

Valituslupahakemus / valitus, Linnusperä 2 ja Indola pohjoinen

Kaupunginhallitus 18.09.2023 § 401
160/10.02.03/2022

Valmistelija Vs. kaupunkisuunnittelupäällikkö Päivi Cainberg, hallintojohtaja Ben Weizmann ja erityisasiantuntija Jouni Laitinen.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksellään 25.8.2023 (Dnro 23/03.04.04.16/2022) kumonnut Kokkolan kaupunginvaltuuston hyväksymispäätöksen 13.12.2021 § 154 koskien Linnusperä 2 ja Indola Pohjoinen asemakaavaa ja asemakaavamuutosta. Hallinto-oikeuden päätöksestä siinä mainituilta osin saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Aikaisemmin Kokkolan kaupunginhallitus on antanut Vaasan hallinto-oikeudelle lausunnon valituksen johdosta 14.3.2022 § 107. Lausunnossa referoidaan myös itse valitusta.

Kokkolan kaupunki hakee tällä päätöksellä valituslupaa/valittaa asiassa Korkeimpaan hallinto-oikeuteen alla kuvatuin perustein. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeistään 25.9.2023.

VAASAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Hallinto-oikeuden perusteluissa todetaan, että Hallinto-oikeus voi valituksen johdosta tutkia ainoastaan asemakaavan hyväksymispäätöksen lainmukaisuuden. Hallinto-oikeus ei voi ottaa kantaa kaavaratkaisun tarkoituksenmukaisuuteen tai siihen, olisiko jokin muu ratkaisuvaihtoehto ollut parempi kuin kaavassa osoitettu ratkaisu. Kaupungilla on itsehallintoonsa kuuluvan kaavoitusmonopolinsa ja harkintavaltansa nojalla sekä osana sen harjoittamaa maapolitiikkaa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja. Kaupungin ratkaisuvaltaa rajoittavat kaavalle laissa säädetyt kaavan sisältövaatimukset sekä yleiset harkintavaltaa rajoittavat periaatteet. Asemakaavan edellytyksenä ei ole, että kaavan toteuttamisesta ei aiheutuisi lainkaan haitallisia seuraamuksia, vaan että maankäytön eri tavoitteet ja kaavalle asetetut vaatimukset otetaan huomioon siinä määrin kuin laadittavan kaavan tavoite ja tarkkuus sekä kaavan sisällölle säädetyt vaatimukset sitä edellyttävät.

Asemakaavan tarkoituksen ja sisällön osalta Hallinto-oikeus toteaa, että yleisen tien alueen yksityiskohtainen suunnittelu tapahtuu myöhemmässä suunnittelussa, eikä siitä ole tässä yhteydessä päätetty tarkemmin. Yleisen tien alueen LT kaavamerkinnän yhteydessä olevan kaavamääräyksen mukaan Indolantien jatkeen rakentuessa Linnusperäntielle tulee Indolantien liittymä valtatielle 13 katkaista.

Vaikutusten selvittämisen osalta Vaasan Hallinto-oikeus referoi laajasti kaavaselostuksessa esitettyjä vaikutuksia.

Selvitysten riittävyys kohdassa viitataan Maankäyttö- ja rakennuslain pykäliin 9 ja 54 sekä Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 pykälään. Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kaavaselostuksesta ei käy ilmi, että kaavan mahdollistaman maankäytön aiheuttamia tieliikenteen meluvaikutuksia olisi selvitetty. Kaavaselostuksesta ei myöskään käy ilmi, että kaavaratkaisun vaikutuksia ilmaan tai ilmastoon olisi selvitetty.

Hallinto-oikeus katsoo, että kun otetaan huomioon valituksen kohteena olevan kaavan mahdollistaman uuden liike- ja toimitilarakennusten korttelialueen sijoittumisen olemassa olevan pientaloasutuksen läheisyyteen aiemmin maatalousalueena olleelle alueelle sekä kaavan toteutuessa liikenteen järjestelyissä tapahtuvat muutokset, liikenteen melu- ja ilmastovaikutusten selvittäminen olisi ollut tarpeen asemakaavan sisältövaatimuksen täyttymisen arvioimiseksi. Kun asemakaavan vaikutuksia meluun, ilmaan tai ilmastoon ei edellä lausutu in tavoin ole selvitetty, kaava-asiakirjojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, täyttääkö kaavaratkaisu maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin sisältövaatimuksia, joiden mukaan kaava on laadittava muun muassa siten, että luodaan edellytykset viihtyisälle, terveelliselle ja turvalliselle elinympäristölle. Näin ollen ei ole myöskään voitu arvioida sitä, että aiheutuuko kaavaratkaisusta muutoksenhakijoille maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rajoitusta tai haittaa. Kaava ei ole tältä osin perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja päätös on valituksenalaisilta osin kumottava lainvastaisena.

YLEMMÄN TASON OHJAAVA VAIKUTUS KAAVARATKAISUUS

Maakuntakaavan 5. vaihemaakuntakaava hyväksyttiin 29.11.2021 ja päätös tuli lainvoimaiseksi 3.1.2022. Vaikka tämä 5. vaihe ei ollutkaan oikeusvaikutteinen asemakaavaa valmisteltaessa liittyi siihen kaupalliset ja liikenteelliset selvitykset, jotka tuli huomioida asemakaavaa laadittaessa. Selvitykset on kuvattu kaavaselostusmateriaalissa. Maakuntakaavassa kyseinen alue sijoittuu vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoitusvyöhykkeelle.

Kokkolan yleiskaavassa 2010 (oikeusvaikutukseton, hyväksytty 13.1.1992) valituksen alainen alue on osoitettu yksityisten palveluiden ja teollisuuden laajenemisalueeksi. Valituksen jättövaiheessa ehdotusvaiheessa ollut Kokkolan strateginen aluerakenneyleiskaava hyväksyttiin valtuustossa 7.3.2022 § 8. Siinä kyseinen alue on osoitettu vähittäiskaupan suuryksikkövyöhykkeelle sekä valtatie 13 varren työpaikka-alueeksi.

Asemakaavassa esitetty liikenteellinen ratkaisu perustuu yhdessä ELY-keskuksen kanssa 2016 laadittuun aluevaraussuunnitelmaan (Kokkolan liikenneverkkosuunnitelma, valtateiden 8 ja 13 aluevaraussuunnitelma). Selvitystä käytetään maankäytön suunnittelun taustaselvityksenä. Selvityksessä todetaan mm. että Ventuksentien ja Linnusperäntien liittymään rakennetaan eritasoliittymä. Valtatien itäpuolella Indolantie jatketaan Linnusperäntielle. Eritasoliittymän itäinen ramppi liittyy joko Indolantien jatkeeseen tai Linnusperäntiehen. Nykyinen Linnusperäntien liittymä katkaistaan.

KOKKOLAN KAUPUNKI, VALITUKSEN PERUSTEET

Hallinto-oikeuden päätöksen mukainen vaatimus vaikutusten arvioinnista koskien ilmaa ja ilmastoa ei Kokkolan kaupungin näkemyksen mukaan vastaa maankäyttö- ja rakennuslain 9 pykälää. Lain mukaan:

”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus”.

”Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia”.

Oleellista siis on, että lähtökohtaisesti vaikutukset tulee arvioida merkittäviksi, jotta niitä olisi velvoite arvioida. Nyt käsillä olevassa asiassa on kysymys kolmesta korttelista nykyisen taajama-alueen sisällä. Näin suppealla alueella velvoite arvioida vaikutuksia ilmaan ja ilmastoon ei ole maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti tarpeen tai edes mahdollista. Hallinto-oikeuden päätöksen vaatimus jättää huomioimatta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavahierarkian. Ilmastovaikutuksia voidaan todentaa lähtökohtaisesti ylemmällä kaavatasolla, joissa yleisesti tunnistettuja ilmastoteemoja (energiatuotanto, kestävä liikenne, yhdyskuntarakenteen eheys, hulevedet ja tulvariskit) pystytään arvioimaan.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen mukaan meluvaikutusta ei olisi selvitetty. Kaavaselotuksen sivulla 16 todetaan: ”Indolantien uuden linjauksen pohjoisosan länsipuolelle jäävä omakotitalotontti on todettu mahdolliseksi asuinpaikaksi liikennejärjestelyistä huolimatta myös jatkossa ja merkitty AO-korttelialueeksi. Melusuojausta ei selvitysten mukaan tarvita”.

Kokkolan kaupungin meluselvitys 2012 ja ennuste vuodelle 2030 on laadittu vuonna 2013 (WSP Finland Oy) ja on toiminut pohjana eri suunnitelmatasoilla. Koska liikennemelu em. selvityksen mukaan ennustetilanteessakin jää muutoksenhakijan kiinteistössä selvästi

alle 55 dB:n ei melua ole ollut tarpeen selvittää asemakaavassa muutoin, kun em. toteavalla lauseella. Lisäksi tulee huomioida hallinto-oikeuden oman päätöksen perustelujen linjaus, jonka mukaan ”yleisen tien alueen yksityiskohtainen suunnittelu tapahtuu myöhemmässä suunnittelussa, eikä siitä ole tässä yhteydessä päätetty tarkemmin”. Siten myös tarkempaan suunnitteluun liittyvä meluselvitys on luonnollisesti mahdollista tehdä vasta tarkemman suunnittelun yhteydessä.

KOKKOLAN KAUPUNGIN VAATIMUS

Kokkolan kaupunki vaatii, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös on perusteettomana kumottava.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole huomioitu maankäyttö- ja rakennuslain 9§:n lähtökohtia vaikutusten arvioinnin velvoitteista eikä ylemmän suunnittelutason ohjaavaa vaikutusta. Vaikutuksia ilmaan ja ilmastoon ei tosiasiallisesti voida arvioida näin pienialaisen asemakaavan osalta.

Meluselvitysveloitteen osalta päätöksessä on jätetty huomiomatta se, että meluvaikutus (vaikutuksen vähäisyys) on kaavaselostuksessa todettu ja tarkemmat selvitykset hallinto-oikeuden omankin päätöksen perustelujen mukaan tehdään myöhemmässä suunnittelussa.

Kokkolan kaupunki katsoo yllä olevaan viitaten, että edellä mainituilla perusteilla valtuuston päätöstä ei olisi voinut kumota ja näin ollen asia tulee arvioida toisin.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kaupunginvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa hyväksyessään yleiskaavan ja hyväksymispäätös on tehty maankäyttö- ja rakennuslain säädöksiä noudattaen eikä päätös ole muutoinkaan lainvastainen.

OHEISAINEISTO Vaasan hallinto-oikeuden päätös 25.8.2023

Kaupunginjohtaja

Kaupunginhallitus päättää:

1. Hakea valituslupaa ja valittaa asiassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen yllä kuvatuin perustein.
2. Tarkistaa pykälän kokouksessa.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösesityksen.