

Kaupunginhallitus

Päätöspäivämäärä 15.04.2024 § 148

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 15.04.2024

§ 148

Valituslupahakemus ja valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus kumosi Lahden kaupunginvaltuuston päätöksen 3.10.2022 § 91 koskien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen A-2642a, Laakso-Nikkilä II, hyväksymistä.

245/10.02.01.00/2021

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Suunnittelujohtaja Juha Helminen p. 050 387 8710

Juristi Lauri Uski p. 044 482 0789

Kaavoitusarkkitehti Marja Mustakallio p. 050 387 8708

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Kyynäräinen Niko

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää, että kaupunki ei tyydy Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökseen ja hakee korkeimmalta hallinto-oikeudelta siihen valituslupaa.

Kaupunginhallitus valtuuttaa kaupunginjohtajan tai hänen määräämänsä henkilön laatimaan ja allekirjoittamaan valituslupahakemuksen ja valituksen.

Kaupunginhallitus päättää, että valituslupahakemus ja valitus tuodaan kaupunginhallitukselle tiedoksi sen jälkeen, kun se on toimitettu

korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Kaupunginhallitus tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Perusteluosa

Valituksenalainen päätös

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 22.3.2024 tekemällään päätöksellä 603/2024 kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen 3.10.2022 § 91.

Edellä mainitussa kaupunginvaltuuston päätöksessä valtuusto oli hyväksynyt asemakaavan ja asemakaavan muutosehdotuksen A-2642a, jolla muodostuu Lahden kaupungin Nikkilän (23.) kaupunginosan korttelin 4002 tontti 9, korttelit 23129, 23150–23155 sekä lähivirkistys- ja katualuetta. Lisäksi kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt aluetta koskevat tonttijako- ja tonttijaon muutosehdotukset.

Valitusaika

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen 22.3.2024. Valitus, joka sisältää valituslupahakemuksen, on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta. Lahden kaupunki on saanut päätöksen tiedoksi 22.3.2024. Valitus tulee tehdä viimeistään 22.4.2024.

Valituslupahakemus ja valitus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valituslupaa haetaan ensisijaisesti valituslupahakemuksessa tarkemmin perustellusti ns. ennakkopäätösperusteella, koska päätöksellä on yleistä merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Valittaja katsoo, että asiassa valituslupa tulisi myöntää, koska asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi kuten alempana kuvataan ja siksi sen olevan myös yhtenäisen oikeuskäytännön vastainen.

Tiivistelmä

Lahden kaupunki ei tyydy Hämeenlinnan hallinto-oikeuden (HAO) päätökseen. Kaupunki pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) lupaa valittaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä sekä pyytää kunnioittavasti, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

KHO:n ratkaisulla on yleistä merkitystä muiden samankaltaisten alueiden kaavoitusprosessiin kaupunkien alueilla koskien valtateiden vaikutuksia muuhun maankäyttöön ja ympäristöön valtateiden vaikutusalueella.

Hallinto-oikeuden (HAO) keskeiset valtuuston päätöksen kumoamisen perustelut

ELY-keskuksen valitusoikeus HAO:n ratkaisussa

HAO:n ratkaisu Uudenmaan ELY-keskuksen valitusoikeudesta perustuu seuraaviin lainkohtiin: Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 191 § 1, MRL 18 § 2, laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä 3 § 1 momentin kohta 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen.

HAO esittää ratkaisun perusteluina: *Kun otetaan huomioon vt 4:n liikennemelun leviäminen kaava-alueelle, alueelle suunniteltu maankäyttö, ELY-keskuksen vastuu vt 4:n tienpidosta, erityisesti valtatie toimivuudesta, sekä kaavaratkaisun merkitys edellä mainittujen toimintojen yhteensovittamisessa, kuuluu asia ELY-keskuksen toimialaan ja sillä on valitusoikeus asiassa. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin, vaikka vastaavalle etäisyydelle valtatie 4:stä sijoittuu jo aiemmin tapahtunutta asuinrakentamista.*

Kaavan lainmukaisuus HAO:n ratkaisussa

Perusteluissa HAO toteaa, että *riittävien melulta suojattujen alueiden syntyminen jää esitetyillä selvityksillä kaavaratkaisun osalta siinä määrin epävarmaksi, ettei asiassa voida katsoa luotettavasti osoitetun, että kaavaratkaisu täyttää maankäyttö- ja rakennuslain terveellisen ja viihtyisän elinympäristön osalta asemakaavalle asettamat vaatimukset.*

Lisäperusteluina esitetään, *että kaava ei edellytä meluvallin rakentamista vt 4:n varteen ennen kaava-alueen toteuttamista. Kaavassa ei ole annettu määräyksiä korttelin rakentamisjärjestyksestä eikä rakennusten sijoittelusta.*

Kuitenkin HAO toteaa johtopäätöksessään, *että vuoden 2017 meluselvityksestä on pääteltävissä, että vt 4:n varteen rakennettavan meluvallin jälkeen nyt kyseessä olevalle kaava-alueelle pystytään järjestämään oleskelualueet, jotka täyttävät lain edellyttämät, terveelliselle ja viihtyisälle elinympäristölle asetetut vaatimukset.*

HAO toteaa, *että vuonna 2021 laadittua meluselvitystä ei ole pidettävä puutteellisena yksinomaan siitä syystä, että ennustevuotena on käytetty vuotta 2030.*

Lahden kaupungin kanta asiassa

Lahden kaupunki ei tyydy Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökseen. Kaupunki pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta lupaa valittaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä sekä pyytää kunnioittavasti, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

Valituslupahakemuksen perusteeksi esitetään seuraavaa:

Muut samanlaiset tapaukset

Kaupunki viittaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin: KHO:2023:88, KHO:2023:89, KHO:2020:93, KHO:2003:99.

Oikeudelliset kysymykset

(1) ELY-keskuksen valitusoikeus

Lahden kaupungille jää täysin epäselväksi HAO:n ratkaisussa, kummasta ELY-keskuksen vastuualueesta on päätöksessä kysymys, ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueesta, joka on ympäristöhäiriötä valvova valvontaviranomainen vai liikennemelupäästöjä aiheuttavasta liikennevastuualueen toiminnanharjoittajasta?

ELY-keskusten tehtävien jako ja vastualueet

ELY-keskuksen eri vastualueiden tehtävät ja toimivalta on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa 3 § 1 momentin mukaan määritelty erillisiksi. Lahden kaupungin alueella Hämeen ELY-keskus hoitaa ympäristö- ja luonnonvarat -vastuun (Y-vastuualue) tehtäviä ja toimivaltaa ja tässä asiassa ympäristönsuojelulain (YSL 5 § 1, 23 § 1) mukaisia valvontatehtäviä. Uudenmaan ELY-keskus hoitaa lain mukaan ELY-keskuksen liikennevastuun tehtäviä ja toimivaltaa (L-vastuualue). Valituksen jätti toiminnanharjoittaja.

ELY-keskuksen valitusoikeuden rajaus vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin

ELY-keskuksen MRL 18 § 2 mom valvontaan liittyvää valitusoikeutta kaavaa koskevasta päätöksestä on MRL:n muutoksella 230/2017 rajoitettu koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Laki on tullut voimaan 1.5.2017.

MRL 18 § 2 momentissa tarkoitettu kuntien kaavoitusta edistävä ja valvova valtion viranomaisena, Hämeen ELY-keskus ei ole hakenut muutosta kyseessä olevaan valtuuston päätökseen.

Alueella ei ole vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita. Pelkästään se seikka, että rakennetun kaupunkiympäristön hyvin suppeaan täydennysrakentamista koskevaan kaavaratkaisuun liittyy melusta aiheutuvien ympäristö- ja terveyshaittojen ehkäisytarve, joka mainitaan valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa useiden muiden tavoitteiden ohella, ei tee kaava-asiasta vaikutuksiltaan

valtakunnallista tai maakunnallisesti merkittävää siten kuin MRL:n 18 § 2 momentissa todetaan.

ELY-keskuksen valtusoikeus valvontaviranomaisena

Valituksenalainen täydennysrakentamiskaava sijoittuu olemassa olevan Sirkantien ja Rengaskadun varteen. Kadun varrella olevista kiinteistöistä/tonteista 10 tonttia on jo vanhoja rakennuspaikkoja (ennen moottorien rakentamista olleita) ja osalla aluetta on jo lainvoimainen AO- asemakaava. Tavanomaisen omakoti- ja rivi-/pientalojen rakentamiseen tarkoitetun suppean täydennysrakentamiskaavan meluntorjuntaan liittyvien ratkaisujen lainmukaisuuden arvioiminen ei kuulu ELY-keskuksen toimialaan kuuluviin ympäristönsuojelun valvontaan liittyviin tehtäviin siten, että ELY-keskuksella olisi MRL 191 § 1 momentissa tarkoitettua valitusoikeutta tällä perusteella.

ELY-keskuksen valitusoikeus vt 4:n tienpitäjänä

Kaupunki ei kiistä Uudenmaan ELY-keskuksen vastuulla olevan vt 4:n toimintaa valtakunnallisena 1. palvelutasoluokan mukaisena pääväylänä. Vt 4 on merkittävin liikennemelun aiheuttaja alueelle. Kuitenkaan Vt 4 ei kuulu kaava-alueeseen, eikä kaavalla ole vaikutuksia tienpitäjän oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun verrattuna jo nykyiseen toiminnanharjoittajalle kohdistuvaan vastuuseen melutason lähtöilanteesta ja haittojen ehkäisyvastuusta alueella. Kaupunki huomauttaa, että vt 4:ltä kohdistuu nykytilanteessa puutteellisen melusuojauksen takia ohjearvon ylittävää liikennemelua kaava-alueen nykyisille vanhoille rakennuspaikoille (rakennettu ennen vt 4:n rakentamista moottoritieksi), joita valituksenalaisella kaava-alueellakin on kymmenen.

Toiminnanharjoittajalla on velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa aiheuttamaansa haittaa YSL 7 § 1 mukaisesti. Kaupunki tuo myös esille, että valituksenalainen kaava-alue on Päijät-Hämeen maakuntakaavan 2014 ja oikeusvaikutteisen Lahden yleiskaavan Y-203 mukaan asumiseen osoitetulla alueella kuten myös aiemmassa Lahden yleiskaavassa 2010 vuodelta 1985.

Vaikkakin Uudenmaan ELY-keskuksen liikennevastuualueen tehtävänä on huolehtia sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä, valitus tienpitäjänä on kyseenalainen tässä valituksenalaisessa päätöksessä, Hämeen ELY-keskus ei ole valvontaviranomaisena eikä alueiden käytön ja rakentamisen ohjauksen viranomaisena (Y-vastuualue) hakenut muutosta valituksenalaiseen päätökseen. Myös melun aiheuttajana tienpitäjän (L-vastuualueen) valitusoikeus Y-vastuualueen valvontatehtäviin kuuluvassa asiassa on kyseenalainen.

HAO ei ole ottanut kantaa ELY-keskusten vastuujon toimivaltaan.

(MRL 191 § 1, Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 3 §, ympäristönsuojelulaki 21 § 2)

(2) Selvitysten riittävyys ja niiden huomioon ottaminen kaavassa

Ennustevuoden 2030 riittävyys

HAO:n ratkaisussa liikennemeluselvitykset on todettu oikein tehdyiksi. Valituksenalaisessa päätöksessä todetaan, *että vuonna 2021 laadittua meluselvitystä ei ole pidettävä puutteellisena yksinomaan siitä syystä, että melumallinnuksen ennustevuotena on käytetty vuotta 2030.*

Valituksenalaisessa päätöksessä todetaan, *että vuoden 2017 meluselvityksestä on pääteltävissä, että vt 4:n varteen rakennettavan*

meluvallin jälkeen nyt kyseessä olevalle kaava-alueelle pystytään järjestämään oleskelualueet, jotka täyttävät lain edellyttämät, terveelliselle ja viihtyisälle elinympäristölle asetetut vaatimukset.

Kaupunki tuo myös esille, että melumallinnuksen laskentatapamenetelmää on muutettu työn aikana vuosien 2017 ja 2021 välillä kaupungista riippumattomista syistä. Melumallinnuksen tulokset näyttäytyvät eri lailla, vaikka liikennemelun määrä on pysynyt samana. Mallinnus ei ole myöskään absoluuttinen mittaus, vaan sisältää epävarmuustekijöitä.

Valittu suojaustapa liikennemelulta kaava-alueella

Kaavoittaja on kaavamääräyksissä osoittanut melusuojauksen toteutettavaksi tonteilla. Valittu suojaustapa kaavaratkaisussa on erilainen kuin selvityksessä 2021 on esitetyt vaihtoehdot. Kaavoittaja on päätenyt edellä mainittuun ratkaisuun, koska kaupunki ei pidä teknistaloudellisesti kohtuullisena rakentaa suojausta sekä vt 4:n varteen kaava-alueen ulkopuolelle (meluvallin rakentaminen on jo aloitettu) että kaava-alueelle tonttien eteläpuolelle alueen keskelle meluvallina tai 3 metriä korkeana koko korttelirivin pituisena yhtenäisenä meluaitana. Arvioitaessa melusuojauksen ratkaisutapaa, ratkaisua tulee arvioida myös kohtuullisuuden perusteella sekä miten melusuojausratkaisu optimoidaan sekä tarkastella tapauskohtaisesti alueen kokonaisuutta. Valtioneuvoston päätöksen mukaiset melun ohjearvot ovat väline arvioida alueen terveellisyyttä ja viihtyisyyttä, mutta eivät ole oikeudellisesti sitovia. 3 metrin korkuinen yhtenäinen meluaita tonttien rajalla heikentäisi alueen viihtyisyyttä ja kaupunkikuvaa merkittävästi. Valituksenalaisen ratkaisun perusteluissa viihtyisyyden arviointi on yhtenä asemakaavan sisältövaatimusten MRL 54 § 2 momentin mukaisuuden arvioinnin perusteena.

Selvitysten perusteella ratkaisu mahdollistaa rakentamisen ennen vt 4:n meluvallin rakentamista, kunhan melusuojaus toteutetaan kaavamääräyksen mukaisesti tontilla. Selvityksen mukaan korttelissa 4002 rakennukset voidaan sijoittaa vapaasti, eikä rakentaminen ole sidottu muiden tonttien rakentamiseen melusuojauksen kannalta.

Asiassa toimitetun lisäselvityksen, liikennemeluselvytys 2023 s. 8–9 mukaan tonttien rakentamisjärjestyksellä ei ole merkitystä, kun suojaus tulee tontilla tehtävästä rakentamisesta. Asiasta on toimitettu lisäselvitys lausunnon toimittamisen yhteydessä HAO:lle.

Kaupunki rakentaa meluvallin vt 4:n viereen

Kaupunki on aloittanut vuonna 2023 meluvallin rakentamisen vt 4:n varteen valmistelevilla töillä vuoden 2017 meluselvityksessä esitetyn suojausratkaisun perusteella. Kyseinen ratkaisu on ollut yksi esitetyistä lukuisista vaihtoehtoista melunsuojaukseen. Meluvalli toteutetaan 0,5 metriä korkeampana (4,5 m) kuin kyseisessä selvityksessä on esitetty, jolloin myös alueen suojaus paranee. Meluvallin tulee olla ARAN:n avustuspäätöksen mukaan valmis vuoden 2026 loppuun mennessä.

Selvityksissä esitetään erilaisia vaihtoehtoja suojaustavalle. Selvitykset eivät ole sellaisenaan ole sitovia suojaustavan valinnassa, vaan osoittavat laatutavoitteen, joka tulee täyttyä. Kaavassa on melusuojamääräys tonteilla, joka sitovana määräyksenä edellyttää, että pihalle muodostetaan rakennuksilla, rakenteilla ja niiden sijainnilla **riittävä** melulta suojattu piha-alue. Toteutuminen ei siis jää epäselväksi. Vastaavanlaista melusuojamääräystä on käytetty samalla alueella asemakaavassa A-2552 14.1.2013 vt 4:n reunassa, jossa on nykyinen aiemmin toteutettu vt 4:n nykytilanteessa riittämätön meluvalli. Rakennuksilla, rakenteilla ja niiden

yhteyteen tehtävillä meluaidoilla- ja seinillä tehtävä melusuojaus on tavanomainen melusuojausratkaisu kaavassa.

(3) Asemakaavan Maankäyttö- ja rakennuslain 54 § 2 säädettyjen sisältövaatimusten täyttyminen terveellisyyden ja viihtyisyyden osalta.

Riittävät melulta suojatut piha-alueet saadaan muodostettua. Kaavamääräyksellä nro 23 määritellään sitovasti, että *mikäli vt 4:n melusuojausta ei ole toteutettu meluvallilla valtatie varteen, kun tontin asuinrakennus rakennetaan, tulee melusuojaus tehdä tontilla siten, että on osoitettavissa pihalla oleskelualue, jossa keskiäänentaso ei ylitä päivällä 55 dBA*. Määräys jatkuu rakennusten sijoittelun, välejä täydentävien meluseinien, rakenteiden, pihojen sijoittelun keinojen kuvauksella, jolla melusuojaus voidaan saada toteuttaa. Kaavassa annetaan yleisesti laadullisia määräyksiä, joiden tekninen toteutus ratkaistaan rakentamisen yhteydessä, esimerkkinä tärinä ja hulevesien käsittely. Se, että valittu melusuojausratkaisu on erilainen kuin selvityksissä on vaihtoehtoina esitetyt, ei tee kaavasta lainvastaista. Kaupungin ympäristövalvonnan viranomainen ei ole lausunut, että kaavassa olisi liikennemelulta suojauksen suhteen huomautettavaa.

ELY-keskuksen valvontaviranomainen ei ole jättänyt valitusta asiassa.

Muutosvaatimus

Kaupunki viittaa valituslupahakemuksen ja valituksen perusteluina myös asian aikaisemmissa vaiheissa lausumaansa ja pyytää kohteliaimmin, että korkein hallinto-oikeus varaa tilaisuuden lausua valituksen johdosta annettuihin lausuntoihin sekä vastineisiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös kaavan kumoamisesta tulee ensisijaisesti hylätä.

Johtopäätökset

Kaupunki viittaa valituslupahakemuksen ja valituksen perusteluina myös asian aikaisemmissa vaiheissa lausumaansa ja pyytää kohteliaimmin, että korkein hallinto-oikeus varaa tilaisuuden lausua valituksesta annettuihin lausuntoihin sekä vastineisiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös kaavan kumoamisesta tulee ensisijaisesti hylätä.

Päätösehdotuksessa esitetään, että kaupunginjohtaja tai hänen määräämänsä valtuutetaan laatimaan ja allekirjoittamaan valituslupahakemus ja valitus, jotta valitukselle annettu määräaika saadaan hyödynnettyä ja jotta varmistetaan, että valituksessa tuodaan esiin kaikki asian ratkaisemiseksi olennaisesti vaikuttavat seikat.

ELY-keskuksen valitusoikeus on kyseenalainen vastuualueiden tehtävien ja ELY-keskusten roolien mennessä sekaisin ympäristöhäiriötä aiheuttavana toiminnanharjoittajana ja ympäristönsuojelulain mukaisena valvontaviranomaisena.

HAO:n ratkaisussa on jäänyt täysin epäselväksi ELY-keskusten vastuualueet ja toimivalta. Uudenmaan ELY-keskuksen valitusoikeus vastuualueeseensa kuuluvissa tehtävissä toiminnanharjoittajana ja liikennemelun aiheuttajana sekä Hämeen ELY-keskuksen rooli valvontaviranomaisena vastuualueeseensa kuuluvissa tehtävissä.

Asemakaavan yhteydessä on tehty riittävät selvitykset ja niistä johdetut kaavamääräykset riittävien melulta suojattujen piha-alueiden muodostumisen varmistamiseksi. Asemakaava täyttää MRL 54 § 2

Kaupunginhallitus

Päätöspäivämäärä 15.04.2024 § 148

mukaiset sisältövaatimukset terveellisuuden ja viihtyisyyden osalta.

Lausunnon antaja

Lahden kaupungin hallintosäännön (2022/17) 31 §:n mukaan kaupunginhallitus ratkaisee asiat, jotka koskevat valituslupahakemuksen ja valituksen antamista valtuuston päätöstä koskevasta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisusta.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

-