

24.05.2024

Dnro 1519/03.04.04.04.16/2022

Asia Asemakaavamuutoksen hyväksymistä koskeva valitus

Valittaja Vesa Puuronen

Päätös, josta valitetaan

Rovaniemen kaupunginvaltuusto 15.5.2023 § 43

Kaupunginvaltuusto on 24.10.2022 tekemällään päätöksellä § 107 hyväksynyt Rovaniemen kaupungin 9. kaupunginosan korttelissa 9024 sijaitsevaa tonttia 3 koskevan asemakaavan muutoksen.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on 30.11.2022 tehnyt valtuuston päätöksestä maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:n mukaisen oikaisukehotuksen. Kaupunginvaltuusto on 15.5.2023 tehnyt oikaisukehotuksen johdosta edellä mainittua asemakaavan muutosta koskevan uuden päätöksen. Päätöksen mukaan kaavakarttaa ja -määräyksiä on päivitetty lisäämällä saa-merkintä, jonka mukaan tontin maaperä on puhdistettava/kunnostettava ennen rakentamistöiden aloittamista.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valtuuston päätös on kumottava.

Asemakaavamuutos on maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden vastainen. Ylikulutus, jota kaavamuutoksen hakijayhtiö edistää, on yksi keskeisimmistä ekologisesti kestävä kehityksen esteistä. Sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys ei ole mahdollista, jos liikeyrityksen voittoja käytetään ihmisoikeuksia ja demokratiaa halventavien ja vaarantavien ajatusten levittämiseen sekä demokraattisen yhteiskunnan tuhoamista vaativien järjestöjen tai ryhmien toiminnan tukemiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä on säädetty kaavan vaikutusten selvittämisestä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 ja 25 §:ssä on puolestaan säädetty siitä, mitä kaavaselostuksessa tulee esittää.

Kaavamuutosesitykseen liittyneestä kaavaselostuksesta puuttuvat selvitykset kaavamuutoksen vaikutuksista sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin. Myöskään kaavamuutoksen vaikutuksia Rovaniemen kaupunkistrategian toteuttamiseen, Rovaniemen kaupunkikuvaan ja Rovaniemen kaupungissa toimivien pienyritysten toimintaedellytyksiin ei ole selvitetty. Kaavaselostuksesta puuttuu myös yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä. Kaavaselostus on siten näiltä osin asetuksen vastainen.

Asian käsittely ja selvittäminen

Hallinto-oikeus on varannut valittajalle maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:n 2 momentin mukaisesti tilaisuuden täydentää tai muuttaa valitustaan valtuuston oikaisukehotuksen jälkeen 15.5.2023 tekemän päätöksen johdosta. Valittaja on täydentänyt valitustaan.

Kaupunginhallitus on antamassaan lausunnossa vaatinut valituksen hylkäämistä.

Valittaja ei ole hänelle varatusta tilaisuudesta huolimatta antanut vastaselitystä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Kaavasuunnittelun lähtökohtia ja asemakaavan muutoksen kuvaus sekä kaavaratkaisulle esitetyt perustelut

Asemakaavamuutoksen kohteena oleva tontti sijaitsee Rovaniemen 9. kaupunginosassa Teollisuustien varrella. Tontin ympäristössä on kauppa- ja teollisuusalueita. Teollisuustie on Eteläkeskuksen kauppa-alueen keskeisiä liikenneväyliä. Asemakaavamuutoksessa alue on tarkoitettu muuttamaan palvelemaan kaupallista toimintaa ja vastaamaan koko ympäristön (Eteläkeskus) muuttumista teollisuuspainotteisesta toiminnasta liikepainotteiseen toimintaan, mahdollistaen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen tontille.

Alueella voimassa olevassa 27.4.1983 hyväksytyssä asemakaavassa tontti on merkitty teollisuus- ja varistorakennusten korttelialueeksi. Alueella ollut vanha leipomorakennus on purettu. Lähiympäristössä on pääasiassa massiivisia kaksikerroksisia, lähinnä kaupallista toimintaa palvelevia rakennuksia pysäköintialueineen.

Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa, joka on kuulutettu voimaan 21.9.2022, alue on merkitty vähittäiskaupan suuryksikön alueeksi (KM 167),

jonne saa sijoittaa kaupan myymälätiloja yhteensä enintään 150 000 kerrosneliometriä.

Alueella voimassa olevassa oikeusvaikutteisessa yleiskaavan 2015 muutoksessa alue on osoitettu palvelujen ja hallinnon alueeksi (P). Rovaniemen alueiden käytön strategiassa alue on osoitettu kehittyväksi palvelualueeksi.

Asemakaavamuutoksessa pinta-alaltaan 23 594 neliömetrin suuruinen tontti osoitetaan liikerakennusten korttelialueeksi, jolle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön (KM). Tontille on osoitettu rakennusoikeutta 11 000 kerrosneliometriä. Rakennusten tai niiden osien suurin sallittu kerrosluku on kaksi. Alueen rakennusoikeuden määrä kasvaa noin 1 500 kerrosneliometriä.

Kaavaselostuksen mukaan asemakaavamuutos mahdollistaa toteutuessaan massiivisen myymälärakennuksen sijoittumisen alueelle. Tämä ei kuitenkaan ole alueen ympäristössä poikkeavaa, sillä lähiympäristössä on samantyylistä ja enimmäkseen uutta rakennuskantaa. Asemakaavamuutoksella ei ole vaikutusta kulttuuriympäristöön, eikä se aiheuta merkittävää haittaa linnustolle ja eläimistöille. Kaavamuutoksella ei ole merkittäviä vaikutuksia lähiympäristön elinoloihin tai terveyteen. Kaavamuutos mahdollistaa alueelle uusien työpaikkojen muodostumisen. Kaavamuutos voi mahdollistaa myös jossain määrin kilpailun lisääntymisen toimialaltaan samantyyppisten yritysten kesken. Toteutuessaan kaavamuutos aiheuttaa alueen ja ympäristön liikenteen lisääntymistä.

Kaupunginhallituksen antamassa lausunnossa on todettu, että kaavan laadinnan yhteydessä ei ole laadittu uusia selvityksiä, ainoastaan tontin maaperän pilaantuneisuutta on tutkittu ELY-keskuksen oikaisukehotuksen johdosta tehdyn uuden käsittelyn yhteydessä.

Oikeudellinen arviointi

Kaavaselostusta koskeva valitusperuste

Asemakaavaan kuuluvat asemakaavakartta sekä kaavamerkinnot ja -määräykset. Asemakaavaan kuuluu myös kaavaselostus, joka ei kuitenkaan ole asemakaavan osa. Kaavaselostuksessa esitetään muun muassa kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Koska kaavaselostus ei ole kaavan osa, se ei voi sinänsä olla muutoksenhaun kohteena. Näin ollen valituksenalaista valtuuston päätöstä ei ole pidettävä lainvastaisena valittajan asemakaavaselostuksen osalta esittämällä perusteilla. Hallinto-oikeus toteaa, että kaavaselostuksella voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa sitä, perustuuko kaavamuutos riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin.

Kaavan sisällöllinen lainmukaisuus valituksenalaisilta osin

Kaavoituksella ratkaistaan alueen maankäyttö ja sovitetaan yhteen alueiden käyttöön liittyviä erilaisia intressejä, kuten esimerkiksi asumisen, liikenteen ja palvelujen tarpeita. Kaavoituksella ei voida ratkaista alueelle sijoittuvien toimijoiden liiketoiminnalla saatujen varojen käyttämiseen liittyviä kysymyksiä. Valittajan tältä osin esittämällä valitusperusteilla ei siten ole merkitystä asemakaavan lainmukaisuutta arvioitaessa.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät.

Siltä osin kuin valittaja on katsonut kaavan edistävän ylikulutusta ja olevan vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n mukaista kestävästä kehitystä, hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n säännös lain yleisestä tavoitteesta on tavoitesäännös, joka ohjaa kaavoitusta ja kaavoitusmenettelyä. Sanottu säännös ei voi olla yksittäiseen kaavaan kohdistuvan muutoksenhaun perusteena, joskin sillä voi olla oikeudellista merkitystä tulkittaessa asiassa sovellettavaksi tulevia kaavan sisältöä ja vuorovaikutusmenettelyä koskevia tarkempia säännöksiä. Kaavamuutoksen lainvastaisuutta ei siten voida perustaa valittajan tältä osin esittämiin seikkoihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetään, että kaavaratkaisusta aiheutuvat vaikutukset selvitetään siinä määrin, että maankäyttö- ja rakennuslain asemakaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttyminen on mahdollista arvioida. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida kaavan toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Asemakaavan sisältövaatimuksista on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Hallinto-oikeus toteaa, että asemakaavamuutoksen lainmukaisuuden arviointi perustuu edellä mainittuihin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin. Asemakaavamuutoksen tulee siis perustua sellaisiin selvityksiin ja vaikutusarviointeihin, että niiden perusteella ovat arvioitavissa kaavan merkittävät vaikutukset. Kaavan selvitysten ja vaikutusarviointien perusteella tulisi voida arvioida muun muassa se, täyttääkö kaava sille asetetut terveellistä, turvallista ja viihtyisää elinympäristöä sekä rakennetun ympäristön vaalimista koskevat sisältövaatimukset.

Asemakaavan muutosta koskevassa kaavaselostuksessa on käsitelty lyhyesti kaava-alueen oloja, muun muassa kaupunkikuvaa ja liikennettä. Lisäksi selostuksessa on esitetty muun muassa alueen suunnittelutilanne ja alueeseen liittyvät suunnitelmat sekä arvioitu lyhyesti kaavamuutoksen vaikutuksia ympäristöön. Alue on osoitettu Lapin liiton valtuuston 16.5.2022 hyväksymässä Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa alueeksi, jolle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö. Maakuntakaavaa koskevasta kaavaselostuksesta käy ilmi, että vähittäiskaupan suuryksikköalueiden vaikutuksista keskustaan on tehty erillinen kaupallisten vaikutusten arviointi (Santasalo Ky). Asiassa saadun selvityksen perusteella kaavamuutosalueen lähiympäristössä on pääasiassa massiivisia, lähinnä kaupallista toimintaa palvelevia rakennuksia pysäköintialueineen. Kaavamuutoksen mahdollistama rakentaminen ei poikkea käyttötarkoitukseltaan tai kooltaan ympäristössä sijaitsevista rakennuksista ja kaavaselostuksen mukaan se toteuttaa kaupunkistrategian tavoitetta muuttaa aluetta yhä enemmän palveluiden alueeksi.

Kun otetaan huomioon kysymyksessä olevan tontin sijainti Rovaniemen alueiden käytön strategiassa määritetyllä kehittyvällä palveluiden alueella ja ympäristön rakennuskannasta saatu selvitys, ovat valituksessa tarkoitetut asemakaavan toteuttamisen vaikutukset riittävässä määrin arvioitavissa kaavaselostuksen perusteella vaikka kaavan laatimisen yhteydessä ei olekaan laadittu enää uusia selvityksiä esimerkiksi kaavan toteuttamisen vaikutuksista sosiaalisiin oloihin, kulttuuriin tai pienyritysten toimintaedellytyksiin. Valittaja ei ole yleisluontoisen selvitysten riittävyttä koskevan valitusperusteensa tueksi esittänyt sellaista tarkempaa selvitystä, mikä osoittaisi valituksenalaisen kaavamuutoksen olevan vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia.

Johtopäätös

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen, eikä sen kumoamiseen valituksen johdosta ole aihetta.

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki 1 § 1 mom, 9 §, 20 § 1 mom ja 54 §
Kuntalaki 135 §

Muutoksenhaku

Tämä päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen antopäivä näkyy päätöksen ensimmäiseltä sivulta.

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Valituslupa, julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Marja-Riitta Tuisku, Kaisa Hiltunen ja Markus Haho.

Esittelevä jäsen

Kaisa Hiltunen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös valittaja, asiointipalvelun kautta tavallinen sähköinen tiedoksianto

Oikeudenkäyntimaksu
270 euroa

Jäljennös maksutta Rovaniemen kaupunginhallitus, sähköpostitse
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat, vastualue, sähköpostitse

Tiedoksi tilastollista seurantaa varten Ympäristöministeriö

Oikeudenkäyntimaksun peruste

Tuomioistuinmaksulaki
Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1122/2021)

Ohje oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen tekemiselle

Maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus toimitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Osoite: PL 189 (Torikatu 34-40), 90101 OULU

Puhelin: 029 56 42800 **Telekopio:** 029 56 42841

Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>