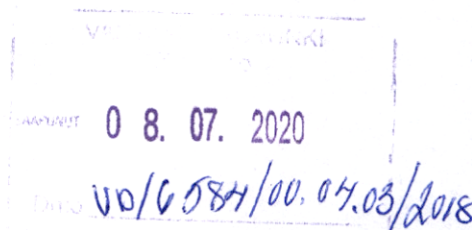


KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (16)
6.7.2020
Taltionumero
2955
Diaarinumerot
1293/1/19
1440/1/19
Vuosikirja



Asia Rakennuslupaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakijat 1. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
2. Keskon Eläkekassa

Päätös, jota valituslupahakemukset ja valitukset koskevat

Helsingin hallinto-oikeus 28.2.2019 nro 19/0135/5

Asian aikaisempi käsittely

Vantaan kaupungin lupa-arkkitehti on 24.5.2018 § 353 myöntänyt Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11:lle rakennuslupan varastotilojen muuttamiselle myymälätilaksi (vähittäiskaupan suuryksikkö) osoitteessa Tammiston kauppatie 11, Vantaa (kiinteistö 92-50-4-13). Samalla on myönnetty vähäisinä poikkeamisina poikkeaminen asemakaavamääräyksistä, jotka koskevat rakennusala, jolle saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikön (pks 1), sallitusta rakennusoikeudesta liiketiloiksi käytettävää osuutta (kl 30%) ja istutettavaa alueen osaa.

Vantaan kaupungin rakennuslupajaosto on 26.6.2018 (§ 71) muun ohella jättänyt tutkimatta Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) oikaisuvaatimuksen ja hylännyt Keskon Eläkekassan oikaisuvaatimuksen lupa-arkkitehdin päätöksestä.

Rakennuslupajaosto on perustellut päätöstään ELY-keskuksen oikaisuvaatimuksen osalta muun ohella seuraavasti:

Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva rakennuslupa koskee olemassa olevan liiketila- ja varastokäytössä olevan rakennuksen osittaista käyttötarkoituksen muutosta. Muutoksen johdosta rakennukseen syntyy asema-

kaavan sallima vähittäiskaupan suuryksikkö. Hanketta ei voida pitää valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävänä eikä asia näin ollen kuulu ELY-keskuksen maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaisen valvontatehtävän piiriin. ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta asiassa.

Rakennuslupajaosto on perustellut päätöstään Keskon Eläkekassan oikaisuvaatimuksen osalta muun ohella seuraavasti:

Asemakaavan sallima rakennusoikeus rakennuspaikkana olevalle kiinteistölle on 24 000 kerrosalaneliömetriä. Asemakaavan kl 30% -merkinnän mukaan 30 % sallitusta kerrosalasta voidaan käyttää liiketiloja varten. Merkinnän mukainen sallittu liiketiloja varten käytettävä kerrosala on siis 7 200 m².

Rakennuslupahakemukseen on liitetty kerrosalakaavio, jonka mukaisesti liiketiloiksi laskettavien myymälätilojen yhteenlaskettu kerrosala on 7 562 m². Asemakaavan sallima liiketilojen rakennusoikeus ylittyy näin ollen 362 m² eli noin 5 %. Ylitys on määrältään vähäinen ja koskee asemakaavassa tehtyä jakoa eri käyttötarkoitusten välillä. Liiketilojen yhteismäärä kiinteistöllä on vähäisen poikkeamisen myötä 31,5 %. Asemakaavan mukaista sallittua kokonaiskerrosalaa ei ylitetä. Poikkeamista voidaan pitää vähäisenä.

Asemakaavassa on osoitettu pks 1 -merkinnällä rakennusala, jolle saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikön. Rakennuslupan yhteydessä kyseisestä rakennusalaan koskevasta määräyksestä on poikettu vähäisesti siten, että päivittäistavarakaupan suuryksikkö sijoittuu asemakaavan mukaisen yleisen rakennusalan sisälle kyseisen pks 1 -merkinnällä osoitetun rakennusalan ulkopuolelle. Poikkeamista voidaan pitää vähäisenä.

Oikaisuvaatimuksessa viitattua maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:ää ei sovelleta lainvoimaisen asemakaavan perusteella suoritettavaan rakennuslupaharkintaan, joten kyseisellä säännöksellä ja Uudenmaan 2. vaihe-maakuntakaavan vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia koskevilla määräyksillä ei tältä osin ole vaikutusta nyt kyseessä olevan rakennuslupan myöntämisedellytysten arviointiin.

Alueen liikennejärjestelyiden perusteet on ratkaistu asemakaavassa, jonka laatimisen yhteydessä on tehty asianmukaiset liikennevaikutuksia koskevat selvitykset. Rakennuslupahakemukseen on liitetty erillinen liikennesuunnitelma ja selvitys alueen liikennetarkastelusta. Rakentamisen yhteydessä parannetaan tontin ajoliittymien toimintaa ja lisäliikenteen vaikutus alueen liikenneverkon toimintaan on arvioitu vähäiseksi. Liikennejärjestelyt ja niiden asettamat vaatimukset on huomioitu suunniteltavan toiminnan järjestämisessä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ja Keskon Eläkekassan valitukset.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Uudenmaan ELY-keskuksen valitus

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; sekä
- 4) kunnalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n 1 momentin mukaan oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Uudenmaan ELY-keskus on esittänyt, että sen valitusoikeus asiassa perustuu siihen, että se on tienpitoviranomaisena alueen naapuri ja että kyseessä on maakunnallisesti merkittävä asia.

Hallinto-oikeus katsoo, että ELY-keskusta ei ole tienpitoviranomaisena pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin 1 kohdassa

tarkoitettuna viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajana tai haltijana eikä hankkeella ole mainitun momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitettuja vaikutuksia suhteessa ELY-keskukseen. ELY-keskus ei ole esittänyt valitukselleen sellaisia perusteita, joiden mukaan valitus rakennusluvasta perustuisi laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (lain nimike ennen 1.8.2018 maantielaki) tarkoitettuna tienpidosta vastaavana viranomaisena ELY-keskukselle kuuluviin tehtäviin.

Kun otetaan huomioon alueen nykyinen maankäyttö ja se, että rakennuspaikka on asemakaavassa osoitettu muu ohella päivittäistavarakaupan suuryksikön rakentamiseen, jollaisen rakentamisesta hankkeessa on kysymys, ja että valituksenalaiselta osalta ratkaistavana on poikkeaminen asemakaavassa suuryksikön kokoa ja sijoittumista rakennuspaikalle koskevista yksityiskohtaisista määräyksistä, kyseessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu maakunnallisesti merkittävä ELY-keskuksen valvottava asia.

Edellä sanotun perusteella ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta asiassa. Rakennuslupajaoston on siten tullut jättää ELY-keskuksen oikaisuvaatimus rakennusluvasta tutkimatta. Päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Keskon Eläkekassan valitus

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 d § 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin mukaan rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että

- 1) rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen;
- 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädettyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset;
- 3) rakennus soveltuu paikalle;
- 4) rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
- 5) vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle; sekä
- 6) rakennusta ei sijoiteta tai rakenneta niin, että se tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Pykälän 2 momentin mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Asian kuvaus

Asiassa on kyse olemassa olevan liiketila- ja varastorakennuksen osittaisesta käyttötarkoituksen muuttamisesta siten, että rakennukseen tulee päivittäistavarakaupan suuryksikkö.

Asemakaavassa (Tammisto, asemakaavan muutos, osa korttelia 50004, hyväksytty 23.4.2001) korttelin 50004 tontti 13, jolle hanke sijoittuu, on varastorakennusten sekä liike- ja toimistorakennusten korttelialuetta (TVK). Kaavassa on *pks 1* -merkinnällä osoitettu rakennusala, jolle saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikön. Rakennusluvan yhteydessä merkinnästä on poikettu siten, että päivittäistavarakaupan suuryksikkö sijoittuu osin *pks 1* -merkinnällä osoitetun rakennusalan ulkopuolelle rakennusosalle, jolle kaavamerkinnän *ntv* mukaan saa sijoittaa näyttely-, toimisto- ja varastotiloja.

Asemakaavan mukaan tontin kokonaisrakennusoikeus on 24 000 k-m². Aluetta koskee merkintä kl 30%, jonka mukaan 30 % sallitusta rakennusoikeudesta eli 7 200 k-m² saa käyttää liiketiloja varten. Rakennusluvan yhteydessä on määräyksestä poikettu siten, että liiketiloiksi laskettujen myymälätilojen yhteenlaskettu kerrosala on 7 562 m². Asemakaavan sallima liiketilojen rakennusoikeus ylittyy noin 5 %. Liiketilojen yhteismäärä rakennusoikeudesta on asemakaavan salliman 30 %:n sijaan 31,5 %. Rakennuksen lupa-asiakirjojen mukainen kerrosala on kokonaisuudessaan 14 785 k-m².

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Alue, jolle rakennus sijoittuu, on lainvoimaisessa asemakaavassa osoitettu päivittäistavarakaupan suuryksikön sijoituspaikaksi. Asiassa ei näin ollen ole merkitystä sillä, ettei aluetta ole Uudenmaan 2. vaihemaakunta-kaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen, koska maakuntakaava ei maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 3 momentin mukaan ole asema-kaavan alueella voimassa muutoin kuin kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Valittaja on viitannut ympäristöministeriön laatiman vähittäiskaupan suuryksikköjen kaavoitusohjeeseen, jonka mukaan myymälän kerrosalaan tulee laskea mukaan varsinaiseen myyntiin käytettävän osan lisäksi myös kaikki myymälän edellyttämät muut tilat. Hallinto-oikeus toteaa, että kyseinen ohje liittyy sen määrittelemiseen, milloin kyse on maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetusta vähittäiskaupan suuryksiköstä. Nyt kyseessä olevassa asiassa ei ole arvioitavana se, onko kyse vähittäiskaupan suuryksiköstä, vaan kyse on asemakaavamääräyksen tulkinnasta. Asemakaavassa tai maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole tarkempia määräyksiä siitä, mitkä tilat lasketaan mukaan kl 30%-merkinän tarkoittamaan liiketilojen kerrosalaan. Hallinto-oikeus katsoo, ettei lupaviranomaisen tulkintaa, jonka mukaan liiketiloiksi katsotaan varsinaiset myymälätilat, ole pidettävä lainvastaisena.

Lupaviranomainen on näin ollen voinut katsoa, että liiketilojen määrä hankkeessa lasketaan varsinaisen myymälätilan perusteella ja on siten 7 562 k-m². Hallinto-oikeus katsoo, että asemakaavassa määrätyn liiketilojen enimmäismäärän ylittyminen 362 k-m²:llä eli noin viidellä prosentilla on maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä tarkoitettu vähäinen poikkeaminen. Samoin vähäisenä poikkeamisena rakennusluvan yhteydessä on siten voitu myös käsitellä päivittäistavarakaupan suuryksikön tilojen sijoittuminen yleisen rakennusalan sisällä *pks 1* -merkityn alueen ulkopuolelle ja hyväksyä sallitun määrän ylittyminen 1,5 prosenttiyksiköllä.

Alueen liikennejärjestelyt on ratkaistu asemakaavassa, jonka yhteydessä on tehty liikennevaikutuksia koskevat selvitykset. Rakennuslupahakemukseen on liitetty liikennesuunnitelma, jossa on esitetty alueen liikennejärjestelyt ja ajoyhteydet. Rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie. Rakentamisen yhteydessä parannetaan tontin ajoliittymiä. Hallinto-oikeus toteaa, että rakennuksen käyttötarkoituksen muuttuminen päivittäistavarakaupan suuryksiköksi aiheuttaa liikenteellisiä muutoksia liikennemäärien kasvaessa. Muutos on käyttötarkoitukseltaan kuitenkin asemakaavan mukainen eikä sen aiheuttamalla liikenteen lisääntymisellä siten ole sellaisia vaikutuksia, jotka muodostaisivat esteen rakennusluvan tai myöskään vähäisen poikkeamisen myöntämiselle.

Valituksessa ei ole esitetty muita perusteita sille, ettei haettua lupaa olisi tullut myöntää.

Hallinto-oikeus toteaa edellä olevin perusteluin, että lupaviranomainen on voinut myöntää haetun rakennusluvan ja sen yhteydessä hyväksyä vähäisenä poikkeamisena kyseessä olevat poikkeamiset asemakaavan määräyksistä. Syytä päätöksen muuttamiseen ei ole.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja rakennuslupajaoston päätökset kumotaan ja rakennuslupahakemus hylätään.

Vaatimustensa tueksi ELY-keskus on uudistanut asiassa aiemmin esittämänsä sekä lausunut lisäksi muun ohella seuraavaa:

ELY-keskuksella on hankkeen naapurina asiassa valitusoikeus. ELY-keskuksella on lisäksi valitusoikeus myös sillä perusteella, että hankkeessa on kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettusta maakunnallisesti merkittävästä asiasta. Rakennusluvalla sallitaan vaikutuksiltaan seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö.

Asemakaavassa on tarkoin määritelty, mihin paikkaan päivittäistavarakaupan suuryksikön saa sijoittaa. Pks 1 -merkintä on osoitettu paikkaan, jossa jo kaavaa laadittaessa on toiminut päivittäistavarakaupan suuryksikkö. Asemakaavan lisämääräyksellä on tarkennettu suurmyymälän tyyppiä supermarket, jolla tarkoitetaan suurikokoista elintarvikeliikettä, jossa myydään mahdollisesti myös joitakin käyttötavaroita. Rakennuslupa on kuitenkin myönnetty hypermarketille eli vielä suuremmalle liikkeelle, jossa on laajan elintarvikevalikoiman lisäksi myös laajat valikoi-
mat muun muassa vaatteita sekä kodin ja vapaa-ajan tarvikkeita.

Alueen pääkäyttötarkoitukseksi on asemakaavassa osoitettu varastorakennusten sekä liike- ja toimistorakennusten korttelialue TVK. Kaavamääräyksellä kl 30% on tarkennettu, että liiketilaa sallitaan 7 200 k-m².

Rakennuslupapäätöksessä on asemakaavan vastaisesti sallittu hypermarketin myymälätilat asemakaavassa varasto- ja toimistotiloiksi määrätyle rakennuslalle. Myymälän takatilat on sijoitettu asemakaavassa supermarketille osoitetulle rakennuslalle.

Rakennusluvalla ei ole voitu osoittaa koko korttelia noin 15 000 k-m²:n suuruisen hypermarketin tarpeisiin. Hankkeen vaikutukset palveluverkoon ja liikenteeseen ovat erilaiset kuin mitä asemakaavalla on arvioitu

olevan. Rakennusluvasta seuraa, ettei korttelia voi enää käyttää asema-kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaisesti, eivätkä poikkeamat asemakaavasta ole vähäisiä. Hanke aiheuttaa lisäksi lisääntyvää autoliikennettä jo ruuhkaisella Kauppatiella sekä tontilla huoltojärjestelyjä, jotka haittaavat Kauppatien kehittämistä.

2. *Keskon Eläkekassa* on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja rakennuslupajaoston päätökset kumotaan ja rakennuslupahakemus hylätään.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Valituksenalaisella rakennusluvalla on myönnetty poikkeaminen, joka mahdollistaa rakennuksen muuttamisen päivittäistavarakaupan suuryksiköksi, jonka kerrosala on 14 785 k-m². Ympäristöhallinnon ohjeen Vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitus (3/2013) mukaan myymälän kerrosalaan lasketaan varsinaiseen myyntiin käytettävän osan kerrosalan lisäksi kaikki myymälän edellyttämät muut tilat, kuten varastot, sosiaaliset tilat, jätehuollon tilat ja muut tähän rinnastettavat tilat. Myös kellarissa sijaitsevat tilat lasketaan kerrosalaan. Hankkeen tarkoittama ylitys asemakaavan mukaisesta liiketilojen kerrosalasta ei ole vähäinen, eikä poikkeamista ole voitu myöntää rakennusluvan yhteydessä.

Voimassa olevassa asemakaavassa on merkinnällä pks 1 osoitettu, mille rakennuksen osalle supermarket -tyyppisen päivittäistavarakaupan suuryksikön voi sijoittaa. Hankkeessa on kysymys hypermarket -tyyppisestä myymälästä, mikä ei vastaa asemakaavan mukaista päivittäistavarakaupan suuryksikön määritelmää. Lisäksi merkittävä osa hypermarketista sijoittuu päivittäistavarakaupan suuryksikölle osoitetun (pks 1 -merkintä) rakennusalan ulkopuolelle. Ulkopuolelle sijoittuva alue sijaitsee näyttely-, toimisto- ja varastotilojen rakennusosalalla (ntv-merkintä), jolle ei asemakaavan mukaan voi sijoittaa päivittäistavarakaupan tiloja. Poikkeamat asemakaavan merkinnöistä eivät näiltäkään osin ole vähäisiä. Kaavamerkinnot eivät myöskään ole yhdenvertaisia naapuritonttien kanssa.

Liikennejärjestelyitä ei ole asemakaavaa laadittaessa selvitetty hypermarket-tyyppistä päivittäistavarakaupan suuryksikköä varten. Hypermarketista syntyvät liikennemäärät ovat asemakaavan mukaiseen toimintaan verrattuna huomattavasti suuremmat. Hankkeen vaikutukset liikenteeseen eivät siten ole vähäisiä. Lisääntyvä liikenne aiheuttaa myös huomattavaa haittaa naapurikiinteistön samasta liittymästä tapahtuvalle huolto- ja asiakasliikenteelle ja liittymän liikenneturvallisuudelle.

Valituksenalaisessa hankkeessa on yhteisvaikutusten kautta kysymys merkitykseltään seudullisesta vähittäiskaupan suuryksiköstä, jollaista ei

voi sijoittaa maakuntakaavassa keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle ilman, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Hanke on Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan vastainen.

Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunnan rakennuslupajaosto on antanut selityksen, jossa on viitattu lupa-arkkitehdin ja rakennuslupajaoston päätösten perusteluihin ja hallinto-oikeudelle annettuun lausuntoon sekä vaadittu valituslupahakemusten ja valitusten hylkäämistä.

Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11 on antanut selityksen, jossa vaadittu valituslupahakemusten ja valitusten hylkäämistä sekä esitetty lisäksi muun ohella seuraavaa:

Rakennuspaikkana olevalle kiinteistölle on kaavamääräyksissä osoitettu päivittäistavarakaupan suuryksikkö, joten rakentaminen on asemakaavan mukaista. Asemakaavan mukaisia käyttötarkoituksia rakennusoikeuksia arvioitaessa on liiketilojen kerrosalana huomioitava ainoastaan myymälätilojen kerrosala 7 562 k-m². Liiketiloja varten käytettävän rakennusoikeuden ylitys on noin viisi prosenttia, mikä on oikeuskäytännössä katsottu voitavan myöntää vähäisenä poikkeamisena.

Liikennejärjestelyihin tehdyillä vähäisillä poikkeamisilla on joustavoittamalla autopaikkojen ja ajoväylien sijoittumista pyritty vähentämään hankkeen liikennevaikutuksia alueella. Liikenteen lisääntyminen ei muodosta estettä rakennusluvan tai vähäisen poikkeamisen myöntämiselle.

Uudenmaan ELY-keskuksen valituksessa ei ole esitetty perusteita, joiden johdosta sen valitusoikeutta olisi perustetta arvioida toisin kuin hallinto-oikeus on tehnyt.

Uudenmaan ELY-keskus on antanut vastaselityksen, jossa on muun ohella vaadittu rakennuslupapäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Keskon Eläkekassa on antanut vastaselityksen, jossa on muun ohella vaadittu rakennuslupapäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä.

Uudenmaan ELY-keskuksen ja Keskon Eläkekassan vastaselitykset on lähetetty tiedoksi *Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunnan rakennuslupajaostolle* ja *Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11:lle*.

Korkeimman hallinto-oikeuden välipäätös

Korkein hallinto-oikeus on 17.10.2019 taltionumero 4943 tekemällään välipäätöksellä kieltänyt rakennuslupapäätöksen täytäntöönpanon.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus myöntää Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle valitusluvan ja tutkii valituksen.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei tältä osin muuteta.

2. Korkein hallinto-oikeus myöntää Keskon Eläkekassalle valitusluvan ja tutkii asian.

Hallinto-oikeuden päätös kumotaan Keskon Eläkekassan valituksesta pääasiasratkaisun osalta. Rakennuslupajaoston päätös kumotaan ja Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11:n rakennuslupahakemus hylätään.

Perustelut

1. Uudenmaan ELY-keskuksen valituksen hylkääminen

Kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Uudenmaan ELY-keskuksen valituksesta ratkaistavana, onko ELY-keskuksella rakennuspaikkaan rajoittuvan kantatien 45 (Tuusulanväylä) tienpitoviranomaisena asiassa valitusoikeutta. ELY-keskus on lisäksi esittänyt, että kysymyksessä on maa-kunnallisesti merkittävä asia.

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus rakennuslupapäätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; sekä
- 4) kunnalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 1 momentin mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §:n mukaisesta päätöksestä on:

- 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla;
- 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa;
- (---)
- 7) viranomaisella toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n 1 momentin mukaan oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun ohella seuraavilla toimialoilla:

- 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen;
- 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito.

Mainitun lain 4 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Keskukseen vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (1392/2014) 2 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa on seuraavia vastuualueita:

(---)

2) liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue, jolla hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuja (---) sekä muita erikseen säädettyjä tehtäviä;

3) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, jolla hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa (---) sekä muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

Lisäksi keskuksessa voi olla vastuualueet yhdistäviä ja muita yksiköitä.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11:n rakennuslupahakemus koskee olemassa olevan liiketila- ja varastorakennuksen osittaista käyttötarkoituksen muuttamista siten, että rakennukseen tulee vähittäiskaupan

suuryksikkö. Rakennuspaikalle on alueella voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu pks 1 -merkinnällä rakennusala, jolle saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikön.

ELY-keskus on valituksessaan esittänyt muun ohella, että rakennushanke poikkeaa muun ohella kaupan laadun ja myymälän liiketilaksi laskettavan kerrosalan osalta niin merkittävästi asemakaavasta, ettei poikkeamisia ole voitu hyväksyä maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamisina rakennusluvan myöntämisen yhteydessä.

Uudenmaan ELY-keskus on antanut rakennuslupahakemuksen johdosta Vantaan kaupungille 12.4.2018 päivätyn lausunnon, jossa ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue on esittänyt muun ohella, että sillä ei ole naapurina huomautettavaa hakemuksessa esitettyihin muutoksiin ja rakennustoimenpiteisiin, kun hankkeen kaikki rakentamistoimenpiteet ja rakenteet sijoittuvat maantialueen ulkopuolelle. ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen lausunnossa on muun ohella todettu, että myymälän kerrosalaksi laskettavat tilat ylittävät asemakaavassa liiketiloille varatun kerrosalan niin merkittävästi, ettei rakennuslupaa voida myöntää.

Uudenmaan ELY-keskuksen valituksessa esitetyt valitusperusteet liittyvät alueiden käyttöön ja rakentamisen ohjaukseen, jotka kuuluvat ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen tehtäviin ja toimialaan. Kun otetaan huomioon, että ELY-keskusten eri vastuualueiden tehtävät ja toimivalta on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettussa laissa määritelty erillisiksi, ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueella ei ole asiassa maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun naapuriasemaan perustuvaa valitusoikeutta sen johdosta, että saman ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue toimii rakennuspaikkaan rajoittuvan kantatien 45 (Tuusulanväylä) tienpitoviranomaisena.

Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään vakiintuneesti katsonut (muun muassa KHO 2009:48), että jos rakennuslupa myönnetään sellaiselle hankkeelle, joka edellyttäisi rakennusluvan lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista poikkeamista, valitusoikeus päätöksestä määräytyy poikkeamista koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n mukaisesti siltä osin kuin valitusoikeutta ei rakennuslupaa koskevan, mainitun lain 192 §:n 1 momentin nojalla olisi.

Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittuminen rakennuspaikalle on ratkaistu alueella voimassa olevassa asemakaavassa. Maakuntakaavaa ei maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 3 momentti huomioon ottaen sovelleta voimassa olevan asemakaavan alueella. Kun lisäksi otetaan huomioon

ELY-keskuksen esittämät valitusperusteet sekä rakennushankkeesta, rakennuspaikan sijainnista ja alueen muusta maankäytöstä saatu selvitys, kysymyksessä oleva rakennuslupa-asia ei ole sellainen maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaikutuksiltaan valtakunnallinen tai merkittävä maakunnallinen asia, joka kuuluisi ELY-keskuksen valvontatehtävien piiriin. ELY-keskuksella ei siten ole asiassa valitusoikeutta myöskään siinä tapauksessa, että valitusoikeus määräytyisi maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n perusteella.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ELY-keskuksen valitusta koskevilta osin ole perusteita.

2. Ratkaisu Keskon Eläkekassan valitukseen

Kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Keskon Eläkekassan valituksesta ratkaistavana täyttääkö kysymyksessä oleva hanke maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt rakennuslupan myöntämisedellytykset, kun otetaan huomioon rakennuslupan myöntämisen perusteena olevassa asemakaavassa annetut, muiden ohella kaupan laatua ja liiketilojen sallittua enimmäiskerrosalaa koskevat määräykset.

Tosiseikat

Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11:lle on myönnetty rakennuslupa olemassa olevan liiketila- ja varastorakennuksen käyttötarkoituksen osittaiselle muuttamiselle siten, että rakennukseen tulee vähittäiskaupan suuryksikkö. Rakennuksen kokonaiskerrosala on rakennuslupa-asiakirjojen perusteella 14 785 k-m². Rakennus varataan Prisma-tavaratalon käyttöön lukuun ottamatta rakennukseen sijoittuvaa erillistä 1 072 k-m² suuruista liiketilaa, joka säilyy ennallaan. Rakennuslupa-asiakirjoihin liitetyn kerrosalakaavion mukaan liiketiloiksi laskettavien myymälätilojen yhteenlaskettu kerrosala on 7 562 k-m².

Rakennuspaikka on osoitettu asemakaavassa varastorakennusten sekä liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi (TVK). Kaavassa on pks 1-merkinnällä osoitettu rakennusala, jolle saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikön. Asemakaavan yleisten määräysten mukaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueelle saa sijoittaa asemakaavakartalla osoitettuun paikkaan maankäyttö- ja rakennuslain 114 §:n mukaisen vähittäiskaupan suuryksikön, joka on supermarket-tyyppinen suurmyymälä.

Asemakaavan sallima rakennusoikeus rakennuspaikkana olevalle kiinteistölle on 24 000 kerrosalaneliömetriä. Asemakaavan kl 30% -merkin mukaan 30 % sallitusta kerrosalasta voidaan käyttää liiketiloja varten. Merkinnän mukainen sallittu liiketiloja varten käytettävä kerrosala on 7 200 k-m².

Rakennusluvasta päätettäessä on myönnetty maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamisina poikkeaminen asemakaavamääräyksistä, jotka koskevat rakennusala, jolle saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikön (pks 1), sallitusta rakennusoikeudesta liiketiloiksi käytettävää osuutta (kl 30%) ja istutettavaa alueen osaa. Asemakaavassa määrätyn liiketilojen enimmäismäärän on rakennuslupapäätöksessä katsottu ylittyvän 362 k-m²:lla eli noin viidellä prosentilla. Asemakaavan mukaista sallittua kokonaiskerrosalaa ei kuitenkaan ylitetä.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Asemakaavan yleisten määräysten mukaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueelle saa sijoittaa asemakaavakartalla osoitettuun paikkaan maankäyttö- ja rakennuslain 114 §:n mukaisen vähittäiskaupan suuryksikön, joka on supermarket-tyyppinen suurmyymälä. Ympäristöministeriön laatiman vähittäiskaupan suuryksikön kaavoitusohjeen mukaan (Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2013) supermarket-tyyppisellä myymälällä tarkoitetaan pääosin itsepalveluperiaatteella toimivaa ruoan myyntiin keskittyvää päivittäistavaramyymälää, jonka myyntipinta-ala on vähintään 400 neliömetriä ja jossa elintarvikkeiden osuus on yli puolet myyntipinta-alasta.

Asiassa on kysymys Prisma-tavaratalon eli hypermarket-tyyppisen myymälän rakentamisesta. Hypermarket-tyyppisellä myymälällä tarkoitetaan edellä mainitun ympäristöministeriön ohjeen mukaan monen alan tavaroita myyvää, pääosin itsepalveluperiaatteella toimivaa myymälää, jossa myynnin painopiste on päivittäistavaroissa ja elintarvikkeiden osuus on alle puolet myyntipinta-alasta. Hanke poikkeaa siten kaupan laadun osalta asemakaavasta.

Asemakaavaan ei tässä tapauksessa sisälly erityisiä määräyksiä liiketilaksi laskettavan kerrosalan määrittelemisestä. Liiketilán kerrosalaa laskettaessa on siten maankäyttö- ja rakennuslain 115 §:n 3 momentin mukaisesti otettava huomioon kaikki tämän pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaiset tilat, joita ovat varsinaisten myymälätilojen ohella myös esimerkiksi myymälän aulatilat, toimintaan liittyvät varastot sekä muut vastaavat myymälän toimintaan liittyvät tilat. Koska rakennuslupahakemukseen liitettyssä kerrosalakaaviossa liiketiloiksi on katsottu ainoastaan varsinaiset myymälätilat, hankkeella toteutettavien liiketilojen kerrosala ja

siten myös asemakaavassa sallittujen liiketilojen enimmäismäärän ylitys on merkittävästi rakennuslupahakemuksessa esitettyä suurempi.

Edellä todettuja kaupan laatua ja liiketilojen enimmäismäärää koskevia poikkeamisia asemakaavasta ei kokonaisuutena arvioiden voida pitää vähäisinä. Kysymys ei siten ole poikkeamisista, jotka olisi voitu hyväksyä maankäyttö- ja rakennuslain 175 §:n perusteella rakennusluvasta päätettäessä. Koska kysymyksessä oleva rakennushanke on edellä mainituilta osin asemakaavan vastainen, edellytyksiä rakennusluvan myöntämiselle ei maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin 1 kohta huomioon ottaen ole ollut.

Hallinto-oikeuden päätös pääasiasratkaisun osalta ja rakennuslupajaoston päätös on edellä todettu huomioon ottaen kumottava ja Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11:n rakennuslupahakemus hylättävä. Korkein hallinto-oikeus ei tässä yhteydessä ota kantaa siihen, onko hanke toteutettavissa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä tarkoitetulla poikkeamispäätöksellä tai asemakaavan muutoksella.

Asian tultua edellä mainituilla perusteilla ratkaistuksi, lausuminen muista valitusperusteista ei ole tarpeen.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Pekka Aalto
oikeusneuvos

Petri Hellstén
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, maksutta
Keskon Eläkekassa, maksutta

Jäljennös

Helsingin hallinto-oikeus
✓ Vantaan kaupunkisuunnittelulautakunnan rakennuslupajaosto
Kiinteistö Oy Vantaan Valimotie 11
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Milla Jokinen