



06.09.2023

Dnro 21549/03.04.04.04.16/2021

<b>Asia</b>	Suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamispäätöstä koskeva valitus
<b>Muutoksenhakija</b>	Kokkolan kaupunginhallitus
<b>Luvan hakija</b>	Kim Granvik

**Päätös, johon on haettu muutosta**

Kokkolan rakennus- ja ympäristölautakunta 15.12.2021 (8.12.2021 § 192)

Rakennus- ja ympäristölautakunta on luvan hakijan hakemuksen johdosta päättänyt, että maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaiset rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella ovat olemassa asuinrakennuksen, autotallin sekä saunan rakentamiseksi kiinteistölle 272-408-22-14. Rakennus- ja ympäristölautakunta on myös maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin nojalla päättänyt, että edellytykset poikkeamisen myöntämiselle voimassa olevasta vaiheyleiskaavasta ovat olemassa. Rakennuspaikaksi suunnitellulle kiinteistölle ei ole osoitettu oikeusvaikutteisessa vaiheyleiskaavassa uutta rakennuspaikkaa.

Päätöksen perusteluissa on todettu muun muassa, että hanke ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai muulle maankäytölle. Rakennuspaikka sijoittuu Kvikantin kylän vaiheyleiskaavan alueen reuna-alueille. Lähin omakotitalo, jolle luvat on myönnetty vuonna 2009, sijaitsee noin 200 metrin päässä haetusta rakennuspaikasta. Muutoin paikka sijaitsee rakentamiselle määrätyn alueen välittömässä läheisyydessä. Rakennuspaikka ja sen lähialue on yksityisomistuksessa olevana maa-alueena jäänyt kaavavalmistelussa huomioimatta. Tilanne on maanomistuksen osalta muuttunut siitä, mitä se on ollut vaiheyleiskaavan valmisteluvaiheessa. Tämän vuoksi kaavoitus on puutteellinen ja sen edistäminen on myös erityinen syy puoltaa rakennuspaikkaa. Vieressä olevan vuonna 2009 myönnetyn rakennusluvan vuoksi myös maanomistajien tasavertainen kohtelu tulee erityisenä syynä ottaa huomioon. Rakennuspaikka sijaitsee riittävän kaukana Laajalahden luontoarvoiltaan merkittävästä retkeilyalueesta eli noin 1,5 kilometrin etäisyydellä, eikä tälle paikalle sijoitu merkittäviä luontoarvoja. Rakennuspaikalle on kyläasutuksen läheisyyden vuoksi helppo toteuttaa

kunnallistekniikka säädösten ja asetusten mukaisesti. Hietanokantien välittömään läheisyyteen sijoittuva rakennuspaikka on maaseutumaiseen ympäristöön soveltuva. Paikalle johtaa hyväkuntoinen tieverkosto, minkä lisäksi paikka sijaitsee kaikkien palvelujen läheisyydessä. Naapurit ovat suhtautuneet myötämielisesti hankkeeseen.

## **Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

*Muutoksenhakija* on vaatinut, että rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös kumotaan.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on käsitellyt lähes samansisältöisen hakemuksen kahteen eri otteeseen, sekä tehnyt asiassa kaksi erillistä ja erisisältöistä päätöstä. Ensimmäisestä hakemuksen hylkäävästä päätöksestä hakija on valittanut Vaasan hallinto-oikeuteen. Hakijan haettua uudelleen suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamista samalle kiinteistölle, rakennus- ja ympäristölautakunta on tehnyt asiassa vastoin esittelijän päätösehdotusta myönteisen valituksenalaisen päätöksen.

Valituksenalaisen päätöksen valmistelussa, hylkäävän päätösesityksen perusteluissa sekä esittelijän hylkäävässä päätösesityksessä on yksityiskohtaisesti ja tosiseikkoihin perustuen esitetty, miksi maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaisia rakentamisen erityisiä edellytyksiä ei ole olemassa ja, miksi poikkeamiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisia myöntämisedellytyksiä. Myös hankkeesta saatu kaavoittajan lausunto on ollut kielteinen.

Päätöksen valmistelussa on muun ohella todettu, että hylkäävän päätösesityksen perusteluna on ensisijaisesti kaupunginvaltuuston hyväksymä oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa aluetta ei ole osoitettu asumiseen, eikä alueella ole sallittu muiden kuin maa- ja metsätaloustarkoitukseen rakennettavien rakennusten sijoittaminen. Valmistelussa on todettu myös, että alue sijaitsee erillään kylärakenteesta ja etäällä yleiskaavassa maaseutumaiseen asumiseen ja täydennysrakentamiseen osoitetuista alueista. Suunnitellun rakentamisen on valmistelussa todettu olevan sekä voimassa olevan yleiskaavan että sen suunnitteluperiaatteiden vastaista. Yksittäisillä luparatkaisulla ei tule edesauttaa yhdyskuntarakenteen hajautumista ja suunnittelemattoman rakentamisen levittäytymistä alueelle, jota ei ole tuoreessa yleiskaavassa osoitettu siihen soveltuvan.

Päätöksen mukainen rakentaminen vaikeuttaisi toteutuessaan vireillä olevien kahden merkittävän kaavahankkeen, Kokkolan strategisen aluerakenneyleiskaavan 2040 sekä Kruunuportin asemakaavan, suunnittelutöitä ja kaavaprosessien etenemistä. Strategista aluerakenneyleiskaavaa koskevassa kaavaehdotuksessa on esitetty yhteystarve Kvikantin kylän ja Laajalahden välistä linjatulle uudelle tieyhteydelle välillä valtatie 8 ja Rantatie. Päätöksen mahdollistamalla rakentamisella vaikeutetaan tieyhteyden tarkempaa suunnittelua, siitä saattaisi aiheutua alikulku-, liittymä- ja melusuojausjärjestelyjä ja lisäksi sen seurauksena saattaisi rajautua pois

olennaisia suunnitteluvaihtoehtoja maankäyttö- ja rakennuslain varovaisuusperiaatteen vastaisesti. Myös Kruununportin suunnitellun uuden työpaikka-alueen toteutumisen yhtenä edellytyksenä on uuden tieyhteyden toteuttaminen suunnitellusti vaiheittain. Välillisesti valituksenalaisella päätöksellä vaikeutetaan siten myös tämän alueen kehittämistä.

Päätöksessä esittelijän hylkäävästä päätösesityksestä poikkeavaa vastaesitystä ei ole perusteltu siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa on tarkoitettu ja hallintolaissa edellytetty. Perusteluita ei suurelta osin ole johdettu asiaan kuuluvista ja asian kannalta relevanteista tosiseikoista. Perusteluista ei yksiselitteisesti selviä esimerkiksi, mitä tarkoitetaan rakentamiseen määrättyjen alueiden läheisyydellä ja kaavan edistämällä poikkeamisen erityisenä syynä. Myöskään maanomistusolosuhteiden muutoksella ei ole vaikutusta oikeudellisia edellytyksiä koskevassa harkinnassa, sillä tilan lohkomisesta ei muodostu rakennusoikeutta, eikä maanomistus sellaisenaan tarkoita, että rakennusoikeus olisi olemassa.

Valmistelussa on lisäksi todettu, ettei Hietanokantien vastakkaiselle puolelle vuonna 2009 myönnetystä suunnittelutarveratkaisusta seuraa, että lupa olisi sen perusteella nyt myönnettävä vastoin oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Maankäytön suunnittelussa yhdenvertaisuuden periaate edellyttää, ettei maanomistajia ja muita oikeuden haltijoita aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen alueen rakentamista koskevat säännökset huomioon ottaen ole hyväksyttäviä maankäytöllisiä perusteita. Yhtenä tällaisena maankäytöllisenä perusteena valmistelun mukaisesti on alueelle vahvistunut yleiskaava siinä määritellyine rakennusoikeuksineen. Lisäksi valmistelussa on esitetty, että tilan länsiosa sijoittuu valtakunnallisesti arvokkaan Laajalahden tuuli- ja rantakerrostuma-alueen rajauksen sisäpuolelle ja suunniteltu rakennushanke aivan aluerajauksen tuntumaan. Myöskään poikkeamisen erityisenä syynä ei voida katsoa olevan kaavoituksen edistäminen, kun hakemuksen mukaisen rakentamisen on päinvastoin valmistelussa todettu aiheuttavan haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle, sekä olevan sopimatonta yhdyskuntateknisten verkostojen, liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saavutettavuuden kannalta.

### **Asian käsittely hallinto-oikeudessa**

*Rakennus- ja ympäristölautakunta* on antanut lausunnon ja esittänyt muun muassa, että yleiskaavan perusratkaisut ja periaatteet eivät vaaranna valituksenalaisen päätöksen vuoksi. Hanke ei vaikeuta kaavan toteutumista. Vaiheyleiskaavan kaavaselostuksen mukaan maaseutumaiseen asumiseen ja täydennysrakentamiseen soveltuvien alueiden ulkopuoliset alueet on osoitettu suunnittelutarvealueeksi. Alueelle voidaan myöntää rakennuslupa suunnittelutarveratkaisulla. Tämä periaate on tuotu yleiskaavan yleisiin määräyksiin. Näin ollen hakijalta ei olisi tullut vaatia poikkeamisen hakemista vaan käsitellä asia suunnittelutarveratkaisuna rakennusluvan yhteydessä. Päätöksellä ei myöskään estetä lain sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimista alueelle.

*Luvan hakijalle* on varattu tilaisuus selityksen antamiseen. Selitystä ei ole annettu.

*Kokkolan kaupunginhallitus* on antanut vastineen ja esittänyt muun muassa, että yleiskaavan yleisten määräysten suunnittelutarveratkaisua edellyttävä harkinta ei poista poikkeamista koskevan harkinnan tarpeellisuutta kyseessä olevassa asiassa, koska hanke on oikeusvaikutteisen yleiskaavan vastainen. Lautakunta ei ole valituksenalaisessa päätöksessään tai lausunnossaan tuonut esiin maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä edellytettyä erityistä syytä poikkeamiselle oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksen sekä hylkää luvan hakijan hakemuksen.

### Perustelut

Asiassa saatu selvitys

Rakennus- ja ympäristölautakunta on päätöksessään 24.2.2021 § 32 katsonut, että edellytyksiä suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamisen myöntämiselle samaa kiinteistöä koskevalle rakennushankkeelle ei aiemman hakemuksen perusteella ole ollut olemassa. Kyseessä olevasta päätöksestä valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, jossa asian käsittely on osaksi rauennut ja valitus on jätetty muilta osin tutkimatta.

Luvan hakijan nyt kyseessä olevan hakemuksen mukaan rakennushanke tarkoittaa asuinrakennuksen, autotallin sekä saunan rakentamista Kokkolan kaupungin Kvikantin kylässä sijaitsevalle kiinteistölle 272-408-22-14. Alueella ei ole asemakaavaa. Alueella on voimassa Kanta-Kokkolan kyläasutuksen vaiheyleiskaava vuodelta 2019, jossa kyseinen rakennuspaikan käsittävä kiinteistö on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M). Merkintään liitetyn määräyksen mukaan alue on tarkoitettu pääasiassa maa- ja metsätalouksikäyttöön, minkä lisäksi alueelle voidaan sijoittaa maa- ja metsätalouteen liittyviä rakennuksia. Lisäksi kiinteistön tuntumaan sen länsipuolelle on kaavassa osoitettu ohjeellinen ulkoilureitti. Kiinteistölle ei ole yleiskaavassa osoitettu uutta rakennuspaikkaa. Kaavan yleisten määräysten mukaan suunnittelutarveratkaisu tulee tehdä rakennuslupamenettelyn yhteydessä, jos rakennuslupaa haetaan muulle kuin kaavassa osoitetulle uudelle rakennuspaikalle.

Kaavoittajan hakemuksen johdosta antaman lausunnon mukaan rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsee vesilain 17 a §:n (oikeastaan vesilain 587/2011 2 luvun 11 §:n) mukainen luontotyypin ja ympäristöltään arvokas alue sekä Laajalahden ranta- ja tuulikerrostumat. Hankkeen mukainen rakentaminen ei vastaa yleiskaavan mukaisia periaatteita, sillä rakentaminen Hietanokantien länsipuolelle ja Minngrundintien pohjoispuolelle ei noudata kylän nykyistä rakennetta vaan levittäisi sitä liiaksi

ja aiheuttaisi vaaraa luontoarvojen säilymiselle. Strategisessa aluerakenneyleiskaavaehdotuksessa nyt kyseessä olevalle alueelle on osoitettu uusi ohjeellinen tielinjausmerkintä. Hietanokantie muodostaa osan tästä Kvikantin kylän ja Laajalahden välistä linjautuvasta uudesta tieyhteydestä valtatie 8:n ja Rantatien välillä. Yhteysväli on suunniteltu toteutettavaksi erikoiskuljetusten vaatimukset huomioon ottavana korkeatasoisena yhdystienä, joka palvelee laajasti eteläisen taajama-alueen yhteystarpeita sekä suurteollisuuden ja sataman liikennettä. Yhteydellä yhdistetään uusi Kruunuportin työpaikka-alue suurteollisuusalueeseen. Aluerakenneyleiskaavamerkintä perustuu tieyhteydestä ja sen linjauksesta vuonna 2020 laadittuun esiselvitykseen. Kiinteistölle esitetty rakentaminen vaikeuttaisi tien suunnittelua ja se saattaisi lisäksi aiheuttaa alikulku- ja liittymäjärjestelyjä.

Johtava ympäristötarkastaja on antanut lausunnon alueen luontoarvoista, jossa on todettu muun muassa, että Laajalahden dyynihietikkoalue kuuluu valtakunnallisesti arvokkaaseen tuuli- ja rantakerrostumaan Laajalahden dyynialue (Ympäristöministeriö: Valtakunnallisesti arvokkaat tuuli- ja rantakerrostumat, Suomen ympäristö 32/2011). Erityisen arvokkaiksi on katsottu rannikon jäljellä olevat dyynimuodostelmat. Rakennuspaikaksi suunniteltu kiinteistö sijoittuu länsiosaltaan tuuli- ja rantakerrostuman rajauksen sisäpuolelle. Alueella on tarve myös varmistaa viherkäytävä- ja virkistysreitit kaupungin asuinalueilta Koivuhaan suunnasta Laajalahden virkistysalueelle, jotta Laajalahden Natura-alueita ja virkistysalueita ei eristetä kaupungin viheralueverkostosta.

Rakennus- ja ympäristölautakunnan valituksen johdosta antamassa lausunnossa on todettu, että kaupunginvaltuusto on 7.3.2022 hyväksynyt Kokkolan strategisen aluerakenneyleiskaavan ja siihen sisältyvän tavoitteen saada tieyhteys välille valtatie 8 ja Rantatie.

#### Oikeudellinen arviointi

Rakennuspaikka sijaitsee maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella ja vuodelta 2019 olevan oikeusvaikutteisen vaiheyleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella (M), jota koskevassa kaavamääräyksessä on määrätty, että alueelle saa rakentaa vain maa- ja metsätalouteen liittyviä rakennuksia, ei asuinrakennuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen 1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta ja 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Hallinto-oikeus toteaa, että suunnittelutarveratkaisua koskevan säännöksen tarkoituksena on turvata alueen suunnitteluvара tulevassa kaavoituksessa. Suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee ensisijaisesti perustua alueelle hyväksytyyn asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvaa siten rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei voida kuitenkaan myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi mahdollista osoittaa asemakaavassa. Arvioitaessa maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella suunnittelutarveratkaisusta tulevalle kaavoitukselle aiheutuvaa haittaa on muun muassa yleiskaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen otettava huomioon.

Kun otetaan huomioon varsin uudessa vaiheyleiskaavassa rakennuspaikalle osoitettu käyttötarkoitus sekä asiassa saatu selvitys muun ohella alueelle suunnitellusta uudesta tieyhteydestä ja sen linjauksesta, hallinto-oikeus katsoo, että rakentaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Rakentaminen ei ole myöskään sopivaa liikenneväylien toteuttamisen kannalta. Lisäksi kun otetaan huomioon alueen luontoarvoista ja virkistyskäytöstä saatu selvitys, rakentaminen myös vaikeuttaa erityisten luonnonarvojen säilyttämistä ja virkistystarpeiden turvaamista alueella.

Oikeudellisia edellytyksiä suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle ei näin ollen ole ollut ja hakemus olisi tullut hylätä. Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös on siten kumottava. Vaikka Hietanokantien vastakkaiselle puolelle on vuonna 2009 myönnetty suunnittelutarveratkaisu, vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ei anna aihetta arvioida asiaa toisin, koska erilaiselle kohtelulle on olemassa yleiskaavassa suunnitellulle rakennuspaikalle määriteltyyn käyttötarkoitukseen nähden maankäytölliset perusteet.

Koska rakentaminen estyy maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rakennusluvan erityisten edellytysten puuttuessa, asiassa ei ole tarpeen lausua maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädettyjen poikkeamisen edellytysten olemassaolosta.

## **Julkipano**

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

## **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään 6.10.2023.

Valitusosoitus on liitteenä HallJp (01.20).

## **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Reeta-Kaisa Eriksson, Laura Portin ja Martina Nyman.

Esittelijä      Janica Sahlberg

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

**Jakelu**

Päätös maksutta

Kokkolan kaupunginhallitus, tavallinen sähköinen tiedoksianto

Kokkolan rakennus- ja ympäristölautakunta, tavallinen sähköinen tiedoksianto

Kim Granvik, saantitodistuksin

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Ympäristö ja luonnonvarat, sähköisesti

Ympäristöministeriö, sähköisesti (tilastollista seurantaa varten)

**Tuomioistuimen yhteystiedot**Vaasan hallinto-oikeus  
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa  
Sähköposti: [vaasa.hao@oikeus.fi](mailto:vaasa.hao@oikeus.fi)  
Puh.: 029 56 42780Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:  
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla  
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>