

Helsingin hallinto-oikeus

Radanrakentajantie 5

00520 HELSINKI

Puhelin 029 56 42000

Faksi 029 56 42079

Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

Päätös

21.6.2016

1 (7)

16/0577/5

Diaarinumero

02160/15/4302

Asia

Etuosto-oikeutta koskeva valitus

Valittaja

Vekkox Oy

**Päätös, josta valitetaan****Vantaan kaupunginhallitus 2.3.2015 § 27**

Kaupunginhallitus on päättänyt käyttää etuosto-oikeutta 3.12.2014 tehdyssä kiinteistön kaupassa, jossa Mikko Juhani Kulmala on myynyt Vekkox Oy:lle Vantaan kaupungin Seutulan kylässä, osoitteessa Ahoniityntie 53 B, 01760 Vantaa, kiinteistöllä Kulmala 9:20 sijaitsevan määräalan M602. Määräalan pinta-ala on noin 13,4 ha ja kauppahinta on 750 000 euroa. Määräala rajoittuu koillisessa Tuusulan kuntaan. Määräalan alueella ei ole asemakaavaa. Vantaan yleiskaavassa alue on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M) ja määräaikaisen yhdyskuntateknisen huollon alueeksi. Alue on pääosin metsää.

Päätöstä on perusteltu sillä, että alue on kaupungille tärkeää tulevaisuuden maa- ja metsätalousvaltaista aluetta, jolle on suunniteltu määräaikaista maanlajitusta. Kaupungin riittävällä maanomistuksella vahvistetaan alueen kehittymistä ylijäämämaiden täyttöalueeksi. Vantaa on yksi osapuoli yhteishankkeessa. Määräala rajoittuu lounaassa kaupungin omistamaan kiinteistöön, joten kaupunki saa etuosto-oikeutta käyttämällä laajan yhtenäisen alueen kehitettäväkseen.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Vantaan kaupungin päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on kumottava ja kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut lain mukaisine korkoineen.

Valituksessa on muun ohella esitetty, että Seepsula Oy ja sen sisaryhtiö Vekkox Oy ovat tehneet useita vuosia huomattavia investointeja, jotta Vantaan puoleista aluetta voitaisiin käyttää maanlajitusalueena. Oikeudellisesti asiassa on kyse ensinnä siitä, onko Vantaan kaupungin tekemä päätös etuostolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla kohtuuton Vekkox Oy:n kannalta. Tähän liittyy myös Vantaan kaupungin aiempi toiminta ja yhteistyö Vekkox Oy:n kanssa, ja tämän yhteistyön merkitys hallintolain 6 §:n mukaisten luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi asiassa on kyse siitä, onko Vantaan kaupunki käyttänyt etuostolain kaupungille antamaa harkintavaltaa siihen tarkoitukseen kuin mihin se on laissa tarkoitettu. Etuosto-oikeuden käyttäminen ensi sijassa muuta tarkoitusta varten on vastoin hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, ja tällainen päätös on kumottava lainvastaisena harkintavallan väärinkäyttönä.

toisiinsa yhteen kietoutuneella tavalla. Ensiksi, alue on luonnollista ja sekä yleiskaavan että maakuntakaavan mukaista jatkoa sen itäpuoliselle pääosin Tuusulan puolella olevalle Senkkerin kiviainesten ottoalueelle. Kiviainesten oton jälkeen alue on tarkoitettu maanlajitustoimintaan. Kumpikin käyttötarkoitus on otettu huomioon alueen kaavoituksessa. Toiseksi, alue on olennainen myös voimalinjan länsipuolisen Kiilamäen maanlajitusalueen (EJ) käyttöön-oton kannalta. Tämä alue on tarkoitus ottaa maanlajituskäyttöön ensimmäisenä ennen voimalinjan itäpuoliselle alueelle siirtymistä. Etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö kuuluu maanlajitusalueen suoja-alueeseen (ej). Kiinteistöltä on saatavissa kiviaineksia, joita voidaan käyttää maanlajitusalueen tukirakenteisiin. Ilman kyseiseltä kiinteistöltä saatavia kiviaineksia Kiilamäen maanlajitusalueen käyttöön-oton edellytykset vaarantuvat merkittävästi. Myöhemmin maanlajitustoiminta oli tarkoitus siirtää tälle kiinteistölle ja sen naapurikiinteistöille. Etuosto-oikeuden käyttäminen estää tämän nyt kyseessä olevan kiinteistön kohdalla ja sen lisäksi vaikeuttaa myös naapurikiinteistöjen ottamista kaavan mukaiseen tarkoitukseen.

Vekkox Oy ja sen sisaryhtiö Seepsula Oy ovat sijoittaneet miljoonia euroja Vantaan puoleista maa-ainesten läjitystä palvelevien kiinteistöjen hankkimiseen. Osa kiinteistöistä on ostettu varsinaiselta läjitysalueelta ja osa sen suoja-alueelta. Jotkut kiinteistöt on myös tarkoitettu vaihtokiinteistöiksi siten, että niihin voidaan vaihtaa maanlajitustoiminnan kannalta kriittisimpiä alueita. Myös monet Tuusulan puolen kiinteistönhankinnat on tarkoitettu turvaamaan Vantaan puoleista toimintaa. Lisäksi yhtiöt ovat sijoittaneet satoja tuhansia euroja tieyhteyksiin, viemäriverkkoihin ja ympäristöselvityksiin, joilla pyritään Vantaan puoleisen maanlajitustoiminnan käynnistämiseen.

Etustolakia säädettäessä yhtenä esimerkkinä kohtuuttomuutena pidettiin tilannetta, jossa kunta estäisi etuosto-oikeutta käyttämällä sellaisen maanhankinnan, jonka yritys hankkii laajentaakseen toimintaansa ja jossa hankittavan maan sijainnilla on oleellinen merkitys. Nyt on kyseessä nimenomaan tällainen tilanne. Kun otetaan huomioon kiinteistön keskeisyys maanlajitustoiminnan kannalta sekä maanlajitustoimintaa palvelevat huomattavat investoinnit, on kiinteistön hankinnan estäminen etustolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla kohtuutonta.

Päätöksen kohtuuttomuutta korostaa, että aluetta koskevat suunnitelmat on tehty Vantaan kaupungin tietien ja sen hyväksyen. Vantaan kaupungin voidaan sanoa kehottaneen yhtiötä näihin toimenpiteisiin. Aluetta palvelevien investointien tekemisestä ja aiemmista maanhankinnoista on keskusteltu kaupungin virkamiesten kanssa. Virkamiehet ovat tienneet, että yhtiö sijoittaa huomattavia summia alueen kehittämiseen. Aiemmat alueella tehdyt kiinteistökaupat on viety kaupunginhallituksen käsiteltäväksi, joka on todennut, että maanlajitustoiminnan kyseessä ollessa etuosto-oikeuden käyttäminen ei ole perusteltua. Nyt etuosto-oikeutta kuitenkin käytettiin yllättäen yhden kiinteistön kohdalla. Kohtuuttomuuden lisäksi päätös on myös vastoin hallintolain 6 §:n mukaista luottamuksensuojan vaatimusta.

Valituksenalaisen päätöksen perusteluista saattaa saada sen käsityksen, että kaupunki omistaisi maanlajitusalueeksi soveltuvaa aluetta nyt kyseessä olevan alueen vierestä. Tämä antaa puutteellisen kuvan tilanteesta. Alueen lounaispuolella on Vantaan kaupungin omistama kiinteistö 91-418-9-21. Tämän kiin-

400 kV:n voimajohdot (yleiskaavassa Z1/4). Vantaan kaupungin ennestään omistama kiinteistö kuuluu sekä kaavoituksellisesti että fyysisesti eri kokonaisuuteen kuin etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö, joka liittyy sekä maantieteellisesti että kaavoituksellisesti Seepsula Oy:n ja Vekko Oy:n omistuksessa olevaan alueeseen.

Vantaan kaupungin päätöksessä ei edes väitetä, että etuosto-oikeuden kohteena ollut kiinteistö soveltuisi yksin tai yhdessä muiden Vantaan kaupungin omistamien kiinteistöjen kanssa kaavassa ja kaupunginhallituksen päätöksessä mainittuun maanlajitystoimintaan. Yksinään alue on tähän liian pieni. Sen käyttö myös edellyttäisi, että kulkuyhteys alueelle järjestettäisiin Tuusulan puolelta Vekko Oy:n ja Seepsula Oy:n alueiden kautta.

Kaupungin etuosto-oikeuden käyttämiseen liittyvää perusteluvollisuutta korostaa, että nyt tehty etuosto on vastoin kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston hyväksymiä maapoliittisia linjauksia. Linjauksissa on esitetty maanhankintakohteiden valinnan kriteerejä (kunnallistekniikka, palveluinvestoinnit, joukkoliikenne, asuinalueiden sosiaalinen eheys, täydennysrakentamismahdollisuudet, virkistysreitit ja alueet). Näihin kriteereihin ei millään tavoin sovi nyt kyseessä olevan alueen hankkiminen kaupungille.

Epäselväksi jää, mitkä kaikki tekijät ovat vaikuttaneet Vantaan kaupungin päätökseen käyttää etuosto-oikeutta. Alueen omistusta voisi käyttää esimerkiksi Seepsula Oy:n laajentumispyrkimysten estämiseen tai sopimusneuvotteluissa keskusteltaessa siitä, miten suunniteltujen maanlajitysalueiden kustannukset jaetaan ja minkälaisella yhteistyöjärjestelyllä asiassa edetään eri kaupunkien ja yritysten kesken. Tällaiset sopimukset ovat pääosin yksityisoikeudellisia sopimuksia, jotka koskevat huomattavasti suurempaa kokonaisuutta kuin mitä nyt kyseessä oleva kiinteistö on. Nämä sopimukset eivät liity sen varmistamiseen, että kiinteistö otetaan yhdyskuntarakentamiseen.

Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on todettu, että etuostolakia ei voi käyttää kaavan mukaisten hankkeiden estämiseen eikä esimerkiksi kunnalle mieleisten toimijoiden suosimiseen niiden kilpailijoiden kustannuksella. Valituksenalaisen päätöksen perusteluista ei ilmene, minkä takia kaupunki on käyttänyt etuosto-oikeutta. Selvää kuitenkin on, että etuosto-oikeutta käyttämällä kaupunki ei voi nopeuttaa alueen ottamista yhdyskuntarakentamiseen ja kaavassa suunniteltuun käyttöön. Etuosto-oikeuden käyttäminen ainoastaan hidastaa tätä. Etuosto-oikeutta on käytetty lain tarkoituksen vastaisesti, ja kaupunki on ylittänyt harkintavaltansa.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon. Etuoston käyttäminen kyseisen kiinteistön kohdalla ei vaaranna alueella tapahtuvaa maanlajitystä, koska kaupunginkin on tarkoitus käyttää aluetta kyseiseen tarkoitukseen. Kaupungin omistus ei myöskään estä yhteistyötä alueen käyttämisessä maanlajitykseen. Perustelu, jonka mukaan etuoston käyttäminen olisi kohtuutonta sillä perusteella, että alueen sijainti on keskeinen maanlajitystoiminnan kannalta, ei siten pidä paikkaansa. Päätöksessä olevat perustelut huomioon ottaen ei kysymys voi olla harkintavallan väärinkäytöstä.

8 525 euroa. Etuosto-oikeuden käyttämisen syynä on ollut Vekkox Oy:n laaja maa-ainesten läjityshanke. Kaupunki pyrkii vaikuttamaan jopa kymmeniä kertoja suuremman jo pitkälle valmistellun hankkeen toteuttamiseen käyttämällä etuosto-oikeutta yhden kiinteistön kohdalla. Kaupungin etuosto-oikeuden käyttäminen ei voi edesauttaa alueen ottamista kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen, vaan ainoastaan estää tai hidastaa sitä. Näiden syiden takia kyse on kielletystä harkintavallan väärinkäytöstä.

Kaupunki on viime vuosina tehnyt useita päätöksiä olla käyttämättä etuosto-oikeutta, ja viitannut näissä päätöksissä nimenomaan siihen, että näissä kauppoissa ostajana on ollut Vekkox Oy. Kaupunki on aiemmissa päätöksissään nimenomaan antanut merkitystä sille, että ostajana on Vekkox Oy, jolloin etuosto-oikeuden käyttämiselle ei ole tarvetta. Kaupungin aiemmat toimenpiteet ja päätökset ovat antaneet Vekkox Oy:lle aiheen luottaa siihen, että se voi tehdä investointeja alueen kehittämiseksi maanlajitysalueeksi. Tästä syntyneen luottamuksensuojan loukkaaminen on olennainen päätöksen lainvastaisuuden peruste, joka on sivuutettu kaupunginhallituksen lausunnossa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen ja vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Etuostolain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Pykälän 3 momentin mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Pykälän 4 momentin mukaan sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungilla on etuosto-oikeus kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.

Etuostolain 6 §:n 1 momentin mukaan etuosto-oikeutta ei ole, milloin sen käyttämisestä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Etuostolain säätämistä koskevan hallituksen esityksen HE 180/1975 vp II kyseistä momenttia koskevissa perusteluissa esimerkkinä ilmeisestä kohtuuttomuudesta mainitaan tilanne, jossa ostajalle on erityisen tärkeätä saada maata juuri kysymyksessä olevalta paikalta, esimerkiksi yrityksen hankkiessa maata jo olevan teollisuuslaitoksensa vierestä toimintansa laajentamista varten.

Etuostolain 8 §:n mukaan kiinteistönomistajan kirjallisesta pyynnöstä, jossa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut kauppaehdot sekä kiinteistön omistajan osoite, kunta voi etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä myydään ilmoitetuilla ehdoilla.

Etuostolain 21 §:n 1 momentin mukaan tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksytyihin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Oikeudellinen arviointi

Vantaan yleiskaavassa alue on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M) ja määräaikaisen yhdyskuntateknisen huollon alueeksi (et), joka on varattu määräaikaisesti maanläjitykseen. Hallinto-oikeus toteaa, että Vantaan kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kaupassa etuosto-oikeuden käyttämiselle on etuostolain 1 §:n 1 momentin ja 4 momentin mukainen etuosto-oikeus. Tämän vuoksi etuostolain 1 §:n 3 momentin mukaisen selvityksen esittäminen alueen tulevasta käytöstä ei ole tarpeen. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että valituksenalaisen päätöksen mukaan etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoituksena on vahvistaa alueen kehittymistä ylijäämämaiden täyttöalueeksi. Kaupunki on siten käyttänyt harkintavaltaansa myös etuostolaissa säädettyyn tarkoitukseen.

Valittaja on esittänyt, että Vekko Oy ja sen sisaryhtiö Seepsula Oy ovat tehneet laajoja investointeja maanläjityshankkeen toteuttamiseksi alueella. Valituksen mukaan etuostopäätöksen kohteena oleva kiinteistö sijaitsee hankkeen kannalta olennaisella paikalla Tuusulan Senkkerin kiviainesten otto- ja maanläjitysalueiden sekä Vantaan puoleisen Kiilan ylijäämämaan täyttömäen välissä yleiskaavan mukaisella määräaikaisesti maanläjitykseen varatulla alueella. Lisäksi kiinteistö on yleiskaavassa Kiilan täyttömäen jätteenkäsittelyalueen suoja-alueita.

Vekko Oy:n ja Seepsula Oy:n alueella omistamat muut kiinteistöt ovat pinta-alaltaan merkittävästi suuremmat kuin kysymyksessä oleva 13,4 hehtaarin suuruinen alue, joka rajautuu välittömästi myös Vantaan kaupungin omistamaan alueeseen. Hallinto-oikeus katsoo, että kaupungin etuosto-oikeuden käyttämisestä kaavanmukaiseen tarkoitukseen kaupungin maaomistusta vahvistaen ei asiassa saadun selvityksen perusteella voida pitää etuostolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen kohtuuttomana Vekko Oy:lle. Johtopäätöstä tukee osaltaan myös se, että etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoituksena valituksenalaisen päätöksen mukaan on alueen kehittäminen ylijäämämaiden täyttöalueeksi osana yhteishanketta alueen toimijoiden kanssa.

Kun otetaan huomioon, että etuosto on lakiin perustuva kunnan maapolitiikan toteuttamisväline, ja kun etuostolain 21 §:n 1 momentin mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus, yksittäiset virkamiehet eivät ole voineet antaa etuosto-oikeuden käyttämisestä kaupunkia sitovia kannanottoja. Näissä oloissa valittajalle ei ole voinut syntyä luottamuksensuojaa, jonka perusteella etuoston käyttämisestä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana siten, että päätös olisi tämän vuoksi kumottava. Mikäli kiinteistön ostaja haluaa varmuuden siitä, että etuosto-oikeutta ei käytetä, ostajan tulee toimia yhteistyössä myyjän kanssa siten kuin etuostolain 8 §:ssä säädetään.

Vantaan maapoliittiset linjaukset on strateginen asiakirja, joka ei sido oikeudellisesti etuostolain mukaista harkintavaltaa. Harkintavallan väärinkäyttöä

esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella kaupungin olisi katsottava käyttäneen harkintavaltaansa muutoinkaan laille vieraassa tarkoituksessa. Asiassa ei ole myöskään esitetty sellaista, millä olisi oikeudellista merkitystä suhteellisuusperiaatteen kannalta.

Kaupunginhallituksen päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on lainmukainen eikä sitä ole syytä muuttaa.

Oikeudenkäyntikulut

Kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 § ja asiassa annettu ratkaisu, ei ole pidettävä kohtuuttomana, että Vekkox Oy joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Markku Setälä, Jaana Moilanen (t) ja Jonna Konstari.

Esittelijä Juho Kalliokoski

**Jäsenöksen oikeaksi todistaa
lainkäyttösihteeri**

Helinä Hauki

Helinä Harumäki

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Vekkox Oy Asianajaja Petri Vesa saantitodistuksin Asianajotoimisto Petri Vesa Oy Fredrikinkatu 61 A, 6. krs, 00100 HELSINKI
	Oikeudenkäyntimaksu 97 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta
Jäljennös maksutta	<u>Vantaan kaupunginhallitus.</u>

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuunottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan tiedoksisaaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa viranomaiselle, joka on mainittu päätöksen kohdassa Muutoksenhaku. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI	Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi