

Lausunnon antaminen Itä-Suomen hallinto-oikeudelle Petrankatu 2:n asemakaavan ja tonttijaon hyväksymispäätöstä koskevaan kunnallisvalitukseen

KRAKLIK 13.12.2022 § 170
1802/10.02.03.00/2021

Joensuun kaupunginvaltuusto hyväksyi 03.10.2022 (§ 107) Petrankatu 2:n asemakaavan ja tonttijaon muutoksen. Hyväksymispäätöksestä on tehty valitus Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Valituksen allekirjoitti 6 henkilöä. Hallinto-oikeus on pyytänyt Joensuun kaupunginhallitusta antamaan lausunnon valituksesta ja toimittamaan valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muun tarvittavan selvityksen 7.12.2022 mennessä. Lausunnon antamiselle on pyydetty ja saatu lisäaikaa 31.12.2022 saakka. Lausunto- ja asiakirjapyyntö on liitteenä.

Valittaja vaatii, että hallinto-oikeus kumoaa kaupunginvaltuuston päätöksen ja palauttaa asian Joensuun kaupungille uudelleen valmisteltavaksi ja käsiteltäväksi. Valituksen väitteet ovat tiivistetyltä sisällöltään seuraavat. Valitus kokonaisuudessaan on liitteenä:

1. Kaupungilla ei ole ollut kaavamuutosta tehdessään tiedossa kaikkea tarvittavaa tietoa tulevasta uudisrakentamisesta, joten kaavamuutos on puutteellisesti laadittu. Lisäksi Joensuun kaupunki on laiminlyönyt velvollisuuttaan antaa tietoa meneillään olleesta kaavoitushankkeesta.
2. Asemakaavamuutos on ristiriidassa Joensuun kaupungin rakennuslautakunnan hyväksymien rakentamishojeden (28.10.1992) kanssa. Asemakaavamuutosalueella sijaitsevan ja kaupunginosaan maamerkinä toimivan rakennuksen (1953) purkaminen ja sen korvaaminen uudisrakennuksella muuttaa alueen yleiskuvaa ja kaupunkirakennetta.
3. Kaavamuutoksella on kohtuuton vaikutus rajanaapureihin, sillä kaavan mahdollistaman aiempaa korkeamman rakennuksen rakentamisen seurauksena pohjois- ja koillispuolella sijaitsevien rakennusten valon määrä vähenee, mikä vaikuttaa asuinmukavuuteen ja tonttien arvoon.

Yleistä

Asemakaavoitusta, siihen liittyvää päätöksentekoa ja muutoksenhakua sääntelevät maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) ja kuntalaki (410/2015). Täydentäviä säännöksiä mm. kaavoituksessa noudatettavista menettelytavoista on maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999, MRA). Muutoksenhakua koskee lisäksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, HOL).

Asemakaavan hyväksymisestä päättää MRL 52 §:n (230/2017) pääsäännön mukaan kunnanvaltuusto. Muutoksenhaussa kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen sovelletaan MRL 188.1 §:n (976/2017) mukaan kuntalakea. Kuntalain 135 §:n mukaan kunnanvaltuuston tekemästä päätöksestä saa tehdä valituksen sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus, mikä tarkoittaa, että kunnanvaltuuston päätös voidaan kumota muutoksenhaussa vain, jos se on jollain kuntalain 135 §:ssä mainitulla tavalla lainvastainen. Lisäksi kunnallisvalitukselle on ominaista, että hallinto-oikeus voi tutkia vain niitä vaatimuksia ja perusteita, jotka valittaja on esittänyt ennen valitusajan päättymistä.

Päätöksen lainvastaisuutta koskevat väitteet liittyvät tässä riittävään selvittämiseen ja kaavan vaikutusten arvioimiseen (MRL 9 §, 254/2017) ja asemakaavan sisältövaatimuksiin siltä osin kuin puhutaan rakennetun ympäristön vaalimisesta ja siihen liittyvien erityisten arvojen säilyttämisestä, sekä ympäristön viihtyisyydestä ja esteettisestä laadusta (MRL 54§).

Vastaaminen valituksen väitteisiin

1. Valituksessa väitetään, että kaavamuutos on puutteellisesti laadittu. Väite perustuu siihen, että kaupunki ei ole toimittanut kaavaluonnoksessa esitettyjen lisäksi havainnekuvia rakennettavan uudisrakennuksen sisäpihan julkisivusta kaava-alueen rajanaapurin pyynnöstä.

Asemakaava esitetään kartalla ja siihen kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset. Asemakaavaan liittyy selostus (MRL 55 §). Asemakaavan esitystavasta ja kaavaselostuksesta määrätään tarkemmin asetuksella (MRA 24-25 §). Lisäksi ympäristöministeriö on julkaisut maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 Opas 3:n, joka sisältää asemakaavan selostuksen laatimisen perusteet, selostusta koskevat keskeiset maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen säännökset, laatimisen lähtökohdat, sekä sisältörakenteen jäsentelyn.

Laaditut kaava-asiakirjat ovat edellä esitettyjen lain ja asetuksen mukaisia. Maankäyttö- ja rakennuslaki, eikä -asetus edellytä havainnekuvioiden esittämistä. Kaavan keskeiset ideat ja periaatteet voidaan kuitenkin välittää toteutuksesta vastaavien tietoon mm. havainnollisilla piirroksilla tai kuvilla (MRL 2000 Opas 3, asemakaavan selostus)

Yleensä asemakaavan laadintaprosessin aikana ei ole tarkempia suunnitelmia tulevasta rakentamisesta, vaan vain sen laajuudesta. Lopullinen rakennuksen ulkoasu määräytyy vasta rakennuslupavaiheessa. Kaavaselostuksissa esitetään kaavahakijan toimittamat havainnekuvat, mikäli sellaisia on käytettävissä. Valituksen alaisessa asemakaavakartassa käy ilmi kaavan keskeisemmät periaatteet, kuten rakennuksen käyttötarkoitus, sijainti ja koko. Lisäksi asemakaavaselostuksessa on esitetty riittävästi havainnekuvia (Liite 7).

Koska kaupungilla ei ollut käytössä muita havainnekuvia kuin kaavaselostuksessa esitettyjä, kaupungin edustaja ohjasi havainnekuvioiden pyytäjää ottamaan yhteyttä tulevan rakennuksen suunnittelijaan.

2. Valituksen mukaan rakennuksen purkaminen ja sen korvaaminen uudisrakennuksella muuttaa alueen yleiskuvaa ja kaupunkirakennetta. Lisäksi valituksessa esitetään väite, että asemakaavamuutos on ristiriidassa Otsolan alueen rakentamisohjeiden kanssa.

Otsolan asuinalue on osoitettu Joensuun seudun yleiskaavassa 2020 seudullisesti merkittäväksi kulttuuriympäristöksi. Petrankatu 2:ssa sijaitseva rakennus on kulttuuriympäristön rajauksen ulkopuolella, eikä rakennus ole muutenkaan osoitettu suojeltavaksi.

Rakennussuojelumahdollisuuksia ja kaupunkikuvallisia näkökulmia on selvitetty asemakaavassa. Kaavatyötä varten asemakaavamuutoshakija on teettänyt rakennuksen suppean rakennusinventoinnin, riskirakenteiden kartoituksen ja peruskorjauksen ja muutostyön korjausasteen. Selvitykset ovat kaavaselostuksen liitteissä 4, 5 ja 6. Lisäksi kaavaselostuksen liitteessä 7 olevat havainnekuvat antavat hyvän käsityksen rakentamisen vaikutuksista kaupunkikuvaan.

Kaavaselostuksen mukaan rakennuksen säilyttäminen ei ole mahdollista, koska korjauskustannusten suuruus (1,0 milj. euroa) ja uudisrakentamisen vähäisen määrän (500 k-m²) poikkeavat hakijan tavoitteista.

Asemakaavassa on otettu huomioon lähialueen rakennettu kulttuuriympäristö. Siinä määrätään muun muassa, että asuinrakennuksen julkisivut ja vesikaton väri on jaettava vähintään kolmeen toisistaan selkeästi erottuvaan osaan siten, että rakennus hahmottuu kolmena vierekkäisenä rakennuksena. Lisäksi julkisivumateriaaleina ja värisävyinä on käytettävä ympäristöön soveltuvia materiaaleja ja värejä. Määräyksillä pyritään siihen, että uudisrakentaminen on laadukas ja soveltuu Otsolan ympäristöön.

Otsolan ja Kanervalan kaupunginosien pientaloalueiden rakentamisohjeissa tarkennetaan asemakaavojen määräyksiä pientalojen osalta. Ohjeet eivät

koske muita kuin asumiseen tarkoitettuja rakennuksia. Rakentamishojeet on laadittu asemakaavojen voimaantulon jälkeen, ja ne on hyväksynyt Joensuun rakennuslautakunta (28.10.1992). Rakentamistapaohjeessa ei ole kyse oikeusvaikutteiseen asemakaavaan liittyvästä asiakirjasta.

Rakentamistapaohjeiden laatiminen ja hyväksyminen eivät ole lakisääteinen menettely, eikä siksi niillä ole sitovia oikeusvaikutuksia kaavojen laatimiseen. Kunta voi halutessaan laatia rakentamistapaohjeita kannustaakseen hyvään rakentamiseen ja selventääkseen rakennuslupamenettelyjä varten tietyille alueelle soveltuvaa rakentamistapaa.

3. Valituksen viimeisen väitteen mukaan kaavamuutoksella on kohtuuton vaikutus rajanaapuritonttien asuinmukavuuteen ja arvoon, sillä aiempaa korkeampi rakennus tulee varjostamaan pohjois- ja koillispuolella sijaitsevia rakennuksia.

On totta, että uudisrakennuksesta tulee korkeampi kuin 1950-luvun kaksikerroksisesta rakennuksesta nykyaikaisten rakentamismääräysten myötä. Korkeutta kasvattaa myös asemakaavamääräys lattiatason vähimmäiskorkeudesta suhteessa viereisiin katualueisiin. Kaavamuutoksen mahdollistamalla rakentamisella, kuten kaikella uudisrakentamisella, on vaikutuksia kaupunkikuvaan ja lähiympäristöön. Vaikutus ei ole välttämättä negatiivinen eikä missään tapauksessa naapurikiinteistöjen kannalta kohtuuton.

Vaikka valituksenalaisen asemakaavan mahdollistama uudisrakennus tulee olemaan nykyistä korkeampi, sen aiheuttama varjostus ei poikkea merkittävästi nykyisestä, lukuun ottamatta Tulliportinkadun puoleista rakennusosaa, jonka varjostava vaikutus muuttuu kerrosluvun kasvaessa yhdestä kahteen. Tulliportinkadun puoleisen rakennusosan aiheuttama varjo ei oletettavasti ulotu pohjois- ja koillispuoleisiin naapuritontteihin saakka siten, että aiheuttaisi elinympäristön merkityksellistä heikkenemistä. Rakennuksen varjostavan vaikutuksen arvioidaan kohdistuvan oman tontin oleskelualueelle, eikä tämän takia asemakaavan yhteydessä ole tehty erillistä varjostustarkastelua.

Yhteenveto

Kaavaselostuksessa kuvatus, edellä kerrotun ja hallinto-oikeudelle toimitettavan selvitysaineiston perusteella Petrankatu 2:n asemakaavan muutos on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön mukaisesti kaikilta osiltaan.

Asemakaavan muutosta laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitetty ja arvioitu ratkaisun vaikutukset MRL 9 §:n (254/2017) mukaisesti ja vaalittu rakennettua ympäristöä, eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja hävitä. Asemakaavalla ei aiheuteta kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä, eikä myöskään aiheuteta sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää (MRL 54§). Valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Joensuun kaupunki on valmis antamaan tarvittaessa lisätietoja asiassa ja täydentämään asiakirja-aineistoa, jos hallinto-oikeus näkee sen tarpeelliseksi.

Lähetettävä aineisto

Itä-Suomen hallinto-oikeudelle lähetetään sen pyytämä aineisto, joka koostuu seuraavista asiakirjoista:

- 1) värillinen kaavakartta kaavamerkintöineen ja määräyksineen,
- 2) kaavaselostus lopullisessa muodossaan liitteineen. Sisältää osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja kaavasta kaikissa sen vaiheissa annetut lausunnot ja mielipiteet, sekä niihin annetut vastineet,
- 3) pöytäkirjan ote, kaupunginvaltuusto 03.10.2022 § 107,
- 4) kooste kaikissa kaavamuutoksen vaiheissa alkuperäisistä annetuista lausunnoista ja mielipiteistä,
- 5) alueella voimassa oleva värillinen asemakaavakartta kaavamerkintöineen ja kaavamääräyksineen,

- 6) alueella voimassa olevan kaavan kaavaselostus ja vahvistusteksti,
- 7) kaavamuutoshakemus, jossa on maanomistajan yhteystiedot.

Valmistelija: va. kaavoituspäällikkö Natalia Musikka

Kaupunkiympäristöjohtajan päätösehdotus:

Kaupunkirakennelautakunta päättää

esittää kaupunginhallitukselle, että se antaa edelle kirjoitetun vastauksen kunnallisvalitukseen, joka koskee Joensuun kaupunginvaltuuston päätöstä 03.10.2022 (§ 107), jolla se hyväksyi Petrankatu 2:n asemakaavan ja tonttijaon muutoksen.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Va. kaavoituspäällikkö Natalia Musikka oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.