
Oikaisuvaatimus / Kaavoitusaloite / Vaalimaan asemakaava-alueen kiinteistön 935-429-5-58 korttelin 200 muuttaminen KL liikerakennusten korttelialueesta KTY toimitilarakennusten korttelialueeksi

KhVi 08.04.2024 § 65

Valmistelijat

Rakennustarkastaja Jari Metso, puh. 0503892152 ja
Kunnanjohtaja Otto Koskela, puh. 0401992146.

Kaava-aloite aloitteen tekijä ja pääpiirteittäinen suunnitelma

Julia Kondratovich (aloitteentekijä) on Fish Trading House Oy:n valtuuttamana tehnyt kaavoitusaloitteen kiinteistön 935-429-5-58 Vaalimaan asemakaavan korttelin 200 muuttamisesta KL liikerakennusten korttelialueesta KTY toimitilarakennusten korttelialueeksi. Kiinteistö on siirtynyt 5.12.2023 Fish Trading House Oy:ltä Ruzanna Tarverdyanin (hakija) omistukseen, minkä jälkeen kaavoitusaloitetta on päivitetty. Päivitetyn hakemuksen mukaan Tarverdyan hakee omissa nimissään muutosta. Aloitteentekijä on toimittanut hakijan allekirjoittaman valtakirjan kunnan rakennusvalvontaan 19.3.2024. Valtakirjalla hakija valtuuttaa aloitteentekijän hoitamaan mm. kaavamutoksiin liittyviä asioita kunnan kanssa.

Vodkan pääpiirteittäinen tuotantosunnitelma olisi aloitteentekijän mukaan tällä hetkellä seuraava:

- Vodkaa tuotetaan alustavasti 20.000 litraa/vrk.
- Linjaston tuotantokapasiteetti on noin 30.000 litraa.
- Esim. 30.000 litran vodkan tuotantoon menee noin 25.000 litraa vettä, josta 25-30% menee viemäriin. Sen lisäksi siivouksesta ja pesuista tulee vettä.
- Toiminnasta ei aiheudu kovaa hajua tai melua.
- Toiminta itsessään ei aiheuta hiukkaspäästöjä. Raaka-ainetta tuodaan rekalla noin yksi autollinen viikossa. Valmista tuotetta lähtee 2-3 rekallista viikossa, joten toiminnan aiheuttama raskas liikenne on melko vähäistä.
- Toimintaa varten kiinteistöllä olisi kaksi 46 kuution pirtusäiliötä ja ne varustetaan valuma-altailla, jotta mahdollisten säiliön vaurioiden takia pirtu ei pääsisi ympäristöön.

Aloitteentekijän mukaan vodkan valmistuksesta vastaisi Suomi Spirits -niminen osakeyhtiö (y-tunnus 3270374-7), jonka hallituksen jäseniä aloitteentekijä ja hakija ovat. Kiinteistöllä sijaitsevaan käyntiosoitteeseen on merkitty myös RUZ-TRADE Oy (y-tunnus 2818760-4), jonka hallituksen jäseniä molemmat ovat.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen huomioita hankkeeseen liittyen:

Maakuntakaava

Alueella on voimassa tosiaan Kymenlaakson maakuntakaava 2040. Alueen pääkäyttötarkoitukseksi maakuntakaavassa on merkitty työpaikka-alue (TP). Maakuntakaavan määräyksen mukaan ”*merkinnällä osoitetaan vähintään seudullisesti merkittävät monipuoliset työpaikka-alueet. Alueelle saa sijoittaa ympäristöhäiriötä aiheuttamatonta teollisuutta ja varastointia*

sekä toimisto- ja palvelutyöpaikkoja.” Alueen suunnittelumääräyksen mukaan ”alueiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota alueiden hyvään saavutettavuuteen, ympäristöön ja olemassa olevaan rakenteeseen sopeutuvan ja viihtyisän työympäristön toteuttamiseen. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota hulevesien hallintaan ja hulevesitulvien ehkäisyyn.”

Lisäksi maakuntakaavassa on alueelle kohdealuemerkintänä osoitettu vähittäiskaupan kehittämisen kohdealue. Kaavamääräyksen mukaan: *”Merkinnällä osoitetaan seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan kohdealueet, joilla on rajakaupan ja matkailua palvelevan vähittäiskaupan ominaispiirteitä.”*

Alueen suunnittelumääräys:

”Alueen yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee varmistaa rajan toiminnan kannalta oleellisen viranomaistoiminnan, liikenteen ja muiden alueen palveluiden yhteensovittaminen. Alueelle saa sijoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:ssä tarkoitettuja seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä. Vähittäiskaupan myymälätilojen yhteenlaskettu kerrosala saa olla enintään 150 000 k-m². Kun alue on noin 80 000 k-m² toteutunut ja selvityksiin perustuen voidaan osoittaa tuleva kaupan rakentamisen merkittävä lisätarve, voidaan kokonaismitoituksen 100 000 k-m² ylittävä osa (50 000 k-m²) ottaa käyttöön.”

Yleiskaava

Alueella on voimassa myös Virojoki-Vaalimaan osayleiskaavan muutos ja laajennus (lainvoimainen 30.11.2015). Kyseinen alue on yleiskaavassa varattu kaupallisten palvelujen alueeksi, jolle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön. Yleiskaavamääräyksen mukaan alueelle saa sijoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:ssä tarkoitettuja vähittäiskaupan suuryksiköitä. Alueelle voidaan osoittaa lisäksi kyseistä päätoimintaa tukevia toimintoja.

Asemakaavan muuttamiseen vaikuttavat seikat

Maakuntakaava on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 32.1 §:n mukaan ohjeena muutettaessa asemakaavaa. Maakuntakaavan ohjeena oleminen jättää kuitenkin kunnalle harkintavaltaa, kun se laatii yksityiskohtaisempaa kaavoitusta alueella. Tätä harkintavaltaa tukee myös maakuntakaavan yleispiirteisyys. Mikäli joistain maakuntakaavan suunnitteluratkaisusta poiketaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa, tulee kyseinen poikkeaminen perustella erittäin huolellisesti. Tässä kyseissä tapauksessa on huomioitava, että maakuntakaavassa on sallittu alueelle sijoittaa ympäristöhäiriötä aiheuttamatonta teollisuutta ja varastointia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena muutettaessa asemakaavaa. Yleiskaavan ohjausvaikutuksen osalta on otettava huomioon, että sen tarkoituksena on välittää yleiskaavassa esitettyjä suunnitteluratkaisuja asemakaavoitukseen. Normaalisti yleiskaavalla ohjataan tämän kaltaisilla alueilla selkeästi sitä suuntaa mihin asemakaavoituksella on tarkoitus pyrkiä.

Tässä tapauksessa on huomioitava aiotun toiminnan laajuus ja sen aiheuttamat ympäristöhaitat ja muut ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Mikäli toiminta on ympäristöhäiriötä aiheuttamatonta, niin maakuntakaavasta ei ainakaan voida johtaa puhdasta oikeudellista estettä asemakaavamuutokselle. Aiottu toiminta poikkeaa kumminkin yleiskaavassa osoitetusta käyttötarkoituksesta, joten tässäkin tapauksessa mahdollinen asemakaavamuutos vaatisi hyvät maankäytölliset ja muut

perustelut. Sinänsä mahdolliselle asemakaavan mukaiselle KTY alueelle voidaan määräyksellä antaa mahdollisuus sijoittaa ympäristöhäiriötä aiheuttamatonta teollisuutta. Ympäristöoppaan nro 12 (asemakaavamerkinnot- ja määräykset, s.47) mukaisesti KTY-merkintää voidaan käyttää, kun toiminta ympäristövaikutuksiltaan on rinnastettavissa toimistotyyppiseen työhön. Mikäli kyseisestä toiminnasta aiheutuu selkeästi ympäristöön häiriötä, esim. melua, ilman, veden tai maaperän saastumista, raskasta liikennettä, olisi alue suunniteltava puhtaasti teollisuusrakentamista varten (esimerkiksi teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi T). Puhtaasti teollisuuteen varattu alue olisi tässä tapauksessa vastoin maakuntakaavan suunnittelumääräyksiä sekä voimassa olevaa yleiskaavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n 1 momentin mukaan ”*asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.*” Samaisen pykälän 2 momentin mukaan ”*maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.*” Kyseinen 51.1 §:n mukainen tarve pitää asemakaava ajan tasalla ei muodosta kuitenkaan maanomistajalle oikeutta saada asemakaava muutetuksi, vaan päätösvalta tästä on kunnalla. Samoin 51.2 §:n mukainen elinkeinoelämään liittyvä näkökulma ei oikeuta maanomistajaa vaatimaan asemakaavan muutosta, vaan päätösvalta kaavan muuttamisen aloittamisesta on kunnalla. Kuitenkin on tärkeää muistaa, että kaava-aloitteeseen kunnan tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen ratkaisu (kts. esim KHO 4.4.2003 talt. 851).

Perustelut päätösehdotukselle

Kunnalla on laaja harkintavalta alueen kaavoituksen käynnistämiseen liittyen. Kunta voi edistää kaavoitusaloitetta, mutta mikäli kunta katsoo esimerkiksi alueen strategiseen pitkäjänteiseen kehittämiseen liittyen, ettei kyseisenlainen toiminta sovellu alueelle, niin silloin on mahdollista tehdä kielteinen päätös kaavoitusaloitteeseen. Tätä strategista tulokulmaa tukee se, että kunta on mm. kaavoittanut tämän tyyppiselle toiminnalle teollisuusalueen Vaahterikkoon, jossa kunnalla on vapaana noin 25 hehtaarin teollisuustontti, joka on lohkoavissa. Myös maakuntakaavassa Vaahterikon alue on osoitettu teollisuus- ja varastoalueeksi (T).

Lisäksi kaavoitusaloitteen kohteena olevan korttelin viereiset korttelit 201 (KMK, itäpuolella) ja 220 (KL, pohjoispuolella) sekä laajennetun korttelin 221 (KL, Rajamäentien länsipuolella) eteläinen osa ovat kaavoitettu myymäläliiketoimintaa varten, eikä asemakaava mahdollista niille teollista toimintaa. Yksittäisen korttelin kaavoittaminen teolliselle toiminnalle, muutoin myymäläliiketoiminnalle varatun asemakaava-alueen keskeltä, ei ole alueen pitkäjänteisen kehittämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Esittelijä	Virolahden kunnanjohtaja Otto Koskela
Päätösehdotus	Kunnanhallitus päättää hylätä kaavoitusaloitteen Vaalimaan asemakaava-alueen kiinteistön 935-429-5-58 korttelin 200 muuttamisesta KL liikerakennusten korttelialueesta KTY toimitilarakennusten korttelialueeksi.
Päätös	Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Valmistelija

Hallintojohtaja Sanna Lahti, puh. 040 199 2310

Violahden kunnanhallitus on 8.4.2024 päättänyt (§ 65) hylätä kaavoitusaloitteen Vaalimaan asemakaava-alueen kiinteistön 935-429-5-58 kortteliin 200 muuttamisesta KL liikerakennusten korttelialueesta KTY toimitilarakennusten korttelialueeksi. Asianosainen Ruzanna Tarverdyan on saanut päätöksen tiedoksi sähköpostitse 16.4.2024 ja toimittanut oikaisuvaatimuksen kunnan kirjaamoon 23.4.2024.

Oikaisuvaatimuksessaan Ruzanna Tarverdyan vaatii, että Violahden kunnanhallitus kumoaa kokonaan päätöksen, johon oikaisua vaaditaan. Lisäksi Ruzanna Tarverdyan vaatii, että Violahden kunnanhallitus hyväksyy tässä valitusasiassa kyseessä olevan kaavamuutoksen ja kunta aloittaa toimet muutoksen toteuttamiseksi.

Oikaisuvaatimuksen perusteina esitetään seuraavaa:

- Kunnanhallituksen päätöksen 8.4.2024 (§ 65) perustelut ovat puutteelliset.
- Kunnanhallituksen päätös on asianosaisten kannalta yllättävä ja kohtuuton kunnan aiemman suhtautumisen perusteella, eli se loukkaa hallintolain luottamuksensuojan periaatetta.
- Suunniteltu vodkatuotantotoiminta ei häiritse naapurikiinteistöjä, eikä sillä ole haitallisia ympäristövaikutuksia.
- Tuotannon perustaminen tuo alueelle useita työpaikkoja ja uutta liiketoimintaa.

Ruzanna Taverdyanin laatima oikaisuvaatimus on tämän pykälän liitteenä. Oikaisuvaatimuksen liitemateriaali ja muu kaavoitusaloitteen käsittelyyn liittyvä materiaali toimitetaan oheisaineistona kunnanhallituksen jäsenille sekä kunnanhallituksen kokouksen jälkeen tiedoksi asianosaisille.

Näkökulmia oikaisuvaatimukseen:

Tietoisuus päätösvallasta

Oikaisuvaatimuksen perusteissa on todettu mm. kunnan edustajien antaneen olettaa lopputuloksen olevan tietynlainen. Perusteena esitetään myös, että kunta ei missään vaiheessa maininnut mahdollisuudesta, että kaavamuutosta ei hyväksyttäisi.

Kunnan hallintosäännön § 24 mukaan kunnanhallitus päättää asema- ja yleiskaavoitusten käynnistämisestä. Päätösvaltainen toimielin on todettu ja sitä on painotettu useassa asiayhteydessä prosessin eri vaiheissa, mikä käy ilmi myös oikaisuvaatimuksen aineistosta. Päätösvaltainen toimielin on prosessin aikana ollut Julia Kondratovichin tiedossa ja hän on ollut tietoinen siitä, ettei päätös kaavoituksen käynnistämisestä kuulu viranhaltijoiden toimivaltaan. On syytä korostaa, ettei kukaan kunnan viranhaltijaedustajista ole tehnyt päätöstä, tai luvannut kunnanhallitukselta tietynlaista päätöstä, kunnanhallituksen päätäntävaltaan kuuluvassa asiassa.

Toisekseen, oikaisuvaatimuksen perusteiden kohdissa 3. ja 4. eriteltyyn kaltaisen, teollisen mittakaavan tuotantolaitosta suunnittelevan investoinnin, tai hänen edustajansa, tulee hankkeen valmistelijan asemassa tietää kaavoitusasioissa päätösvaltaa käyttävä viranomaisen, tai tulee vähintään

ottaa selvää siitä, mikäli asia olisi jostain syystä jäänyt epäselväksi. Vetoomus luottamuksensuojaperiaatteen vastaisuuteen ei tässäkään mielessä ole uskottava.

Teams-palaverin muistion luotettavuudesta ja sisällöstä:

Teams-palaveri (5.6.2023) ”*Vaalimaan kaavamuutoksen suunnittelu*”, järjestettiin keskustelutilaisuudeksi Teams-kokouskutsun maininnan mukaisesti ”*Keskustellaan kaavamuutoksen keskeisistä asioista.*” Arkkitehti Maunulan laatimassa tarkastamattomassa muistiossa on epätarkkuuksia ja asiavirheitä. Muistioon kirjatut kellonajat eivät täsmää kokouksen kulkuun. Oikaisuvaatimuksen laatija on halunnut tulkita muistiota itselleen hyödyllisellä tavalla; muistioon on kirjattu ”*tavoitteena on, että kaavoitusaloite käsiteltäisiin seuraavassa kunnanhallituksen kokouksessa 12.6.*” Oikaisuvaatimuksen kirjaus ”*Sovittiin, että kaavamuutosta käsitellään kunnanhallituksen kokouksessa 12.6.2023.*” sen sijaan ei pidä paikkansa.

Erikseen todettakoon, että rakennustarkastajan palaveriin kutsuman arkkitehdin kanssa Virolahden kunnalla ei ole ollut toimeksiantoa kuntaan oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa kaavoitusasiassa, eikä kaavoitusaloitetta ole jätetty kuntaan ennen palaveria. Palaverissa on keskusteltu päätöksenteon tavoiteaikataulusta sekä siitä, mikä toimielin tekee asiassa päätöksen.

Tämänkään Teams-palaverin yhteydessä kukaan kunnan viranhaltijaedustajista ei ole tehnyt päätöstä, tai luvannut kunnanhallitukselta tietynlaista päätöstä, kunnanhallituksen päättävältään kuuluvassa asiassa (kaavan käynnistäminen).

Aikataulusta

Julia Kondratovich toimitti vapaamuotoisen kaavoitusaloitteen kunnan rakennustarkastajalle 6.6.2023, eli edellä kuvatun Teams-palaverin jälkeen. Kaava-aloitteen käsittelystä nopealla aikataululla pidättäytyttiin, sillä sähköpostitse toimitetussa kaava-aloitteessa todettiin kiinteistön omistussuhteissa odotettavan muutoksia, eikä asemakaavamuutoksen valtuuttanut kiinteistönomistaja Fish Trading House Oy ollutkaan tosiasiallinen muutoksenhakija. Tulevia muutoksia omistussuhteissa ei nostettu esiin edeltävänä päivänä (5.6.2023) Teams-palaverin yhteydessä, jossa kunnanjohtaja oli ensimmäisen ja toistaiseksi ainoan kerran keskustelemassa asiakokonaisuudesta aloitteentekijän kanssa.

Kiinteistökauppa toteutuikin oikaisuvaatimuksessa esitetyllä tavalla 5.12.2023 ja kiinteistö siirtyi Fish Trading House Oy:ltä Ruzanna Tarverdyanin omistukseen, minkä jälkeen kaavoitusaloitetta päivitettiin 8.2.2024. Päivitetyn hakemuksen mukaan Ruzanna Tarverdyan haki omista nimissään kaavamuutosta. Julia Kondratovich on jatkanut asian hoitamista Tarverdyanilta saamallaan valtakirjalla, joka toimitettiin kuntaan 19.3.2024. Kaava-aloite käsiteltiin kunnassa 8.4.2024.

Tässä yhteydessä todetaan, että kunnan sisäinen viestintä on ollut puutteellista, sillä kiinteistön omistussuhteessa ennakoitava muutos on hyvin ympäröidysti ilmaistu Kondratovichin sähköposteissa kunnan rakennustarkastajalle toukokuussa 2023. Tuleva muutos on tullut kunnanjohtajan tietoon vasta kaava-aloitteen jättämisen (6.6.2024) jälkeen.

Toisaalta kunnan ja aloitteentekijän välisessä vuoropuhelussa on niin ikään ollut puutteita, molemmin puolin; vaikka kunta ei käsitellyt kaava-aloitetta kesällä 2023 ennen kiinteistön omistajuuden vaihtumista ja kaava-aloitteen muuttamista, ei aloitteentekijäkään ollut kuntaan missään yhteydessä yli

seitsemään kuukauteen, eikä myöskään tänä aikana siten pyrkinyt selvittämään aloitteen tulevaa käsittelyaikataulua.

Edelleen, käsittelyaikataulusta tai omistussuhteiden muutoksista riippumatta, kukaan kunnan viranhaltijaedustajista ei ole tehnyt päätöstä, tai luvannut tietynlaista päätöstä, kunnanhallituksen päätäntävaltaan kuuluvassa asiassa (kaavan käynnistäminen).

Kiinteistökaupasta

Kunnan tehtävä ei ole arvioida kiinteistökaupan ostopäätöksen perusteita. Tässä yhteydessä on kuitenkin korjattava oikaisuvaatimuksen väite siitä, että kunta olisi näyttänyt kaavamuutokselle vihreää valoa. Tämä on puhtaasti oikaisuvaatimuksen laatijan tarkoituksenmukaista tulkintaa, joka ei pidä paikkaansa.

Huomautettakoon, että kiinteistökaupan sopimuksen kauppakirjassa voidaan sopia kaupan purkavasta ehdosta. Tämä on aivan tavanomainen riskienhallinnallinen toimenpide, josta vastaavat yksinomaan kiinteistökaupan sopimusosapuolet tahoillansa. Kunta ei ole vastuussa ostajan ja myyjän välisistä sopimusehdoista.

Päätöksestä ja sen perusteluista

Oikaisuvaatimuksessa esitetyt viittaukset muihin tuotantolaitoksiin, niiden toimintaan tai sijaintiin eivät ole kunnan päätöksenteon kannalta merkityksellisiä. Kunnan tehtävänä ei myöskään ole arvioida päätöksenteossaan yksityisten investointien kannattavuutta. Kunnan päätöksenteko asemakaava-asiassa perustuu ainoastaan kunnan omien alueiden käyttöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n 1 momentin mukaan ”*asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.*” Samaisen pykälän 2 momentin mukaan ”*maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.*” Kyseinen 51.1 §:n mukainen tarve pitää asemakaava ajan tasalla ei muodosta kuitenkaan maanomistajalle oikeutta saada asemakaava muutetuksi, vaan päätösvalta tästä on kunnalla. Samoin 51.2 §:n mukainen elinkeinoelämään liittyvä näkökulma ei oikeuta maanomistajaa vaatimaan asemakaavan muutosta, vaan päätösvalta kaavan muuttamisen aloittamisesta on kunnalla.

Kunnalla on laaja harkintavalta alueen kaavoituksen käynnistämiseen liittyen. Kunta voi edistää kaavoitusaloitetta, mutta mikäli kunta katsoo esimerkiksi alueen strategiseen pitkäjänteiseen kehittämiseen liittyen, ettei kyseisenlainen toiminta sovellu alueelle, on mahdollista tehdä kielteinen päätös kaavoitusaloitteeseen.

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevan kunnanhallituksen päätös perustuu voimassa olevan hallintosäännön ja lainsäädännön määräyksiin kunnanhallituksen toimivallasta. Kunta on perustellusti tarjonnut aloitteentekijälle tonttia alueelta (Vaahterikko), joka on nimenomaisesti kaavoitettu teollista toimintaa varten. Kunnanhallituksen 8.4.2024 tekemä kielteinen päätös kaava-aloitteeseen ei niin ikään loukkaa Hallintolain luottamuksensuojan periaatetta.

Oikaisuvaatimuksen perusteissa viitataan muun muassa kunnanjohtajan toimiin kaavoitusaloitetta edeltävässä kunnan ja asianosaisen välisessä yhteydenpidossa, jolloin oikaisuvaatimuksen esittelijänä kunnanhallituksen kokouksessa toimii hallintojohtaja.

Esittelijä

Hallintojohtaja Sanna Lahti

Päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää hylätä päätöstään § 65 / 8.4.2024 koskevan oikaisuvaatimuksen ja siinä yksilöidyt vaatimukset yllä eriteltyihin perusteisiin nojaten.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.