

ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Valitus Joensuun kaupunginvaltuuston päätöksestä 2.10.2023 koskien Ojalankaarron ja Kanavatie 6:n asemakaavan muuttamista.

Pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi 6.10.2023 yleisessä tietoverkossa. (<https://dynastyjulkaisu.pohjoiskarjala.net/joensuu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting&id=2023840>)

Valittajat

Valittajat ovat Joensuun kaupungin asukkaita

Asiamies- ja prosessiosoite

Varatuomari Janne Nevala
Ojalankulma 6a
80140 Joensuu
janne.nevala@hotmail.com (pyydetään käyttämään sähköposti-
osoitetta prosessiosoitteena)

VAATIMUKSET

Valittajat vaativat, että Itä-Suomen hallinto-oikeus:

- 1) Ensisijaisesti kumoaa valituksen kohteena olevan päätöksen lainvastaisuuden vuoksi jäljempänä yksilöidyiltä osin ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi.
- 2) Toissijaisesti palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi valituksen kohteena olevan päätöksen puutteellisten perustelujen vuoksi.
- 3) Velvoittaa Joensuun kaupungin korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen kuukauden kuluttua ratkaisun antamisesta lukien. Oikeudenkäyntikulujen määrä on tällä hetkellä 2.200 euroa lisätyn mahdollisen oikeudenkäyntimaksun määrällä 270 euroa.

PERUSTEET

Yleisesti

Hyväksytyt kaavamuutokset heikentävät Kydön alueen elinympäristöä useilla jäljempänä kuvatuilla tavoilla. Kyse on viihtyvyyteen ja yksityisyyteen liittyvien heikennysten lisäksi myös merkittävistä turvallisuuteen liittyvistä heikennyksistä muun muassa palo- ja onnettomuusturvallisuuden sekä liikenneturvallisuuden osalta.

Joensuun kaupungin (jälj. kaupunki) toiminta kaavoitusasian aikaisemmissa vaiheissa on ollut ala-arvoista jäljempänä kuvatuin tavoin. Keskeisemmät puutteet ovat liittyneet perustelujen puutteellisuuteen ja/tai puuttumiseen sekä esitettyjen lausumien (sekä yksityishenkilöiden että viranomaisten) huomiotta jättämiseen ja lain edellyttämien perusteltujen vastineiden antamatta jättämiseen. Erityisen moitittavaa kaupungin menettelystä tekee se, että kaavaa koskevien muistutusten yhteydessä (mm. allekirjoittaneen asiamiehen muistutus) on erikseen tuotu esiin perustelemiseen liittyvät puutteellisuudet ja siihen liittyvät ongelmat asukkaiden oikeusturvan kannalta, koska

kunnallisessa päätöksenteossa lopullisen päätöksen tekevä valtuusto ei enää perustele päätöstään, jolloin ratkaisut on perusteltava aikaisemmissa vaiheissa riittävällä tavalla, jotta perustelujen oikeellisuus on mahdollista riitauttaa. Kaupungin menettely tulee huomioida sekä pääasiaratkaisussa että oikeudenkäyntikuluvelvollisuutta arvioitaessa.

Yhdistysrakentaminen

Vaikutukset lähialueen elinympäristöön

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 54 §:n 3 momentissa lähdetään siitä, että asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Edelleen pykälän 2 momentissa korostetaan muun muassa luonnonympäristön vaalimista sekä lähivirkistysalueiden riittävästä määrästä huolehtimista.

Kaavakartasta ilmenevästi yhdistysrakentamista varten on kaavoitettu huomattava osa asukkaiden aktiivisessa lähivirkistyskäytössä olevasta metsäalueesta. Kyse on Kydön asuinalueen (ja lähiympäristön) ainoasta metsäisestä lähivirkistysalueesta mm. marjastuksen ja luonnossa liikkumisen osalta. Kydön asuinalue rajoittuu etelässä Kuopiontiehen, idässä Onttolantiehen, pohjoisessa junarataan ja lännessä Höytiäisen kanavaan, jolloin liikkuminen alueelle ja pois alueelta on rajoitettu. Vastaavanlaisia virkistysalueita ei ole lähistöllä. Näin ollen on selvää, että lähivirkistysalueen huomattavalla kaventamisella heikennetään merkittävästi kaikkien alueen asukkaiden elinympäristöä.

Yhdistysrakentaminen yhdessä Ojalankaarron alkupäähän kaavoitetun asuinrakentamisen kanssa aiheuttaa merkittävää lisääntymistä alueen liikennemäärissä ja heikentää liikenneturvallisuutta. Alueella asuu paljon lapsiperheitä ja usean lapsen koulu-reitti kulkee Ojalankaarron ja/tai Onttolantien kautta. Liikennemäärän lisääntymiseen liittyvien mm. liikenneturvallisuuteen liittyvät ongelmat on tunnistettu, mutta tältä osin on ainoastaan viitattu ainoastaan lisärakentamisen mahdollisuuteen (mm. valituksenalainen päätös s. 2 ja 4). Kaupunki on vedonnut (päätös s. 6) liikenneasiantuntijoiden lausumaa, jonka mukaan yhdistysrakentaminen ei aiheuta ongelmia Ojalankaarron liikenteelle, koska rukous- ja kokoustilojen käyttö ajoittuu viikonlopulle. Väite on täysin käsittämätön, ottaen huomioon, että kaavailtuun kortteliin on suunniteltu päiväkotia. Lisäksi yhdistystoiminnan

sijoittuminen pääosin viikonloppuun perustuu täysin oletukseen.

Yhdistysrakentaminen yhdessä Ojalankaarron alkupäähän kaavoitetun asuinrakentamisen kanssa aiheuttaa myös uusien rakennusten rakentamisen Ojalankulman olemassa olevien asuinrakennusten välittömään läheisyyteen ja siten erityisen merkittävää heikentymistä näiden asukkaiden elinympäristölle yksityisyyden kaventumisen myötä. Oleellista heikentymistä lähialueiden elinympäristöön tuo myös liikennemelun huomattava lisääntyminen. Jäljempänä Ojalankaarron alkupään asuinrakentamisen yhteydessä selostetusti liikennemelun vaikutukset on havaittu myös kaupungin teettämässä meluselvityksessä.

Valittajat kiinnittävät huomiota, että valituksen alaisen päätöksen s. 2–3 ilmenevästi myös ELY-keskus on edellyttänyt kaavan vaikutusten arviointia ihmisten elinympäristöön, virkistykseen ja luonnonympäristöön. Myös ympäristönsuojelu on kiinnittänyt huomiota perustelutarpeeseen ja metsäalueen mahdollisimman laajaan säilyttämiseen (s. 3).

Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien sivuuttaminen

MRL 1 §:n 2 momentin mukaisesti lain tavoitteena on 1 momentissa luetellun lisäksi myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Vastaavasti kuntalain (KL) 1 §:n mukaisesti lain tarkoituksena on mahdollistaa asukkaiden osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnan toiminnassa.

Asukkaiden ja muiden tahojen antamien lausumien huomiotta jättäminen ja päätösten puutteellinen perusteleminen on leimannut kaavoitusasian aikaisempia vaiheita kokonaisuudessaan. Erityisen räikeää kaupungin menettely on kuitenkin ollut yhdistysrakentamisen osalta, johon liittyen päätös on ollut jo alun perin tehtynä, eikä tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia ole ollut.

Muun muassa kaupungin ehdotusvaiheessa antamasta vastineesta (valituksen alainen päätös s. 8) ilmenee, että kaupungin maaomaisuus ja Joensuun rauhanyhdistys ovat sopineet yhdistysrakentamista varten kaavoitetun paikan luovuttamisesta rakentamista varten. Kyseisen sopimuksen vaikutukset kaupungin toimintaan ovat olleet nähtävissä koko kaavoitusasian käsittelyn ajan. Kaupunki ei ole halunnut ja/tai voinut antaa perusteltuja

vastineita yhdistysrakentamista vastustaneille perustelluille kannanotoille silloinkaan, kun perustelujen heikkolaatuisuuteen ja niiden ongelmallisuuteen asukkaiden oikeusturvan kannalta on erikseen kiinnitetty huomiota ja on vastineessaan tyytynyt ainoastaan toistamaan lausumien sisällön ottamatta niihin mitään kantaa (mm. valituksenalainen päätös s. 7 ja kaavaselostus liite 5. s. 6–9).

Perusteltujen vastineiden antamisen merkitystä korostaa se, että kaavailtu yhdistysrakentaminen on osayleiskaavan vastaista. Vastaavasti alueen ainoan metsäisen lähivirkistysalueen huomattava kaventaminen ilman asianmukaisia perusteita ja intressipunnintaa on vastoin oikeudellisesti sitomatonta Joensuun kaupungin vuosien 2021–2025 strategiaa, jonka mukaan kehittämisessä tulisi huomioida muun muassa alueiden erilaisuus ja lähivirkistystarpeet.

On selvää, että kaavoitusprosessia ei kaupungin jo tekemien sitoumusten vuoksi voitu toteuttaa asianmukaisesti ja niin, että asukkaiden vuorovaikutusmahdollisuudet aidosti toteutuisivat. Tätä osoittaa muun muassa kaupungin vastine, kun lausumissa on tiedusteltu yhdistysrakentamisen sijoittamisesta esimerkiksi Linjatien toiselle puolelle, missä siitä ei aiheutuisi haittaa asukkaille. Tähän on kaupungin puolesta vastattu, että ”Linjatien aluetta ei ole pidetty sopivana”, mikä osoittaa, että sopimusvelvoitteitten takia mitään muita vaihtoehtoja ei ole edes haluttu selvittää. Ottaen huomioon, että kaavamuutosta hakeneella uskonnollisella yhdistyksellä on ollut ennestään toimitilat, joista se on omaehtoisesti luopunut, olisi tähän seikkaan tullut kiinnittää erityistä huomiota arvioitaessa yhdistysrakentamisen vaikutuksia asukkaiden elinympäristöön. Kaupunki ei ole antanut tälle seikalle mitään painoarvoa, mikä edelleen korostaa tehtyjen sitoumusten vaikutusta.

Kaupunki on jättänyt täysin huomioimatta sen, että kaavoitusasian käsittelyn aikana vastustavien lausumien/muistutuksien allekirjoittajina on ollut yhteensä noin sata Kydön alueen asukasta, mikä Kydön asukasmäärän (n. 600–700) nähden on varsin huomattavaa. Myös valitukseen osallistuneiden määrä on suuri, vaikka asiaa on tiedusteltu varsin pienimuotoisesti. Alueen asukkaiden näkemyksille ja kaavamuutoksen vaikutuksille heidän elinympäristönsä osalta olisi tullut antaa huomattava painoarvo. Edellä kuvatusti Kydön alue on varsin rajattu, eikä alueella ole käytännössä asukkaiden ulkopuolista liikennettä. Näin ollen intressipunninnassa ovat vastakkain yhdistyksen ja

asukkaiden intressit toisin kuin esimerkiksi keskusta-alueen kaavoituksessa, jossa tulee huomioida myös alueen yleinen käyttö. Myöskään ELY-keskuksen edellä viitattuun lausumaan koskien ihmisten elinympäristön vaikutusten arviointia, ei ole otettu kantaa kaupungin vastineessa. Vastaavasti erityisesti Kanavatien alueeseen liittyen jäljempänä mainittu TUKES:in lausuma on jätetty huomiotta.

Kaupunginhallitus on tehnyt päätöksen kaavamuutoksen hyväksymisestä jo 3.4.2023 kokouksessa ja asia on ollut tarkoitus esittää kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi 24.4.2023 kokouksessa. Kaupunginhallitus on kuitenkin 24.4. tehnyt päätöksen esityksen poistamisesta kaupunginvaltuuston kokouksen esityslistalta. Tämä osoittaa, että kaupunginhallitus on tiedostanut menettelyyn liittyvät ongelmallisuudet, mistä huolimatta se ei ole täydentänyt päätöstään miltään osin 18.9., jolloin se on uudelleen päättänyt kaavamuutoksen hyväksymisestä.

Yksittäisenä seikkana tuotakoon esiin myös se, että kaupunki ei lähettänyt allekirjoittaneelle asiamiehelle tietoa kaupunginvaltuuston kaavamuutoksen hyväksyvistä päätöksistä, vaikka tietoa viipymättä pyydettiin erikseen kahteen otteeseen aikaisemmissa vaiheissa annettujen lausuman ja muistutuksen yhteydessä. Kaupunki lienee siten luottanut tai ainakin toivonut, etteivät valittajat seurata muutoksenhakuajan alkamisen kannalta merkityksellistä sähköistä tietopalvelua.

Näistä syistä laissa säädetty osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksien turvaaminen eivät ole miltään osin toteutuneet ja jo yksin tästä syystä asemakaavan muutospäätös tulee kumota ja asia palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.

Ojalankaarron alkupään asuinrakentaminen

Ojalankaarron alkupää on ollut aikaisemmin kaavoitettuna ympäristöhäiriöitä aiheuttamattoman teollisuusrakentamisen käyttöön. Alueella ei vuosikymmenien aikana kuitenkaan ole ollut kyseisenlaista käyttöä, mihin epäilemättä on vaikuttanut sijainti asuinrakennusten välittömässä läheisyydessä. Alue on rakentamaton metsäaluetta ja tosiasiaassa toiminut lähivirkistysalueen ”jatkona”. Lähimetsänä toimimisen lisäksi alueella on myös ollut merkittävä rooli lähialueen eli lähinnä Ojalankulman asukkaille melu- ja näkösuojana Ojalankaarron ajoittain runsaalta liikenteeltä.

Kaavaselostuksen meluselvityksestä ilmenevästi Ojalankaarron meluarvot nousevat ajoittain yli suositusarvojen. Lisäksi selvityksestä ilmenemättömästi myös läheisten Kuopion- ja Onttolantien liikennemelu sekä ajoittain myös junaradan melu ovat selvästi kuultavissa etenkin Ojalankaarron alkupäässä. Kaavailtu asuinrakentaminen erityisesti yhdessä Onttolantien yhdistysrakentamisen kanssa tulee kasvattamaan huomattavasti liikennemääriä ja lisäämään liikennemelua, jonka vaikutuksia melusuojana toimivien metsäisten viheralueiden kaventaminen entisestään korostaa. Kaupungin esittämät toimet melun torjumiseksi rakennusten sijoittelulla ovat täysin riittämättömät, eikä arviossa ole huomioitu edellä selostettua samanaikaista liikennemelun lisääntymistä ja viheralueiden kaventumista useista eri suunnista. Valmistelun yhteydessä olisi tullut laatia kattava ja kaavailtujen toimenpiteiden yhteisvaikutukset kokonaisuutena huomioiva meluselvitys.

Kanavatien asuinrakentaminen

Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa (MRL ja MRA) edellytetään, että alueiden käytön suunnittelussa ja asemakaavan laadinnassa huomioidaan ja turvataan turvallinen elinympäristö ja sitä koskevat vaikutukset selvitetään huolellisesti. Turvallisuutta koskevassa suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota muun muassa vaarallisista aineista aiheutuvan suuronnettomuusvaaran torjuntaan (mm. MRL 5 §, 9 § 54 § ja MRA 57 §).

TUKES on kaavaluonnoksen johdosta antamassaan lausumassa perustellusti kyseenalaistanut kaupungin kaavaselostuksessa esittämät vähättelyt Kanavatien alueen rakentamiseen liittyvien riskien osalta suuronnettomuustilanteessa liittyen alueella sijaitsevaan Teboilin polttoainevarikkoon. Kaupungin vastine viranomaislausunnossa ja useissa yksityishenkilöiden lausumissa esiin tuotuihin puutteisiin turvallisuusselvitysten riittämättömyydestä on ollut täysin ympäröivä ja vailla konkreettisia perusteluja sisältäen pääosin perustelemattomia tai yksittäisiin laskelmiin perustuvia väitteitä ja näkemyksiä. Valittajat viittaavat TUKES:in lausuntoon ja korostavat, että Kydön alueen koko ja alueen edellä selostetuista rajoista johtuvien poistumisteiden vähäisyys huomioiden, onnettomuusturvallisuuteen liittyvät tekijät tulee huomioida etenkin Kanavatien mutta myös koko alueen osalta lisärakentamisen suunnittelussa ja sitä koskevassa kaavoituksessa. Kaupungin turvallisuusselvitykset Kanavatien ja koko alueen osalta ovat yksiselitteisesti puutteelliset

ja riittämättömät. Valittajien käsityksen mukaa TUKES on toimittanut lausumansa kaupungille ja sitä kautta saatavissa.

Vastoin kaupungin väitteitä Kanavien alueen lisärakentaminen tulee epäilemättä heikentämään kansallisilla ja kansainvälisillä säännöksillä suojellun liito-oravan elinolosuhteita, joiden esiintyminen alueella on todettu muun muassa kaavaselostuksessa mainituissa aikaisemmissa selvityksissä (kaksi levähdys- ja liisääntymispaikkaa). Uutta kattavaa selvitystä liito-oravan elinolosuhteista ja levinneisyydestä alueella ei valittajien käsityksen mukaan ole laadittu. Ottaen huomioon aikaisemmin todettujen esiintymien laatu ja määrä sekä alueella sijaitsevien metsäalueiden pieni koko, on liito-oravien elinympäristön huonontamisen riski varteen otettava kaikkien valituksessa mainittujen alueiden osalta, joissa kussakin kavennetaan huomattavasti metsäalueita. Aikaisempien havaintojen vuoksi uusi liito-oravien elinympäristöön liittyvä selvitys olisi tullut laatia kattavasti koko alueen osalta, ja siinä olisi tullut tehdä kokonaisarvio erityisesti metsäalueiden kaventamisen yhteisvaikutuksista.

Oikeudenkäyntikulut

Asia tulee ratkaista valituksessa esitettyjen vaatimusten mukaisesti. Edellä selostetusti kaupungin menettely kaavoitusasian käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa erityisesti esitettyjen huomautusten ja lausumien huomioimisen sekä päätösten perustelemisen osalta on ollut suorastaan ala-arvoista, minkä vuoksi valittajien on ollut välttämätöntä saattaa asia hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Asialla on suuri merkitys valittajina oleville Kydön asuinalueen asukkaille. Näistä syistä olisi kohtuutonta, jos valittajat joutuisivat osaksikaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Kaupungin moitittava menettely huomioiden, kaupunki tulee velvoittaa vastaamaan valittajien oikeudenkäyntikuluista ainakin osaksi myös siinä tilanteessa, että valitus ei menesty.

Oikeudenkäyntikulut muodostuvat valittajana ja muiden valittajien asiamiehenä toimivan varatuomari Nevalan työstä asiakirjojen läpikäymisessä, valituskirjelmän laatimisessa sekä yhteydenpidossa muiden valittajien kanssa. Tähän mennessä mainittuihin toimenpiteisiin on käytetty kuusi tuntia. Tuntiveloituksena on käytetty 200 €/h, mikä on asian laatuun ja laajuuteen sekä asiamiehen osaamiseen nähden kohtuullinen määrä. Tehty työ olisi ollut laskutettavaa ulkopuolista avustajaa käytettäessä, jolloin myös käytetty tuntiveloitus olisi ollut korkeampi.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että kyse on ainoastaan omaan työhön liittyvästä vaatimuksesta. Asiamies ei laskuta muita valittajia tekemästään työstä.

Mahdollista oikeudenkäyntimaksua koskeva vaatimus perustuu tuomioistuinmaksulakiin ja -asetukseen. Tuomioistuinmaksun määrää ei vaadita vastapuolelta, mikäli hallinto-oikeus ei peri sitä valittajilta.

SELVITYS

1.1. Kaavoituskartta: Kaavamuutoksella heikennetään merkittävästi valittajien elinympäristön laatua kaventamalla lähivirkistysalueita huomattavasti, Kydön alueen rajoittuminen ja vastaavanlaisten lähivirkistysalueiden puuttuminen, kaavoitetun asuin- ja yhdistysrakentamisen sijainti ja lähialueille aiheutuva liikenne- ym. meluhaitta, metsäalueiden koon ja sijainnin vuoksi väistämättä aiheutuva haitta liito-oravan elinympäristölle, poistumisteiden vähäisyys öljyvarikon suuronnettomuustilanteessa, lisärakentamisen turvallisuusriskit.

1.2. Kaavaselostus: Kaavamuutoksen valituksessa kuvatut heikentävät vaikutukset valittajien elinympäristöön, kaupungin puutteellinen perusteleminen ja vastineiden huomiotta jättäminen, selvitysten puutteellisuus, valittajien vaikutusmahdollisuuksien sivuuttaminen valituksessa kuvatuin tavoin.

1.3. Allekirjoittaneen asiamiehen lausuma ja muistutus käsitteilyn aikaisemmissa vaiheissa: Valituksessa esiin tuodut seikat on tuotu esiin useaan otteeseen, kaupungin huomiota on kiinnitetty perustelujen puuttumiseen ja laatuun sekä tästä johtuviin oikeusturvaongelmiin, kaavan hyväksymispäätös on pyydetty toimittamaan useaan otteeseen.

1.4. Kaupunginhallituksen päätökset 3.4., 24.4. ja 18.9.2023: Kaupunginhallitus on hyväksynyt kaavamuutoksen alun perin jo huhtikuun 2023 alussa, mutta on vetänyt ehdotuksen pois kaupunginvaltuuston esityslistalta ja tehnyt uuden hyväksymispäätöksen syyskuussa, perusteluja ei ole täydennetty.

JOENSUUSSA 5.11.2023

Janne Nevala, varatuomari

Omasta puolestaan ja valtakirjalla muiden valittajien puolesta

Liitteet

Valtakirjat

Valituksen kohteena oleva päätös valitusosoituksineen

Nimetty kirjallinen selvitys