

Vaasan hallinto-oikeus

Päätös



Antopäivä

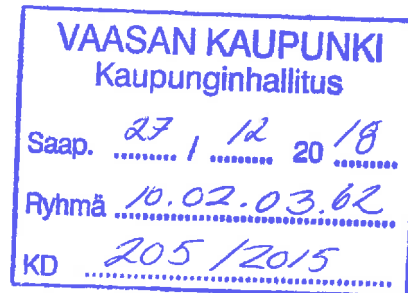
21.12.2018

Päätösnumero

18/0577/3

Diaarinumero

01698/17/4103



Asia

Valitus asemakaavasta

Muutoksenhakijat

Antti Koski, Riitta Kankaanpää-Waltermann, Lasse Starck, Juha Tolonen, Pirkko Tammi, Raija Koivisto-Rasmussen ja Kirsti Sundback, Vaasa

Päätös, johon on haettu muutosta

Vaasan kaupunginvaltuusto
13.11.2017 § 120

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 2. kaupunginosan korttelia 3 sekä katu- ja puistoalueita koskevan asemakaavan muutoksen.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Antti Koski asiakumppaneineen on vaatinut, että kaupunginvaltuuston päätös kumotaan.

Vaatimuksen perusteeksi on esitetty muun muassa, että Antti Kosken ja Lasse Starckin tekemää oikaisuvaatimusta kaupunginhallituksen, itse asiassa kaupunginhallituksen suunnittelujaoston, päätöksestä 21.3.2017 ei ole käsitelty siinä päätöksenteko-organisaatiossa, jolle oikaisuvaatimus on esitetty. Asemakaavan muutosehdotus on viety kaupunginvaltuustoon, vaikka muutosehdotusta koskevaa oikaisuvaatimusta ei ole käsitelty eikä sen johdosta ole annettu päätöstä. Kaupunginvaltuuston päätös on syntynyt väärässä järjestyksessä.

Muutoksenhakijat ovat esittäneet, että Vaasan kaupunginranta on valtakunnallinen kulttuurihistoriallisesti arvokas kohde. Vaasan rantamylllyn teollisuusalue rakennuksineen, betonisiiloineen ja elevaattoritorneineen on suojeltu voimassa olevassa asemakaavassa. Alue kuuluu Museoviraston valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventointikohteeseen "Vaasan rantapuistovyöhyke julkisine rakennuksineen ja Vaasan höyrymylly" (Museovirasto RKY 2009). Suojelun purkamisella kulttuuriympäristön ja maiseman

Osoite

Korsholmanpuistikko 43
PL 204
65101 VAASA

Puhelin

02956 42611

Telekopio

02956 42760

Sähköposti

vaasa.hao@oikeus.fi

vaalimisen kannalta arvokkaalla alueella ei ole perusteita. Purettava kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennus on osa teollisuusalueen kokonaisuutta. Suojeluperusteet ovat ajan kuluessa vahvistuneet.

Kaavoittajan päätöksenteon pohjaksi esittämät perusteet ovat virheellisiä ja ne ovat johtaneet päätöksentekijöitä harhaan. Asian valmistelu ja päätöksenteko on tapahtunut virheellisessä järjestyksessä.

Vaasan kaupungin teknisen toimen antamassa vastineessa asemakaavan muutosehdotuksesta annettuihin mielipiteisiin ja lausuntoihin on esitetty väite, jonka mukaan siilojen nykyinen suojelumerkintä ei ole perustunut selvityksiin. Muutoksenhakijoiden mukaan väite on harhaanjohtava. Voimassa olevan asemakaavan pohjaksi on tehty Museoviraston vaatimat perusteelliset rakennus- ja kulttuurihistorialliset selvitykset. Edellä mainitussa vastineessa on myös muita virheellisiä väitteitä. Päätös siilojen suojelun poistamisesta on tehty virheellisillä perusteilla.

Höyrymyllyn kiinteistö siiloineen on voimassa olevassa yleiskaavassa osoitettu merkinnällä sk-1, jota koskevan määräyksen mukaan alueella oleva rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennuskanta tulee säilyttää. Yleiskaava estää asemakaavan muutoksen toteuttamisen siilojen purkamisen osalta.

Selvitykset yliopisto- ja korkeakoulualueen pitkän tähtäimen ja opiskelija-asuntojen tarpeista sekä kestävä kehityksen periaatteen mukaisesta analyysistä eli niin sanotusta hiilijalanjäljestä puuttuvat. Alue on olennainen osa Vaasan korkeakoulu- ja yliopistoaluetta. Kyseessä olevan kiinteistön omistaa Vaasan kaupungin yhtiö. Kaupungin olisi yliopistoyksikön vieressä olevan tyhjän rakennuksen käytössä tullut ottaa huomioon kaupungin keskeinen vetovoimatekijä eli yliopistotoiminta ja sen tarpeet hyvän kaupunkisuunnittelun periaatteiden mukaisesti ja tulevaisuutta silmällä pitäen. Siilot toimisivat Oslon esimerkin mukaisesti erinomaisesti sekä opiskelija-asuntoina että koulutus- ja työtiloina.

Kaava-asiakirjoista ei ilmene, kenelle ja miksi kaava on tehty. Tällä on olennainen merkitys muun muassa autopaikkojen tarpeeseen. Palveluasumisen ja opiskelija-asumisen autopaikkatarve on vähäinen verrattuna tavanomaiseen asumiseen.

Kestävä kehityksen periaatteeseen liittyy muun muassa tarpeettoman purkamisen välttäminen, olemassa olevan rakennuskannan hyödyntäminen, turhan autoliikenteen välttäminen ja riittävät puistoalueet. Asemakaavan muutoksessa näitä asioita ei ole käsitelty. Siilojen hyödyntäminen opiskelija-asumiseen Oslon mallin ja Vaasan kaupungin aiemman suunnitelman mukaan on optimaalinen ratkaisu näihin kysymyksiin. Samalla se toisi kaupungille enemmän tuloja kuin nyt esitetty kovan rahan asuntokohde. Näitä seikkoja ei ole selvitetty.

Kaavaratkaisun mahdollistama korkea uudisrakennus estää monen nykyasukkaan näkymän merelle ja hävittää puistoalueen. Asuntojen arvo laskisi olennaisesti. Liian korkea asuinrakennus ei lisää alueen kulttuurihistoriallista arvoa.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Vaasan kaupunginhallitus on lausunnossaan esittänyt muun muassa, että kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskeviin asioihin. Kaupunginhallituksen suunnittelujaoston päätös 21.3.2017 § 37 koskee valmistelua eikä se ole muutoksenhakukelpoinen.

Suojelun purkaminen perustuu tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kysymyksessä olevan RKY-alueen inventointitekstissä ja Rantamyllyn rakennushistoriallisessa selvityksessä (Susanne Öst 1993) betoniset siilot mainitaan kokonaisuuden osana, mutta niitä ei ole arvoitettu. Vaasan kaupungin rakennusperinneselvityksissä I ja II, jotka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt vuosina 1984 ja 2000, siiloille ei ole annettu minkäänlaisia toimenpidesuosituksia niiden säilyttämiseksi tai suojelemiseksi.

Kaavaprosessin aikana selvitettiin siilojen kuntoa ja uusiokäyttökelpoisuutta. Selvityksen mukaan rakennuksen käyttötarkoituksen muutos asuin- tai toimistokäyttöön edellyttäisi merkittäviä muutoksia niin rakennuksen runkojärjestelmään kuin kaikkiin yksittäisiin rakenneosiin. Rakennus on suunnittelun, työmaatekniikan ja kustannusten suhteen vaikeasti muutettavissa asuin- tai toimistokäyttöön. Säästettäviä rakenteita ei mahdollisesti saataisi puhdistettua riittävästi. Käyttötarkoituksen muutos on niin raskas toimenpide, että sillä saatuttavan käyttöiän täytyisi vastata uudisrakennusta ja se tulisi suunnitella muuntojoustavaksi. Rakennuksen runkojärjestelmä sekä tilojen muoto ja koko vaikeuttaisivat rakennuksen muunneltavuutta sen käyttöiän aikana.

Museovirasto on asemakaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa 22.5.2017 todennut, että valtakunnallisesti arvokkaaksi arvioidulle rantapuiston kokonaisuudelle myllyn uudemmallalla siilo-osalla ei voida katsoa olevan sen tyyppistä merkitystä, jonka poistuminen kokonaan hävittäisi alueen kulttuuriympäristöön liittyviä merkityksiä. Lausunto tukee kaupungin näkemystä tehtyjen tutkimusten ja selvitysten oikeasta tulkinnasta.

Yliopistojen tarpeita on selvitetty kaavaprosessissa ja muussa yhteydessä. Kumpikaan yliopisto ei ole esittänyt tarpeita kyseisellä kaavamuuotosalueella, mikä ilmenee kaavaselostuksesta. Opiskelija-asuminen ei ollut kaavamuutoksen tavoitteena, joten sen tarpeita ei ole selvitetty. Kestävän kehityksen analyysi oli mukana kaavamuutoksen vaikutusten arvioinnissa. Muutoksenhakijoihin kuuluvan henkilön matkaraportti, joka koski tutustumista Oslon siiloihin rakennettuihin opiskelija-asuntoihin, on ollut kaavoitustoimen käytössä. Oslon vertailukohde on esitetty kaavaselostuksessa yhtenä onnistuneena esimerkkinä siilojen käyttötarkoituksen muutoksesta. Teoreettinen hinta-arvio kaavan vaikutuksista on riittävä kaavoitusvaiheessa.

Valmisteltavana oleva osayleiskaava on otettu huomioon asemakaavaa muutettaessa.

Muutoksenhakijat ovat antaneet vastineen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus ei tutki valitusta siltä osin, kuin siinä on vaadittu päätöksen kumoamista tarkoituksenmukaisuusseikkojen ja kaavoittajan kaavoitusmenetelyssä antamassa vastineessa olevien virheiden perusteella. Hallinto-oikeus ei myöskään tutki valitusta siltä osin, kuin siinä on esitetty viranomaisen toimintaan liittyviä hallintokantelun luontoisia huomautuksia.

2. Hallinto-oikeus hylkää valituksen muilta osin.

Perustelut

1. Tutkimatta jättäminen

Tuomioistuinlain 4 luvun 1 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa.

Kuntalain (410/2015) 135 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kuntalain (410/2015) 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Hallintolain 53 a §:ssä säädetään hallintokantelun tekemisestä toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Kysymykset korttelin 3 tontin 25 osoittamisesta opiskelija-asuntorakentamiseen kyseessä olevan asemakaavan muutosratkaisun sijaan sekä siihen liittyviin seikkoihin koskevat päätöksen tarkoituksenmukaisuutta. Kaupungilla on itsehallintonsa puitteissa oikeus päättää siitä, millainen kaava alueelle laaditaan. Koska kaupungin viranomaisen päätökseen voi kuntalain 135 §:n 2 momentin nojalla hakea muutosta vain laillisuusperusteella, hallinto-oikeus ei voi tutkia mainittuja kysymyksiä toimivaltaansa kuulumattomina.

Kaavoittajan antama vastine ei ole valituskelpoinen päätös. Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu viranomaisten toimintaan liittyvien hallintokantelun luontoisten huomautuksien tutkiminen.

2. Asemakaavan muutos

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n 1 momentin mukaan kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä nähtävillä asetetun kaavaehdotuksen johdosta (*muistutus*). Pykälän 2 momentin mukaan muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu

kannanotto esitettyyn mielipiteeseen.

Kaupunginhallituksen suunnittelujaosto on päätöksellään 21.3.2017 § 37 hyväksynyt asemakaavan ja tonttijaon muutoksen ehdotuksen julkisesti nähtäville asetettavaksi ja päättänyt pyytää ehdotuksesta tarvittavat lausunnot.

Suunnittelujaoston päätös on koskenut asemakaavan muutosehdotuksen valmistelua. Päätöksestä ei ole voinut tehdä oikaisuvaatimusta eikä siitä ole voinut myöskään valittaa. Sen sijaan kunnan jäsenillä ja osallisilla on ollut mahdollisuus esittää mielipiteensä eli jättää muistutus kaavaehdotuksesta, kuten osa muutoksenhakijoista on tehnytkin. Muistutus on käsitelty kaupunginhallituksen kokouksessa 6.11.2017 ja siihen annettu vastine on sisällytetty pöytäkirjaan. Kaupunki voi harkintavaltansa puitteissa päättää, missä laajuudessa kaavoitusmenettelyn aikana esitetyt muistutukset otetaan huomioon. Menettely on kuntalain sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukainen.

Kaava-alue ja kaavan tarkoitus

Kaava-alue käsittää Vaasan kaupungin 2. kaupunginosan korttelin 3, Rantakadun ja Museokadun katualueita sekä Marianpuiston puistoalueen.

Kaavaselostuksen mukaan siilojen asemakaavan muutoksella tarkistetaan Vaasan kaupunginvaltuuston 18.1.2000 hyväksymän asemakaava nro 855 mukaista maankäyttöä tontin 2-3-25 osalta. Asemakaavan muutoksen yhteydessä selvitetään kyseisen tontin siilojen säilyttämisen ja purkamisen edellytykset, tontin uudisrakentamisen mahdollisuudet sekä viereisen Marianpuiston käytettävyyden parantaminen.

Alueen kaavatilanne

Kaupunginvaltuuston vuonna 2011 hyväksymässä ja vuonna 2014 lainvoimaiseksi tulleessa Vaasan yleiskaavassa 2030 siilojen alue on osoitettu julkisten palvelujen ja hallinnon alueeksi PY. Alueelle saa sijoittaa vähäisessä määrin myös muita työpaikkatoimintoja ja asuntoja. Alue on osa-aluerajausmerkinnällä sk-1 osoitettua kulttuurihistorian kannalta valtakunnallisesti arvokasta aluetta. Rakennusperintöä vaalitaan pitämällä alue tarkoituksenmukaisessa käytössä. Alueella oleva rakennustaiteellisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennuskanta säilytetään. Alueelle rakennettaessa tai aluetta muulla tavoin muutettaessa huolehditaan sen erityisten arvojen säilymisestä.

Kaupunginvaltuuston vuonna 2000 hyväksymässä yleisen aatekilpailun voittajaehdotuksen pohjalta laaditussa asemakaavassa korttelin 3 tontti 25, jolla betonisiilosto sijaitsee, on osoitettu asuin-, liike- ja toimistorakennusten kortteli-alueeksi AL, jolla 10 prosenttia rakennusalueelle sallitusta kerrosalasta saadaan käyttää yleisiä tiloja varten. Kaavaselostuksen mukaan tontilla sijaitsevan rakennuksen kerrosala on 8 700 k-m². Rakennuksen korkeudeksi on määrätty +48,5 ja +44,7. Asemakaavassa siilosto on osoitettu rakennustaiteellisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaaksi rakennukseksi merkinnällä sr-4. Rakennusta ei saa purkaa. Rakennuksessa suoritettavien korjaus- ja muutostöiden tulee olla sellaisia, että rakennuksen ulkoasun luonne säilyy. Milloin kaavamääräys ei koske koko rakennusta, on kaavakartassa osoitettu rakennusalan sisäpuolisella yhtenäisellä viivalla suojeltavat julkisivun osat ja katkoviivalla

julkisivujen osat, joissa saadaan suorittaa uuden pääkäyttötarkoituksen kannalta välttämättömiä muutoksia. Asemakaavaselostuksen mukaan kaavan perusratkaisu motivoi ja vahvistaa kilpailualueen ulkopuolelle jääneen Vaasan Höyrymylly Oy:n betonisiilosto-osan kaupunkikuvallista asemaa rantamaisemassa.

Asemakaavan muutos

Valituksenalaisessa asemakaavan muutoksessa kortteli 3 on osoitettu asuinliike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi AL. Kortteli rajautuu Rantakadun, Museokadun ja Museokujan katualueisiin. Kaavamääräyksen mukaan korttelialue on osa valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä, jonka ominaispiirteitä ja erityisarvoja tulee vaalia. Rakennuksen suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen arvokkaaseen julkiseen luonteeseen, muodostuvaan kokonaisuuteen sekä kaupungin merelle avautuvaan julkisivuun. Rakennusmassa tulee sopeuttaa porrastamalla ympäröivään kulttuuriympäristöön. Julkisivut tulee puhtaaksimuurata punatiilestä tai rapata valkoiseksi. Lasijulkisivua voidaan käyttää vain tehosteena.

Kortteli 3 muodostuu tontista 25. Tontin rakennusoikeus on 5 500 k-m², josta 15 prosenttia saadaan käyttää liike-, toimisto- ja julkisia palvelutiloja varten. Tontille rakennettavan rakennuksen vesikaton ylimmän kohdan korkeusasemaksi on määrätty +43.10, kun se kaavaehdotuksessa oli +45.10.

Kaava-alueeseen kuuluva Marianpuiston osa on osoitettu puistoksi VP.

Kaavan vaikutusten selvittäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Hallinto-oikeus toteaa aluksi, että muutoksenhakijoiden kaavan valmisteluaineiston virheellisyyttä koskevassa väitteessä ei ole kyse kuntalain 135 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua päätöksen syntymisestä virheellisessä järjestyksessä, vaan saman momentin 3 kohdassa tarkoitettua päätöksen muusta lainvastaisuudesta kaavan vaikutuksien koskevien tutkimusten ja selvitysten virheellisyyden johdosta.

Kaavaselostuksen kohdan 3.2.1. mukaan betonisiiloston kulttuurihistoriallisia arvoja ja kaavan vaikutuksia rakennettuun kulttuuriympäristöön selvitetessä on otettu huomioon muun muassa Vaasan kaupungin rakennusperinneselvitys vuodelta 1986, Industribyggnader i Vasa -niminen selvitys vuodelta 1992, Vaasan Rantamylyn rakennushistoriallinen selvitys vuodelta 1993, Vaasan Höyry-

myllyn rakennushistoriaa, nykytilanteen inventointia sekä alueen ja rakennusten käyttö- ja kehittämissuunnitelmaa koskeva diplomityö vuodelta 1994, Vaasan kaupungin rakennusperinneselvitys II vuodelta 2000, Vaasan sisäsataman alueen ja kaupunginrannan kulttuuriympäristöselvitys vuodelta 2008, Museoviraston valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventointi vuodelta 2009, Vaasan kulttuuriympäristöselvitys vuodelta 2010, Vaasan kaupungin keskustastrategia vuodelta 2012, Vaasan kaupungin korkean rakentamisen selvitys vuodelta 2014 ja Vaasan kaupungin kaavoitustoimen 28.4.2016 päivätty siilojen rakennushistoriallinen selvitys. Siiloston rakennusteknisinä selvityksinä on otettu huomioon aiemmat kuntotutkimukset vuosilta 1995 ja 2002 sekä Ramboll Finland Oy:n 20.2.2017 päivätty kuntotutkimus.

Hallinto-oikeus katsoo, että asemakaavan muutos on perustunut tutkimuksiin ja selvityksiin, joissa kaavan vaikutuksia rakennettuun ympäristöön, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön on arvioitu laajasti ja kattavasti. Kaupunginhallituksen valituksen johdosta antaman lausunnon mukaan yliopistojen tarpeita on selvitetty kaavaprosessin yhteydessä ja muissa yhteyksissä, eikä tällöin ole ilmennyt, että yliopistoilla olisi kaavamutokseen liittyviä tarpeita. Kestävään kehitykseen liittyviä vaikutuksia on arvioitu muun muassa kaavaselostuksen kohdissa 4.5.2. ja 5.3. Asemakaavan muutoksen tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen kaavassa ei ole ollut tarpeen selvittää Vaasan seudun opiskelija-asuntotarvetta. Tutkimuksia ja selvityksiä on kaavan tehtävä ja tarkoitus sekä valituksessa esitetty huomioon ottaen pidettävä näin ollen riittävinä.

Asemakaavan sisältövaatimukset

Sovellettuja säännöksiä

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen.

Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Saman pykälän 3 momentin mukaan yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa oikeusvaikutteinen yleiskaava on otettava huomioon siten kuin siitä mainitussa laissa säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan

edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 1 momentin mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-alueella rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*).

Pykälän 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on rakennetun ympäristön tai kulttuurihistoriallisten arvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*). Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia.

Betonisiiloston rakennettuun ympäristöön liittyvät arvot

Kaava-alue on osa Museoviraston valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen (RKY) inventoinnin laajahkoa kohdetta Vaasan rantapuistovyöhyke julkisine rakennuksineen ja Vaasan Höyrymylly. Inventoinnin kohdeselostuksesta ilmenee, että Vanhan Vaasan palon 1852 jälkeen teollisuusmies A.A. Levón siirsi teollisuustoiminnot Vaasan Höyrymyllyn nykyiselle paikalle uuden kaupungin ruutukaava-alueen luoteiskulmaan. Rakennusryhmän vanhin rakennus on tehtailija Levónille vuonna 1861 rakennettu yksityispalatsi, joka muutettiin tehtaan konttoriksi vuonna 1935. Höyrymyllyn teollisuusrakentaminen rantaan alkoi 1870-luvulla ja jatkui 1990-luvulle asti. Vuonna 1889 palanut nelikerroksinen tiilimylly rakennettiin heti uudelleen. Laivalastien purkamiseen tarkoitetut elevaattoritornit eli hissitornit valmistuivat uusittuina 1908. Myllyä laajennettiin voimakkaasti 1930-luvulla. Siilorakennukset rakennettiin 1958-1963 alkuperäisen myllyntontin ulkopuolelle. Höyrymylly lopetti toimintansa 1992 ja kiinteistö muutettiin siiloja lukuun ottamatta Åbo Akademin Academill-kampukseksi.

Vaasan kaupungin kaavoitustoimen siiloja koskevassa rakennushistoriallisessa selvityksessä on katsottu, että siiloilla on rakennushistoriallista arvoa oman aikakautensa arkkitehtuurin ja viljan varastointiin liittyvän rakentamisen tyypillisenä edustajana ja alkuperäisyytensä vuoksi. Siiloilla on lisäksi historiallista arvoa osana Vaasan kaupungille ja koko maalle merkittävää Höyrymyllyn kokonaisuutta. Siilot ovat olennainen osa rakennuskokonaisuuden historiallista kerrostuneisuutta. Siiloilla on myös maisemallista arvoa kaupunkikuvan sekä valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön ja Vaasan rantavyöhykkeen osana.

Museovirasto on kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa, johon Pohjanmaan Museo on yhtynyt esittänyt, että Vaasan Höyrymyllyn kokonaisuus on edustava esimerkki kerroksellisesti syntyneestä ja kasvaneesta teollisuuteen liittyvästä rakennusperinnöstä kaupunkikeskustassa. Höyrymyllyn uudemman siiloston mahdollisella purkamisella olisi vaikutuksia RKY-alueen ominaispiirteisiin ja sen suojelemiselle on hyvät perusteet. Valtakunnallisesti arvokkaaksi arvioidulle rantapuiston kokonaisuudelle myllyn uudemmalla siilo-osalla ei voida katsoa olevan sen tyyppistä merkitystä, jonka poistuminen kokonaan hävittäisi alueen kulttuuriympäristöön liittyviä merkityksiä. Valtakunnallinen merkitys tulee siis ymmärtää osana kokonaisuutta, jolloin tulee ottaa huomioon myös vaikutukset rantapuistolle ja sataman silhuetille. Näiden säilyminen edellyttää, että alueen kehittämisessä otetaan huomioon Höyrymyllyn ja puistoalueen vaikiintuneet olennaiset kulttuurihistorialliset piirteet eli Höyrymyllyn hallitseva asema kaupunkirakenteessa, joka siilojen purkamisen johdosta palautuisi vanhemmalle punatiiliselle osalle, ja yhteys satamaan sekä rantapuistoon. Rakennetun ympäristön arvojen ja etenkin historiallisen kerroksisuuden ja rakennustyyppien moninaisuuden näkökulmasta ensisijainen vaihtoehto on siilojen säilyttäminen. Mikäli siilot puretaan, on uudisrakentamista syytä tarkastella ensi sijassa suhteessa jäljelle jäävään historialliseen ympäristöön. Tällöin lähtökohtana tulee olla huomattavasti maltillisempi, kaavarakenteen ja lähiympäristön mittakaavan huomioon otettava ratkaisu.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa esittänyt, että kuntotutkimuksen perusteella siilojen betonirakenteet eivät ole vaurioituneet merkittävästi ja rakennusta on mahdollista korjata. Suojelumääräyksiä ei ole pidettävä maanomistajalle kohtuuttomina. Kuntotutkimuksen, kustannusarvion ja arvottamisen perusteella kaavaratkaisu tulisi olla siilojen suojeleminen. Siiloilla on historiallisia arvoja, mutta ei rakennustaiteellisia eikä maisemallisia arvoja.

Kaavaselostuksessa on vastineena museoviranomaisten ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoihin esitetty, että kuntotutkimuksen ja korjauskustannusarvion mukaan siiloston korjaaminen uuteen käyttöön on hankalaa, koska siilot kantavat vain itsensä ja uudet rakenteet on tehtävä uusille perustuksille. Kuntotutkimuksessa esitetyssä kustannusarviossa arvioidut kustannukset muodostavat alle 20 prosenttia lopullisista kustannuksista. Korjauskustannusten voidaan arvioida olevan uudisrakentamista selvästi kalliimmat tässä tapauksessa, kun käyttötarkoituksen voidaan olettaa muuttuvan huomattavasti alkuperäisestä ja vaativan sen vuoksi tavallista enemmän suunnittelua, erikoisrakentamista ja taloteknisiä ratkaisuja. Ratkaisu siiloston purkamisesta ja paikan rakentamisesta kaupungin strategian mukaisesti on tehty kokonaisarvion perusteella. Siilostoon olisi mahdollista rakentaa huomattavasti enemmän kerrosalaa kuin kaavaehdotus sallii uudisrakennukselle. Korkeus on suhteutettu vanhan myllykiinteistön korkeuteen. Kaavassa ei ole osoitettu kerrosalaa, vaan annettu korkein mahdollinen vesikaton korkeus meren pinnasta. Kerrosala on mahdollista sijoittaa tontille myös matalampaan rakennusmassaan. Lisäksi kaavassa veloitetaan porrastamaan rakennusmassan

korkeutta, jotta se ei ole kauttaaltaan saman korkuinen, eikä vaikuttaisi suhteettoman suurelta. Mittakaavaa on kaavaehdotuksessa pienennetty siilostoon verrattuna.

Kaavaratkaisun oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus katsoo, että betonisiiloston rakennettuun ympäristöön ja kulttuurihistoriaan liittyvä merkitys perustuu olennaisesti Vaasan Höyrymyllyn rakennuskokonaisuuden ja Vaasan rantapuistovyöhykkeen sekä sillä olevien julkisten rakennusten muodostaman alueen rakennettuun ympäristöön ja kulttuurihistoriaan liittyviin erityisiin arvoihin. Siilostolla itsellään ei asiassa saadun selvityksen perusteella ole erityisiä rakennusteollisia tai maisemallisia arvoja. Kaavaratkaisun mahdollistama siiloston purkaminen ei tähän nähden olennaisesti heikennä rakennettuun ympäristöön ja kulttuurihistoriaan liittyviä erityisiä arvoja. Kaavaratkaisun salliman uudisrakentamisen enimmäismitoitus on merkittävästi siiloston mitoitusta pienempi eikä kaavaratkaisu heikennä elinympäristön viihtyisyyttä. Osa kaava-alueesta on osoitettu viereiseen Marianpuistoon liittyväksi puistoalueeksi VP. Kaava-alueen välittömässä läheisyydessä on runsaasti myös muita Vaasan rantapuistovyöhykkeeseen kuuluvia puistoja ja lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Kun edellä lausutun lisäksi otetaan huomioon asemakaavan muutoksessa annetut AL-alueen rakentamista koskevat määräykset, yleiskaava on ollut riittävästi ohjeena asemakaavaa muutettaessa. Kaavaratkaisu täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa säädetty vaatimukset edellytysten luomisesta viihtyisän elinympäristön järjestämiselle, rakennetun ympäristön erityisten arvojen vaalimisesta samoin kuin puistojen ja muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä kaava-alueella ja sen lähiympäristössä. Kaavaratkaisu ei aiheuta maanomistajille tai muun oikeuden haltijoille kohtuutonta haittaa.

Johtopäätökset

Yllä lausutun perusteella hallinto-oikeus katsoo, että Vaasan kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä se ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen kuntalain 135 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Valitus on tämän johdosta hylätty tutkituilta osin.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Kuntalaki 135 §
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom

Julkipano

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Päätöksestä ilmoittaminen

Tästä päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa.

Päätöksen tiedoksiantaminen

Antti Kosken on viipymättä tämän päätöksen saatuaan ilmoitettava päätöksen tiedoksisaannista yhteisen kirjelmän allekirjoittaneille asiakumppaneilleen. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun tai muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi (hallintolainkäyttölaki 55 § 2 mom, hallintolaki 56 § 2 mom ja 68 §).

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä, johon on sisällytetty valituslupahakemus, on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään 21.1.2019.

Valitusosoitus on liitteenä HallJp (01.18).


Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Päivi Jokela, Petri Forma ja Reeta-Kaisa Eriksson. Asian on esitellyt Petri Forma.

Päivi Jokela

Petri Forma

Reeta-Kaisa Eriksson

Toimituskirjan antaja:


Johanna Hakoranta
ma. lainkäyttösihteeri

Jakelu

Päätös ja maksu

Antti Koski ym.
osoite: Antti Koski
oikeudenkäyntimaksu 250 euroa
*(Oikaisuvaatimusohje ilmenee hallinto-oikeuden päätöksen
oikeudenkäyntimaksua koskevasta liitteestä.)*

Jäljennös maksutta

Vaasan kaupunginhallitus

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

JMH

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisperusteet

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista, sitä päivää lukuunottamatta.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmä liitteineen voidaan lähettää myös postitse, telekopiona tai sähköpostilla. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla) toimitettavan valituskirjelmän tulee olla toimitettu siten, että se viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä on kokonaisuudessaan käytettävissä viraston vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta
- perusteet, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmässä on lisäksi ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero sekä mahdollinen sähköpostiosoite, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä ellei valituskirjelmää toimiteta sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla).

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa tai ellei sähköisesti toimitettavassa asiakirjassa ole selvitystä asiamiehen toimivallasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, Helsinki

Puh.nro: 029 56 40200

Telefax: 029 56 40382

S-posti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00-16.15