

22.8.2018

Itä-Suomen hallinto-oikeus
Minna Canthin katu 64, PL 1744
70101 KUOPIO

LAUSUNTO KOSKIEN NEULANIEMEN OSAYLEISKAAVAA

Asia

Itä-Suomen hallinto-oikeus on jättänyt 6.7.2018 päivätyn lausuntopyyntönsä ja 31.7.2018 päivätyn liiteasiakirjalähetteen tehdystä valituksesta, joka koskee kaupunginvaltuuston (14.5.2018, 38 §) tekemää Neulaniemen osayleiskaavan hyväksymispäätöstä.

Valittaja vaatii kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista ja Neulaniemen osayleiskaavan palauttamista uudelleen valmisteltavaksi. Perusteluna varsinaisessa valituksessa ovat pitkäaikaisten vuokralaisten kohtuuton kohtelu, Neulaniemen itärannan mökkikokonaisuuden hävittäminen, virkistysalueen tulevaisuuden kartoittamattomuus, viheryhteyden riittämättömyys, maakuntakaavassa määritellyn maisema-alueen mitätöityminen, historiallisen kerrostuman puuttuminen kaavassa, Suomen lain hengen mukainen tarkastelemattomuus sekä avoimuuden puute maanvuokralaisia kohtaan.

Lisäselvityspyynnössä perusteluihin on lisätty avoimen kansalisdemokratian ja hyvän kaavoitustavan puutteellisuus Neulalahden pohjakerrostumien raskasmetallilöydösten osalta, puolustusvoimien kaatopaikan veden sekä kalojen myrkyllisyyden selvittämättömyys sekä KYS:in jäähdytysjärjestelmän purkuputken vaikutukset raskasmetallien leviämiseen vedessä.

Vaatimukset

Kuopion kaupunki vaatii, että valitus on kokonaisuudessaan hylättävä aiheettomana ja kaupunginvaltuuston päätös on pidettävä ennallaan.

Kuopion kaupunki katsoo myös, että lisäselvityspyyntö on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta ja toissijaisesti hylättävä, sillä se on saapunut hallinto-oikeuteen määräajan umpeutumisen jälkeen, eikä sitä ole allekirjoitettu valituksen jättäneen yhdistyksen nimenkirjoitusoikeuden mukaisesti. Lisäselvityspyynnössä esitetty seikka on myös ollut valittajan tietouteen saatavissa koko kaavoitusprosessin ajan, sillä sedimenttikerrostumien raskasmetallipitoisuuksista on annettu tiedotteita jo vuonna 1998, kun Neulalahden raivaamista ensimmäisen kerran lopeteltiin. KYS:in jäähdytysjärjestelmän vesilain mukainen lupa on annettu jo 25.10.2016. Alueen olosuhteet eivät ole muuttuneet valitusajan loppumisen jälkeen.

Oikeudellinen arviointi

Numero viittaa valituksen asiakohtaan. Lisäselvityspyynnön lausunto on esitetty varsinaisen lausunnon jäljessä.

1. Kuopion kaupunki on maanomistajan ominaisuudessaan sopinut purkuvelvoitteesta ja muista sopimusehdoista vuokralaisen kanssa maanvuokralain mukaisessa vuokrasopimuksessa. Yleiskaavassa järjestetään MRL:n mukaisesti pääpiirteittäin alueiden käyttö ja rakentaminen. Yleiskaavalla ei ole vaikutusta tehtyyn maanvuokrasopimuksen sisältöön. Maanvuokrausta koskeva lainsäädäntö ei rajoita maanomistajan oikeutta päättää vuokraustoiminnan päättymisestä, esimerkiksi tilanteessa, jossa kaupungin kehitys edellyttää maankäytön muutosta. Alueen vuokrasopimukset ovat yhdenvertaisia muualla kaupungissa olevien loma-asuntojen maanvuokrasopimusten kanssa.

Yleiskaava täyttää MRL 39 §:n yleiskaavan sisältövaatimukseen sisältyvän kohtuullisuusperiaatteen. Purkuvelvoite ja vuokrasopimusten määräaikaisuus perustuvat vuokrasopimukseen, jonka vuokralaiset ovat allekirjoittaneet, eikä se sillä perustein ole kohtuuton.

2. Neulaniemen osayleiskaava-alueella on tehty vuonna 2013 rakennusten alueinventointi. Inventoinnin on tehnyt Arkkitehtuuritoimisto J-P Husso, joka on tehnyt vastaavanlaisia selvityksiä myös aiemmin. Alueelle on rakentunut pääosin 50-luvun pieniä kesämökkejä ja saunoja, jotka ovat ajalleen hyvin tavanomaisia ja yleisiä. Alueen kulttuurihistoriallisesti arvokkaimmista rakennuksista on täytetty tarkemmat kohdeinventointilomakkeet. Kaavaratkaisussa on osoitettu kolme suojeltavaksi esitettyä rakennuskohdetta, jotka ovat kunnoltaan ja kulttuurihistorialliselta arvoltaan arvokkaita ja säilytettäviä. Kohteiden arvottamisessa on ollut mukana Kuopion kulttuurihistoriallinen museo. Kuopion kulttuurihistoriallisella museolla ei ollut kaavaehdotuksesta rakennusten suojeluun liittyvää huomautettavaa, eikä myöskään ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelussa esitetty muita erityisiä kohteita, jotka tulisi valtakunnallisen tai paikallisen rakennusperinnön kulttuuriarvon vuoksi suojella.

Inventointi on kaavatasoon, sen luonteeseen ja tarkkuustasoon nähden riittävä eikä se näin ollen ole maankäyttö ja rakennuslain MRL 9 § vastainen. Yleiskaava täyttää MRL 39 §:n yleiskaavan sisältövaatimukset sekä alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (MRL 5 §).

3. Valittajan mukaan kaavan yhteydessä ei ole kartoitettu riittävästi Neulaniemen virkistysalueen tarvetta tulevaisuudessa. Osayleiskaavan yhteydessä on selvitetty alueen virkistyskäyttöä ja -paikkoja sosiaalisten vaikutusten arviointi -kartoituksella. Selvityksessä hyödynnettiin karttapohjaista Harava-kyselyä, havainnointia, puhelin-

haastatteluja sekä asiantuntijahaastatteluja. Kyselyssä kaupunkilaisia pyydettiin osoittamaan suosituimpia virkistyspaikkoja, joita kaikkiaan oli yli 30 paikkaa. Näistä 10 paikkaa sijoittui kaava-alueen ulkopuolelle, Vuorilammen alueelle. Kaavaratkaisussa yhtä paikkaa lukuun ottamatta kaikki kyselyssä osoitetut paikat on pystytty säilyttämään. Karttakyselyyn saatiin osittain tai kokonaan täytettyjä vastauksia 514 kappaletta. Kartoitus on ollut kaavoituksen taustaineistona.

Oikeusvaikutteisessa maakuntakaavassa on osoitettu taajamatoimintojen alue Neulaniemen itäosaan ja länsiosa virkistysalueeksi, jotta maakuntakaavan mukainen ekologinen käytävä säilyy. Maakuntakaava on MRL 32 §:n mukaisesti ohjeena laadittaessa yleiskaavaa. Neulaniemen osayleiskaava on maakuntakaavan ja sen tavoitteiden mukainen. Osayleiskaavaratkaisussa on huomioitu MRL 39§:n mukaisesti yleiskaavan sisältövaatimukset virkistysalueiden riittävydestä, sillä alueella tulee säilymään laajoja luonnonvaraisia, virkistyskäyttöön soveltuvia alueita.

Edellä olevin perustein yleiskaava täyttää MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet ja selvityksiä on tehty kaavatasoon, sen luonteeseen ja tarkkuustasoon nähden riittävästi eikä se näin ollen ole maankäyttö ja rakennuslain MRL 9 §:n vastainen.

4. Oikeusvaikutteisessa maakuntakaavassa Neulaniemen itäosaan on osoitettu sekä taajamatoimintojen alue, että Puijon maisema-alue. Neulaniemen länsiosa on maakuntakaavassa osoitettu virkistysalueeksi, jotta alueen ekologinen käytävä säilyy. Maakuntakaava on MRL 32 §:n mukaisesti ohjeena laadittaessa yleiskaavaa. Neulaniemen osayleiskaava on maakuntakaavan mukainen, sillä esitetyt asuinalueet sijoittuvat Neulaniemen itä- ja koillisosiin ja länsiosa on esitetty kaavassa virkistysalueeksi. Osayleiskaavassa esitetty maakuntakaavan mukaisen viheryhteyden leveys on riittävä turvaamaan kaikkien Suomessa esiintyvien maanisäkkäiden liikkumisen Neulaniemen kärjen kautta Pohjois-Kallaveden saaristoon tai etelään Haminalahden suuntaan. Yleiskaava täyttää MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sekä MRL 39 §:n yleiskaavan sisältövaatimukset.

Neulaniemen osayleiskaavassa on otettu huomioon Puijon maisema-alueen arvot, jotka ympäristöministeriön asettaman MAPIO-työryhmän päivitysinventoinnin mukaan ovat seuraavat: ”Puijon arvot perustuvat sen kulttuurihistoriaan, mäeltä aukeaviin järvi- ja kaupunkinäkyymiin sekä huomattaviin luonto- ja virkistysarvoihin.” ”Puijon maisema-alueen olennainen elementti on rakentamattomana säilynyt Laivonmäki. Kuopion kaupunkialue luo Puijolta aukeaviin näkyymiin urbaanin leiman, vaikka kaupungin asutus on keskitynyt pääasiassa alaville alueille ja mäkien alarinteille. Puijon länsi-

puolella sijaitsevan Niuvanniemen sairaala-alueen pelot, niityt ja puutarha muodostavat arvokkaan yksittäisen maisemakokonaisuuden Kallaveden rannalle.” Vaikka Neulaniemen osalta kaupunkirakenne laajenee, ei edellä kuvattuihin oleellisiin maisema-alueisiin Neulaniemen rakentamisella ole juurikaan vaikutusta. Maisema-alueella on myös muita asuinalueiksi osoitettuja alueita, kuten Pihlajalaakso sekä Länsi-Puijon eteläosa.

Annettujen lausuntojen ja muistutusten sekä ehdotusvaiheessa käydyin viranomaisneuvottelun pohjalta kaavakarttaan lisättiin teknisellä muutoksella maakuntakaavan mukainen Puijon maisema-alueen raja. Kaavakartassa aiemmin esitetty, maakuntahallituksen 21.3.2016 esittämän lausunnon ja rajausehdotuksen mukainen raja muutettiin teknisellä muutoksella tavoitteelliseksi maisemallisesti arvokkaan alueen rajaukseksi. Näin ollen, kaava huomioi maisema-alueita koskeneet muistutukset sekä lausunnot. Kaava ei täten ole ristiriidassa maakuntakaavan tai MRL:n kanssa.

Muistutuksen (ja tämän valituksen) tehneille on lähetetty MRL 65 §:n mukaisesti kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen, ennen kaupunginvaltuuston päätöksentekoa. Vastineissa on tehty selkoa muistutusten ja lausuntojen perusteella kaavaan tehdyistä teknisistä muutoksista.

5. Valittajan mukaan kaavasta puuttuu historiallinen kerroksellisuus ja selvitys, jossa selvitettäisiin vanhojen mökkien säilyttämistä ainutlaatuisena kulttuuriympäristönä tai käyttöä yhdistysten tukikohtina. Neulaniemen osayleiskaava-alueella on tehty vuonna 2013 rakennusten alueinventointi. Alueelle on rakentunut pääosin 50-luvun pieniä kesämökkejä ja saunoja, jotka ovat ajalleen hyvin tavanomaisia ja yleisiä. Kaavaratkaisussa on osoitettu kolme suojeltavaksi esitettyä rakennuskohdetta, jotka ovat kunnoltaan ja kulttuurihistorialliselta arvoltaan arvokkaita ja säilytettäviä. Kohteiden arvottamisessa on ollut mukana Kuopion kulttuurihistoriallinen museo, joka ei ole esittänyt kaavaehdotuksesta rakennusten suojeluun liittyvää huomautettavaa. Kaavaan on merkitty myös Tervaruukin alue /s -merkinnällä (alue jonka ympäristö säilytetään) sekä muinaismuistokohde.

Inventointi on kaavatasoon, sen luonteeseen ja tarkkuustasoon nähden riittävä, eikä se näin ollen ole maankäyttö ja rakennuslain MRL 9 § vastainen. Kaava huomioi kulttuurihistorian sekä arkeologiset kohteet riittävässä määrin. Yleiskaava täyttää MRL 39 §:n yleiskaavan sisältövaatimukset sekä alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (MRL 5 §) rakennetun ympäristön osalta kaavatasoon, sen luonteeseen ja tarkkuustasoon nähden riittävästi.

6. Yleiskaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslain maankäytön suunnittelua sekä yleiskaavoitusta koskevan lainsäädännön edellytykset. Kaavaa laadittaessa on selvitetty MRL 9 §:n mukaisesti myös kaavan sosiaaliset vaikutukset.
7. Erillisten yhdistysten osalta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa täydennettiin osallisten ilmoittauduttua osallisiksi kaavaan. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma toisin sanoen toimi tarkoituksensa mukaisesti tiedotteena kaavatyön käynnistymisestä. Maaliskuussa 2013 käytiin silloin voimassa olleen MRL 64 §:n mukainen neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävydestä. Kyseisessä neuvottelussa ovat olleet osallisina valituksen jättäneen ry:n edustajat.

Kuten valituksesta käy ilmi, yhdistys on ollut aktiivinen kaikissa kaavoitusprosessin vaiheissa ja yhdistyksellä sekä kuntalaisilla, on täten ollut mahdollisuus osallistua, vaikuttaa ja lausua mielipiteensä kaavasta. Mielipiteisiin ja muistutuksiin on esitetty vastineet. Muistutuksiin tehdyt vastineet on annettu MRL 65 §:n mukaisesti tiedoksi muistutuksen tehneille. Kaavan etenemisestä on kuulutettu paikallisessa ilmaisjakelulehdessä ja Kuopion kaupungin nettisivuilla.

Kaavaprosessi täyttää riittävästi vuorovaikutuksen ja kaavasta tiedottamisen vaatimukset. Kaavaa valmisteltaessa on oltu riittävästi vuorovaikutuksessa henkilöiden ja yhteisöjen kanssa. Kaavasta on tiedotettu riittävästi, jotta kaavoitusta on ollut mahdollisuus seurata riittävästi. Osayleiskaavasta on kuulutettu asianmukaisesti ja kaavasta pidetty aloitus-, luonnos- ja ehdotusvaiheen yleisötilaisuudet sekä viranomaisneuvottelut. Kaavasta annettuihin mielipiteisiin ja muistutuksiin on esitetty vastineet. Täten osayleiskaava täyttää edellä mainituin perustein lain edellytykset, eikä se näin ollen ole maankäyttö- ja rakennuslain vastainen (MRL 6 §, 63–67 §) eikä kuulemisvirhettä ole tapahtunut.

Lausunto lisäselvityspyynnössä esitettyihin väitteisiin.

Neulalahden alueella on otettu sedimentti- ja vesinäytteitä, joita on analysoitu ainakin 1990-luvulta lähtien, kun puolustusvoimat tekivät edellisen kerran räjähderaivauksia Neulalahdessa. Viime aikoina mediassa uutisoidut syvänteiden sedimentin korkeat haitta-ainepitoisuudet ovat Geologian tutkimuskeskuksen toimesta havaittu 20 vuotta sitten.

Savilahden alueen kaavoituksen ja puolustusvoimien raivaustöiden yhteydessä vuonna 2015 Kuopion kaupunki, puolustusvoimat ja ELY-keskus teettivät konsulttiryitys Rambollilla ranta-alueiden sedimenttiselvityksen varmistukseksi alueen soveltavuuden aiottuun käyttöön sekä ohjatakseksi raivaustoimintaa. Tulosten perusteella

sekä Savilahden että Neulalahden ranta-alueen sedimenteissä ei ole haitta-aineita sellaisia pitoisuuksia, että niistä aiheutuisi riskiä ranta-alueiden tai vesistön käyttäjille. Suurimmat haitta-ainepitoisuudet sijaitsevat vain Neulalahden syvänteissä melko syvällä sedimentissä, josta sen liikkeelle lähtö ei ole mahdollista kuin mekaanisen häiriön kautta.

Tehtyjen selvitysten perusteella on paikallisen ympäristöviranomaisen ja ELY-keskuksen kanssa tarkasteltu, ettei Neulalahden syvänteissä sijaitsevien sedimenttikerrostumien raskasmetallilöydöksillä ole vaikutusta Neulaniemen maankäytön suunnitteluun. Tästä syystä asiaa ei ole nähty tarpeelliseksi ottaa esille kaavoitukseen liittyvissä viranomaisneuvotteluissa. Esimerkiksi rantarakentaminen ei voi aiheuttaa syvänteissä sijaitsevien raskasmetallikerrostumien liikkeelle lähtöä fyysisen etäisyyden vuoksi. Syvänteiden sedimenttien raskasmetallipitoisuuksilla ei myöskään ole vaikutusta alueen virkistyskäyttöön.

Mikäli vesialueella tehdään vesistötäyttöjä tai muita mekaanisia toimenpiteitä, tarvitaan toimenpiteelle vesilain mukainen lupa aluehallintovirastolta. Luvan yhteydessä kyseisen alueen mahdolliset pilaantuneisuudet tutkitaan tarkemmin ja luvassa määritellään mahdollisesti tarvittavat puhdistamis- tai suojaamistoimenpiteet.

Kaavoituksessa on otettu aluehallintoviraston myöntämä purkupuutken lupa huomioon, eikä tällä ole katsottu olevan vaikutusta Neulaniemen osayleiskaavaratkaisuun.

Lausunnon seuraavissa osissa numero viittaa lisäselvityspyynnön asiakohtaan.

1. Valittajan mukaan Neulalahden raskasmetallilöydöksistä ei ole tiedotettu tarpeeksi. Viimeaikaisista uutisoinnista huolimatta ympäristöasioista, kuten raskasmetallipitoisuuksista, on tiedotettu jo 1990-luvulla, kun puolustusvoimat suorittivat edellisen kerran Neulalahden räjähderaivauksia. Tällöin tutkimuksia suoritti Geologian tutkimuskeskuksen kemian laboratorio.

Neulalahden sedimenttikerrostumia on tutkittu uudestaan Kuopion kaupungin, ELY-keskuksen sekä Puolustusvoimien toimeksiannosta räjähdemateriaalien nostoon liittyvässä hankkeessa. Kyseinen hanke tai siitä tiedottaminen kuitenkin ei liity Neulaniemen osayleiskaavaan, eikä sillä ole ympäristöviranomaisten tarkastelun mukaan vaikutusta Neulaniemen osayleiskaavaratkaisuun. Osayleiskaavasta on tiedotettu MRL 6 §:n mukaisesti.

2. Valittajan mukaan alueen kalojen tai veden myrkyllisyyttä ei ole tutkittu. Neulalahden veden haitta-ainepitoisuuksia on seurattu puo-

lustusvoimien edellisten raivausten yhteydessä 1990-luvulla, eikä toiminnasta todettu aiheutuvan haittoja. Myös yleisesti Kuopiossa sijaitsevien lampien ja lahtien, kuten Neulalahden, yleistä tilaa on seurattu 1960-luvulta lähtien. Kaavan tausta-aineistossa on Neulalahden vedenlaatuselvitykset vuosilta 2004 ja 2012, joka on mainittu myös kaavatyön lähteissä. Tulosten perusteella Neulalahden vedenlaatu on ollut varsin hyvä. Vedenlaatuselvitykset on otettu huomioon kaavoituksessa riittävässä määrin.

Maankäyttö ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Neulalahden kaloissa mahdollisesti olevat haitta-aineet eivät vaikuta maankäytön suunnitteluun, eikä edellä mainitulla selvityksellä ole vaikutusta kaavaratkaisuun, sillä alueelle ei ole esitetty aluevarausta. Kaavan toteutumisella ei ole vaikutusta kalojen myrkyllisyyteen, sillä kaavaratkaisussa alueelle ei esitetä normaalia asumista ympäristöä kuormittavampaa toimintaa. Rantojen rakentuminen ratkaistaan yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä. Kaloissa mahdollisesti olevat haitta-ainepitoisuudet tutkitaan kuluvan kesän aikana kalastuksen jatko-ohjeistusta varten.

Kaavan laajuus, luonne, tehtävä ja tarkoitus huomioiden kaavan selvitykset ovat riittävät eivätkä ne näin ollen ole maankäyttö ja rakennuslain MRL 9 § vastaiset eikä kaava ole myöskään alueiden käytön suunnittelun tavoitteiden (MRL 5 §) tai yleiskaavan sisältövaatimusten (MRL 39 §) vastainen.

3. Valittaja esittää kysymyksiä KYS:in jäähdystysjärjestelmän purkuputken vaikutuksista raskasmetallien leviämiseen vedessä. Lupatietojen mukaan hankkeen toteuttamisella ei ole vaikutusta Neulalahden ekologiseen ja kemialliseen tilaan.

Kuopion Energia Oy:n kaukojäähdytyslaitoksen vedenotto- ja purkuputken vesilain mukaisen luvituksen yhteydessä sedimentit on tutkittu linjausten kohdalta, eikä niissä ole havaittu sellaisia haitta-aineiden pitoisuuksia, joista aiheutuisi paikallisen ympäristöviranomaisen mukaan riskiä. Putken sijoittamisen yhteydessä kaivettavat sedimentit on määrätty tutkittavaksi ja sijoitettavaksi tulosten perusteella asianmukaiseen paikkaan.

Purkuputken saaman vesilain mukaisen luvan mukaan, tulee palautusputken rakenne suunnitella ja toteuttaa siten, että palautuva vesi jakautuu laajemmalle alueelle, jolloin mm. sedimentin huuhtoutumisriski vältetään. Suunnitellulla ratkaisulla veden keskimääräinen laskennallinen virtausnopeus purkuaukoissa pysyy suurimmillakin hetkellisillä virtaamilla alle 0,7 m/s ja purkuvesi jakautuu laajemmalle alueelle. Sedimentin huuhtoutumista voidaan ehkäistä purku-

aukkojen sijoittamisella putken yläosaan sekä purkupään alle sijoitettavalla alustalla.

Purkuputki vaikuttaa lupatietojen mukaan jääpeitteen paksuuteen seuraavasti: ”Talvella purkualueella muutamia asteita lämmennyt vesi kumpuaa pintaan asti, jolloin lämpötila ja virtaukset sulattavat ja heikentävät purkualueen jääpeitettä pienehköllä alueella. Vedenottomäärät talvella ovat pieniä ja kasvavat merkittäviksi vasta huhti-kuun lopulla, jolloin sulamista jo muutoinkin tapahtuu. Purkualueelle rajataan ja merkitään heikentyneen jään alue 100 metrin säteellä purkupisteestä.”

Kyseisellä jäähdytysjärjestelmän purkuputken hankkeella ei ole vaikutusta maankäytönratkaisuihin Neulaniemen osayleiskaava-alueella. Yleiskaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslain maankäytön suunnittelua sekä yleiskaavoitusta koskevan lainsäädännön edellytykset.

4. Valituksen väitteet kohdistuvat Savilahden osayleiskaavan alueelle. Savilahden osayleiskaava on saanut lainvoiman 21.3.2017. Savilahden alueella olevat pilaantuneet maat selvitetään asemakaavoituksen yhteydessä sen mukaan mitä maankäyttöratkaisuja yksityiskoh- taisesti alueelle kohdistuu. Valituksessa esitetyillä seikoilla ei ole vaikutusta Neulaniemen osayleiskaavaratkaisuun.

Kaikkeen yllämainittuun viitaten Kuopion kaupunki vaatii, että vali- tus on kokonai suudessaan hylättävä aiheettomana ja kaupunginval- tuuston päätös on pidettävä ennallaan.