

9.12.2025

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

Asia

7125/03.04.04.04.16/2025

Valituksen kohteena oleva päätös

Porvoon kaupunkikehityslautakunnan päätös
30.9.2025 § 142; Poikkeamispäätös, Mosabackantie
(12), Suomenkylä

Valittaja

N.N.

Lausunnon antaja

Porvoon kaupunki, kaupunkikehityslautakunta
(Porvoon kaupungin hallintosääntö 38.1 §)

Prosessiosoite

Porvoon kaupunki, PL 23, Raatihuoneenkatu 9,
06101 Porvoo
kirjaamo@porvoo.fi

Valitus

Muutoksenhakija (valittaja) vaatii ensisijaisesti poikkeamispäätöksen poistamista (kumoamista) virheellisenä kaavamääräysten ja lainsäädännön vastaisena ja toissijaisesti päätöksen poistamista ja palauttamista uudelleen käsiteltäväksi. hallintolain esteellisyyssäännösten vastaisena.

Taustaa

Elisa Oyj haki lupaa rakentaa matkapuhelinverkon tukiasemaan liittyvä korkea linkkipylväs ja tukiasemarakennus asemakaavan mukaiselle virkistysalueelle. Poikkeamista haetaan virkistysalueen osan käyttötarkoituksesta ja rakennusoikeuden määrästä. Vastaavanlaisia monioperaattorikelpoisia tukiasemia on haettu ja myönnetty 2020-luvulla lukuisia, kun operaattorit uusivat olemassa olevia tukiasemia ja tarvitsevat myös uusia. Tukiasemat tulisi sijoittaa olemassa olevaan korkeaan rakennelmaan, mutta etenkin pientaloalueilla, kuten nyt, tällaisia rakennelmia ei juuri ole. Tukiasema sijoitetaan mieluusti kaupungin omistamalle maa-alueelle, jolloin maapohjan vuokra-aika on pitkä ja vuokranantaja vakaa mm. vuokran suuruuden oletetun kehityksen suhteen. Valitettavasti maankäytön suunnitelmissa on melko harvoin ollut mahdollista

9.12.2025

varautua tukiaseman kaltaisiin yhdyskuntateknisen huollon rakennelmiin, jolloin hankkeet pyrkivät sijoittumaan yleensä katu- tai virkistysalueille.

Suomenkylä on maisemakuvan ja luonnonarvojen kannalta poikkeuksellisen haastava haetulle hankkeelle ja tukiaseman paikan löytäminen on ollut työlästä. Suomenkylästä ei ole löydetty linkkimastolle muuta paikkaa, joka olisi yhtä hyvä kompromissi maisemavaikutusten ja linkkiaseman toiminnallisuuden osalta ja sijoittuisi riittävän kauas lähimmistä asuinrakennuksista. Lisäksi Suomenkylä on laajalti pohjavesialuetta, jolloin mahdollisen palon sammutusvesien hallinta muodostuu haasteeksi. Museoviranomaisen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Liikelaitos Porvoon veden ja ympäristösuojeluviranomaisen mukaan hanke oli hyväksyttävissä hakemuksen selvityksin. Kaupunkikehityslautakunta myönsi haetun poikkeamisen yksimielisesti, mutta kannattamatta jääneen vastaesityksen (palautusesitys) jälkeen.

Valituksen keskeisimmät kohdat

Muutoksenhakija esittää kaksi pääasiakohtaa alakohtineen muutoksenhaun tueksi.

1. Asemakaavan vastaisesti rakentaminen, maisemavaikutukset ja vaihtoehtoinen sijainti sekä pohjavesialue

Muutoksenhakija jätti suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamishakemuksen ns. naapurien kuulemisen yhteydessä muistutuksen, jossa vastusti hankkeen sijoittamista entiseen sorakuoppaan, joka on asemakaavassa virkistysaluetta ja huomautuksen mukaan alueen asukkaiden, lasten ja koiranulkoiluttajien suosiossa. Tukiasema häiritäisi oleellisesti alueen asemakaavan mukaista käyttöä tai estäisi, suorastaan käytännössä tuhoaisi sen, kun otetaan huomioon huoltotien vaatima osa virkistysalueesta. Hanke asemakaavan vastaisena estäisi alueen kaavan mukaisen käytön pysyvästi.

Vanha sorakuoppa on myös korkealle sijoitettavalle tukiasemalle varsin huono rakennuspaikka. Parempi olisi sijoittaa hanke jo valmiiksi korkealle paikalle, jolloin masto voisi olla lyhyempi. Tällainen vaihtoehtoinen sijoituspaikka on ollut esillä ja se on tietävästi hakijan mukaankin parempi. Tämä paikka olisi lännempänä urheilukentän ja vanhan koulun läheisyydessä harjun laella. Muutoksenhakijan mukaan vaihtoehtoinen sijainti on suljettu pois vaikutustenarvioinnin perusteella käyttämällä hankkeen mukaista korkeahkoa 48 metrin korkuista mastoa, mutta lyhyemmällä mastolla maisemavaikutus olisi paljon vähäisempi.

Poikkeamispäätöksen mukainen hanke sijoittuu pohjavesialueelle. Muutoksenhakija vetoaa Porvoon ympäristönsuojelun vuonna 2024 hakemuksesta antamaan kieltävään lausuntoon, jonka mukaan uudet toiminnot

9.12.2025

tulee lähtökohtaisesti sijoittaa pohjavesialueen ulkopuolelle. Tämän lausunnon jälkeen laadittu sammutusjätevesien hallintasuunnitelma ei muutoksen hakijan mukaan vastaa yksityiskohtaisesti kaikkiin ympäristönsuojeluviranomaisen kielteiseen lausuntoon sisällytettyihin asiakohtiin, vaikkakin ympäristönsuojelu on antanut vuonna 2025 uuden lausunnon, jossa se piti hallintasuunnitelmaa riittävänä ja näin ollen poikkeaminen myönnettiin.

2. Esteellisyys päätöksenteossa; hallinnollinen menettelyvirhe

Muutoksenhakija toteaa, että kaupunkikehityslautakunnan puheenjohtajana päätöksentekohetkellä toiminut kuntapäättäjä asuu Suomenkylässä muutaman sadan metrin päässä vaihtoehtoisesta hankkeen sijoituspaikasta. Näin ollen kaupunkikehityslautakunnan kokouksessa 30.9.2025 käsiteltävänä ollut vaihtoehtoinen rakennushankkeen sijoituspaikka on voinut merkitä puheenjohtajalle odotettavissa olevaa erityistä hyötyä tai haittaa. Muutoksenhakijan mukaan asia oli puheenjohtajalla tiedossa jo ennen kokousta ja näin tämän olisi tullut jäävätä itsensä kokousasian käsittelyn osalta. Muutoksenhakijan mukaan kysymyksessä on olennainen hallinnollinen menettelyvirhe.

Lausunto

Porvoon kaupunki viittaa kaupunkikehityslautakunnan päätökseen 30.9.2025 § 142, jolla kaupunkikehityslautakunta on hyväksynyt poikkeamispäätöksen lupatunnuksella 638-2025-5026 ja tässä lupapäätöksessä esitettyihin perusteluihin. Poikkeamiselle on ollut olemassa erityisiä syitä. Hanke on yhdyskuntatekniselle huollolle välttämätön, maa-alaltaan pienehkö suhteessa rakennuspaikkaan, perustuu riittäviin selvityksiin vaikutustenarviointeineen eikä vaaranna maisemakuvaa tai ympäristön arvoja. Lisäksi hanke on alueen maankäyttötavoitteiden mukainen, koska se osaltaan mahdollistaa riittävän turvallisuustason edellyttämät tietoliikenneyhteydet alueella. Hankkeen vaikutukset on arvioitu osana lupavalmistelua ja ne on perusteltu päätöksessä.

Sen lisäksi, mitä poikkeamispäätöksessä on arvioitu, selventää Porvoon kaupunki perusteluja ja lausuu vastineena muistuttajan valituksessaan tuomiin argumentteihin seuraavasti:

1. Asemakaavan vastaisesti rakentaminen, maisemavaikutukset ja vaihtoehtoinen sijainti sekä pohjavesialue

Muutoksenhakija korostaa hankkeen asemakaavan vastaisuutta. Hanke on asemakaavan vastainen ja juuri siksi poikkeamispäätös on myönnetty, jotta rakennuslupaa olisi mahdollista hakea. Todettakoon, että hakemus on käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä, koska se on jätetty ennen vuoden 2024 päättymistä. Asemakaavan mukainen virkistysalue on tukiasemalle aina ikävä sijainti, koska toki hanke vähentää virkistysalueen käytettävyyttä

9.12.2025

asemakaavan mukaisesti. Asemakaavassa virkistysaluetta on ajateltu kehitettävän rakennettuna leikkipuistona, mutta ilmeisesti nykyisen ja tulevan käyttäjämäärän vähäisyyden takia alue on käytännössä maa-ainesten ottamisen jälkeisessä, sittemmin metsittyneessä tilassa. Sorakuopassa ajellaan jäljistä päätellen ehkä mönkijöillä ja tätä käyttöä tukiasema ei haittaa. Toki muu ulkoilu, ja samoilu sorakuopassa ja sen ympäristössä on jatkossakin täysin mahdollista tukiaseman estämättä. Tukiasema käyttää lopultakin virkistysalueesta melko pienen alueen huoltoteineen. Alueelle kulkee nykyäänkin vanha tie alueen koillispuolelta, mutta tukiasemaa varten on rakennettava uusi linjaus Mosabackantieltä. Alueen asemakaavan mukaista käyttöä hanke ei siis oleellisesti haittaa etenäkään suhteessa alueen nykyiseen tilaan ja tavoitteen mukaiseen tulevaan tilaan.

Suomenkylän alue on maaston topografialta varsin harvinaislaatuista aluetta. Alue muodostuu voimakkaasta Porvoonjoen itäpuolella kohoavasta harjumuodostelmasta, joka jatkuu Suomenkyläntien itäpuolella matalampina harjuina. Harjusta on otettu jonkin verran maa-aineksia aikoinaan ja alueella on muutamiakin vanhoja sorakuoppia. Yhdessä on pohjaveden ottokaivo, joka muodostaa yhden useammistakin Porvoon veden raakaveden ottopaikoista. Hanke sijoittuu toiseen ylempänä olevaan sorakuoppaan noin 190 metrin päähän pohjavedenottamosta. Hankkeen sijaintipaikkana olevan vanhan sorakuopan itäpuolella on muutoksenhakijan mainitsemia lampia, mutta ei ole täysin varmaa ovatko ne pohjavesilampia vai pintavesimuodostumia. Joka tapauksessa nämä lammet ovat muodostuneet, kun alueelta on aikoinaan otettu savea mm. tiilien valmistamista varten.

Muutoksenhakijan esille ottamaa ja päätöksen perusteluissakin mainittua vaihtoehtoista sijaintipaikkaa ei ole tutkittu tarkemmin esimerkiksi valokuvasovittein, koska mitään yksilöityä vaihtoehtoista paikkaa ei ole osoitettu. Teoriassa kaupungilla on maaomaisuutta urheilukentän ja vanhan koulun välisellä alueella, alue on osoitettu niin ikään virkistysalueeksi asemakaavassa ja näin ollen tukiasema voisi sielläkin sijaita. Hankkeeseen ryhtyvä mainitsi alustavissa sijaintineuvotteluissa tämän sijainnin. Muutoksenhakija on itse korostanut huomautuksessaan ja nyt valituksessaan tämän samaisen likimääräisen sijainnin edullisuutta. Mitään vaikutustenarviointia tästä vaihtoehtoisesta sijainnista ei ole tehty erilaisilla mastokorkeuksilla puhumattakaan hankkeen 48 metriä korkeasta mastosta. Alustavan vaikutustenarvioinnin perusteella tämä korkean harjun lakipaikka jo suljettiin heti kaupunkisuunnittelun laajan paikallisia ominaisuuksia ja päätöksentekovalmistelua koskevan asiantuntemuksen perusteella pois, jolloin sitä ei ole yksityiskohtaisemmin tarkasteltukaan. Näin ollen poikkeamispäätöksen vaikutustenarviointi on tehty nimenomaan päätöksen mukaisesta Mosabackantien sijainnista ja koska vaikutustenarviointi osoitti luvan myöntämisen olevan paitsi perusteltua myös mahdollista, lupa voitiin myöntää. Tarvetta mittavalle vaihtoehtotarkastelulle ei näin ollen missään vaiheessa ollut.

9.12.2025

Jos kysymyksessä olisi ollut asemakaavamuutos, olisi vaihtoehtoiset ratkaisut olleet hyvä, mutta ei välttämätöntä kuvata asemakaavaselostuksessa. Nyt kun kysymyksessä oli poikkeamismenettely, on hankkeen suhteen vaikutusten arviointi hakemuksen mukaisessa sijaintipaikassa täysin riittävää. Päätöksen perusteluissa tämä vaihtoehtoinen teoreettinen sijainti haluttiin kuitenkin mainita, jotta tämä taustatyö tulisi tietoon ja osoittaisi, että päätöksen mukainen sijainti on käytännössä paras mahdollinen kompromissi alueella.

Kuten päätöksen perusteluissa kuvataan, on Suomenkylä laajalti pohjavesialuetta. Näin ollen melkein pä millä tahansa hypoteettisellakin vaihtoehtoisella sijainnilla vastaavanlaiset pohjaveden suojelua koskevat vaikutusten arvioinnit olisi ollut tarpeen tehdä. Poikkeamispäätöksen valmistelu kesti pitkään, koska ympäristönsuojeluviranomaisen kielteinen kanta hakemukseen pohjaveden suojelun tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta 20.6.2024 velvoitti hakijan laatimaan em. sammutusvesien hallintasuunnitelman (Elisa, Suomenkylä, Porvoo, Sammutusjätevesien hallintasuunnitelma, LK-Paloinsinöörin Oy, 9.5.2025). Tämän suunnitelman perusteella ympäristönsuojeluviranomainen katsoi mahdolliseksi puoltaa hanketta uudessa lausunnossaan 24.7.2025. Valmistelun ulkopuolelta todettakoon, että alueella on lukuisia asuinpientaloja, sekä vanhempia että aikoinaan kunnan laatiman pientaloalueasemakaavan nojalla rakennettuja sekä myös muutama aivan vastikään kaavoitettu vielä toteutumatonkin pientalotontti vielä lähempänä pohjavedenottoa. Tukiaseman aiheuttama riski on näin ollen aluekokonaisuudessa vähäinen, mutta tuki ympäristönsuojelun on tällaiset riskit suljettava asianmukaisesti pois.

2. Esteellisyys päätöksenteossa; hallinnollinen menettelyvirhe

Muutoksenhakija viittaa hallintolain 28.1 §:n 3 kohtaan, jonka mukaan toimielimen jäsen on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Muutoksenhakija toteaa, että kaupunkikehityslautakunnan puheenjohtajana päätöksentekohetkellä toiminut kuntapäättäjä asuu Suomenkylässä muutaman sadan metrin päässä vaihtoehtoisesta hankkeen sijoituspaikasta ja vaihtoehtoinen sijoituspaikka on voinut merkitä hänelle odotettavissa olevaa erityistä hyötyä tai haittaa.

Kuten edellä on todettu, mitään tosiasiallista vaihtoehtoista sijoituspaikka ei poikkeamispäätösvalmistelussa ole olemassa, vaan hanke sijoittuu haettuun paikkaan ja hankkeen vaikutukset arvioidaan tässä paikassa. Kaupunkikehityslautakunta ei ole siis kokouksessaan arvioinut hankkeen sijoittamista muutoksenhakijan esittämään vaihtoehtoiseen sijoituspaikkaan, vaan päätöksenteon kohteena on ollut poikkeamislupa hakemuksen mukaisella sijainnilla. Kaupunkikehityslautakunnan puheenjohtajalle ei ole ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai haittaa hakemuksen mukaisesta poikkeamispäätöksestä. Toistetaan kuitenkin tässäkin kohdassa, että päätöksen perusteluissa hankkeen vaihtoehtoinen teoreettinen sijainti haluttiin kuitenkin

9.12.2025

mainita, jotta tämä taustatyö tulisi tietoon ja osoittaisi, että päätöksen mukainen sijainti on käytännössä paras mahdollinen kompromissi alueella.

Valituksen oikeudellisesta arvioinnista yleensä

Poikkeamista koskeva päätöksenteko sisältää vakiintuneen oikeustieteellisen esitystavan perusteella sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Jos poikkeamisen esteitä ei ole todettavissa ja jos poikkeamiselle on erityinen syy, voi viranomainen myöntää luvan (MRL 171 §). Lupaharkinnan alkuvaiheeseen ajoittuva esteiden tutkinta perustuu laissa lueteltujen edellytysten tutkimiseen. Jos esteitä ei havaita, jää viranomaiselle vielä mahdollisuus harkita poikkeamisen hyväksyttävyyttä myös käytännönläheisestä näkökulmasta, toki yhdenvertaisuuden vaatimukset huomioiden. Nyt käsiteltävän hallintovalituksen kannalta oleellisin on, ettei käsillä ole esteitä poikkeamiselle. Tuomioistuimien ei voi ottaa kantaa viranomaiselle kuuluvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jota ohjaavat ensi sijassa kunnallinen itsehallinto, viranomaisen omat lupakäytännöt sekä tilanteeseen liittyvät tapauskohtaiset tarpeet.

On huomattava, ettei lupaviranomaisenkaan voi omaksua yleistä kielteistä linjaa lupaharkinnassaan silloin, kun poikkeamiselle ei ole havaittavissa laissa lueteltuja esteitä.

Kaupungin lupaviranomainen on lupaharkinnassaan pitäytynyt esteiden ja tarvittavan erityisen syyn tutkimisessa. Kun esteitä ei ole voitu havaita, ja poikkeamiselle on ollut erityinen syy, ei lupaviranomaisella ole käytännössä ollut perusteita luvan epäämiselle.

Valittaja ei ole valituksessaan vedonnut sellaisiin perusteisiin tai tuonut muutenkaan esille sellaisia seikkoja, jotka merkitsisivät estettä luvan myöntämiselle ja mahdollistaisivat poikkeamispäätöksen kumoamisen. Kaupungin lupaviranomainen on lisäksi tässä lausunnossaan kattavasti selostanut kaikki ne tosiseikat, jotka alun alkaen ovat sallineet poikkeamisluvan myöntämisen.

Näin ollen rakennusluvan myöntämiseksi hankkeelle on ollut MRL 137 §:n mukaiset erityiset edellytykset ja poikkeamiseen on ollut olemassa erityisiä syitä, joten kaupunkikehityslautakunta on myöntänyt poikkeamiset MRL 171 §:n nojalla. Päätöksen perusteluissa todetaan, että kun otetaan huomioon matkapuhelinverkon tukiaseman ilmeinen tarve osana yhdyskuntateknistä palvelutarjontaa ja hankkeen toteutustapa, joka ei vaaranna ympäristön arvoja, on hakemuksen tueksi ollut erityisiä syitä. Hanke on alueen maankäyttötavoitteen mukainen, eikä päätöksessä asetetut ehdot huomioon ottaen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eivätkä muutkaan MRL 171 §:ssä tarkoitetut poikkeamisen esteet täyty.

Lausunto

7 (7)

9.12.2025

Porvoon kaupunki katsoo, että valitus on hylättävä perusteettomana.

Porvoossa 9.12.2025

PORVOON KAUPUNKIKEHITYSLAUTAKUNTA

Dan Mollgren
kaupunkikehitysjohtaja

Jarkko Lyytinen
kaupunkisuunnittelupäällikkö