

6.5.2024

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Asia: 709/03.04.04.04.16/2024

Lausunto valitukseen 2 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, koska 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 olevina toimintoina mm. ajoharjoittelu, moottori- ja ampumarata, useita teollisuusaluevarauksia sekä maa- ja metsätalousaluetta, joilla on yksittäisiä haja-asutusrakennuspaikkoja. Merkittävämpää kylämäistä rakentamista on noin 300 metrin päässä rakennuspaikasta pohjoiseen (MA-1). Tavoitteellisesti asemakaavoitettava pientaloaluevaraus (AP) sijaitsee noin 700 metrin päässä määräalasta pohjoiseen ja lähin toteutunut asemakaavoitettu pientaloalue noin 900 m:n päässä. Hankkeella ei ole merkittäviä vaikutuksia näihin alueisiin.

Rakentamisen laskennallinen tehokkuus on esitetty päätöksessä yhtenä mittarina hankkeen merkittävyydestä. 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 tehdyt 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.

Asemakaavoitustarve

Valituksessa on vedottu 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 yhteistyössä myös muiden viranomaisten kanssa. Hakija on tehnyt 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.

Yhdenvertainen kohtelu ja yksityinen oikeusturva

Valituksessa on perusteltu, että maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimukset ja yksityisen oikeusturvan turvaaminen jäävät suoritettuna menettelyn ja päätöksen myötä huomioimatta. Kaupunki katsoo, että menettely ja päätös on kaikilta osin voimassa olevan lainsäädännön ja hyvän hallintotavan mukainen. Päätöstä valmisteltaessa ei ole tullut esiin sellaisia yksityisten maanomistajien maankäyttötarpeita, jotka estyisivät päätöksen johdosta. Alueen muilla maanomistajilla on tasapuoliset mahdollisuudet kehittää kiinteistöjään voimassa olevan yleiskaavan ja lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Päätös ei näin ollen vaaranna maanomistajien yhdenvertaista kohtelua tai yksityisen oikeusturvan turvaamista.

Yleiskaavan ajantasaisuus

Valituksessa on perusteltu 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 oikeusvaikutteisena hyväksytty. 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 keskeisen tavoite on ollut ratkaista alueelle sijoittuvan maanlajitusalueen maankäyttö. Hepomäen osayleiskaava sijoittuu suunnittelualueesta länteen rautatien toiselle puolelle ja sen keskeisenä tavoitteena on ollut ratkaista Hepomäen teollisuusalueen maankäyttö. Jokaisella valituksessa viitatussa osayleiskaavalla on siis ollut alueen maankäytön kehittämiseen 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. Yleiskaavassa on osoitettu yleisten suunnitteluperiaatteiden mukaisesti alueen päätieyhteydet. Tuovilantie on yksityistie, joka on ollut olemassa kaavan laadinnan aikaan ja se ei ole alueen pääyhteys. Se, että Tuovilantietä ei ole osoitettu yleiskaavassa, ei siis miltään osin tarkoita, että yleiskaava olisi vanhentunut.

T-alueella sijaitseva asuminen

Kaupunki katsoo, että voimassa oleva 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 kaupungin laatimissa selvityksessä ei ole osoitettu alueelle tavoitteeksi osoittaa alueelle 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. Yleiskaava on ajantasainen ja yleiskaavan mukainen rakennushanke ei myöskään edellytä asemakaavan laatimista.

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 suunnittelualuetta koskevia maankäyttömerkintöjä.

Valituksessa viitatuille Matkusten elinkeinoalueelle on valmisteltu asemakaavamuutosta (Itä-Suomen logistiikka-alue ja yhdistettyjen kuljetusten terminaali), jonka tarkoituksena on ollut mahdollistaa 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 saatettu tiedoksi myös maakuntakaavan ja MAL-sopimuksen päivittämistyöhön. Alueen soveltuvuutta nyt kyseessä olevalle hankkeelle on selvitetty laajasti kaupungin toimesta. Matkusten alue ei sovellu sijaintinsa, suunnittelutilanteen ja tavoitteellisten toimintojensa näkökulmasta nyt

kyseessä olevalle hankkeelle. Päätös ei ole maakuntakaavan tai MAL-sopimuksen vastainen.

Asemapiirroksen ja selvitysten ajantasaisuus

Valituksessa on viitattu selvitysten ja asemapiirroksen vaihtoehtotarkastelujen puutteeseen. Hakemuksen pohjalta suoritettuna laajennettuna 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. Kaupunki on näistä johtuen sitoutunut toteuttamaan logistiikkahankkeen rakennuspaikalle johtavan tieosuuden parantamisen ja se on asetettu myös luvan ehdoksi. Tällä varmistetaan, että hankkeen liikenteelliset vaikutukset huomioidaan riittäväällä 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 määrällään välittömässä läheisyydessä noin 80 metrin päässä suunnittelualueen itälaidasta. Logistiikkaterminaalin liittäminen talousvesi- ja viemäriverkostoon on 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 on mainittu, tämä ei aiheuta

haittaa asemakaavoitukselle tai johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

Hulevesiselvitys

Valitusta on perusteltu hulevesiselvitysten puutteellisuudella. Hanketta varten on tehty erillinen hulevesiselvitys. Rakennuspaikan hulevedet johdetaan viivytyksen jälkeen määräalan pohjoisreunassa kulkevaan avo-ojaan, joka kulkee myös kiinteistön 297-411-12-52 pohjoisreunassa. Avo-ojan kriittisiksi kohdiksi on tunnistettu kolme ojarumpua, mistä johtuen hulevesille tulee toteuttaa riittävä viivytyksen rakennuspaikalla, mikä on puolestaan mainittu lupaehdoissa. Päätöksen ehdoksi on asetettu, että muodostuvien hulevesien käsittelyssä rakennuspaikalla tulee huomioida hulevesiselvityksessä esitetyt hulevesien viivytykseen liittyvät kriittiset arvot. Näin toteutettuna hulevesien käsittely ei selvityksen perusteella aiheuta vaikutuksia kiinteistöllä 297-411-12-52. Hulevesien käsittelyn tilatarpeet tulee sijoittaa rakennuspaikalle, eikä niillä ole vaikutuksia kiinteistöön 297-411-12-52.

Puuston säilytys ja melunsuojaustoimenpiteet

Valituksessa esitetty väite, että päätöksessä olisi perusteltu melukysymysten huomioon ottamista puuston säilyttämisillä tai istutuksilla on virheellinen. Myös väite siitä, että alueelta on kaadettu kaikki puusto pois, on virheellinen. Yleiskaavapäällikön päätöksessä tai kaupungin vastineessa oikaisuvaatimukseen ei ole perusteltu puuston säilyttämistä melun torjunnan näkökulmasta. Päätöksen ehdoksi on asetettu, että rakennuspaikalla tulee pyrkiä säästämään puustoa määräalan reuna-alueilla tai muodostaa monikerroksinen istutusalue alueen laidoille näkösuojaksi. Puuston säilyttämisen ja istutusten velvoite päätöksessä perustuu näkösuojan muodostamiseen ja maisemallisten vaikutusten pienentämiseen. Puustolla ei tyypillisesti ole melun kulkeutumisen kannalta merkittävää vaikutusta, mutta sillä voidaan vähentää rakennuspaikalta kantautuvaa valosaastetta sekä rajoittaa pölyn kulkeutumista ja pienentää maisemallisia vaikutuksia. Hankkeelle varattu määräala on jo nykytilassaan pääasiassa käsiteltyä talousmetsää. Lapinmäentien varsi on huomattavalta osin hakkuuaukeaa, mutta määräalan pohjois- ja länsireunassa on edelleen puustoa, jota voidaan tarkentavassa suunnittelussa pyrkiä lupaehtojen mukaisesti säästämään. Rakennuspaikan reunoille on myös mahdollista sijoittaa istutuksia tarkentavassa suunnittelussa.

Meluseelvitys on tehty hanketta varten laaditun liikenneselvityksen perusteella ja samoilla lähtötiedoilla kuin hankkeen asemapiirros. Liikenneselvityksen lähtötiedot perustuvat toimijan parhaaseen tietoon toiminnan liikennemääristä. Logistiikkatoiminta voi liikennemelun lisäksi aiheuttaa mm. lastauksesta aiheutuvaa melua. T-aluevaraus on varattu teollisuus- ja varastokäyttöön, jolla voi olla asumiseen vaikuttavia ympäristövaikutuksia. Toiminta on kaavan tavoitteiden mukaista ja ei näin ollen aiheuta kohtuutonta

haittaa lähialueen maanomistajille. Asiaan ei liity laajempaa suunnittelutarvetta.

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 rakennuslupan myöntämistä, mikäli ehto katsotaan tarkentuneessa suunnittelussa aiheettomaksi muilla suunnitteluratkaisuilla.

Osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet

Valituksessa on perusteltu, että suunnittelutarveratkaisumenettelyn myötä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet eivät täytä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitetta. Kaupunki katsoo, että alueella voimassa oleva yleiskaava on ajantasainen ja sen yhteydessä tehty osallistaminen ja vuorovaikutus on näin ollen riittävä. Voimassa olevan yleiskaavan tavoitteiden mukaisena hanke ei vaaranna maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Lupamenettelyn vuorovaikutus täyttää maankäyttö- ja rakennuslain edellytykset nyt kyseessä olevan hankkeen osalta. Päätös on kaikilta osin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen, eikä vaaranna riittäviä osallistumismahdollisuuksia.

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.