

VASTINE OIKAISUVAATIMUKSEEN

MUUTOKSENHAUNALAINEN PÄÄTÖS

Teknisen lautakunnan päätös 15.4.2025 § 58
Asemakaavan ja tonttijaon muutoshakemus

MUUTOKSENHAKIJAT

Asunto Oy Rovaniemen Arctica (2838743-8)
Asunto Oy Rovaniemen Nordica (2836423-6)
Asunto Oy Rovaniemen Taiga (2836424-4)

Asiamies ja prosessiosoite

Asianajaja Eero Hyytinen
Asianajotoimisto Botnia Oy
Hallituskatu 21, 90100 Oulu p. 0207 797 500 toimisto@botnialaw.fi

VASTINEEN ANTAJA

Rovaniemen kaupunki, tekninen lautakunta

Asiamies ja prosessiosoite

Kirsi Alanne
kaupunginlakimies
PL 8216, 96101 Rovaniemi
kirjaamo@rovaniemi.fi

MUUTOKSENHAKIJAN VAATIMUKSET

Muutoksenhakijat pyytävät, että tekninen lautakunta päättää käynnistää korttelissa 10 sijaitsevan tontin 18 asemakaavan ja tonttijaon muutoksen.

VASTAUS MUUTOKSENHAKIJAN VAATIMUKSIIN

Rovaniemen kaupunki hylkää muutoksenhakijoiden vaatimukset ja pitää voimassa teknisen lautakunnan päätöksen 15.4.2025 § 58.

PERUSTELUT

Oikaisuvaatimuksen perusteet

Hakijat ovat perusteelleet hakemustaan seuraavilla seikoilla:

1. Hakijoiden päätökset ja niiden merkitys.
Lautakunnan tulee arvioida kaavamuutoksen tarvetta maankäytön näkökulmasta eikä taloyhtiöiden päätöksentekoprosessin kannalta.
2. Kaavoitusta koskeva lainsäädäntö ja voimassa olevan yleiskaavan määräykset.
Majoitustoiminnan mahdollistava kaavamuutos ei ole voimassa olevan yleiskaavan vastaista ja MRL 51 ja 60 §:n mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.
3. Kiinteistönomistajien yhdenvertainen kohtelu.
Kaupunki on aikaisemmin hyväksynyt vastaavia muutoksia.
4. Kaavamuutoksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi.
Rakennukset on alun perin rakennettu toteutettu siten, että asuntoja on ollut tarkoitus käyttää muulla tavoin kuin perinteiseen omistusasumiseen.

Rovaniemen kaupungin vastaus hakijoiden perusteluihin

1. Hakijoiden päätökset ja niiden merkitys

Hakijat ovat esittäneet, että As Oy Rovaniemen Arctica ja As Oy Rovaniemen Taiga ovat päättäneet kaavamuutoksen hakemisesta yksimielisesti, ja As Oy Rovaniemen Nordica suurella äänten enemmistöllä. Kaupunki toteaa, että kaavamuutoksen hakeminen edellyttää hakijalta toimivaltaa, joka asunto-osakeyhtiöissä määräytyy asunto-osakeyhtiölain mukaisesti.

Asunto-osakeyhtiölain (AOYL) 1 luvun 10 §:n ja 6 luvun 28 §:n mukaan yhtiökokouksen päätöksenteossa on noudatettava osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaatetta. Yhtiökokous ei saa tehdä päätöstä, joka tuottaa epäoikeutettua etua osakkeenomistajalle tai muulle yhtiön tai toisen osakkaan kustannuksella ilman sen osakkaan suostumusta, jonka oikeuksia päätös loukkaa.

Tässä tapauksessa As Oy Rovaniemen Arctican yhtiökokouksessa on ollut edustettuna koko osakekanta ja päätös on ollut yksimielinen. As Oy Nordican yhtiökokouksessa on ollut edustettuna 6 668 osaketta 12 945 osakkeesta, ja osa osakkaista on vastustanut kaavamuutoksen hakemista. As Oy Taigan yhtiökokouksessa on ollut edustettuna 12 715 osaketta 13 943 osakkeesta. Nordican ja Taigan osalta ei ole esitetty, että kaikkien niiden osakkaiden suostumus olisi saatu, joiden oikeuksia päätös mahdollisesti loukkaa.

Koska asunto-osakeyhtiölain mukainen yhdenvertaisuusperiaate on keskeinen osa yhtiön päätöksentekoa, eikä suostumuksia ole esitetty, Rovaniemen kaupunki katsoo,

ettei yhtiöillä ole ollut toimivaltaa hakea kaavamuutosta. Tämän vuoksi kaavoitusprosessia ei voida käynnistää näiden yhtiöiden hakemusten perusteella.

2. Kaavoitusta koskeva lainsäädäntö ja voimassa olevan yleiskaavan määräykset

Hakijat ovat esittäneet vaatimuksen asemakaavan muuttamisesta ja perustelleet muutostarvetta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 51 §:n 1 momentilla. Kyseisen säännöksen mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Hakijoiden mukaan Rovaniemen kaupungin matkailun kasvu on johtanut tilanteeseen, jossa nykyinen majoituskapasiteetti ei riitä vastaamaan kysyntään. Tämän vuoksi he katsovat, että kaupungin tulee mahdollistaa vaihtoehtoiset majoitusratkaisut. Hakijoiden näkemyksen mukaan nopein, yksinkertainen ja kustannustehokkain tapa vastata tähän tarpeeseen on sallia majoitustoiminta kaupungin keskusta-alueella sijaitsevilla rakennuksissa, jotka ovat siihen soveltuvia muun muassa sijaintinsa ja rakennustapansa puolesta.

Hakijat katsovat, että kaupungilla on paitsi perusteet myös velvollisuus edistää uusien majoitusratkaisujen syntymistä. Heidän mukaansa kyseisiä rakennuksia on jo rakentamisvaiheessa markkinoitu lyhytaikaiseen vuokraukseen soveltuvina, minkä vuoksi kaavamuutoksella ei heidän näkemyksensä mukaan muutettaisi rakennusten alkuperäistä käyttötarkoitusta olennaisesti, eikä muutos olisi ristiriidassa rakennusten nykyisen käytön kanssa.

Edelleen hakijat ovat viitanneet MRL 60 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

Hakijoiden mukaan rakennusten tosiasiallinen käyttötarkoitus ja omistuspohja ovat sellaiset, että niitä ei todennäköisesti tulla käyttämään tavanomaisina asuinkerrostaloina, joissa pääosa asukkaista on osakkeenomistajia. Näin ollen voimassa oleva asemakaava ei ole enää ajanmukainen eikä vastaa niitä tarpeita, joita rakennusten nykyiseen käyttöön liittyy.

MRL 51 § säilyttää kunnan kaavoitusmonopolin. Sen mukaisesti kunta päättää, milloin alueelle on laadittava asemakaava. Säännöksen mukaan kaavan laatimistarve perustuu kunnan kehitykseen ja maankäytön ohjaustarpeeseen. Säännös ei luo maanomistajalle subjektiivista oikeutta asemakaavan saamiseen alueelleen.

MRL 51 §:n 2 momentissa täsmennetään, että maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve sekä elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.

Ehdotettu kaavamuuotos ei edistä kaupungin maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelmaa (maato) eikä toimivaa kilpailua. Päinvastoin, asunnoissa tapahtuva majoitustoiminta heikentää asuntomarkkinoiden toimivuutta ja vääristää kilpailua luvallista majoitustoimintaa harjoittaviin toimijoihin nähden.

MRL 60 §:n mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi. Sellaisella asemakaava-alueella, joka on ollut voimassa yli 13 vuotta ja joka on merkittävältä osin edelleen toteuttamatta, ei saa myöntää rakennuslupaa uuden rakennuksen rakentamiseen, jos rakennuksella on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennainen merkitys, ennen kuin kunta on arvioinut asemakaavan ajanmukaisuuden.

Arviointimenettelyn käynnistäminen edellyttää kahta seikkaa: asemakaavan on oltava merkittävältä osin toteuttamatta ja uuden rakennuksen on oltava sellainen, että sillä on alueiden käytön tai ympäristökuvan kannalta olennainen merkitys. Tässä tapauksessa edellytysten ei voida katsoa täyttyvän.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 51 §:n ja 60 §:n 1 momentin mukaan kunta vastaa asemakaavojen laatimisesta ja niiden ajanmukaisuuden seuraamisesta. Näiden säännösten perusteella kunta päättää, milloin asemakaava laaditaan tai uudistetaan, ottaen huomioon kunnan kehitys ja maankäytön ohjaustarve. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 4.4.2003, taltio 851) todennut, että kyseisillä säännöksillä ei ole perustettu yksittäiselle maanomistajalle oikeutta saada aluettaan kaavoitetuksi. Kaavan laatimisen, laajentamisen tai muuttamisen tarpeellisuus kuuluu kunnan harkintavaltaan. Näin ollen kaavoitus perustuu oikeusharkintaan, jossa ratkaisu tehdään lainsäädännön asettamien edellytysten ja kunnan kokonaisharkinnan perusteella.

Kaavan ajankohtaisuuden tarkastelu

Nyt puheena olevan alueen asemakaavan muutos on edellisen kerran käynnistetty maanomistajien aloitteesta 3.12.2002, ja kaava on saanut lainvoiman 18.12.2014. Muutosta koskevassa kaavaselostuksessa (kv 19.3.2012) kaavamutoksen suunnittelun tarpeeksi on esitetty seuraavaa:

"Asemakaavamuutoksen tarkoituksena on mahdollistaa kaupunkirakenteen tiivistyminen ja maapohjan tehokkaampi käyttö suunnittelualueella. Alueelle sijoittuu pääasiassa asuntoja sekä katutasen liiketiloja. Keskustan väestörakenne painottuu tulevaisuudessa yhä enemmän ikääntyvään väestöön, minkä vuoksi

pienten palveluiden lähellä sijaitsevien kaupunkiasuntojen kysyntä tulee kasvamaan."

Asuntojen koosta on kaavaselostuksessa todettu seuraavaa:

"Yleinen laskennallinen asuntokuntakoko on 1,8 henkilöä/asunto. Keskusta-alueella käytetään arvoa 1,3 henkilöä/asunto. Väestömäärän kasvu yli 55-vuotiaiden ikäluokassa pienentää merkittävästi asuntokunnan keskikokoa Rovaniemellä. Tällä ikärakenteellisella muutoksella on merkittävä vaikutus asumismuodon kehitykseen ja eri talotyyppien tarpeeseen.

Kaaveselostuksessa on esitetty kaupungin asettamat tavoitteet kaavamuutokselle. Kaupunginvaltuuston hyväksymän kaupunkistrategian mukaan kaavoitusta kohdennetaan erityisesti alueille, joilla palvelut ovat hyödynnettävissä. Tavoitteena on aluerakenteen eheyttäminen ja rakennetun infrastruktuurin käyttöasteen parantaminen. Ikäihmisten kotona asumista pyritään tukemaan.

Muutoksella pyritään tehostamaan nykyiseltä maankäytöltään tehotonta ydinkeskustan korttelia. Korttelin täydennysrakentamisen mittakaava jatkaa Rovaniemen kaupallisen keskustan mittakaavaa. Korttelin lisärakentamisella mahdollistetaan uusien kaupallisten tilojen syntyminen kaupunkikuvaa elävöittävällä tavalla. Uudet liikehuoneistot sijoittuvat pääasiassa katutasoon. Lisärakentamisella luodaan uusia vetovoimaisia asuntoja kaupungin keskustaan. Tavoitteena on laadukkaasti rakennettu kortteli, jolla on positiivinen ja eheyttävä vaikutus keskustan kaupunkikuvaan. Korttelin asukkaille syntyy suojaista pihatila korttelin sisälle. Pääosa korttelin pysäköintipaikoista sijoitetaan maanalaiseen pysäköintihalliin.

Kaavamuutosalueelle syntyy rakennusoikeutta yhteensä 13 520 k-m², josta 85 km² on talousrakennusten rakennusala. Asunto-, liike- ja toimistorakennuksille varatusta kerrosalasta 12 100 k-m² sijoittuu uudisrakennuksiin ja 1335 k-m² olevaan asuin- ja liikerakennukseen. Vaikka kaavamerkintä mahdollistaa myös liike-, ja toimistohuoneistojen sijoittumisen alueelle, tullee rakentaminen olemaan katutason liikehuoneistoja lukuun ottamatta asuntorakentamista. Kaavamuutoksen myötä alueelle sijoittuu noin 160 uutta asuntoa sekä 4-6 liikehuoneistoa. Alueen väestömääräksi muodostuu noin 270 asukasta, kun mitoitusperusteena käytetään 1 as / 45 k-m².

Kaavamuutokselle 2012 asetetut tavoitteet vastaavat edelleen kaupungin strategiaa eikä kaavamuutokselle ole tästäkään näkökohdasta perustetta.

3. Kiinteistönomistajien yhdenvertainen kohtelu

Valituksissa on esitetty, että asemakaavamuutos olisi yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, koska vastaavia muutoksia on aiemmin hyväksytty muille alueille, ja koska Rovaniemen keskusta-alueella on useita rakennuksia, joissa on sama kaavamerkintä kuin hakijoiden tontissa mutta joita käytetään pääasiallisesti lyhytvuokraustoimintaan.

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate koskee myös kaavoitusta. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kaikille maanomistajille tulisi mahdollistaa kiinteistöjen samanlainen käyttötarkoitus. Maanomistajien erilainen kohtelu on sallittua, mikäli siihen on olemassa hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Kullakin rakennuspaikalla on omat kaupunkirakenteelliset erityispiirteensä, eikä vierekkäisetkään tontit välttämättä ole perustuslain tarkoittamalla tavalla samassa asemassa. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää samanlaista kohtelua vain silloin, kun olosuhteet ovat olennaisesti samat.

Se, että kaupunki on aiemmin hyväksynyt vastaavia kaavamuutoksia, ei automaattisesti tarkoita, että nyt tehty kielteinen päätös on yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Jokainen kaavamuutoshanke käsitellään erikseen, tapauskohtaisesti. Tässä tapauksessa haettulle muutokselle ei ole maankäytöllisiä perusteita, joten kaavaprosessia ei ole perusteltua aloittaa.

4. Kaavamuutoksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Oikaisuvaatimuksessa hakija esittää, että rakennusluvalla hyväksytyt asuntojen koot ja rakennustapa osoittavat, että asuntoja ei ole alun perinkään tarkoitettu perinteiseen omistusasumiseen. Rakennuslupien ja suunnitteluratkaisujen seurauksena huoneistojen omistusrakenne on muodostunut lyhytaikaista vuokrausta tukevaksi. Hakijan mukaan korttelin 10 kerrostalojen sijainti on erinomainen lyhytvuokraustoimintaa ajatellen. Kaavamuutos edistäisi keskustan elinvoimaa ja tukisi kaupallisten palvelujen säilymistä ja kehittämistä. Lisäksi se mahdollistaisi merkittävän majoituskapasiteetin hyödyntämisen kaupungin ja matkailun tarpeisiin. Hakijan mukaan kaavamuutoksella ei olisi negatiivisia vaikutuksia asumiseen, koska se ei muuttaisi alueen tosiasiallisia olosuhteita.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuntien tehtävänä on harjoittaa alueellaan maapolitiikkaa. Rovaniemen kaupunki noudattaa aktiivista, ennakoivaa ja pitkäjänteistä maapolitiikkaa. Maankäytön suunnittelussa otetaan huomioon väestön ikääntyminen ja sosioekonominen asema. Kaavoituksessa asumista ohjataan alueidenkäytön strategiassa määriteltyjen kehitettävien julkisten palvelujen läheisyyteen ja toimivan joukkoliikenteen yhteyteen.

Rakentamisen painopiste siirtyy tulevaisuudessa yhä enemmän keskustan tuntumaan kerrostalovaltaisille alueille. Tiivistyvä kaupunkirakenne edellyttää uutta

asuntotuotantoa, erityisesti esteetöntä asumista eri väestöryhmien, kuten ikääntyvien, tarpeisiin. Keskustan alue on tunnistettu yhdeksi täydennysrakentamisen tiivistyväksi alueeksi. Nämä periaatteet ovat ohjanneet myös vuoden 2002 kaavamutosta, eikä niistä poikkeamiseen ole nykytilanteessakaan perustetta.

Edellä mainituin perustein Rovaniemen kaupunki hylkää muutoksenhakijoiden vaatimukset ja pitää voimassa teknisen lautakunnan päätöksen 15.4.2025 § 58.