

Antopäivä 3.2.2022

Dnro 22892/03.04.04.04.16/2021

**Asia** Asemakaavan muutosta koskeva valitus

**Valittaja** Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)

**Päätös, josta valitetaan****Espoon kaupunkisuunnittelulautakunta 28.4.2021 § 76**

Kaupunkisuunnittelulautakunta on hyväksynyt 2.9.2020 päivätyn ja 28.4.2021 muutetun Siikjärvenpelto – Siikjärviäkern vaiheittaisen asemakaavan muutoksen, piirustusnumero 7318. Asemakaavan muutos koskee Espoon kaupungin 76. kaupunginosan (Siikajärvi), korttelia 76002.

**Valituksessa esitetyt vaatimukset**

Kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös on kumottava.

Kaupunki on vaiheittaisella asemakaavalla muuttanut voimassa olevan asemakaavan opetustoimintaa palvelevien rakennusten korttelialuetta siten, että sallitaan yhteen olemassa olevista rakennuksista myös lastenkotitoiminta. Voimassa olevan asemakaavan vesihuoltoratkaisu on perustunut kaava-alueella sijaitsevaan jätevedenpuhdistamoon. Tällä hetkellä jätevedenpuhdistamo ei ole käytössä, ja korttelin jätevedet ohjataan umpisäiliöön, joka tyhjennetään kolmesti viikossa. Vastineessa ELY-keskuksen lausuntoon Espoon kaupunki on todennut seuraavaa: "Mikäli tekeillä olisi nyt ”perinteinen” asemakaavan muutos, jossa alueen kaikki suunnittelukysymykset tulee käsitellä, käsiteltäisiin myös vesihuoltoasiat. Tekeillä on kuitenkin vaiheittainen kaavamuuotos, jolla on tarkoitus tarttua vain yhteen osakokonaisuuteen (käyttötarkoituksen osittainen muutos), jolloin kaikkia suunnittelukysymyksiä ei ole tarpeen avata, siltä osin kuin kaavamuuotos ei vaikuta niihin."

Siikjärvenpellon asemakaavassa ei ole voitu jättää vesihuoltokysymyksiä ratkaisematta vetoamalla siihen, että kyse on vaiheasemakaavasta. ELY-keskus on viitannut hallituksen esitykseen, jossa on vaiheasemakaavasta todettu muun ohella, että asemakaavamuuotosen laatiminen vaiheittain ei

sovellu tilanteeseen, jossa muutoksen vaikutukset ulottuvat laajalti muihin kaavassa käsiteltyihin asioihin. Kaavan yhteydessä olisi tullut tutkia myös vesihuollon ratkaiseminen, sillä kaavalla on vaikutusta vesihuoltokysymyksiin. Voimassa olevan asemakaavan laatimisen ja toteuttamisen jälkeen vesihuollossa on tapahtunut muutoksia siten, ettei ratkaisu enää vastaa voimassa olevan asemakaavan tavoitteita. Lisäksi asemakaavan vahvistusvaiheessa ei vesihuoltokysymyksiä ole ratkaistu nykyvaatimusten mukaisesti, koska se perustuu kumoutuneen rakennuslain säännöksiin. Näin ollen hyväksytyssä vaiheasemakaavassa ei ole voitu tukeutua voimassa olevan asemakaavan vesihuoltoratkaisuun, joka ei enää ole edes käytössä. Voimassa oleva kaavaratkaisu on vanhentunut.

Esitetty vesihuoltoratkaisu ei ole kestävän kehityksen mukainen ratkaisu. Umpisäiliön tyhjentämistarve, lähes joka toinen päivä, on riskialtis ratkaisu. Mikäli säiliöautokuljetuksissa ilmenee ongelmia, on säiliöiden ylivuotoriski huomattava. Umpisäiliön tyhjentämistä ja jätevesilietteen kuljettamista näin usein ja näin suurissa määrin ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n mukaisena edellytysten luomisena terveellisen ja turvallisen elinympäristön järjestämiselle. Kaavoittajan vastineissa mainittu mahdollinen puhdistamon uudelleenkäyttöönnotto jää avoimeksi, eikä hyväksytyssä vaiheasemakaavassa ole annettu tähän liittyen ajoitusmääräyksiä.

Kunnalla on vesihuoltolain 5 §:n mukainen vesihuollon yleinen kehittämisvelvoite, jonka mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti vesihuoltolain tavoitteiden toteuttamiseksi. Vaiheasemakaavassa esitetty umpisäiliöön perustuva pienen alueen vesihuoltoratkaisu ei ole alueen yhdyskuntakehitystä vastaava. Vesihuoltoratkaisu tulisi tarkastella laajemmalla alueella vesihuollon kehittämisvelvollisuuden ja vesihuollon järjestämisvelvollisuuden periaatteiden mukaisesti.

Vesihuollon järjestämistä, jätevesien käsittelyä ja vesiensuojelua koskevat valvontatehtävät kuuluvat ympäristönsuojelulain 21 § 2 momentin, vesilain 7 §:n 2 momentin ja vesihuoltolain 4 §:n 2 momentin perusteella ELY-keskuksille ja ELY-keskus katsoo, että sillä on tämän perusteella asiassa valitusoikeus. ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen valitusoikeus on tässä tapauksessa edellä kerrotun perusteella sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen.

## Asian käsittely ja selvittäminen

**Espoon kaupunkisuunnittelulautakunta** on antanut lausunnon, jossa se on muun ohella vaatinut, että valitus jätetään tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen takia. Kaupunkisuunnittelulautakunta on viitannut korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO:2020:84 ja katsonut, että tässä tapauksessa puuttuu sellainen oikeusperuste, jotta ELY-keskuksella olisi valitusoikeus viranomaistehtäviensä tai maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Vesihuoltoasia ei koske tässä vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita, eikä asiassa ole sellaista tapauskohtaista perustetta, jonka perusteella ELY-keskuksella olisi valitusoikeus.

**ELY-keskus** on antanut vastaselityksen. Kaavan laadinnan yhteydessä on käynyt ilmi, ettei voimassa olevan asemakaavan vesihuoltoratkaisu sovellu lastenkotitoiminnan vesihuollon ratkaisemiseen. Vaiheasemakaava käsittää vain Siikajärventien itäpuolisen osan voimassa olevasta asemakaavasta, eikä vaiheasemakaavaratkaisussa ole otettu huomioon muun kaava-alueen vesihuoltoa, vaikka nämä ovat vaikutuksiltaan yksi kokonaisuus.

Uudenmaan ELY-keskus on 8.10.2021 antanut lausunnon Espoon vesihuollon toiminta-alueesta 2021. Lausunnossa ELY-keskus on esittänyt seuraavaa: "ELY-keskus edellyttää, että toiminta-alueeseen otetaan mukaan vesihuoltolain 7 § mukaiset alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesihuoltoverkoston on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskunta-kehityksen vuoksi. Kyseisiä alueita ovat muun muassa nykyiset ja tulevat asemakaava-alueet sekä lähtökohtaisesti taajama-alueet (YKR-taajama). Ne ovat yleisesti ottaen niin tiiviisti rakennettuja, että ELY-keskus katsoo niiden täyttävän vesihuoltolain 7 § esitetyt edellytykset toiminta-alueeseen mukaan otettavista alueista." Valituksenalainen Siikjärvenpellon kaava-alue sisältyy edellä mainittuihin alueisiin.

Vastaselitys on lähetetty Espoon kaupunkisuunnittelulautakunnalle tiedoksi.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää Espoon kaupunkisuunnittelulautakunnan vaatimuksen valituksen tutkimatta jättämisestä.

Hallinto-oikeus kumoo Espoon kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksen.

## Perustelut

### Tutkimatta jättämistä koskeva vaatimus

#### *Sovellettavat säännökset ja lain esityöt*

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on huolehdittava sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp) todetaan 191 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: "Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialasta eli tehtävistä säädetään 18 §:ssä, jonka ehdotetun muutoksen

mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät rajattaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Tämän toimialaan ehdotetun muutoksen myötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeus kapenisi, koska ainoastaan niissä kaavan tai rakennus- järjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella mahdollisuus laillisuusvalvontaan.

On kuitenkin huomattava, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella voi olla valitusoikeus kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä myös muissa laeissa säädettyjen tehtävien perusteella. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on valvoa ympäristönsuojelulain säännösten noudattamista. Tässä roolissaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella olisi edelleen valitusoikeus kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevista päätöksistä.”

#### *Suunnittelualuetta koskevat tosiseikat*

Muutoksenhaun kohteena olevalla kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksellä on hyväksytty Siikjärvenpellon vaiheittaisen asemakaavan muutos. Vaiheittainen asemakaavan muutos koskee Espoossa 76. kaupunginosassa sijaitsevaa korttelia 76002, jolla sijaitsee muun ohella vuonna 1982 rakennettu majoitusrakennus. Suunnittelualue sijaitsee Siikajärven ja Heinäslammen välisellä alueella. Majoitusrakennuksen käyttämiselle lastenkotitoimintaan on myönnetty tilapäinen rakennuslupa keväällä 2020, mistä alkaen rakennuksessa on toiminut 24-paikkainen lastenkoti. Kaavamuutosalueen pinta-ala on noin viisi hehtaaria.

Alueella voimassa olevassa Espoon pohjoisosien yleiskaavassa, osa I, kaavamuutosalue on osoitettu yksityisten palvelujen ja hallinnon alueeksi (PK), jolla voidaan sallia myös varasto- ja myyntitiloja vaativaa alueelle soveltuvaa teollisuutta sekä koulutus- ja majoitustiloja. Alueella voimassa olevassa vuonna 1980 vahvistetussa Siikajärvi I -asemakaavassa Siikajärventien molemmin puolin sijoittuvat korttelit 76001 ja 76002 on osoitettu opetustoimintaa palvelevien rakennusten korttelialueiksi (YO).

Valituksenalaisella päätöksellä hyväksytyssä asemakaavassa kortteli 76002 on osoitettu opetustoimintaa palvelevien rakennusten korttelialueeksi (YO), jolle saa rakentaa opetustoiminnalle välttämättömiä asuintiloja enintään 45 prosenttia kokonaiskerrosalasta. Korttelialueen laajempi rakennusala on asemakaavamuutoksessa jaettu kahdeksi rakennusalaksi, joista toiselle saa sijoittaa pääkäyttötarkoituksen mukaisten tilojen lisäksi lastenkodin (r-1).

Kaavaselostuksen mukaan vaiheittaisen asemakaavamuutoksen tavoitteena on mahdollistaa lastenkotitoiminnan jatkuminen korttelialueella. Alueella on valmis sähköverkko, mutta ei kunnallistekniikkaa. Korttelin alueella sijaitsee jätevedenpuhdistamo, joka ei ole käytössä. Korttelin jätevedet ohjataan umpisäiliöön, joka tyhjennetään kolmesti viikossa. Kaavamuutoksen kokonaiskerrosala on 4 993 k-m<sup>2</sup>. Alueen rakennusoikeuden määrään ei tule kaavamuutoksen myötä muutoksia.

*ELY-keskuksen valitusoikeutta koskeva oikeudellinen arviointi*

ELY-keskus on valituksessaan esittänyt, että voimassa oleva kaavaratkaisu on vanhentunut eikä vaiheasemakaavassa ole voitu tukeutua voimassa olevan asemakaavan vesihuoltoratkaisuun, joka ei enää ole edes käytössä. ELY-keskuksen mukaan vesihuoltokysymyksiä ei ole voitu jättää ratkaisematta vetoamalla siihen, että kyse on vaiheasemakaavasta. Umpisäiliöön perustuva pienen alueen vesihuoltoratkaisu ei täytä asemakaavan laatimiselle maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädettyjä vaatimuksia ylivuotoriskin ja kuljetuksista aiheutuvien ympäristövaikutusten vuoksi. ELY-keskus on esittänyt, että sillä on asiassa valitusoikeus, koska kysymys on ELY-keskuksen vastuulle kuuluvista vesihuollon järjestämisestä, jätevesien käsittelyä ja vesiensuojelua koskevista valvontatehtävistä ja valitusoikeus on sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen.

Hallinto-oikeus toteaa, että kaava-alueella ei sen olosuhteista esitetty selvitys huomioon ottaen ole erityisiä maakunnallisia arvoja tai muuta maakunnallista merkitystä. Asemakaavan mahdollistamalla yksittäisen olemassa olevan rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisella majoitusrakennuksesta lastenkodiksi, ei ole maakunnallisia vaikutuksia ympäristöön, liikenteeseen tai muihin olosuhteisiin. Hyväksytyssä vaiheasemakaavassa ei ole kyse maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettusta vaikutuksiltaan valtakunnallisesta tai merkittävästä maakunnallisesta asiasta eikä ELY-keskuksella ole siten tällä perusteella oikeutta valittaa kaupunkisuunnittelu- lautakunnan päätöksestä.

Asiassa on kuitenkin lisäksi arvioitava, onko ELY-keskuksella valitusoikeus sille muissa laeissa kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjen tehtävien perusteella.

Jätevesien käsittelyä koskevat valvontatehtävät kuuluvat ympäristön-suojelulain 21 § 2 momentin, vesilain 7 §:n 2 momentin ja vesihuoltolain 4 §:n 2 momentin perusteella ELY-keskuksille. Kun lisäksi otetaan huomioon edellä todetut asemakaava-alueen erityispiirteet sekä se, ettei vaiheasemakaavassa ole määräyksiä Siikajärven alueen vesihuollon järjestämisestä, ELY-keskuksen valitusoikeus on tässä tapauksessa ollut sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Näin ollen Espoon kaupunkisuunnittelulautakunnan vaatimus valituksen tutkimatta jättämisestä on hylättävä.

**Pääasia***Sovellettavat säännökset ja lain esityöt*

Maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:n 1 momentin mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen

edellyttämällä tavalla. Saman pykälän 2 momentin mukaan asemakaavan muutos voidaan laatia myös vaiheittain.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 momentin mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-alueella rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp) todetaan 50 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: ”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan asemakaavamuutos voitaisiin laatia myös vaiheittain, siis vain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia koskien. Tällaisia osakokonaisuuksia voisivat olla esimerkiksi käyttötarkoitusten muutokset, rakennusoikeuden korottaminen tai useiden pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistäminen tietyn teeman osalta.

Käyttötarkoituksen muutokset voisivat esimerkiksi koskea tilanteita, joissa liike- tai toimistorakennuksia muutetaan asuinkäyttöön. --- Vaiheittain laadittavissa asemakaavamuutoksissa tulisi kiinnittää huomiota kaavamuutoksessa käsiteltävien asioiden kokonaisuuteen siten, että esimerkiksi rakennusoikeuden korottamisessa käsitellään tarpeellisessa määriin myös esimerkiksi liikenteeseen liittyviä kysymyksiä. Asemakaavamuutoksen laatiminen vaiheittain ei sovellu tilanteeseen, jossa muutoksen vaikutukset ulottuvat laajalti muihin kaavassa käsiteltyihin asioihin. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi vaiheittaisen asemakaavamuutoksen laatiminen siten, että kaavalla olisi keskeisiä vaikutuksia alueen kulttuuriympäristön suojeluun tai luonnonarvoihin ilman, että näitä kysymyksiä käsiteltäisiin kaavassa tai kokonaan uuden rakentamisen osoittaminen asemakaavassa.”

#### *Asian oikeudellinen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset*

Asiassa ei ole kysymys tilapäisen rakennusluvan lainmukaisuudesta eikä siitä, etteikö suunnittelualuetta sinänsä voitaisi muuttaa asemakaavan muutoksella lastenkotitoimintaan. Asiassa on ELY-keskuksen valituksen johdosta kyse sen arvioimisesta, onko kaavaa laadittaessa otettu riittävästi huomioon jätevesihuollon järjestäminen.

Kaavaselostuksen mukaan vaiheittaisen asemakaavamuutoksen tavoitteena on mahdollistaa lastenkotitoiminnan jatkuminen korttelialueella. Muilta osiltaan

nykyinen voimassa oleva Siikajärvi I 640300 -asemakaava määräyksineen jää voimaan, sillä se on yhä ajanmukainen. Alueella on valmis sähköverkko, mutta ei kunnallistekniikkaa. Korttelin 76002 alueella sijaitsee jätevedenpuhdistamo, joka ei ole tällä hetkellä käytössä. Korttelin jätevedet ohjataan umpisäiliöön, joka tyhjennetään kolmesti viikossa. Lastenkotitoimija ja maanomistaja ovat suunnitelleet investointia uuteen jätevedenpuhdistamoon, jonka myötä umpisäiliöratkaisusta voitaisiin luopua. Asemakaavassa ei ole annettu kaavamääräystä jätevesihuollon järjestämisestä.

Hallinto-oikeus toteaa, että myös vaiheittain laaditun asemakaavan tulee täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä asemakaavalle asetetut sisältövaatimukset. Kun otetaan huomioon suunnittelualueen sijainti sekä asemakaavan muutoksessa osoitetun rakentamisen määrä ja laatu, ei kaava-alueen vesihuollon järjestämisestä ole voitu jättää rakennuslupavaiheessa ratkaistavaksi ilman maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä asetettuja vaatimuksia täytettäviä ja haitallisia ympäristövaikutuksia estäviä kaavamääräyksiä tilanteessa, jossa vesihuollosta ei ole tehty selvityksiä, jätevedenpuhdistamo ei ole käytössä ja jätevedet käsitellään kolme kertaa viikossa tapahtuvin umpisäiliön tyhjennyksin. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin sillä perusteella, että kaavamuutosalueella on jo toiminnassa oleva lastenkoti tai sillä perusteella, ettei alueen rakennusoikeuden määrään tule kaavamuutoksen myötä muutoksia.

Edellä sanotun perusteella kaupunkisuunnittelulautakunnan päätös on lainvastaisena kumottava.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut

### **Muutoksenhaku**

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkipano).

**Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet  
Jaana Moilanen, Elena Feldman ja Annamari Laakkonen (t).



Esittelijäjäsen

Elena Feldman

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden  
asianhallintajärjestelmästä.



**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös	Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
	Maksutta
	Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Espoon kaupunkisuunnittelulautakunta