

Turun hallinto-oikeuden päätös

Antopäivä	Päätösnumero
21.4.2015	15/0098/1

Diaarinumero
00686/14/4102
00694/14/4102
00709/14/4102
00711/14/4102
00712/14/4102
00713/14/4102
00714/14/4102
00719/14/4102
01007/14/4102
FINLEX

Asia Valitus yleiskaavasta

Valittaja

Kiinteistö Oy Horninkatu 9, Kiinteistö Oy Salon Turuntie 10,
As Oy Moision Rantapuisto A, As Oy Moision Rantapuisto B ja
As Oy Moision Rantapuisto C, Salo
Asiamies: Veijo Sammalmaa

Markku Axelsson, Salo

Kiinteistö Oy Pulpetti, Kiinteistö Oy Salon Pankkitalo, Kiinteistö Oy Salon
Sillankulma, Finnfoam Oy ja Kiinteistö Oy Salon Sofianpuisto, Salo
Asiamies: Jorma Nieminen

TS-Yhtymä, Vilhonkatu 11-13, Salo
Asiamies: Mikko Ketonen

Tapani Takio, Salo

Salon Yrittäjät ry, Salo

Salon Kuparikulma Oy, Vilhon Asema Oy, Forini Oy, Finria Oy ja Jukka Alan-
ko, Salo
Asiamies: Jukka Alanko

Kello ja Kulta Jokinen Oy, Salo

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)

Päätös josta valitetaan

Salon kaupunginvaltuuston päätös 7.4.2014

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Salon keskustan osayleiskaavan 2035.

Kiinteistö Oy Horninkatu 9 ym, Markku Axelsson, Kiinteistö Oy Pulpetti ym, TS-Yhtymä, Vilhonkatu 11-13, Tapani Takio, Salon Yrittäjät ry, Salon Kuparikulma Oy ym. sekä Kello ja Kulta Jokinen Oy ovat valittaneet kaupunginvaltuuston päätöksestä hallinto-oikeudelle.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 13.5.2014 tehnyt yleiskaavan hyväksymisestä Salon kaupungille maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:n mukaisen oikaisukehotuksen.

Salon kaupunginvaltuuston päätös 9.6.2014

Kaupunginvaltuusto on päättänyt pysyttää keskustan osayleiskaavaa koskevan päätöksensä muuttamattomana.

Edellä luetellut valitukset kohdistuvat maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:n 1 momentin mukaan kaupunginvaltuuston päätökseen 9.6.2014.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on valittanut kaupunginvaltuuston päätöksestä 9.6.2014.

Valitus

Kiinteistö Oy Horninkatu 9:n ym, Kiinteistö Oy Pulpetin ym, TS-Yhtymä, Vilhonkatu 11-13:n, Salon Yrittäjät ry:n sekä Salon Kuparikulma Oy:n ym. valitukset muiden kuin rakennetun ympäristön vaalimista koskevien valitusperusteiden osalta.

Kaupunginvaltuuston päätös on kumottava. Osayleiskaava tulee palauttaa uudelleen valmisteltavaksi. Salon Yrittäjät ry on vaatinut kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista muuten kuin Meriniityn alueen osalta.

Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus

Kaavavalmisteluun ei ole voinut osallistua vuorovaikutteisesti eikä yhdenvertaisesti. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa esitetyt lupaukset eivät ole toteutuneet.

Mielipiteisiin ja muistutuksiin ei ole annettu vastineita ollenkaan tai ne ovat olleet epäasiallisia ja virheellisiä. Kaavaluonnosvaiheen lähes 60 osallisen mielipiteisiin annettiin yhteinen vastine epäselvine tai puutteellisine perusteluineen. Mielipiteitä esittäneet tuotiin erikseen julkisuuteen palautteineen, mutta vastine mielipiteisiin oli yhteinen ja ylimalkainen. Kaavaehdotusvaiheessa muun ohella kerroslukua koskeneisiin muistutuksiin on annettu vastauksia, joissa samanlainen perustelu on voinut johtaa kerrosluvun pitämiseen ennallaan tai nostamiseen. Palautteiden käsittely vastineineen ei ole ollut yleiskaavalta vaadittavaa tasoa. Koska kaikkia kaavan vaikutuksia ei ole kuvattu, osallisilla ei ole myöskään ollut mahdollisuuksia niiden arviointiin.

Eräiden kiinteistöjen omistajien asemaa vielä huononnettiin mielipiteen esittämisen jälkeen ilman perusteluja. Näin meneteltiin muun ohella Hornin alueella, jolla aikaisemmin asumiselle osoitettu alue muutettiin teollisuuskäyttöön.

Myös kerroslukuja pienennettiin mielipiteen esittäneiden kiinteistönomistajien osalta. Keskeisistä kaavan sisältöön vaikuttavista kysymyksistä päätti vain kuntaorganisaation pieni ohjausryhmä.

Osayleiskaavassa ei esitetä, mitä asemakaavoja sen perusteella on tarkoitus muuttaa ja missä järjestyksessä. Kaavan toteutukseen liittyviä maapoliittisia suuntaviivoja ja toimenpiteitä ei ole ollenkaan selvitetty. Kaavan toteutuksen ajoitusta ja seurantaa ei ole kaavaselostuksessa kuvattu ollenkaan. Myöskään kuvausta tilanteesta, jossa osayleiskaavaa ei ollenkaan laadittaisi, ei ole tehty.

Kaavoituksen henkilökisteri oli esillä julkisuudessa henkilötietolain vastaisesti. Hyvä hallintotapa, hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja objektiviteetti-periaate eivät ole kaavoituksessa toteutuneet. Hallintolain 46 §:n vaatimukset eivät ole täyttyneet päätösten perusteluissa.

Kaava-asiakirjoista ei myöskään selviä kaavan laatijan pätevyys maankäyttö- ja rakennusasetuksen 3 §:n mukaisesti.

Selvitysten riittämättömyys

Osayleiskaava ei perustu riittäviin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin ja ajan tasalla oleviin selvityksiin. ELY-keskuskin on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota selvitysten puutteellisuuteen. Osayleiskaavan luonne ja rakenne on niin lähellä asemakaavaa, että selvitysten taso pitää olla normaalia yleiskaavaa tarkempi. Yksityiskohtaisten kaavamerkintöjen tueksi ei ole laadittu riittäviä selvityksiä erityisesti kortteleiden rakentamistavasta, perustusolosuhteista, kaupunkikuvasta tai autopaikoitustarpeista. Osayleiskaavaa valmisteltaessa ei ole myöskään selvitetty rakennus- ja kaavataloutta sekä kaupalliseen toimintaan liittyviä seikkoja, jotta keskustan uudistumiselle olisi pystytty luomaan todellisia mahdollisuuksia.

Keskustan osayleiskaavaan aivan keskeisesti kuuluvassa kaupallisessa selvityksessä on olennaisia puutteita. Salon elinkeinoelämän suurten muutostenkin vuoksi vuonna 2011 valmistunut kaupallinen selvitys olisi pitänyt päivittää ja tarkentaa ydinkeskustan palvelujen osalta maankäyttöön ja rakentamistapaan kytkeytyen. Varsinais-Suomen kaupan palveluverkkoselvitys ei ole riittävän yksityiskohtainen kaavamääräysten perusteluksi.

Myös liikenteen osalta selvitykset ovat puutteellisia. Autopaikkojen määrä tulee perustua tarkempiin liikennettä ja autopaikoitustarpeita koskeviin selvityksiin ja tulevaisuuden analyysiin.

Kaavamääräysten lainvastaisuus

Osayleiskaavassa on käytetty asemakaavojen merkintöjä ja määräyksiä yleiskaavalle kuulumattomin vaikutuksin. Asemakaavoitukselle ei jää tarvittavaa valmisteluvaraa. Tiukat kaavamääräykset estävät ydinkeskustan uudistumista ja hajauttavat kaupallisia toimintoja.

Osayleiskaavan mukaisia rakennusoikeuksia ei pystytä hyödyntämään kerroslukuja, autopaikkoja sekä liiketiloja koskevista tiukoista kaavamääräyksistä johtuen. Muun muassa rakentamiskorkeutta on säädelty tiukoilla kerroslukumääräyksillä, vaikka kerrosluku ei sellaisenaan edes kerro rakentamisen todellista korkeutta. Myös Salon ongelmalliset ja kalliit perustamisolot on kaavamääräyksissä jätetty vaille huomiota. Täydennysrakentaminen ei näin ollen käynnisty eikä olevia rakenteita voida käyttää hyödyksi.

Kaavamääräyksissä on epätarkkuutta tonttien rakentamistehokkuuden osalta, koska tontteja ei yleiskaavassa esitetä. Koska tonttien kokotietojakaan ei ole, on määräys liikkeille ja toimistoille vaaditusta vähintään 50 %:n osuudesta katutason pohjakerroksen alasta täysin epämääräinen. Myös maanalaisten auto-paikoitustilojen yhdistäminen tonttien välillä on pakollista kaavamääräyksen mukaan, vaikka tontteja ei tiedetä eikä niiden tulevia omistajiakaan.

Kaavamääräys vanhan rakennuslain kerrosalan ja -luvan huomioimisesta on epäselvä ja ristiriidassa kerroslukumääräysten kanssa. Osayleiskaava on myös laadittu vastoin ympäristöministeriön yleiskaavoitukselle annettuja ohjeita.

Kaavamerkintöjen ja -määräysten vaikutuksia alueen toteuttamiselle ei ole kuvattu. Esimerkiksi käyttämätön kerrosala tai lisärakennusoikeus ei sellaisenaan osoita mahdollisuuksia täydennysrakentamiselle, vaan tilanteet olisi pitänyt selvittää tarkemmin. Osayleiskaavan esitystavasta syntyy näin kohtuutonta haittaa ydinkeskustan kehitykselle.

Yleiskaavan sisällöllinen lainvastaisuus

Osayleiskaava ei mahdollista ydinkeskustan tarvittavaa uudistumista valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, Salon seudun maakuntakaavan eikä Salon yleiskaava 2020:n mukaisesti heikentäen näin kaupungin aluekeskusasmaa. Alueidenkäytön suunnittelun keskeisiin tavoitteisiin kuuluu elinkeinoelämän toiminnan sekä riittävän asuntotuotannon edellytysten edistäminen. Osayleiskaava ei myöskään hyödynnä vaihemaakuntakaavan mukaista Salo-Lohja-rata-linjan nopeaa ratayhteyttä kaupunkirakenteessa. Myös Varsinais-Suomen liiton lausunnon mukaan kaavan valmistelun tulee selkeämmin olla tiivistä asemakaupunkia tavoittelevaa ja visioivaa suunnittelua, jolla osaltaan voidaan edistää maakuntakaavan mukaista oikoratahanketta.

Yleiskaavan sisältövaatimuksiin kuuluvien asumisen tarpeiden, palvelujen saatavuuden, yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja taloudellisuuden sekä elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioon ottaminen ei toteudu. Ydinkeskustan palvelujen kysynnän ja keskustan elinvoimaisuuden säilyminen edellyttäisi asuntojen lisäämistä. Uusia asumismahdollisuuksia on päinvastoin rajoitettu kaavamääräyksellä C-1-alueella. Liiketoimiltoille asetetaan kohtuuttomia sijoittamis- ja määrävaatimuksia.

Kaavan lisärakentamista perustellaan suurella kokonaiskerrosalamäärällä. Asemakaavaa sitovia kerroslukuja ja rakentamistehokkuuksia on kuitenkin määriteltä osin sattumanvaraisesti ilman yhteisesti hyväksytyjä ja tiedossa olevia selvityksiä. Kiinteistönomistajia ei ole kohdeltu yhdenvertaisesti kaavasunnittelussa. Voimassa olevien asemakaavojen sallima rakentaminen on osin korkeampaa kuin osayleiskaavan sallima rakentaminen. Rakentamisen korkeutta yritetään kaavassa säädellä yksittäisillä kerrosluvuilla ja niin, että ullakot sisältyvät kerroslukuihin. Vierekkäin voi silti sijoittua erikorkuisia rakennuksia kerrosten korkeudesta ja kattomuodosta riippuen. Valitulla tiukalla säätelyllä on hyvin vähän tai ei ollenkaan yhteyttä kauniiseen kaupunkikuvaan. Kaavamääräyksen vuoksi myös varastotilat joudutaan sijoittamaan kalliisti ja teknisesti vaikeasti toteutettaviin, maanalaisiin tiloihin.

Kaavan kerroslukumääräykset estävät todellisuudessa rakennusoikeuksien käytön. Ydinkeskustan asuin- ja liikerakennuksille yleisesti ehdotettu IV-kerroksinen rakentamistapa ja Salon maaperässä kalliisti toteutettavat maanalaiset

autopaikoitustilat ovat taloudellisesti kannattamattomia. Meriniityn alueelle esitetty III-kerroksisuus rajoittaa alueen uudistumista ja toimintamahdollisuuksia. Radan tuntumaan on kuitenkin osoitettu korkeampaa maamerkkirakentamista ilman uskottavia ja tasapuolisia perusteluita. Vaatimukset Salonjoen rannalle viiteen kerroksen rakentamiseen on hylätty vaikka suurimmassa osassa joen rannan tontteja kerrosluvut ovat V-VI. Uuden teollisuuden sijoittaminen Hornin alueelle tulee tuottamaan ongelmia viereiselle asumiselle suojelurakennuksineen. Kaavaratkaisu vaikeuttaa myös tarvittavaa aluerakenteellista muutosta ja samalla menetetään kaupungin keskustan tarvitsemia uusia asuntoja Salonjoen varrella.

Ydinkeskustan alueella tarvitaan katutaso näyteikkunoita, puistoja ja jokivarren näkymiä sekä vilkasta toria ja vetovoimaisia katualueita autopaikkoineen. Rakennusten katutasoa ylempien kerrosten tulee kuitenkin olla monipuolisia käytöltään. Toisen kerroksen liiketiloilla ei ole markkinoilla kysyntää. Myös **Kello ja Kultta Jokinen Oy** on esittänyt tämän valitusperusteen. Yhtiö on vaatinut, että osayleiskaavaa on muutettava niin, että liiketiloja on rakennettava vain katutasolle.

Kaavan autopaikkoja koskevat määräykset vaihtelevat maanalaisten tilojen ja maanpäällisten alueiden kesken vailla perusteluita. Maanalaisissa tiloissa on pysäköintijärjestelyjen vielä oltava yhdistettävissä tonttien välillä. Autopaikkainormien perusteluna on todettu, että ne ovat linjassa muiden kaupunkien kanssa, mutta väitteen todenperäisyyttä ei ole selvitetty. Muissa keskustojen osayleiskaavoissa autopaikkoja ei usein edes sisällytetä kaavamääräyksiin. Riittävä huomiota vaille on jäänyt kadunvarsien autopaikoituksen säilyminen katualueita parannettaessa. Kadunvarsipaikoitus on välttämätön erikoispalvelujen asiakkaille.

Edellä olevin perustein osayleiskaavan sisältämien monien epäjohtomuuksien ja epäselvyyksien aiheuttama haitta on maanomistajille kohtuuttoman suuri.

Kiinteistö Oy Pulpetti ym. on lisäksi todennut, että luontokohteissa vaaditut rakentamisrajoitukset, esim. luo 17 Vähäjoen varrella, eivät selviä viittauksin vuoden 2005 luontoselvitykseen, jossa kohteet eivät edes esiinny samoin merkinnöin kuin kaavakartalla. Luontokohteen vieressä olisi pitänyt laajentaa uutta pientaloaluetta Leinonkatua hyödyntäen.

Markku Axelssonin valitus

Kaupunginvaltuuston päätös on kumottava.

Osayleiskaava tuo taloudellisen hyödyn Suur-Seudun Osuuskaupalle. Kaava-alueella sijaitsee Suur-Seudun Osuuskaupan omistama ns. myllykiinteistö osoitteessa Mariankatu 12. Tämän kiinteistön rakennusoikeus nousee uudella osayleiskaavalla 6 531 kerrosneliömetristä (k-m²) 23 949 k-m²:iin. Rakennusoikeuden lisääminen nostaa kiinteistön arvoa yli 7 miljoonalla eurolla.

Suur-Seudun Osuuskauppa ostajana ja Salon sosiaalidemokraattinen työväenyhdistys myyjänä ovat solmineet kiinteistökaupan 27.8.2012. Kauppaan kuuluu vuosina 1906-1910 rakennettu Työväentalo sekä vuonna 1962 rakennettu liikerakennus. Kiinteistössä toimii mm. työväenyhdistyksen toimisto, kerho-huone, juhlasali ja Salon Vilpas ry:n toimisto.

Vaikka omistus- ja hallintaoikeus siirtyivät 27.8.2012 Suur-Seudun Osuuskaupalle, työväenyhdistyksellä on rakennuksen vapaa käyttöoikeus sen purkuajan kohtaan eli jopa vuoteen 2030 asti. Lisäksi työväenyhdistyksellä on oikeus Salon Vilpas ry:n maksamaan vuokraan Suur-Seudun Osuuskaupan omistamassa kiinteistössä, jonka käytöstä työväenyhdistys ei maksa vastiketta tai korvausta. Suur-Seudun Osuuskauppa antaa siten taloudelliseksi tueksi ja puoluetueksi katsottavia etuuksia työväenyhdistykselle noin 18 000-24 000 euroa vuosittain.

Osayleiskaavan päätöksentekoon osallistuivat Salon sosiaalidemokraattisen työväenyhdistyksen jäsenet Jorma Elovaara, Leena Ahonen-Ojala, Saija Karnisto, Piia Keto-Oja, Saku Nikkanen, Katja Taimela, Simo Vesa ja Pirjo Virtanen. Hallintolain mukaan henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Osayleiskaavan käsittelyssä on olemassa ulkopuolisen havaittava syy puolueettomuuden vaarantumiseen. Lisäksi päätöksentekoon osallistunut kaupunginvaltuutettu ja kaupunginhallituksen jäsen Saija Karnisto työskentelee Salon sosiaalidemokraattisen työväenyhdistyksen toimistonhoitajana.

Tapani Takion valitus

Kaupunginvaltuuston päätös on kumottava ja osayleiskaava on palautettava uudelleen valmisteltavaksi. Ns. "Ratapolun tontit" on palautettava asumiskäyttöön siten, että niistä varataan rata-alueeksi vain mahdollisen radan tarvitsema osa.

"Ratapolun tonttien" omistajat ovat useasti pyytäneet kaupunkia tarkistamaan asemakaavaa ratalinjauksen osalta. Kaupunki on ilmoittanut, että asia odottaa ESA-radnan toteutussuunnittelua. Tällaista suunnitelmaa ei ole kuitenkaan odotettavissa seuraavan 30 vuoden aikana.

Tonttien oston yhteydessä käydyissä neuvotteluissa VR ja museovirasto olivat samaa mieltä kuin kaupunki siitä, että kaikkien etu on rakennusten kunnostaminen ja tonttien ajanmukainen kehittäminen. Kaupunki ei ole ottanut huomioon ELY-keskuksen ohjeita alueen kaavoittamisesta. Osayleiskaavassa jätetään alue odottamaan jotakin, mitä yhä suuremmalla todennäköisyydellä ei koskaan tule.

ELY-keskuksen valitus sekä Kiinteistö Oy Pulpetin ym, Salon Yrittäjät ry:n ja Salon Kuparikulma Oy:n ym. valitukset rakennetun ympäristön vaalimista koskevien valitusperusteiden osalta.

ELY-keskus on vaatinut, että kaupunginvaltuuston päätös on kumottava siltä osin, kun päätös koskee rakennussuojelumerkintöjen puuttumista seuraavien rakennusten osalta:

- Kastun talo, tunnus Salon yleiskaavassa sr 6, arvotus paikallinen,
- Nuorisotalo Kiffari, tunnus yleiskaavassa sr 7, arvotus maakunnallinen,
- Leinon tehdasalueen konttori ja ruokala, tunnus yleiskaavassa sr 41, arvotus maakunnallinen,
- SSO:n viljavaraston myllyrakennus, tunnus yleiskaavassa sr 50, arvotus maakunnallinen ja
- Helenankatu 6, asuinrakennus, tunnus yleiskaavassa sr 63, arvotus paikallinen.

Salon keskustan osayleiskaava kaupunginvaltuuston hyväksymässä muodossa ei vaali rakennettua kulttuuriympäristöä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Kaavaratkaisu ei kaikilta osin perustu jo selvitettyihin rakennetun ympäristön arvoihin.

Edellä mainitut kohteet on arvioitu yleiskaavan julkaisusarjaan kuuluvassa selvityksessä Salon rakennuskulttuuri (*T:mi Lauri Putkonen 2004*) sekä Salon seudun rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman selvityksessä (*Sarakumselvitys, Turun maakuntamuseo 2005*). Arvotuksen tuloksia on hyödynnetty määriteltäessä yleiskaavaan merkittävät suojelukohteita. Salon yleiskaavan 2020 selostukseen sisältyy rakennetun kulttuuriympäristön kohdeluettelo, jonka perusteina viitataan em. selvityksiin. Keskustan osayleiskaavatyössä ei ole riittävästi perusteltu, miten kohteiden arvo olisi yleiskaava- ja osayleiskaava-hankkeiden välillä heikentynyt niin, että suojelumerkinnät voitaisiin poistaa jälkimmäisestä kaavasta.

Päättyessään toistamiseen keskustan osayleiskaavan hyväksymisestä Salon kaupunginvaltuusto on täydentänyt perustelujaan yllämainittujen rakennussuojelukohteiden merkitsemättä jättämisestä. Perustelujen mukaan Kastun talo on tarkoitus korvata julkisivultaan samannäköisellä uudisrakennuksella. Kiffarin rakennusta on muutettu ja laajennettu niin, että alkuperäistä rakennusta on vain vähän jäljellä. Leinon tehdasalueen konttori- ja ruokalarakennuksen arvo on korttelin tehdas- ja voimalarakennuksiin verrattuna hyvin pieni. Viljavaraston myllyrakennus on saanut Salon rakennus- ja ympäristölautakunnan myöntämän purkuluvan syksyllä 2013. Kaupunginhallitus on päättänyt poistaa Helenankatu 6:n asuinrakennuksen suojelumerkinnän, perusteena rakennukseen tehdyt monet muutokset.

Viljavaraston myllyrakennukselle on marraskuussa 2013 myönnetty purkulupa, joka ei kuitenkaan ole lainvoimainen. ELY-keskus on 26.2.2014 ottanut omasta aloitteestaan vireille mylly- ja viljavarastorakennuksen sekä viljasiilojen suojelemisen rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisesti.

Kiinteistö Oy Pulpetti ym, Salon Yrittäjät ry ja Salon Kuparikulma Oy ym. ovat valituksissaan lisäksi todenneet, että maakunnallisesti ja paikallisesti merkittävät suojelukohteet on kaavakartalla esitetty yhtä arvokkaina kuin valtakunnallisesti merkittävät kohteet. Tämä heikentää arvokkaimpien suojelukohteiden asemaa ja muiden kohteiden järkevää säilymistä. Olisi myös voitu tukeutua Salon yleiskaavan 2020 tehtyyn selvitykseen rakennusten arvottamisesta, ja käsitellä mahdolliset yksittäiset suojeluasiat tulevien asemakaavojen yhteydessä. Suojeluesitysten perustelut eivät ole nojautuneet riittäviin ja yksityiskohtaisiin selvityksiin.

Kiinteistö Oy Pulpetti ym. valituksen mukaan suojeltavien rakennusten joukossa on erittäin huonokuntoiset Salonjoen rannalla olevat Hornin alueen vanhat teollisuusrakennukset (sr 32). Ainakin pohjoisemmasta, suuremmasta rakennuksesta pitäisi voida luopua. Kaavaratkaisu uusien teollisuustoimintojen sijoittamisesta Salonjoen varrelle suojeltavien rakennusten viereen ei tue kehitystä, jonka mukaan keskustan teollisuus tulee siirtymään Salonjoen itärannalta kauemmaksi.

Salon Kuparikulma Oy ym. ovat vaatineet yhtiön kiinteistön suojelumääräyksen poistamista ja kaavamerkintää, jolla säilytettäisiin Turuntien puoleinen julkisivu tai uudisrakentamisen yhteydessä edellytettäisiin samanlaisen uuden

julkisivun rakentaminen. Vanhan kaupungintalon rakennuksen osalta on tehty toisenlainen kaavaratkaisu ja kohdeltu siten kiinteistönomistajia eriarvoisesti.

Kaupunginhallitus on juuri ennen kaavan valmistumista tehnyt päätökset eräiden kohteiden suojelumerkintöjen poistamisesta. Perustelut ja suojelumääräykset ovat näissä tapauksissa epä johdonmukaisia. Suojelumääräykset, -linjaukset ja -päätökset tulisi käsitellä kokonaisuutena.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Kiinteistö Oy Horninkatu 9 ym, Kiinteistö Oy Pulpetti ym, TS-Yhtymä, Vilhonkatu 11-13, Tapani Takio, Salon Yrittäjät ry ja ELY-keskus ovat antaneet vastaselityksen. Markku Axelssonille, Salon Kuparikulma Oy:lle ym ja Kello ja Kulta Jokinen Oy:lle on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo kaupunginvaltuuston päätöksen ELY-keskuksen valituksessa lueteltujen rakennetun kulttuuriympäristön kohteiden osalta.

Hallinto-oikeus hylkää valitukset muilta osin.

Ratkaisun perustelut

Salon keskustan osayleiskaavan 2035 aluerajaus ja alueen nykyinen suunnittelutilanne

Kaavaselostuksen mukaan Salon keskustan osayleiskaavan 2035 alueeseen kuuluvat ydinkeskusta ja ne lähiympäristön alueet, joihin kohdistuu suurimmat muutospaineet tai joiden keskinäiset toimivat yhteydet tulisi ratkaista. Kaava-alueen pinta-ala on noin 630 ha. Salon keskustan osayleiskaava on laadittu oikeusvaikutteisena yleiskaavana ja se korvaa alueellaan Salon yleiskaavan 2020 ja Joensuun peltoaukean osayleiskaavan.

Kaava-alueella on voimassa 12.11.2008 vahvistettu Salon seudun maakunta-kaava. Maakuntakaavassa suunnittelualue on osoitettu pääosin keskustatoimintojen alueeksi (C) ja työpaikka-alueeksi (TP). Keskustan ympäristössä on myös taajama-alueita (A), teollisuustoimintojen alueita (T) ja virkistysalueita (V).

Ympäristöministeriö on 4.12.2012 vahvistanut Salo-Lohja-ratalinjan vaihemaakuntakaavan. Vaihemaakuntakaavan tavoitteena on varmistaa nopean Turku-Helsinki-Pietari-ratayhteyden kehittämismahdollisuudet sekä osoittaa ratalinjan sijainti, jotta yleis- ja asemakaavoituksessa ko. ratalinjaus voidaan ottaa huomioon ja siihen varautua.

Salon keskusta-alueella on voimassa oikeusvaikutteinen Salon yleiskaava 2020, joka tuli lainvoimaiseksi 13.5.2009. Salon yleiskaava 2020 käsittää Salon kaupungin alueen ennen vuoden 2009 kuntaliitosta. Osayleiskaavassa keskusta-alueet on osoitettu C-merkinnällä. Näille alueille voi sijoittua keskustatyyppistä asumista, työpaikkoja ja palveluja. Asuntoalueet on osoitettu A, A-2,

AK, AK-2, AP, AO -merkinnöillä. Lisäksi kaavassa on osoitettu alueita mm. palveluille ja hallinnolle (P, PL), julkisille palveluille ja hallinnolle (PY), työpaikka-alueille (TP), teollisuudelle ja varastoille (T, TY) ja virkistykselle (VL, VU, VH). Yleiskaavassa on myös osoitettu valtakunnallisesti (sr1), maakunnallisesti (sr2) ja paikallisesti (sr) arvokkaat kulttuuriympäristökohteet. Näihin kohteisiin kuuluvat muun ohella Kastun talo (sr 6), Nuorisotalo Kiffari (sr 7), Leinin tehdasalueen konttori ja ruokala (sr 41), SSO:n viljavaraston myllyrakennus (sr 50) ja Helenankatu 6 (sr 63).

Kaava-alueen länsireunassa, Prisman alueella, on voimassa oikeusvaikutteinen Joensuun peltoaukean osayleiskaava, joka tuli lainvoimaiseksi 16.11.2005.

Koko osayleiskaava-alue, alueen pohjoisosaan sijoittuvaa pientä aluetta lukuun ottamatta, on asemakaavoitettua.

Salon keskustan osayleiskaavan 2035 keskeiset tavoitteet

Salon keskustan osayleiskaavalla halutaan kaavaselostuksen mukaan luoda mahdollisimman hyvät edellytykset vuonna 2009 syntyneen uuden Salon kaupungin keskustan rakentamiselle ja koko tulevalle kehitykselle. Keskustan osayleiskaavalla ohjataan keskustan maankäyttöä niin, että rautatieaseman lähiympäristössä voidaan lisätä sekä työpaikkarakentamista että asumista tukevien Turku-Helsinki-rataan ja sen uuteen linjaukseen Espoon suuntaan (nk. ESA-rata).

Osayleiskaavan lähtökohtana on vanhan Salon ja Halikon keskustojen olemassa oleva rakenne. Keskeinen tavoite on kaupan ja muun yritystoiminnan edellytyksistä huolehtiminen. Liiketoiminnan tilavarauksien tulee olla riittäviä, ja niiden tulee sijaita saavutettavuuden kannalta hyvillä paikoilla. Osayleiskaavassa lähdetään siitä, että keskustan kauppakatuja varrella rakennusten ensimmäisessä kerroksessa tulee olla mahdollisuus myös kaupan toimintaan.

Keskustan liikenneverkkoa kehitetään niin, että keskusta on eri kulkuneuvoilla helposti saavutettavissa, kulkuneuvojen vaihtaminen on joutuisaa ja yksinkertaista. Ydinalueella parannetaan edelleen jalankulun ja pyöräilyn edellytyksiä sekä autojen pysäköintimahdollisuuksia.

Ydinkeskustan kerrosluku voi vaihdella 3-6 kerroksen välillä johtuen sekä Salolle tyypillisestä pienimittakaavaisesta kaupunkikuvasta että pienistä tonteista ja kapeista kortteleista. Tätä selvästi korkeampi rakentaminen mahdollistetaan rautatieaseman ympäristössä sekä maantie 110:n ja Hämeentien risteyksessä. Osayleiskaavassa rajataan rakentamisen enimmäiskerrosluku ydinkeskustassa selkänäjäksi hankekohtaiselle asemakaavoitukselle.

Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla.

Kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (*muistutus*).

Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Kaavan laatijalla tulee olla suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus.

Toteutunut vuorovaikutus

Keskustan osayleiskaavan vireille tulosta kuulutettiin 18.5.2011. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) on ollut julkisesti nähtävillä 18.5.2011 lähtien ja se on pidetty nähtävillä koko kaavaprosessin ajan. Aloitus- ja perusselvitysvaiheessa pidettiin viherkaupunkiseminaari, keskustaseminaari, maankäyttö- ja elinkeinorakenneseminaari, liikenneseminaari sekä päättäjille suunnattu tavoiteseminaari ja kaikille osallisille avoin tavoiteseminaari. Lisäksi Salon kaupungin internetsivuilla on ollut 7.-30.10.2011 välisen ajan kaikille avoin karttapalautekysely.

Kaavan täsmennetyt tavoitteet ja Salon keskustan kehityskuvamalli on ollut julkisesti nähtävillä 2.-20.4.2012. Kehityskuva esiteltiin 4.4.2012 kaikille avoimessa yleisötilaisuudessa. Lisäksi kuntalaisille on syksyyn 2012 mennessä järjestetty kuusi avointa keskustafoorumitilaisuutta. Salon kaupunki on laatinut samanaikaisesti osayleiskaavatyön kanssa yleiskaavallista ohjelmaa.

Hyväksytyt tavoitteet, kehityskuvamalli, seminaarien palautekooste sekä karttapalautteen tulosten yhteenveto on esitetty kaavaselostuksen oheismateriaalina olevissa raporteissa.

Suunnittelun lähtötietojen, hyväksytyjen tavoitteiden, osallisilta ja viranomaisilta saadun palautteen sekä muun aloitus- ja valmisteluvaiheessa kootun aineiston perusteella laadittiin osayleiskaavaluonnos, joka on ollut nähtävillä 12.11.-21.12.2012. Luonnosvaiheessa jätettiin 22 kirjallista lausuntoa ja yhteensä 36 mielipidettä, joista osa jätettiin karttapalautejärjestelmän kautta. Osayleiskaavaluonnosta esiteltiin avoimessa yleisötilaisuudessa 13.12.2012. Palautteeseen laadittiin vastinekooste, joka sisälsi tiivistelmän kaavaluonnoksesta saadusta palautteesta ja niihin kootun yhteisen vastineen.

Luonnosvaiheessa saadun palautteen perusteella suunnitelma täydennettiin kaavaehdotukseksi, joka on ollut nähtävillä 26.8.-26.9.2013. Ehdotusta myös esiteltiin yleisötilaisuudessa 12.9.2013. Ehdotuksesta annettiin 18 kirjallista lausuntoa ja osalliset tekivät 12 muistutusta. Lausuntoihin ja muistutuksiin laadittiin yhteinen palauteraportti.

Oikeudellinen arviointi

Kaavoitusmenettely yleiskaavaa laadittaessa sekä kaavan valmisteluun liittyvät osallisten vaikutusmahdollisuudet on järjestetty maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen säännösten perusteella. Hallintolain säännökset, jotka muun ohella koskevat päätösten perustelemista, tulevat näiden säännösten lisäksi viiranomaistoiminnassa sovellettaviksi.

Salon kaupunki on antanut vastineen osallisten kaavaluonnoksesta tekemiin mielipiteisiin. Maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen säännökset edellyttävät kunnan perustellun kannanoton antamista ainoastaan kaavaehdotuksista tehtyihin muistutuksiin. Salon kaupunki onkin antanut tällaisen kannanoton palauteraportissa 17.4.2014. Sen sijaan vuorovaikutuksen järjestämistä koskevat säännökset eivät ole esteenä sille, että kaavaluonnoksesta esitettyihin mielipiteisiin, jotka myös osittain ovat olleen keskenään samansisältöisiä, on laadittu yhteinen palauteraportti.

Kaupunki päättää itsehallintonsa nojalla kaavan sisällöstä kuultuaan asiassa ensin osallisia. Kaavan laatimiseen liittyy usein erilaisten näkemysten ja kaavoituksellisten vaihtoehtojen yhteensovittamista. Valituksissa on esitetty, että eräiden kiinteistöjen omistajien asemaa on huononnettu mielipiteen esittämisen jälkeen. Kaavoitusmenettelyn luonteeseen kuuluu kaavan sisällön muuttaminen kaavavalmistelun aikana ja myös kaavaluonnosta voidaan muuttaa muun muassa annettujen lausuntojen, esitettyjen mielipiteiden ja uusien selvitysten perusteella. Luonnoksen sisältöä voidaan näin ollen muuttaa myös esimerkiksi sillä tavoin, että jonkin alueen kerroslukuja alennetaan, vaikka jossakin mielipiteessä niitä olisikin vaadittu korotettavaksi.

Valituksissa on väitetty, että mielipiteitä tai muistutuksia esittäneiden henkilötietoja on käsitelty henkilötietolain vastaisesti. Muistuttajien nimien mainitseminen kaavan valmisteluasiakirjoissa ei muodosta henkilötietolaissa tarkoitettua henkilökisteriä. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kaavapäätöksen laillisuuden arvioinnin yhteydessä muutoinkaan kuulu tutkia väitettyä henkilötietolain vastaista menettelyä.

Kun otetaan huomioon mitä edellä on todettu kaavan laatimisen yhteydessä toteutuneista vuorovaikutusmahdollisuuksista, kaavavalmistelulta edellytetty vuorovaikutus on toteutunut maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen mukaisesti.

Valituksissa on myös esitetty, että kaava-asiakirjoista ei selviä osayleiskaavan laatijan pätevyys maankäyttö- ja rakennusasetuksen edellyttämällä tavalla. Valittajat ovat lisäksi todenneet, että kaavakartan on allekirjoittanut henkilö, jolla ei ole asetuksen edellyttämää pätevyyttä osayleiskaavan laatimiseen.

Osayleiskaavan oikeusvaikutukset määräytyvät kaavakartan merkintöjen ja kaavamääräysten perusteella. Kartan on allekirjoittanut Salon kaupunginarkkitehti ja kaavan laatijaksi nimetty arkkitehti. Näiden henkilöiden kelpoisuutta kaavan laatimiseen ei ole edes väitetty puutteelliseksi. Kaavan laatijan pätevyyttä koskeva säännös ei edellytä, että kaikki kaava-asiakirjojen laatimiseen osallistuneet tai niitä allekirjoittaneet henkilöt ovat täyttäneet edellä todetut pätevyysvaatimukset.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan yleiskaavan selostuksessa on esitettävä kaavan ajoitus ja seuranta. Salon keskustan osayleiskaavan tavoitevuoro-

tena on vuosi 2035. Tämä tavoitevuosi osoittaa riittävässä määrin osayleiskaavan yleisen toteuttamisaikataulun, jonka kuluessa kaavaa toteutetaan asemakaavoja muuttamalla. Maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen säännökset eivät edellytä, että yleiskaavassa olisi yksilöidysti selvitettävä asemakaavojen muuttamisen järjestys tai aikataulu. Myöskään maapoliittisten toimenpiteiden esittämistä ei edellytetä. Salon kaupunki on katsonut, että aikaisemman yleiskaavan ohjausvaikutus ei ole ollut riittävä, joten osayleiskaavan laatiminen keskusta-alueelle on ollut tarpeen. Koska maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja pitää se ajan tasalla, kaavoituksellista vaihtoehtoa, jossa yleiskaavaa ei lainkaan laadittaisi, ei ole ollut tarpeen esittää.

Kaavoitusmenettely Salon keskustan osayleiskaavaa laadittaessa on ollut maankäyttö- ja rakennuslain, -asetuksen sekä hallintolain säännösten mukaista.

Esteellisyys

Säännökset

Kuntalain mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolaissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Muun luottamushenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27 - 30 §:ssä säädetään.

Hallintolain mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa.

Virkamies on muun ohella esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen tai jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Esteellisyyden arviointi

Salon sosiaalidemokraattinen työväenyhdistys on 27.8.2012 myynyt Suur-Seudun Osuuskaupalle kiinteistön, jolla olevassa rakennuksessa sijaitsee yhdistyksen toimi- ja kokoontumistiloja. Salon keskustan osayleiskaavan hyväksymisestä kaupunginvaltuustossa päättäneet valtuutetut Jorma Elovaara, Leena Ahonen-Ojala, Saija Karnisto, Pii Keto-Oja, Saku Nikkanen, Katja Taimela, Simo Vesa ja Pirjo Virtanen ovat olleet Salon sosiaalidemokraattisen työväenyhdistyksen jäseniä. Markku Axelsson on valituksessaan esittänyt heidän esteellisyytensä kaava-asiassa perustuvan siihen, että Suur-Seudun Osuuskauppa on saanut kaavan avulla taloudellista etua kaupan kohteena olleen kiinteistön rakennusoikeuden lisäyksen perusteella. Myös työväenyhdistys on saanut taloudellista etua rakennuksen vapaan käyttöoikeuden ja kolmannelta osapuolelta saamansa vuokratulon muodossa.

Valtuutettujen Elovaaran, Ahonen-Ojalan, Karniston, Keto-Ojan, Nikkasen, Taimelan, Vesan ja Virtasen esteellisyyttä asiassa arvioidaan kuntalain valtuutetun esteellisyyttä koskevan säännöksen mukaan. Pelkästään se seikka, että he ovat olleet mainitun työväenyhdistyksen jäseniä ei osoita, että osayleiskaava olisi koskenut henkilökohtaisesti heitä taikka heidän hallintolaissa tarkoitettua

läheistään. He eivät siten ole olleet esteellisiä osallistumaan valtuutettuina kaava-asian käsittelyyn kaupunginvaltuustossa.

Saija Karnisto on myös kaupunginhallituksen jäsenenä osallistunut osayleiskaavan käsittelyyn. Asiakirjojen mukaan Karnisto on työskennellyt työväenyhdistyksen toimistonhoitajana, mutta hän ei ole toiminut yhdistyksen johtokunnassa tai muussa hallintoelimessä. Luottamuksen Karniston puolueettomuuteen osayleiskaavan käsittelyssä ei voida katsoa vaarantuneen pelkästään siitä syystä, että hän on mainitun yhdistyksen jäsen ja työskennellyt edellä mainitussa tehtävässä. Karnisto ei näin ollen ole ollut esteellinen osallistumaan kaava-asian käsittelyyn myöskään kaupunginhallituksessa.

Osayleiskaavan selvitykset

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä 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.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkitävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun ohella ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen, kaupunkikuvaan, maisemaan sekä kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Laaditut selvitykset

Salon kaupallinen selvitys (*FCG Finnish Consulting Group Oy, 2011*) on laadittu kaupan tavoitteellisen palveluverkon määrittelemiseksi osayleiskaavaa ja Salon yleiskaavallisen ohjelman laatimista varten. Kaupallisessa selvityksessä on esitetty Salon vähittäiskaupan nykytila, kehitysnäkymät, kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet, kaupallisten alueiden määrä, rakenne ja sijainti sekä kaupan palveluverkon kokonaisuus osana toimivaa ja kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta. Selvityksessä on huomioitu myös Salon kaupungin kaupan kehitykseen vaikuttavat vähittäiskaupan yleiset kehitystrendit ja koko Salon talousalueen vähittäiskaupan yleispiirteet.

Selvitys perustuu vähittäiskaupan ja yhdyskuntarakenteen yleisten kehittämistavoitteiden tunnistamisen lisäksi olemassa olevan kaupallisen palvelurakenteen kokonaistarkasteluihin sekä väestöennusteperusteisiin ostovoimatarkasteluihin. Työssä on muun muassa otettu huomioon ympäristöministeriön kaupan sijainnin ohjausta koskevat ohjeet ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Tavoitteellisen kaupan palveluverkon luonnoksen mukaan Salon ydinkeskusta kehittyy keskustahakuisen erikoiskaupan ensisijaisena sijaintipaikkana ja koko talousalueen kaupallisena pääkeskuksena. Ydinkeskustassa on monipuoliset kaupan palvelut, keskustatoiminnot, julkiset palvelut sekä kulttuuri- ja matkailupalvelut. Palvelut ovat hyvin saavutettavissa kaikilla kulkumuodoilla.

Liikennesuunnitelma (*Trafix Oy, 2014*) sisältää liikenne-ennusteet, liikenneturvallisuuden toimenpideohjelman, liikenneverkon ja pysäköinnin käsittävät osat alueet. Pysäköintiä koskevassa tutkimuksessa on selvitetty kadunvarsipysäköinnin järjestämistä, uusien pysäköintilaitosten sijoittamista ja ydinkeskustan pysäköinnin ohjausjärjestelmää. Lisäksi on selvitetty asukaspysäköinnin mitoitustarpeita. Kaavaselostuksen liitteenä on myös selvitys muiden kaupunkien autopaikkamitoituksesta.

Asemanseudun kehittämissuunnitelmassa (*Arkkitehdit Anttila & Rusanen Oy 2011*) on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja Salon asemanseudun ja radan varren korttelien kehittämiseksi. Tarkasteluissa on myös otettu huomioon asemanseudun laajempi ydinkeskustan kokonaisuus. Suunnitelmassa on selvitetty erilaisia alueen kehityksen painopisteitä muun ohella liikenneverkon sekä maiseman ja kaupunkikuvan kannalta.

Osayleiskaavan selvityksenä on käytetty lisäksi Salon yleiskaavaan 2020 liittyvää oikeusvaikutuksetonta Salon keskustan kaavarunkoa (2004). Kaavarunko sisältää muun ohella kaupunkikuvaa, kerroslukuja ja kortteleiden rakentamistehokkuutta koskevia selvityksiä.

Selvitysten riittävyyden arviointi

Keskustan osayleiskaavaa laadittaessa on selvityksenä käytetty Salon yleiskaavaan 2020 liittyvää Salon keskustan kaavarunkoa 2004, jossa on muun ohella tutkittu kaupunkikuvaan ja korttelien rakentamiseen liittyviä seikkoja. Suurin uudisrakentamisen lisäys on osayleiskaavassa osoitettu Salon asemanseudulle, jonka osalta laaditussa Asemanseudun kehittämissuunnitelmassa on myös selvitetty kaupunkikuvaan ja -rakenteeseen liittyviä vaihtoehtoja sekä niiden vaikutuksia.

Salon keskustan osayleiskaavassa on jäljempänä selostetulla tavalla kaavamerkinöin ja -määräyksin määritelty keskusta-alueen suurimmat sallitut kerrosluvut ja rakennustehokkuus. Nämä alueet on asemakaavoitettuja ja pääosin myös jo rakentuneita. Alueiden uudis- ja täydennysrakentaminen edellyttää voimassa olevien asemakaavojen muuttamista. Asemakaavamuutosten yhteydessä on tällöin tarkemmin selvittävää laadittavan kaavamutoksen vaikutukset, joiden selvittämiseen kunkin kaava-alueen olosuhteista riippuen saattavat kuulua yksityiskohtaiset kaupunkikuvaa, korttelien rakennustapaa tai perustamisolosuhteita koskevat selvitykset.

Salon kaupallinen selvitys on valmistunut vuonna 2011. Selvityksessä ei siten ole kaikilta osin ottaa huomioon Salon kaupungin elinkeinoelämässä tämän ajankohdan jälkeen tapahtuneita muutoksia. Muutokseen liittyvä työllisyyskehityksen heikentyminen on kuitenkin otettu huomioon. Elinkeinoelämässä osayleiskaavan laatimisen aikana tapahtuneilla muutoksilla on vaikutusta ennen kaikkea kaupungin kaupallisten palveluiden kysyntään, joka kaavoituksessa vaikuttaa erityisesti liikerakentamisen mitoitukseen. Kaavaselostuksen mukaan osayleiskaavassa ei ole liikerakentamisen osalta kuitenkaan pyrittykään kovin yksityiskohtaiseen mitoitustarkasteluun, vaan kaavassa on varauduttu liikerakentamisen saman suuruiseen kasvuun kuin keskusta-alueelle on rakennettu liiketiloja 2000-luvulla. Keskustan C- ja C-1-alueiden kaavamääräykset myös mahdollistavat sekä liike- että asuinrakentamisen. Edellä todettu huomioon ottaen laaditun kaupallisen selvityksen perusteella on voitu arvioida keskustan alueen kaupallisiin palveluihin liittyvien kaavaratkaisujen vaikutuksia.

Vuonna 2014 valmistuneessa liikenneselvityksessä on muun ohella selvitetty keskustan pysäköintijärjestelyjä. Lisäksi kaavaa laadittaessa on hankittu selvitys asukasmäärältään suunnilleen Salon kokoisten kaupunkien autopaikkojen mitoituksista. Näiden selvitysten perusteella on ollut mahdollista arvioida autopaikkojen sijoittamisperiaatteiden ja mitoituksen vaikutuksia.

Kun otetaan huomioon Salon keskustan osayleiskaavan tehtävä ja tarkoitus, sen oikeusvaikutukset sekä kaavassa osoitetut maankäyttöratkaisut, edellä mainitut osayleiskaavaa varten laaditut selvitykset, ottaen huomioon myös edellistä yleiskaavaa varten laaditut selvitykset, antavat riittävät tiedot, jotta kaavan toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset voidaan arvioida.

Yleiskaavan sisältöä koskevat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa.

Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus, mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla, mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön, kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset, sekä rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen.

Edellä tarkoitetut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä (*yleiskaavamääräykset*). Yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, yleiskaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*).

Yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyt yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin ohjeena asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Osayleiskaavan keskeinen sisältö valitusten tarkoittamilta osin

Osayleiskaavan pääperiaatteet ja mitoitus

Kaavaselostuksen mukaan Salon ydinkeskustaa kehitetään osayleiskaavalla jatkossa erikoistavarakaupan ja asumisen alueena. Keskustatoimintojen alueet (C ja C-1) sijoittuvat radan pohjoispuolelle Salonjoen molemmille puolille kattaen lähinnä erikoistavarakaupan ydinalueet. Suurin uudisrakentamisen lisäys on osayleiskaavassa osoitettu asemansseudulle. Lisäksi radan varrella Salorankadun entiset teollisuus- ja toimistokorttelit ovat kaavassa keskustatoimintojen laajenemisalueita. Kaavaselostuksen mukaan näillä varauksilla halutaan vahvistaa Salon kehittymistä raideliikenteen tärkeänä asemapaikkana, kun nopea ratayhteys toteutuu.

Kaava sisältää korttelikohtaisesti osoitetut, asemakaavoitusta ja rakentamisen volyyymiä ohjaavat suurimmat sallitut tehokkuus- ja kerrosluvut. Keskustan pientaloalueiden osalta noudatettavalle tehokkuudelle on lisäksi osoitettu joustava vaihteluväli. Lopullinen rakentamisen määrä ei kuitenkaan toteudu välttämättä osayleiskaavan suurimman sallitun tehokkuusluvun suuruisena, koska yksittäisten tonttien kohdalla käyttötarkoitus, tontin muoto, koko, oleskelu- ja viheralueiden vähimmäismäärät, pysäköintipaikkavaatimus sekä kerrosluku rajaavat usein rakentamisen kokonaismäärän sitä pienemmäksi.

Kaavaselostuksen mukaan osayleiskaava-alueelle ei käytännössä ole mahdollista asettaa täsmällisiä, numeerisia väestö- tai yritysmääriä koskevia mitoitusavoitteita. Ydinkeskustassa on saatettu asemakaavoituksessa ajan tasalle lähes kaikki sellaiset korttelit, joissa on löydettävissä kasvupotentiaalia. Vuoden 2035 väestötavoitteen mukaisesta kasvusta noin 2000 asukasta voisi sijoittua keskustan osayleiskaava-alueelle, mikä edellyttäisi noin 80 000 k-m²:n lisärakentamista. Asumisväljyyden ennakoitu kasvu sekä vaihtoehtoisten toteutumismahdollisuuksien tarjoaminen huomioon ottaen asumiseen varataan kaavassa uutta aluetta noin 150 000-200 000 k-m² vastaava määrä.

Liikerakentamisen ja erityisesti kaupan kehitystä on kaavaselostuksen mukaan hyvin vaikea ennakoida tulevina vuosina, joten kovin yksityiskohtaisia mitoitustarkasteluja ei kaavassa ole tehty. Salon keskustassa on 2000-luvulla rakennettu liiketilaa noin 100 000 k-m² ja osayleiskaava mahdollistaa samaa suuruusluokkaa olevan kasvun myös seuraavien 20 vuoden aikana.

Salon keskustan osayleiskaavan kaavamerkinnot ja -määräykset valituksissa tarkoitettuina osin

Osayleiskaavassa on korttelikohtaisesti osoitettu suurimmat sallitut tehokkuus- ja kerrosluvut keskustatoimintojen alueille (C, C-1) sekä asuinkerrostalojen (AK-1) alueille. Suurimmat kerrosluvut XI ja X on osoitettu asemansseudun C-alueelle ja työpaikka-alueelle (TP-2). Suurimmat rakennustehokkuudet (e) keskustassa ja asemansseudulla ovat 2,0-2,2.

C-alueita koskevan kaavamääräyksen mukaan uudisrakennuksissa katutasen kerrokseen tulee sijoittaa kadulle aukeavia liikkeitä tai toimistoja vähintään 50 % liikekadun varrella sijaitsevan rakennuksen pohjakerroksen kerrosalasta. C-1-alueita koskevan kaavamääräyksen mukaan liike- ja/tai toimistotilaa tulee rakentaa kahteen ensimmäiseen kerrokseen ja nämä tilat tulee olla yhdistettävissä tonttien välillä. Alueelle voidaan rakentaa asuntoja edellyttäen, että liiketilojen pysäköinti ja huoltotilat voidaan toteuttaa. Alueen autopaikoitus sijoittuu pääosin maanalaisiin tiloihin, jossa pysäköintijärjestelyt tulee olla yhdistettävissä tonttien välillä luiskin ja ajoyhteyksin.

Osayleiskaavassa on annettu seuraavia koko aluetta koskevia yleismääräyksiä: Kaavakartan määräykset ja merkinnät ovat korttelikokonaisuuksien pääsääntöisen käyttötarkoituksen mukaan. Kaikkia yksittäisiä toimintoja ei ole merkitty kokonaisuuden luettavuuden säilyttämiseksi esim. puistoalueet ja pysäköinnit. Asemakaavatasolla merkinnät täsmentyvät.

Vanhan rakennuslain (kaavat ennen 1.1.2000) aikaisilla alueilla kaavoja uudistettaessa, kerrosalan laskentaperiaatteissa ja kerrosluvun määrittelyissä huomioidaan vanhan rakennuslain mahdollistama rakentaminen.

Osayleiskaavassa osoitettua kerroslukua ja korttelitehokkuutta (e1- ja e2-alueet) tarkennetaan kortteli- ja rakennuspaikkakohtaisesti asemakaavoituksen yhteydessä. Osayleiskaavassa esitetyt kerrosluvut ja tehokkuudet ovat kaavamääräyksen mukaisesti enimmäislukuja, joita ei asemakaavoituksella saa ylittää. Asemakaavassa ja lopulta rakennusluvuissa määritellyt rakennusoikeudet ovat näitä enimmäismääriä pienempiä, mikäli esimerkiksi oleskelualueiden ja pysäköinnin vähimmäismäärät eivät muuten täyty.

Osayleiskaavassa on määrätty pysäköinnistä seuraavasti:

- Käytettävän rakennusoikeuden ylittäessä rakennustehokkuuden $e = 1,1$ on kaikki autopaikat kyseisen tehokkuuden ylittävän kerrosalan osalta lunastettava pysäköintilaitoksesta tai osoitettava kerrospysäköintinä tontilla.
- Pysäköintilaitoksiin sijoitettuna autopaikkojen lukumääräksi on kaavassa määrätty yksi autopaikka erikseen asumisen, palveluasumisen, liiketilojen sekä toimisto-, ravintola- ja kokoontumistilojen osalta määritellyä kutakin kerrosalan 60-180 k-m² kohti.
- Maantasopysäköinnissä autopaikkojen lukumääräksi on kaavassa määrätty yksi autopaikka erikseen asumisen, palveluasumisen, liiketilojen, toimisto-, ravintola- ja kokoontumistilojen sekä teollisuuslaitosten osalta määritellyä kutakin kerrosalan 50-150 k-m² kohti.

Rakennetun ympäristön suojelu

Osayleiskaavaan liittyvät rakennettua ympäristöä koskevat inventoinnit
Salon keskustan osayleiskaavaa 2035 valmisteltaessa ei ole uudestaan inventoitu kaava-alueen rakennettua ympäristöä. Kaavaa laadittaessa selvityksenä on tältä osin käytetty Salon yleiskaavaa 2020 varten laadittua raporttia Salon rakennettu kulttuuriympäristö (*T:mi Lauri Putkonen 2004*) sekä Salon seudun rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman selvitystä (*Sarakum-selvitys, Turun maakuntamuseo 2005*).

Voimassa olevassa Salon yleiskaavassa 2020 on ELY-keskuksen valituksessa tarkoitettut kohteet inventoitu ja arvotettu sekä merkitty suojelukohteiksi edellä mainittujen selvitysten perusteella seuraavasti:

Kastun talo (sr 6), arvotus paikallinen. "Helsingintie 3. Ryhmä vanhoja liikerrakennuksia, joista vanhin vuodelta 1912 on Otto Dahlin suunnittelema jugendtyylinen kivirakennus. Kulmarakennus on vuodelta 1927 (rkm. K. Rannisto)." Kastun talo on mainituista vanhempi.

Nuorisotalo Kiffari (sr 7), arvotus maakunnallinen. "Rummunlyöjänkatu 6. Nuorisotalo Kiffari on August Heleniuksen 1889 suunnittelema Salon kauppalan raatihuoneeksi. Rakennus toimi Kauppalantalona vuoteen 1938, jolloin sitä laajennettiin kirjaston käyttöön."

Leinon tehdasalueen konttori ja ruokala (sr 41), arvotus maakunnallinen. "Leinon tehdasalue. E. & J. Leinon konetehdas ja konekauppa on perustettu 1898. Leinon saha nousi 1910-luvulla ns. Anjalan tulliin, Anjalan- ja Leinonkatujen väliselle alueelle. Aluevaihdon myötä 1936 Leinon tehtaas siirtyivät Tehdaskadun varrelle. Uuden alueen rakentamissuunnitelman laati tehtailija Leino itse, ensimmäisessä vaiheessa rakennettiin tehtaas konttori ja työväen ruokala, kolmikerroksinen 100 metrin pituinen tehdasrakennus, saha ja voimalaitos. Suunnitelmat laati arkkitehti Toivo Paatela 1936. Rakennukset valmistuivat pikavauhtia rkm. T. Siikarlan johtaessa töitä, joita Edv. Leino itse valvoi. Puinen tehtaas konttori ja työväen ruokala on myös tältä ajalta. Uudemmat valimorakennukset ovat vuosilta 1968 ja 1984."

SSO:n viljavaraston myllyrakennus (sr 50), arvotus maakunnallinen. "Salon seudun osuuskaupan viljavarasto, Mariankatu 12. Varaston piirustukset on tehnyt Keskusliike Hankkijan suunnittelutoimistossa 1935, 1941 ja 1950. Jo viljavarastojen ensimmäinen, 1935 valmistunut osa oli aikanaan kauppalan suurimpia rakennuksia. Korkeat viljasiiilot rakennettiin liukumuottivaluna 1951. Viljavaraston rakennuksilla on näkyvä asema Salon keskustan maamerkinä." Myllyrakennus on tämän kokonaisuuden vanhin, matalampi osa.

Helenankatu 6, asuinrakennus (sr 63), arvotus paikallinen. "Helenankatu 6. Karl R. Lemströmin suunnittelema puinen asuinrakennus on vuodelta 1904, samalla tontilla myös elokuvateatteri."

Kaupungin edellä mainittujen suojelumerkintöjen poistamiselle esittämät perusteet

Kaupunginhallitus on ELY-keskuksen valituksesta antamassaan lausunnossa perustellut rakennusten suojelumerkintöjen poistamista seuraavasti:

Kastun talo, Helsingintie 3

Rakennus, joka on luokiteltu paikallisesti arvokkaaksi, on tarkoitus korvata vanhan mallin mukaan toteutetulla uudisrakennuksella. Kastun talon suojelumerkinnän poistaminen liittyy korttelialueen asemakaavan muutosprosessiin. Ratkaisu mahdollistaa Kastun talon Helsingintien puoleisen julkisivun ja siihen liittyvän kattolapteen uudisrakentamisen entisen kaltaisena.

Kiffari, Rummunlyöjänkatu 6

Nuorisotalo Kiffarissa on vuosikymmenien aikana tehty useita muutoksia ja laajennuksia. Väliseiniä on purettu, eikä alkuperäistä huonejakoa ole enää jäljellä. Rakennuksen sisätilassa yläpohjaa kannattavat teräspilarit. Ikkunajakoja, ikkuna-aukkojen kokoa sekä puitejakoja on muutettu. Alkuperäisestä rakennuksesta on jäljellä lähes ainoastaan osa räystäsrakenteista.

Leinon tehdasalueen konttori- ja ruokalarakennus, Leinonkatu 5

Rakennus on ollut käyttämättömänä n. 20 vuotta. Yksikerroksinen, pitkänomainen ruokalarakennus on rakennustaiteellisesti vaatimaton. Rakennuksen alkuperäinen käyttötarkoitus ruokala- ja asuinrakennuksena ei tehdasalueen käytön kannalta ole järkevää eikä turvallisuus- ja kemikaaliviraston lausunnon mukaan suositeltavaa. Ruokalarakennuksen toiminnallinen rooli ja rakennustaiteellinen merkitys on korttelin maakunnallisesti arvokkaisiin tehdas- ja voimalarakennuksiin verrattuna hyvin pieni.

SSO:n viljavarasto, Mariankatu 12.

Salon kaupunginhallitus päätti lausunnossaan 14.10.2013, että purkamislupa myönnetään myllyrakennukselle ja Salon rakennus- ja ympäristölautakunta myönsi purkuluvan 13.11.2013. Suojelumerkinnän poistaminen osayleiskaavasta myllyrakennuksen osalta noudattaa Salon kaupunginhallituksen päätöstä.

Asuinrakennus, Helenankatu 6

Suojelumerkinnän poistaminen osayleiskaavasta noudattaa Salon kaupunginhallituksen tekemää päätöstä 17.3.2014. Matti Jännärin perikunnan kaavamuitutuksen mukaan rakennuksessa on vuosikymmenien aikana tehty useita muutoksia, laajennuksia sekä ulko- ja sisäremontteja. Talon alkuperäisestä ulkoasusta on jäljellä lähes ainoastaan osa räystäsrakenteista sekä kivijalka, joka sekin on rakennettu kertaalleen uudelleen edellisen remontin yhteydessä.

Oikeudellinen arviointi

Salon yleiskaavan 2020 rakennussuojelumerkinnät ovat perustuneet rakennus- tai kulttuurihistoriallisin taikka maisemallisin perustein tehtyihin selvityksiin, joissa on selvitetty kunkin rakennuksen suojelun perusteena olevat arvot. Nyt kysymyksessä olevaa osayleiskaavaa varten ei ole tältä osin laadittu uusia selvityksiä. Tiettyjen kohteiden suojelumerkinnöistä luopuminen on perustunut pelkästään kaupungin ja kiinteistönomistajien näkemykseen rakennusten suojeluarvojen muuttumisesta. Myös museoviranomainen on kaavasta antamissaan lausunnoissa joidenkin kohteiden osalta todennut, että aikaisempaan kaavaan verrattuna suojeluperusteiden poistaminen ei ole antikvaarisesti kestävä.

Salon rakennus- ja ympäristölautakunta on 13.11.2013 myöntänyt luvan purkaa Suur-Seudun Osuuskaupan (SSO) viljavaraston myllyrakennuksen. Turun hallinto-oikeus on päätöksellään 7.7.2014 nro 14/0195/1 kumonnut mainitun päätöksen. SSO on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten päätös ei ole lainvoimainen.

Edellä todettu huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että osayleiskaavan asiakirjoista tai kaupunginhallituksen kohteiden suojeluarvoista antamasta lausunnosta ei ilmene niitä perusteita, joiden perusteella ELY-keskuksen valituksessa tarkoitettujen rakennetun kulttuuriympäristön suojelukohteiden arvot olisi muuttunut aikaisempaan kaavaan verrattuna. Osayleiskaava ei tältä osin täytä rakennetun ympäristön vaalimista edellyttävää yleiskaavan sisältövaatimusta ja on siten lainvastainen. Tämän vuoksi hallinto-oikeus kumoaa osayleiskaavan ELY-keskuksen valituksessa mainittujen rakennusten osalta.

Keskustan osayleiskaavan kartassa suojelukohteita ei ole erikseen luokiteltu valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti arvokkaiksi vaan ne kaikki on osoitettu sr-merkinnällä ja siihen liittyvällä numerolla. Kysymyksessä oleva seikka kuitenkin ilmenee kaavan liiteasiakirjoista eikä osayleiskaavaa muutoinkaan olisi pidettävä tällä perusteella lainvastaisena.

Asiassa ei ole myöskään ilmennyt, että Kiinteistö Oy Pulpetin ym. ja Salon Kuparikulman Oy ym. valituksissa tarkoitettujen rakennusten rakennussuojelun perusteena olevat arvot olisivat sillä tavoin muuttuneet, että niiden kaavan mukaista suojelumerkintää olisi syytä muuttaa. Kunkin kohteen suojeluarvot ovat yksilöllisiä eikä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ole loukattu pelkästään sillä perusteella, että jonkin toisen kohteen suojelun sisälön osalta on tehty muunlainen kaavaratkaisu.

Osayleiskaavan sisällön laillisuuden arviointi muilta osin

Salon kaupunginvaltuusto on kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan toimivaltansa nojalla hyväksynyt Salon keskustan osayleiskaavan 2035. Valtuuston toimivaltaa kaavan sisällöllisten ratkaisujen osalta kuitenkin rajoittavat erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt yleiskaavan sisältövaatimukset, maakuntakaavan ohjausvaikutus sekä valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu tehtyjen valitusten ja niissä esitettyjen valitusperusteiden pohjalta arvioida, täyttääkö valtuuston päätös nämä yleiskaavan sisällölle lainsäädännössä asetetut vaatimukset.

Valituksissa on esitetty, että osayleiskaavan mahdollistama rakentaminen, ottaen erityisesti huomioon osayleiskaavan yksityiskohtaisten merkintöjen ja -määräysten sisältö, on taloudellisesti kannattamatonta. Tältä osin on kuitenkin kysymys ensisijaisesti kaupunginvaltuuston päättämistä asemakaavoitusta ohjaavista kaavoituksellisista suunnitteluperiaatteista, joiden tarkoituksenmukaisuuden harkitseminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Tähän toimivaltaan ei myöskään kuulu sen arvioiminen, olisiko jokin muu kuin kaavassa valittu maankäytön vaihtoehto ollut mahdollinen tai parempi.

Valitusten mukaan osayleiskaava ei mahdollista ydinkeskustan tarvittavaa uudistumista valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, Salon seudun maakuntakaavan eikä Salon yleiskaava 2020:n mukaisesti. Osayleiskaava ei myöskään hyödynnä vaihemaakuntakaavan mukaista Salo-Lohja-oikoradan nopeaa rata-yhteyttä kaupunkirakenteessa.

Osayleiskaavassa on keskustan alueelle osoitettu laajat C- ja C-1-alueet, joille voi sijoittua sekä asuin- että liike- ja toimistorakentamista. Osayleiskaavassa on kaavaan liittyvän perustellun väestönkehitysarvion mukaisesti varattu asumiseen uutta kerrosalaa noin 150-200 000 k-m². Kaavaselostuksen mukaan Salon kaupungin liikerakentamisen ja kaupan kehitystä on vaikea ennakoida, joten osayleiskaavassa ei ole tältä osin tehty kovin yksityiskohtaisia mitoitustarkasteluja. Osayleiskaava mahdollistaa kuitenkin saman suuruisen eli noin 100 000 k-m²:n liiketilan rakentamisen kuin Salon keskusta-alueelle on rakennettu 2000-luvulla. Osayleiskaavan edellä todettu sisältö ja mitoitus huomioon ottaen kaava täyttää asumisen tarpeita, palvelujen saatavuutta sekä elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioon ottamista koskevat yleiskaavan sisältövaatimukset.

Osayleiskaavan luontoarvojen kohdeluettelo perustuu Salon yleiskaava 2020 yhteydessä laadittuun luontoselvitykseen. Osayleiskaavassa on osoitettu kohde Vähäjoen jokikäytävät (luo 17) tämän selvityksen mukaisesti.

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kuuluu muun ohella elinkeinoelämän riittävät sijoittumismahdollisuudet olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen. Kun otetaan huomioon mitä edellä on todettu osayleiskaavassa osoitetuista elinkeinotoiminnalle soveltuvista alueista, osayleiskaava edistää tältä osin myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden saavuttamista.

Osayleiskaavan periaatteellisenä lähtökohtana on ollut Salon keskustan olemassa oleva rakenne ja kerrosluvun maltillinen lisääminen liikekeskustassa. Suurin uudisrakentamisen lisäys on kaavassa osoitettu asemanseudulle, jonne kaavassa on osoitettu myös suurimmat kerrosluvut. Kaavaselostuksen mukaan

liiketilöjen sijoittamisella alimpiin kerroksiin on pyritty erikoiskaupan säilymiseen keskustan alueella. Autopaikkojen mitoitus ja toteutustapa on ratkaistu yhdenmukaisilla perusteilla koko osayleiskaava-alueella. Osayleiskaava-alueella on näiden valittujen suunnitteluperiaatteiden mukaan ratkaistu keskustan ja asemanseudun kaava-alueen suurimmat sallitut kerrosluvut, korttelien rakentamistehokkuuden enimmäismäärä, liiketilöjen sijoittamisperiaatteet sekä autopaikoitukseen liittyvät seikat.

Osayleiskaavan kerrosluvut ovat enimmäiskerroslukuja ja niitä voidaan tarkentaa asemakaavoituksen yhteydessä. Yleiskaava on muutoinkin pitkän aikavälin suunnitelma eikä kaavan aluevarauksilla ja niihin sisältyvillä kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia keskustan alueella, joka on jo ennestään asemakaavoitettua aluetta. Sen sijaan osayleiskaava on ohjeena muutettaessa näitä voimassa olevia asemakaavoja. Osayleiskaavassa on näin ollen voitu kaavamerkinnöin määrätä kerrosluvuista myös siten, että ne ovat joiltakin osin pienempiä kuin voimassa olevissa asemakaavoissa. Asiassa ei ole ilmennyt, että edellä todetuista valtuuston valitsemista suunnitteluperiaatteista olisi poikettu sillä tavoin, että kaava-alueen maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta kerroslukujen, rakennustehokkuuden, liiketilöjen sijoittamista tai autopaikoitusta koskevien kaavaratkaisujen osalta olisi loukattu.

Vaihemaakuntakaavan mukaiseen nopeaan ratayhteyteen liittyvät mahdollisuudet on osayleiskaavassa otettu huomioon tehokkaampana ja korkeampana rakentamisena rautatieaseman läheisyydessä. Tähän kuuluu sekä asuin- että toimisto- ja liikerakentamista. Valittuun maankäytön suunnitteluperiaatteeseen kuuluu myös muuta keskusta- aluetta suuremmat kerrosluvut rautatieaseman välittömässä läheisyydessä. Asemanseudun muuta keskusta- aluetta suurempiin kerroslukuihin on siten esitetty hyväksyttävät maankäytölliset perustelut.

Salon keskustan osayleiskaavan kaavamerkinnät ja -määräykset kaupungin keskustan C-, C-1- ja AK-alueiden suurimpien sallittujen kerroslukujen sekä rakennustehokkuuden osalta ovat varsin yksityiskohtaisia. Lisäksi kaavassa on määrätty C- ja C-1-alueiden liike- ja toimistotilojen määrästä suhteessa kerrosalaan ja tilöiden sijoittamisperiaatteista kahteen alimpaan kerrokseen. Myös kaava-alueen autopaikoituksen toteuttamistavasta ja mitoituksesta on osayleiskaavassa määrätty.

Kaavaan otettavien yleiskaavamääräysten edellytyksenä maankäyttö- ja rakennuslain mukaan on, että niitä tarvitaan kaava- aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muuten käytettäessä. Kaavaselostuksen ja kaupunginhallituksen lausunnon mukaan aikaisemmalla Salon yleiskaavalla 2020 ja siihen liittyvällä oikeusvaikutuksettomalla kaavarungolla ei ole ollut riittävää ohjausvaikutusta. Keskustan rakennushankkeita on siten jouduttu ratkaisemaan poikkeamislupamenettelyllä ja pienialaisilla asemakaavamuutoksilla. Nykyistä yleiskaavaa yksityiskohtaisempaa suunnitelmaa on siten tarvittu muun muassa keskustan alueen kaupunkikuvallisten vaikutusten arvioimiseksi.

Edellä todetun tavoitteen mukaisesti Salon keskustan osayleiskaavassa on eri alueita koskevin kaavamerkinnöin ja -määräyksiin ohjattu tulevaa asemakaavallista suunnittelua. Arvioitaessa yleismerkintöjen ja -määräysten sisältöä ja niihin liittyvää ohjausvaikutusta, on myös otettava huomioon, että kysymys on jo asemakaavoitetusta ja pääosin rakentuneesta kaupungin keskustan alueesta. Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset eivät myöskään ole esteenä asemakaavoituksen yhteydessä toteutettavalle tarkemmalle suunnittelulle. Kaupunginval-

tuuston päätös liittää osayleiskaavaan edellä todetun sisältöiset kaavamääräykset ei siten ole lainvastainen.

Osayleiskaavan kaavamääräyksen mukaan alueilla, joilla on voimassa rakennuslain aikainen kaava, kaavoja uudistettaessa, kerrosalan laskentaperiaatteissa ja kerrosluvun määrittelyissä huomioidaan vanhan rakennuslain mahdollistama rakentaminen. Kaavamääräys, joka osittain vastaa maankäyttö- ja rakennuslain kerrosalaa koskevaa siirtymäsäännöstä, ei myöskään ole lainvastainen.

Tapani Takion valituksessa tarkoitetut ns. Ratapolun tontit sijoittuvat Ratapolun varteen Salo-Karjaa-radan välittömään läheisyyteen. Keskustan osayleiskaavassa alue on rautatiealutta, jolle on merkitty olemassa oleva rata sekä uusi rautatieyhteys (ESA-rata). Alueelle on merkitty rakennus- tai kulttuurihistoriallisin tai maisemallisin perustein suojeltava rakennus (sr 48, Itärannan vahtitupa ja varastorakennus).

Kaupunginhallitus on Takion valitukseen antamassaan lausunnossa todennut, että osayleiskaavaratkaisu ns. Ratapolun tonttien osalta on aluetta koskevien aikaisempien päätösten mukainen. Kaupunginhallitus on aikaisemmin kahdesti päättänyt, että kaavamuutokseen tonttien osalta ei ryhdytä. Päätösten perusteina ovat olleet alueen sopimattomuus asumiseen, yhdyskuntarakenteellisesti huono sijainti ja sijoittuminen valtakunnallisesti merkittävän radan liikennealueelle. Turun hallinto-oikeus on 25.10.2010 hylännyt Takion valituksen kaupunginhallituksen vuonna 2009 tekemästä kielteisestä kaavamuutospäätöksestä. Myös ELY-keskus on vuonna 2006 hylännyt alueella olevan rakennuksen laajentamista koskevan poikkeamishakemuksen. Tällöin Ratahallintokeskus totesi poikkeamishakemuksesta antamassaan lausunnossa, että rakentaminen Espoo-Lohja-Salo-radan varaukselle on epätarkoituksenmukaista.

Takion valituksessa tarkoitetut tontit sijoittuvat vaihemaakuntakaavan mukaisen ESA-radan vaikutusalueelle. Maakuntakaava on siten ollut ohjeena osayleiskaavaa laadittaessa. Näin ollen ja kun otetaan huomioon muut edellä todetut osayleiskaavaratkaisulle esitetyt perusteet, kaupunginvaltuuston päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

Yhteenveto

Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus osayleiskaavaa laadittaessa on ollut maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen säännösten mukaista. Kaava on perustunut riittäviin selvityksiin. Osayleiskaava täyttää yleiskaavan sisältövaatimukset muutoin kuin päätösosassa tarkemmin yksilöityjen rakennetun ympäristön suojelukohteiden osalta. Kaupunginvaltuusto on voinut päättää osayleiskaavan tarkkuustasosta eivätkä kaavaan liitetyt kaavamerkinnot ja -määräykset ole sisällöltään lainvastaisia.

Kaupunginvaltuuston päätös ei näin ollen ole lainvastainen muuten kuin ELY-keskuksen valituksessa tarkoitettujen rakennetun kulttuuriympäristön suojelukohteiden osalta. Osayleiskaavan tultua tältä osin kumotuksi Salon yleiskaavassa 2020 olevat suojelumääräykset jäävät näiden rakennusten osalta voimaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki 9 § (132/99), 24 § 2 mom, 32 § 1 mom, 39 §, 40 §, 41 §, 42 § 3 mom, 62 § 1 mom, 65 § ja 188 § 1 mom
Maankäyttö- ja rakennusasetus 1 §, 3 § ja 30 § 1 mom
Kuntalaki 52 § 1 ja 2 mom ja 90 §
Hallintolaki 27 § ja 28 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä lukien.

Muilla kuin kunnalla ei maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan kuitenkaan ole oikeutta hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeuden päätökseen siltä osin kuin kaavan hyväksymistä koskeva päätös on kumottu.

Valitusosoitus on liitteenä (Julkipanon jälkeen).

Esittelijäjäsen

Kari Hartzell

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvall sekä hallinto-oikeustuomarit Tuire Nurmio ja Kari Hartzell.

Toimituskirjan oikeaksi todistaa

Lainkäyttösihteeri

Katja Peltola