

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (38)
24.10.2011
Taltionumero
3042
Diaarinumerot
1587/1/10 ja
1608/1/10

Asia Valitukset asemakaava-asiassa

Valittajat 1) Olavi Mäenpää, Turku
2) Turun kaupunginhallitus

Päätös, jota valitus koskee

Turun hallinto-oikeus 31.3.2010 nro 10/0198/1

Turun kaupunginvaltuuston päätös

Turun kaupunginvaltuusto on päätöksellään 30.3.2009 (§ 93) hyväksynyt Kauppatorin asemakaavan muutoksen. Asemakaavan muutos koskee 6. kaupunginosan katu- ja torialueita ja 7. kaupunginosan katualueita. Asemakaavan muutoksella muodostuu 6. kaupunginosan katu-, tori- ja maanalaista aluetta sekä 7. kaupunginosan katu- ja maanalaista aluetta. Kaavaselostuksen mukaan asemakaavamuutos mahdollistaa Kauppatorin kehittämisen ja liikenteelliset järjestelyt sitä ympäröivillä kaduilla ja niiden osittaisen maanalaisen rakentamisen sekä torinalaisen kaksikerroksisen pysäköintilaitoksen toteuttamisen.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisu

Turun hallinto-oikeus on, paitsi muuta, mistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole kysymys, valituksenalaisella päätöksellään 31.3.2010 Olavi Mäenpään, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Meidän Turku - Vårt Åbo ry:n ja Asunto Oy Pyramidin valituksista kumonnut Turun kaupunginvaltuuston päätöksen sekä hylännyt Mäenpään vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluina on **pääasiaratkaisun** osalta lausuttu seuraavaa:

Asemakaavan muutosalue ja sen suunnittelutilanne

Asemakaavan muutosalue sijaitsee kaupungin ydinkeskustassa käsittäen Kauppatorin sekä sen lähiympäristössä olevia katuja. Asemakaavan muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa Kauppatorin kehittäminen ja liikenteelliset järjestelyt sitä ympäröivillä kaduilla ja niiden osittainen maanalainen rakentaminen sekä torinalaisen kaksikerroksisen pysäköintilaitoksen toteuttaminen. Kaavaselistuksen liitteenä olevan tilastolomakkeen mukaan kaava-alueen pinta-ala on 3,75 hehtaaria ja maanalaisen kaava-alueen pinta-ala 3,59 hehtaaria.

Alueella on voimassa vuonna 2001 hyväksytty oikeusvaikutteinen yleiskaava 2020, jossa muutosalueelle on osoitettu joukkoliikennepainotteisia katuja sekä pääkeskustasoisten keskustatoimintojen aluetta (C), joka varataan hallinnon, kaupan, palvelujen, keskustaan sopivan asumisen ja työpaikkatoimintojen, virkistykseen sekä alueelle tarpeellisen yhdyskuntateknisen huollon ja liikenteen käyttöön. Yleiskaavaan liittyvän kaavaselistuksen mukaan yleiskaavassa on tärkeimpinä ratkaisuinä pidetty muun muassa keskustan toimivuutta ja asiakaspysäköintiä turvaavia sekä joukkoliikennettä suosivia liikennejärjestelyjä. Näiden tavoitteiden konkretisoimiseksi keskustan alueelle on yleiskaavaselvityksen mukaan tarkoitus laatia osayleiskaava ja ydinkeskustaan korttelikohtaisia asemakaavoja.

Keskustan osayleiskaavan laatiminen on vireillä.

Voimassa olevissa asemakaavoissa kaavamuuosalue on osoitettu katualueeksi ja torialueeksi.

Hyväksytty asemakaavamuutos

Asemakaavamuutoksessa Kauppatorille on osoitettu kolme rakennusala, joille saa sijoittaa kahvila-, kioski-, lipunmyynti- ja sosiaalituloja sisältävän palvelurakennuksen (pr-1), kaksi kioskia (ki-1) sekä kioskirakennukseen liittyvät katokset (ka). Näiden rakennusten yhteenlaskettu kerrosala on 620 k-m². Kaavamuutokseen kuuluvilta osin Aurakatu ja Eerikinkatu on varattu joukkoliikenteelle (jl/h) ja Yliopistonkatu pääosin jalankululle ja polkupyöräilylle (pp/h).

Torin alle on osoitettu maanalainen yleinen pysäköintilaitos (ma-LPY-1). Alueelle saa rakentaa kaksi maanalaisista kerrosta pysäköintiä ja siihen liittyviä aputiloja varten. Autopaikoista vähintään puolet on varattava yleiseen pysäköintiin. Pysäköintilaitos tulee varustaa automaattisella sammutuslaitteistolla ja paloilmotimella. Kaavaselistuksen mukaan

maalaisen pysäköintilaitoksen laajuus on noin 29 000 m². Pysäköintilaitokseen mahtuu alustavien suunnitelmien mukaan 600–800 autopaikka riippuen siitä, rakennetaanko alimmainen pysäköintitaso koko kerroksen laajuisena vai pienempänä.

Kaava-alueeseen kuuluvien katujen alle on lisäksi osoitettu yhteensä lähes 17 000 m² maanalaisista tilaa (ma-1), johon saa sijoittaa liike- ja varastotiloja sekä ajo- ja jalankulkuyhteyksiä toria ympäröivien korttelien ja pysäköintilaitoksen välille kahteen kerrokseen.

Kaavassa on osoitettu Yliopistonkadulle sijainniltaan määrätty maanalaisiin tiloihin johtava ajoluiska, jota ei saa kattaa. Lisäksi Eerikinkadulle on osoitettu Postitalolle asti ulottuva maanalainen tila, johon saadaan sijoittaa maanalaisia ajoyhteyksiä ja niiden ajoluiskia (ma-ajo-1), sekä sijainniltaan ohjeellinen ajoluiska ja maanalainen ajoyhteys (ma-ajo).

Kaavamääräysten mukaan rakentaminen on tehtävä niin, ettei siitä aiheudu haitallista pohja- ja orsiveden pinnan alenemista rakennustyön aikana eikä pysyvästi.

Tehdyt selvitykset

Liikenteelliset selvitykset ja vaikutusarviot

Asemakaavamuutosta varten on tehty ympäristö- ja kaavoitusviraston suunnittelutoimistossa kaksi selvitystä (2006 ja 2007) Kauppatorin alle sijoitettavan pysäköintilaitoksen liikenteellisistä vaikutuksista. Toisessa niistä on selvitetty myös ajoramppien sijaintivaihtoehtoja. Lisäksi Ramboll Finland Oy:n laatimassa selvityksessä (2006) on tarkasteltu torinseudun liikennejärjestelyjä ja arvioitu eri vaihtoehtoja. Kaavan taustaineistona on ollut myös joitakin varhaisempia selvityksiä, muun muassa keskustan liikenteen vaihekaava vuodelta 1984 ja Kauppatorin yleissuunnitelma vuodelta 2005.

Suunnitellun toriparkin lähivaikutusalueella (noin kahden korttelin etäisyydellä Kauppatorista) on selvitysten tekohetkellä ollut yleistä pysäköintitarvetta varten yhteensä noin 2 300 pysäköintipaikkaa pysäköintilaitoksissa ja katujen varsilla. Toriparkin liikenteellisten vaikutusten arviointi on perustunut olettamaan, että sen pysäköintipaikoista yleiseen käyttöön jää 600 paikkaa. Kaavamuutoksen johdosta Yliopistonkadulta poistuu samalla noin 60 pysäköintipaikkaa. Tehtyjen laskelmien mukaan uuden pysäköintilaitoksen tehokas käyttö (arkisin noin neljä pysäköintiä paikkaa kohden) merkitsisi lähivaikutusalueen rajalla liikennemäärien kasvua noin + 6 prosenttia. Keskustaan saapuvien pääkatujen mitoittavissa risteyksissä kokonaisliikennemäärä kasvaisi noin + 2 prosenttia.

Ajoramppien sijaintivaihtoehtoja koskevan selvityksen mukaan liikenneverkon toimivuuden kannalta paras ratkaisu on hoitaa pysäköintilaitoksen sisään- ja ulosajoliikenne yhdellä Yliopistonkadulle rakennettavalla ajorampilla. Selvityksessä on vertailtu useita muitakin ajorampin sijoittamisvaihtoehtoja noin korttelin etäisyydellä torista ja tultu tulokseen, että mikään niistä ei ole liikenteellisesti toimiva toriparkin ainoana ajoramppina. Eerikinkadulle Postitalon läheisyyteen sijoitettava ajoramppi parantaisi kuitenkin selkeimmin toriparkin saavutettavuutta kaupungin länsipuolelta.

Maaperä- ja pohjavesiolosuhteita koskevat selvitykset ja vaikutusarviot

Toriparkin rakentamisvaiheen ympäristövaikutusten arviointi -raportin liitteenä on Ramboll Finland Oy:n 21.2.2006 päivätty lausunto, jossa on tarkasteltu Kauppatorin aiempia pohja- ja pohjavesitutkimuksia tarkoituksena selvittää kaksikerroksisen pysäköintilaitoksen rakentamisen reunaehdot geotekniseltä kannalta. Lausunnon perusteena ovat olleet Kauppatorin alueella vuodesta 1980 alkaen suoritettut mittaukset pohjaveden pinnan korkeuksista. Lähtötietona on oletettu paineellisen pohjaveden olevan Yliopistonkadun puoleisessa reunassa tasolla +2,5 – +3,5. Tällä perusteella alimmat lattiatasot Yliopistonkadun varressa voivat lausunnon mukaan olla tasolla +2,0 – +2,5 ilman työnaikaista pohjaveden alennusta. Eerikinkadun puoleisessa reunassa paineellisella pohjavedellä ei ole merkitystä saven paksuudesta johtuen. Rakennusten perustuksissa virtaava orsivesi vaihtelee ympäristön kiinteistöissä tasolla +1,2 – +2,5. Lausunnon mukaan pysäköintilaitoksen seinärakenteet voidaan rakentaa vesitiiviiksi niin, että rakentamisella ei ole vaikutusta ympäristön orsivesiolosuhteisiin eikä myöskään ympäröivien rakennusten perustuksiin. Rakentamisen tulee perustua huolelliseen suunnitteluun ja rakentamiseen, mikä edellyttää seikkaperäisten pohjatutkimusten tekemistä. Tutkimuksissa on huolellisesti selvitettävä saven lujuus- ja muodonmuutosominaisuudet. Lausunnon mukaan pohjavesien pitkäaikainen käyttäytyminen voidaan ennustaa riittävästi, kun vettä pidättävät ja padottavat rakenteet suunnitellaan ja rakennetaan huolella.

Ramboll Finland Oy:n vuonna 2006 tekemän aiemmin mainitun liikenneselvityksen yhteydessä on lisäksi arvioitu erityisesti Yliopistonkadun ajorampin rakentamisen vaikutuksia pohjavesiolosuhteisiin. Selvityksen mukaan ajoluiskan alikulkukorkeuden ollessa 2,5 metriä se voidaan rakentaa ilman pohjaveden alentamista ja ympärillä olevien kiinteistöjen paaluttamista. Alikulkukorkeus 2,5 metriä ei ole riittävä hälytysajoneuvoille. Ajoluiskan alikulkukorkeuden ollessa 3,2 metriä edellytetään työnaikaista pohjaveden alentamista. Ennen pohjaveden alentamista vaikutusalueella olevien kiinteistöjen tulee olla paalutettuja. Hälytysajoneuvoille 3,2 metrin alikulkukorkeus on riittävä.

Kaavaselostuksen liitteenä on lisäksi Ramboll Finland Oy:n laatima vastine kaavaehdotusta koskevissa lausunnoissa ja muistutuksissa esiin tulleisiin pohjavesikysymyksiin. Vastineessa on viitattu lausuntoon 21.2.2006 ja todettu, että kyseinen lausunto on tehty kaavoitusta varten ohjaamaan tulevan rakentamisen suunnittelua eikä se siten ole sellaisenaan riittävä yksityiskohtaisen rakentamisen suunnitteluun.

Muut selvitykset

Toriparkin vaikutuksesta ilman laatuun lähialueilla on lisäksi tehty selvitys (Ilmatieteen laitos 2007). Mallilaskelmien tulosten perusteella on arvioitu ilmanlaatuvaikutusten jäävän torin lähiympäristössä vähäisiksi eivätkä ne aiheuta terveydellistä haittaa.

Kaavapäätöksen laillisuuden arviointi

Liikenneselvitykset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaava on ohjeena asemakaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Voimassa oleva yleiskaava on keskustan osalta hyvin yleispiirteinen. Siinä ei ole tarkemmin tutkittu keskustan liikennejärjestelyjä eikä pysäköintiä, vaan niiden suunnittelun periaatteet on ollut tarkoitus ratkaista erikseen keskustan rakentamista ja toimintojen kehittämistä ohjaavassa keskustan osayleiskaavassa. Asiakirjojen mukaan vireillä olevan osayleiskaavan valmistelu ei ole tältä osin edennyt.

Vaikka valtuuston hyväksymä, sinänsä suppea asemakaavamuutos koskee vain torin ja sitä ympäröivien katujen maankäyttöä sekä maan alle rakennettavia tiloja, kysymyksessä on kaupungin historiallisen ydinkeskustan liikenteeseen merkittävästi vaikuttava hanke. Kauppatoria ja sen maanalaista pysäköintiä sekä uusien maanalaisten liiketilojen rakentamista koskevan hankkeen toteuttamisen liikenteelliset vaikutukset eivät ulotu vain lähialueille vaan ulottuvat laajalti keskusta-alueelle henkilöautoliikennettä lisäävästi ja liikenteen ohjautumista muuttavasti. Pysäköintilaitoksen toteutuksesta johtuva muutos keskustan liikenteeseen ja katuverkkoon on myös pysyvä, sillä sisään- ja ulosajo pysäköintilaitokseen on asemakaavassa osoitettu Yliopistonkadulla sijaitsevaa ajorampia pitkin. Turun historialliseen keskustaan sijoittuva rakentaminen vaikuttaisi siten pysyvästi myös ruutukaava-alueen katujen ja torin historialliseen luonteeseen.

Asemakaavamuutosta varten tehdyt liikenneselvitykset ovat keskittyneet torin lähiympäristöön, jolloin lähtökohtana on ollut pysäköintilaitoksen

saavutettavuus. Liikennemäärien kasvu torin lähiympäristössä ja keskustaan saapuvien pääkatujen mitoittavissa risteyksissä on arvioitu varsin vähäiseksi eikä siinä ole otettu huomioon kaavan sallimaa uutta liikera kentamista.

Kun otetaan huomioon asemakaavassa osoitettujen maanalaisen pysäköintilaitoksen ja liiketilojen laajuus ja sijainti sekä alueella voimassa olevan yleiskaavan yleispiirteisyys, hallinto-oikeus katsoo, että kaavaselostuksessa esitettyä liikenteellistä vaikutusarviointia ei voida pitää riittävänä eikä tarkoitustaan vastaavana. Keskustan liikennejärjestelyt ja pysäköinnin vaihtoehdot tulisi selvittää laajempina kokonaisuutena.

Pohjavesiselvitykset

Kaavaselostuksen mukaan siihen liitetyt selvitykset pohjavesiolosuhteista perustuvat useiden vuosien aikana tehtyihin mittauksiin. Niiden tuloksia ei kuitenkaan ole selvityksissä esitetty eikä analysoitu. Kaavaselostuksen mukaan pohjavesiasiaista on kaavavalmistelussa keskusteltu useaan kertaan maaperäasiantuntijoiden kanssa ja tultu siihen tulokseen, että rakentaminen on mahdollista ilman haitallisia pohjavesivaikutuksia, mikäli se toteutetaan vesitiiviisti sekä rakennusaikana että pysyvästi. Kaavaselostukseen liitetyn asiantuntijalausannon mukaan kaavassa osoitettu maanalainen pysäköintilaitos on teknisesti mahdollista toteuttaa maaperä- ja pohjavesiongelmista huolimatta, mikäli vesitiivis rakentaminen suunnitellaan ja toteutetaan huolellisesti perusteellisten pohjatutkimusten jälkeen.

Kaavamutosta varten ei pohjatutkimuksia ole tehty, vaan hankkeen toteuttamisen edellytysten selvittäminen on kaavamääräyksellä jätetty tältä osin lupaharkinnan yhteydessä tutkittavaksi. Kaupunginhallitus on lausunnossaan hallinto-oikeudelle todennut, että kyseiset tutkimukset ja selvitykset edellyttävät yksityiskohtaisia suunnitelmia pysäköintilaitoksen toteuttamistavasta. Asemakaavamutoksen yhteydessä niitä ei ole käytettävissä eikä niiden kaupunginhallituksen mukaan voi edes edellyttää kuuluvan asemaakaavan valmisteluun.

Maanalaista rakentamista koskevilla asemakaavamääräyksillä ei kuitenkaan voida ohittaa velvoitetta arvioida jo kaavoituksen yhteydessä hankkeen toteuttamisen merkittävät vaikutukset maaperä- ja pohjavesiolosuhteisiin. Asianmukaisen vaikutusten arvioinnin on perustuttava pitkäaikaiseen ja kattavaan pohjaveden seurantatietojen analyysiin, riittävän yksityiskohtaisiin maaperä- ja pohjavesitutkimuksiin sekä epävarmuustekijät huomioon ottaviin teknisiin selvityksiin ja laskelmiin rakentamisvaihtoehtojen vaikutuksista rakentamisen aikana ja sen jälkeen.

Edellä sanottu huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että kaavoituksen yhteydessä esitetty arvio maanalaisen rakentamisen vaikutuksista maaperään ja pohjavesiolosuhteisiin sekä pohjavesimuutoksista mahdollisesti aiheutuvista vaikutuksista lähialueen rakennuskantaan on riittämätön. Laaja maanalainen rakentaminen saattaa vaikuttaa pohjavesi- ja maaperäolosuhteisiin kaava-alueella ja sen ulkopuolella, kun maaperässä liikkuva vesi ohjataan tai ohjautuu nykyisestä poikkeavasti rakentamisen vaikutuksesta. Kaavaa laadittaessa ei ole luotettavasti selvitetty, onko kaavan sallima rakentaminen mahdollista ilman, että historiallisesti ja kaupunkikuvallisesti arvokkaiden rakennusten perustukset ovat vaarassa. Asian tutkimista ei voida jättää lupamenettelyn varaan.

Yhteenveto

Asemakaavan liikenteelliset selvitykset ja vaikutusarviot ovat riittämättömiä. Keskustan yhdyskuntarakenteeseen liittyvät ratkaisut kuten liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittaminen olisi selvitettävä laajempaa suunnittelukokonaisuutta arvioimalla. Samoin asemakaavan yhteydessä esitetty arvio kaavan vaikutuksista maaperään ja pohjavesiolosuhteisiin sekä pohjavesimuutoksista mahdollisesti aiheutuvista vaikutuksista alueen rakennuskantaan on puutteellinen.

Maanalaisen pysäköintilaitoksen kaavalliset edellytykset liikennejärjestelyjen sekä maaperä- ja pohjavesiolosuhteiden osalta tulee selvittää riittävän luotettavasti ennen hankkeen toteuttamiseen oikeuttavan kaavamuutoksen hyväksymistä. Tehtyjen selvitysten perusteella ei voida riittäväällä varmuudella arvioida, mitkä ovat kaavamuutoksen toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset maaperään, pohjaveteen, liikenteeseen sekä rakennettuun ympäristöön. Näin ollen asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisen edellytyksiä ei kaava-asiakirjojen perusteella ole mahdollista arvioida. Kaupunginvaltuuston päätös on siten lainvastainen.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluina on **oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun** osalta lausuttu, että vaikka hallinto-oikeus onkin kumonnut päätöksen myös Mäenpään valituksen johdosta, ei asian laatu huomioon ottaen ole kohtuutonta, että Mäenpää joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on **sovellettuina oikeusohjeina** mainittu kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista koskevan ratkaisun osalta maankäyttö- ja rakennuslain 9 §, 54 §:n 2 momentti, 55 § ja 188 §:n 1 momentti, maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentti ja 25 §:n 1 momentin 4 kohta ja kuntalain 90 § sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen hylkäämisen osalta hallintolainkäytönlain 74 §.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1) Olavi Mäenpään valitus

Mäenpää on valituksessaan esittämillään perusteilla vaatinut, että korkein hallinto-oikeus toteaa, että Turun kaupunginvaltuuston päätös on lainvastainen myös siitä syystä, että päätöksentekoon ympäristö- ja kaavoituslautakunnassa, kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa on osallistunut esteellisiä virkamiehiä ja luottamushenkilöitä tai asia palautetaan Turun hallinto-oikeuteen uudelleen käsiteltäväksi esteellisyysväitteen osalta. Lisäksi *Mäenpää* on vaatinut, että Turun kaupunki velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

Turun kaupunginhallitus on selityksessään lausunut muun ohella seuraavaa:

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Oikeuskäytännön perusteella valitusoikeutta ei valituskiellon vuoksi myöskään ole oikeudenkäyntikulujen osalta. *Mäenpään* valitus on näin ollen kokonaisuudessaan jätettävä tutkimatta.

Jos korkein hallinto-oikeus valituksen kuitenkin tutkii, kaupunginhallitus viittaa esteellisyysväitteiden osalta hallinto-oikeudelle antamaansa lausuntoon. Kauppatorin asemakaavan muutosta koskevassa valitusasiassa on kysymys joustavien oikeusnormien tulkinnasta eikä viranomaisen virheestä, joten edellytyksiä hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen oikeudenkäyntikulujen osalta ei ole. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetty vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylättävä.

Mäenpää on vastaselityksessään uudistanut aikaisemmin lausumansa ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Mäenpää katsoo, että hänellä on valitusoikeus siltä osin kuin hallinto-oikeus ei ole päätöksessään valituksesta lausunut eli väitteestä esteellisten osallistumisesta asemakaavamuutoksen valmisteluun ja päätöksentekoon. Hallinto-oikeus liitti *Mäenpäälle* lähettämäänsä päätökseen valitusosoituksen ohjeineen siitä, että päätöksestä voi valittaa edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos hallinto-oikeuden päätös olisi ollut *Mäenpään* kohdalta lopullinen, olisi se tullut hallinto-oikeuden päätöksessä mainita.

2) Turun kaupunginhallituksen valitus

Turun kaupunginhallitus on valituksessaan vaatinut, että Turun hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja kaupunginvaltuuston päätös saatetaan voimaan. Vaatimuksen perusteluina on esitetty muun ohella seuraavaa:

Asemakaavan muutosalue sijaitsee Turun ydinkeskustassa ja siihen kuuluu Kauppatori sekä lähiympäristön katuja. Muutos mahdollistaa Kauppatorin kehittämisen ja liikenteelliset järjestelyt sitä ympäröivillä kaduilla, katujen alle osittaisen maanalaisen rakentamisen sekä torinalaisen kaksikerroksisen pysäköintilaitoksen toteuttamisen. Kauppatorin kehittäminen on oleellinen osa koko Turun keskustan kehittämistä. Se mahdollistaa keskustan elinvoimaisuuden säilyttämisen ja historiallisen miljööön parantamisen kestävän kehityksen periaatteita noudattaen.

Liikenteelliset selvitykset ja vaikutusten arviointi

Asemakaavan laatimisen yhteydessä on selvitetty maankäytön muutoksen kaikki olennaiset liikenteelliset vaikutukset. Vaikutukset on käsitelty koko sen alueen osalta, jolla vaikutukset ovat edes joltain osin havaittavissa. Selvityksissä on käsitelty vaikutukset liikenteen kulkumuotojakamaan, liikennemääriin ja risteysten toimivuuteen ja lisäksi on arvioitu liikenteellisten muutosten vaikutukset meluun ja ilmanlaatuun.

Ei voida väittää, että kaikki kaavahankkeen liikenteelliset seurannaisvaikutukset olisi mahdollista selvittää yksiselitteisesti ja aukottomasti. Vaikutukset riippuvat paljolti seikoista, joita kaavaratkaisussa ei voida määrittää. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi pysäköinnin hinnoittelu ja kymmenien tuhansien ihmisten päivittäiset ratkaisut ostospaikan ja kulkumuodon valinnasta. Kaupallisten toimijoiden ja yksilöiden tuleviin valintoihin liittyvät epävarmuustekijät eivät voi olla syynä siihen, että vaikutusarviointeja pidetään puutteellisina.

Pysäköintilaitoksen liikennetuotoksen laskenta perustuu oletamaan, että 80 prosenttia paikoista jää yleisen pysäköinnin käyttöön ja että näillä paikoilla on keskimäärin neljä pysäköintitapahtumaa vuorokaudessa. Muilla myytävillä tai vuokrattavilla paikoilla on oletettu olevan kaksi pysäköintitapahtumaa vuorokaudessa. Laskenta kuvaa laitoksen maksimaalista liikennetuotosta. Käytännössä pysäköintilaitoksen häiriötön käytettävyys alkaa heikentyä merkittävästi, jos pysäköintipaikkaa kohden on enemmän kuin 2,5 pysäköintitapahtumaa vuorokaudessa.

Koska pysäköintilaitoksen maksimaalisellakin käytöllä liikennemäärien kasvu keskustaan saapuvilla pääkaduilla on vain kaksi prosenttia, selvitystyötä ei ole ollut perusteltua ulottaa jo selvitettyä laajemmalle alueelle. Etäämmälle keskustasta mentäessä vaikutukset pienenevät edelleen,

eivätkä ne ole käytännössä enää havaittavissa.

Hallinto-oikeuden perusteluissa todetaan, tehdyt selvitykset sivuuttaen, että kysymys on liikenteeseen merkittävästi vaikuttavasta hankkeesta, jonka vaikutukset eivät ulotu vain lähialueille vaan laajalti keskusta-alueelle. Epäselväksi jää, mihin lähtötietoihin, selvityksiin ja vaikutusarviointeihin hallinto-oikeus johtopäätöksensä perustaa, sillä yhteenvedossa todetaan liikenteellisten selvitysten ja vaikutusarviointien olevan riittämättömiä. Hallinto-oikeuden perustelut ajautuvat kehäpäätelmään, sillä niissä todetaan selvitykset riittämättömiksi, mutta vaikutukset merkittäviksi.

Ainoa konkreettinen seikka, johon hallinto-oikeus perustaa liikenneselvitysten riittämättömyyden, on se, että maanalaisen liikerakentamisen määrän aiheuttamaa liikennettä ei ole otettu huomioon. Kuten valituksen oheistetussa Turun kaupungin ympäristö- ja kaavoitusviraston liikenneinsinöörin laatimassa muistiossa 29.4.2010 selvitetään, tämä näkemys perustuu virheelliseen käsitykseen liikennetuotoksen laskennan perusteista. Muita seikkoja, joiden takia selvitykset ja niiden perusteella tehdyt vaikutusarviointit todettaisiin virheellisiksi, riittämättömiksi, epäluotettaviksi tai suppeiksi, ei hallinto-oikeuden päätöksessä ole esitetty. Hallinto-oikeuden johtopäätös siitä, että liikenteelliset vaikutukset tulisi selvittää riittävän luotettavasti ja osayleiskaavaselvityksiltä edellytetyssä laajuudessa, on perusteeton.

Epäselväksi jää myös, mitä hallinto-oikeus tarkoittaa sillä, että pysäköintilaitoksesta johtuva muutos keskustan liikenteeseen ja katuverkkoon on pysyvä ja että rakentaminen vaikuttaisi pysyvästi ruutukaava-alueen katujen ja torin historialliseen luonteeseen. Pysyvä muutos lienee kaikkien asemakaavojen perimmäinen tarkoitus. Katujen historiallisen luonteen muuttuminen taas on alkanut jo Yliopistonkadun kävelykatuosuuden rakentamisella, mitä asemakaavanmuutos luontevasti jatkaa muun muassa siten, että autopaikat poistuvat ortodoksisen kirkon edestä ja alue rauhoitetaan liikenteeltä. Kattamaton ajoramppi Kauppatorin alaiseen pysäköintilaitokseen on sijoitettu pois torialueelta Yliopistonkadun ja Kauppiaskadun risteyksen toiselle puolelle siten, ettei se näy Kauppatorin ilmeessä. Turun museokeskuksella ei ole ollut huomautettavaa asemakaavamuutoksen vaikutuksista torin tai ydinkeskustan historialliseen luonteeseen. Yksi pysäköintilaitoksen mahdollistamisen tarkoitus on ollut juuri turvata keskustan historiallisen luonteen säilymistä vapauttamalla henkilöautoliikenteen ja pysäköinnin käytössä olevaa ruutukaava-alueen katutilaa sekä torialuetta nykyistä laajemmin oleskelulle ja kevyelle liikenteelle.

Selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyttä sekä laajempien tarkastelujen tarvetta arvioitaessa olennaista on se, että Kauppatorin asemakaavan muutos ei rajoita ydinkeskustan kävelyalueen jatkamista ja laajempaa kevyenliikenteen verkoston kehittämistä. Päinvastoin, se luo niille mahdollisuuksia, koska kadunvarsipysäköintiä voidaan maanalaisen pysäköinnin lisäkapasiteetin vuoksi vähentää.

Pysäköintilaitoksen toteutuksen, kadunvarsipysäköinnin rajoittamisen ja kevyen liikenteen olosuhteiden parantamisen yhteiset vaikutukset kulkumuotojakautumaan ovat erittäin vaikeasti osoitettavissa. Vaikutus aivan ydinkeskustassa saattaa olla jopa yksityisautoilun osuutta vähentävä.

Pysäköinnin vaihtoehtojen selvittäminen

Vaihtoehtoisten pysäköintiratkaisujen selvittäminen kaavan liikenteellisten vaikutusten arvioimiseksi on tarpeetonta useasta eri syystä. Pysäköintilaitoksen sijoittaminen jonnekin muualle muuttaisi ensinnäkin laitoksen palvelualueetta siten, että se ei enää palvelisi Kauppatoria ja sitä reunustavia kortteleita. Toisaalta pysäköintilaitoksen muutkin sijoituspaikat Kauppatorin lähikortteleissa johtaisivat samankaltaisiin liikenteellisiin vaikutuksiin eli liikennemäärien ja ruuhkautumisen vähäiseen kasvuun. Kadunvarsipysäköinnin lisäämistä pysäköintilaitoksen vaihtoehtona ei puolestaan ole tarpeen selvittää, sillä keskustan kaduilla ei ole siihen tilaa varsinkaan siinä tapauksessa, että kevyen liikenteen verkostoa kehitetään edelleen. Kadunvarsipysäköinnin lisäämisen mahdollisuuksia on tutkittu Kauppatorin aiemmassa yleissuunnitelmassa vuodelta 2005, jossa pysäköintiä Kauppiaskadulla lisättiin jonkin verran.

Liikenteellisten vaikutusten kannalta ratkaisevaa on ajoyhteyden sijainti, ei itse maanalaisen pysäköintilaitoksen sijainti sinänsä. Tämän vuoksi onkin selvitetty useita ramppien sijoitusvaihtoehtoja. Jos samankokoinen pysäköintilaitos sijaitisi jossain muualla kuin Kauppatorin alla, mutta ramppi olisi Yliopistonkadulla, järjestelyn liikenteelliset vaikutukset olisivat aivan samat kuin jos pysäköintilaitos olisi Kauppatorin alla. Jos taas pysäköintilaitos ja ramppi sijaitisivat jossain muualla keskustan alueella, liikenteelliset haitat kasvaisivat, sillä Yliopistonkatu on selvityksissä todettu liikenteellisesti parhaimmaksi rampin sijoituspaikaksi ydinkeskustassa. Toisaalta Louhen pysäköintilaitoksen laajennus on todettu mahdolliseksi siten, että kulku sinne ohjattaisiin Puutarhakadun puolelta, mikä täydentäisi pysäköinnin saavutettavuutta myös tuolla puolen kaupunkia.

Hallinto-oikeuden päätös, jossa edellytetään pysäköinnin vaihtoehtojen selvittämistä, perustuu virheelliseen käsitykseen siitä, mikä merkitys itse

pysäköintilaitoksen sijainnilla on liikennevaikutusten kannalta. Useiden eri vaihtoehtojen selvittämistä ei edellytetä myöskään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Geotekniset selvitykset ja vaikutusten arviointi

Asemakaavan muutoksen valmistelun yhteydessä on selvitetty Kauppatorin alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteita sekä kaavan toteuttamisen vaikutuksia seuraavassa kuvatulla tavalla. Selvitysten ja vaikutusarviointien riittävydestä toimitetaan myöhemmin asiantuntijalausunto.

Selvitysten mukaan kalliota peittävän moreenikerroksen yläpinta on Kauppatorin alueella ylimmillään torin luoteissivulla Yliopistonkadun puoleisessa reunassa tasolla -3 – +0 metriä. Moreenin pinta laskee etelään kohti Aurakadun ja Eerikinkadun kulmaa tason -50 metriä alapuolelle. Moreenin päällä on etelään päin paksuneva 6 – 55 metrin paksuinen savikerros. Savi muodostaa melko hyvin vettä pitävän rakenteen, jossa vesi ei liiku juuri lainkaan. Saven päällä on maan pintaan ulottuva, yleensä hyvin ohut, mutta paikoin jopa 2 – 3 metrin paksuinen sekalaista täyttemaata ja rakennusjätettä sisältävä kerros, joka on tarkoitus poistaa Kauppatorin rakennustöiden yhteydessä. Maan pinta torialueella laskee Yliopistonkadun ja Kauppiaskadun kulmasta tasolta +7,4 metriä etelään Eerikinkadun ja Aurakadun kulmaan tasolle +4,7 metriä.

Kauppatorin ja sitä ympäröivien katujen alueelta ei nykyoloissa muodostu pohjavettä, sillä kadut ja torin pinta on päällystetty ja sadevedet ohjataan viemärikaivoihin. Pohjaveden muodostumiseen asemakaavan toteuttamisella ei voi näin ollen olla edes teoreettisesti vaikutuksia, joita pitäisi selvittää ja arvioida. Aurajoki puolestaan sijaitsee niin etäällä suunnitellusta maanalaisesta pysäköintilaitoksesta, että sillä ei voi olla mitään vaikutusta Kauppatoria ympäröivien alueiden pohjavesiin. Asemakaavan valmistelun yhteydessä on tarpeetonta selvittää tai arvioida asiaa jo selvitettyä tarkemmin.

Pohjavesi esiintyy Turun keskusta-alueella kahtena toisistaan erillisenä ja toisistaan riippumattomana pohjavesijärjestelmänä, ylempänä pohjavetenä (orsivesi) ja alempana, paineellisena pohjavetenä (salpavesi). Orsivettä esiintyy saven päällä olevassa täyttemaakerroksessa sekä erillisinä pieninä altaina rakennusten pohjalla, kellari- ja viemärikaivannoissa sekä muissa saveen syntyneissä painanteissa. Salpavesi sijaitsee 6 – 55 metriä paksun vettä pidättävän savikerroksen eristämänä. Pohjaveden vaihtelua on seurattu torialueen lähistöllä noin 30 vuoden ajan, joten pohjavedestä ja sen vaihtelusta on olemassa kattavasti mittauksia.

Kauppatorin alainen salpavesi on Yliopistonkadun puoleisessa reunassa tasolla +2,5 – +3,5 metriä ja maanpinta Yliopistonkadun ja Kauppiaskadun kulmassa tasolla +7,4 metriä. Tämän vuoksi uudisrakentamisen alimmat lattiatasot voivat Yliopistonkadun varrella olla +2,0 – +2,5 metriä ilman painevesieristettyjä rakenteita, jotka tarvittaessa voidaan ankkuroida kallioon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että painevesieristettyjä rakenteita ei tarvita Yliopistonkadun sisäänajoluiskan ja maanalaisen pysäköintilaitoksen rakentamiseen, jos laitos Yliopistonkadun puoleisessa päässä toteutetaan yksikerroksisena.

Ortodoksisen kirkon perustuksena on saven varaan rakennettu kiviarina, joten tältä osin salpaveden tasolla on merkitystä torin rakennettuun ympäristöön. Eerikinkadun puoleisessa reunassa salpavedellä ei ole enää vaikutusta rakentamiseen, sillä salpavesi on paksun savikerroksen alla. Siellä alin lattiataso voidaan määrittää maanpinnan ja rakenteiden paksuuden mukaan.

Asemakaavamuutoksen sallimalla uudisrakentamisella ei ole vaikutusta salpavedeen ja toria ympäröiviin rakennuksiin, kun rakentamisessa noudatetaan edellä mainittuja alimpia lattiatasoja tai tarvittaessa painevesieristettyjä rakenteita. Asemakaavamuutoksen valmistelun yhteydessä lisäselvittäminen, analysointi tai vaikutusten arviointi on näin ollen salpaveden osalta tarpeetonta.

Orsivesi ympäröi perustuksia ja sen laadulla ja tasolla on olennainen merkitys puuperustusten säilymisen kannalta. Orsiveden tasoa on seurattu useissa mittauspisteissä 1980-luvulta lähtien. Kauppatoria ympäröivissä kiinteistöissä orsiveden pinta vaihtelee tasolla +1,2 – +2,5 metriä. Näillä kiinteistöillä on kaksi puupaaluilla olevaa rakennusta, joihin orsiveden tasolla on merkitystä, Apteekin talo ja Ålandsbankenin talo. Apteekin talon paalutus alkaa lähiaikoina ja Ålandsbankenin talo peruskorjataan ja paalutetaan omistajan mukaan välittömästi tontin asemakaavamuutoksen saatua lainvoiman. Koska ortodoksisessa kirkossa ei ole puupaaluja, orsiveden tasolla ei ole kirkon perustusten kannalta merkitystä. Asunto Oy Pyramid puolestaan sijaitsee kauempana Kauppatorista ja sen perustuksissa orsiveden pinta on ollut pitkiä jaksoja tasolla +4,6 – +4,7 metriä, mikä on selvästi yhtiön esittämää vaatimusta +5,5 metriä alempana jo ennen Kauppatorin alaisen pysäköintilaitoksen rakentamista. Orsivesi ei esiinny missään torialueella yhtiön vaatimalla tasolla.

Pysäköintilaitoksen seinärakenteet voidaan rakentaa vesitiiviiksi siten, että maankaivu seinien sisäpuolella ei vaikuta ympäristön orsivesiolosuhteisiin eikä siten myöskään ympäröivien rakennusten perustuksiin. Vesi ei myöskään liiku savessa juuri lainkaan. Toisaalta paikallisuutensa ja pienen vesimääränsä vuoksi orsiveden tasoa on myös helppo säädellä

siten, että sen pinta pysyy perustusten kannalta riittävällä tasolla. Arvioitaessa orsiveteen liittyvien selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyttä on olennaista, että asemakaava on rakennusteknisesti toteutettavissa siten, ettei rakentaminen vaikuta orsiveden pinnan tasoon. Orsiveden pinnan tason seurantatietojen analysoinnilla tai muulla vastaavalla uudella selvityksellä ei saada lisäarvoa, jolla olisi merkitystä asemakaavan lainmukaisuuden arvioinnissa.

Asemakaavamääräys, jonka mukaan rakentaminen on tehtävä niin, ettei siitä aiheudu haitallista pohja- ja orsiveden pinnan alenemista rakennustyön aikana eikä pysyvästi, on maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n mukainen. Määräyksellä turvataan se, että rakentamisessa noudatetaan alimman lattiataso ja seinärakenteiden osalta niitä reunaehtoja, jotka selvitysten ja vaikutusarviointien perusteella on todettu.

Hallinto-oikeus näyttää päätöksessään edellyttävän, että jo asemakaavan laatimisen yhteydessä tulisi tehdä kaikki ne pohjatutkimukset, jotka nykykäytännön mukaan liitetään vasta rakennuslupahakemukseen. Lisäksi hallinto-oikeus näyttää edellyttävän, että asemakaavaa laadittaessa tulisi laatia rakennesuunnitelmat useista vaihtoehtoisista ratkaisuksista, vaikka nykykäytännön mukaan rakennesuunnitelmat toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle vasta rakennusluvan myöntämisen jälkeen.

Vaikka kysymys on yhtä laajaa rakennushanketta koskevasta asemakaavasta, ei voida edellyttää, että rakentamiseen liittyvät tekniset ratkaisut vieläpä useasta eri toteuttamisvaihtoehdosta esitettäisiin jo kaavaa valmisteltaessa, sillä tekninen toteutustapa on yksiselitteisesti rakennuslupamenettelyssä ratkaistava asia. Pohjatutkimusten lisäksi rakennusluvan hakijalta edellytetään kaavamääräyksistä riippumatta tarvittaessa muun muassa orsiveden korkeuden seurantasuunnitelmaa, maan pinnalla tapahtuvien siirtymien seurantatietoja, mittauksia naapurikiinteistöjen orsiveden pinnan tasosta sekä rakennusten horisontaali- ja vertikaalisiirtymistä.

Hallinto-oikeuden päätöksessä edellytetyt yksityiskohtaiset suunnitelmat eivät ole tässä vaiheessa tarpeellisia, sillä ne eivät tuo lisäarvoa asemakaavan vaikutusten tai sisältövaatimusten arviointiin. Kun seurantatietojen perusteella tiedossa olevia reunaehtoja kaavamääräyksen mukaisesti noudatetaan, ei rakentamisella ole vaikutuksia maaperä- ja pohjavesiolosuhteisiin.

Yleistä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista

Kaavoittajalla on asemakaavamuutosta valmisteltaessa ollut käytettävissä monitieteinen asiantuntemus, jota joustavien normien tulkinta edellyttää. Vaikka kaavaselostuksen ja selvitysten tulisikin olla sellaisia, että

kuntalaiset voivat niiden perusteella arvioida kaavamuutosta vuorovai-
kutteisen prosessin edellyttämällä tavalla, ei ole tarkoituksenmukaista,
että kaavaselostukseen, selvityksiin tai vaikutusarviointeihin kirjataan
kaikki ne asiantuntijan käytössä olevat taustatiedot, ammattitaito ja tie-
teenalan perusopit, joita selvitysten ja vaikutusarviointien tekeminen ja
tulkitseminen edellyttää. Selvityksissä annetaan näin ollen riittävät tiedot
kaavan vaikutusten arvioimiseksi. Kaavan vaikutukset on arvioitu tar-
peellisessa määrin koko siltä alueelta, jolla kaavalla on voitu arvioida
selvitysten perusteella olevan vaikutuksia. Myös kaavaselostukseen on
kirjattu kaikki kaavamuutoksen merkittävät vaikutukset.

Jos asiantuntijoiden tekemät selvitykset ja vaikutusarviointit kyseen-
alaistetaan, olisi etenkin valvontaviranomaisen valitukselta voitu edellyt-
tää mielipiteiden ja perustelemattomien väitteiden esittämisen sijaan
vaihtoehtoisia laskelmia tai asia-argumentteja. Myös hallinto-oikeus on
päätöksessään kyseenalaistanut selvitysten ja vaikutusarviointien luotet-
tavuuden perustelematta tai yksilöimättä johtopäätöksiään kriittistä tar-
kastelua kestäväällä tavalla.

Asemakaavan sisältövaatimukset

Mikäli korkein hallinto-oikeus toteaa selvitysten ja vaikutusarviointien
olevan riittäviä, kaupunginhallitus viittaa asemakaavan sisältövaatimuk-
sia koskevien valitusperusteiden osalta hallinto-oikeudelle antamaansa
lausuntoon. Kauppatorin asemakaava on laadittu maankäyttö- ja raken-
nuslain 54 §:n 2 momentin mukaisesti. Samalla kaupunginhallitus esit-
tää, että korkein hallinto-oikeus tutkii asemakaavamuutoksen lainmukai-
suuden hallinto-oikeudessa esitettyjen sisältövaatimuksia koskevien vali-
tusperusteiden osalta eikä palauta asiaa tältä osin hallinto-oikeudelle uu-
delleen käsiteltäväksi.

Meidän Turku - Vårt Åbo ry on selityksessään vaatinut, että kaupungin-
hallituksen valitus hylätään ja hallinto-oikeuden päätös pysytetään pää-
asian osalta. Yhdistys on lisäksi vaatinut, että korkein hallinto-oikeus ot-
taa kantaa yhdistyksen hallinto-oikeudessa esittämiin esteellisyysväittei-
siin ja niihin muihin seikkoihin, joihin hallinto-oikeus ei ottanut kantaa
tai palauttaa asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi esteelli-
syyssväitteiden osalta.

Yhdistys on uudistanut hallinto-oikeudessa esittämänsä ja esittänyt
muun ohella seuraavaa:

Kaupunginhallitus on kokouksessaan 27.4.2010 § 256 jättänyt apulais-
kaupunginjohtaja Jarkko Virtasen päätöspöytäkirjan 21.4.2010 § 9 otta-
matta käsittelyyn äänin 7 – 6 tilapäisen enemmistön perusteella, koska

tunnetusti valituksen tekemistä vastustanut kaupunginhallituksen jäsen Piia Elo oli poissa kaupunginhallituksen kokouksesta. Mikäli päätöspöytäkirja olisi otettu käsittelyyn ja kaupunginhallitus ollut normaalissa kokoonpanossaan, päätös valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi kuromottu. On kyseenalaista, että näin merkittävässä asiassa päätös valittamisesta on tehty päätöspöytäkirjalla.

Kaupunginhallituksen valituksessa ja sen liitteenä olevassa Turun kaupungin ympäristö- ja kaavoitusviraston liikenneinsinöörin laatimassa muistiossa 29.4.2010 monia asioita on esitetty täsmällisemmin kuin asemakaavaselostuksessa ja kaavaa koskevissa selvityksissä. Kaupunginvaltuustolla ei ole ollut käytettävissään mainittua muistiota, minkä vuoksi sitä ei tulisi ottaa huomioon asiaa ratkaistaessa. Tosin kaupunginhallituksen esittämässä lisäselvityksissä tunnustetaan merkittävä osa yhdistyksen valituksessa osoitetuista puutteista.

Monet kaupunginhallituksen valituksessa ja sen liitteissä esitetyt väitteet osoittavat, että asemakaavaa varten laaditut selvitykset ovat puutteellisia siltä osin kuin kysymys on asemakaavan rakentamisaikaisista ja pysyviä vaikutuksista pohjavesiin, kävelyyn, pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen. Tällöin asemakaava ei voi täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n sisältövaatimuksia. Asemakaavan lainmukaisuus olisi edellyttänyt käytännössä yleiskaavallista selvitystä.

Kaupunginhallituksen valituksessa esitetään toivomus siitä, että selvitysten ja vaikutusarviointien riittävästä myöhemmin toimitettava asiantuntijalausunto otetaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa huomioon. Asiakirjaa ei tule ottaa huomioon, koska kysymys olisi jälkikäteen tehdystä selvityksestä, jolla pyritään peittämään selvitysten puutteellisuus ja asemakaavan lainvastaisuus.

Toisin kuin valituksessa väitetään, asemakaavan liikenteellisiä vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi. Vaikutuksia jalankulkuun, pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen ei ole selvitetty käytännössä lainkaan. Myöskään rakennusaikaisia erittäin merkittäviä haittavaikutuksia liikenteeseen ja niiden aiheuttamia kustannuksia ei ole selvitetty. Liikenteelliset selvitykset kattavat vain autoliikenteen pysäköintilaitoksen ollessa valmis. Vain yleiskaavallinen jalankulun, pyöräilyn, joukko- ja autoliikenteen sekä keskustan kaupallisen kehittämisen käsittävä selvitys olisi ollut riittävä. Yleiskaavallisessa tarkastelussa olisi voitu selvittää tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi keskustan ulkopuolisten liikekeskusten toteuttamisen rajoittamista, muiden keskustan pysäköintilaitosten kehittämistä tai laajentamista, pysäköinnin hinnoittelua tai jalankulun, pyöräilyn ja joukkoliikenteen kehittämistä.

Asemakaavamuutoksessa esitetty 600 – 800 autopaikan pysäköintilaitos sekä 17 000 kerrosalaneliömetrin liikerakennusoikeus ovat yksinään suurehko ja merkittävä muutos, joka edellyttää yleiskaavallista tarkastelua. Keskustan aikaisemmat suuret liikenteelliset muutokset ovat perustuneet yleiskaavalliseen tarkasteluun. Yleiskaavallinen tarkastelu antaisi yksittäistä asemakaavaa merkittävästi paremmat edellytykset lisätä keskustan vetovoimaa. Kaupunginhallituksen valituksessa esitetään useita perusteettomia väitteitä toripysäköinnin myönteisistä vaikutuksista ja laajempien selvitysten tarpeettomuudesta.

Yhdistys on arvioinut, että toripysäköinnin rakentamisaikana aiheutuvien häiriöiden vuoksi joukkoliikenteen matkustajamäärät alenevat 10 – 20 prosenttia ja liikennöintikustannukset lisääntyvät 5 – 10 prosenttia. Rakentamisaikana tästä aiheutuu 15 – 40 miljoonan euron tappiot Turun kaupungille ja vastaavat tappiot yksityisille liikennöitsijöille. Toteutettuna toripysäköinti alentaa joukkoliikenteen käyttöä pysyvästi noin viidellä prosentilla alentaen joukkoliikenteen tuloja noin 900 000 eurolla vuodessa.

Toripysäköinnin tarkoitus on lisätä yksityisautoilun osuutta Turun keskustan kulkumuotojakaumassa, mikä lisää ilmastonmuutosta, ilmansaaste päästöjä, melua ja ruuhkia. Toripysäköinti haittaa rakentamisaikana ja pysyvästi jalankulua ja pyöräilyä ja sen toteuttaminen estäisi pysyvästi muun muassa Yliopistonkadun kävelykadun jatkamisen Kauppiaskadulta koilliseen toisin kuin kaupunginhallituksen valituksessa väitetään.

Valituksessa väitetään, että vaihtoehtoisten pysäköintiratkaisujen selvittäminen kaavan liikenteellisten vaikutusten arvioimiseksi on tarpeetonta. Tämä ei pidä paikkansa. Vaihtoehtoiset pysäköintiratkaisut on jätetty selvittämättä, koska ne olisivat olleet kaikissa suhteissa Kauppatorin pysäköintilaitosta edullisempia.

Joka tapauksessa voidaan todeta olevan ainakin kolme eri tapaa parantaa pysäköintimahdollisuuksia eli nykyisten pysäköintilaitosten käytön tehostaminen, Louhen pysäköintilaitoksen laajentaminen ja torinalaisen pysäköintilaitoksen rakentaminen Kauppatorin alaiselle savikolle. Vaihtoehdot on jätetty selvittämättä tarkoituksellisesti ja Kauppatorin pysäköintilaitos on pyritty esittämään myönteisessä valossa. Vaihtoehtoisilla ratkaisuilla ei ole yhtä merkittäviä haittavaikutuksia kuin torinalaisella pysäköintilaitoksella, niiden tarjoama palvelutaso on parempi ja kustannukset kohtuulliset.

Toripysäköinnin rakentamisen vaikutukset pohjavesiolosuhteisiin on selvitetty puutteellisesti. Asemakaavamuutoksen perusteena on virheellinen

olettava, että pysäköintilaitoksen pohjalaatta voitaisiin rakentaa etukäteen vesitiiviiksi, jolloin salpaveden alentamista ei tarvittaisi. Pohjavesi-olosuhteiden osalta selvitykset ja siten myös kaupunginhallituksen valitus ovat hyvin ylimalkaisia, puutteellisia ja ristiriitaisia. Esimerkiksi vaikutusalueita ja sillä olevien rakennusten perustamistapoja ei esitetä lainkaan eikä pohjavesiseurannan tuloksia esitetä kattavasti. Valituksestakin käy ilmi, että pysäköintilaitosta ei voida toteuttaa asemakaavassa esitetyllä tavalla kaksikerroksisena Yliopistonkadun puoleisella sivulla.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on lausunnonaan vaatinut, että kaupunginhallituksen valitus hylätään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Liikenteelliset vaikutukset ja yleiskaavallisen ratkaisun tarve

Liikenteellisten selvitysten riittävyttä arvioitaessa tulee yleiskaavoitus-tilanne ottaa huomioon. Rakentaminen tarkoittaa merkittävää ja pysyvää muutosta kaupungin ydinkeskustassa ja ratkaisu edellyttää yleiskaavallista tarkastelua ja päätöstä.

Pysäköintilaitos sijoittuisi Kauppatorin alle siten, että henkilöautoliikenne sinne johdettaisiin toriin kulmaan rajoittuvaan risteykseen johtavalta Yliopistonkadulta. Katu on suunniteltu katkaistavaksi ja sille rakennettaisiin maan alle johtava sisäänajoramppi. Yliopistonkatu varattaisiin tällä kohtaa käytännössä kokonaan pysäköintilaitoksen liikenteen käyttöön, joten hankkeella on pysyvä ja laaja vaikutus keskustan liikenteeseen ja katuverkkoon.

Suppeaa aluetta koskevan asemakaavan valmistelun yhteydessä ei ole voitu tehdä keskustan pysäköinnin järjestämistä koskevaa vaihtoehtotarkastelua eikä myöskään ottaa huomioon vaikutuksia nykyisten maanalaisten kallioon louhittujen pysäköintilaitosten kehittämisen kannalta. Toriparkin pysäköintilaitos rakennettaisiin Louhen pysäköintilaitoksen viereen, johon kulkevat hissit sijaitsevat Kauppatorin laidalla Yliopistonkadulla. Louhen pysäköintilaitoksen liikenne on järjestetty yleiskaavan mukaisen pääkadun kautta eikä keskustan alemmaa katuverkkoa käyttäen kuten toriparkkihankkeessa.

Kaupunginhallitus rinnastaa hankkeesta aiheutuvan muutoksen keskustan kävelykatuosiin, risteysjärjestelyihin, liikennevalo-ohjaukseen ja pysäköintiruutujen siirtoon. Nämä järjestelyt on kuitenkin mahdollista toteuttaa väliaikaisina ratkaisuuina eivätkä ne ole samalla tavoin pysyviä kuin maanalainen pysäköintilaitos liikennejärjestelyineen.

Turun kantakaupungin ruutukaava-alue perustuu C. L. Engelin vuonna 1828 laatimaan asemakaavaan, joka uusittiin vuosina 1884 ja 1897. Alkuperäisen asemakaavan mukainen keskustan katuverkko on säilynyt yhtenäisenä lähes sellaisenaan näihin päiviin saakka.

Kaupunginhallituksen mukaan pysäköintilaitos antaa mahdollisuuksia katujen rauhoittamiseen autoliikenteeltä ja kävelyosuuksien laajentamiseen. Valtuuston päätöksen mukaisella suppealla asemakaavalla ei ole kuitenkaan voitu tehdä näitä hankkeita koskevaa laajempaa kaavaratkaisua. Sen sijaan asemakaavan myötä keskustaan torin laidalle saakka ohjattu henkilöautoliikenne ja ajorampin rakentaminen keskelle katua on pysyvä ratkaisu. Asemakaava saattaisi vaikeuttaa yleiskaavoitusta.

Vaikutuksiltaan laajamittaisen pysäköintilaitoksen rakentamista ei voida ratkaista yksittäisen suppea-alaisen asemakaavan puitteissa. Hanke edellyttää laaja-alaista ratkaisua keskustan liikenteen järjestämisestä ja keskustan katujen tulevasta käytöstä. Asia on siten ratkaistava yleiskaavatasolla. Turun kaupunki on aloittanut koko kaupungin yleiskaavan laatimisen. Kaavan 26.1.2010 päivätyn osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan keskustan yleiskaava tehdään samassa yhteydessä. Yleiskaava 2025 on aikataulun mukaan tarkoitus hyväksyä vuonna 2012.

Maaperä- ja pohjavesiolosuhteet

Kaavamääräyksillä ei voida ohittaa velvoitetta arvioida jo kaavoituksen yhteydessä sen toteuttamisen merkittäviä vaikutuksia. Asemakaavan yhteydessä esitettyä arviota kaavan vaikutuksista maaperään ja pohjavesiolosuhteisiin sekä arviota pohjavesimuutoksista mahdollisesti aiheutuvista vaikutuksista alueen rakennuskantaan on pidettävä puutteellisina. Asiakirjoissa ei ole esitetty eikä analysoitu vaikutusarvion perusteena olevia tutkimustuloksia eikä asiakirjoihin ole sisällynyt kaavan vaikutusarviointina esitettyä argumentointia tukevia laskelmia. Ilman asianmukaista pohjavesivaikutusten selvitystyötä kaavan toteuttamiskelpoisuutta ei ole mahdollista riittävällä varmuudella arvioida.

Asemakaavassa ei ole kysymys vaikutuksista pohjaveden muodostumiseen siten kuin kaupunginhallituksen valituksessa esitetään. Valituksessa mainittu pohja- tai orsiveden muodostuminen on vähäistä asfaltoiduilla kaupunkialueilla. Kauppatorin kiveyksen kohdalla muodostuvan orsiveden määrällä saattaa olla merkitystä, mutta siitä ei ole esitetty tarkempaa arviota.

Kaavan toteuttamiskelpoisuuden arvioinnin kannalta merkittävät vaikutukset liittyvät pohja- ja orsivesien korkeustasojen, purkautumisen ja virtaussuuntien muutoksiin, jotka voivat aiheutua paineellista pohjavettä

pidättävän savikerroksen puhkaisemisen, hydraulisen murtuman, orsivesikerroksen kuivattamisen tai patoamisen seurauksena. Torin alla olevat vedet ovat osa laajempaa vesivarastoa ja samaa vesitaloutta Aurajoen kanssa, joten pohjavesivaraston kokonaisvesitalouden huomioon ottaminen ja vaikutusten arvioiminen muidenkin kuin torin reunalla olevien rakennusten osalta on perusteltua. Vaikutuksia rakennuskantaan on siten tarpeen tarkastella laajemmin kuin asemakaavan valmistelun ja kaupunginhallituksen valituksen yhteydessä on tehty.

Jos rakentamisen seurauksena savikerroksen alla olevaa paineellista pohjavettä pääsee purkautumaan, pohjaveden painetason lasku aiheuttaa saven puristumisen kokoon ja saven varaan perustettujen rakennusten painuman. Liian lähelle savikerroksen alla olevaa moreenikerrosta kaivetut rakenteet voivat aiheuttaa myös maakerroksen hydraulisen murtuman, jolloin paineellinen pohjavesi pääsee purkautumaan rakenteisiin ja painetaso alenemaan.

Saven päällä olevan orsivesikerroksen patoaminen tai kuivattaminen muuttaa orsiveden pinnan tasoa herkästi myös torin ympäristössä, koska orsivesimuodostuman vesivarasto on rajallinen. Rakentamisen yhteydessä orsiveden kuivatusjärjestelmän vaikutukset näkyvät samassa orsivesikerroksessa olevissa torin ympäristön rakennuksissa, jotka on perustettu puupaaluille. Jos alin lattiataso on pysäköintilaitoksen kohdalla määritelty kaavassa alemmaksi kuin orsivesitaso, rakentamisen kuivatus-toimenpiteistä aiheutuu haittaa ympäristön rakennusten perustuksille. Orsivesien patoaminen tiiviitä seinämiä rakentamalla taas muuttaa orsiveden virtausreittejä ja nostaa orsiveden tasoa toriparkin ympäristössä.

Asunto Oy Pyramid on selityksessään vaatinut, että kaupunginhallituksen valitus hylätään. Yhtiö on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Turun kaupunginhallitus on Helsingissä 27.4.2010 pitämässään kokouksessaan päättänyt äänin 7 – 6 valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Päätös on tehty Turun kaupungin ulkopuolella järjestetyssä kokouksessa ja epätavallisessa kokoonpanossa.

Viitaten Turun hallinto-oikeudelle tekemänsä valituksen ohessa jättämänsä diplomi-insinööri Jyrki Suomisen asiantuntijalausuntoon Asunto Oy Pyramid vastustaa asemakaavamuutosta, koska siihen sisältyvä ajoramppi aiheuttaa ilmeistä vaaraa yhtiön rakennuksen puupaaluperustuksille.

Ajoramppi lähtee yhtiön tontin välittömästä läheisyydestä ja sen rakentamisen aiheuttamaa pohjavesiolosuhteiden muutosta on mahdotonta

arvioida. Jos yhtiön tontin viereen sijoitetaan kaupungin esittämä vesitievieksi suunniteltu patoseinä, jonka pituus yhdessä ajorampin vaatimien osuuksien ja maanalaisen rakentamisen kanssa on yli 150 metriä, on selvää, että pelkällä alueen kaivamisella ja vedenjuoksun muuttamisella saven yläpuolisissa ja savikerroksissa aiheutetaan seurauksia, jotka voivat muuttua kohtalokkaiksi yhtiön rakennuksen perustusten kannalta.

Kuten asiantuntijalausunnosta selviää, Turun kaupunki on jo aiemmilla yhtiön rakennuksen sijaintikorttelia koskevilla kaavaratkaisuilla asettanut perustukset vaaranalaiseen asemaan. Tällä kertaa haetuilla ratkaisuilla lisättäisiin riskiä entisestään.

Kaavoitusprosessin yhteydessä ei ole lähdetty tutkimaan yksinkertaisinta ratkaisua eli Louhen pysäköintilaitoksen laajentamista. Asemakaavamuutoksella oltaisiin valmiit uhraamaan kaupungin pääkatu sen eräiltä keskeisimmiltä osiltaan takapihamaiseksi ajorampiksi. Hankkeen teknistä haastavuutta kuvastaa se, ettei tällä uhrauksellakaan saavuteta vielä muuta alikulkukorkeutta kuin ambulanssilla ajon mahdollistava. Pysäköintitilassa mahdollisesti syttyviä autopaloja ei päästäisi sammuttamaan palolaitoksen normaalikalustolla.

Olavi Mäenpää on selityksessään vaatinut, että kaupunginhallituksen valitus hylätään ja Mäenpään oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa korvataan laillisine korkoineen. Mäenpää on uudistanut hallinto-oikeudessa lausumansa ja esittänyt muun ohella, että valitukseen liitetystä SCC Viatek Oy Turun lausunnosta 25.2.2003 käy jopa ilmi, että asemakaavamuutoksen mahdollistama massiivinen rakentaminen vaikuttaa johtojen ja muun kunnallistekniikan siirtoihin, jolloin syntyy uusia kanavia, jotka vaikuttavat salpaveden ja orsiveden korkeusasemiin. Rakentamisen aiheuttamiin ilmanvaihto-ongelmiin ei ole esitetty ratkaisua.

Turun kaupunginhallitus on toimittanut tekniikan tohtori Tim Länsiväärän (GeoPaja Oy) 1.7.2010 päivätyn pohjarakentamisen ympäristövaikutuksia ja geoteknisten selvitysten riittävyttä koskevan lausunnon. Lausunnossa on johtopäätöksinä todettu seuraavaa:

Tehdyt pohjatutkimukset ovat riittävät niin maaperän kuin pohjaveden pinnan suhteen kaavan ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Rakentamista varten niitä tulee täydentää tarvittavin osin, toteutettavista ratkaisuista riippuen. Hallinto-oikeuden esittämät tekniset selvitykset ja laskelmat rakentamisvaihtoehtojen vaikutuksista eivät tuo juurikaan lisäarvoa orsiveden suojaamisen kannalta. Orsiveden suojaamisen kannalta hyvänä ja

varmana ratkaisuna voidaan pitää lausunnossa esitettyä seurantamenetelmää. Olennaista on kuitenkin kaavassa esitetty määräys, ettei rakentamisesta aiheudu haitallista pohjaveden laskua. Tämä vaatimus on teknisesti toteutettavissa.

Kaavan toteuttamiskelpoisuudesta voidaan todeta, että pysäköintilaitos ma-LPY-1 on toteutettavissa turvallisilla ratkaisulla, kun alin pysäköintitaso rakennetaan vain osittain. Mikäli alin pysäköintitaso rakennetaan kokonaisuudessaan, on huolehdittava, että alin lattiataso pysyy myös Yliopistonkadun puoleisessa osassa riittävän kaukana savikerroksen alapinnasta, jotta vedenpaineen noston aiheuttamaa murtumisvaaraa ei ole. Lisäksi tulee huolehtia alueen kokonaisvakavuudesta.

Kaavan ma-1-osan toteuttamiskelpoisuus on huono Yliopistonkadun kohdalla, etenkin kahden maanalaisen kerroksen osalta. Käytettävissä ollut materiaali ei ole riittävä perusteelliseen arviointiin tämän kaavaosan toteutettavuudesta. Tältä osin onkin suositeltavaa, että kaavaa muutetaan Yliopistonkadun osalta tai sen toteutettavuudesta tehdään tarkka tekninen selvitys.

Muilta osin ma-1-alueita voidaan pitää toteuttamiskelpoisina, joskin niiden rakentaminen kahdella maanalaisella kerroksella vaatii hyvin tarkkaa suunnittelua, rakentamista ja sen valvontaa.

Turun kaupunginhallitus on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Vastaselitys Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoon:

Hallinto-oikeus on päätöksessään edellyttänyt, että keskustan liikennejärjestelyt ja pysäköinnin vaihtoehdot tulisi selvittää laajempaan kokonaisuutena, toisin sanoen osayleiskaavaa sinänsä ei ole edellytetty. Tästä huolimatta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edelleen edellyttää asian ratkaisemista yleiskaavatasolla, vaikka sen vaatimiseen ei ole lainmukaisia perusteita. Kauppatoria koskeva asemakaava on voimassa olevan oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukainen eikä maankäyttö- ja rakennuslaki edellytä laatimaan erillisiä rajattuja osayleiskaavoja asemakaavoituksen perusteeksi. Kaupungin valituksen liitteenä toimitetusta 29.4.2010 päivätyistä muistiosta käy yksiselitteisesti ilmi, että liikenteelliset selvitykset ovat riittävät ja asemakaavan liikenteellisiä vaikutuksia ja vaihtoehtoja on tarpeellisessa määrin selvitetty.

Olennaista Kauppatorin liikenneselvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyttä arvioitaessa on se, että asemakaava ei estä kävelykeskustan

toteuttamista. Vaikka katujen rauhoittaminen autoliikenteeltä ja kävelyosuuksien laajentaminen olisi osoitettu pysäköintilaitosta koskevan asemakaavan yhteydessä tai siitä erillisessä kaavassa, ei kaava sinänsä asettaisi kaupungille velvollisuutta kaavanmukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen.

Maaperä- ja pohjavesiolosuhteiden osalta kaupunginhallitus viittaa 1.7.2010 päivättyyn asiantuntijalausuntoon, jonka mukaan tehdyt pohjatutkimukset ovat riittäviä niin maaperän kuin pohjavedenpinnan suhteen kaavan ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Teknisiä selvityksiä on tehtävä ennen mahdollisen hankkeen toteuttamista ja selvitys on osoitettava rakennuslupaprosessin yhteydessä. Kaavamääräys, jonka mukaan rakentaminen on tehtävä niin, ettei siitä aiheudu haitallista pohja- ja orsiveden pinnan alenemista rakennustyön aikana eikä pysyvästi, on riittävä.

Vastaselitys Asunto Oy Pyramidin selitykseen:

Louhen pysäköintilaitoksen laajentamista ei voida pitää aitona vaihtoehtona Kauppatorin alle rakennettavalle pysäköintilaitokselle, sillä se ei palvele torin kaakkois- ja eteläpuolen kortteleita. Tämän vuoksi vaihtoehdon selvittämistä ei voida pitää perusteltuna.

Paras ja varma tapa turvata yksittäisten orsivesialtaiden vedenpinnan säilymistä on niin sanotun seurantamenetelmän käyttö. Tämä tarkoittaa sitä, että orsivesialtaiden korkeustasoa seurataan, kuten jo nyt tehdään, ja tarvittaessa altaat eristetään. Jos orsiveden pinta laskee, syötetään altaisiin lisää vettä.

Vastaselitys Meidän Turku - Vårt Åbo ry:n selitykseen:

1.7.2010 päivätty asiakirja on asiantuntijalausunto tehtyjen maaperä- ja pohjavesiselvitysten sekä vaikutusarviointien riittävydestä, ei lisäselvitys. Myöskään valituksen liitteenä toimitettu 29.4.2010 päivätty muistio ei ole lisäselvitys, vaan siinä kuvataan niitä liikennesuunnittelun ja liikenneselvitysten peruseriaatteita ja lähtökohtia, joita ei voida edellyttää kirjoitettavan jokaisen asemakaavan liikenneselvityksiin. Muihin selityksessä esitettyihin väitteisiin on jo edellä tai aiemmin vastattu.

Vastaselitys Olavi Mäenpään selitykseen:

Mäenpään selityksessä esitettyihin väitteisiin on jo edellä tai aiemmin vastattu.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 1.7.2010 päivätyn lausunnon johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt muun ohella seuraavaa:

Tekniikan tohtori Länsivaaran lausunnossa 1.7.2010 todetaan, että rakentamisesta johtuen alueella esiintyy vaihteluita orsiveden korkeudessa. Toisin sanoen alkuperäinen savimaa on kaivettu paikoin pois ja täytetty muulla maa-aineksella. Tämä voi johtaa yllätyksiin rakentamisen aikana, ainakin niiden rakennusten kohdalla, joita ei ole paalutettu kallioon saakka, kuten valtakunnallisesti arvokas ortodoksinen kirkko ja muut lausunnossa mainitut kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset. Nämä yllätykset voitaneen hallita nykyajan tekniikalla, kuten lausunnossa todetaan, mutta kustannukset voivat myös olla yllättävän suuria ja vaikuttaa toteuttamiseen ja rakentamisaikatauluihin merkittävästi. Orsiveden pinnan vaihtelu aiheuttaa siten lisäongelmia.

Lausunnossa suhtaudutaan suurella varauksella siihen, miten orsivesi tulee rakentamisen aikana käyttäytymään. Sen käyttäytymistä ei voida etukäteen tietää eikä siitä voida tehdä kuin suuntaa antavia laskelmia tai viitata eri arviointeihin ynnä muuhun sellaiseen. On kuitenkin selvää, että orsivesiolosuhteet tulevat lähiympäristössä muuttumaan. Lausunnossa esitetty orsivesialtaiden eristäminen ja veden pumppaaminen niihin on lähinnä teoreettinen mahdollisuus ja käytännössä mahdotonta tai ainakin erittäin vaikeaa ja kallista. Lausunnossa esitetäänkin tämän takia aiotun rakentamisen pienentämistä ja muuttamista monelta osin.

Lausunnon johtopäätöksissä todetaan varsin selvästi, että hanketta on mahdotonta toteuttaa aiheuttamatta haittaa tai uhkaa ympäristön rakennuksille. Lausunnossa pidetään oleellisena annettua kaavamääräystä, jossa haitallinen pohjaveden lasku kielletään. Määräys ei kuitenkaan takaa sitä, etteikö niin rakentamisessa tapahtuisi. Annettavalla määräyksellä ei voida ohittaa velvollisuutta arvioida toteuttamisen merkittäviä vaikutuksia ja riskejä jo kaavoituksen yhteydessä.

Lausunnossa ei ole esitetty mitään sellaista, jonka takia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kantaa asemakaavaan olisi syytä muuttaa. Lausunnossa edellytetty kaavan muutostarve tukee käsitystä vaikutusarvioinnin riittämättömyydestä ja hyväksytyyn kaavan lainvastaisuudesta. Kaavan vaikutusarvioinnissa on tarkasteltava hanketta koko laajuudessaan ja koko sillä alueella, jolla kaavalla voidaan katsoa olevan olennaisia vaikutuksia. Täydennyksenä lähetetyssä lausunnossa on tarkasteltu hankkeen toteutusta osina ja suppeammalla alueella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnot on laadittu yhteistyössä keskuksen maaperägeologia- ja pohjavesiasioita hoitavien ylitarkastaja, geologi Sanna-Liisa Suojaston ja geologi Mikko Seppälän sekä keskuksen kaavoitus- ja maankäyttöasioita hoitavien henkilöiden kesken.

Meidän Turku - Vårt Åbo ry on 1.7.2010 päivätyn lausunnon johdosta antamassaan selityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:

On oikeudellisesti mahdotonta muuttaa asemakaava jälkikäteen uusilla selvityksillä lainmukaiseksi. Hyvään hallintoon kuuluu myös, että päätöksenteon pohjaksi tehdyt selvitykset ovat sekä riittäviä että selkeästi kirjattuja. Kaupunginhallituksen toimittamassa 1.7.2010 päivättyssä lausunnossa todetaan, että asemakaavaselvitykset olisi voitu esittää selkeämmin.

Lausunto osoittaa, että Yliopistonkadun sivun osalta Kauppatorin asemakaava on mahdoton toteuttaa, koska se mahdollistaa toriparkin rakentamisen kaksikerroksisena. Lausunto osoittaa, että erityisessä vaarassa ovat nimenomaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaat ortodoksinen kirkko ja Ålandsbankenin talo. Kuten lausunnossa todetaan, asemakaavoitusta ei voida perustaa sille, että tulevaisuudessa lähikiinteistöissä ehkä toteutetaan sellaisia uudistuksia (talojen paalutuksia), jotka mahdollisesti voisivat parantaa kaavoituksen toteuttamiskelpoisuutta. Asemakaavan tulee olla kaikin tavoin toteuttamiskelpoinen siinä ympäristössä, mihin se on suunniteltu eikä jossain tulevassa ympäristössä.

Asunto Oy Pyramid on 1.7.2010 päivätyn lausunnon johdosta antamassaan selityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Turun kaupunki on vihdoinkin kokenut olevansa pakotettu hankkimaan asianmukaisempaa asiantuntemusta pohjavesiolosuhteista kuin mitä sillä on ollut käytettävissään asemakaavan valmistelun yhteydessä, jossa turvaututtiin kaavaa ajaneen yhtiön osakkaitten hovihankkijanaan käyttämän yhtiön näkemyksiin. Ongelmallista vain on, kuten 1.7.2010 päivätty lausunto jo itsessäänkin osoittaa, että kaupunginvaltuusto on toiminut puutteellisten tietojen varassa päättäessään kaavan hyväksymisestä.

Lausunnossa todetaan, että kaavan osan ma-1 toteuttamiskelpoisuus on huono Yliopistonkadun kohdalla, etenkin kahden maanalaisen kerroksen osalta. Jos tämä olisi ollut tiedossa, kaupunginvaltuusto tuskin olisi päättänyt kaavan hyväksymisen kannalle. Lausunnon mainittu johtopäätös on seurausta moreenin liian lähelle suojaavaa savikerrosta nousevasta pinnasta. Koska moreenikerros nousee edelleen koillisen suuntaan mentäessä Yliopistonkatua kohti Asunto Oy Pyramidin rakennusta, ongelma

on omiaan vain korostumaan. Lausunnossa ei ole otettu tähän kantaa, koska se on rajattu koskemaan vain Kauppatorin varren katuosuuksia. Edelleen, ja mikä koskee erityisesti Asunto Oy Pyramidia, lausunnossa todetaan edellä lainatun kohdan välittömänä jatkona, että käytettävissä ollut materiaali ei ole riittävä perusteelliseen arviointiin kaavaosan toteuttavuudesta.

Lausunnossa 1.7.2010 todetaan että torialueelta erkaantuvien ma-1-alueiden toteutettavuuteen ei oteta erityisesti kantaa, koska viereisten rakennusten perustamistapa on lausunnon antajalle tuntematon. Tähän nähden tuntuu kohtuuttomalta, että lausunnossa suositellaan rakennusten omistajia etukäteisselvitysten sijasta tyytymään erilaisia epävarmuustekijöitä sisältävien seurantamenetelmien varaan.

Asunto Oy Pyramidin hankkiman diplomi-insinööri Jyrki Suomisen lausunnon johtopäätös oli, että torin pysäköintilaitoksen kaavoituksella/to-teutuksella saattaa olla poikkeuksellisen haitallinen vaikutus Asunto Oy Pyramidin vaikeisiin olosuhteisiin. Lausunnossa 1.7.2010 ei ole esitetty mitään diplomi-insinööri Suomisen lausunnossa esitettyjä näkökohtia vastaan.

Asemakaava tulee, jos se joltakin osin voidaan hyväksyä, jättää hyväksymättä Yliopistonkatua koskevilta osiltaan. Torin alle suuntautuvalla ajoneuvoliikenteelle on jo niin sanotussa Wiklundin korttelin kaavassa olemassa varaus ajoluiskalle, joka on jo rakennettu. Tämä ajoluiska on ulotettu torin varrella olevalle Kauppiaskadulle asti nimenomaan sen vuoksi, että se voisi palvella kaupungin jo tuolloinkin tosiasiaa suunnittelemaa toriparkkia.

Olavi Mäenpää on 1.7.2010 päivätyn lausunnon johdosta antamassaan selityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Tekniikan tohtori Länsivaaran lausunnon 1.7.2010 mukaan orsivesi- ja pohjavesiseuranta on ollut laaja ja riittävä nykytilanteessa. Tärkeintä kuitenkin on, mikä orsivesi- ja pohjavesitilanne on sen jälkeen kun kauppatorille on kaivettu iso kuoppa. Tähän seikkaan lausunnossa ei ole otettu kantaa.

Lausunnossakin myönnetään, että etenkin orsivesipinnan mahdolliset muutokset ovat vahingollisia puupaalutusten ja puuarinoiden varaan rakennetuille rakennuksille, kuten ortodoksikirkolle, eikä Yliopistonkadun varrella tältä osin pitäisikään rakentaa kaksitasoista tilaa maan alle sillä tavalla kuin asemakaava mahdollistaa. Lisäksi lausunnossa aivan oikein esitetään varaus kaavan mahdollistamaan laajuuteen maanalaisen

rakentamisen osalta, jota ei ole tutkittu. Tutkimukset ovat keskittyneet välittömästi torin ympärillä olevien rakennusten perustamis pohjiin, mutta eivät esimerkiksi ajoramppien ympärillä olevien rakennusten perustamistapoihin.

Lausunto tukee useilta tärkeiltä osin sitä, että hallinto-oikeuden päätöstä ei tule muuttaa.

Turun kaupunginhallitus on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Varsinaisen maanalaisen pysäköintilaitoksen osalta lausunto on yksiselitteinen ja kiistaton: Pysäköintilaitos on toteutettavissa turvallisissa ratkaisuissa, kun alin pysäköintitaso rakennetaan Yliopistonkadun puolella vain osittain. Sen sijaan pysäköintilaitoksen Yliopistonkadun puolen alimman kerroksen sekä ma-1-alueiden osalta lausunnossa edellytetään tarkempia selvityksiä.

Kuten lausunnossa sanotaan, selvitykset ja laskelmat riippuvat kuitenkin täysin lopullisesta rakennustilavuudesta, toteuttamistavasta ja sen ajallisesta jaksottamisesta. Mahdollinen selvitys ja kaavan sitominen siihen voisi tällöin sitoa liikaa tulevaa rakentamista, estää innovatiivisten ratkaisujen käyttöä ja nostaa rakentamiskustannuksia. Parhaimmillaankin selvitys olisi vain suuntaa antava. Selvityksiä parempi on niin sanottu seurantamenetelmä. Sen sekä muiden teknisten ratkaisujen yksityiskohdainen suunnittelu kuuluu rakennuslupavaiheeseen. Asemakaavan yhteydessä vaikutuksia ei ole tarpeen selvittää enemmän kuin on tehty.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Olavi Mäenpään valitus jätetään tutkimatta muulta osin kuin hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevaan ratkaisuun kohdistuvalta osaltaan.
2. Turun kaupunginhallituksen valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei kaupunginhallituksen valituksen johdosta muuteta.
3. Olavi Mäenpään valitus tutkitaan ja hylätään siltä osin kuin se kohdistuu hallinto-oikeuden päätökseen hylätä Mäenpään vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei Mäenpään valituksen johdosta muuteta.

Mäenpään vaatimukset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

Perustelut

1. Tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu

Mäenpään valitus ei kohdistu hallinto-oikeuden päätöksen lopputulokseen muutoin kuin oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan ratkaisun osalta. Koska päätöksen perusteluihin ei voida erikseen hakea muutosta eikä Mäenpäällä maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentti huomioon ottaen edes olisi oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kaupunginvaltuuston päätös kaavan hyväksymisestä on kumottu, Mäenpään valitus on jätettävä tutkimatta muulta osin kuin hallinto-oikeuden päätöksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevaan ratkaisuun kohdistuvalta osaltaan.

2. Pääasiaratkaisu

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 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 1 §:n 1 momentin mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä 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 merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset: 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön; 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon; 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin; 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen; sekä 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa

hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Kauppatorin asemakaavan muutos

Asemakaavan muutosalue sijaitsee Turun ydinkeskustassa käsittäen Kauppatorin sekä sen lähiympäristössä olevia katuja. Kaavaselostuksen mukaan asemakaavamuutos mahdollistaa Kauppatorin kehittämisen ja liikenteelliset järjestelyt sitä ympäröivillä kaduilla ja niiden osittaisen maanalaisen rakentamisen sekä torinalaisen kaksikerroksisen pysäköintilaitoksen toteuttamisen.

Asemakaavamuutoksessa Kauppatorille on osoitettu kaksi rakennusala, joille saa sijoittaa kahvila-, kioski-, lipunmyynti- ja sosiaali-tiloja sisältävän palvelurakennuksen (pr-1), kaksi kioskia (ki-1) sekä näihin rakennuksiin liittyvät katokset (ka). Näiden rakennusten yhteenlaskettu kerrosala on 620 kerrosalaneliömetriä.

Kaavamuutosalueeseen kuuluvilta osin Aurakatu kokonaisuudessaan ja Eerikinkatu pääosin on varattu joukkoliikenteelle (jl/h) ja Yliopistonkatu pääosin jalankululle ja polkupyöräilylle (pp/h).

Torin alle on osoitettu maanalainen yleinen pysäköintilaitos (ma-LPY-1). Alueelle saadaan rakentaa kaksi maanalaista kerrosta pysäköintiä ja siihen liittyviä aputiloja varten. Autopaikoista vähintään puolet on varattava yleiseen pysäköintiin. Kaavaselostuksen mukaan maanalaisen pysäköintilaitoksen laajuus on noin 29 000 neliömetriä. Pysäköintilaitokseen mahtuu alustavien suunnitelmien mukaan 600 – 800 autopaikkaa riippuen siitä, rakennetaanko alimmainen pysäköintitaso koko kerroksen laajuisena vai pienempänä.

Kaava-alueeseen kuuluvien katujen alle on lisäksi osoitettu yhteensä lähes 17 000 neliömetriä maanalaista tilaa (ma-1), johon saadaan sijoittaa liike- ja varastotiloja sekä ajo- ja jalankulkuyhteyksiä toria ympäröivien kortteleiden ja pysäköintilaitoksen välille kahteen kerrokseen.

Yliopistonkadulle on osoitettu sijainniltaan määrätty maanalaisiin tiloihin johtava ajoluiska, jota ei saa kattaa. Lisäksi Eerikinkadulle on osoitettu Postitalolle asti ulottuva maanalainen tila, johon saadaan sijoittaa maanalaisia ajoyhteyksiä ja niiden ajoluiskia (ma-ajo-1), sekä sijainniltaan ohjeellinen ajoluiska ja maanalainen ajoyhteys (ma-ajo).

Kaavamääräysten mukaan rakentaminen on tehtävä niin, ettei siitä aiheudu haitallista pohja- ja orsiveden pinnan alenemista rakennustyön aikana eikä pysyvästi.

Oikeudellinen arviointi

Lähtökohta

Ollakseen lainmukainen asemakaavan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin, täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädetyt sisältövaatimukset ja sen on oltava toteuttamiskelpoinen kaikilta osiltaan. Selvitysten riittävyyttä ja asemakaavan sisällöllistä lainmukaisuutta koskevassa arvioinnissa ei ole merkitystä sillä seikalla, että asemakaavassa osoitettua rakentamista ei mahdollisesti kaikilta osin toteutettaisi, vaan tämän arvioinnin kohteena on asemakaava kaikilta osiltaan. Arvioinnissa ei siten ole merkitystä esimerkiksi sillä seikalla, että asiakirjojen mukaan ei ole varmaa, rakennettaisiinko maanalaisen pysäköintilaitoksen alimmainen pysäköintitaso koko kerroksen laajuisena.

Pohjavesiselvitykset

Kauppatorin asemakaavan muutosta laadittaessa on ollut käytettävissä useita alueen maaperään ja pohjaveteen liittyviä selvityksiä.

Kaavaselostuksen liitteenä olevan Turun toriparkin rakentamisvaiheen ympäristövaikutusten arviointia koskevan raportin 18.6.2007 liitteenä on SCC Viatek Oy Turun lausunto 25.2.2003, joka koskee torin rakentamista geoteknisestä näkökulmasta. Mainitun raportin liitteenä on myös Ramboll Finland Oy:n 21.2.2006 päivätty lausunto torin alle suunniteltavan maanalaisen pysäköinnin geotekniikasta.

Viimeksi mainitussa lausunnossa on tarkasteltu Kauppatorin aikaisempia pohja- ja pohjavesitutkimuksia tarkoituksena selvittää kaksikerroksisen pysäköintilaitoksen rakentamisen reunaehjoja geotekniseltä kannalta. Lähtötietona on oletettu paineellisen pohjaveden olevan Yliopistonkadun puoleisessa torin reunassa tasolla +2,5 – +3,5. Tällä perusteella alimmat

lattiatasot Yliopistonkadun varressa voivat lausunnon mukaan olla tasolla +2,0 – +2,5. Eerikinkadun puoleisessa reunassa paineellisella pohjavedellä ei ole merkitystä saven paksuudesta johtuen. Orsivesi vaihtelee ympäristön kiinteistöissä tasolla +1,2 – +2,5, ja pysäköintilaitoksen seinärakenteet voidaan rakentaa vesitiiviiksi niin, että rakentamisella ei ole vaikutusta ympäristön orsivesiolosuhteisiin. Yhteenvetona on todettu, että rakentamisen tulee perustua huolelliseen suunnitteluun ja rakentamiseen, mikä edellyttää seikkaperäisten pohjatutkimusten tekemistä. Tutkimuksissa on huolellisesti selvitettävä saven lujuus- ja muodonmuutosominaisuudet.

Kaavaselostuksen liitteenä olevassa Ramboll Finland Oy:n selvityksessä 13.6.2006, joka koskee torinseudun liikennejärjestelyjä, on todettu muun muassa, että saven alla moreenissa virtaavan pohjaveden korkeustasosta johtuen Yliopistonkadun puoleisessa reunassa pysäköintilaitoksen alinta lattiatasoa ei voida rakentaa kovin paljon veden painetasoa alemmas ilman työnaikaista pohjaveden alentamista. Työnaikainen pohjaveden alentaminen edellyttää, että vaikutusalueella olevat kiinteistöt ovat paaluilla. Edelleen selvityksessä todetaan, että alimmat lattiatasot Yliopistonkadun varressa voivat olla tasolla +2,0 – +2,5 ilman työnaikaista pohjaveden alentamista.

Selvityksessä on lisäksi arvioitu erityisesti Yliopistonkadun ajoluiskan rakentamisen vaikutuksia pohjavesiolosuhteisiin. Selvityksen mukaan ajoluiskan alikulkukorkeuden ollessa 2,5 metriä se voidaan rakentaa ilman pohjaveden alentamista ja ympärillä olevien kiinteistöjen paaluttamista. Alikulkukorkeus 2,5 metriä ei ole riittävä hälytysajoneuvoille. Ajoluiskan alikulkukorkeuden ollessa 3,2 metriä edellytetään työnaikaista pohjaveden alentamista. Ennen pohjaveden alentamista vaikutusalueella olevien kiinteistöjen tulee olla paalutettuja. Hälytysajoneuvoille 3,2 metrin alikulkukorkeus on riittävä.

Kaavaselostuksen liitteenä on myös Ramboll Finland Oy:n 5.10.2007 päivätty lausunto torin alle suunniteltavan maanalaisen pysäköinnin vaikutuksesta pohjavesiin, joka on laadittu vastineeksi kaavaehdotusta koskevissa lausunnoissa ja muistutuksissa esiin tulleisiin pohjavesikysymyksiin. Lausunnossa todetaan muun ohella, että Kauppatorin alueella on mitattu pohjavesien korkeuksia vuodesta 1980 alkaen. Kun vettä pidättävät ja padottavat rakenteet suunnitellaan ja rakennetaan huolella, voidaan pohjavesien pitkäaikainen käyttäytyminen ennustaa riittävän tarkasti. Aurajoki sijaitsee niin etäällä suunnitellusta toriparkista, että sillä ei voi olla mitään vaikutusta toriparkin pohjavesiin. Toriparkin kuivatusrakenteet rakennetaan niin, että ne eivät vaikuta ympäröivien rakennusten, ei myöskään Asunto Oy Pyramidin rakennuksen perustuksiin. Ramboll Finland Oy:n käytössä olleiden mittausten perusteella mainitun

rakennuksen perustuksissa orsiveden pinta on ollut pitkiä jaksoja tasolla +4,6 – +4,7 eli Asunto Oy Pyramidin vaatimaa tasoa +5,5 selvästi alempana jo ennen toriparkin rakentamista.

Kaupunginhallitus on lisäksi korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemänsä valituksen tueksi toimittanut GeoPaja Oy:n lausunnon 1.7.2010, jonka on laatinut tekniikan tohtori Tim Länsivaara.

Tuossa lausunnossa on kuvattu Kauppatorin alueen pohjaolosuhteita ja pohjavesiolosuhteita, ja todettu muun ohella, että Turun keskustan savikkoalueella on kaksi erillistä pohjavesijärjestelmää. Savikerroksen yläpuolelle on muodostunut niin sanottu orsivesikerros ja varsinainen laaja pohjavesikerros on alempana savikerroksen alapuolisessa moreenikerroksessa. Orsiveden korkeustason muutoksen mahdolliset haittavaikutukset kohdistuvat rakennuksiin, joissa on puisia perustusrakenteita, kun taas varsinaisen pohjaveden korkeusvaihtelu vaikuttaa saven varaan perustettujen rakennusten painumiin pitkällä ajanjaksolla. Mikäli alimman pohjaveden pinta laskee, vähentää se nostetta savessa, jolloin tehokkaat jännitykset kasvavat ja savi alkaa painua. Lausunnossa on myös kuvattu eräiden torin laidalla olevien rakennusten perustamistapoja ja todettu, että rakennukset, joiden perustuksiin suunnitellulla toripysäköinnillä voisi olla suurin haitallinen vaikutus orsiveden tai pohjaveden pinnan laskeamisen myötä ovat ortodoksinen kirkko, joka on perustettu saven varaan kylmäkivimuurilla, Apteekin talo, joka on perustettu puisilla koheesio-paaluilla, Ålandsbankenin talo, joka on perustettu hirsiarinalla ja Kauppiaskatu 9 a, joka on perustettu puisilla tukipaaluilla.

Lausunnossa on lisäksi tarkasteltu asemakaavan toteutettavuutta ja tehtyjen selvitysten riittävyttä. Tältä osin on keskitytty varsinaiseen torialueeseen ja sitä ympäröiviin katuihin eikä torialueelta erkaantuvien m1-alueiden toteutettavuuteen ole otettu erityistä kantaa, koska viereisten rakennusten perustamistapa ei ole ollut lausunnon laatineen tiedossa.

Lausunnossa todetaan, että tehdyt pohjatutkimukset ovat riittävät niin maaperän kuin pohjaveden pinnan osalta kaavan ympäristövaikutusten arvioimiseksi. Selvityksiä tulee rakentamista varten täydentää tarvittavin osin, toteutettavista ratkaisuista riippuen.

Lausunnon mukaan pysäköintilaitoksen rakennusaikaiset ja pysyvät seinärakenteet voidaan toteuttaa vesitiiviinä ja puuperusteisten rakennusten ympärille on mahdollista rakentaa vesieristysrakenteita. Avoimeksi jäävät ainoastaan toripysäköinnin aiheuttamat muutokset orsiveden muodostumiseen ja virtaukseen alueen läpi, mikä saattaa vaikuttaa ympäröiviin orsivesialtaisiin. Ratkaisuna on selostettu niin sanottua seurantamenetelmää, jossa yksittäisten orsivesialtaiden korkeustasoa seurataan,

tarvittaessa altaat eristetään ja niihin syötetään vettä, jos orsiveden pinta laskisi.

Asemakaavan toteutettavuuden osalta lausunnossa todetaan muun ohella, että ongelmallisina kohtina maanalaisen pysäköintilaitoksen (ma-LPY-1) osalta on Yliopistonkadun puoli, jota kohden savikerros nousee ja jonka puolella ortodoksinen kirkko sijaitsee. Asemakaavan kuvasta arvioiden rakennettaessa alempi pysäköintitaso koko torialueen laajuusena alin lattiataso Yliopistonkadun puoleisella osalla olisi noin tasolla -1,0, jolloin vedenpaineen nosteen aiheuttaman murtuman vaara savikerroksessa on ilmeinen. Osittain samasta syystä ma-1-alueen järkevä toteuttaminen kaksikerroksisena Yliopistonkadun osalta on vahvasti kyseenalaista. Vedenpaineen nosteen aiheuttaman murtumisen ohella riskinä on, että savikerros puhkaistaan rakentamisen aikana. Kummassakin tapauksessa paineellinen pohjavesi virtaisi kaivantoon, jolloin pohjaveden pinta laskisi, mikä puolestaan aiheuttaisi lisäpainumia ainakin ortodoksiselle kirkolle. Lisäksi alueellinen kokonaisvakavuus on vaihtoehdossa todennäköisesti hyvin heikko, mikä puolestaan edellyttää hyvin järeitä tukirakenteita ortodoksisen kirkon suuntaan. Muiden ma-1-alueiden osalta toteutettavuus on parempi niiltä osin, joissa savikerroksen paksuus on suurempi. Koska alueet rajoittuvat toiselta reunaltaan olemassa olevaan rakennuskantaan, ovat vaatimukset tukirakenteille kuitenkin suuret.

Johtopäätöksinä GeoPaja Oy:n lausunnossa todetaan muun ohella, että kaavamääräys, jossa edellytetään, ettei rakentamisesta aiheudu haitallista pohjaveden laskua, on teknisesti toteutettavissa. Pysäköintilaitos on toteutettavissa turvallisina ratkaisuin, kun alin pysäköintitaso tehdään vain osittain. Mikäli alin pysäköintitaso tehdään kokonaisuudessaan torin alle, on huolehdittava, että alin lattiataso pysyy myös Yliopistonkadun puoleisella osalla riittävän kaukana savikerroksen alapinnasta, jotta vedenpaineen aiheuttama murtumisvaaraa ei ole. Lisäksi tulee huolehtia alueen kokonaisvakavuudesta. Edelleen lausunnossa todetaan, että kaavan osan ma-1 toteuttamiskelpoisuus on huono Yliopistonkadun kohdalla, etenkin kahden maanalaisen kerroksen osalta. Käytettävissä ollut materiaali ei ole riittävä kaavaosan toteutettavuuden perusteelliseen arviointiin. Tältä osin onkin suositeltavaa, että kaavaa muutetaan Yliopistonkadun osalta tai sen toteutettavuudesta tehdään tarkka tekninen selvitys. Muilta osin ma-1-alueita voidaan pitää toteuttamiskelpoisina, joskin niiden rakentaminen kahdella maanalaisella kerroksella vaatii hyvin tarkkaa suunnittelua, rakentamista ja sen valvontaa.

Johtopäätökset selvitysten perusteella

Edellä mainittujen lausuntojen ja selvitysten perusteella voidaan katsoa, että Kauppatorin asemakaavan muutoksen mahdollistama rakentaminen

on toteutettavissa siten, että orsiveteen liittyvät rakennusten perustusten säilymistä koskevat ongelmat ovat ratkaistavissa rakennuslupamenettelyn yhteydessä esitettävien yksityiskohtaisten suunnitelmien ja selvitysten perusteella. Samoin lausuntojen ja selvitysten perusteella on arvioitava, että asemakaavan muutoksen mahdollistama rakentaminen on toteutettavissa niillä alueilla, joilla savikerros on paksu siten, että paineelliseen pohjaveteen (salpaveteen) liittyvät rakennusten perustusten säilymistä koskevat ongelmat ovat ratkaistavissa rakennuslupamenettelyn yhteydessä esitettävien yksityiskohtaisten suunnitelmien ja selvitysten perusteella.

Sitä vastoin edellä selostettujen lausuntojen ja selvitysten perusteella ei voida varmistua siitä, että asemakaavan muutoksen mahdollistama rakentaminen olisi kaikilta osiltaan turvallisesti toteutettavissa siltä osin kuin kysymys on maanalaisen yleisen pysäköintilaitoksen (ma-LPY-1) rakentamisesta Yliopistonkadun läheisyydessä sijaitsevan torinosan alle, maanalaisen tilan (ma-1) rakentamisesta Yliopistonkadun alle sekä Yliopistonkadulta pysäköintilaitokseen johtavan ajoluiskan rakentamisesta. Kysymyksessä olevan alueen välittömässä läheisyydessä sijaitsee saven varaan kylmäkivimuurilla perustettu ortodoksinen kirkko.

Asemakaavassa ei määrätä rakenteiden alinta korkeustasoa, mutta asiakirjojen perusteella on pääteltävissä, että jos pysäköintilaitos rakennettaisiin koko torin alueella kaksikerroksisena, alin korkeustaso tulisi torin Yliopistonkadun puoleisessa päässä alittamaan selvityksissä ja lausunnoissa turvallisena pidetyn tason +2,0 ollen mahdollisesti tasolla -1,0, jolloin vedenpaineen nosteen aiheuttaman murtuman vaara savikerroksessa on asiassa saadun selvityksen perusteella ilmeinen. Vastaava ongelma liittyy maanalaisen tilan (ma-1) rakentamiseen Yliopistonkadun alle ja mahdollisesti myös ajoluiskan rakentamiseen riippuen siitä, mikä ajoluiskan alikulkukorkeus ma-1-alueen kohdalla on. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että näiltä osin rakentamisen turvallisuutta koskevien suunnitelmien ja selvitysten jättämistä ei voida jättää rakennuslupamenettelyn varaan.

Asiassa on otettava lisäksi huomioon, että myöskään kaupunginhallitus ei ole omassa kannanotossaan pitänyt kaavan sellaisenaan toteuttamista kokonaisuudessaan turvallisena ratkaisuna. Kaupunginhallituksen mukaan pysäköintilaitos on toteutettavissa turvallisina ratkaisuin, kun alin pysäköintitaso tehdään Yliopistonkadun puolella vain osittain. Kaupunginhallitus on todennut edelleen, että GeoPlan Oy:n lausunnossa pysäköintilaitoksen Yliopistonkadun puolen alimman kerroksen sekä ma-1-alueiden osalta edellytetään tarkempia selvityksiä.

Edellä lausutun perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että käytettävissä ei ole ollut sellaisia selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin arvioida, että asemakaava olisi maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädetty sisältövaatimukset täyttävä ja toteuttamiskelpoinen siltä osin kuin kysymys on pysäköintilaitoksen (ma-LPY-1) rakentamisesta kaksikerroksisena Yliopistonkadun läheisyydessä sijaitsevan torinosan alle, maanalaisen tilan (ma-1) rakentamisesta Yliopistonkadun alle sekä Yliopistonkadulta pysäköintilaitokseen johtavan ajoluiskan rakentamisesta. Asemakaavan muutos ei mainituilta osiltaan perustu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetyllä tavalla riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin pohjaveen liittyvien seikkojen osalta. Selvitysten perusteella ei etukäteen arvioiden voida varmistua siitä, että hankkeelle olisi mainituilta osin myönnettävissä tarvittavat rakennusluvut rakennusten, kuten ortodoksisen kirkon, rakenteita vaarantamatta. Nyt käsillä olevan kaltaisen asemakaavan toteuttamiskelpoisuutta on arvioitava kokonaisuutena.

Liikenneselvitykset

Kauppatorin asemakaavan muutosta laadittaessa on ollut käytettävissä useita liikenneselvityksiä, jotka painottuvat Kauppatorin maanalaisen pysäköintilaitoksen liikenteellisiin vaikutuksiin torin lähiympäristössä. Hallinto-oikeus on kaupunginvaltuuston päätöksen kumotessaan todennut, että kaavaselostuksessa esitettyä liikenteellistä vaikutusarviointia ei voida pitää riittävänä, kun otetaan huomioon asemakaavassa osoitettujen pysäköintilaitoksen ja liiketilojen laajuus ja sijainti sekä alueen yleiskaavan yleispiirteisyys.

Kaupunginhallitus on korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemänsä valituksen tueksi toimittanut Turun kaupungin ympäristö- ja kaavoitusviraston muistion 29.4.2010, joka koskee Kauppatorin asemakaavan liikenteellisten selvitysten ja vaikutusten arviointien lähtökohtia ja sisältöä sekä niiden käsittelyä hallinto-oikeuden päätöksessä. Muistiossa on selostettu, millä tavalla liikennemäärien prosentuaalista kasvua lähivaikutusalueen rajalla ja keskustaan saapuvilla pääkaduilla koskeviin lukuihin ympäristö- ja kaavoitusviraston selvityksissä oli päädytty.

Kun otetaan huomioon, että kaava-alueen geoteknistä rakennettavuutta koskevat selvitykset ovat osoittaneet, ettei kaavan hyväksymiselle ole ollut edellytyksiä, niin tuohon kaavaratkaisuun kytkeytyvillä liikenneselvityksillä ei myöskään enää ole sellaista merkitystä asian ratkaisussa, että asiassa tulisi yksityiskohtaisesti ottaa kantaa mainittujen selvitysten riittävyyteen ja niiden täydennykseksi kaupunginhallituksen esittämään selvitykseen.

Lopputulokset

Edellä lausutun vuoksi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla kaupunginvaltuuston päätös on kumottu, lopputuloksen muuttamiseen ei Turun kaupunginhallituksen valituksen johdosta ole perusteita.

Koska hallinto-oikeus on kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen jo selvitysten riittämättömyyden perusteella, hallinto-oikeuden ei ole ollut tarpeen lausua päätöksessään muista esitetyistä valitusperusteista. Kun korkein hallinto-oikeus hylkää kaupunginhallituksen valituksen ja pysyttää hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen selvitysten riittämättömyyden perusteella, korkeimman hallinto-oikeudenkaan päätöksessä ei ole tarpeen lausua niistä valitusperusteista, joista hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole lausuttu.

3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat ratkaisut

Oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen.

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 4 momentin (698/2005) mukaan, jos pääasiassa annetusta ratkaisusta valittaminen on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevaa ratkaisua voidaan sinänsä pitää hallintolainkäyttölain 13 §:n 4 momentissa tarkoitettuna pääasiaan liittyvänä, sivuvaatimukseen annettuna ratkaisuna. Lain esitöissä (HE 112/2004 vp) ei kuitenkaan ole tarkasteltu tapausta, jossa jatkovalitusoikeutta on rajoitettu muutoin kuin säätämällä pääasiassa annettavaa ratkaisua koskeva henkilöpiiriltään rajoittamaton muutoksenhakukielto tai säätämällä tällainen asia valitusluvanvaraiseksi. Kun muutoksenhakurajoituksia tulee muutoinkin tulkita suppeasti, korkein hallinto-oikeus, hyläten Turun kaupunginhallituksen väitteen siitä, että Mäenpäällä ei olisi oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä oikeudenkäyntikuluja koskevan ratkaisun osalta, on tutkinut Mäenpään valituksen tältä osin.

Pääasia hallinto-oikeudessa on koskenut sitä, onko asemakaavan muutos perustunut sellaisiin selvityksiin, että kaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttyminen on osoitettavissa. Tätä kysymystä koskeva arviointi

ei ole osoittanut, että oikeudenkäynnin hallinto-oikeudessa voitaisiin katsoa aiheutuneen viranomaisen virheestä sillä tavoin kuin hallintolainkäyttölain 74 §:ssä tarkoitetaan. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita siltä osin kuin Mäenpään vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylätty.

Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Koska Mäenpään valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle jätetään osittain tutkimatta ja osittain hylätään, Mäenpäälle ei, kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa siltä osin kuin vaatimus koskee oikeudenkäyntikuluja Mäenpään oman valituksen osalta.

Pääasia korkeimmassa hallinto-oikeudessa on koskenut sitä, onko asemakaavan muutos perustunut sellaisiin selvityksiin, että kaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttyminen on osoitettavissa. Tätä kysymystä koskeva arviointi ei ole osoittanut, että oikeudenkäynnin korkeimmassa hallinto-oikeudessa voitaisiin katsoa aiheutuneen viranomaisen virheestä sillä tavoin kuin hallintolainkäyttölain 74 §:ssä tarkoitetaan. Tämän vuoksi Mäenpäälle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa siltäkään osin kuin vaatimus koskee Mäenpään oikeudenkäyntikuluja Turun kaupunginhallituksen valituksen osalta.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Hallberg

Anne E. Niemi

Sakari Vanhala

Eija Siitari-Vanne

Mika Seppälä (t)

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Mikko Rautamaa

Jakelu

Päätös Olavi Mäenpää, maksutta
Turun kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa

Jäljennös Turun hallinto-oikeus
Meidän Turku - Vårt Åbo ry
Asunto Oy Pyramid
Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ympäristö ja
luonnonvarat -vastuualue
Ympäristöministeriö