

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Sörnäistenkatu 1, 00520 Helsinki

helsinki.hao@oikeus.fi

Asia Valitus Kirkkonummen kunnanvaltuuston päätöksestä 16.6.2022 § 41 hyväksyä Munkinmäen kortteleiden 202 ja 203 asemakaava (hanke 10310)

Muutoksenhakija

Oy Göran Hagelberg Ab (y-tunnus 0203103-8), jatkossa ”Valittaja”
Volsintie 545
02400 Kirkkonummi

Asianosaisuus

Valittaja on kunnan jäsen sekä asemakaavoituksen vireilläoloalueen korttelissa 202 olevan rakennetun kiinteistön 257-496-4-73 (Kirkkonummen toimintapiste, tontti 3) ja rakentamattoman kiinteistön 257-464-2-51 (K202T1, tontti 4) omistajana asianosainen. Asemakaavan muutos koskee Munkinmäen kortteleita 202 ja 203.

Valitusaika

Kirkkonummen kunnanvaltuusto on tehnyt päätöksen § 41 16.5.2022. Ote on todistettu oikeaksi 24.5.2022, jolloin se on julkaistu kunnan verkkosivuilla ja lähetetty sähköisesti valittajalle.

Valituksen vaatimukset

Valittaja vaatii, että valituksenalainen Kirkkonummen kunnanvaltuuston päätös kumotaan muodollisesti ja sisällöllisesti lainvastaisena. Valitus kohdistuu kortteleihin 202 ja 203, koska niitä yhdenvertaisesti koskevien asemakaavan tavoitteiden mukainen asemakaavoitus edellyttää alueidenkäytön (rakennusoikeus ja liittymät) järjestämistä kokonaisuutena tasapuolisesti ja maanomistajaa syrjimättä.

Perustelut**Yleisperustelut**

Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Korttelin 203 suuryritysten kanssa tehtävillä sopimuksilla on ratkaistu etukäteen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestyksessä laadittavan asemakaavan sisältö niin, että Valittajan on pitänyt joustaa omista oikeuksistaan. Valittajan muistutukseen ei ole vastattu. Kaavatavoitteet ovat syrjiviä. Vuorovaikutus on ollut puutteellista. Selvitykset ovat riittämättömiä ja syrjiviä (MRL 9 §, MRA 1 §). Päätöksentekoon on osallistunut esteellinen henkilö.

Kirkkonummen kunnanvaltuusto ei ole selvittänyt objektiivisesti asemakaavamuutoksen vaikutuksia Valittajaan. Vaikka valtuusto on muodollisesti hyväksynyt asemakaavan toimivaltansa rajoissa, se on rikkonut harkintavallan rajoitusperiaatteita käyttäen harkintavaltansa väärin, kun se on tyydyttänyt korttelin 203 omistajien tarpeita rajoittamalla korttelin 202 maanomistajana olevan Valittajan oikeuksia. Valtuusto on ylittänyt toimivaltansa.

Kunnanvaltuuston päätös on muutenkin lainvastainen. Yleiskaavaa ei ole ollut ohjeena. Asemakaava on Valittajalle maanomistajana kohtuuton ja heikentää Valittajan asemaa maanomistajan aiempaan asemakaavaan verrattuna. Maanomistajien yhdenvertaisen kohteluvaatimus ei täyty (KHO 1997:30). Kaavoitus ei saa valittajan tonttien osalta poiketa muiden maanomistajien tonttien kohdalla sovelletuista periaatteista (KHO 4.4.1986 t 1277).

Asemakaavamuutos

Asemakaavan muutos on käynnistetty kunnanvaltuuston hyväksymän kaavoitusohjelman mukaisesti (2019–2020). Kirkkonummen kunta on asettanut nähtäville 25.5.2020 Munkinmäen aluetta koskevan asemakaavan muutoksen. Muutosalueelle sijoittuvat Muistuttajan omistamat tontit 3 (4:73) ja 4 (2:51). Rakennettu tila 4:73 on asemakaavassa varattu merkinnällä KTY ja tila 2:51 merkinnällä K, jotka yhdessä muodostavat korttelin 202 Munkinmäentien pohjoisreunalla. Yhdyskuntatekniikan lautakunta hyväksyi osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) päätöksellä 27.2.2020 § 29 (Hankenro 10310, Asianro: 88/2019).

Asemakaavamuutoksen tavoitteena on edistää Kirkkonummen liikekeskustan palvelujen tarjontaa. Tavoitteena on sallia erilaisten liiketilojen, kuten elintarvikekaupan rakentaminen kortteliin 203. Korttelille 202 ei ole asetettu korttelista 203 erillistä itsenäistä tavoitetta. Silti vain korttelille 203 annettiin merkittäviä rakennusoikeuksia, Valittajalle ei mitään. Valittajalle olisi tullut merkitä vastaavia yhteisten kaavatavoitteiden mukaisia rakennusoikeuksia.

Suunnittelualueen kunnallistekniikka on valmis, lukuun ottamatta liikennejärjestelyjen kehittämistarve. Suunnittelussa oli tarkoitus ottaa kantaa Munkinmäentien ja Purokummuntien liikennejärjestelyihin. Käytännössä kunnan kumppanin maankäytön edellyttämä liikennetarve on johtanut Valittajan oikeuksien rajoittamiseen niin, että asemakaava on Valittajalle kohtuuton.

Valittajan K-korttelin (202) tontin 4 käyttökelpoista osaa supistettiin katualueen reunassa kuntakeskuksen 1. vaiheen osayleiskaavasta poiketen. Pohjoispuolen käyttökelpoton kaasujohtoalue alempana notkelmassa yhdessä eteläpuolen aluesupistuksen kanssa estää tontin 4 asianmukaisen rakentamisen. Rakennuspaikan korvauskäytännön perusteella (Etelä-Suomi) kaasuputkesta aiheutuu jopa 50 % arvovähennys yksikköhinnasta. Pysyvä ja kiinteistörekisteriin merkittävä käyttöoikeusalue on 5–10 metriä. Kaasuputkialue kuopassa on Valittajalle arvoton, toisin kuin Valittajalta erityisesti kunnan kumppanin liikennettä palvelemaan vietävä alue.

Tontilta 3 (KTY) poistettiin länsipuolen liittymä (jätettiin varaus) ja tontilta 4 molemmat liittymävaraukset. Ei voida olettaa, että tontti 4 rakennettuna käyttäisi toisen tontin ainoaa liittymää. Valittaja on ilmoittanut kunnalle selkeästi, että tonttien liikenne edellyttää molemmille omat liittymät. Liittymäpaikat on poistettu kunnan kumppaneiden hyväksi. KTY-tontille pitäisi perustaa rasite ajamiseksi K-tontille sen kautta. KTY-tontille sallittu läntisen liittymän sulkeminen vaikeuttaa kiinteistön vuokralaisten toimintaa. Molemmille tonteille kuljettaisiin samasta liittymästä, mikä laskee molempien tonttien arvoja. Muutokset on tehty yhden maanomistajan (Valittaja) vahingoksi, kunnan ja sen kumppaneiden (Lidl, Puuilo) hyväksi (uudet liittymät korttelin 203 tonteille 3, 4 ja 5).

Munkinmäentien toisella puolella korttelia 203 laajennettiin ja annettiin rakennusoikeutta kunnan kumppanille. Jo ennen maankäyttösopimuksia kunta oli sopinut kumppaniensa kanssa korvausperusteista ja teettänyt sitä tukevan yleissuunnitelman. Asemakaavasta merkittävää hyötyä lisärakennusoikeudesta saava kunta maanomistajana on neuvotellut muutokset (maankäyttösopimukset) yritysten kanssa. Valittajan kanssa kunta ei suostunut neuvottelemaan edes pyynnöstä, toisin kuin kumppaniensa kanssa. Kunta on saanut korvauksia jalostamastaan omasta edusta, Valittaja on maksanut niistä sopimuksista alue- ja liittymämenetyksinä.

Asemakaavan hyväksyminen valtuustossa on edellyttänyt, että kunta ja em. maanomistajat ovat allekirjoittaneet maankäyttösopimuksen ja että sopimukset ovat saaneet lainvoiman. Valittajalla ei ole tietoa näistä sopimuksista, mutta niiden perusteella ei voi syrjiä siitä kärsivää maanomistajaa. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei ole toteutunut (vrt. KHO:2014:54 (KHO 2.4.2014 taltio 1009), jossa yhdelle tontille oli annettu oikeudet muiden kustannuksella). Muutokset, etenkin tontin 4 eteläosan supistaminen, eivät ole kunnan väittämällä tavalla yleiskaavan mukaisia.

Valittaja esitti korttelin 202 poistamista asemakaavamuutosalueelta, koska sen oikeuksia vain supistettiin toisen maanomistajan kustannuksella. Kunta ei suostunut siihen, koska korttelin 202 oikeuksien supistamisella on tärkeä rooli korttelin 203 oikeuksien lisäämiselle. Asemakaava ei edistä korttelissa 202 Kirkkonummen liikekeskustan palvelutarjontaa kaavan tavoitteiden mukaisesti. Kortteliin 202 suunnitellut muutokset edistävät vain korttelin 203 palvelutarjontaa ja muita liikenneyhteyksiä.

Korttelia 202 koskeva asemakaava kaavamerkintöineen ja rakennusoikeuksineen oli jo ajantasainen, mutta kunnan oli heikennettävä Valittajan asemaa maanomistajana tarjotakseen taloudellista hyvitystä vastaan oikeuksia kumppaneilleen. Asemakaavamuutos palvelee asemakaavan tavoitteista poiketen vain korttelia 203 (kaavoittajan viesti 16.10.2019) ja muita liikennetarpeita. Korttelista 202 on otettu vain lisäaluetta kunnan kumppaneita palvelevalle Munkinmäentien laajennukselle.

Liikenneyhteydet

Vaikka Valittaja pyysi kuntaa poistamaan korttelin 202 asemakaavan muutosalueelta, kunta ei suostunut tekemään niin. Sekin osoittaa, että asemakaavan julkilausumattomana tavoitteena oli heikentää korttelin 202 oikeuksia korttelin 203 hyväksi. Tontille 3 (kiinteistö 257-496-4-73) ei järjestetty tarvittavia kulkuyhteyksiä ja tontille 4 (kiinteistö 257-464-2-51) ei järjestetty mitään kulkuyhteyksiä. Asemakaavassa (alueiden yksityiskohtainen järjestäminen) ei voi jättää asioita ratkaistavaksi *rasitesopimuksilla*.

Rakennetulla tontilla 3 on nykyään kaksi omaa kulkuyhteyttä, mikä on ollut ja on tontin käyttökelpoisuuden säilyttämisen kannalta välttämätöntä. Nykyiset tonttiliittymät ovat sujuvia ja turvallisia. Tontin 4 varauksetkin on poistettu eli sinne ei voisi enää ajaa. Muutokset on tehty kortteli 203 maanomistajan ja yritysasiakkaiden hyväksi taloudellisilla perusteilla maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset syrjäyttäen. Liikennejärjestelyjen epäsuhta kunnalle taloudellista hyötyä tuottavan korttelin ja Valittajan korttelin välillä on räikeä. Asemakaava on kohtuuton valittajalle maanomistajana. Maanomistajan yhdenvertaisen kohtelu vaatimus ei toteudu. Molempien kortteleiden liikenneyhteydet tulisi järjestää uudelleen kunnan objektiivisesti asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Myös rakentamattoman kiinteistön 257-464-2-51 käyttö rakennettuna edellyttää kahta kulkuyhteyttä. Valittaja toimitti 18.11.2019 tätä koskevan ehdotuksen kaavoittajalle vastauksena kaavoittajan kyselyyn 16.10.2019. Valittaja esitti tätä myös muistutuksessa 18.6.2020. Kaksi itsenäistä tonttiliittymää tontille 4 sujuvoittaisi Munkinmäentien liikennettä verrattuna asemakaavaehdotuksen ratkaisun yhteisestä liittymästä tontin 3 kanssa. Uudella asemakaavalla on paitsi poistettu olemassa olevia yhteyksiä toisen maanomistajan hyväksi, myös tylästi poistettu Valittajan tonttien kehittämismahdollisuudet.

Koska liikenneyhteyksiä ei ole järjestetty valittajan kiinteistöillä, asemakaavassa ei ole riittävästi selvitetty asiaa. Asemakaavan koko ja tarkoitus huomioon ottaen puutteet ovat suhteellisesti selvästi suurempia kuin tuoreessa ratkaisussa KHO:2022:56 (KHO 19.5.2022 taltio 1490). Asemakaava on siten kokonaisuudessaan kumottava ja selvitettävä korttelien 202 ja 203 liikennejärjestelyjä ja liittymäratkaisuja kokonaisuutena, ei syrjivästi.

Asemakaavassa muut aluejärjestelyt

Asemakaavassa Munkinmäentietä levennettiin kaventamalla Valittajan tonttia 4 (RN:o 2:51) eteläosasta, jossa alue palvelee parhaiten tontin käyttöä. Pohjoispuolen rakentamiskelvoton pehmeä notko maakaasunputken reitillä ei mahdollista järkevää rakentamista. Asiaa ei selvitetty asemakaavassa eikä yleiskaavassa. Asemakaavaa laadittaessa ei selvitetty MRL 54 §:n 2 momentissa säädettyjä vaatimuksia edellytysten luomisesta terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle.

Mm. maakaasun käsittelyn turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (551/2009) liitteen I kohdan 3 vaatimukset asettavat rajoituksia Valittajan tonttien käyttöön. Tontin pohjoisosaan mahdollisesti liitettävän alueen maaperä pohjoisosan kuopassa pitäisi ainakin stabiloida niin, että aluetta voitaisiin käyttää tontin käyttötarkoituksiin. Tontin 4 käyttökelpoisuutta ei kuitenkaan ole vaivauduttu selvittämään kaavan valmistelussa, koska se on jo etukäteen päätetty uhrata korttelin 203 tarvitsemien liittymien maksajaksi.

Valittaja joutuu luovuttamaan yksipuolisesti osan tontistaan katualueeksi. Ratkaisun KHO:2008:14 (KHO 29.2.2008 taltio356) perusteella se olisi mahdollista yleiskaavassa sen yleispiirteisyyden vuoksi, mutta ei asemakaavassa.

Kunta on kehittänyt korttelia 203 yrityskumppaneidensa myymälöitä varten ja tähän liittyvistä järjestelyistä on sovittu. Valittajalla ei ole tiedossa näitä sopimuksia. Munkinmäentien laajennus tontin 4 alueelle liittyy sopimukseen. Valittajan kanssa ei ole neuvoteltu maankäyttösopimuksesta, vaikka se esitti sitä. Asemakaavaehdotus ei lisää rakennusoikeutta korttelissa 202 eikä muutenkaan hyödytä korttelin 202 maanomistajaa. Kunnalle on annettava selkeä viesti, että asemakaavan on perustuttava maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Muutos vanhaan asemakaavaan ja rakennusoikeus

Korttelille 203 on asemakaavoitettu liikaa rakennusoikeutta täysin epäsuhteessa siihen, mitä korttelille 202 on rahaa vastaan sallittu, vaikka asemakaavan tavoitteiden on väitetty olevan molemmille kortteleille samat. Myös korttelille 202 on annettava lisää rakennusoikeutta ja säilytettävä tontit sellaisina, että niille voidaan rakentaa.

Maanomistajien syrjivä kohtelu näkyy myös asemakaavan syrjivissä liittymäjärjestelyissä. Rakennusoikeuden tasapuoliset mitoitusperusteet ovat edellytyksenä kaikessa kaavoituksessa (mm. KHO:2014:54). Kun niitä ei ole tasapuolisesti selvitetty, asemakaava ei täytä MRL 9 §:n vaatimuksia vaikutusten selvittämisestä. Asemakaavalla on olennainen vaikutus Valittajan kiinteistöjen käyttöön.

Alueella on ollut voimassa vuonna 2004 lainvoimaiseksi tullut Munkinmäen asemakaava. Kortteli 202 on osittain merkitty liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi (K) ja osittain toimitilarakennusten korttelialueeksi (KTY). Rakennusoikeus korttelissa 202 säilyy ennallaan. Tontille 3 on kaksi liikenneyhteyttä ja tontille 4 on kaavakartan rajauksissa jätetty tilaa kahdelle omalle liittymälle.

Oikeuksia on uudella asemakaavalla supistettu, koska korttelin 203 muita syrjiviä oikeuksia ei muuten voisi toteuttaa. Elinkeinoelämän toimiva kilpailu ei kehity syrjivällä asemakaavalla eikä liikennettä järjestetä jättämällä korttelin 202 liikenteen järjestäminen selvittämättä.

Yleiskaavan huomioon ottaminen

Yleiskaava ei ole ollut laissa vaaditulla tavalla ohjeena muutettaessa asemakaavaa. Oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei ole otettu huomioon. Hanke ei OAS:ssa ja kunnan vastineissa väitetyllä tavalla toteuta alueen osayleiskaavaa eikä sen ole ollut tarkoituksaan toteuttaa sitä valittajan kiinteistöjen alueella. Ratkaisut on vain saneltu kuulematta ja neuvottelematta, koska taloudellisesti kannattavat esisopimukset ovat edellyttäneet korttelin 202 oikeuksien supistamista ja Valittajan syrjintää maanomistajana.

Kuntakeskuksen 1.vaiheen osayleiskaava on tullut lainvoimaiseksi 7.5.2010. Siinä on osoitettu suunnittelualuetta koskevat liikennejärjestelmä ja maankäyttö: korttelit 202 ja 203 on osoitettu keskustatoimintojen alueeksi (C). Korttelin 202 rakennetulle tontille 3 (kiinteistö 257-496-4-73) on osoitettu kolme kulkuyhteyttä. Rakentamattoman tontin 4 liikenneyhteyksiin ei yleiskaavassa otettu kantaa, koska kaksi liikenneyhteyttä sisältyi jo asemakaavaan. Yleiskaava ei ole ollut ohjeena asemakaavan muutosehdotuksessa eikä muutoinkaan alueiden käytön järjestämistoimenpiteisiin ryhdyttäessä siltä osin kuin ehdotus koskee korttelia 202.

Maakuntakaava ei ole voimassa asema- ja yleiskaavoitetulla alueella muuten kuin muutettaessa kaavoja (MRL 32.3 §). Maakuntakaavassa Kirkkonummen kuntakeskuksen aluetta symbolisoi keskustatoimintojen alueen -kohdemerkintä ilman tarkkaa aluerajausta. Lisäksi maakuntakaavassa osoitetaan vain suuremmat väylät. Valituksenalainen korttelin 202 asemakaava ei ole yleis- että maakuntakaavojen mukainen.

Asemakaavan sisältövaatimukset

Asemakaavaa laadittaessa oikeusvaikutteista yleiskaavaa ei siis otettu huomioon korttelin 202 asemakaavoituksessa. Se ei ollut ohjeena.

Kaavan tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen selvitykset eivät olleet riittäviä korttelissa 202 aiheutuvista vaikutuksista. Asemakaavalla ei luotaisi edellytyksiä turvallisuudelle elinympäristölle ja liikenteen järjestämiselle korttelissa 202 olevilla tonteilla 3 ja 4. Asemakaavassa ei vaalittu korttelissa 202 olevan rakennetun tontin 3 (257-496-4-73) toiminnallista ympäristöä eikä tontin 4 kehittämistä. Asemakaavalla ei sovitettu yhteen intressejä vaan edistettiin yhden korttelin maanomistajan intressejä. Korttelin 202 maanomistajien ja osallisten vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa ei toteutunut.

Asemakaavalla asetetaan Valittajalle korttelin 202 maanomistajana ja muille oikeudenhaltijoille kohtuuttomia rajoituksia sekä aiheutetaan sellaista kohtuutonta haittaa, joka olisi ollut vältettävissä kaavalle asetettavien tavoitteiden ja vaatimusten syrjäyttämättä, jos valmistelu olisi ollut laajapohjaisempaa ja objektiivista ja perustunut riittäviin selvityksiin.

Rakentamisen ja liikennejärjestelyjen tavoitteet palvelevat vain korttelia 203 sekä sen maanomistajan ja käyttäjien intressejä. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus ei ole toteutunut. Tasapuolinen kohtelu edellyttää, että myös korttelia 203 koskeva maankäyttö ja sen liittymäjärjestelyt järjestetään kokonaisuudessaan niin, ettei korttelin 202 maanomistajaa tarvitse syrjiä korttelin 203 tavoitteiden

tydyttämiseksi. Asemakaavamonopoli ei oikeuta syrjimään muita kaava-alueen maanomistajia eikä edes kaavan ulkopuolisia maanomistajia, jos heidän oikeutensa yhdenvertaiseen kohteluun asemakaavoituksen seurauksena menetetään.

Liljeqvist esitti asian tullessa valtuuston päätettäväksi asian ratkaisemista alemmalla tasolla katusuunnittelun keinoin, mutta asia tulisi ratkaista nimenomaan asemakaavassa. Lisäksi kaavakarttaa ja määräyksiä koskevat muutokset olisi pitänyt tehdä edellisen vuoden aikana (mm. Aarnio, Tammi). Käytännössä jo kunnanarkkitehti Tero Luomajärven olisi pitänyt ottaa huomioon alusta saakka väärille urille menneen asemakaavan puutteet ja asiasta annetut muistutukset. Asemakaavaehdotuksen tullessa päätöksentekoketjuun muutokset eivät yleensä ole mahdollisia. Valtuusto on vain demokratian muotovaatimukset täyttävä poliittinen kumileimasin virkamiesten toiminnalle.

Alueen maanomistajia on myös kokonaisuudessaan kaava-alueen rajoista riippumatta syrjitty ja jätetty selvittämättä asemakaavan vaikutukset heidän oikeuksiinsa (vrt. KHO:2008:71 (KHO 25.9.2008 taltio 2329)), vaikka valittajasta poiketen eivät asemakaavan ulkopuolella kärsisikään suoria alue- ja liittymämene-tyksiä. Se näkyy myös kuntalaisten muistutuksista.

Esteellisyys

Kunnanhallituksen puheenjohtaja Timo Haapaniemi ilmoitti olevansa jäävi ja poistui kunnanhallituksen kokouksesta 9.5.2022 § 151 käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi. Haapaniemi osallistui kuitenkin kunnanvaltuuston kokoukseen 16.5.2022 ja valituksenalaisen kaavapäätöksen 16.6.2022 § 41 tekemiseen. Kunnanvaltuuston päätös pitää kumota jo esteellisyyden vuoksi.

Kirkkonummella 21. kesäkuuta 2022

OY GÖRAN HAGELBERG AB


Guy Hagelberg
toimitusjohtaja

Liitteet

1. Pöytäkirjan ote 24.6.2022, Kirkkonummen kunnanvaltuusto 16.5.2022 § 41 ja valitusosoitus
2. 3466 Munkinmäki 202 ja 203 asemakaavakartta ja -määräykset
3. Erillinen muutoksenhakuohje
4. Asemakaavaselostus Munkinmäki 202 ja 203 SEL 3466
5. Oy Göran Hagelberg Ab:n asemakaavamuistutus 18.6.2020