

6.5.2024

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Asia: 715/03.04.04.04.16/2024

Lausunto valitukseen 1 Itä-Suomen hallinto-oikeudelle / Valitus kaupunginhallituksen päätöksestä 11.3.2024 § 73

Selostus asiasta

Yleiskaavapäällikkö on tehnyt myönteisen päätöksen 15.2.2023 § 30/2023 suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamisesta logistiikkakeskuksen rakentamiseksi. Yleiskaavapäällikön päätöksestä jätettiin kolme oikaisuvaatimusta. Kaupunginhallitus hylkäsi oikaisuvaatimukset ja pysytti voimassa yleiskaavapäällikön päätöksen päätöksellään 11.3.2024 §73. Kyseessä on Kesko Oy:n ja Kantola & Koramo Oy:n yhteinen logistiikkakeskus. Hanke sijoittuu Etelä-Kuopioon Hiltulanlahden kylään. Alueella on voimassa 2001 voimaan tullut Kuopion keskeisen kaupunkialueen osayleiskaava, jossa alue on pääasiassa varattu teollisuus- ja varastointikäyttöön, jonka vaihtoehtoinen käyttötarkoitus on työpaikka-alue. Hanke sijoittuu osittain maa- ja metsätalousalueelle, jonka takia hanke on edellyttänyt myös poikkeamispäätöksen. Alueella ei ole asemakaavaa. Kyseessä on rakennusjärjestyksen mukainen suunnittelutarvealue.

Vastaus valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin

Päätös on kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen ja täyttää MRL 137 §:n ja 171 §:n mukaiset suunnittelutarveratkaisulle ja poikkeamiselle asetetut vaatimukset. Valitus tulee hylätä aiheettomana. Päätöksessä ja oikaisuvaatimusvastineissa esitettyjen perustelujen lisäksi valitukseen on vastattu alla aihealueittain.

Rakentamisen merkittävyys ja haitta kaavoitukselle

Valituksessa on perusteltu useassa eri kohdassa päätöksen maankäyttö- ja rakennuslain vastaisuutta sillä, että se aiheuttaisi haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

Hakemuksessa ja asemapiirroksessa haettu rakennusten yhteenlaskettu kerrosala on 16 150 k-m² valituksessa mainitun 20200 k-m² sijaan. Päätös koskee vain haettua rakentamista, ei laajennusvarauksia. Kyseiset laajennusvaraukset eivät ole tämän päätöksen alaisia.

Yleiskaavan aluevaraukset sekä ympäröivä maankäyttö ovat keskeisessä roolissa arvioitaessa hankkeen vaikutusten merkittävyyttä. Päätöksessä on perusteltu kattavasti ne näkökohdat, joilla rakentamisen vaikutuksia suhteessa alueen maankäyttöön on tutkittu ja harkittu. Rakentamisen merkittävyyttä ei ole sidottu säännöksessä tai oikeuskäytännössä mihinkään tiettyyn kerrosalamäärään. Merkittävä rakentaminen tarkoittaa säännöksessä ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella. Nyt kyseessä oleva hanke on pääasiassa yleiskaavan mukaiselle teollisuus- ja varastoalueelle sijoittuva logistiikkakeskus. Lähialueella on olevana toimintoina mm. ajoharjoittelu, moottori- ja ampumarata, useita teollisuusaluevarauksia sekä maa- ja metsätalousaluetta, joilla sijaitsee yksittäisiä haja-asutusrakennuspaikkoja. Merkittävämpää kylämäistä rakentamista on noin 300 metrin päässä rakennuspaikasta pohjoiseen (MA-1). Tavoitteellisesti asemakaavoitettava pientaloaluevaraus (AP) sijaitsee noin 700 metrin päässä määrälasta pohjoiseen ja lähin toteutunut asemakaavoitettu pientaloalue sijaitsee noin 900 m:n etäisyydellä. Hankkeella ei ole merkittäviä vaikutuksia näihin alueisiin.

Rakentamisen laskennallinen tehokkuus on esitetty päätöksessä vain yhtenä mittarina hankkeen merkittävyydestä. Hankkeessa esitetty laskennallinen tehokkuus jää huomattavasti pienemmäksi kuin asemakaavoitetuilla teollisuusalueilla. Kaupunki on päätöksen valmistelun yhteydessä tehdyillä selvityksillä sekä laajalla viranomaisyhteistyöllä varmistanut, että hanke ei aiheuta haittaa alueen tulevalle kaavoitukselle, on voimassa olevan yleiskaavan tavoitteiden mukainen, ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä eikä johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Rakentaminen ei poikkea säännöksen tarkoittamalla tavalla ympäröivästä alueesta, eikä näin ollen muodosta merkittävää rakentamista. Kaupunki katsoo, että jo tehdyn suunnittelun lisäksi alueella ei ole laajempaa suunnittelutarvetta tai asemakaavan laadintatarvetta tässä yhteydessä.

Valituksessa esitetty väite siitä, että hanke ei ole eikä jää yksittäiseksi hankkeeksi ja että sen myötä kasvaa paine alueen muuhun rakentamiseen on täysin spekulatiivinen. Nyt kyseessä oleva päätös koskee vain hakemuksen mukaisen hankkeen toteuttamista, joka ei johda itsessään alueen laajempaan rakentamiseen.

Yleiskaavan ajantasaisuus

Valituksessa on väitetty useassa kohdassa alueelle voimassa olevan yleiskaavan vanhentuneen. Alueella voimassa oleva Kuopion keskeisen kaupunkialueen yleiskaava on hyväksytty 9.10.2001. Yleiskaava on voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksytty oikeusvaikutteisena. Yleiskaavaa on päivitetty valituksessa viitatuilla Hiltulanlahden, Hepomäen ja Heinjoen osayleiskaavoilla lähialueella.

Hiltulanlahden osayleiskaavalla on täsmennetty Hiltulanlahden asuinalueen maankäyttöä ennen alueen asemakaavoittamista. Moottori- ja ampumaradan eteläpuolella sijaitsevan Heinjoen osayleiskaavan keskeinen tavoite on ollut ratkaista alueelle sijoittuvan maanlajitysalueen maankäyttö. Hepomäen osayleiskaava sijoittuu suunnittelualueesta länteen rautatien toiselle puolelle ja sen keskeisenä tavoitteena on ollut ratkaista Hepomäen teollisuusalueen maankäyttö. Jokaisella valituksessa viitatulla osayleiskaavalla on siis ollut alueen maankäytön kehittymiseen ja suunnittelutarpeeseen perustuva päivitystarve. Nyt kyseessä olevan alueen maankäyttöön ei ole liittynyt vastaavia suunnittelutarpeita, jonka takia yleiskaavan päivittämistä ei ole katsottu ajankohtaiseksi tai tarpeelliseksi. Maankäytön nykytila ja tavoitteet vastaavat voimassa olevan yleiskaavan aluevarauksia hyvin. Kaupunki katsoo, että alueeseen ei kohdistu sellaisia maankäytön muospaineita tai suunnittelutarpeita, että sen maankäytön ohjausvaikutus tai tavoitteet olisivat vanhentuneet. Se, että alueen yleiskaava ei ole päivitetty, johtuu siis kaavan ajantasaisuudesta.

Valituksessa on perusteltu kaavan vanhentuneisuutta myös kaupungin maanhankintaan liittyvillä yhteydenotoilla, metsänkäyttöön liittyvillä suunnitelmilla, sekä maanomistaja ja ELY-keskuksen välillä käydyllä keskustelulla luonnonsuojelualueen muodostamiseksi suunnittelualueen viereiselle kiinteistölle. Kuopion kaupungin maapoliittisen ohjelman mukaisesti kaupungin maapoliitiikan keskeisenä toimintaperiaatteena on ollut hankkia valtaosa kaupunkirakenteellisesti keskeisten alueiden maasta kaupungin omistukseen varhaisessa vaiheessa ennen alueen suunnittelua. Tämä edellyttää aktiivista maan ostamista. Kaupunki omistaa valtaosan lähialueen maista. Valituksessa viitatus kiinteistön sijainnista ja ympäröivästä maanomistuksesta johtuen on ilmeistä, että kaupungilla on maapoliittisista syistä kiinnostusta hankkia maata alueelta. Tämä ei millään tapaa osoita, että alueen yleiskaava olisi vanhentunut tai että alueella olisi sellaista suunnittelutarvetta, joka vaikuttaisi nyt kyseessä olevan päätöksen lainmukaisuuteen.

Kaupungin omistamilla maa-alueilla on huomattava määrä talousmetsää. Metsäalueiden hoitaminen on täysin normaalia ja lain mukaista toimintaa, joka ei liity nyt kyseessä olevan päätöksen lainmukaisuuteen tai yleiskaavan ajantasaisuuteen. Suunnittelualueen luontoarvot on tutkittu päätöksen liitteenä olleella erillisellä selvityksellä. Hanketta varten tehdyistä selvityksistä on neuvoteltu Pohjois-Savon ELY-keskuksen sekä alueellisten ympäristönsuojelupalveluiden kanssa. Hanketta varten tehty luontoselvitys on katsottu myös ELY-keskuksen edustajan näkökulmasta olevan laadittu asianmukaisesti. Missään vaiheessa suunnittelua tai selvityksiä ei ole ilmennyt, että suunnittelualueeseen kohdistuisi sellaisia luontoarvoja, jotka edellyttäisivät suojelualueen perustamista suunnittelualueelle tai sen välittömään läheisyyteen.

Valituksessa on vedottu useassa eri kohdassa alueen laajemman asemakaavoituksen tarpeeseen. Kaupungilla on itsehallintoonsa perustuva oikeus päättää siitä, milloin se katsoo asemakaavoituksen tarpeelliseksi. Asemakaavan laatimisen tarpeellisuus määräytyy paikallisten olosuhteiden ja maankäytön kehityksen edellyttämällä tavalla. Suunnittelutarvealueen luonteen ja tarkoituksen mukaisesti maankäytön siellä tulee perustua riittävään suunnitteluun. Kaupunki on nyt kyseessä olevan päätöksen yhteydessä selvittänyt ja harkinnut asemakaavan laatimisen tarvetta laajasti. Harkinta on tehty asiantuntijatyönä ja neuvotellen kaupunkiympäristön palvelualueen vastuualueiden kesken, sekä yhteistyössä myös muiden viranomaisten kanssa. Hakija on teettänyt hakemuksen tueksi kattavat selvitykset. Koska hankkeen ei ole katsottu selvitysten perusteella johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen suhteessa alueen muuhun maankäyttöön tai aiheuttavan haittaa tulevalle kaavoitukselle, kaupunki katsoo, että hanke ei edellytä alueen asemakaavoittamista. Suunnittelutarveratkaisu korvaa hakemusta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisu voidaan myöntää hankkeelle, joka voitaisiin osoittaa asemakaavassa alueella voimassa olevan yleiskaavan pohjalta, mikäli suunnittelutarveratkaisun muut edellytykset täyttyvät. Vaatimus alueen asemakaavoittamisesta on näin ollen tarpeeton.

T- ja M-alueen asuminen

Valituksessa on argumentoitu, että M-alueille sijoittuvien omakotitalojen ajantasaisuus on tulevan maankäytön kannalta selvittämättä ja että T-alue ei pois sulje asumista. Kaupunki katsoo, että voimassa oleva ja ajantasainen yleiskaava osoittaa alueen maankäytön tavoitetilan. Rakennuspaikkaa ympäröivä alue on pääosin yleiskaavan mukaista teollisuus- ja varastointialuetta (T,PK) sekä maa- ja metsätalousvaltaista aluetta (M). Rakennuspaikan läheisyydessä on yksittäisiä haja-asutusluonteisia asuinrakennuspaikkoja, joita ei ole osoitettu rakennuspaikkoina voimassa olevassa yleiskaavassa. Ne sijoittuvat M ja T,PK -alueille. Hankkeella ei ole selvitysten perusteella sellaisia vaikutuksia, jotka rajoittaisivat kiinteistöjen yleiskaavan mukaista käyttöä ja kehittämistä tai aiheuttaisi kohtuutonta haittaa olevalle maankäytölle. Voimassa olevissa yleiskaavoissa, kaupunkirakennesuunnitelmassa tai muissa kaupungin laatimissa selvityksissä ei ole osoitettu alueelle tavoitteeksi lisätä asumista. T-aluevaraus on varattu teollisuus- ja varastokäyttöön, jolla voi olla asumiseen vaikuttavia ympäristövaikutuksia.

Keskeisellä kaupunkialueella voimassa olevassa yleiskaavassa on käytössä yleiskaavamerkintä asumisen sallivalle ympäristöhäiriötä aiheuttamattomalle teollisuuden alueelle TY-1, jonka määräys kuuluu: *Alueelle saa sijoittaa myös teollisuustoimintaan liittyvää asumista sekä AOT-tontteja*. Mikäli yleiskaavan tavoitteena olisi ollut osoittaa nyt kyseessä olevalle alueelle asumista teollisuuden tai työpaikka-alueiden lisäksi, olisi käytetty TY-1 merkintää. Yleiskaava on ollut lainvoimainen vuodesta 2001. Yleiskaavan mukainen

rakentaminen ei tule haja-asutusalueen asukkaille tai kiinteistönomistajille näin ollen yllätyksenä tai aiheuta heille kohtuutonta haittaa.

Maakuntakaavan ja MAL-sopimuksen vastaisuus

Valituksessa on vedottu maakuntakaavan ja MAL-sopimuksen vastaisuuteen, koska maakuntakaavan mukaan seudullisena logistiikka-alueena tulisi kehittää Matkusta. Voimassa olevassa maakuntakaavassa tai vireillä olevassa Pohjois-Savon maakuntakaava 2040 ehdotuksessa ei ole suunnittelualueita koskevia maankäyttömerkintöjä.

Valituksessa viitatuille Matkuksen elinkeinoalueelle on valmisteltu asemakaavamuutosta (Itä-Suomen logistiikka-alue ja yhdistettyjen kuljetusten terminaali), jonka tarkoituksena on ollut mahdollistaa silloisen maakuntakaavan mukaisen logistiikka-alueen ja yhdistettyjen kuljetusten terminaalin sekä yritysalueen toteutuminen hyvien liikenneyhteyksien varaan. Asemakaavaehdotus on ollut nähtävillä vuonna 2016; ehdotuksesta saadun palautteen pohjalta alueella ei ole nähty toteuttamismahdollisuuksia, mistä syystä alueen jatkosuunnittelu ei ole edennyt. Tämä tarkentunut tieto on siirretty myös käynnissä olevaan maakuntakaavatyöhön, että myös MAL-sopimuksen päivitystyöhön. Alueen soveltuvuutta nyt kyseessä olevalle hankkeelle on selvitetty laajasti kaupungin toimesta. Matkuksen alue ei sovellu sijaintinsa, suunnitelutilanteen ja tavoitteellisten toimintojensa näkökulmasta nyt kyseessä olevalle hankkeelle. Päätös ei ole maakuntakaavan tai MAL-sopimuksen vastainen.

Rakennuslupaa koskevien ehtojen sitovuus

Valituksessa on perusteltu päätöksen ehtojen olevan määrittelemättömiä ja merkityksettömiä, sekä osoittavan laajempia suunnittelutarpeita. MRL 174 §:n mukaisesti kunta voi määrätä ehtoja poikkeamiselle. Ehdot eivät ole määrittelemättömiä tai merkityksettömiä. Ne eivät myöskään ole luonteeltaan laajoja asemakaavalla ratkaistavia selvitys- tai suunnittelutarpeita. Kuten kaupunki on oikaisuvaatimusvastineessaan todennut, ehdot määrittävät rakennuslupavaiheen ratkaisuvaihtoehtoja ja vahvistavat viranomaisten ohjausmahdollisuuksia hankkeen tarkentuvassa suunnittelussa. Päätöksessä on selvitetty hankkeen kaikki maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n ja 171 §:n mukaiset edellytykset. Ehdot perustuvat tehtyihin selvityksiin ja osallisten muistutuksissa nostamiin näkökohtiin. Ehdot, joissa on käytetty ehdollista muotoa ovat luonteeltaan teknistä suunnittelua ohjaavia ja niillä pyritään vähentämään teollisuusalueelle sijoittuvan rakennuspaikan ympäristövaikutuksia ja huomioimaan naapurit

yleiskaavan tavoitteita kattavammin. Ko. ehdot antavat ohjausvaltaa viranomaisille rakennuslupavaiheessa, mutta ne eivät rajoita rakennusluvan myöntämistä, mikäli ehto katsotaan tarkentuneessa suunnittelussa aiheettomaksi muilla suunnitteluratkaisuilla.

Asemapiirroksen ja selvitysten ajantasaisuus

Valituksessa on viitattu selvitysten ja asemapiirroksen vaihtoehtotarkastelujen puutteeseen. Hakemuksen pohjalta suoritettua laajennettua naapurin kuulemisen myötä saaduista muistutuksista ei ole ilmennyt sellaisia suunnittelunäkökohtia, että kaupunki olisi katsonut asemapiirroksen muuttamisen tarpeelliseksi. Tätä on perusteltu sekä päätöksessä että oikaisuvaatimuksista annetuissa vastineissa. Selvitysten ajantasaisuus on arvioitu ja koska alueen maankäyttö ei ole muuttunut niiden laatimisajankohdasta, ne ovat edelleen ajantasaisia. Kaupunki katsoo, että asemapiirros sekä selvitykset ovat alueen suunnittelutilanne, maankäyttö ja hankkeen vaikutukset huomioiden riittäviä.

Yksityistien ja kunnallistekniikan suunnittelu

Valituksessa on vedottu Lapinmäentien rakennuspaikalle johtavan osuuden parantamisen vaikutusten merkittävyyteen ja suunnittelutarpeeseen. Kuten kaupunki on päätöksessä sekä oikaisuvaatimusvastineessa tuonut esiin, rakennuspaikalle johtava Lapinmäentien osa sekä Tuovilantien liittymäalue sijaitsevat täysin kaupungin omistamalla kiinteistöllä 297-411-32-2. Poikkeamispäätöksellä ja suunnittelutarveratkaisulla ei ratkaista yksityistiehen liittyviä toimenpiteitä. Päätöstä valmisteltaessa ei ole tullut esiin sellaisia yksityisten maanomistajien maankäyttötarpeita, jotka estyisivät päätöksen johdosta. Kaupunki on myös yksityistien osakas ja kyseessä on elinkeinopoliittisesti merkittävä hanke. Näistä johtuen kaupunki on sitoutunut toteuttamaan logistiikkahankkeen rakennuspaikalle johtavan tieosuuden parantamisen ja se on asetettu myös luvan ehdoksi. Näin varmistetaan, että hankkeen liikenteelliset vaikutukset huomioidaan riittävällä tavalla ennen hankkeen toteutusta. Kiinteistöllä on riittävät tilavaraukset yksityistien parantamiseen kaupungin omistamalla maa-alueella, eikä sille ole maankäytöllisiä esteitä. Kuopion Veden talousvesi- ja viemäriverkosto on määräalan välittömässä läheisyydessä noin 80 metrin päässä suunnittelualan itälaidasta. Logistiikkaterminaalien liittäminen talousvesi- ja viemäriverkoston Kuopion Veden toimesta todettu mahdolliseksi. Myös tarvittavat vesihuoltojohdot voidaan todennäköisesti toteuttaa kaupungin omistamalla kiinteistöllä. Mikäli vesihuoltoverkkoa tai muita rakenteita joudutaan toteuttamaan ympäröivien kiinteistöiden alueella, ratkaistaan niiden sijoittuminen ja rasitteet tarkemman suunnittelun ja kiinteistönmuodostamislain mukaisen rasitetoimituksen yhteydessä.

Yksityistien parantamisesta johtuvat vaikutukset kohdistuvat siis kaupungin omistamaan kiinteistöön. Toisin kuin valituksessa väitetään, tämä ei aiheuta

haittaa asemakaavoitukselle tai johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet

Päätös on kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen eikä vaaranna riittäviä osallistumismahdollisuuksia. Lupamenettelyn vuorovaikutus täyttää maankäyttö- ja rakennuslain edellytykset. Voimassa olevan yleiskaavan tavoitteiden mukaisena hanke ei vaaranna maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Lausuma esitetystä selvityksestä

Yhteenvedona on, että päätös on kaikilta osin maankäyttö ja rakennuslain mukainen ja päätöksen perustelut ovat riittävät. Päätös perustuu riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointiin. Päätös ei vaaranna maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Valitus tulee hylätä perusteettomana.