

2.4.2025

Itä-Suomen hallinto-oikeudelle

Valitus asemakaavan hyväksymistä koskevassa asiassa

Valituksenalainen päätös

Mikkelin kaupunkikehityslautakunnan päätös § 17 18.02.2025
(liite 1)

Asiamies

Onni Karstu, juristi, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
ALTIUS Asianajotoimisto Oy
Kauppakatu 28 B 24 40100 Jyväskylä
office@altiuslaw.fi
015 365 333

Valittajat





Päätöksentekijä

Mikkelin kaupunki / Mikkelin kaupunkikehityslautakunta.

Valitusoikeus

Valittajilla on valitusoikeus alueidenkäyttölain 191 §:n nojalla sekä kuntalain 137 §:n nojalla (*kunnan jäsen*). Valittajien kotipaikka sijaitsee Mikkelin kunnassa ja/tai he omistavat kunnassa kiinteää omaisuutta.

Valitusaika

Kaupunkikehityslautakunnan pöytäkirja on julkaistu yleisessä tietoverkossa 25.02.2025, joten valitusaika päättyy 03.04.2025.

Valitus

Valittajat vaativat kohteliaimmin, että hallinto-oikeus

1. Kumooa valituksenalaisen päätöksen lainvastaisena (*ensisijainen vaatimus*)

tai



2. Palauttaa valituksenalaisen päätöksen kaupunkikehityslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Kaava tulee valmistella uudelleen siten, että se huomioi alueidenkäyttölain 54 §:ssa asemakaavalle asetetut vaatimukset ja kaavan perusteeksi hankitaan riittävät selvitykset (*toissijainen vaatimus*).

Oikeudenkäyntikulut

Mikkelin kaupunki tulee velvoittaa korvaamaan valittajille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkolain 4 § 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua ratkaisun antopäivästä lukien myöhemmin esitettävän laskun mukaisesti. Oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteena on viranomaisen (kaavoittaja) laiminlyönnit kaavaprosessissa jäljellä kuvatulla tavalla, josta on aiheutunut valittajille oikeusturvan tarve.

Perustelut

Hyväksytty asemakaava ei täytä alueidenkäyttölain 54 §:ssa säädettyjä asemakaavan sisältövaatimuksia. Asemakaava heikentää olennaisesti kaava-alueen viihtyisyyttä, luonnonympäristöä ja virkistysarvoja. Kaavoitus johtaa jo täyteen rakennetun ranta-alueen ruuhkautumiseen uusien rakennelmien ja kasvavien liikennemäärien myötä. Yleinen etu ei edellytä alueelle uutta kylmäasemaa, vaan hanke palvelee puhtaasti yksityisiä intressejä. Kylmäasema on mahdollista ja tarkoituksenmukaisempaa sijoittaa esimerkiksi viereisen S-Marketin (S-ryhmä) piha-alueelle, jonne se soveltuu luontevasti. Kylmäasema ei sovellu nyt ehdotetulle paikalle. Alueella ei ole tarvetta uudelle kylmäasemalle, sillä alueella sijaitsee muutaman sadan metrin etäisyydellä jo kaksi huoltoasemaa.

Kaavoittaja on laiminlyönyt asiassa alueidenkäyttölain 9 §:ssa asetetun velvollisuuden kaavan vaikutusten arvioinnista ja riittävästä selvityksineistosta. Kaavan vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu eikä kaavoittaja ole teettänyt selvityksiä siitä, ettei esimerkiksi edellä mainittuja haittoja aiheudu.



Valittajat haluavat korostaa, että kylmäaseman sijoittaminen rannalle tori- ja virkistysalueelle on poikkeuksellista ja perustelematonta.

Kaava-alue

Kaava-alue sijaitsee Ristiinassa Pökkäänlahden rannassa. Alueella on voimassa vuonna 2009 hyväksytty asemakaava (liite 3). Voimassaolevassa kaavassa alueelle on osoitettu puistoaluetta (VP), alueen keskelle toriaukio, venesatama/venevalkama (LP) sekä ohjeellinen pysäköintipaikka (p). Toriaukiolla on kaavassa osoitettu 350 k-m² rakennusoikeutta.

Alueella sijaitsee kahvila, jäätelökioski, pieni parkkipaikka sekä Astuvan Amatsoni taideteos.

Ehdotettu kaavaratkaisu

Ehdotetussa kaavaratkaisussa muodostetaan energiahuollon kortteli-alue (EN), joka mahdollistaa polttoaineenjakuaseman rakentamisen. EN-korttelialueelta on tarkoitus johtaa polttoaineenjakuputket venesatama-alueelle (LV) rakennettavalle uudelle kelluvalle laiturille, josta polttoaineenjaku veneilijöille toteutetaan. Venesataman alueella on osoitettu uutta rakennusoikeutta 250 k-m. Torialuetta pienennetään kaavallisesti suhteessa voimassa olevaan asemakaavaan uuden EN-korttelialueen verran. Kaavamuutos johtaa puistoalueiden (VP) muuttamiseen lähivirkistysalueeseen (VL) sekä vastakkaisella puolella kaavamuutosaluetta suojaviheralueeksi (EV). Käytännössä kaavamuutos johtaa huomattavaan viheralueiden supistumiseen voimassa olevaan kaavaan verrattuna, kuten kaavakartat (liitteet 3 ja 4) osoittavat.

Kaavamuutos mahdollistaa uuden polttoaineenjakuun tarkoitetun laiturin rakentamisen, jonka johdosta järven pohjaa ruopataan syvemmäksi.

Kaavamuutoksen myötä torialueella vasta muutaman vuoden sijainnut Astuvan amatsoni -muistomerkki poistetaan torilta.

Yleinen etu ei edellytä hankkeen toteuttamista

Kaavamuutoksessa ei ole huomioitu yleistä etua kokonaisuudessaan vaan painotettu ainoastaan yksityisen tahon (S-ryhmä) intressejä.



Alueella sijaitsee Brahentien ja Mikkellintien risteyksessä kaksi huolto- ja kylmäasemaa (Shell express Ristiina ja Teboil). Nämä huoltoasemat ovat muutaman sadan metrin päässä kaava-alueesta. Valittajien tiedossa on, että osoitteessa Brahentie 1 sijaitsevan em. Teboilin yhteydessä on aiemmin ollut ruopattu jakelupaikka myös veneilijöille. Kaavamuutoksen yhteydessä ei ole tehty tarkastelua alueen polttoaineen saatavuudesta muuten kuin veneilijöiden osalta eikä tarkasteltu relevantteja vaihtoehtoisia sijaintipaikkoja.

Kaupunki on perustellut hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia vaikutuksia väljästi: maankäyttö- ja kaupunkirakenneyksikkö toteaa, että tuleva kylmäasema hyödyttää myös alueen muita palveluja taloudellisesti ja lisäksi takeita ei ole, että muut toimijat toteuttavat vastaavaa palvelua alueella. S-ryhmän mukaan kylmäasemaa ei voida sijoittaa S-marketin piha-alueelle (liite 1, s.5). Kaavoittaja tai S-ryhmä ei perustele näitä väitteitä tarkemmin.

Kaavoitus on useiden eri intressien yhteensovittamista: kaupungin ja kaavoittajan tulee valita maankäytöllisesti järkevin paikka jakeluasemalle siten, että yhteiset, ympäristölliset ja yksityiset intressit sovitetään yhteen asianmukaisella tavalla. Kaavoittajan tehtävänä ei ole edistää puhtaasti yksityisiä intressejä tai yhden toimijan kilpailuetua.

Paikka ei sovellu kylmäasemalle

Asiassa tulee huomioida, että täysimittainen ABC-kylmäasema ja venetankkauspaikka sijoitetaan pienikokoiselle, vilkkaasti käytetylle torialueelle. Torialueella toimii kahvila ja jäätelökioski sekä tori- ja tapahtumatoimintaa. Kylmäasema lisää liikennettä kyseisellä torilla ja aiheuttaa haju- ja maisemahaittoja. Yleisen elämäkokemuksen perusteella on selvää, että huoltoasematoiminnasta aiheutuu päästöjä, jotka realisoituvat etenkin hajuhaittoina. Tällaisia haittoja ovat muun muassa polttonesteiden haju sekä autojen pakokaasut ottaen huomioon, että liikennemäärä suhteellisen pienellä torilla kasvaa jakeluaseman myötä. Olemassa oleva t-risteys on jo nyt vaarallinen.

Kaavoittaja ei ole esittänyt minkäänlaista selvitystä siitä, miten kylmäasema ja torialue ovat yhteensovitettavissa siten, että päästöt eivät haittaa tori- ja virkistystoimintaa. Huomionarvoista on, että alue on seudun ainoa rantamaisemallinen tori- ja virkistyspaikka. Pöykkäänlahti on jo varsin täyteen rakennettu. Kaava-aluetta on pidettävä torin ja



virkestysarvojen takia ”herkkänä” alueena, joten jakeluaseman mahdollisia haitallisia vaikutuksia on arvioitava kattavasti.

Kaava supistaa viheralueita fossiilisten polttoaineiden jakelun tieltä. Kaavaselostuksessa on todettu (s.14), että ”Eteläisempi voimassa olevassa kaavassa VP-alueena osoitettu alue pienenee, mutta todellisuudessa alue säilyy vihreänä, koska se osoitetaan hulevesien hallinnan alueena sekä osin suojaviheralueena (EV).” Kaavakartta havainnollistaa, että todellisuudessa EN-alue sijoittuu entisen VP-alueen päälle ja EV-alue (joka ei ole sama asia kuin VP) jää ainoastaan pieni kaistale.

Alueidenkäyttölain 54.3 § mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön merkityksellistä heikkenemistä, jollei se ole perustelua asemakaavan tarkoituksen vuoksi. Jos kaavaratkaisussa esitetty toiminto heikentää joidenkin elinoloja, haitallisia vaikutuksia aiheuttava toiminto tulee hallituksen esityksen mukaan sijoittaa sellaiseen paikkaan, että haittaa aiheutuu mahdollisimman vähäiselle henkilömäärälle.¹

Valittajat katsovat, että kylmäasema aiheuttaa merkittävää haittaa torialueen käytölle. Torialue on kesäisin vilkkaassa käytössä ja se on merkittävä virkestysalue ja yhteinen tila sekä paikallisille, että vierailijoille. Sijoittamiselle ei ole muita perusteita, kuin S-ryhmän kilpailuetu ja veneilijöiden tankkaus. Kuten todettu, kylmäasemalla on olemassa maankäytöllisesti myös perustellumpia sijoituspaikkoja. Kaupunki on kuitenkin laiminlyönyt tämän sijoituspaikkojen arvioinnin. Kaavamuistutuksessa eräät valittajat ovat esittäneet, että jakeluasema olisi luontevinta sijoittaa S-Marketin kiinteistölle, kuten useimmiten tapana on. Kaavoittaja on esittänyt, että S-ryhmän mukaan parkkipaikka-alue on liian ahdas asemalle ilman tarkempaa selvitystä.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että mikäli asemakaavoituksessa yleinen ja yksityinen etu asettuvat vastakkain, yleinen etu on vahvemmassa asemassa yksityiseen intressiin nähden. Yksityinen etu voidaan ottaa asemakaavassa huomioon siinä määrin kuin se ei syrjäytä yleistä etua. Asemakaavan laatimisessa ensisijaista on sen sosiaalifunktio eli yksityinen etu väistyy sen tieltä.²

¹ HE 101/1998 vp

² Juntunen, Tiina, Vaikutusten Arvioinnin funktiot ja oikeudelliset kriteerit asemakaavoituksessa, ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018. s. 112-113



Kaavoittaja on laiminlyönyt riittävän selvityksen hankkimisen ja vaikutusten arvioinnin

Alueidenkäyttölain 1 §:n mukaan lain yleisenä tavoitteena on edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Lain 5 §:n 1 momentin 1, 3 ja 5 kohtien mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun muassa turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista ja edistää rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista sekä ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä.

Alueidenkäyttölain 9.1 §:n mukaan tutkimukset ja selvitykset tulee tehdä siinä laajuudessa, mitä kaavan merkittävien vaikutusten arviointi edellyttää. Selvitysten avulla voidaan muun muassa kuvata ja havainnollistaa, millaisia vaikutuksia kaavan toteuttaminen aiheuttaa verrattuna alueen nykytilaan. Selvitykset on laadittava koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia (Alueidenkäyttölaki 9.2 §).³

KHO:n ratkaisukäytännön mukaan⁴ selvitysten tarkoituksena on varmistaa, että alueidenkäyttölain asettamat asemakaavan sisältövaatimukset täyttyvät. Alueidenkäyttölain 1 ja 5 § ovat tavoitesäännöksiä, jotka ohjaavat kaavoitusta, mutta niillä on myös itsenäistä merkitystä arvioitaessa asemakaavan sisältövaatimusten toteutumista (KHO 2018:10 19.1.2018).

Kaavoittaja toteaa kaavapäätöksessä ja kaavaselosteessa yksiselitteisesti, että selvityksiä ei ole tehty. Nyt hyväksytty kaava-alue poikkeaa käyttötarkoitukseltaan täysin aiemmasta: tori- ja virkistysalueesta muutetaan EN eli energiahuollon alue.

Edellä kuvatun tavoin hankkeesta aiheutuu yleisen elämäkokemuksen perusteella päästöjä, maisema-, melu-, välke- ja hajuhaittaa. Hanke toteutuessaan voi aiheuttaa päästöjen takia myös suoraan vesistön pilaantumista, joten ympäristönsuojelulain 30 §:n nojalla sille tulee hakea ympäristölupa. Veneiden tankkauksen virhetilanteissa järviveteen päätyvä polttoaine leviää nopeasti laajalle alueelle. Näitä seikkoja ei kuitenkaan selkeästi tuoda esiin kaavoitusasiakirjoissa.

³Juntunen s.282-283

⁴ esim. KHO 2018:10



S-ryhmän jakeluasema noudattaa ABC-asemien yleistä mallia, eli rannalle sijoitetaan varsin värikäs ja maisemallisesti erottuva kokonaisuus. Näin ollen asemasta aiheutuu kiistatta valosaastetta maisemaan. Kaavoittaja kommentoi tätä vastineessaan (selostus s.46), että ”kylmäasema *joudutaan* toteuttamaan tyyllillisesti yhtenäisesti suhteessa muihin vastaaviin asemiin... Olisi myös riski jättää veneiden tankkauspiste muiden toimijoiden toteutettavaksi”.

Valittajat huomauttavat, että kaavoittajan (viranomaistaho) tehtävänä ei ole arvioida S-ryhmän sisäistä normistoa huoltoasemien julkisivuista, vaan pyrkiä löytämään maankäytöllisesti perustelluin sijainti hankkeelle siten, että hanke soveltuu ympäristöönsä kaikki näkökohdat huomioon, mikäli sellainen paikka on ylipäättänsä löydettävissä. Erikoista on myös kaavoittajan mainitsema riski, jota ei sen kummemmin perustella. On epäselvää, millaisesta riskistä tarkalleen on kyse.

Näistä seikoista huolimatta kaavoittaja ei ole laatinut kunnollisia selvityksiä kaavoituksen pohjaksi tai laatinut kattavampaa vaikutusten arviointia. Kaupunki ei ole ottanut kantaa edes siihen, minne torilta poistettava Astuvan Amatsoni taideteos siirretään huoltoaseman tieltä.

Valittajien näkemyksen mukaan asemakaava ei täytä valitun sijaintinsa ja käyttötarkoituksen puolesta 54 §:n mukaisia sisältövaatimuksia. Kaava on mahdoton hyväksyä, sillä lain edellyttämiä selvityksiä ei ole tehty. Esimerkiksi kaavan sosiaalisia vaikutuksia ei ole pohdittu käytännössä lainkaan. Ilman selvityksiä ei ole voitu tehdä riittävää vaikutustenarviointia.

Lopuksi

Edellä esitetyn valossa valittajat katsovat, että kaavaehdotuksen ei tule mahdollistaa jakeluaseman rakentamista nyt esitettyyn paikkaan. Viikakaassa käytössä oleva tori- ja virkistysalue rannassa on täysin sopimaton polttoaineenjakelelle. Kylmäasema aiheuttaa melu- ja valosaastetta sekä hajuhaittoja ja kaventaa oleellisesti viheralueita (VP). Se heikentää merkittävästi alueen viihtyisyyttä, maisemakuvaa ja virkistysarvoja. Kaavamuutos johtaa ruuhkautumiseen ja viheralueiden supistumiseen ilman yleistä etua puoltavia perusteita.

Kaavoittaja on laiminlyönyt selvitysten hankkimisen ja kattavan vaikutustenarvioinnin. Kaava palvelee lähinnä yksityisiä intressejä paikassa,



jolla on huomattavia sosiaalisia ja virkistysellisiä arvoja. Kaavaratkaisua perustellaan lähinnä sillä, että veneilijöiden tarve jakeluasemalle on suuri. Kaava kuitenkin esitetyssä muodossa mahdollistaa polttoaineiden jakelun muille ajoneuvoille ja odotettavissa on, että suurin osa volyymistä tulee nimenomaan autoista.

Alueella ei ole tarvetta uudelle kylmäasemalle ottaen huomioon, että muutaman sadan metrin etäisyydellä sijaitsee jo kaksi huoltoasemaa. Hankkeen ensisijaisena tavoitteena näyttää olevan yksityisten intressien edistäminen, eikä vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja ole asianmukaisesti selvitetty.

Muuta

Valittajat vaativat, että hallinto-oikeus järjestää kaava-alueella katselmuksen, jotta hallinto-oikeus saa asian ratkaisemiseksi riittävät tiedot alueen olosuhteista.

Liite

1. Valituksenalainen päätös (sisältää muutoksenhakuohjeen ja selvityksen tiedoksiannosta).
2. Kaavaselostus.
3. Alueella voimassa oleva asemakaava.
4. Kaavehdotuksen kaavakartta.

Valituksen laati

Onni Karstu
juristi, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

Jyväskylässä 02.04.2025