

26.7.2016

30.6.16  
28.6.16 (saantitodistus)  
2  
26.7.16 (s-posti ke)  
28 pv. Ajoissa

## Korkein hallinto-oikeus

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Saapunut 26. 07. 2016

Liitteitä 6 NO 2577/1/16

4302 s-posti ke

### VALITUS

#### ASIA

Hallintovalitus etuosto-oikeuden käyttämisestä koskevassa asiassa  
(Kulmala / Vekko Oy), Vantaa

#### VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 21.6.2016 nro 16/0577/5

#### VALITTAJA

Vekko Oy, kotipaikka Helsinki  
Y-tunnus 2005133-1

#### Asiamies

AA Petri Vesa  
Asianajotoimisto Petri Vesa Oy  
Fredrikinkatu 61 A 6. krs  
00100 Helsinki  
p. 040 749 9429  
petri.vesa@petrivesa.fi

## VAATIMUKSET

Korkeimman hallinto-oikeuden tulee Helsingin hallinto-oikeuden päätös kumoten

1. kumota Vantaan kaupungin päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä
2. velvoittaa Vantaan kaupunki korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa; erittely kuluista toimitetaan myöhemmin.

## PERUSTELUT

### 1. Aluksi

Vekko Oy osti 3.12.2014 Vantaalta 13,4 hehtaarin alueen. Vantaan kaupunki käytti kauppaan etuosto-oikeutta. Vekko Oy valitti kaupunginhallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen.

Yhtiön valituksen perusteena oli ensinnä, että Vantaan kaupungin tekemä päätös on etuostolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisen kohtuuton Vekko Oy:n kannalta. Lisäksi päätös on ollut vastoin hallintolain 6 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, ja tällainen päätös on kumottava lainvastaisena harkintavallan väärinkäyttönä.

Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi yhtiön valituksen kokonaan 21.6.2016 antamallaan päätöksellä.

Hallinto-oikeuden päätöksessä asiaa on arvioitu puutteellisesti ja lainvastaisesti. Vantaan kaupungin päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on kumottava.

### 2. Keskeiset tosiseikat

#### 2.1. Vekko Oy:n suunnittelema alueen käyttö

Vekko Oy:n suunnittelemaa alueen käyttöä on käsitelty ja kuvattu tarkemmin yhtiön 8.4.2015 päivätyssä valituksessa Helsingin hallinto-oikeudelle (erityisesti s. 6-9 ja liitteet 3-10) sekä yhtiön vastaselityksessä 22.7.2015. Kaupungin päätöksissä ja lausunnoissa tai hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole kyseenalaistettu näitä seikkoja, eikä näitä seikkoja kuvata näin ollen tässä valituksessa tarkemmin uudelleen. Yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

- Etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö on osoitettu sekä yleiskaavassa että maakuntakaavassa kalliokivien louhintaan ja maa-ainesten läjitykseen. Vekko Oy on pyrkinyt hankkimaan alueen nimenomaan näitä tarkoituksia varten.
- Vekko Oy:n sisaryhtiöllä on Senkkerin kiviainestehdas kiinteistön viereisellä alueella Tuusulan puolella.
- Vekko Oy:llä on lisäksi valmiit suunnitelmat ylijäämämaiden vastaanoton aloittamiseksi kiinteistön lähellä Vantaan puolella olevalla Kiilan alueella. Etuosto-oikeuden kohteena olevalta kiinteistöltä saatavalla kiviaineksella olisi olennainen merkitys Kiilan alueen kehittämisen kannalta.
- Vekko Oy, sen omistajat ja sisaryhtiö ovat tehneet huomattavia investointeja, jotta Kiilan alue voitaisiin ottaa kaavan mukaiseen käyttöön ylijäämämaiden vastaanottoalueeksi. Suunnitelmat perustuvat siihen lähtökohtaan, että nyt kyseessä olevaa etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö olisi käytettävissä hankkeessa.
- Kiilan alueen investointeja on suunniteltu yhdessä Vantaan kaupungin kanssa. Vekko Oy on hankkinut alueen läheltä muita kiinteistöjä, jolkin kaupunginhallitus on tehnyt päätöksiä, joiden mukaan Vantaan kaupunki ei käytä kauppoihin etuosto-oikeutta. Näitä päätöksiä on perusteltu erityisesti sillä, että Vekko Oy:n kanssa on neuvoteltu yhteishankkeesta ylijäämämaiden vastaanottoalueeksi, ja kaupungilla ei ole tarvetta hankkia kiinteistöä, joka tulee olemaan osana yhteishanketta.

Täydennämme aiemmin esitettyjä tietoja Vantaan puolella tehdyistä investoinneista vielä toteamalla, että Vekko Oy on ostanut lähi-alueilta jo 16.9.2005 tehdyllä kaupalla määräosan tilasta 92-418-8-2 (liite 1). Vantaan kaupunki ei käyttänyt myöskään tästä kaupasta etuosto-oikeutta. Tämän tilan halkominen kesti useita vuosia ja lopulta omistajat tekivät vuonna 2013 vapaaehtoisen jakosopimuksen, jonka mukaan määräosa erotettiin omaksi noin 15,2 ha:n suuruiseksi tilaksi. Samoihin aikoihin vuosina 2012–2013 Vekko Oy on tehnyt lähialueilla aiemmin kuvatut kiinteistökaupat (valitus Helsingin hallinto-oikeudelle s. 8 ja liite 8).

Korostamme, että Vekko Oy:n kannalta nyt kyseessä olevalla kiinteistöllä ei ole merkitystä niinkään yksittäisenä maa-ainesten otto-alueena, vaan sen on tarkoitus olla kiinteä osa sekä Tuusulan puoleista kiviainestehdasta että Vantaan puolella olevaa ylijäämämaiden vastaanottoaluetta.

Tuusulan puoleinen Senkkerin alue ei ole vain maa-ainesten otto-alue, vaan kiviainestehdas, jossa tuotetaan kymmeniä erilaisia murske-, sepeli-, hiekka- ja soratuotteita. Tämä on vaatinut ja vaatii investointeja mm. koneisiin, tieverkkoon, meluntorjuntaan ja lukuisiin muihin seikkoihin. Kuormauspalvelu palvelee alueella käyviä asiakkaita kuutena päivänä viikossa, ja palvelukokonaisuut-

teen kuuluu mm. kunaskahvila. Toiminnasta on otettu ilmavalokuva tämän valituksen liitteeksi 2.

Vastaavasti Vantaan puoleiselle Kiilan alueelle suunniteltu ylijäämämaiden vastaanottoalue olisi osittain oma kokonaisuutensa, mutta sen rakentamisessa käytettäisiin nyt etuosto-oikeuden kohteena olevalta kiinteistöltä tulevaa kiviainesta ja alueella tukeuduttaisiin Senkkerin alueella oleviin palveluihin ja infrastruktuuriin.

Nyt kyseessä oleva kiinteistö olisi siis luonteva, kaavan mukainen ja tärkeä osa laajempaa ylijäämämaiden vastaanottoalueeseen ja kiviainestehtaaseen liittyvää kokonaisuutta. Erityisen tärkeä juuri etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö on siltä kannalta, että sen on tarkoitus palvella alueen länsipuolella olevaa Kiilan ylijäämämaiden vastaanottoaluetta ja kiinteistöltä voidaan kuljettaa Kiilan alueelle siellä tarvittavaa tukilouhetta.

## 2.2. Vantaan kaupungin suunnitelmat alueelle

Kuten edellä on mainittu, kiinteistö on osoitettu sekä yleiskaavassa että maakuntakaavassa kalliokivien louhintaan ja maa-ainesten läjitykseen. Merkittäviä suunnitelmia alueen käyttötarkoituksen muuttamiseksi ei ole esitetty.

*Etuosto-oikeutta käyttäessään kaupunki on katsonut, että "kaupungin riittävällä maanomistuksella vahvistetaan alueen kehittymistä ylijäämämaiden vastaanottoalueeksi" ja että "määräala rajoittuu lounaassa kaupungin omistamaan kiinteistöön, joten kaupunki saa etuosto-oikeutta käyttämällä laajan yhtenäisen alueen kehitettäväkseen".*

Vekko Oy on kuitenkin valituksessaan Helsingin hallinto-oikeudelle osoittanut, että aluetta ei käytännössä voi käyttää kaavan mukaiseen tarkoitukseen – kiviainesten ottoon ja ylijäämämaiden sijoittamiseen – yksinään tai yhdessä muiden kaupungin omistamien kiinteistöjen kanssa. Kaupunki omistaa alueen vierestä toisen kiinteistön, mutta tässä välissä on alueiden yhteiskäytön käytännössä estävä voimalinja (tästä tarkemmin Vekko Oy:n vastaselitys Helsingin hallinto-oikeudelle 22.7.2015).

Etuosto-oikeuden käyttämisen jälkeen Vantaan kaupunki on myös laatinut uuden esisuunnitelman maantie 152:n jatkamisesta (ns. Kehä IV) pohjoisen linjauksen mukaisena. Uusi tie kulkisi etuosto-oikeuden kohteena olevan kiinteistön eteläosassa. Ote lausunnosta on otettu tämän valituksen liitteeksi 3, jossa etuosto-oikeuden kohteena ollut kiinteistö on merkitty vinoviivituksella. Lausunnotsa Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan ehdotuksesta kaupunki pitää hyvänä ratkaisuna, että maakuntakaavaehdotukseen on merkitty vain tämä pohjoinen linjaus (liite 4).

Uusi tielinjaus osoittaa entistäkin selvemmin, että etuosto-oikeuden kohteena olevaa kiinteistöä ja Vantaan kaupungin jo aiemmin omistamaa lunaispuolella olevaa kiinteistöä ei voi eikä niitä ole tarkoitus kehittää yhdessä.

Kaupungin lähtökohtana tosiasiaissa onkin, että kyse on vain yhdestä kiinteistöstä laajemmassa hankkeessa. Yleiskaavan mukaan kiinteistö on yksi osa laajempaa maa-ainesten ottoaluetta ja ylijäämämaiden vastaanottoaluetta (valituksen 8.4.2015 liite 3). Kaupunginhallitus viittasi etuosto-oikeutta käyttäessään siihen, että *"Vantaa on yksi osapuoli yhteishankkeessa"*. Myös kaupungin virkamiesten aiemmat kannanotot ja kaupunginhallituksen aiemmat päätökset etuosto-oikeuden käyttämisestä osoittavat, että kaupungin intressit liittyvät huomattavasti suurempaan aluekokonaisuuteen kuin minkä kaupasta nyt on kyse (valituksen 8.4.2015 liitteet 7 ja 8)

Vekko Oy katsoo selvitetyn, että etuosto-oikeuden käytön ensisijaisena tarkoituksena ei ole vaikuttaa etuosto-oikeuden kohteena olevan kiinteistön maankäyttöön. Vekko Oy:n suunnitelmat alueella ovat voimassa olevan kaavan mukaista maankäyttöä, eikä tätä ole tarkoitus muuttaa. Etuosto-oikeuden käytön tarkoituksena ei myöskään ole, että kaupunki alkaisi itse harjoittaa alueella kaavan mukaista toimintaa, eikä kaupungilla ole itsenäisiä suunnitelmia tai mahdollisuuksia kehittää nyt kyseessä olevan alueen maankäyttöä. Sen sijaan etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoituksena on hankkia kaupungille vahvempi neuvotteluasema ja sananvalta siihen, mitä Vekko Oy tekee tämän kiinteistön ympäristössä, ja millaisia sopimuksia tähän liittyen tehdään.

### 3. Hallinto-oikeuden päätöksen lainvastaisuus

#### 3.1. Kohtuuttomuus Vekko Oy:n kannalta

Vekko Oy on edellä kuvatulla tavalla osoittanut, että alue on keskeinen laajennus nykyiseen Senkkerin kiviainestehtaan toimintaan sekä keskeinen osa uutta Kiilan alueen ylijäämämaiden vastaanottohanketta. Kiinteistöllä ei olisi merkitystä niinkään erillisenä alueena, vaan osana näitä laajempia hankkeita. Yhtiö ja sen lähipiiri on tehnyt suuren määrän investointeja näiden toimintojen varmistamiseksi. Kiinteistöllä on sen sijainnin vuoksi erityinen merkitys yhtiölle. Kaupunginhallituksen päätös on näin ollen etuostolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisen kohtuuton Vekko Oy:n kannalta.

Hallinto-oikeus on perusteluissaan todennut, että Vekko Oy:n ja Seepsula Oy:n alueella omistamat muut kiinteistöt ovat pinta-alaltaan merkittävästi suuremmat kuin kysymyksessä oleva 13,4

hehtaarin suuruinen alue. Hallinto-oikeus on nähtävästi katsonut, että tämä seikka puoltaisi sitä, että etuosto-oikeuden käyttäminen ei ole ollut Vekko Oy:n kannalta kohtuutonta. Asia on kuitenkin päinvastoin. Näille muille kiinteistöille on tehty investointeja, joiden tarkoitus on palvella myös etuosto-oikeuden kohteena olevaa kiinteistöä. Etuosto-oikeuden kohteena olevan kiinteistön käyttö puolestaan helpottaa ja mahdollistaa muiden kiinteistöjen käytön. Näin ollen Vekko Oy:n, sen sisaryhtiön ja omistajan merkittävät maanomistukset kiinteistön lähellä ovat olennainen tekijä, jonka takia etuosto-oikeuden käyttäminen on kohtuutonta.

Hallinto-oikeus on katsonut, että yksittäiset virkamiehet eivät ole voineet antaa etuosto-oikeuden käyttämisestä kaupunkia sitovia kannanottoja, eikä valittajalle ei ole voinut syntyä luottamuksen-suojaa. Vekko Oy on vedonnut asiassa sekä virkamiesten kannanottoihin (valituksen 8.4.2015 liite 7) että kaupunginhallituksen kannanottoihin muissa etuosto-oikeusasioissa (valituksen 8.4.2015 liite 8). Kyse ei siis ole vain virkamiesten kannanotoista, vaan myös kaupunginhallituksen linjauksista.

Asian kannalta on siis olennaista, että paitsi kaupungin virkamiehet niin myös kaupunginhallitus ovat useiden vuosien aikana tekemillään päätöksillä antaneet Vekko Oy:n ymmärtää, että yhtiö voi kehittää Vantaan puolella olevia alueita ylijäämämaiden vastaanottoalueeksi. Tähän luottaen Vekko Oy on tehnyt viime vuosina miljoonien eurojen investointeja alueen kehittämiseksi. Nyt Vantaan kaupunki on estämässä, että Vekko Oy hankkii omistukseensa yhden alueen kehittämisen kannalta keskeisen kiinteistön. Tätä asiaa ei voida hallinto-oikeuden tekemällä tavalla sivuuttaa, vaan sitä tulee tarkastella joko luottamuksensuojaperiaatteen kannalta tai etuosto-oikeuslain 6 §:n mukaisen kohtuullisuusharkinnan osana. Tilanne poikkeaa olennaisesti esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO:2010:5 kyseessä olleesta tapauksesta, jossa oli kyse lähinnä yhden kiinteistön käytöstä ja tätä kiinteistöä koskevista neuvotteluista.

Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan johtopäätöstä siitä, että etuosto-oikeuden käyttäminen ei ole kohtuutonta, tukee osaltaan myös se, että etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoituksena valituksenalaisen päätöksen mukaan on alueen kehittäminen ylijäämämaiden täyttöalueeksi osana yhteishanketta alueen toimijoiden kanssa. Tältäkin osin perustelut ovat virheellisiä. Yhtiö ja kaupunki eivät ole tehneet mitään alueeseen liittyviä sopimuksia, eikä yhtiö ole saanut mitään sitoumusta siitä, että kaupunki käyttäisi tai antaisi käyttää aluetta siten, että se tukisi yhtiön tavoitteita. Kohtuullisuusarviointia ei voi jättää sen varaan, että kaupunki tulevaisuudessa suostuisi tekemään jotain aluetta koskevia sopimuksia. Yhtiöllä ei käytössään mitään käyttökelpoista oikeussuojakeinoa, jos kaupunki esimerkiksi jättäytyy määräämättömäksi ajaksi asiassa passiiviseksi tai esittää asiassa kohtuuttomia vaatimuksia.

### 3.2. Kaupungin harkintavallan väärinkäyttö

Harkintavallan väärinkäytön osalta hallinto-oikeus on tarkemmin perustelematta katsonut, että asiassa ei olisi esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella kaupungin olisi katsottava käyttäneen harkintavaltaansa laille vieraassa tarkoituksessa.

Asiassa on kuitenkin selvitetty, että aluetta ei käytännössä voi käyttää yksinään tai yhdessä muiden kaupungin omistamien kiinteistöjen kanssa kaavan mukaiseen tarkoitukseen eli kiviainesten ottoon ja ylijäämämaiden sijoittamiseen. Alueen ottamiseen sen tarkoitettuun käyttöön ei liity muutoinkaan sellaisia yhdyskuntarakentamisen edistämiseen tai yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen liittyviä kysymyksiä, joiden takia etuosto-oikeus on kunnille annettu.

Asiassa on edelleen selvitetty, että etuosto-oikeuden käyttämisen tarkoituksena on hankkia kaupungille vahvempi neuvotteluasema ja sananvalta kiinteistön lähiympäristössä oleviin laajempiin Vekox Oy:n hankkeisiin. Myöhemmistä kaupungin toimenpiteistä ja päätöksistä jää riippumaan, miten se tätä vaikutusvaltaansa käyttää. Kaupungin on mahdollista hidastaa tai estää alueen ottamista kaavan mukaiseen tarkoitukseen tai vaikuttaa laajempaa aluetta koskeviin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin siitä, millaisilla ehdoilla ylijäämämaiden vastaanottoa harjoitetaan ja ketkä hankkeessa ovat mukana. Tämän tyyppistä vaikuttamista on pidetty aiemmassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä harkintavallan väärinkäyttönä (maa-ainesten ottamisen estämisestä KHO 15.5.2008 t. 1175; vaikuttamisesta siihen, kuka toiminnasta vastaa KHO:1991-A-38). Olennaista on, että mikään näistä toimintatavoista ei ole sellainen, jota varten etuostolaki on säädetty, eikä mikään niistä edesauta alueen ottamista yhdyskuntarakentamiseen. Nämä kaupungin toimenpiteet jäävät myös käytännössä hallinto-oikeudellisen kontrollin ulottumattomiin, koska jonkin sopimuksen tekemättä jättämisestä tai kaupungin jäämisestä muutoin passiiviseksi ei normaalisti synny valituskelpoista päätöstä.

#### Julkisuus

Tämä valitus ja sen liitteet eivät sisällä valittajan liikesalaisuuksia.

#### Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on saatu tiedoksi 28.6.2016, joten valitusaika päättyy 28.7.2016.

## Liitteet

### 1. Lainhuutotodistus kiinteistöstä 92-418-8-2

Osoittaa, että Vekko Oy on investoinut alueen kehittämiseen jo vuonna 2005 ja että Vantaan kaupunki ei ole käyttänyt kauppoihin etuosto-oikeutta

### 2. Ilmavakokuva, Senkkerin kiviainestehdas

Osoittaa, että Tuusulan puolen toiminnassa ei ole kyse yksittäisen kiinteistön kiviaineksen hyödyntämisestä, vaan kiviainestehdasta, jossa eri kiinteistöillä olevat toiminnot tulevat toisiinsa

### 3. Ote esisuunnitelmasta maantien 152 Pohjoiselle linjaukselle

Osoittaa, että etuosto-oikeuden kohteena olevaa kiinteistöä ei voi käyttää yhtenä kokonaisuutena sen bunnaispuolella olevan kaupungin jo omistaman kiinteistön kanssa

### 4. Ote kaupungin lausunnon Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan ehdotuksesta

Osoittaa, että etuosto-oikeuden kohteena olevaa kiinteistöä ei voi käyttää yhtenä kokonaisuutena sen bunnaispuolella olevan kaupungin jo omistaman kiinteistön kanssa

Lisäksi valitukseen on liitetty valituksenalainen hallinto-oikeuden päätös sekä todistus sen tiedoksisaannista.

Helsingissä 26.7.2016

VEKKOX OY

Laati



Petri Vesa  
asianajaja, diplomi-insinööri, Helsinki