

Kaustisen kunnanvaltuuston päätös 28.9.2023 § 46, Keskustan osayleiskaavan muutos ja laajennus; Virkkala-Järvelä osayleiskaava

TEKLTk 23.02.2024 § 19
157/10.02.02/2022

Valmistelija Tekninen johtaja Ilkka Närhi

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut 8.11.2023 oikaisukehotuksen Kaustisen kunnanvaltuuston 28.9.2023 § 46 tekemästä päätöksestä, jolla se hyväksyi Virkkala-Järvelän osayleiskaavan.

Oikaisukehotuksen takia kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, eli viimeistään 8.5.2024. Muutoin kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi.

MRL:n 195 § mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi.

Oikaisukehotuksessa Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) edellyttää ympäristönsuojelulain (527/2014) 17 §:n, luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta seuraavaa:

Virkkalan pohjavedenottamon kaukosuojavyöhykkeelle sijoittuvan teollisuusalueen laajennukselle ei tule osoittaa uusia teollisuusalueita kaavamerkinnällä TY ja sitä koskevilla määräyksillä.

Perusteluina oikaisukehotuksessa esitetään mm.:

Kaavamerkintä TY Kaustisen kunnan vesihuoltolaitoksen Virkkalan pohjavedenottamon kaukosuojavyöhykkeellä, jolle Länsi-Suomen vesioikeus on määrännyt suoja-alueet päätöksellään 27.11.1995.

ELY-keskus katsoo, että uuden teollisuuden sijoittaminen Virkkalan pohjavedenottamon kaukosuojavyöhykkeelle ei annetuista kaavamääräyksistä huolimatta varmista pohjaveden pilaamiskiellon toteutumista, joka alueelle esitetyn tulevan maankäytön pohjalta on mahdollista. Pohjavesialueen kaukosuojavyöhyke on vedenottamon toiminnan kannalta pohjavesialueen rajausta kriittisempi otettavan pohjaveden laadun turvaamiseksi.

ELY-keskus katsoo, että uuden teollisuusalueen kaavoittaminen pohjavesialueelle on ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavan suunnittelumääräysten, yleiskaavan sisältövaatimusten sekä myös Kaustisen kunnan laatiman Kaustisen pohjavesialueiden suojelusuunnitelman kanssa.

Suojelusuunnitelman keskeisenä tavoitteena on ennaltaehkäistä pohjavesialueiden pohjaveden laadun heikkenemistä sekä turvata alueiden pohjaveden määrällinen tila. Suojelusuunnitelman 2018, sivulla 46: "Pohjavesialueelle ei tule kaavoittaa uusia tai laajentaa olemassa olevia pohjaveden puhtautta vaarantavia teollisuusalueita. Mahdolliset

teollisuusalueen vaikutukset alueen pohjaveden laatuun ja määrään on selvitettävä kaavoitusprosessin aikana."

Kyseessä olevien uusien teollisuustoimintojen osoittaminen pohjavesialueen kaukosuojavyöhykkeelle ei ole myöskään perustunut riittäviin tutkimuksiin tai selvityksiin.

ELY-keskus toteaa, että kyseessä olevan alueen lopullisen kaavaratkaisun ja sitä koskevan kaavamerkinnän osalta on jäänyt myös selvittämättä esitetyn aluevarauksen soveltuvuus viitasammakon mahdollisen elinpiirin osalta. Viitasammakko on luontodirektiiviin IV a kuuluva tiukkaa suojelua edellyttävä laji, jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on luonnonsuojelulain 78 § mukaan kiellettyä.

Kaavaehdotusta koskevassa viranomaisneuvottelussa ELY-keskus on tuonut ilmi kantansa, jonka mukaan uutta teollisuusaluetta ei tule laajentaa pohjaveden kaukosuojavyöhykkeelle. ELY-keskus on myös neuvottelun yhteydessä edellyttänyt vuoropuhelua ELY-keskuksen kanssa aluetta koskevasta kaavamääräyksen/aluevarauksen sisällöstä ennen osayleiskaavan hyväksymistä ei ole toteutettu.

Kaustisen kunnanhallituksen päätöksen 4.9.2023 § 152 mukaan kaavaehdotuksessa on huomioitu jätetyt lausunnot ja muistutukset. ELY-keskus katsoo oikaisukehotuksessaan, ettei sen lausunnoissa ja viranomaisneuvottelussa esittämiä asioita ole kuitenkaan riittävästi huomioitu tai selvitetty jatkovalmistelussa, vaan osayleiskaavan kaavamerkinnät ja määräykset ovat säilyneet kaavan luonnosvaiheesta saakka ennallaan. Päätöstä ei ole perusteltu hallintolain hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla eikä ehdotusvaiheen jälkeen kaavaselostuksesta tarkemmin ilmene myöskään sovitut toimenpiteet tai ELY-keskuksen kanta pohjavesiasiaan.

KAVAEHDOTUS

Voimassa olevaan osayleiskaavaan verrattuna kaavassa on laajennettu TY-aluetta Vissavedentien molemmin puolin n. 15 ha kokoiselle alueelle. Tästä alueesta n. 1 ha alue on jo rakentunut teollisuusalueena ja n. 4 ha alue on rakentunut ja myös nykyisessä yleiskaavassa osoitettu moottoriratoimintaan.

Täten lähinnä Vissavedentien pohjoispuolelle sijoittuva n. 10 ha kokoinen alue voidaan katsoa olevan varsinaista teollisuusalueen laajennusaluetta. Keskustan teollisuusalue on nykyisellään käytännössä täynnä ja laajennusalueet keskustan läheisyydessä on tarpeen. Keskustan teollisuusalue on kunnalle ja alueen yrityksille tärkeä optimaalisen sijainnin takia. Hyvällä sijainnilla olevat teollisuustontit ovat yritysten ja uusien asukkaiden houkuttelun sekä palveluiden säilyttämisen kannalta elintärkeitä. Kaustisen kuntastrategian mukaisesti teollisuus- ja palvelurakentamista palvelevalla maanhankinnalla ja kaavoituksella luodaan edellytykset yritysten ja työllisten määrän kasvuun.

TY-alueen (teollisuusalue, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia) määräyksissä todetaan, että alue varataan sellaiselle teollisuus- ja varastotoiminnalle, josta ei aiheudu ympäristöön kohtuutonta melua, ilman pilaantumista, pohjaveden likaantumista tai muita niihin verrattavia häiriöitä ympäristölle.

Lisäksi kaukosuojavyöhykkeellä (pv-2) on määrätty, että alueella harjoitettava toiminta ei saa vaarantaa pohjaveden laatua tai määrää.

Pohjavesialueille (pv-3) on annettu myös sen laatua ja määrää heikentävien toimenpiteiden kieltävä kaavamääräys sekä muita suojelumääräyksiä, joiden mukaisesti jäteveden ja likaisten hulevesien pääsy maaperään tulee estää, polttoaineiden täyttöpaikat sekä teollisuuden lastaus- ja purkualueet on päällystettävä vettä läpäisemättömällä materiaalilla sekä määrätään ettei pohjavesialueella saa irrallaan säilyttää tai varastoida nestemäisiä polttoaineita eikä muita pohjavettä pilaavia aineita. Lisäksi alueella rakentamista rajoittavat vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaiset pohjaveden muuttamis- ja pilaamiskiellot.

VASTINE OIKAISUKEHOTUKSEEN

Oikaisukehotuksen aiheuttanutta kaavamerkintää (TY) Virkkalan pohjavedenottamon kaukosuojavyöhykkeellä perustellaan seuraavasti.

Kunnan näkemyksen mukaan pohjavesialueelle/suojavyöhykkeille on mahdollista sijoittaa sellaisia teollisuustoimintoja, joista ei aiheudu vaaraa pohjavedelle. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ei kiellä TY merkinnällä olevan osayleiskaavan laatimista luokitellulle pohjavesialueelle.

Näkemystä tukee Länsi-Suomen vesioikeuden päätös (54/1995/2, 55/1995/2), jossa on annettu yksityiskohtaisia suoja-alueääräyksiä myös kyseessä olevalle kaukosuojavyöhykkeelle. Kuitenkaan päätöksessä ei kielletä teollisuustoimintojen sijoittamista alueelle.

Oikaisukehotuksessa mainitun suojelusuunnitelman "Pohjavesialueelle ei tule kaavoittaa uusia tai laajentaa olemassa olevia pohjaveden puhtautta vaarantavia teollisuusalueita. Mahdolliset teollisuusalueen vaikutukset alueen pohjaveden laatuun ja määrään on selvitettävä kaavoitusprosessin aikana." mukaisesti alueelle ei osoiteta pohjaveden puhtautta vaarantavia teollisuusalueita vaan TY-aluetta (teollisuusalue, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia).

Kunta tuo vielä esille, että pohjaveden suojelusuunnitelmalla ei ole juridista painoarvoa, eikä se ole kuntaa sitova tai velvoittava asiakirja.

ELY-keskus vetoaa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin:

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan suunnittelussa tulee edistää terveellistä ja turvallista elinympäristöä ja ehkäistä merkittäviä ympäristöhaittoja.

ELY on kuitenkin unohtanut oikaisukehotuksessa muut alueidenkäyttötavoitteet mm:

"Edistetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta, ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiseksi sekä väestökehityksen edellyttämälle riittävälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle. Luodaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-, liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.

Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa."

Osayleiskaavan valmistelussa on juuri pyritty tähän, että alueidenkäyttötavoitteet ovat hyvin toteutettavissa. TY merkinnällä on ehkäisty merkittävät ympäristöhaitat sekä turvallisen ja terveellisen elinympäristön toteuttaminen. Osayleiskaavan valmistelussa on otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja osayleiskaava edistää niiden toteuttamista. Tällöin toiminta on ollut täysin MRL 24 § 2 momentin mukaista, varsinkin kun ympäristön suojeluun on kiinnitetty erityistä huomiota kaavamääräyksissä;

Alueen kaavamääräyksissä todetaan, että alue varataan sellaiselle teollisuus- ja varastotoiminnalle, josta ei aiheudu ympäristöön kohtuutonta melua, ilman pilaantumista, pohjaveden likaantumista tai muita niihin verrattavia häiriöitä ympäristölle.

Lisäksi osayleiskaavalla alue on osoitettu asemakaavoitettavaksi, jolloin voidaan vielä yksityiskohtaisemmin antaa tarvittavat kaavamääräyksen pohjaveden suojelemiseksi. Lisäksi todetaan, että pohjaveden pilaamiskiellon lainsäädäntö velvoittaa kaikkia Suomen alueella olevia toimimaan ko. lainsäädännön perusteella, jolloin ei pääse tapahtumaan pilaamiskiellon vastaista toimintaa. Olemassa oleva ympäristölainsäädäntö jo yksistään kieltää pilaavan toiminnan, jolloin kaavoituksen osalta TY alueella oleva toiminta ei ole pilaamiskiellon vastaista toimintaa. Jos TY merkintä luokitellulla pohjavesialueella olisi pohjaveden pilaamiskiellon vastaista toimintaa, olisi asia määrätty ympäristönsuojelulaissa kieltävästi, eikä Suomessa saisi kaavoittaa TY merkinnällä olevia alueita luokitelluille pohjavesialueille. Näin ei kuitenkaan ole.

Viitasammakoiden kuteminen vanhoissa soranoton vesikuopissa ei ole täysin poissuljettua. Lajitietokeskuksen mukaan ennestään havaintoja alueelta ei kuitenkaan ole, jolloin alueella ei ole viitasammakkoja, mikäli ELY-keskus ei toisin todista. Kunta voi kuitenkin toteuttaa maastokartoituksen, jolla varmistetaan, että alueella ei ole viitasammakkoja. Muuttuvan maankäytön osalta vesikuopat sijoittuvat asemakaavoitettavalle alueelle, joten asia voidaan myös huomioida asemakaavaprosessissa, vaikka sille ei ole perusteita.

ELY-keskuksen kanta on huomioitu kaavaa laadittaessa ja asiasta on käyty keskustelua mm. ehdotusvaiheen jälkeisessä viranomaisneuvottelussa. Se, että ELY-keskuksen viranhaltijoiden kanta on tiukempi, kuin mitä Suomen lainsäädäntö vaatii, ei ole hyväksyttävä perustelu muuttaa osayleiskaavaa.

Kaustisen kunnan vesihuoltolaitoksen näkökulmasta osayleiskaava ei vaikeuta millään tavalla puhtaan pohjaveden ottamista sekä talousveden toimittamista asiakkaille. Riskitekijöiden kannalta isompi riskitekijä pohjavedenotolle on pohjavesialueella oleva KT63, Vissavedentien sekä Jylhäntien risteys, jossa ajonopeudet ovat korkeita ja raskaankaluston risteysonnellomuudet suuria, mutta ELY-keskus ei pystyt parantamaan alueen liikenneturvallisuutta merkittävästi.

Keski-Pohjanmaan maakuntakaavan osalta on otettu erityisesti huomioon pohjaveden suojelu TY-merkinnällä, jolloin toiminta ei ole riskialtista. Lisäksi maakuntakaava ei kiellä edes riskialttiiden toimintojen sijoittamista pohjavesialueelle.

ELY-keskuksen oikaisukehotuksessa ilmaistaan, että MRL 39 §:n mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon muun ohella mahdollisuudet vesihuollon tarkoituksen mukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla sekä mahdollisuudet

turvalliseen ja terveellinen elinympäristöön ja ympäristöhaittojen vähentäminen.

MRL 39 §:ssä määrätään että:

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuudet 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.

Kaikki edellä mainitut asiat on huomioitu yleiskaavan laadinnassa, mikäli TY merkintä poistettaisiin, kaavan laadinnassa olisi MRL 39 § toteutunut huomommin, koska mm. nykyinen yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, palveluiden saatavuus, liikenteen järjestäminen kestäväällä tavalla ja kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset olisivat huomommin huomioitu. ELY-keskuksen turvallinen elinympäristö ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä vesihuollon turvaaminen on erityisesti huomioitu MRK 39 § mukaisesti antamalla TY-merkintä alueelle sekä osoittamalla alue asemakaavoitettavaksi, johon on jo aikaisemmin viitattu vastineessa.

Edellä mainituin perustein kunta katsoo, että osayleiskaavaratkaisu ei aiheuta riskiä pohjavesialueelle, luonnonsuojelulle tai vedenotolle, eikä ole ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavan suunnittelumääräysten, maankäyttö- ja rakennuslain tai yleiskaavan sisältövaatimusten, eikä ennen kaikkea Suomen lainsäädännön kanssa.

Esittelijä

Tekninen johtaja Ilkka Närhi

Esitys

Tekninen lautakunta esittää edelleen kunnanhallitukselle ja kuunnanvaltuustolle, että Virkkala-Järvelän osayleiskaavaa koskeva päätös 28.9.2023 § 46 pysytetään voimassa.

Päätös

Hyväksyttiin.
