

Kaavoitusviranomaisen vastine Vaasan hallinto-oikeudelle ympäristö- ja maa-aineslupapäätöksestä jätettyyn valitukseen

Kunnanhallitus 04.09.2023 § 215
452/11.01.00.01/2022

Valmistelija: kaavoitusjohtaja Mari Holmstedt, puh. 040 031 7759

Vaasan hallinto-oikeus on 2.8.2023 (diaarinumero 740/03.04.04.23/2023) pyytänyt vastinetta Laukaan kunnalta sekä kunnan maanäyttöosastolta valitukseen, joka koskee Laukaan kunnan lupa- ja valvontalautakunnan 16.5.2023 §54 tekemää päätöstä Peab Industri Oy:n ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisesta lupahakemuksesta. Vastine tulee toimittaa hallinto-oikeuteen viimeistään 31.8.2023. Vastineen antamiselle on pyydetty lisääaikaa 22.9.2023 asti.

Asian aiempi käsittely

- Peab Industri Oy:n ensimmäinen kiinteistölle Lamminmäki 410-406-8-212 jättämä maa-aines ja ympäristölupahakemus on käsitelty lupa- ja valvontalautakunnassa 19.2.2020 §14. Haettu lupa myönnettiin lukuun ottamatta Laaniahontien länsipuolelle sijoittuvaa toiminnan laajennusalueetta. Lupaa laajennusalueelle ei myönnetty, koska toiminta sijoittui tältä osin kokonaan Keski-Laukaan eteläosan yleiskaavassa TY-merkinnällä osoitetulle alueelle, ja kalliokiviaineksen louhinta ja murskaus eivät ole kaavamerkinnän mukaista toimintaa.
- Lupapäätöksestä valitettiin. Vaasan hallinto-oikeus palautti luvan uudelleen lupaviranomaisen käsiteltäväksi laajennusalueen osalta. Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että hakemusta ei olisi tullut laajennuksen osalta hylätä tosiasiallisesti vain kaavoitusviranomaisen lausunnon perusteella, vaan lupaharkinnassa olisi tullut muun ohella arvioida, saattaako hanke vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa osoitetun pääkäyttötarkoituksen mukaisesti.
- Keski-Suomen ELY-keskus suoritti YVA-tarveharkinnan kaikista alueen hankkeista. Kunnanhallitus antoi asiasta lausunnon 21.11.2022 §257. ELY-keskus antoi asiassa Peab Industri Oy:tä koskien päätöksen 20.1.2023, jossa se totesi, että hankkeeseen ei sovelleta lakia ympäristövaikutusten arvioinnista.
- Peab Industri Oy haki lupaa uudelleen ja päivitti samalla suunnitelmaa. Päivitetty lupahakemus käsiteltiin lupa- ja valvontalautakunnassa 16.5.2023 §54. Hakemus koski vain laajennusalueetta. Lautakunta ei myöntänyt haettua lupaa.
- Peab Industri Oy on tehnyt lupa- ja valvontalautakunnan kielteisestä päätöksestä valituksen.

Suunnittelutilanne

Kyseisellä alueella on voimassa Keski-Laukaan eteläosan yleiskaava, jonka kunnanvaltuusto on hyväksynyt 27.4.2009 §31. Laajennusalueen ottoalueet sijoittuvat yleiskaavassa osoitetuille ympäristöhäiriötä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten alueelle (olennaisesti muuttuvat alueet, TY).

Toiminta-alueiden vaikutuspiiriin kuuluu myös alueiden pohjoispuolelle sijoittuva Keski-Laukaan yleiskaavan pohjoisosan osa-alue II (Leppävesi-Vihtasilta), jonka kunnanvaltuusto on hyväksynyt 26.5.2014 §89.

Yleiskaavat sisältävät rakentamattomia rakennuspaikkoja, jotka sijoittuvat alle 300 metrin etäisyydelle ottoalueista. Keski-Laukaan eteläosan yleiskaavassa kaavakartalla niitä on viisi. Tämän lisäksi on huomioitava, että toiminta-alueen ympärillä on myös yleiskaavan sekä rakennusjärjestyksen perusteella laskettavaa kuivan maan rakennusoikeutta. Näitä laskennallisia rakennuspaikkoja, joita ei voida sijoittaa riittävälle etäisyydelle ympäristöhäiriötä tuottavasta toiminnasta, on kolme. Rakennuspaikat muodostuvat suunnittelutarvemenettelyn kautta, jonka yhteydessä arvioidaan maa-ainesottotoiminnan vaikutusta haettuun rakennuspaikkaan. Uusia rakennuspaikkoja ei voida muodostaa alle 300 m etäisyydelle voimassa olevasta ottoalueesta. Maa-ainesten ottotoiminnalla on siten vaikutusta yksityisen maanomistajien etuun toteuttaa kiinteistölleen asuinrakentamista.

Ottotoiminnan pohjoispuolella, noin 250 m etäisyydellä on yleiskaavassa osoitettuun maakunnallisesti arvokas maisema-alue (Leppävesi). Kaavamääräyksen mukaan arvokkaan maisema-alueen kokonaisuus, ominaispiirteet ja identiteetti tulee säilyttää.

Lautakunnan lupapäätöksestä tehty valitus ja kaavoitusviranomaisen vastineet

Peab Industri Oy on tehnyt lupa- ja valvontalautakunnan kielteisestä päätöksestä valituksen. Valituksessa on esitetty vaatimus päätöksen kumoamisesta ja palauttamisesta valmisteltavaksi. Lupa- ja valvontalautakunta on rakennusvalvontaviranomaisena antanut valitukseen vastineen 22.08.2023 §76. Myös kunnan ympäristönsuojelu on antanut valituksesta lausunnon 23.8.2023.

Kaavoitusviranomainen antaa valitukseen vastineet niiltä osin, kun valitus koskee voimassa olevia yleiskaavoja ja asemakaavoitusta. Valituksessa on useassa kohdassa käsitelty samoja asiakokonaisuuksia, jonka vuoksi kaikkiin asiakohtiin ei ole toistuvuuden vuoksi annettu vastinetta. Vastineet ovat valituksen otsikoiden mukaisessa järjestyksessä.

2.1 kaavoituksen merkitys aiemmissa lupapäätöksissä

Valittaja toteaa valituksessaan, että vuonna 2012 maa-aineslupakäsittelyssä olisi hyväksytty yleiskaavan teollisuuskäyttöön tulevan alueen tasoksi +100 (alin ottotaso).

Vastine: Yleiskaavassa alueelle ei ole määritelty tulevaa maanpinnan tasoa. Kyseinen määräys on ollut ainoastaan maa-aineslupaan liittyvä määräys alimmasta sallitusta ottotasosta.

Valittaja viittaa valituksessaan kiinteistölle 410-406-8-323 myönnettyyn maa-aines- ja ympäristölupaun, jonka otto-alue sijoittuu osin yleiskaavan TY-alueelle. Tämän luvan osalta lupaviranomainen ei pitänyt luvan myöntämisen esteenä ottotoiminnan sijoittumista TY-alueelle.

Vastine: Kiinteistölle 410-406-8-323 myönnetty lupa sijoittuu pääosin (3/4) yleiskaavan maa- ja metsätalousalueelle (M). Maankäyttö onv kyseisen luvan lausunnossa katsonut, että maa- ja metsätalousalue ei ole sellainen maankäyttömuoto, joka estää maa-aineksen ottamisen. Lisäksi toiminta oli suunniteltu viereinen ottoalue huomoiden siten, että kiinteistöjen välille ei muodostu jyrkkiä kallioleikkauksia eikä luiskia vaan ottotoiminnan päätyttyä ottamistaso mukautuu nykyiseen topografiaan.

2.2 Laaniahontien merkityksestä

Valituksessa on todettu, että Laaniahontietä on päätöksessä toistuvasti pidetty merkittävänä rajana luvittamisen kannalta.

Vastine: Itäpuolella Laaniahontietä oleva ottoalue sijoittuu puoliksi yleiskaavassa osoitetulle maa-ainesten ottoalueelle (EO) ja puoliksi TY-alueelle. Tämän alueen käsittely kokonaisuutena on alueen käytön näkökulmasta perusteltua.

Laaniahontie on toiminut maamerkkinä laajennusalueen ja aikaisemmin luvitetun alueen välillä myös toiminnanharjoittajan omissa asiakirjoissa. Ottotoiminnan laajentuminen yksittäisen kiinteistön osalta TY-alueelle vaikeuttaisi alueen asemakaavoittamisesta yleiskaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen. Alueen kokonaisvaltaisen suunnittelun puuttuessa syntyy tilanne, jossa kiinteistöjen rajoille muodostuu jyrkkiä penkereitä ja tasoeroja, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia teollisuusrakentamiseen. Myös infran ja hulevesien käsittelyn suunnittelu ja toteuttaminen edellyttää TY-alueen kokonaisuuden suunnittelua.

3.1.1 Haettu toiminta ei ole kaavan vastaista

3.1.2 Ottotoiminta ei vaikeuta asemakaavan laatimista

3.1.3 Ottamisalueen laajennus ei vaikeuta alueen ottamista kaavan mukaiseen käyttöön

Valituksessa on todettu, että päätöstä on perusteltu virheellisesti sillä, että toiminta olisi kaavan vastaista. Kaavamerkintä ”ympäristöhäiriötä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten alue” tarkoittaa kuitenkin alueen käyttöä lopulliseen käyttötarkoitukseensa eli sitä, että alueelle ei saa pysyvästi sijoittaa ympäristöhäiriötä aiheuttavia teollisuusrakennuksia /toimintaa. Kaavamerkintä ei kuitenkaan estä kaavan mukaisen lopullisen käyttötarkoituksen toteuttamista varten tarvittavan rakentamisen aikana aiheutuvaa häiriötä. Kyse on määräaikaaisesta toiminnasta, joka mahdollistaa alueen käyttämisen myöhemmin kaavan mukaiseen toimintaan.

Lupahakemuksen mukainen ottamisalueen laajennus sijoittuu kokonaisuudessaan yli 70 ha laajuiselle TY-alueelle. Laaniahontien itäpuolelle muodostuu Peabin otto-toiminnan alueelle noin 5ha suuruinen tasainen kenttä. Haetun laajennuksen myötä Laaniahontien länsipuolelle muodostuisi samaan tasoon 5,4 ha suuruinen tasainen kenttä. Valittaja pitää perusteettomana rakennusvalvontaviranomaisen ja valituksen alaisen päätöksen perusteluissa esitettyä näkemystä, jonka mukaan koko yli 70 ha asuuriisen TY-alueen asemakaavoittaminen vaikeutuisi 5,4 ha suuruisen lisäkentän johdosta.

Valituksenalaisessa päätöksessä perustellaan lupahakemuksen hylkäämistä sillä, että ottamisalueen laajennus vaikeuttaisi alueen ottamista kaavan mukaiseen käyttöön alueelle muodostuvien korkeuserojen johdosta. Peab on useasti lupa- ja valitusprosessien yhteydessä tuonnut esille, että hakemuksen mukainen maa-ainesten otto ennen yleiskaavan toteuttamista kaavamerkinnän mukaiseen käyttötarkoitukseen ei vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa osoitettuun teollisuuskäyttöön. Tilannetta on selvennetty laajennusalueetta koskevilla

leikkauspiirroksilla. Pohjoispuoleisen kiinteistön omistajien kanssa on sovittu, että louhinta ulotetaan molemmilla puolilla kiinteistöjen väliseen rajaan saakka.

Vastine: Teollisuustoimintaan tarkoitettun alueen käyttäminen yleiskaavan mukaiseen tarkoitukseensa edellyttää alueen tasaamista, joka tulee perustua tarkempaan maankäytön suunnitteluun, eli asemakaavaan. Yksittäisillä maa-ainesluvilla tai yleiskaavatasoisella suunnitelmalla ei pystytä riittävästi huomioimaan alueen erityispiirteitä ja ohjaamaan maankäyttöä yksityiskohtaisesti.

Hakemuksen mukainen maa-ainesoton laajentaminen Laaniahontien ja maantien 638 väliselle alueelle vaikeuttaa asemakaavan laatimista koko yleiskaavan TY-alueelle siten, että MRL 54§:n vaatimien asemakaavan sisältövaatimusten täytyminen vaarantuu. Maa-ainesoton laajennus heikentää maanomistajien tasapuolista kohtelua asemakaavoituksen vaikeutuessa mm. siksi, että rajoille muodostuu merkittäviä korkeuseroja.

4. Maankäytön ja rakennusvalvontaviranomaisen lausunnoista

2) Mikäli asemakaavan laatiminen olisi alueella maankäytön ohjaamisen vuoksi aidosti tarpeellista, olisi Laukaan kunnan pitänyt ryhtyä toimiin asemakaavan laatimiseksi.

Vastine: Yleiskaava ei aseta kunnalle velvoitetta asemakaavan laatimiseksi. Asemakaavan käynnistämistä määrittää mm. Laukaan kunnan maapoliittinen ohjelma (hyv. kvalt 10.11.2014 § 113) seuraavasti:

Yksityisen maan asemakaavoittamista harkitaan kaavamuutostilanteissa ja ensimmäisen asemakaavan laatimiseksi ainoastaan kunnan omistamiin alueisiin luontevasti liittyvillä, pinta-alaltaan pienillä alueilla. Elinkeinoelämää palvelevia uusia alueita asemakaavoitetaan ainoastaan kunnan omistamille alueille.

Kunta on neuvotellut useamman Keski-Laukaan yleiskaavan eteläosan TY-alueiden maanomistajan kanssa maanhankinnasta ilman tuloksia.

3) Maa-aines- ja ympäristöluvan epäämistä ei voida perustella yksityisen maanomistajan rakennuspaikan luvitukseen kohdistuvalla mahdollisella haitalla.

Vastine: Ottamissuunnitelma-alue rajautuu pohjoisosaltaan Keski-Laukaan pohjoisosan yleiskaavan osa-alue II (Leppävesi – Vihtasilta) kaavaan. Kyseissä yleiskaavassa on maanomistajien rakennusoikeus mitoitettu laskennallisesti kiinteistön pinta-alaan perustuen suunnittelu- ja mitoitusperiaatteiden mukaisesti. Kaavakartalle rakennuspaikat on osoitettu vain rajatuilla kyläkeskusten alueille. Yleiskaavan MA-1, M-1 ja MY-1 -alueilla mitoituksen mukaisen rakennuspaikan muodostaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua. Ratkaisun myöntämisen edellytykset ja rakennuspaikan sijainti tarkastellaan suunnittelutarvelupaprosessissa. Maa-ainesottotoiminta aiheuttaa ympäristöhäiriötä, joka saattaa olla este yksityisen maanomistajan rakennuspaikan muodostumiselle ja suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle.

Esittelijä	Kunnanjohtaja Linda Leinonen
Päätösehdotus	Kunnanhallitus antaa Peab Industri Oy:n ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisesta lupahakemuksesta jätettyyn valitukseen ylläolevan vastineen ja edellyttää, että lupa- ja valvontalautakunnan 16.5.2023 §54 tekemä päätös pysytetään.
Päätös	Kunnanjohtajan esitys hyväksyttiin.