

Lausunto Turun hallinto-oikeudelle valtuuston ranta-asemakaavan hyväksymispäätöksestä jätetyn valituksen johdosta

Kaupunginhallitus 01.06.2026
67/10.02.04/2025

Valmistelija

Kaavoituspäälikkö Pasi Hyvärilä, puh. 040 488 5918
etunimi.sukunimi@parainen.fi

Paraisten valtuusto on 16.3.2026 §:ssä 6 tekemällään päätöksellä hyväksynyt ranta-asemakaavan kiinteistöille Norrholmen (445-578-6-21) ja Sivarholmen (445-578-1-2) Etelä-Nauvossa, Paraisilla. Ranta-asemakaavan myötä yksi Eteläisen Nauvon osayleiskaavassa osoitettu loma-asuntojen alueen rantarakennusoikeus (RA) siirtyy Norrholmenin saaresta Sivarholmenin saareen. Norrholmen on entuudestaan osittain rakennettu saari, jonne osayleiskaavassa on osoitettu loma-asumiseen useita alueita. Sivarholmenin saari on osayleiskaavan mukaan kokonaan maa- ja metsätalousvaltaista aluetta, jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja (MU).

Kolme kaava-alueen länsipuolella sijaitsevan Halsholmenin saaren kiinteistönomistajaa on valittanut päätöksestä, ja Turun hallinto-oikeus on pyytänyt kaupungin lausuntoa. Valituksessa vaaditaan, että Paraisten valtuusto kumoaa päätöksen, jolla ranta-asemakaava on hyväksytty ja toissijaisesti kumoaa päätöksen Sivarholmenin rakennuspaikan osalta. Lisäksi vaaditaan täytäntöönpanokieltoa.

Paraisten kaupungin voimassa olevan hallintosäännön (hyväksytty 28.4.2025, voimassa 1.6.2025 alkaen) pykälän 26 Kaupunginhallituksen tehtävät ja toimivalta kohdan 2 c mukaisesti kaupunginhallitus vastaa valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta ja antaa valtuuston puolesta lausunnon valtuuston päätöksestä tehdystä valituksesta, jos kaupunginhallitus katsoo, että valtuuston päätöstä ei ole kumottava valituksessa esitetyillä perusteilla.

Kiinteistönomistajat esittävät valituksessaan, että ranta-asemakaavan hyväksymispäätös on lainvastainen ja päätös on tehty puutteellisten selvitysten nojalla ja että se on kaavan sisältövaatimusten kanssa ristiriidassa (kuntalaki 135 §). Valittajat vetoavat alueidenkäyttölain §:iin 9, 24, 42, 54, 73 ja 74, joissa edellytetään, että kaavassa on arvioitu sen merkittävät vaikutukset ja se perustuu selvityksiin ja tutkimuksiin. Kaavoituksessa on huomioitava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja yleiskaava ohjaa asemakaavan laadintaa. Rakennettua ympäristöä sekä luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä arvoja saa heikentää. Ranta-asemakaavassa on muun muassa huomioitava rakentamisen sopeuttaminen rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet. Lisäksi valituksessa esitetään, että vaikka maanomistajalla on oikeus teettää ranta-asemakaava, eivät hänen tavoitteensa tai toteuttamisintrensinsä voi sivuuttaa yleiskaavan ohjaavaa vaikutusta tai ranta-asemakaavan sisältövaatimuksia. Kunnan velvollisuutena on varmistaa lain sisältövaatimusten täyttyminen huomioiden hallintolain 6 §:n mukaiset oikeusperiaatteet ja 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Valituksen mukaan kaupunki poikkeaa aikaisemmasta samaa asiaa koskevasta kaavoitusperiaatteellisesta kannastaan, eikä päätösaineistosta käy ilmi johdonmukainen ja oikeudellisesti hyväksyttävä peruste kannan muuttamiselle.

Hyväksytyn ranta-asemakaavan myötä Norrholmenilla sijaitseva osayleiskaavan osoittama RA-paikka siirretään rakentamattomalle saarelle Sivarholmenille. Eteläisen Nauvon osayleiskaavan mukaan se on MU-aluetta. Valituksessa esitetään, että se ei ole yleiskaavan tekninen tarkennus, vaan alueellisen perusratkaisun muuttaminen, jolle ei ole oikeudellista perustetta. Siinä katsotaan, että kaava-aineistossa ei ole riittävästi selvitetty kaavan vaikutuksia, osayleiskaavan ohjaava vaikutus ei täyty ja asemakaavan tai ranta-alueiden erityiset sisältövaatimukset eivät täyty.

Paraisten kaupunki toteaa, että yleiskaavan vaikutus on ohjaava, mutta ranta-asemakaava on yleiskaavaa tarkempi työkalu alueiden käytön yksityiskohtaisempaa järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten (AKL § 50 ja 73). Asemakaavan tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kaupunki katsoo, että vaikutusten arviointi on sisältynyt kaavaprosessiin ja kaavaselostuksessa on arvioitu ja selvitetty vaikutuksia muun muassa ilmastonmuutokseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, vesiympäristöön, maisemaan ja valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen, Saaristomeren merimaisemaan (VAMA). Ranta-asemakaavan myötä rakennuspaikka siirretään maisemallisesti hyvin näkyvältä paikalta vähemmän näkyvälle alueelle. Myös Varsinais-Suomen ELY-keskus toteaa kaavasta 28.12.2025 jättämässään kommentissa, että kaavaehdotuksessa on hyvin huomioitu sijoittuminen valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle ja kaavamääräyksiä on täydennetty rakentamisen, kasvillisuuden ja maaston käsittelyn osalta niin, että maisema-arvot säilyisivät. Vaikutukset ilmastonmuutokseen on arvioitu ja luontoarvot on selvitetty riittävällä tasolla kaavoituksen muutokseen ja vaikutuksiin nähden. Varsinais-Suomen alueellisen vastuumuseon lausunnossa 11.12.2025 todetaan, että kaavassa on kulttuuriympäristön näkökulmasta hyvin huomioitu sijoittaminen valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle, arvioitu maisemavaikutuksia, esitelty alueen rakennettua ympäristöä ja ohjattu uudisrakentamista rantamaiseman vaalimisen näkökulmasta.

Valituksessa esitetään, että kunta ei ole pysynyt lain rajoissa eikä valtuustolla ole ollut oikeudellisia edellytyksiä hyväksyä ranta-asemakaavaa, jossa rakennuspaikka siirretään saarelle, jolle oikeusvaikutteinen yleiskaava ei osoita rakentamista ja joka on ollut aiemmin rakentamaton.

Kaavaprosessin aikana kaavaa laativa konsultti ja Paraisten kaupunki ovat käyneet vuoropuhelua viranomaisten kanssa ja kaavaa on tarkistettu toiveiden mukaisesti. Kaupunki ja viranomaiset ovat sitä mieltä, että kaavaprosessin aikana on laadittu riittävät selvitykset kaavoituksen muutokseen ja vaikutuksiin nähden (AKL § 9). Kaava-aineisto pitää sisällään asemakaavan sisältövaatimukset (AKL § 54) ja prosessissa on huomioitu ranta-alueen erityisvaatimukset (AKL § 73). Kaupungin käsityksen mukaan yleiskaavaratkaisu (AKL § 42) täsmentyy ranta-asemakaavan myötä, joka tarkan harkinnan jälkeen ohjaa ja rajoittaa rakentamista herkässä saaristomaisemassa. Ranta-asemakaavassa säilyy osayleiskaavan pääasiallinen tarkoitus, joka on esitetty koko aluekokonaisuudelle, eli alueen luonne säilyy maa- ja metsätalousalueena, jossa on ulkoilun ja ympäristöarvojen ohjaamistarvetta, ja määrällisesti se lisääntyy. Yksi loma-asumisen rakentamispaikka on siirretty saaristomaiseman kannalta vähemmän näkyvälle paikalle. Samalla siirretyn rakennuspaikan rakennusoikeutta

pienennettiin 70 m². Valtuustolla on ollut oikeudelliset edellytykset hyväksyä kaavassa esitetty sijoittamisratkaisu.

Valituksessa esitetään, että yleiskaavan ohjaava vaikutus on sivuutettu ilman riittäviä perusteita. Vaikka maanomistajalla on oikeus teettää ranta-asemakaava, eivät hänen tavoitteensa tai toteuttamisintrensinsä voi sivuuttaa yleiskaavan ohjaavaa vaikutusta tai ranta-asemakaavan sisältövaatimuksia.

Valituksessa esitetään, että kaupunki on ilman hyväksyttäviä perusteita sivuuttanut aiemman kielteisen kaavoitusperiaatteellisen kantansa. Rakennus- ja ympäristölautakunta totesi vuonna 2020, että rakennuspaikan siirtäminen Sivarholmenille, jolle ei yleiskaavassa osoiteta rakennuspaikkaa, ei vastaa hyvää, kestäväää ja suositeltua kaavoitusperiaatetta. Lautakunta painotti, että rakentamista tulee ohjata niin, että rakentamattomat saaret ja laajat yhtenäiset rakentamattomat rannat säilytetään. Lautakunta totesi lisäksi, että Norrholmenin saarelle on yhä mahdollista rakentaa. Valituksessa peräänkuulutetaan oikeudellisesti olennaisesti muuttunutta olosuhdetta, jolla kannan muutosta voitaisiin pitää perusteltuna.

Kaupungin kanta asiaan muuttui, kun kaupungin kaavoituspäällikkö Pasi Hyvärilä ja kaavoittaja Jenni Tuuli tekivät maastokatselmuksen 3.2.2025 saarille yhdessä maanomistajien kanssa. Maastokatselmusta ei ollut aiemmassa vaiheessa toteutettu. Katselmuksella todettiin, että osayleiskaavan mukaisen rakennusalan tarkastelussa Norrholmenin pohjoispuolelta löytyy mahdollinen pieni rakennuspaikka, mutta laiturijoukko sijoittamaan saaren eteläpuolelle, jolloin etäisyys päärakennuksesta olisi yli 200 metriä. Saaren maasto on korkeussuhteiltaan hyvin vaihtelevaa ja saaren halki kulkee useita pohjois–eteläsuuntaisia, rotkomaisia kallionhalkeamia. Saaren eteläpuolella, osayleiskaavan rakennusalan ulkopuolella, on joitakin mahdollisia vaihtoehtoisia uusia rakennuspaikkoja. Nämä paikat ovat kuitenkin hyvin pieniä eivätkä mahdollista rakennusoikeuden täysimääräistä hyödyntämistä, mutta ne mahdollistaisivat laiturin rakentamisen lähemmäs päärakennusta. Jyrkkien rantojen ja vähäisen suojaavan kasvillisuuden vuoksi rakennuspaikat sijaitsevat suhteellisen korkealla merenpinnan yläpuolella ja ovat siten näkyvissä kauas valtakunnallisesti arvokkaassa maisemassa (VAMA), eivätkä näin ollen ole linjassa kestävä ranta-asemakaavoituksen kanssa. Rakennuspaikan siirtäminen RA-alueen ulkopuolelle Norrholmenin etelärannalle olisi myös osayleiskaavan vastaista. Maastokäynnin myötä todettiin, että Sivarholmenin pohjoisosassa sijaitseva mahdollinen rakennuspaikka on selvästi tavanomaisempi, sijaitsee alempana ja maasto muodostaa tasaisen alueen rakentamista varten. Alueella kasvaa runsaasti puita, mikä helpottaa rakennuksen sijoittamista niiden suojaan. Rakennuspaikan itäpuolella oleva kallio muodostaa suojaisamman sijainnin, joka soveltuu laiturille. Huolellisen punnitsemisen jälkeen kaupunki totesi, että näistä hyvin painavista syistä kanta rakennuspaikan siirtoon muuttui. Kaupunki katsoo myös, että siirtämällä rakentaminen helpommin rakennettavaan paikkaan pienennetään rakentamisen aiheuttamaa hiilijalanjälkeä sekä negatiivisia vaikutuksia ilmastomuutokseen.

Kaupunki katsoo, ettei ranta-asemakaavassa ole sivuutettu yleiskaavan ohjaavaa vaikutusta, vaan sitä on täsmennetty tarkemmalla suunnittelutasolla saadun maastotiedon perusteella. Rakennusoikeuden määrä ei muutu, vaan se sijoitetaan kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisempaan paikkaan. Valittu ratkaisu vähentää maaston käsittelytarvetta, pienentää rakentamisen ympäristö- ja maisemavaikutuksia sekä mahdollistaa rantarakentamisen hallitummin kuin yleiskaavan mukainen vaihtoehto. Näin ollen ratkaisu toteuttaa

alueidenkäyttölain keskeisiä tavoitteita kestävän ja ympäristöön sopeutuvan maankäytön osalta.

Valituksessa esitetään, että päätösaineisto ei sisällä riittävää selvityspohjaa eikä oikeudellisesti kestävää perustetta yleiskaavan sijoittamisohjauksesta poikkeamiseksi.

Kaupunki katsoo, että kaavaprosessin aikana vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen vertailu on toteutettu alueidenkäyttölain edellyttämällä tavalla nojautuen riittäviin selvityksiin. Rakennettavuus ei ole ollut yksittäinen ratkaiseva tekijä, vaan sen lisäksi on huomioitu maisemavaikutukset, ympäristövaikutukset, maaston käsittelyn määrä ja rantarakenteiden sijoittuminen. Asiaa on tarkasteltu kokonaisuutena, jossa ei ole hylätty yleiskaavan maankäytöllistä perusratkaisua, vaan toteutettu se tarkemmalla suunnittelutasolla olosuhteet huomioiden. Rakentamisen sijoittaminen luonnollisesti rakentamiseen soveltuvalle alueelle vähentää maaston muokkaustarvetta ja siten myös rakentamisen ympäristö- ja ilmastovaikutuksia, mikä vastaa alueidenkäyttölain kestävyyttä koskevia tavoitteita. Rakennuspaikan sijoittamisen vaikutuksia on vertailtu kahden saaren välillä. Rakennuspaikan siirron myötä vapaan rantaviivan määrä pitenee, MU-alueen määrä suurenee, rakentamisoikeus pienenee ja vaikutus arvokkaaseen saaristomaisemaan vähenee. Kokonaisratkaisua voidaan pitää rantasuunnitteluperiaatteiden ja alueidenkäyttölain sisältövaatimusten suhteen parempana.

Valituksessa todetaan, että hyväksytty kaava mahdollistaa rakentamisen rakentamattomalle Sivarholmenille.

Kaupunki katsoo, että kaavalla siirretään olemassa oleva rakennusoikeus kokonaisuuden kannalta tarkoituksenomaisemmin, kuten aiemmissa kohdissa on perusteltu. Rakennusoikeuden määrä ei lisäännä, vaan kokonaisuutena vähenee, ja samalla vapaan rantaviivan määrä kasvaa sekä MU-alue laajenee. Rakentamattomuus sinänsä ei muodosta oikeudellista estettä tarkentaa rakennusoikeuden sijoittumista, eikä MU-merkintä merkitse ehdotonta rakentamiskieltoa. Ratkaisun vaikutuksia on arvioitu kokonaisuutena, ja sen on todettu vähentävän rakentamisen maisemallisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia verrattuna yleiskaavan mukaiseen toteuttamiseen. Näin ollen kaavaratkaisua ei voida pitää rakentamisen laajentamisena, vaan sen kokonaisvaikutuksia vähentävänä ja yleiskaavan tavoitteita toteuttavana tarkennuksena.

Valituksessa esitetään, että voimassa olevan yleiskaavan MU-alueen sisältö heikkenee laadullisesti.

Kaupunki katsoo, että MU-merkintä ei merkitse oikeudellisesti ehdotonta rakentamattomuuden veloitetta, vaan sallii alueen käytön soveltuvin osin, kun kokonaisratkaisun ympäristövaikutukset huomioidaan. Yleiskaavan tarkoituksena on hallita rantarakentamisen kokonaisuutta. Yksittäinen rakennuspaikka ei muuta alueen kokonaisluonnetta.

Valituksessa esitetään, että vaikutuksia valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen ei ole arvioitu lain edellyttämällä tavalla.

Kaupunki katsoo, että kaavassa osoitettu uusi rakennuspaikka vähentää maisemavaikutuksia verrattuna yleiskaavan mukaiseen toteutukseen, koska rakentaminen siirtyy vähemmän näkyvälle ja paremmin sopeutuvalla paikalle. ELY-keskus ja alueellinen vastuumuseo ovat arvioineet kaavaratkaisua ja

todenneet, että maisema-arvot ovat huomioitu hyvin ja vaikutusten arviointi on riittävä. Kaava täyttää alueidenkäyttölain 9 §:n, 54 §:n ja 73 §:n edellyttämät vaatimukset maisemavaikutusten selvittämisestä ja huomioon ottamisesta.

Valituksessa esitetään, että kaava-aineiston selvityspohja on puutteellinen erityisesti maisema-, luonto-, vesi- ja laiturivaikutusten osalta.

Kaupunki katsoo, että kaava perustuu alueidenkäyttölain 9 §:n edellyttämään riittävään selvityspohjaan, eikä kaavatasolla ole tarpeen selvittää yksityiskohtaisesti kaikkia mahdollisia toteutusteknisiä ratkaisuja, kuten yksittäisen laiturin tai aallonmurtajan rakenteellisia vaikutuksia. Kaavassa ei osoiteta laajaa vesirakentamista eikä erityistä vesialuevarausta, vaan kyse on yksittäisestä rakennuspaikasta. Yksityiskäyttöön tarkoitettu laituri on tavanomainen rantarakentamiseen liittyvä rakenne, jonka toteuttamismahdollisuus on lähtökohtaisesti olemassa myös ilman erityistä kaavamerkintää (vesilaki § 5). Valittajat pitävät Halsholmenin ja Sivarholmenin välistä salmea hyvin kapeana, mutta Sivarholmenille osoitetun rakennuspaikan ja Halsholmenin lähimmän kiinteistön välinen etäisyys on noin 290 metriä. ELY-keskus on arvioinut luontoselvityksen ja pitänyt sitä riittävänä asian luonteeseen nähden.

Valituksessa esitetään, että kaavaprosessin aikana Sivarholmenille osoitettu rakentamismäärä on lisääntynyt 40 prosenttia verrattuna alkuperäiseen (luonnosvaiheen) ratkaisuun ja siten kaavan vaikutuksia ei voida pitää vähäisinä tai ratkaisua kokonaisuutena maltillisena.

Kaupungin näkökulmasta tämä on tyypillistä kaavaprosessin kehittymistä ja osoitettu kokonaisrakennusoikeus (210 m²) on tavanomainen. Ranta-asemakaavassa osoitettu rakennusoikeus on myös linjassa Paraisten kaupungin rakennusjärjestyksen kanssa; sen mukaan ulkosaariston vapaa-ajanrakennuspaikan yhteenlaskettu kerrosala saa olla enintään 280 m².

Lopuksi valituksessa esitetään vielä, että valmistelun lähtökohtana on ollut rakennuspaikan siirtäminen paikkaan, joka on maanomistajan näkökulmasta helpommin toteutettavissa, ei ensisijaisesti yleiskaavan mukaisen maankäyttöratkaisun toteuttaminen. Valituksessa peräänkuulutetaan oikeudellisesti jäsenneltäviä arviointia ja perusteluita RA-rakennuspaikan siirrolle ja että kaupungin vastineissa ei ole vastattu riittävästi kaavan olennaisiin vaikutuksiin eli yleiskaavan mukaisen rakennuspaikkarakaisun muuttamista ja rakentamattoman MU-saaren käyttöönottoa rakentamista varten ja että päätöksen lainvastaisuus perustuu useiden toisiaan vahvistavien tekijöiden kokonaisuuteen. Valituksen lopuksi toistetaan yhteenvedonomaaisesti valituksessa jo aiemmin esitetyt näkökannat.

Kaupunki toteaa, että nämä yllä kuvatut lopuksi esitetyt asiat on selvitetty edellisten kohtien yhteydessä.

Valittajien esittämät väitteet eivät muodosta sellaista olennaista eikä kokonaisuutena arvioiden merkittävää virhettä, joka tekisi kaavapäätöksestä lainvastaisen. Kaava perustuu riittävään selvityspohjaan, täyttää alueidenkäyttölain sisältövaatimukset ja ottaa yleiskaavan ohjausvaikutuksen asianmukaisesti huomioon. Päätöstä ei ole syytä kumota.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Tom Simola, puh. 050 558 2270
etunimi.sukunimi@parainen.fi

Päätösehdotus

Paraisten kaupunki antaa edellä olevan selvityksen lausuntonaan Turun hallinto-oikeudelle.

Päätös**Jakelu**

Turun hallinto-oikeus
