

Kustavin Länsiosan yleispiirteisen vaiheosayleiskaavan muutoksen hyväksyminen

Kunnanhallitus 20.10.2025
156/10.02.02/2021

Varsinais-Suomen ELY-keskus on 11.4.2025 antamassaan lausunnossa esittänyt seuraavaa:

“Nyt lausuttavana oleva kaavaehdotus on samansisältöinen kuin luonnos. Kaavaselostuksessa ei ole kerrottu tarkemmin vaiheosayleiskaavan tavoitteita. Kuten ELY-keskus luonnosvaiheen lausunnossaan totesi, Kustavin saaristossa on perusteltua käyttää aikaisempaa tarkasteluajankohtaa sen vuoksi, että loma-asuntotonttien lohkominen on siellä aloitettu varhain. Kaavan vaikutukset tulee arvioida asiaperusteisesti. Kaavatyössä tulee selvittää, miten paljon rantarakennuspaikkojen määrä Kustavissa voisi kasvaa tarkasteluajankohtaa muuttamalla, ottaen huomioon, että samalla on turvattava riittävä vapaan rannan määrä.

Arvioinnissa on hyvä hyödyntää Turun yliopiston seurantatutkimuksen ”Suomen merenrannikon rakennetut ja VARELY/2438/2022 2/2 rakentamattomat rannat” (2019) aineistoja. Vasta tämän jälkeen voidaan arvioida kaavan muita vaikutuksia. Vaiheosayleiskaavan vaikutukset kulttuuriympäristöön, rantamaisemaan, luontoon ja ilmastomuutokseen tulee arvioida. Kaavoituksessa tulee edistää ilmastomuutoksen hillintää ja ilmastomuutokseen sopeutumista. Kaavoituksessa tulee edistää myös tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen ja kääntää kehitys positiiviseksi vuonna 2030, minkä vuoksi luontovaikutukset tulee arvioida monipuolisesti. Luontovaikutusten arvioinnissa on tarpeen hyödyntää SYKE:n ja ympäristöministeriön 2024 päivitettyä opasta: Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi. Opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle (2024).”

Kaavan laatija Nosto Consulting Oy on 17.2.2025 päivätyllä vastineellaan kaavasta ELY-keskuksen antamaan lausuntoon esittänyt seuraavaa:

“Koska laadittavana oleva vaiheosayleiskaava ei koske vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita eikä se ole valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, aloitusvaiheen viranomaisneuvottelulle ei ole tarvetta. Vaiheosayleiskaavan mahdollistavat vähäiset muutokset ovat paikallisia, ja nekin ovat yleiskaavoitusta ohjaavan maakuntakaavan mukaisia.

Kustavin länsiosan yleispiirteinen osayleiskaava on hyväksytty 25.5.2015. Yleiskaavan määräyksissä on määritelty kantatilatarkastelun lähtökohtana käytettäväksi vuoden 1959 tilajakotilannetta (poikkileikkausajankohta), joka perustuu ilmeisemminkin rakennuslain voimaantulon ajankohtaan (1.7.1959). Kustavin kunnan alueella on kuitenkin rantojen suunnittelussa käytetty aina 19.9.1969 mukaista tilajakotilannetta, joka on ajankohta, jolloin rantakaavasäännökset on lisätty rakennuslakiin (626/1969).

Yleiskaavan kaavamääräys vuoden 1959 tilajakotilanteesta saattaa yleiskaava-alueen maanomistajat vakavalla tavalla eriarvoiseen asemaan kunnan muihin maanomistajiin verrattuna, sillä vuoden 1959 mukainen poikkileikkausajankohta pääsääntöisesti mahdollistaa pienemmän määrän rantarakennuspaikkoja vuoden 1969 tilanteeseen verrattuna. Tämän vuoksi yleiskaavamääräykseen tulee tehdä muutos käytettävästä poikkileikkausajankohdasta ja soveltaa muutosta koko kunnan alueella

yhtenäisesti rantojen yksityiskohtaisessa suunnittelussa. Selvennyksenä todettakoon, että poikkileikkausajankohdan muutos vuodesta 1959 vuoteen 1969 ei tarkoita automaattisesti sitä, että emätiloille syntyisi uusia rakennuspaikkoja. Joissakin tapauksissa mahdollisten rakennuspaikkojen määrä voi myös vähentyä.

Kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta alueellaan, jolloin kunta myös päättää kaavoitusperiaatteista ja tavasta, jolla se ottaa huomioon yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kaavoituksessa ja lupaharkinnassa. Kuntaliiton julkaisussa (2019) Maaseutualueiden yleiskaavoitus ja lupahallinto – emätilaperiaate (Junttila; Pihala, s.42) todetaan, että jos kunnassa ei ole mitoittavia emätilaperiaatteeseen perustuvia oikeusvaikutteisia yleiskaavoja, mitoittavien yleiskaavojen laatimisen yhteydessä voidaan valita tapa käyttää emätilaperiaatetta ja valita tarkoituksenmukainen poikkileikkausajankohta. Jos mitoittavissa oikeusvaikutteisissa yleiskaavoissa on käytetty emätilaperiaatteeseen perustuvaa mitoitusta ja poikkileikkausajankohtaa halutaan jatkossa muuttaa, tulee miettiä, miten vanhojen ja uusien kaavojen välillä yhdenvertainen kohtelu toteutetaan. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla voimassa olevan yleiskaavan päivittäminen vaiheyleiskaavana rakentamismahdollisuuksien osalta silloin, kun rakentamismahdollisuuksien määräytyminen perustuu kaavamääräykseen. Tämä edellyttää, että yleiskaavaa ei ole muuten tarpeen päivittää. Kustavin länsiosan yleispiirteinen osayleiskaava on emätilaselvityksen poikkileikkausajankohtaa koskevaa määräystä lukuun ottamatta todettu edelleen sovellettavaksi tarkoitukseensa, joten koko kaavaa ei ole tarkoituksen mukaista tarkistaa tai muuttaa.

Tälläkin hetkellä Kustavin kunnan alueen ranta-asemakaavoituksessa sekä laajemmin koko Varsinais-Suomen maakunnan alueella sovelletaan emätilaselvityksen lähtökohtana poikkileikkausajankohtaa 19.9.1969, joka on myös maakuntakaavaselostuksessa todettu ensisijaiseksi poikkileikkausajankohdaksi.”

Lausunnossaan Varsinais-Suomen ELY-keskus arvostelee kaavamuutoksen pohjana olevaa poikkileikkausajankohdan muutosta edellä kerrotuin tavoin. Lausunto ja arvostelun perusteet sekä kaavan laatijan niihin tekemä vastine on esitetty edellä sekä yksityiskohtaisemmin kaava-asiakirjoissa olevassa palauteraportissa.

Kaavamuutoksen tarkoituksena on kuitenkin toteuttaa erästä ranta-alueiden kaavoituksen keskeisintä periaatetta: maanomistajien tasapuolista kohtelua sekä Kustavin kunnan että laajemmin koko maakunnan alueella.

Varsinais-Suomen maakuntakaavassa on rantarakennusoikeuden kantatilaperiaatteen poikkileikkausajankohtana käytetty vuotta 1969 koko maakunnan alueella. Voimassa olevan osayleiskaavan määräys vuoden 1959 käyttämisestä poikkileikkausajankohtana saattaa alueen rannanomistajat eriarvoiseen asemaan muiden kustavilaisten ja koko maakunnan rannanomistajien kanssa.

Varsinais-Suomen ELY-keskus viittaa lausunnossaan Varsinais-Suomen maakuntakaavan selostuksen kohtaan, jossa todetaan: ”Emätilan rakennusoikeus määritellään poikkileikkausajankohtana 19.9.1969 tai aikaisempaan ajankohtaan, kun rakentaminen on alkanut merkittävästi lisääntyä suunnittelualueella.” ELY-keskuksen mielestä rakennuslain voimaantuloaika eli vuosi 1959 olisi parempi poikkileikkausajankohta.

On huomattavaa, että kyseinen lainaus on maakuntakaavan selostuksesta. Maakuntakaavan mitoitus koskevassa kaavamääräyksessä ei ole mainittu ko. asiaa, joten juridisesti kaavaselostuksessa oleva lause vain selvittää kaavan laatimisen periaatteita eikä ole samalla tavalla sitova kuin kaavamääräys. Kun palauteraportissa on selvitetty poikkileikkausajankohtia eri kuntien rantayleiskaavoissa ja todettu, että niissä yleisesti käytetään maakuntakaavan kaavaselostuksessa mainittua ajankohtaa 19.3.1969 niilläkin alueilla, joille loma-asutusta on syntynyt samoihin aikoihin kuin Kustavin läntisiin osiin, on ko. ajankohdasta muodostunut myös maakuntakaava-alueen yleinen käytäntö.

Osayleiskaava ei toimi ranta-alueella suoraan rakennuslupien myöntämisen perusteena vaan kaikki rakentaminen ratkaistaan ranta-
asemakaavoilla ja niiden yhteydessä tehtävällä emätilaselvityksellä. Ranta-
asemakaavat laaditaan lisäksi alueidenkäyttölain mukaisesti riittäviin
selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin perustuen, jolloin esimerkiksi luonto-
ja kulttuuriympäristöarvot tulevat huomioitua. Kantatilaperiaate
poikkileikkausajankohdineen määrittelee kaavoitustilanteessa alueen
maksimirakennusoikeuden. Luonto- tai kulttuuriympäristöarvot voivat
rajoittaa alueen rakennusoikeuden kantatilaperiaatteella laskettua
rakennusoikeutta pienemmäksi.

Nyt käsittelyssä oleva osayleiskaava on Varsinais-Suomen
maakuntakaavan mukainen niin mitoitukseltaan, mitoitusvyöhykkeiltään
kuin kantatilaperiaatteen mukaiselta poikkileikkausajankohdaltaan, joten
esteitä kaavan hyväksymiseksi ei ole.

Esittelijä kunnanjohtaja Rauno Peltola

Kunnanjohtajan päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää hyväksyä omaksi vastineekseen kaavanlaatijan
lausunnosta ilmenevän vastineen ja ehdottaa valtuustolle, että se
kyseiseen vastineeseen yhtyen sekä esittelytekstistä ilmenevin perusteluin
hyväksyy Kustavin Länsiosan yleispiirteisen vaiheosayleiskaavan
muutoksen 17.2.2025 päivätyssä muodossa selostuksineen sekä
liitteineen.

Kunnanhallituksen päätös

Täytäntöönpano Kunnanvaltuusto