

Aloite Joensuun seudun kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen käynnistämiseksi

KRAKCLK 14.06.2022 § 92
3767/10.02.02.00/2022

Joensuun seudun seutuvaltuusto hyväksyi 02.12.2008 kuntien yhteisen, oikeusvaikutteisen yleiskaavan nykyisen Joensuun, Kontiolahden, Liperin, Outokummun ja Polvijärven kuntien alueille. Hyväksytty Joensuun seudun yleiskaava 2020 tuli voimaan 14.01.2010. Kyse on maankäyttö- ja rakennuslain 46 §:n mukaisesta kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Kaavalla muodostettiin yhteisesti hyväksytty näkemys Joensuun seudun yhdyskuntarakenteen kehittymisen päälinjoista lähivuosikymmeninä.

Joensuun seudun yleiskaavan laadinta käynnistyi vuonna 2004. Samoihin aikoihin alkoi myös kuntien yhteisen toimielimen, Joensuun seudun seutuvaltuuston, toiminta. Seutuvaltuusto vastasi laajasti kuntien välisestä silloisesta yhteistyöstä, ja sen toimivaltaan sisältyi myös kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksyminen. Seutuyhteistyö perustui kaikkien mukana olleiden kuntien valtuustojen hyväksymään seutusopimukseen. Kaavaprosessi oli noin neljän vuoden mittainen ja sisälsi ennen kaavan hyväksymistä päätökset kaavan käynnistämisestä, tavoitteiden hyväksymisestä, rakennemallivaihtoehdon hyväksymisestä ja kaavaluonnoksen hyväksymisestä. Kaavan laatimisen kokonaiskustannukset olivat arviolta noin 1,3 M€, josta valtaosa oli kuntien henkilötöitä (noin 0,8 M€) ja loput ulkoa ostettujen palveluiden kustannuksia (noin 0,5 M€). Kustannuksiin saatiin yhteensä noin 0,2 M€ avustuksia valtion ympäristöhallinnolta, Itä-Suomen lääninhallitukselta ja liikenne- ja viestintäministeriöltä.

Joensuun seudun yleiskaava 2020:n kantavia periaatteita ovat olleet nykyisen yhdyskuntarakenteen kiinteyttäminen ja täydentäminen kaupunkimaisella alueella. Periaatteiden mukaisesti uutta rakentamista on osoitettu sinne, missä voidaan luoda edellytyksiä nykyisten palvelujen hyödyntämiselle tai uusien syntymiselle. Ratkaisun tavoitteena on ollut tukea kevyttä liikennettä ja joukkoliikennettä arjen liikkumismuotoina. Yleiskaava on ollut ohjeena lukuisten osayleiskaavojen, asemakaavojen sekä erilaisten ohjelmien laadinnassa. Yleiskaavan väestötavoite oli 115 000 asukasta vuonna 2020. Kun vuoden 2021 lopussa asukkaita oli alueella 114942, on tämä tavoite käytännössä toteutunut.

Joensuun seudun yleiskaava 2020:n tavoitevuosi on ohitettu. Kaava on monelta osin edelleen ajantasainen, mutta myös monilta osin vanhentunut. Maailma on ehtinyt muuttua paljon edellisen kaavan laadinnasta. Muun muassa ilmastomuutokseen, etätyöhön eli työnteon murrokseen, luonnon monimuotoisuuteen sekä energiatuotantoon ja vihreään siirtymään liittyvät aiheet ovat nousseet yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta vahvasti esille. Kaupunki- ja aluekeskusten elinvoimaisuus, valtakunnallisesti kiristynvä kilpailu ja Joensuun seudun kilpailukyyn turvaaminen, liikennejärjestelmien toimintaedellytykset, palvelurakenteen toimivuus sekä yhdyskuntarakenteen taloudellisuus ovat edelleen keskeisiä teemoja alueiden käytön suunnittelussa. Nykymaailmaan haasteisiin vastaaminen hyötyisi kokonaisvaltaisesta, ylikunnallisesta maankäytön suunnittelusta ja yhteistyöstä.

Joensuun seudulla voi katsoa Joensuun, Kontiolahden ja Liperin muodostavan toiminnallisesti yhtenäisen alueen. Tähän kokonaisuuteen liittyvät myös Outokumpu ja Polvijärvi hieman väljemmin. Alueella asioidaan ja käydään töissä kuntarajoista välittämättä. Maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden järjestämisen kysymykset ovat seudullisia. Yhteisen yleiskaavan laatimisen keskeisenä tavoitteena on ollut suunnitella toiminnallisesti yhtenäisen kaupunkiseudun maankäyttö yleispiirteisellä tasolla yhtenä kokonaisuutena ja siten hallita paremmin seudun kehittymistä vetovoimaiseksi, kilpailukykyiseksi ja yhdyskuntarakenteeltaan tarkoituksenmukaiseksi.

Joensuun kaupunki esittää Kontiolahden, Liperin, Outokummun ja Polvijärven kunnille uuden MRL 46 §:n mukaisen kuntien yhteisen yleiskaavan laatimista. Kaavalla korvattaisiin Joensuun seudun yleiskaava 2020.

Kaava-alueella voimassa olevat, ajantasaiset osayleiskaavat jätettäisiin voimaan. Kaavalla ohjattaisiin seudun alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosta alustavasti vuoteen 2040 saakka.

Kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen ja hyväksyminen voidaan MRL 47 §:n mukaisesti antaa maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi sen estämättä, mitä kuntalain (410/2015) 49 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista. Joensuun kaupunki ehdottaa alustavasti seudun kuntien yhteisen toimielimen perustamista, jolloin kaavasta päättäminen olisi seudun kuntien käsissä ja se saisi vastaavat oikeusvaikutukset kuin voimassa oleva Joensuun seudun yleiskaava 2020. Toinen realistinen vaihtoehto kaavan päätöksentekomenettelyksi on, että kaavan laadinta tehdään kuntayhteistyönä ja koko suunnittelualueita koskevana, mutta lopullinen päätettäväksi tuotava yleiskaava jaetaan kuntakohtaisiin osiin ja hyväksymispäätöksen tekee kunkin kunnan valtuusto oman alueensa osalta. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa yleiskaava ei ole muodollisesti MRL 46 §:n tarkoittama kuntien yhteinen yleiskaava vaan kuntakohtainen yleiskaava, mutta kaavan oikeusvaikutukset ovat olennaisilta osiltaan samat. Ainoana erona voi pitää MRL:n valmisteluaineistossa mainittua vaatimusta siitä, että jos kunnan alueella on voimassa kuntien yhteinen yleiskaava, on tälle alueelle laadittavassa kunnan yleiskaavassa otettava riittävästi huomioon sen sopeutuminen yhteisen yleiskaavan osoittamaan laajemman alueen suunniteltuun käyttöön (HE 101/1998 vp, s. 77).

Kunnilta pyydetään alustavaa vastausta aloitteeseen syyskuun 2022 loppuun mennessä. Vastausten perusteella arvioidaan, onko edellytyksiä työn käynnistämiseksi olemassa, ja tehdään tarvittaessa kunnille yksityiskohtaisempi esitys työn sitovasta käynnistämispäätöksestä. Kunnilta toivotaan vastauksessa näkemyksiä kuntien yleiskaavayhteistyön merkityksestä, kunnille keskeisistä käsiteltävistä maankäytön teemoista, kaavahankkeen ohjaamisen ja siitä päättämisen tavoista sekä kaavatyön yhteyshenkilön nimeämistä. Kaavahankkeen aikataulu, resurssit, keskeisten työryhmien kokoonpanot, selvitysten laatiminen ja muut prosessiin liittyvät käytännön asiat määritellään tarkemmin mukaan lähtevien kuntien kanssa vuoden 2022 aikana. Varovaisesti arvioiden kaava voisi olla valmis vuoden 2026 aikoihin.

Liitteenä on alustava aikataulu.

Valmistelija: maankäytön suunnittelija Patrik Hämäläinen / kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen

Kaupunkiympäristöjohtajan päätösehdotus:

Kaupunkirakennelautakunta päättää

esittää kaupunginhallitukselle, että se päättää hyväksyä edellä selostetun aloitteen kuntien yhteisen yleiskaavan laatimisen käynnistämiseksi ja lähettää aloitteen Kontiolahden, Liperin, Outokummun ja Polvijärven kunnille käsiteltäväksi.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.