella voimassa olevassa oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa alue on osoitettu pääasiassa asumiskäyttöön. Päijät-Hämeen seutukaavassa alue on taajamatoimintojen aluetta. Kaava-alue rajautuu Kilpiäistenpohja-nimiseen Vesijärven lahteen, joka on luokiteltu maakunnallisesti merkittäväksi lintuvedeksi.

Tilan RN:o 1:63 alueelle on poikkeusluvoin rakennettu kaksi omakotitaloa asemakaavan mukaiselle korttelialueelle. Taloihin liittyvät autokatokset sijaitsevat rakennuslupien mukaisesti osittain voimassa olevan asemakaavan mukaisella puistoalueella. Ajoyhteys rakennuspaikoille on toteutettu kaupungin laatiman, mutta hyväksymättömän katusuunnitelman mukaisesti voimassa olevassa asemakaavassa puistoksi osoitetun alueen halki.

Nyt hyväksytyllä asemakaavan muutoksella asemakaavassa vuodesta 1948 ollut toteuttamaton ja nykyisellään tarpeeton ja luonnonsuojellisten näkökohtien kannalta toteuttamiskelvoton Tuomistontien katualue Vesijärven rannassa tarpeettomilta osiltaan poistetaan ja liitetään korttelialueeseen. Rannan tuntumaan on kaavaan merkitty sp-1-alue, jolla kaavamerkintöjen selitysten ja kaavamääräysten mukaan tarkoitetaan luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokasta aluetta, jonka puusto ja luonnonmuoto tulee säilyttää.

Voimassa olevan asemakaavan mukaista rantaa seurailevaa katualuetta on käytetty vakiintuneesti alueen omakotitalojen piha-alueena. Kyseinen ranta-alue ei ole ollut yleisessä käytössä. Muutoinkin asemakaavan muutos tarkoittaa alueen rakennuskannan samoin kuin kadunrakennuksen osalta olemassa olevan tilanteen toteamista. Tuomistontien poistumisen myötä kevyen liikenteen yhteys korvataan puisto- ja luonnonsuojelualueelle osoitettavalla jalankulkuyhteydellä.

Valituksenalaisella asemakaavapäätöksellä ei vähennetä puistojen määrää. Valituksessa tarkoitettu rantapuisto ei ole voimassa olevan asemakaavan mukaista puistoa vaan pääosin katualuetta.

Valituksessa tarkoitettu valtakunnallinen pyöräretkeilyreitti ei kulje kaava-alueella. Alueeseen ei kohdistu muitakaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös ei koske eikä sillä ole ratkaistu valituksessa tarkoitettuja vesialueiden täyttöjä.

Seutukaava on ollut ohjeena asemakaavaa muutettaessa rakennuslain (370/1958) 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Asemakaavapäätös täyttää asemakaavalle asetetut sisältövaatimukset. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Asemakaava ei aiheuta kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä.

Kaupunginvaltuuston asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ole ylittänyt toimivaltansa eikä päätös ole valituksessa esitetty valitusperusteet huomioon ottaen muutoinkaan lainvastainen.

Kaavavalitus on kunnallisvalitus, johon ei kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan saa hakea muutosta tarkoituksenmukaisuusperusteella.

#### *Sovelletut oikeusohjeet*

Hallinto-oikeus on soveltaminaan oikeusohjeina perusteluissa mainittujen lisäksi maininnut hallintolainkäyttölain 14 §:n 2 momentin 3 kohdan ja 51 §:n 2 momentin sekä maankäyttö- ja rakennuslain 204 §:n.

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*Salpausselän luonnonystävät ry* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset kumotaan.

Yhdistys on valituksensa perusteluina todennut, että hallinto-oikeuden päätös ei ole lainmukainen ja että kaikki asemakaavasta tehdyssä valituksessa esiin tulleet tekijät on tutkittava uudelleen, koska asemakaava ei täytä edes tyydyttävästi hyvän hallintotavan, hallinnon oikeudenmukaisuuden ja elinympäristön laatuvaatimuksia.

Hallinto-oikeus on todennut, ettei valtakunnallinen pyöräilyreitti kulje kaava-alueella. Tämä perustuu väärään käsitykseen valtakunnallisen suunnitelman merkityksestä asemakaavoitukselle. Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden mukaan alueiden käytön suunnittelussa on varattava riittävät alueet jalankulun ja pyöräilyn verkostoja varten sekä edistettävä verkostojen jatkuvuutta. Alueella ei ole voimassa sellaista

asemakaavaa ohjaavaa maakuntakaavaa tai yleiskaavaa, jossa valtakunnalliset tavoitteet olisi otettu huomioon. Hyvä suunnittelutapa edellyttää, että väylä on sujuva ja selkeä. Rannassa kulkeva pyöräilyväylä on jo toteutettu Lahden keskustan alueella ja sen jatkoa ajatellen paras paikka on nyt kysymyksessä olevalla ranta-alueella. Ympäristöministeriö jätti vuonna 1986 vahvistamatta asemakaavamuutoksen juuri sen vuoksi, ettei muutoksen yhteydessä ollut tutkittu, millä tavoin virkistysalueyhteys alueen eteläpuolisten ja pohjoispuolisten alueiden välillä turvataan.

Hallinto-oikeuden perustelu, jonka mukaan alue ei ole ollut yleisessä käytössä, on kestävä. Voimassa olevan kaavan mukaan alue on ollut yleisessä käytössä. Kaupunki on vain ollut haluton toteuttamaan tämän kaavasta ilmenevän yleisesti hyväksytyn periaatteen.

Hämeen ympäristökeskuksen tehtävänä on valvoa kaavoituksen lainmukaisuutta. Ympäristökeskus on antanut asiassa lausunnon. Kun ympäristökeskuksen on katsottava olevan tietoinen valitusprosessissa moitituista poikkeusluvista ja koska moite kohdistuu myös ympäristökeskukseen, yhdistys on pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus pyytää asiassa lausunnon ympäristöministeriöltä.

*Lahden kaupunginhallitus* on antamassaan selityksessä uudistanut asiassa aikaisemmin esittämänsä. Alueelle luvallisesti toteutetun rakentamisen ottamista huomioon kaavaratkaisussa ei voida pitää hyvän hallintotavan tai hallinnon oikeudenmukaisuuden vastaisena.

Valittajan jo hallinto-oikeudessa esittämään väitteeseen siitä, että rannalla kulkeva kevyen liikenteen yhteys olisi kaavaan rajoittuvien alueiden yleinen käyttötarkoitus huomioon ottaen yleisen edun mukainen, kaupunginhallitus on todennut, ettei asemakaava voi aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä, koska ranta-alue ei ole koskaan ollut yleisessä käytössä. Tuomistontien poistumisen myötä kevyen liikenteen yhteys korvataan puisto- ja luonnonsuojelualueelle osoitettavalla jalankulkuyhteydellä.

Valituksessa on todettu, että rannassa kulkeva pyöräilyväylä on toteutettu Lahden keskustan alueella ja sen jatkoa ajatellen paras paikka on nyt kysymyksessä olevalla ranta-alueella. Hallinto-oikeuden perustelu katsotaan tältä osin kestäväksi. Mikäli edellä oleva on tarkoitettu valitusperusteeksi, se on jätettävä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä tutkimatta. Lisäksi on todettava, että muutosta voidaan hakea vain itse päätökseen, ei sen perusteluihin.

*Salpausselän luonnonystävät ry* on antamassaan vastaselityksessä todennut, että Lahden kaupungin selitys virkistysalueiden poistamiseen perustuu siihen, että kaupunki ei ole toteuttanut virkistysalueita. Tästä ei voi päätellä, että alueet eivät ole yleisen tarpeen vaatimia. Kaupunki on toiminut kaavan vastaisesti tekemällä esimerkiksi sopimuksen kadun rakentamisesta puistoon. Kaavasta poikkeamista käytetään osoituksena kaavamuutoksen tarpeellisuudesta.

Nykyisessä kaavassa esitetty rantatie toteuttaisi hyvin valtakunnallisen pyörätien vaatimukset. Tieyhteys olisi yleisen edun mukainen ja pitäisi kiireesti toteuttaa. Kaavaselostuksessa valtakunnallisesta pyörätiestä ei ole mainintaa, vaikka valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet niin edellyttävät. Jyrkkään luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettuun metsään esitetty reitti muodostaa epäjatkuvuuskohdan kaupungin keskustasta asti rantaa myötäilevällä reitillä.

Tonttien yhteydet on rakennettu kaavan vastaisesti puistoon. Ratkaisut on toteutettu maankäyttö- ja rakennuslain vastaisesti kuulematta osallisia kaavoituksen edellyttämällä tavalla. Menettelyllä on lainvastaisesti rajoitettu kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Syntymässä on huolestuttava ennakkotapaus, jos kaavanvastaisesti toimiminen ja valvovien viranomaisten laiminlyönnit näin hyväksytään käyttäen perusteena kaavan kiertämiseksi tehtyjä ennakkotoimia. Kaavapäätös on kumottava ja laitomat ratkaisut palautettava uuteen valmisteluun.

## **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset kumotaan.

### *Perustelut*

#### *Asemakaavaa koskevat säännökset*

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n (132/1999) mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 210 §:n mukaan rakennuslain nojalla voimaan tullut seutukaava on voimassa rakennuslain mukaisin seutukaavan oikeusvaikutuksin, kunnes se korvataan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella maakuntakaavalla tai kumotaan. Jollei seutukaavaa 10 vuoden kuluessa maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulosta korvata maakuntakaavalla tai kumota, se on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena maakuntakaavana.

Rakennuslain (370/1958) 26 §:n 1 momentin (626/1969) mukaan seutukaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa, asemakaavaa, rakennuskaavaa ja rantakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Saman pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Saman pykälän 4 momentin mukaan, jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvien osien otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Yleiskaavaa laadittaessa on maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuus liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;

- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

### *Asemakaavapäätöksen oikeudellinen arviointi*

Alueella on pääosin voimassa 8.7.1948 vahvistettu alueen ensimmäinen asemakaava, jota on asemakaavan korttelialueilla muutettu 12.12.1959, 16.10.1968, 15.3.1976 ja 14.4.1997. Alueella voimassa olevassa oikeusvaikutuksettomassa yleiskaavassa alue on osoitettu pääasiassa asumiskäyttöön. Päijät-Hämeen seutukaavassa alue on taajamatoimintojen aluetta. Kaava-alue rajautuu Kilpiäistenpohja-nimiseen Vesijärven lahteen, joka on luokiteltu maakunnallisesti merkittäväksi lintuvedeksi.

Tilan RN:o 1:63 alueelle on poikkeusluvin rakennettu kaksi omakotitaloa asemakaavan mukaiselle korttelialueelle. Taloihin liittyvät autokatokset sijaitsevat rakennuslupien mukaisesti osittain voimassa olevan asemakaavan mukaisella puistoalueella. Ajoyhteys rakennuspaikoille on toteutettu kaupungin laatiman, mutta hyväksymättömän katusuunnitelman mukaisesti voimassa olevassa asemakaavassa puistoksi osoitetun alueen halki.

Nyt hyväksytyllä asemakaavan muutoksella asemakaavassa vuodesta 1948 ollut toteuttamaton Tuomistontien katualue Vesijärven rannassa poistetaan osaksi ja liitetään korttelialueeseen. Rannan tuntumaan on kaavaan merkitty sp-1-alue, jolla kaavamerkintöjen selitysten ja kaavamääräysten mukaan tarkoitetaan luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokasta aluetta, jonka puusto ja luonnonmuoto tulee säilyttää.

Lahden kaupunginvaltuuston päätöksellä 5.11.1984 on voimassa olevaa asemakaavaa muutettu poistamalla kaavan mukainen Tuomistontien katualue korttelien 862 ja 863 kohdalta liittämällä alue korttelin 863 tontteihin 9-13. Tuolloin voimassa olleessa kaupunginvaltuuston 7.12.1977 hyväksymässä Mukkulan osayleiskaavassa ranta-alue oli osoitettu Mukkulan laajemmilta virkistys- ja suojelualueilta pohjoiseen kaupungin rajalle viheralueeksi.

Ympäristöministeriö on päätöksellään 20.1.1986 jättänyt vahvistamatta kaupunginvaltuuston päätöksen siltä osin kuin sillä oli hyväksytty asemakaava kortteleiksi 862, 863 ja 8081 sekä niihin liittyviksi katu- ja

puistoalueiksi. Ympäristöministeriö on päätöksensä perusteluina lausunut, että asemakaavanmuutoksen kohteena olevan pientaloalueen rakentamisen tai muunkaan alueen ajoneuvoliikenteen tarpeisiin ei Tuomistontietä voida kokonaisuudessaan pitää enää tarpeellisenä. Asemakaavan muutoksen yhteydessä ei kuitenkaan ole riittävästi tutkittu sitä, millä tavoin virkistysalueyhteys alueen eteläpuolisten ja pohjoispuolisten alueiden välillä turvataan. Alueen kohdalla ei ole joustavaa jalankulku- tai kevyen liikenteen yhteyttä pohjoisen suuntaan. Myöskään alueen maasto-olosuhteiden ei voida katsoa olevan kevyen liikenteen yhteyksien toteuttamisen esteenä.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 17.9.1986 taltionumero 3497 Lahden kaupunginhallituksen valituksen hyläten pysyttänyt ympäristöministeriön päätöksen.

Kaavoitettavalle alueelle on Hämeen lääninhallitus myöntänyt 25.6.1992 rakennuslain (370/1958) nojalla rakentamista koskevan poikkeusluvan tontille 862:12, Hämeen ympäristökeskus 21.5.1999 tilalle RN:o 1:63 (korttelin 863 rakennuspaikka 4) sekä maistraatti 2.10.1970 ja rakennuslautakunta 17.7.1979 tontille 863:6. Päätöksissä ei ole ollut kysymys voimassa olevan asemakaavan mukaisten tonttien ulkopuolisen rantavyöhykkeen käyttämisestä.

Sillä, että voimassa olevan asemakaavan mukaista rantaa seurailevaa katualuetta ehkä on käytetty alueen omakotitalojen piha-alueena, ei ole merkitystä kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa.

Maankäyttöä koskevilla sopimuksilla maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n 1 momentti huomioon ottaen ei ole sitovasti voitu sopia kaavan sisällöstä.

Sillä, että kahden omakotitalon autokatokset on myönnettyjen rakennuslupien mukaisesti mahdollisesti sijoitettu voimassa olevan asemakaavan mukaiselle puistoalueelle tai että ajoyhteys tonteille on toteutettu asemakaavassa puistoksi osoitetun alueen halki, ei ole voitu ratkaista nyt kysymyksessä olevan kaavamuutoksen oikeudellisia edellytyksiä.

Asemakaavan selostuksen mukaan suunnittelualueen maankäytön ratkaisemiseksi on tutkittu luonnosvaiheessa kolmea eri maankäyttövaihtoehtoa. Vaihtoehdossa A pääosa tonteista osoitettiin omarantaisiksi, jolloin asemakaava vastasi nykyistä maankäyttöä. Vaihtoehdossa B katualueena ollut rantavyöhyke merkittiin pääsääntöisesti yleiseen virkistyskäyttöön

puistona. Vaihtoehto C oli yhdistelmä edellisistä siten, että pääosa tonteista oli omarantaisia ja yleinen rannankäyttö ja kulku turvattiin korttelin 862 kohdalla. Lisäksi 0-vaihtoehtona esitettiin asemakaavallisen tilanteen pysyttämistä nykyisellään.

Asemakaavassa on hyväksytty toteutettavaksi vaihtoehto A, jossa pääosa tonteista on osoitettu omarantaisiksi. Kaavaselostuksen mukaan tämän vaihtoehdon heikkoutena on muun muassa se, ettei voida muodostaa pitkää reittiä rantaa pitkin luonnonsuojelualueelta Kilpiäisten tikkametsästä Kilpiäisenpohjan linnustonsuojelualueelle, vaan osa reitistä kulkee liikenneympäristössä. Tällöin syntyy myös tarve rakentaa yhteys Omarannanpuiston ja luonnonsuojelualueen kautta kevyen liikenteen reittinä. Kevyen liikenteen yhteys on hankalampi järjestää jyrkässä mäkimäastossa kuin rannassa, ja se joudutaan ohjaamaan katuymppäristöön Kilpiäistentielle.

Asemakaavanmuutos estää mahdollisuuden johtaa tarvittaessa jalankulku ja muu kevyt liikenne kulkemaan pohjois-eteläsuunnassa joustavasti Vesijärven rantaa pitkin viheralueelta toiselle. Kun vielä otetaan huomioon, että asemakaavaehdotuksesta on poistettu ohjeellisen yleiselle jalankululle varatun alueen osan merkintä siltä osin kuin se johti mäen yli Tervalepänkadulle, asemakaavanmuutoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon jalankulun tai muun kevyen liikenteen tarpeita. Päätös ei tältä osin täytä asemakaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset on kumottava.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Lauri Tarasti

Pekka Vihervuori

Kari Kuusiniemi

Tuula Pynnä

Anne E. Niemi

Asian esittelijä,  
hallintosihteeri Kari Nieminen

|        |           |                                                               |
|--------|-----------|---------------------------------------------------------------|
| JAKELU | Päätös    | Salpausselän luonnonystävät ry, oikeudenkäyntimaksu 200 euroa |
|        | Jäljennös | Kouvolan hallinto-oikeus                                      |
|        |           | Lahden kaupunginhallitus                                      |
|        |           | Hämeen ympäristökeskus                                        |
|        |           | Ympäristöministeriö                                           |