

Lausunnon antaminen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle, asemakaavan muutos / Särkiniemen srk-talo ja Sammallahden kenttä / Asunto Oy Kuopion Valkopossujen ja Särkiniemen-Särkilahden asukasyhdistyksen valitus**Kaupunkisuunnittelujohtaja Juha Romppanen**
Kaupunkisuunnittelun tukipalvelut

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lähetteellään 12.7.2018 pyytänyt valituksessa esitetyistä vaatimuksista ja niiden perusteluista kaupunginhallituksen lausunnon sekä kehottanut Kuopion kaupunginhallitusta liittämään asiakirjoihin päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja laatimaan luettelon lausunnon liitteinä olevista asiakirjoista.

Kaikki lähetteen liitteet ja pyydettyt asiakirjat on pyydetty palauttamaan hallinto-oikeudelle viimeistään 31.8.2018. Lausunnon antamiselle on kaupungin pyynnöstä myönnetty lisää aikaa 17.9.2018 saakka.

Valituksenalainen päätös Kuopion kaupunginvaltuusto on 11.6.2018 (55 §) hyväksynyt Särkiniemen srk-taloa ja Sammallahden kenttää koskevan asemakaavan muutoksen.

Valitus Hyväksymispäätöksestä ovat Itä-Suomen hallinto-oikeuteen valittaneet yhdessä Asunto Oy Kuopion Valkopossut ja Särkiniemen-Särkilahden asukasyhdistys.

Vaikutusten arviointi -

Esitys Esitän kaupunginhallitukselle, että pyydettyinä lausuntona Itä-Suomen hallinto-oikeudelle koskien Asunto Oy Kuopion Valkopossujen ja Särkiniemen-Särkilahden asukasyhdistyksen valitusta esitetään seuraavaa:

Valittajien vaatimukset ja perustelut:

Asunto Oy Kuopion Valkopossut ja Särkiniemen-Särkilahden asukasyhdistys vaativat valituksessaan, että hyväksymistä koskeva päätös tulisi maankäyttö- ja rakennuslain vastaisena kumota, koska asemakaavan muutos on ristiriidassa voimassa olevan yleiskaavan keskeisten periaatteiden ja tavoitteiden kanssa. Valituksessa todetaan, että voimassa olevassa yleiskaavassa luonnonmukaisena säilytettäväksi osoitettu ulkoilu- ja virkistysalue (V) ollaan muuttamassa asuinrakennuskortteliksi yleiskaavan ohjausvaikutuksia huomioimatta. Asemakaavan muutos varsinkin Sammallahden kentän osalta on ristiriidassa yleiskaavan keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden kanssa eikä esitetty ratkaisu ole hyväksyttävissä, koska se tyhjentää yleiskaavan tavoitteet virkistys- ja urheilualueista sekä ulkoiluyhteyksistä.

Valituksen perusteluissa viitataan MRL 54 §:n mukaisiin asemakaavan sisältövaatimuksiin, MRL 9 §:n mukaiseen vaikutusten selvittämiseen kaavaa laadittaessa, MRL 42 §:n mukaisiin yleiskaavan ohjausvaikutuksiin muuhun

10.09.2018

suunnitteluun ja viranomaistoimintaan sekä MRL 39 §:n mukaisiin yleiskaavan sisältövaatimuksiin. Asemakaavan muutoksesta johtuva rakentaminen ei valittajien mielestä sopeudu ympäristöönsä tavalla, joka eheyttää yhdyskuntarakennetta, vahvistaa Särkiniemen taajaman omaleimaisuutta tai turvaa ympäristö-, virkistys-, luonto- ja kulttuuriarvoja. Se ei myöskään turvaa päivittäisten palvelujen saatavuutta, riittäviä ulkoilu- ja virkistysmahdollisuuksia. Nyt esitetty asemakaavaratkaisu poikkeaa valittajien mielestä niin merkittävästi voimassa olevasta yleiskaavasta, että se edellyttää yleiskaavan muuttamista.

Vastaus valituskirjelmässä esitettyihin valitusperusteisiin:

MRL 42 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa. MRL 54 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä laissa säädetään. Näin ollen yleiskaavalla on lähtökohtaisesti ohjaava oikeusvaikutus, mutta sillä ei ole täysin ehdotonta pakottavaa oikeusvaikutusta. Ympäristöministeriön ohjeessa ”Yleiskaavamerkinnot ja –määräykset” todetaan, että yleiskaava tulee ottaa huomioon asemakaavaa laadittaessa, mutta koska yleiskaava on asemakaavaa yleispiirteisempi, tarkoituksenmukainen joustavuus asemakaavan sisällössä on mahdollista huomioida se, että asemakaava tukee yleiskaavan tavoitteita eikä vaikeuta yleiskaavan toteutumista.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että silloinkin kun asemakaava laaditaan niin, ettei siinä ole kysymys täsmentymisestä eikä siinä noudateta yleispiirteisessä kaavassa esitettyä ratkaisua, tämä voi kuitenkin olla hyväksyttävä poikkeaminen. Tällöin asiaa tarkasteltaessa on merkityksellistä, toteutuuko yleiskaavan tarkoitus, ja perustellusta syystä voi olla hyväksyttävää muuttaa rakentamisalueen käyttötarkoitusta kokonaankin. Yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutus ei vaadi ratkaisun ehdotonta noudattamista asemakaavaa laadittaessa. (Jääskeläinen–Syrjänen 2014).

Edellä esitetyillä seikoilla voi katsoa viitattavan yleiskaavan yleispiirteisyyden ymmärtävään tulkintaan, ei yksityiskohtaiseen tulkintaan, sekä tarkentavan suunnittelun periaatteeseen.

Yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavan laadintaan, sisältöön ja yleiskaavan mukaisuuteen on tarkennettu myöhemmissä MRL:n säännösmuutoksissa. Jatkovalitusoikeuden rajoituksessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytettiin ensimmäisessä MRL 188 §:n muutoksessa vuonna 2006, että valitusoikeus koskee tilannetta, jossa alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Rajoitus muutettiin kuitenkin vuonna 2008 muotoon, jossa edellytyksenä ei enää ollut asemakaavan yleiskaavan mukainen ratkaisu, vaan sijoittuminen oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle. Lisäksi vuoden 2017 MRL 42§:n muutoksessa mahdollistettiin yleiskaavan ilmeisen vanhentuneena ollessa asemakaavoitus yleiskaavasta poiketen yleiskaavan kokonaisuuteen soveltuen. Nämä muutokset vahvistavat mahdollisuutta tarkoituksenmukaiseen joustavuuteen asemakaavan sisällössä suhteessa yleiskaavaan kuitenkin MRL 42 §:n sisällön huomioiden.

Kaupunginvaltuuston vuonna 2000 hyväksymässä keskeisen kaupunkialueen yleiskaavassa valituksen alaisella alueella seurakuntatalo ja viereinen koulu ovat julkisten palvelujen ja hallinnon aluetta (PY). Voimassa olevassa asemakaavassa alue on yleisten rakennusten korttelialuetta (Y) ja puistoaluetta (Pi). Seurakunnan alue, joka on osa yleiskaavan PY-alueesta, muuttuu asemakaav-

10.09.2018

van muutoksessa kerrostalovaltaiseksi alueeksi (AK) liittyen viereiseen AK-aluevaraukseen; asemakaavan mukainen puistoalue säilyy sen koillispuolella lähes kokonaisuudessaan ennallaan. Sammallahden kenttä sijoittuu keskeisen kaupunkialueen yleiskaavassa virkistysalueelle (V); yleiskaava- ja maankäyttömääräysten mukaan alue säilytetään luonnonmukaisena ulkoilu- ja virkistysalueena ja sille saa rakentaa ainoastaan yleistä virkistystoimintaa palvelevia rakennuksia. Alue on merkitty yleiskaavaan nimenomaan virkistysalueena (V), sitä ei ole erityisesti korostettu merkitsemällä yleiskaavaan VU-maankäyttöaluevarausta (urheilu- ja virkistyspalvelujen alue, joka varataan urheilu-, ulkoilu- virkistystoimintaa varten). Sammallahden rantaa kiertää ohjeellinen ulkoilureitti ja etelään päin kääntyvä kevyen liikenteen pääyhteys. Voimassa olevassa asemakaavassa alue on pysäköintialuetta (Lp), palloilukenttää (Up) ja rannan puolella puistoaluetta (Pi). Kentän alue muuttuu asemakaavan muutoksessa pääosin rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialueeksi (AR) liittyen viereiseen AR-alueeseen, mutta sen ja Sammallahden väliin jää kuitenkin lähes samankokoinen puistoalue (VP), joka toimii viheryhteytenä ja jonne sijoittuvat kuntopolut (jup).

Valituksen alaisen asemakaavan muutoksen ratkaisut perustuvat viimeaikaisiin muuttuneisiin maankäyttöratkaisuihin. Yleiskaavan PY-alueella sijaitseva seurakuntakeskus ja V-alueella oleva pallokenttä/jääkiekkokaukalo ovat seurakunnan ja Kuopion kaupungin tekemillä päätöksillä lakkautettu ja/tai siirretty tarpeettomina toiseen paikkaan. Seurakuntakeskus on todettu käyttökelvottomaksi ja se on poistettu käytöstä. Sammallahden kentän osalta hyvinvoinnin edistämisen lautakunta on 20.9.2016 on tehnyt päätöksen Sammallahden pallokentän poistamisesta liikuntapaikkaverkostosta ja osoitettavaksi alueen muihin maankäyttötarpeisiin asemakaavan muutosprosessin kautta. Hyvinvoinnin edistämisen lautakunnan päätöksentekoa on edeltänyt vaikutusten arviointi. Kaupungin liikuntapaikkaverkostosta poistettu Sammallahden pallokenttä on korvattu lähelle, 200 metrin etäisyydelle vuonna 2016 rakennetulla lähiliikunta-alueella. Tällä lähiliikunta-alueella on hyvin varusteltu leikkipaikka, eri-ikäisille tarkoitettuja kuntoiluvälineitä, jalkapallokenttä, tenniskenttä, jääkiekkokaukalo ja pienpeleihin tarkoitettu kaukalo sekä runsaasti vapaata liikkumisaluetta ympärillä ja viereisen koulun piha-alueella. Kaupunki huolehtii alueen hoidosta, laitteiden kunnosta ja turvallisuudesta. Lisäksi kaupunki tulee muuttamaan viereisessä kaupunginosassa sijaitsevan Rauhalahden nurmikentän tekonurmikentäksi, mikä tulee lisäämään ja monipuolistamaan sen käyttömahdollisuuksia sekä parantamaan muun muassa junioreiden harjoitusmahdollisuuksia. Kyseisten kenttien välinen etäisyys on noin 1 kilometri (linnuntietä 900 metriä, katuja pitkin 1 250 metriä).

Edellä selostettujen muuttuneiden maankäyttöratkaisujen myötä voimassa olevan keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan tavoitteet tarkentuvat. Asemakaavan muutoksella osoitetaan kaupungin strategisten tavoitteiden mukaisesti täydennysrakentamista kaupunkitaajamaan. Tämä asuintäydennysrakentaminen on perusteltua alueen elinvoimaisuuden ja kehittymisen kannalta sekä laajemmin tarkasteltuna myös kaupungin asuntojen kysynnän ja talouden kannalta. Alueelle sovitettu asuinrakentaminen on mahdollista ratkaista suoraan tarkemmalla asemakaavalla, kun asuinrakentaminen on ympäristöön sopivaa ja alueen käyttötarkoituksen muuttaminen asumiseen on ilmeinen. Vaikka kenttä poistuu, asemakaavan muutosta voidaan pitää näissä olosuhteissa hyväksyttävänä yleiskaavan ohjausvaikutuksen näkökulmasta, varsinkin kun kyseinen pallokenttä on jo korvattu 200 metrin etäisyydelle rakennetulla lähiliikunta-alueella. Kaavaratkaisulla säilytetään myös yleiskaavassa osoitettu viher- ja liikuntayhteys vesistön, rannan ja muun rakenteen välillä.

10.09.2018

Näin ollen kaavanmuutos sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja tavoitteisiin. Asemakaavan muutos ei edellytä yleiskaavan muuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusprosessi sisältää osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyt, joita tässäkin kaavatyössä on lain mukaisesti noudatettu. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen kautta saadaan niin kaavoittajan kuin päättäjien tietoon erilaisten intressi- ja muiden ryhmien kannat kyseiseen asiaan. Osallistuminen ja vuorovaikutus eivät kuitenkaan tarkoita suoraviivaisesti sitä, että kaavaratkaisu tehdään pelkästään saatujen mielipiteiden tai lausuntojen pohjalta. Asemakaavan laatiminen on kunnalliseen itsehallintoon kuuluvaa, maankäyttöliseen kaavoitus- ja suunnittelumonopoliin sekä kunnan maapolitiikkaan liittyvää kokonaisharkintaa, joka sisältää aina erilaisten lähtökohtien, näkökulmien ja intressien keskinäistä punnintaa. Kaavatyössä joudutaan tarkastelemaan asetettuja tavoitteita, vaihtoehtojen vaikutuksia sekä erilaisia asiaan liittyviä kannanottoja ja muita seikkoja sekä kytkemään niitä käytännön toteutukseen ja myös kaupungin tavoitteisiin. Tällöin joudutaan tekemään ratkaisuja ja kompromisseja, jotka eivät luonnollisestikaan täytä kaikkien osapuolien vaatimuksia. Sammallahden kentän säilyttämiseen ei ole kaavassa päädytty asukkaiden toivomuksesta huolimatta, koska kenttä on kunnallisella toimielinpäätöksellä poistettu liikuntapaikkaverkostosta ja sen lähelle on rakennettu suunnitellusti sen korvannut lähiliikunta-alue. Sammallahden kentän poistaminen kaupungin liikuntapaikkaverkostosta ja asuntotuotannon lisääminen on ollut suunniteltua ja kaupungin strategian mukaista. Hanke eheyttää yhdyskuntarakentamista ja vahvistaa alueen asukaspohjaa sekä sen kautta lähipalvelujen ja joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä.

Asemakaavaratkaisu on maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden mukainen. Asemakaavapäätös perustuu MRL 9 §:n mukaisesti sen merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin kaavan tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin tehty MRL:n edellyttämät selvitykset ja kaavan vaikutuksia selvitetessä on otettu huomioon asemakaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavalla ei aiheuteta sellaista MRL 54 §:n tarkoittamaa elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä, joka ei olisi perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Sillä ei myöskään aseteta maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voitaisiin välttää. Asemakaavan muutoksen mukaisissa toimenpiteissä on otettu huomioon MRL 54 §:n mukaisesti oikeusvaikutteinen yleiskaava, eikä sillä aiheuteta MRL 42 §:n tarkoittamaa yleiskaavan toteutumisen vaikeutumista. Kaavatyössä on huomioitu tarkoituksenmukainen joustavuus asemakaavan sisällössä ja perustelut muutuneille olosuhteille on esitetty. Asemakaavan muutosta voidaan pitää yleiskaavan kokonaisuuteen sopeutuvana, sen tarkoitusta ja tavoitteita toteuttavana sekä hyväksyttävänä yleiskaavan ohjausvaikutuksen näkökulmasta. Asemakaavan muutosratkaisu on voitu tehdä ilman yleiskaavan muuttamista.

Vastaus valittajan vaatimukseen:

Asemakaavaan ei liity lainvastaisuuksia, jotka edellyttäisivät päätöksen kumoamista. Vaatimus kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamisesta maankäyttö- ja rakennuslain vastaisena tulee perusteettomana hylätä ja kaupunginvaltuuston tekemä valituksenalainen päätös tulee pysyttää voimassa.

10.09.2018

Tämän lausunnon asiakirjoissa ovat Itä-Suomen hallinto-oikeuden lähetteen 11.7.2018 mukaisesti:

valitus sekä

1. valtuuston hyväksymismerkinnällä varustettu värillinen kaavakartta merkintöineen ja määräyksineen
2. kaavaselostus liitteineen lopullisessa muodossaan (selostuksen liite 7: valmisteluvaiheen lausunnot ja mielipiteet vastineineen, selostuksen liite 8: ehdotusvaiheen lausunto ja muistutukset vastineineen)
3. osallistumis- ja arviointisuunnitelma
4. alueella voimassa oleva värillinen asemakaavakartta kaavamerkintöineen, kaavamääräyksineen ja kaavaselostuksineen
5. Kuopion keskeisen kaupunkialueen yleiskaava
6. karttaselvitys valituksenalaisen alueen sijainnista, maanomistajista, rekisterinumerosta sekä niihin kohdistuvista aluevarauksista; rakennusten omistajan yhteystiedot
7. hyvinvoinnin edistämisen lautakunnan päätös ja vaikutusten arviointi.

Liitteet

- 3 8467/2014 Asunto Oy Kuopion Valkopossujen ja Särkiniemen-Särkilahden asukasyhdistys

Valmistelija
Anne Turkia
etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 5415

Päätösehdotus

Kaupunginjohtaja Jarmo Pirhonen

Kaupunginhallitus hyväksyy kaupunkisuunnittelujohtajan esityksen.

Päätös

Merkittiin, että jäsen Minna Reijonen poistui kokouksesta esteellisenä (yhteisöjäävi) asiakohdan käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Kaupunginhallitus hyväksyi yksimielisesti kaupunginjohtajan tekemän päätösehdotuksen.

