

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 30.3.2021 diaarinumero 21189/03.04.04.04.16/2021, Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen (Uudenmaan ELY-keskus) valitus kaupunginvaltuuston päätöksestä 25.1.2021 § 14

Päätös, josta valitetaan

Vantaan kaupunginvaltuuston 25.1.2021 § 14 tekemä päätös Yleiskaava 2020 (YK0048) hyväksymisestä

Muutoksenhakija

Uudenmaan ELY-keskus ("ELY-keskus")

Lausunnon antaja

Vantaan kaupunginhallitus

Valituksen sisältö ja perusteet

Muutoksenhakija vaatii, että Helsingin hallinto-oikeus kumoaa osan yleiskaavan kaupallisten palveluiden alueiden (KM), pientaloalueiden (AP), kyläalueiden (AT), maatalousvaltaisten alueiden (M), maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden (MT) ja luonnonsuojelualueiden (SL) määräyksistä. Muutoksenhakija perustelee vaatimuksiaan seuraavin perustein:

1. Vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta ratkaisu on vastoin ohjaavaa maakuntakaavaa
2. Kyläalueiden (AT) ja pientaloalueiden (AP) sekä maatalousvaltaisten alueiden (M) ja maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden (MT) kaavamääräyksen MRL 41 §:n vastaisuus
3. Luonnonsuojelualueiden (SL) määräyksen lainvastaisuus

Lausunto

Kaupunginhallitus yhtyy kaupunginvaltuuston päätöksen 25.1.2021 § 14 lopputulokseen. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kaavoitusta koskevien sisältövaatimusten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perustein ensisijaisesti, että valitus jätetään tutkimatta. Mikäli hallinto-oikeus päätyy vastoin lausunnon antajan käsitystä katsomaan, että muutoksenhakijalla on joltakin osin valitusoikeus asiassa, pyytää kaupunginhallitus toissijaisesti, että valitus hylätään niiltä osin kuin sitä ei ole jätetty tutkimatta.

Kaupunginhallitus on toimivaltainen antamaan lausunnon valituksen johdosta. Vantaan kaupungin hallintosäännön 9 luvun 1 §:n 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus päättää lausunnon antamisesta kaupunginvaltuuston päätöksestä tehtyyn valitukseen, jos kaupunginhallitus yhtyy valtuuston päätökseen. Koska kaupunginhallitus yhtyy valtuuston päätökseen, on sen tehtävänä antaa nyt pyydetty lausunto.

Perustelut

Kaupunginhallitus katsoo ensisijaisesti, että valitus tulee kokonaisuudessaan jättää tutkimatta muutoksenhakijan valitusoikeuden puuttumisen vuoksi.

Toissijaisesti kaupunginhallitus esittää seuraavat keskeiset perusteet, joilla ELY-keskuksen valitus tulee joka tapauksessa hylätä:

1. Yleiskaavaa laadittaessa on otettu maakuntakaava huomioon MRL 39 §:n mukaisesti
2. Kylä- ja pientaloalueiden sekä maatalousvaltaisten ja maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden rakentamisen ohjaus ei ole lainvastainen
3. Luonnonsuojelumääräys ei ole lainvastainen

Muutoksenhakijan valitusoikeuden puuttuminen

Kaupunginhallitus katsoo ensisijaisesti, että valitus tulee kokonaisuudessaan jättää tutkimatta ELY-keskuksen puuttuvan valitusoikeuden vuoksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisella sen toimialaan kuuluvissa asioissa.

Kaupunginhallitus katsoo, ettei nyt kysymyksessä oleva valitus kohdistu ELY-keskuksen valvottaviksi kuuluviin vaikutuksiltaan valtakunnallisiin tai merkittäviin maakunnallisiin asioihin. Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp) on todettu maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:ssä tarkoitettujen vaikutusten osalta, että vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon niiden suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita olisivat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut.

Kun ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluu valvoa kaavojen niiden sisältövaatimusten lainmukaisuutta, joilla on vaikutuksiltaan valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä tai jotka liittyvät muun lainsäädännön perusteella ELY-keskuksen valvontavastuulle kuuluviin tehtäviin, katsoo lausunnon antaja ELY-keskuksen valitusoikeuden tässä asiassa puuttuvan. Lausunnon antaja viittaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen KHO 2020:85, jota vastaavasti myös käsillä olevassa asiassa on ELY-keskuksen kaupan ohjaamista koskevan valitusperusteen osalta kyse maakuntakaavan ohjausvaikutuksen huomioon ottamisesta. Lausunnon antaja toteaa, että mainitussa ratkaisussa oli kyse kuitenkin myös maakunnallisesti merkittäväksi osoitetuista maisema-alueista, joiden arvoihin kohdistuvia vaikutuksia ELY-keskus pyrki valituksellaan rajoittamaan. Edelleen mainitussa tapauksessa oli kyse uusien rantarakennuspaikkojen osoittavasta ranta-asemakaavasta alueelle, jolla ei ollut voimassa olevaa yleiskaavaa. Nyt käsillä olevassa

asiassa on puolestaan kyse yleiskaavasta, jonka oikeusvaikutukset ja siten MRL 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaikutusten ulottuminen ja merkityksellisyys ovat huomattavasti rajatummalla. Huomioiden kaavan vaikutusten arvioinnissa myös lain esitöissä mainitut kaavan tehtävä ja tarkoitus, puuttuu kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ELY-keskukselta asiassa valitusoikeus.

Niiltä osin kuin valituksessa on kyse hajarakentamisen ohjaamisesta ja luonnonsuojelualueita koskevasta yleisestä kaavamääräyksestä, katsoo kaupunginhallitus vastaavasti ELY-keskuksen valitusoikeuden puuttuvan. Ensiksi mainitun osalta on selvää, ettei mainitulla kaavalla ole kuin Vantaan kaupungin alueelle ulottuvia vaikutuksia. Kyse ei ole seudullisesta, saati maakunnallisesta menettelytavasta, vaan paikallisesta ratkaisusta. Valituksessa jälkimmäisenä mainitulle luonnonsuojelualueita koskevaan kaavamääräykseen kohdistuvalle valitusperusteelle ei ole myöskään löydettävissä yhteyttä ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Siten edellä esitetyin perustein kaupunginhallitus katsoo, että valitus tulisi ensisijaisesti jättää kokonaan tutkimatta. Mikäli hallinto-oikeus päätyy kuitenkin joltakin osin katsomaan, että ELY-keskuksella on asiassa valitusoikeus, viittaa kaupunginhallitus seuraavassa esitettäviin perusteisiin, joilla valitus tulisi joka tapauksessa hylätä.

Toissijaiset perusteet valituksen hylkäämiselle

1. Yleiskaavaa laadittaessa on otettu maakuntakaava huomioon MRL 39 §:n mukaisesti

Muutoksenhakija vaatii yleiskaavan kaupallisten palveluiden alueiden määräyksien kumoamista osittain katsoen, että yleiskaavan ratkaisu ei ole ohjaavan maakuntakaavan mukainen. Lausunnon antaja toteaa, että yleiskaavan laadintaa on ohjannut voimassa oleva Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava (vahvistettu YM 30.10.2014, KHO 29.4.2016). Maakuntavaltuuston hyväksymä, mutta täytäntöönpanokiellossa oleva Uusimaa 2050 kaavakokonaisuus on otettu yleiskaavan laadinnassa selvityksenä huomioon. Kaupan ratkaisu yleiskaavassa on valtaosin linjassa voimassa olevan maakuntakaavan kanssa, mutta joitain tarkennuksia yleiskaavaan on tehty. Vähittäiskaupan ohjaamisen osalta lainsäädäntö on uudistunut maankäyttö- ja rakennuslain vuonna 2017 voimaan tulleiden muutosten johdosta, joten 2. vaihemaakuntakaavan kaupan ratkaisu on osittain vanhentunut.

MRL 39 § edellyttää maakuntakaavan huomioon ottamista yleiskaavaa laadittaessa. MRL 32 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. MRL:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (101/1998) maakuntakaavan ohjeena olemisella tarkoitettu todetaan sen kuvaavan maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallivan kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Edelleen lain esitöissä todetaan, että maakuntakaavassa esitetyt maakunnallisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnan alueiden käytön suunnittelussa. Mainitut seikat huomioiden, kaupunginhallitus katsoo, että maakuntakaava on ollut lainsäädännön edellyttämällä tavalla riittävästi ohjeena valituksenalaista kaavaa laadittaessa.

Kaupallisten palveluiden alueiden (KM) määräyksestä

Muutoksenhakija toteaa ensinnäkin, että kaupallisten palveluiden aluetta (KM) koskeva kaavamääräys on epäselvä, kun määräyksessä todetaan aluksi yleisesti, että kaikille kaupallisten palveluiden alueille saa sijoittaa merkitykseltään seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä, mutta aluekohtaisesti sijoittamista rajataan. Kaupunginhallitus toteaa lausuntonaan, että määräys on tarkoituksella määritelty siten, että yleistä linjausta on täsmennetty aluekohtaisissa määräyksissä kaupan alueiden erilaisten kehittämistavoitteiden takia. Tammistoon, Vantaanporttiin ja Porttipuistoon saa sijoittaa "merkitykseltään seudullisia keskustahakuisen erikoiskaupan suuryksiköitä ja sellaista uutta vähittäiskauppaa, joka tukee ja vahvistaa palvelurakennetta läheiset keskustatoimintojen alueet huomioon ottaen". Hämeenkylä - Varisto - Petas ja Koivuhaka alueiden osalta on yleiskaavassa linjattu, että alueille ei saa sijoittaa keskustahakuisen erikoiskaupan suuryksiköitä. Millekään kaupallisten palvelujen alueelle ei saa sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksikköä.

Muutoksenhakija esittää, että kaupallisten palveluiden alueen (KM) kaavamääräyksestä tulisi kumota lause "alueelle saa sijoittaa merkitykseltään seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä". Voimassa olevassa 2. vaihemaakuntakaavassa kyseiset Vantaan yleiskaavan kaupallisten palvelujen alueet on merkitty kohdemerkinnällä "Merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö", johon kohdentuva merkinnän kuvaus on: "Kohdemerkinnällä osoitetaan merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiskohteet keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Niitä kehitetään sellaista kauppaa varten, joka vaatii paljon tilaa, ei kilpaile keskustaan sijoittuvan kaupan kanssa, ja jonka tyypillinen asiointitiheys on pieni." Suunnittelumääräyksessä todetaan, että "Merkinnän osoittamalle alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa sellaista merkitykseltään seudullista vähittäiskauppaa, joka kaupan laatu huomioon ottaen voi perustellusta syystä sijoittua myös keskusta-alueiden ulkopuolelle kuten auto-, rauta-, huonekalu-, puutarha- ja maatalouskauppaa." Vantaan kaupunginhallitus toteaa lausuntonaan, että määräyksen sisältö ei enää vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Vähittäiskauppaa koskeva MRL:n 71 c § muutettiin vuoden 2017 uudistuksessa siten, että sijoitettaessa suuryksikköä muualle kuin keskusta-alueelle veloitteena on ottaa huomioon laadun sijasta kaupan saavutettavuus.

Kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavan kaupan ohjaamisen ratkaisuna on keskustojen kehittyminen ensisijaisina monipuolisina kaupan ja palvelujen paikkoina ja kaavamääräys edellyttää, että yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, ettei suuryksiköiden sijoittamisella heikennetä keskustaan sijoittuvan kaupan toimintaedellytyksiä. Linjaus ei ole ristiriidassa 2. vaihemaakuntakaavan kanssa vaan maakuntakaava on ollut MRL 39§:n edellyttämällä tavalla ohjeena yleiskaavaa laadittaessa.

Muutoksenhakija esittää edelleen, että kaupallisten alueiden aluekohtaisista määräyksistä Vantaanportin, Tammiston ja Porttipuiston osuudesta kumotaan osa lauseesta: "Alueille saa sijoittaa merkitykseltään seudullisia keskustahakuisen erikoiskaupan suuryksiköitä ja sellaista uutta vähittäiskauppaa, joka tukee ja vahvistaa palvelurakennetta läheiset keskustatoimintojen alueet huomioon ottaen."

Kaupunginhallitus toteaa, että Tammiston, Vantaanportin ja Porttipuiston osalta kaupallisten palvelujen alueilla on kaavaratkaisussa mahdollistettu merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan ja erikoiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Perusteluna maakuntakaavan tarkentamiselle on,

että alueet ovat jo nyt asemakaavoitettuja ja niillä on jo nyt enemmän muuta keskustahakuista erikoiskauppaa kuin tilaa vievää kauppaa (Vantaan yleiskaavan 2020 luonnos. Merkintöjen ja kaupan vaikutusten arviointi, WSP 2019). Asemakaavoitus ja hankeohjaus on pohjautunut voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sen tulkintoihin. Tämä tilanne on yleiskaavoituksen lähtökohtana.

Kaavaratkaisun ei katsota aiheuttavan merkittäviä kaupallisia vaikutuksia. Kaupallisten palvelujen alueilla on erinomainen kestävä saavutettavuus, joka poikittaisten joukkoliikenneyhteyksien kehittyessä edelleen paranee, ne sijaitsevat tiiviin kaupunkirakenteen sisällä ja lähialueella on paljon asukkaita. Jotta kyseisten alueiden kehittymisen vaikutukset mm. keskustahakuisen erikoiskaupan osalta voidaan hallita, on KM-alueen määräystä täydennetty: ”Vähittäiskaupan suuryksiköiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei suuryksiköiden sijoittamisella heikennetä keskustaan sijoittuvan kaupan toimintaedellytyksiä.” Kaupunginhallitus katsoo, ettei myöskään tältä osin synny ristiriitaa ohjeena toimivan maakuntakaavan ja valituksenalaisen yleiskaavan välille, ja että siten yleiskaavan on katsottava täyttävän MRL:n yleiskaavalle asettamat sisältövaatimukset.

Kaupallisten palveluiden alueiden enimmäismitoitus

ELY-keskus katsoo valituksessaan yleiskaavan MRL 39 §:n vastaiseksi siltä osin, kun yleiskaavassa on käytetty Uusimaa 2050 Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan kaupallisten palveluiden enimmäismitoitusta, vaikkei mitoitus ole ollut voimassa yleiskaavaa hyväksyttäessä.

Kaupunginhallitus toteaa, että voimassa olevan maakuntakaavan, Uudenmaan 2.

vaihemaakuntakaavan kaupan enimmäismitoitus on jo nyt tullut vastaan suuressa osaa Vantaan kaupan alueita, minkä vuoksi mitoitus on nykytilanteeseen peilattuna vanhentunut. Tilanne heikentää alueiden kaupallisia kehitymis- ja kilpailuedellytyksiä, kun uuden liiketilan rakentamiseen ei ole riittävästi mahdollisuuksia. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaisesti alueiden käytön suunnittelun yhtenä tavoitteena on edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Voimassa olevan Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan tavoitevuosi on 2035, kun taas Vantaan yleiskaavan 2020 tavoitevuosi on 2050, joka vastaa myös Uusimaa-kaava 2050 tavoitevuotta. Tämä osaltaan selittää eroa maakuntakaavan ja valituksenalaisen yleiskaavan enimmäismitoituksessa.

Kaupunginhallitus toteaa edelleen, että kaupan mitoitukseen vaikuttavat ennen kaikkea väestön ja ostovoiman kehitys (Uusimaa-kaava 2050, selostus). Vantaa on ollut viimeisinä vuosina valtakunnan kärkeä väestönkasvussa ja kasvun ennustetaan jatkuvan edelleen (Vantaan väestöennuste 2020). Uusimaa-kaava 2050:n kaupan mitoituksessa on väestön ja ostovoiman kehityksen lisäksi huomioitu mm. kaupan konseptien kehitys, uusien konseptien markkinoille tulon mahdollistaminen ja kilpailun edellytykset sekä näiden vaikutus liiketilan lisätarpeeseen kaavallisella mitoituskertoimella (1,3). Myös Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan voimaan tulon jälkeen maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä aukiololaissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet kaupan konsepteihin ja myymäläkokoihin. Kaupan suuryksiköiden nostaminen 2000 kerroneliömetristä 4000 kerrosneliömetriin kasvattaa vähittäiskaupan myymälöiden kokoa enemmän markkinoiden tarvetta vastaavaksi, mikä osaltaan vaikuttaa kaupan lisärakentamistarpeisiin.

Vantaan kaupan alueilla Porttipuistossa, Tammistossa sekä Hämeenkylä - Varisto - Petikossa nykyinen toimitilarakennuskanta ylittää kaupan enimmäismitoituksen (taulukko 1.). Vaikka koko toimitilarakennuskanta ei katakaan kaupan toimintoja, toimii teollisuus- ja varastorakennuksissa paljon TIVA-kaupan ja vähittäiskaupan yrityksiä sekä muita palveluita. Näin on erityisesti Tammistossa ja Hämeenkylä - Varisto - Petikossa, joissa yli puolet toimitilarakennuskannasta on teollisuus- ja varastorakennuksia. Uudenmaan maakuntakaavan kaupan mitoituksessa otetaan huomioon kaikki palvelutoimijat, sillä kaikille toimijoille ei riitä toimintaedellytyksiä ja liikepaikkoja, jos liiketilat mitoitetaan vain kaupalle (Uusimaa-kaava 2050, Selostus).

Yllä esitetyin perustein yleiskaavassa päädyttiin käyttämään kaupallisten palveluiden alueen määräyksessä Uusimaa 2050 kaavassa määriteltyä enimmäismitoitusta. Kaupunginhallitus katsoo, ettei valituksenalainen yleiskaava ole tältäkin osin laadittu vastoin säännöstä maakuntakaavalle annettavasta ohjausvaikutuksesta.

Enimmäismitoitus (k-m ²)	Petas	Koivuhaka	Porttipuisto	Tammisto	Hämeenkylä- Varisto- Petikko
Voimassa oleva maakuntakaava	100 000	100 000	125 000	150 000	175 000
Uusimaa-kaava 2050	100 000	150 000	200 000	250 000	250 000
Nykyinen toimitilakerrosala	-	58 000	129 000	201 000	298 000
Liike-, teollisuus- ja varastorakennukset	-	50 000	124 000	194 000	289 000

Taulukko 1: Maakuntakaavan mukaiset kaupan enimmäismitoitukset voimassa olevassa maakuntakaavassa (Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava) ja Uusimaa-kaavassa 2050 sekä nykyinen toimitilakerrosala alueilla (Lähde: HSY & Seutudata 2019).

2. Kylä- ja pientaloalueiden sekä maatalousvaltaisten ja maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden rakentamisen ohjaus ei ole lainvastainen

Muutoksenhakija esittää lausunnossaan, että yleiskaavasta tulisi kumota osia pientaloalueiden ja kyläalueiden määräyksistä sekä maatalousvaltaisten ja maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden määräyksistä. ELY-keskuksen esittämien kaavamääräysten osittaisten kumoamisten osalta kaupunginhallitus esittää näkemyksensä ensinnä, että osittaista kumoamista voidaan tässä tapauksessa pitää kaavan muuttamisena, johon hallinto-oikeudella ei ole katsottava olevan toimivaltaa.

Kaupunginhallitus toteaa ELY-keskuksen hajarakentamisen ohjaamiseen liittyvien valitusperusteiden osalta, että Vantaa on johdonmukaisesti ohjannut asemakaavoittamattoman alueen rakentamista yleiskaavasta 1983 lähtien. MRL 41 §:n yleiskaavamääräyksiä koskeva säännös on ollut voimassa jo vuonna 2007 päätettäessä voimassa olevasta yleiskaavasta, jossa on vastaava mitoitusperiaate. ELY-keskuksen valituksen toteamus siitä, ettei yleiskaavaa ole laadittu MRL 44 §:n

tarkoittamalla tavalla suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena pitää paikkansa. Lausunnon antaja katsoo muutoksenhakijan näkemyksestä poikkeavalla tavalla, etteivät kaavamääräysten hehtaariperusteista mitoitusta koskevat kaavamääräykset ole MRL 41 §:n vastaisia. Toisin kuin ELY-keskus valituksessaan esittää, ei yleiskaavamääräys mahdollista suoraan myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja, vaan jokainen ratkaisu perustuu tapauskohtaiseen harkintaan.

Lausunnon antajan näkemyksen mukaan nimenomaan se seikka, ettei yleiskaavaa ole laadittu käytettäväksi MRL 44 §:n mukaisesti suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena eikä se täytä sellaiselle kaavalle asetettuja vaatimuksia, osoittaa, ettei rakentamismahdollisuuksia ole sitovasti ratkaistu yleiskaavassa. Kuten ELY-keskus valituksessaan toteaa, ei yleiskaavan 6.6.1983 mukaisten tilojen kokoon sidotulla asuntojen lukumäärällä ole välitöntä oikeudellista merkitystä arvioitaessa mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä. Mitoitusperiaate toimii suunnittelutarveratkaisujen harkinnan tausta-aineistona ja mahdollistaa tasapuolisuuden arvioinnin eri kiinteistöjen osalta. Yleiskaavan mitoitusperiaate ei ennalta ratkaise asuntojen lopullista määrää suunnittelutarvealueella eikä osoita sitovasti rakennusoikeutta tiloittain. Kunnan tulee aina ottaa suunnittelutarveratkaisussa huomioon MRL 137 §:n mukaiset erityiset edellytykset. Yleiskaavan mukainen mitoitusperiaate on yksi lupaharkinnassa huomioitava asia, mutta se ei yksinään riitä ratkaisun tekemiseen. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan rakennuspaikkojen määrän laskentaperiaatteiden esittämiselle yleiskaavassa lupamenettelyn tausta-aineistona hyödyntämiseksi ei ole ollut mitään lainsäädännöstä johtuvaa estettä.

Kaupunginhallitus katsoo, että pitkään voimassa olleen mitoitusperiaatteen tai sen poikkileikkausvuoden muuttaminen edellyttäisi asianmukaista vaikutusten arviointia ja vuorovaikutusta. Mikäli hallinto-oikeus pitäisi mahdollisena kaavamääräysten kumoamista osittain muutoksenhakijan vaatimalla tavalla ja päätyisi tähän ratkaisuun, poistaisi tämä vakiintuneen, maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun taanneen käytännön kokonaan ilman minkäänlaista vaikutusten arviointia.

Lausunnon antaja toteaa edelleen, että kaupungin käytössä ollut toimintatapa on kiinteistönomistajille tuttu ja se on koettu tasapuoliseksi. Kaavamääräyksissä käytetty sanamuoto "sallitaan" on tarkoituksella sama kuin voimassa olevassa yleiskaavassa, jottei määräyksen muutos aiheuta sekaannuksia nykyiseen toimintatapaan nähden.

Vuosittaiset rakentamisen määrät nyt kysymyksessä olevilla alueilla ovat hyvin pieniä ja valtaosa hankkeista on korvaavaa rakentamista. Lausunnon antaja katsoo, että voimassa olevaa yleiskaavaa vastaava valituksenalaisen yleiskaavan hajakentämistä ohjaava järjestelmä on ollut toimiva keino turvata yleiskaavan toteuttaminen ja säästää rakentamiselta vapaina myös tulevien kasvuosuuksien rakentamismahdollisuudet. Kaupunginhallitus huomauttaa, ettei maanomistajilta ole tullut valituksia nyt kysymyksessä olevan asian osalta. ELY-keskuksen kantaa on pidettävä ELY-keskuksen muissa yhteyksissä tekemistä kannanotoista poikkeavana. Näin on erityisesti, kun huomioidaan mitä tässä lausunnossa on aiemmin todettu ELY-keskuksen valvontaan ylipäätään kuuluvien asioiden rajallisuudesta.

Muutoksenhakija korostaa valituksessaan, että kiinteistönomistajien tasapuolinen kohtelu on oikeuskäytännössä pääsääntöisesti sidottu ajankohdan 1.7.1959 tilamuodostukseen (emätiloihin).

Valituksessa todetaan, että: ”Ajankohta voi olla toinen, jos kunta osoittaa, ettei kiinteistönmuodostus ole ollut kovin vilkasta 1.7.1959-6.6.1983. Kaava-aineistossa ei ole esitetty selvitystä, jonka perusteella kiinteistöjen rakentaminen voitaisiin sitoa määräyksen esittämällä tavalla kiinteistön pinta-alaan tai poikkileikkausajankohtaan 6.6.1983.”

Lausunnon antaja toteaa ensinnä, että valituksen kirjaus on ristiriitainen yleiskaavasta ehdotusvaiheessa saadun lausunnon kanssa. Siinä ELY-keskus katsoi tarpeelliseksi täydentää asumisen vaikutusten arviointia. Lausunnossa todettiin näin: ”Yleiskaavassa on käytetty hajarakentamisen poikkileikkausvuotena vuotta 1983. Poikkileikkausvuotta on käytetty kaikissa Vantaalle vuoden 1983 jälkeen hyväksytyissä yleiskaavoissa. Asumisen ratkaisun vaikutusten arvioinnissa tulee tarkastella yleiskaavan esitystarkkuus huomioiden asemakaavoittamattomilla alueilla 1959–1983 tapahtunut rakentaminen suhteessa vuoden 1983 jälkeen tapahtuneeseen vastaavaan rakentamiseen. Tarkastelun tarkoituksena on varmistaa, että vuosina 1959–1983 ei ole tapahtunut niin merkittävää rakentamista, etteikö yleiskaavaehdotuksessa esitettyä poikkileikkausvuoden käyttöä voisi jatkaa asemakaavoittamattomien alueiden rakentamisen mitoituksessa.”

Kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavaehdotuksen vaikutusten arviointia täydennettiin tarkastelulla asemakaavoittamattomien pientalo- ja kyläalueiden asuntorakentamisen määrästä rakennuslain voimaan tulosta tähän päivään (1959–2019). Tarkastelu osoitti, ettei vuosina 1959–1983 ollut tapahtunut niin merkittävää rakentamista, että poikkileikkausvuotta olisi ollut tarpeen muuttaa hyväksyttävään yleiskaavaan. Samalla todettiin, että kehitys on ollut hallinnassa yleiskaavan 1983 linjausten jälkeen ja vuosittainen määrä on hyvin tasainen, jopa laskeva, jos ottaa huomioon muun asuntotuotannon määrän kasvun (Yleiskaavaluonnoksen asumisen ratkaisujen vaikutusten arviointi 11.9.2019. Täydennetty yleiskaavaehdotuksen pohjalta 28.9.2020, 13). Näillä perusteilla lausunnon antaja katsoo, ettei kaavamääräyksen poikkileikkausajankohtaa voida pitää lainvastaisena.

Siltä osin kuin ELY-keskus toteaa kaavaselostuksessa viitatus virheellisesti MRL 171 §:n poikkeamisen edellytyksiin MRL 137 §:n mukaisten suunnittelutarveratkaisun erityisten edellytysten sijaan, Vantaan kaupunki pahoittelee selostukseen jäänyttä virhettä. Kaupunki toteaa kuitenkin, ettei asemakaavoittamattoman alueen rakentamisen ohjaus perustu yleiskaavaselostukseen vaan jatkuvasti ajantasaisena ja lainmukaisena ylläpidettävään tietoon ja hankeohjaukseen, joten riski väärinymmärryksiin on pieni eikä kyseisen virheen tule vaikuttaa kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa.

Yhteenvedon muutoksenhakijan hajarakentamisen ohjaamisen osalta esittämiin vaatimuksiin lausunnon antaja toteaa, että mikäli hallinto-oikeus katsoo ELY-keskuksella olevan asiassa ylipäättään tältä osin valitusoikeus, ei kaavamääräyksiä tule ensinnäkään kumota osittain, ja toisaalta ettei kaavamääräysten kumoamiseen ole aihetta, kun määräysten (AP, AT, M ja MT) on katsottava täyttävän lainsäädännön yleiskaavamääräyksille asettamat sisältövaatimukset.

3. Luonnonsuojelumääräys ei ole lainvastainen

Muutoksenhakija on edelleen vaatinut, että yleiskaavan luonnonsuojelualueita koskevasta kaavamääräyksestä (SL) on poistettava seuraava osa: ”Jos maanomistaja ei voi kohtuullista hyötyä

tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai valtio on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen."

ELY-keskus toteaa vaatimuksensa perusteena, että valtio voi lunastaa luonnonsuojelutarkoituksiin alueen, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostoon (luonnonsuojelulaki 52 §) ja että jos ELY-keskus tekee maanomistajan hakemuksesta päätöksen luonnonsuojelualueen perustamisesta ja päätöksestä aiheutuu kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa, valtio on omistajan niin vaatiessa velvollinen korvaamaan haitan (luonnonsuojelulaki 53 §). ELY-keskus toteaa, että kaavamääräys tulee esitetyltä osin kumota, sillä muuta mahdollisuutta haitan korvaamiseen ei ole.

Lausunnon antaja toteaa, ettei ELY-keskuksen kumottavaksi esittämä kaavamääräys määrittele tarkemmin lunastus- tai korvaustilanteita, joihin määräyksessä on tarkoitettu viitattavan. Edelleen määräyksen todetessa lunastus- tai korvausvelvollisuuden olevan kunta tai valtio, on lausunnon antajan näkemyksen mukaan selvää, ettei määräyksellä ole tarkoitettu otettavan kantaa yksittäisiin tilanteisiin taikka luovan lainsäädännöstä poikkeavia lunastus- tai korvausperusteita. Lausunnon antaja katsoo, ettei kaavamääräyksen ole katsottava olevan niiden reunaehtojen vastainen, joita maankäyttö- ja rakennuslaki yleiskaavamääräyksille asettaa ja ettei kaavamääräystä tule siten muutoksenhakijan esittämällä tavalla kumota.

4. Valitusosoituksen selkeyden tutkiminen

ELY-keskus pyytää valituksessaan hallinto-oikeudelta kannanottoa siitä, käykö kaavan hyväksymistä koskevaan päätöspöytäkirjaan liitetystä valitusosoituksesta riittävän selkeästi ilmi, milloin kunkin valitukseen oikeutetun eri tahon katsotaan saaneen tiedon päätöksestä.

Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu valitusten johdosta tutkia ainoastaan, onko valituksenalainen päätös lainmukainen. Sen sijaan valituksia tutkiessaan hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu antaa erillistä näkemystään valitusosoituksen selkeydestä, ellei arvioitavana ole erikseen kysymys siitä, onko valitus tehty ajoissa, mistä lausunnon antajan näkemyksen mukaan ei ole käsillä olevassa asiassa kyse. Vantaan kaupunki katsoo, että ensisijaisesti valitus tulee edellä esitettyjen perusteiden nojalla jättää tutkimatta valitusosoituksen riittävyttä koskevan valitusperusteen osalta.

Toissijaisesti kaupunki lausuu asiasta seuraavaa: Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 3 momentin mukaan kaavan hyväksymispäätöksen katsotaan tulleen asianosaisen tietoon samaan aikaan kun päätös kuntalain 140 §:n mukaisesti tulee kunnan jäsenen tietoon, eli 7 vuorokauden kuluttua pöytäkirjan julkaisemisesta kunnan verkkosivuilla. Kaupunginvaltuuston päätöksen valitusosoituksessa todetaan, että "kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä taikka rakennuskieltoa koskevan päätöksen katsotaan kuitenkin tulleen asianosaisen tietoon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä Vantaan kaupungin internet-sivulla." Kaupunki katsoo, että valitusosoitus on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että yleiskaava täyttää MRL 39 §:n edellytyksen maakuntakaavan toimimisesta ohjeena yleiskaavaa laadittaessa eivätkä yleiskaavan määräykset koskien hajakenttämistä ja luonnonsuojelualueita ole ELY-keskuksen esittämällä tavalla lainvastaisia. Yleiskaava on kaikilta osin valmisteltu ja laadittu maankäyttö- ja rakennuslain sekä muiden säädösten mukaisesti ja täyttää sille asetetut vaatimukset, minkä johdosta valitus tulisi aiheettomana hylätä.

Lähteet

Uudenmaan palveluverkon mitoittaminen ja vaikutusten arviointi. Uudenmaan liiton julkaisuja E 199–2018. Uudenmaan liitto, 2018

Voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmästä Vantaan alueelta

Uudenmaan voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmä MERKINNÄT JA MÄÄRÄYKSET Uudenmaan liitto 2021

Voimassa olevista maakuntakaavoista tarkempi tieto löytyy liiton karttapalvelimesta: <https://kartta.uudenmaanliitto.fi/portal/apps/webappviewer/index.html?id=5f6a338dcc0045848d32cf41861e18e7>

Uusimaa-kaava 2050 Helsingin seudun, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavat SELOSTUS 2020.

Vantaan kaupan palveluverkkoselvitys ja -suunnitelma 2040 (2015)

Vantaan yleiskaavan kaupan ratkaisun täsmentäminen. WSP. (2018)

Vantaan yleiskaavan 2020 luonnos. Merkintöjen ja kaupan vaikutusten arviointi. WSP. (2019).

Vantaan kaupan vaikutusten arvioinnin päivitysliite. (2020).

Vantaan väestöennuste 2020.

Yleiskaavaluonnoksen asumisen ratkaisujen vaikutusten arviointi 11.9.2019. Täydennetty yleiskaavaehdotuksen pohjalta 28.9.2020