



Joensuun kaupunki, kaavoitus
kirjaamo@joensuu.fi

Joensuun kaupungin lausuntopyyntö 24.1.2024

Lausunto Joensuun seudun yleiskaava 2040:n osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta

TAUSTA

Joensuun seudun yleiskaava 2020 on laadittu 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ja hyväksytty vuonna 2008. Se on luonteeltaan ensinnäkin oikeusvaikutteinen aluevarausyleiskaava ja toiseksi viiden kunnan aluetta koskeva, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 46 §:n tarkoittama kuntien yhteinen yleiskaava.

Joensuun seudun yleiskaava 2020 oli aikanaan toinen kokonaista kaupunkiseutua koskenut oikeusvaikutteinen yhteinen yleiskaava Suomessa. Oulun seudun yhteinen yleiskaava (2003 ja 2006) oli Suomen ensimmäinen oikeusvaikutteisesti kokonaista kaupunkiseutua ylikunnallisesti ohjannut yleiskaava. Oulun seudun yleiskaava on keskeisimmältä osaltaan korvautunut Uuden Oulun yleiskaavalla, mikä on luonteeltaan perinteinen yhden kunnan yleiskaava (MRL 5 luku). Toteutuneet merkittävät kuntaliitokset käytännössä poistivat keskeisimmän tarpeen yhteisen yleiskaavan laatimiselle. Yhteinen yleiskaava on väline toiminallisesti yhtenäisen alueen maankäytön yleispiirteiseen suunnitteluun silloin, kun kuntarakenne ei vastaa toiminnallista aluekokonaisuutta.

Joensuun seudulla kuntajako on – *toisin kuin Oulun seudulla* – säilynyt samana kuin yleiskaava 2020:n hyväksymisen aikaisessa päätöstilanteessa. Tuolloin Eno ja Pyhäselkä olivat jo päättäneet liittyä Joensuuhun, ja kuntaliitos toteutui vain viikkoja yleiskaavan hyväksymisen jälkeen. Tarve kuntien yhteiseen yleistasoiseen maankäytön suunnitteluun ei ole tällä seudulla poistunut.

Joensuun seudun yleiskaava 2020 alkaa olla sisällöltään ajastaan jäljessä. Yleiskaava-alueen kunnat ovat käynnistäneet yleiskaavan uudistamisen, tehneet tätä koskevan yhteistyösopimuksen ja perustaneet yhteisen toimielimen kaavan valmistelun ohjaamiseksi ja kaavan hyväksymistä varten. Toimielimen nimi on Joensuun seudun yleiskaavatoimikunta.

4.3.2024

LAUSUNTO

Suunnittelun lähtökohdat

Suunnittelun lähtökohdissa kuvataan tiiviisti suunnittelualueen koko, asukas- ja työpaikkamäärä ja alueen merkittävyys maakunnan keskuksena. Lisäksi todetaan maakuntakaavan ohjausvaikutus suunnitteluun ja tarve muodostaa kuntien strategioiden ja eri ohjelmien pohjalta yhteinen visio alueen kehittymisen suuntalinjoista. Kuvaus on niukka.

Kaavan seuraavassa vaiheessa, joka on nimetty tavoite- ja rakennemallivaiheeksi, on tarpeen käydä läpi tarkemmin myös kaavahankkeen lähtökohtia. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ja harkittavia tarkasteltavia lähtökohtia voisivat tulla harkittaviksi seuraavassa luetellut näkökulmat.

Joensuun yleiskaava 2020:n kriittinen arviointi (vaikuttavuustarkastelu)

- arvio yleiskaava 2020:n toteutuneesta vaikutuksesta kaupunkikehitykseen, kuten seudun yhdyskuntarakenteeseen ja muihin kaavahankkeen yhteydessä ilmi tuotuihin tavoitteisiin
- arviota voisi tarkentaa siten, että tuo esille yleiskaavan sisällöt niiden toteutuneen vaikuttavuuden mukaan, mikä todennäköisesti auttaisi suuntaamaan laadittavan yleiskaavan sisältöä ja tarkkuustasoa siten, että suunnittelupanoksella saavutettaisiin mahdollisimman suuri vaikuttavuus
- kriittisen arvioinnin voi kohdistaa myös yleiskaavalle asetettuihin tavoitteisiin

Joensuun kaupunkiseudun tulevaisuudenkuvan tai vaihtoehtoisten tulevaisuuskuvien luominen (skenaariotarkastelu)

- suunnittelualueen tiivis, olennaiseen keskittyvä kuvaus
- suunnittelualueen asema seudulla, maakunnassa, Itä-Suomessa, Suomessa ja ehkä kansainvälisestikin
- kuvaus yleiskaava-alueella tapahtuneesta kehityksestä Joensuun seudun yleiskaava 2020:n voimassa olon aikana
- toteutuneet, käynnissä ja ennakoitavissa olevat muutostekijät
- trendinäköymä seudun tulevaisuuteen
- vaihtoehtoiset skenaariot ja niiden toteutumisen edellytykset
- tukea skenaariotyölle on saatavissa mm. tuoreesta [alueidenkäytön kehityskuvasta](#) (*Alueidenkäytön kehityskuva: Suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteelle, YM 2024:1*)

Yleiskaavatyökalun käyttömahdollisuuksien avoin arviointi

- yleiskaava on MRL:n kaavatyökaluista kenties joustavin
- kuntien yhteinen yleiskaavassa voidaan hyödyntää yleiskaavan kaikkia ominaisuuksia, minkä lisäksi sen suhde maakuntakaavaan on kuntayleiskaavaa itsenäisempi (ks. MRL 48 §)
- yleiskaava voi sisältää sekä aluevarauksia että strategisia elementtejä, ja yleiskaava voidaan toteuttaa vaihekaavana eli siten, että siinä ei käsitellä kaikkia maankäyttömuotoja vaan valittua osaa niistä (MRL 35.3 §, vrt. vaihemaakuntakaava)

4.3.2024

- yhtenä elementtinä kaavan laadinnassa voi olla myös voimassa olevan Joensuun seudun yleiskaava 2020:n jättäminen osittain voimaan sekä – jos päädytään vaihekaavatyypin ratkaisuun – Joensuun seudun yleiskaava 2020:n osien kumoaminenkin

Taustalla on luonnollisesti huomioitava valtakunnalliset alueidenkäyttöta-voitteet ja parhaillaan kokonaisuudessaan voimakkaassa muutostilassa oleva maankäyttöä ja rakentamista koskeva lainsäädäntö (*rakentamislaki, alueidenkäyttölaki, yhdyskuntakehittämislaki, yhdyskuntarakentamislaki*). Lakihankkeiden seuranta on löydettävissä [valtioneuvoston hankeikkunasta](#). Alueidenkäyttölain sisällöllisen kehittämisen lähtökohdaksi on ilmoitettu nykyisen kaavajärjestelmän säilyttäminen ja sen kehittäminen, mikä antaa varsin vakaan lähtökohdan tälle kaavahankkeelle. EU:n ennallistamisasetuksen käsittelyn etenemistä ja lopputulosta on syytä seurata, koska siihen voi tulla sisältymään kaupunkiseutujen yhdyskuntarakentamiseen vaikuttavaa suoraa säännösohjausta.

Kaavan keskeiset teemat ja tavoitteet

Edellisen otsikon alla kuvattu liittyy kiinteästi myös *Kaavan keskeisiin teemoihin ja tavoitteisiin*. Luvussa nimetään yleisellä tasolla merkittävimpiä muutosajureita seudulla. Keskeisimmistä muutostekijöistä nimeämättä jää Itä-Suomen olennaisesti heikentynyt asema suhteessa muuhun Suomeen, minkä taustalla on useita syitä, mm. mainittu energiamurros, joka kohtelee alueita eriarvoisesti, sekä Venäjän kehitykseen liittyvien näköalojen totaalinen romahtaminen.

Keskeiset teemat ja tavoitteet -luku sisältää myös alustavan näkemyksen siihen, mitä ja miten kaavalla on tarkoitus ohjata. Esitetty listaus lienee tässä vaiheessa ymmärrettävä suuntaa-antavaksi. Lista sisältää hyvin erimittaisia, fokukseltaan ja työmäärältään kovin erilaisia ja yleiskaavalta aivan erityyppistä ohjausvaikutusta edellyttäviä teemoja.

Seudun yleiskaavaan hyvin soveltuvaa sisältöä ovat tavoitteellinen yhdyskuntarakenne ja tavoite suunnitella ja ohjata laajoja ylikunnallisia maankäyttöön liittyviä kokonaisuuksia. Näiden ohjaaminen, samoin kuin asumisen, liikenteen, työpaikka- ja teollisuus- sekä viher- ja virkistysalueiden maankäytön ohjaaminen on mahdollista monilla erilaisilla tarkkuustasoilla, niin aluevarauskaavana kuin strategisilla merkinnöillä ja määräyksillä tai näitä yhdistelemällä.

Valtaosa kaava-alueen kunnista (Joensuu, Kontiolahti, Liperi, Outokumpu) ja Pohjois-Karjalan maakunta kuuluvat Hinku-verkostoon, jossa tavoitteena on 80 % päästövähennys vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 tasosta. Kaavan tavoitteenasettelussa on syytä ottaa selkeä kanta siihen, miten tässä hankkeessa käsitellään ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja millaisia tavoitteita tässä suhteessa asetetaan. Kaavalla tullaan ohjaamaan mm. asumisen, liikenteen, työpaikka- ja teollisuus- sekä viher- ja virkistysalueiden maankäytön suunnittelua tulevaisuudessa. Sillä on näin ollen mahdollista vaikuttaa merkittävästi mm. hiilinieluihin ja -varastoihin sekä ilmastomuutoksen hillintään sekä siihen sopeutumiseen ja

4.3.2024

varautumiseen. Seudullisessa yleiskaavassa tehtävillä ratkaisulla on pitkäjänteisiä ja merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen ja ekologisuuteen.

OAS:ssa todetaan muun muassa, että kaavassa osoitetaan tarpeelliset suojelukohteet ja -alueet sekä rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman arvot. Kaavatyön yhteydessä on syytä tarkentaa, millä tarkkuustasolla luonnonympäristön, rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman kysymyksiä tarkastellaan ja mitä oikeusvaikutuksia kaavan sisällöllä näiden suhteen tavoitellaan. Tämän perusteella on mahdollista ratkaista tarvittavien selvitysten ja vaikutusarviointien sisältö ja tarkkuustaso. Suojelukohteiden ja -alueiden osoittamisessa päädyttäisiin väistämättä aluevaraustyyppiin esittämiseen, mikä on jo suojeltujen kohteiden ja alueiden osalta ongelmallista, mutta uusien osalta vaatii suurta työmäärää. Vastaavasti rakennetun kulttuuriympäristön ja maiseman arvojen selvittäminen ja osoittaminen edellyttää merkittävää työpanosta. Ratkaisut kaavan keskeisistä tavoitteista ja keskeisestä sisällöstä ovat olennaisia päätettäessä sitä, mitä kaavalla halutaan ohjata ja millä välineillä ohjaaminen halutaan tehdä.

Kaavan tavoitevaiheessa on luonteva päättää siitä, mitä kaikkia teemoja, millä tarkkuudella ja millä tavalla ohjaten kaavaan tulisi sisältymään. Siltikin olisi vielä tarpeen jättää jossain määrin joustavuutta valittavaan ohjaustapaan. Taustaksi olisi tuossa vaiheessa hyvä tuntee voimassa olevan kaavan toteutunut vaikuttavuus, jolloin olisi mahdollista keskittää käytettävissä olevat resurssit ja aika onnistuneesti ja vaikuttavasti.

Arvioitavat vaikutukset

Kaavan vaikutusten arviointia ohjaa sitovasti MRL:n 9 § (254/2017): *Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunniteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.* (1 mom).

Kaikkia kaavan vaikutuksia ei tarvitse arvioida, ainoastaan merkittävät vaikutukset. Tehtävät tutkimukset ja selvitykset valitaan ja suunnataan tämä huomioiden. Lisäksi kaavan tehtävällä ja tarkoituksella on merkitystä vaikutus selvitysten sisältöön ja tarkkuustasoon.

Joensuun seudun yleiskaava 2024:n OAS:n perusteella ei voida sanoa, että kaavan tehtävä ja tarkoitus olisi vielä kovin selkeä. Kaavahankkeen seuraavassa vaiheessa, osana kaavan tavoitteita, *olisi tarpeen selvittää kaavan tehtävä ja tarkoitus* myös vaikutusten arvioinnin kannalta, koska se auttaa huomattavasti paitsi kaavan laatimista myös vaikutusten arviointia. Kaavan tehtävän ja tarkoituksen kirkastaminen tukee kaavaa laadittaessa tehtyjä valintoja myös aikanaan mahdollisessa muutoksenhaussa.

Edelle kirjoitettu ei tarkoita vaikutusten selvittämättä jättämistä vaan selvitysten suuntaamista tarkoituksenmukaisesti ja kaavalla ratkaistavia asioita palvelevasti. HE 334/2014 vp:n mukaan MRL 9 §:n kirjauksen tarkoituksena on kohdentaa selvitykset tavoitellun kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin sekä välttää päällekkäisten selvitysten tekemistä (s. 14). MRL

4.3.2024

9.2 §:n mukaan *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.* Selvitettävät ympäristövaikutukset on avattu maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 1 §:ssä, jonka luettelo on sisällöltään hyvin samankaltainen kuin laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, YVAL, 2 §).

OAS:aan on tässä vaiheessa kirjoitettu alustava luettelo selvitettävistä vaikutuksista. Muistilistan tyyppisestä esitystavasta on syytä pyrkiä kaavan tavoitteiden ja tarkoituksen pohjalta muokattuun, kaavan merkittäviä vaikutuksia painottavaan luetteloon. Tämä lienee tehtävissä tavoite- ja rakennemallivaiheessa, osana tuon vaiheen aineistoa tai päivitettyä osallistumis- ja arviointisuunnitelmana. Tärkeimpien vaikutusten tunnistaminen ja niiden selvittämiseen panostaminen on olennaista. Voimassa olevan Joensuun seudun yleiskaavan selvityksiä voi pitää kaikkineen vanhentuneina. Selvityksiä ja vaikutusarvioita ohjelmoitaessa on hyvä käydä läpi maakunta-kaavoituksen yhteydessä tehty ja laadittavina olevat selvitykset.

Vaikutusarviot ovat olennainen osa kaavan päätöksentekoa-aineistoa. Luonteva toimintamalli on arvioida vaikutuksia kaavan eri vaiheissa siten, että arvioinnit tarkentuvat ja kohdentuvat tarkemmin sitä mukaa, kun kaava-hanke etenee. Alkuvaiheen vaikutusarviot voivat olla hyvin yleispiirteisiäkin. Vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä ottaa huomioon suunniteltujen toimenpiteiden yhteisvaikutukset eli huomioida vaikutusten kokonaisuus.

Osalliset, aikataulu, osallistuminen ja vuorovaikutus

Tämän kaavahankkeen keskeisiä osallisia ovat kunnat, muut viranomaiset ja erilaiset yhteisöt, mukaan lukien kansalaisjärjestöt, koska kaavahankkeella ei ohjata rakentamista suoraan eikä sillä tämän vuoksi ole välittömiä vaikutuksia esimerkiksi yksittäisiin hankkeisiin ja yksittäisiin kuntalaisiin. Yksittäisten henkilöiden kiinnostus näin yleispiirteiseen kaavoitukseen on perinteisesti melko vähäistä. Tämän tyyppisen kaavan vuorovaikutuksessa onkin tärkeää tavoittaa yhteisöt. OAS:ssa ei ole tarkemmin esitetty sitä, miten nämä ryhmät tavoitetaan. Seminaari- ja työpajatyypiset tapaamiset voisivat olla mahdollinen toimintatapa.

Samalla on toki annettava riittävä mahdollisuus myös yksittäisille osallisille saada tietoja kaavahankkeesta ja osallistua sen valmisteluun siten kuin MRL 8 luku edellyttää, mutta vuorovaikutuksen painopisteen ei tarvitse olla tässä. Järjestettäväksi suunnitellut yleisötilaisuudet palvelevat lähinnä tätä ryhmää.

Tämän kaavahankkeen yhteydessä on syytä järjestää viranomaisneuvottelut sekä kaavahankkeen vireilletulo- että ehdotusvaiheissa. Kaava on maakunnallisesti merkittävä. ELY-keskuksella on valmius osallistua kaavahankkeeseen myös tiiviimmin esimerkiksi työneuvottelujen kautta. Vähimmäisvaatimukset ylittävän viranomaisvuorovaikutuksen järjestäminen on

4.3.2024

luonnollisesti kaavan laatijan harkinnassa. Tavanomaista kaavahanketta tiiviimpi yhteydenpito voisi kuitenkin olla paikallaan.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt maankäyttöasiantuntija Tarja Pirinen ja ratkaissut alueidenkäytön johtava asiantuntija Juha-Pekka Vartiainen.

Jakelu

Joensuun kaupunki

Tiedoksi

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Pohjois-Karjalan museo