

Kolin keskusta-alueen osayleiskaavan muutos, Ylä-Kolintie 25, vastineet ELY-keskuksen tekemään hyväksymispäätöksen oikaisukehotukseen

Osayleiskaavan muutos hyväksyttiin Lieksan kaupunginvaltuuston 16.12.2024 § 88 päätöksen mukaisesti. Pohjois-Karjalan ELY-keskus teki tästä päätöksestä oikaisukehotuksen 16.1.2025.

Alla on esitetty ELY-keskuksen tekemä oikaisukehotus, sekä vastineet näihin.

Oikaisukehotus sekä vastineet tähän kappaleittain jaettuna

Pohjois-Karjalan ELY-keskus [...] <i>Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kehottaa Lieksan kaupunkia muuttamaan Ylä-Kolintie 25 osayleiskaavan sisältöä siten, että se täyttää alueidenkäyttölain (132/1999, AKL) yleiskaavalle asettamat vaatimukset, ja tekemään uuden kaavaa koskevan päätöksen.</i> <i>Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivalta oikaisukehotuksen tekemiseen perustuu alueidenkäyttölain 195 §:ään. Maankäyttö- ja rakennuslain nimi on muutettu alueidenkäyttöläiksi 1.1.2025 alkaen säädöksellä 752/2023.</i> <u>Oikaisukehoituksen perustelut lyhyesti</u> <i>1) Hyväksytty osayleiskaava ei ohjaa riittävästi merkinnöillä ja määräyksillä asemakaavan laatimista siten, että Ylä-Kolin erityiset luonnon ja maiseman arvot tulisivat huomioiduiksi AKL 39.2 §:n kohdan 8 mukaisesti siten, että niitä vaalittaisiin, ja että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet erityisesti maiseman osalta tulisivat tältä osin huomioiduiksi AKL 24 §:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi ympäristöhaittojen vähentämistä ei ole otettu hulevesien osalta huomioon AKL 39.2 § kohdan 7 edellyttämällä tavalla.</i>	Osayleiskaavan yleisissä määräyksissä ohjataan asemakaavoitusta maisemaan sopeuttamista koskien seuraavalla määräyksellä: <i>Alueen kehittämisessä on otettava huomioon tienvarsinäkymän merkitys maisemassa. Uudet rakennukset tulee toteuttaa koon, muodon, materiaalien ja värityksen osalta siten, että ne soveltuvat ympäröivään maisemaan.</i> Lisäksi yleiskaavassa on koko aluetta koskeva osa-aluemerkintä ma-1: ”Maisemallisesti arvokas alue. Suunnittelualue kuuluu kokonaisuudessaan valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen. Kolin maisemat (VAMA 2021)”. Luontoarvojen osalta kaava-alueen kansallispuistoon kuuluva osa on osoitettu

2) Yleiskaavassa ei ole esitetty ratkaisua Ylä-Kolin ja Ylä-Kolintien alueella tiedossa olevaan ja kaava-asiakirjoissakin tunnistettuun pysäköintiongelmaan, joten kaava-ratkaisu ei täytä AKL 39.2 §:n kohdan 4 mukaista yleiskaavan sisältövaatimusta. Yleiskaavalla tulee osoittaa tarpeelliset alueet mm. yksityiskohtaisen kaavoituksen perustaksi (AKL 35.2 §).	luonnonsuojelualueeksi. Kansallispuiston ulkopuolella sijaitsevalla, matkailupalvelujen alueella ei ole tiedossa erityisiä luonnonsuojellisia arvoja. Hulevesien suhteen osayleiskaavan yleisissä määräyksissä ohjataan asemakaavoitusta seuraavilla yleismääräyksillä: <i>Rakennettavilla alueilla on otettava huomioon hulevesien muodostuminen ja niihin kohdistuva laatuhaaitta. Hulevesien käsittelyyn ja hyödyntämiseen syntypaikallaan sekä hulevesijärjestelmien mekanismiin on kiinnitettävä erityisesti huomiota.</i> <i>Alueella on havaittu tihkupintoja sekä tihkupintamaisia pohjavesivaikutteisia alueita.</i> <i>Kaava-alueella noudatetaan kunnan hyväksymiä jätehuoltomääräyksiä sekä kulloinkin voimassa olevia ympäristönsuojelumääräyksiä. Kaava-alueelle on rakennettava voimassa olevan lainsäädännön mukaiset vesihuoltoratkaisut.</i> Hyväksyttävää osayleiskaavaa täydennetään vielä seuraavalla yleismääräyksellä: ”Asemakaavoituksen yhteydessä alueelle tulee laatia hulevesiselvitys”. AKL 39.2 §:n kohdan 4 mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon: [...] mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla; Kun osayleiskaavalla mahdollistetaan näiden alueiden osoittaminen asemakaavassa (kansallispuiston kävijöitä palveleva pysäköintialue), on yleiskaavassa siis otettu huomioon mahdollisuudet liikenteen järjestämiseen. RM-1-alueen määräyksen sanamuotoiluun tehdään tekninen tarkistus muotoon ”Alueelle tulee rakentaa kansallispuiston kävijöitä palvelevia, yleisiä pysäköintipaikkoja”.

3) Osayleiskaavan hyväksymiseen liittyvissä asiakirjoissa ei ole annettu päättäjille oikeaa tietoa 29.10.2024 järjestetyssä viranomaisneuvottelussa esiin tuoduista näkökohdista. <u>Täydentävät perustelut</u> <u>Täydentävät perustelut kohtaan 1</u> Kaava-alueen sijainti Kolin valtakunnallisesti arvokkaalla maisema-alueella, Kolin kansallispuiston välittömässä läheisyydessä ja maastoltaan, maisemaltaan ja luonnonolosuhteiltaan erityisessä ja arvokkaassa ympäristössä asettaa paitsi asemakaavan myös asemakaavoitusta ohjaavan pienialaisen yleiskaavan laatimiselle erityisiä vaatimuksia. Hyväksytty osayleiskaava ei ohjaa asemakaavan laatimista ja hyväksymistä siten, että nämä suunnittelualueen erityispiirteet tulisivat riittävästi huomioiduiksi. Yleiskaavassa ei ole siten otettu riittävästi huomioon maiseman ja luonnonarvojen maisemaa ja luonnonarvoja vaalittaisiin AKL 39 §:n 2 mom kohdan 6 mukaisen yleiskaavan sisältövaatimuksen mukaisesti. Osayleiskaavan asemakaavoitusta ohjaavaksi tarkoitettujen määräysten sitovuus ja ohjaavuus on heikkoa ja yleispiirteistä. Ainoastaan määräys, joka edellyttää laatimaan alueelle asemakaavan, ja määräys, joka edellyttää kulkuyhteyden toteuttamista tieviranomaisen edellyttämään lupaan perustuen, ohjaavat asemakaavoitusta sitovasti. Toisaalta näistä jälkimmäinen määräys on tarpeeton, koska jo lainsäädäntö edellyttää kulkuyhteyden järjestämistä rakennuspaikalle ja liittymälupaa maantielle.	Viranomaisneuvottelun muistio lisätään uudelleen hyväksyttävän kaavan aineistoihin. Osayleiskaavan yleisissä määräyksissä ohjataan asemakaavoitusta maisemaan sopeuttamista koskien seuraavalla määräyksellä: <i>Alueen kehittämisessä on otettava huomioon tienvarsinäkymän merkitys maisemassa. Uudet rakennukset tulee toteuttaa koon, muodon, materiaalien ja värityksen osalta siten, että ne sopivat ympäröivään maisemaan.</i> Osayleiskaava ei suoraan ohjaa rakentamista, vaan tarkempi rakentamisen ohjaus tapahtuu asemakaavoituksen yhteydessä. Lisäksi osayleiskaavassa ohjataan yksityiskohtaisempaa suunnittelua seuraavalla yleismääräyksellä: Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon elinvoiman vahvistaminen sekä kulttuuriympäristön vetovoima, vaaliminen ja kestävä käyttö. Osayleiskaavassa on siis otettu huomioon myös AKL 39 §:n 2 mom. kohdan 6 vaatimus ottaa huomioon kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Osayleiskaavassa on myös muita määräyksiä, jotka ohjaavat asemakaavoitusta sitovasti. Esimerkiksi osayleiskaavan aluevaraukset, Matkailupalvelujen alue (RM-1), sekä Luonnonsuojelualue (SL-1) ovat asemakaavoitusta sitovasti ohjaavia. Lisäksi osayleiskaavassa osoitettu kevyen liikenteen reitti tulee huomioida asemakaavassa. Myös osayleiskaavan yleisissä määräyksissä on useita määräyksiä, jotka ohjaavat asemakaavoitusta sitovasti. Esimerkiksi tienvarsinäkymän merkityksen huomiointi alueen kehittämisessä, sekä uusien rakennuksien toteuttaminen koon, muodon, materiaalien ja värityksien osalta ympäröivään maisemaan sopivana on muotoiltu siten, että tämä tulee ottaa huomioon. Näiden lisäksi esimerkiksi yleismääräyksen hulevesiä sekä liikennejärjestelyjä koskevat
--	--

<i>Muut osayleiskaavan määräykset edellyttävät ottamaan huomioon erilaisia seikkoja, mutta eivät anna selvää ohjetta tai vaatimusta kyseisen asian ratkaisemiseksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Yleiskaavallakin on pystyttävä täsmentämään lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, varsinkin, kun kyse on erityisen haastavasta suunnittelukohteesta. Tällä alueella erityisen haastavia kysymyksiä ovat rakentamisen sovittaminen valtakunnallisesti arvokkaaseen maisemaan, hulevesien asianmukainen käsitteleminen erittäin jyrkässä maastossa sekä liiketurvallisuus ja pysäköinti maastossa, joka asettaa erittäin tiukkoja reunaehdoja suunnittelulle.</i> <i>Valtakunnallisesti arvokkaaseen maisemaan sovittamiseksi annettavien vaatimusten asemakaavan sisällölle on oltava yksiselitteisempiä kuin osayleiskaavaan on kirjattu. Sovittamista koskeva määräys ei anna sisältöä sille, millainen on Kolin vaaran ylärinteeseen, näkyvälle sijaintipaikalle huipulle johtavan maantien varteen soveltuva rakentamistapa. Määräyksessä puhutaan rakennusten koosta, muodosta, materiaaleista ja väriyksestä ohjaamatta kuitenkaan näiden seikkojen huomioon ottamista varsinaisesti mitenkään. Ympäristö, johon on rakentaminen on sopeutettava, on luonteeltaan arvokasta metsäistä luonnonmaisemaa, mikä tarkoittaa tarvetta kohdentaa määräyksiä myös piha-alueisiin, rakentamiselta vapaaksi jätettäviin alueisiin ja puuston säilymiseen.</i> <i>Yleiskaavan ohjaus ei ole suunnittelualueen ominaisuudet huomioiden riittävää eikä hyväksytty kaava siksi sisällöltään edistä elinvoimaista luonto- ja kulttuuriympäristöä sekä luonnonvaroja koskevan valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista (VNP M/2017/81, tavoite nro 3.4, sekä AKL 24 §). Maiseman ja luonnonarvojen vaalimista ei ole otettu riittävästi huomioon (AKL 39.2 § kohta 8).</i>	määräykset on kirjattu sitovalla sanamuotollulla. Valtaosa kaavan vaikutuksista liittyvät mahdolliseen tulevaan rakentamiseen. Koska osayleiskaavalla ei vielä mahdollisteta, eikä suoraan ohjata tätä rakentamista, vaan ainoastaan tätä ohjaavaa asemakaavoitusta, on tämän tarkempi suunnittelu ja selvittäminen tarkoituksenmukaista hoitaa asemakaavoituksen yhteydessä. Osayleiskaavalla ohjataan kuitenkin asemakaavoitusta antamalla määräyksiä sen suhteen, mitä asemakaavoituksen yhteydessä tulee ottaa huomioon. Valtaosa kaavan vaikutuksista liittyvät mahdolliseen tulevaan rakentamiseen. Koska osayleiskaavalla ei vielä mahdollisteta, eikä suoraan ohjata tätä rakentamista, vaan ainoastaan tätä ohjaavaa asemakaavoitusta, on tämän tarkempi suunnittelu ja selvittäminen tarkoituksenmukaista hoitaa asemakaavoituksen yhteydessä. Osayleiskaavalla ohjataan kuitenkin asemakaavoitusta antamalla määräyksiä sen suhteen, mitä asemakaavoituksen yhteydessä tulee ottaa huomioon. Osayleiskaavan yleisissä määräyksissä ohjataan asemakaavoitusta maisemaan sopeuttamista koskien seuraavalla määräyksellä: <i>Alueen kehittämisessä on otettava huomioon tienvarsinäkymän merkitys maisemassa. Uudet rakennukset tulee toteuttaa koon, muodon, materiaalien ja väriyksen osalta siten, että ne sopivat ympäröivään maisemaan.</i> Luontoarvojen osalta kaava-alueen kansallispuistoon kuuluva osa on osoitettu luonnonsuojelualueeksi. Kansallispuiston ulkopuolella

<i>Hulevesien hallinnan osalta olisi syytä asettaa vaatimuksia esimerkiksi niin, että asemakaavoituksen yhteydessä tulisi tehdä erillinen hulevesisuunnitelma, toteutettavien vettä imemättömien pintojen määrää olisi säädeltävä, hulevesiä tulisi viivyttää suunnittelualueella ja estää hulevesistä naapurikiinteistöille aiheutuvat haitat sekä edellyttää antamaan asemakaavassa näitä seikkoja koskevat tarpeelliset määräykset. Haastavassa, kallioisessa ja erittäin jyrkkäpiirteisessä maastossa eivät hyväksytyn yleiskaavan määräykset ole riittäviä hulevesistä aiheutuvien ympäristöhaittojen hallitsemiseksi ja vähentämiseksi (AKL 39.2 § kohta 7).</i> <u>Täydentävät perustelut kohtaan 2</u> Ylä-Kolintien liikenteen ja pysäköinnin ongelmat on tuotu esiin muun muassa yleiskaava-asiakirjoissa ja sekä Pohjois-Karjalan että Pohjois-Savon ELY-keskusten lausunnoissa. Liikenteellisiin ongelmiin on kaavassa esitetty ratkaisuna jalankulun ja pyöräilyn väylän rakentamista. Tiedossa olevaan pysäköintipaikkojen puutteeseen on suunniteltu osaratkaisuksi yleisen pysäköintialueen rakentaminen osayleiskaava-alueelle. Tällaisen pysäköintialueen sijoittamisen osayleiskaava-alueelle ovat molemmat ELY-keskukset hyväksyneet ja pitävät sitä nykytilanteessa tarpeellisenä ratkaisuna. Pitämällä aikajänteellä, jos matkailijamäärät kasvavat Lieksan kaupungin tavoitteiden mukaisesti, on henkilöautoliikenteen rinnalle pystyttävä tarjoamaan myös liikkumispalveluita, kuten joukkoliikennettä. Hyväksytyssä osayleiskaavassa pysäköintiongelma jätetään tosiasiallisesti ratkaisematta. Ylä-Kolintie 25 osayleiskaava on laadittu asemakaavoituksen ohjaamiseksi. Hyväksytty yleiskaava ei edellytä, että asemakaavassa	sijaitsevalla, matkailupalvelujen alueella ei ole tiedossa erityisiä luonnonsuojelullisia arvoja. Hulevesien suhteen osayleiskaavan yleisissä määräyksissä ohjataan asemakaavoitusta seuraavalla määräyksellä: <i>Rakennettavilla alueilla on otettava huomioon hulevesien muodostuminen ja niihin kohdistuva laatuhaaitta. Hulevesien käsittelyyn ja hyödyntämiseen syntypaikallaan sekä hulevesijärjestelmien mekanismiin on kiinnitettävä erityisesti huomiota.</i> <i>Alueella on havaittu tihkupintoja sekä tihkupintamaisia pohjavesivaikutteisia alueita.</i> <i>Kaava-alueella noudatetaan kunnan hyväksymiä jätehuoltomääräyksiä sekä kulloinkin voimassa olevia ympäristönsuojelumääräyksiä. Kaava-alueelle on rakennettava voimassa olevan lainsäädännön mukaiset vesihuoltoratkaisut.</i> Hyväksyttävää osayleiskaavaa täydennetään vielä seuraavalla yleismääräyksellä: ”Asemakaavoituksen yhteydessä alueelle tulee laatia hulevesiselvitys”. Kirjataan muistiin. RM-1-alueen määräyksen sanamuotoiluun tehdään tekninen tarkistus muotoon ”Alueelle tulee rakentaa kansallispuiston kävijöitä palvelevia, yleisiä pysäköintipaikkoja”.
---	---

osoitettaisiin alue yleiselle pysäköinnille vaan ainoastaan mahdollistaa tällaisen pysäköintialueen rakentamisen. Tämän selvästi tunnistetun ongelman ratkaisemiseksi on asemakaavoituksen ohjaamisen oltava yksiselitteistä. Yleiskaavalla pitää ohjata asemakaavoitusta siten, että asemakaavassa on osoitettava suunniteltu pysäköintialue yleiseen pysäköintiin. Osoittaminen on syytä tehdä omalla käyttötarkoituksella, esimerkiksi LP, yleinen pysäköintialue. Tälle alueelle ei tule osoittaa mahdollisuutta toteuttaa matkailupalveluja (kaavan merkintä RM-1). Kyse on AKL 35.2 §:n mukaisesti pysäköintikäyttöön tarpeellisen alueen osoittamisesta yksityiskohtaisen kaavoituksen perustaksi. Hyväksytyssä osayleiskaavassa on merkinnällä RM-1 osoitettu noin 2 hehtaarin kokoinen alue matkailupalveluille. Tämä merkintä antaisi mahdollisuuden osoittaa asemakaavassa koko alue matkailupalvelujen rakentamiseen ja jättää pysäköintitarve kokonaan huomioimatta, mikä ei ole hyväksyttävää. Todettu pysäköintitarve edellyttää alueen osoittamista pysäköintiin asemakaavoituksen perustaksi (AKL 35.2 §). Se, että yleiselle pysäköintialueelle ei tällä hetkellä ole toteuttajaa, ei poista pysäköintipaikkatarvetta eikä poista kaupungin velvollisuutta ratkaista pysäköintiongelmia kaavalla. AKL 39.2 §:n kohdan 4 mukainen yleiskaavan sisältövaatimus edellyttää mm., että yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon mahdollisuudet liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnon-varojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla. Pysäköinnin järjestäminen on osa liikenteen järjestämistä. <u>Täydentävät perustelut kohtaan 3</u> Ylä-Kolintie 25 osayleiskaavaehdotuksesta ja asemakaavaehdotuksesta järjestettiin Pohjois-	AKL 39.2 §:n kohdan 4 mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon: [...] mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla; Kun osayleiskaavalla mahdollistetaan näiden alueiden osoittaminen asemakaavassa (kansallispuiston kävijöitä palveleva pysäköintialue), on yleiskaavassa siis otettu huomioon mahdollisuudet liikenteen järjestämiseen. RM-1-alueen määräyksen sanamuotoiluun tehdään teknillinen tarkistus muotoon ”Alueelle tulee rakentaa kansallispuiston kävijöitä palvelevia, yleisiä pysäköintipaikkoja”. RM-1-alueen määräyksen sanamuotoiluun tehdään teknillinen tarkistus muotoon ”Alueelle tulee rakentaa kansallispuiston kävijöitä palvelevia, yleisiä pysäköintipaikkoja”. Lieksan kaupunki mahdollistaa osayleiskaavalla pysäköintialueen osoittamisen asemakaavalla. Kansallispuiston kävijöitä palvelevan pysäköintialueen rakentaminen ei kuitenkaan ole nyt kaavoitettavan kiinteistön maanomistajan, eli kaupungin, vaan kansallispuistoa hoitavan valtion liikelaitoksen, eli Metsähallituksen, velvollisuus. Mahdollistaessaan, ja jopa velvoittaessaan kansallispuiston kävijöitä palvelevien, yleisien pysäköintipaikkojen, osoittamisen asemakaavassa, kaupunki on AKL 39.2 §:n kohdan 4 mukaisesti ottanut huomioon mahdollisuudet liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Merkitään tietoon.
--	---

<i>Karjalan ELY-keskuksen aloitteesta AKL 66 §:n tarkoittama viranomaisneuvottelu Lieksan kaupungintalolla 29.10.2024. Neuvottelusta laadittiin muistio, joka jaettiin kaikille osallistujille.</i> <i>Viranomaisneuvottelun sisältöön on viitattu ai-noastaan Lieksan kaupunginhallituksen päätös-pöytäkirjassa 9.12.2024 (§ 306). Viittauksessa todetaan, että neuvottelu pidettiin, ja että neu-vottelussa todettiin, että osayleiskaavaehdotus voidaan viedä hyväksymismenettelyyn pienin täydennyksin. Tämä ei vastaa neuvottelun si-sältöä. Neuvottelussa tuotiin esille useita seik-koja osayleiskaavan sisällöstä, myös kriittistä palautetta erityisesti maisemaan sovittamisesta ja pysäköintiratkaisusta.</i> <i>Oikaisukehotuksen liitteenä on osapuolten tar-kistama muistio viranomaisneuvottelusta 29.10.2024. ELY-keskus pyytää liittämään muistion osaksi sitä aineistoa, joka kaupungin toimielimillä on käytettävissään, kun asiasta tehdään oikaisukehotuksen vuoksi uusi päätös.</i> <u><i>Oikaisukehotuksen edellyttämät jatkotoimenpi-teet</i></u> <i>Kaupunginvaltuuston on tehtävä oikeuskeho-tuksen vuoksi Ylä-Kolintie 25 osayleiskaavaa koskeva päätös. Jollei päätöstä tehdä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaa-van hyväksymispäätös 16.12.2024 (§ 88) on katsottava rauenneeksi. (AKL 195 § 4 mom).</i>	Merkitään tietoon. Viranomaisneuvottelun muistio lisätään uu-delleen hyväksyttävän kaavan aineistoihin. Merkitään tietoon.