



10.12.2021

Dnro 20256/03.04.04.16/2021

**Asia** Asemakaavaa koskeva valitus

**Valittaja** Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry

**Päätös, josta valitetaan**

**Siuntion kunnanvaltuusto 7.12.2020 § 86**

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt Pikkalanrinteen asemakaavan muutoksen.

**Valituksessa esitetyt vaatimukset**

Kunnanvaltuuston päätös on kumottava.

Asemakaavan muutos on maakuntakaavan ja yleiskaavan vastainen. Kaavaa varten ei ole laadittu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja riittäviä selvityksiä. Lisäksi kaava on maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä tarkoitettujen asemakaavan sisältövaatimusten vastainen.

Sekä Uudenmaan liitto että Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat varoittaneet lausunnoissaan kaavan olevan maakuntakaavan ja yleiskaavan vastainen. Jos tällaisia muutoksia halutaan tehdä asemakaavaan, pitäisi ensin muuttaa vähintään yleiskaavaa ja tehdä sitä varten riittävät selvitykset.

Maanomistajien yhdenvertaista kohtelua ei ole tutkittu. Alueella on monta korttelia, mutta nyt on keskitytty vain osaan oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueesta. Tämä on maanomistajien epätasa-arvoista kohtelua. Muillakin samassa asemassa olevilla kortteilla tulisi olla samat mahdollisuudet käyttötarkoituksen muutokseen. Toisaalta jos muutkin maanomistajat vaatisivat samanlaisia käyttötarkoituksen muutoksia, tämän päätöksen esimerkki käynnistäisi ongelmallisen ketjureaktion. Sen lopputuloksena voisi olisi suuria vaikutuksia myös ympäristöön ja muihin asioihin, kuten liikenteeseen. Pysyvän asutuksen ja loma-asutuksen vaikutukset ovat hyvin erilaiset. Nyt maanomistajien yhdenvertaista kohtelua ja muutoksen

vaikutuksia ei ole tutkittu yleiskaavallisesti. Tämä johtaa riittämättömiin selvityksiin ja asemakaavan sisältövaatimusten vastaisuuteen.

## Asian käsittely ja selvittäminen

**Siuntion kunnanhallitus** on antanut lausunnon. Valituksessa esitetyt perusteet eivät nojaudu liiton toimialaan eikä Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:llä ole siten valitusoikeutta. Mahdollinen ylempiasteisten kaavojen vastaisuus ei yksinään ole liiton toimialaan liittyvä valitusperuste, vaan valitusoikeuden edellytyksenä on sellainen asemakaavan muutos, joka ei toteuta maakuntakaavan ja yleiskaavan tarkoitusta liiton toimialaan kuuluvissa kysymyksissä. Asemakaavan pitäisi siten vaarantaa maakuntakaavassa tai yleiskaavassa osoitettu monimuotoisen luonnon, elinkelpoisen ympäristön tai kulttuuri- ja rakennusperinnön suojeleminen. Tällaista sisältöä ei maakuntakaavassa tai yleiskaavassa kohdistu asemakaavan muutosalueeseen eikä sellaista ole valituksessa myöskään väitetty. Hyväksytty asemakaavan muutos ei sisällä sellaisia maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä kysymyksiä, jotka koskevat Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n toimialan mukaisesti monimuotoisen luonnon, elinkelpoisen ympäristön tai kulttuuri ja rakennusperinnön suojelemista. Valitus on tällä perusteella jätettävä tutkimatta.

Kaava-alue on Uudenmaan maakuntakaavassa niin sanottua valkoista aluetta. Kysymyksessä oleva vain paikallista merkitystä omaava asemakaavan muutos ei ole maakuntakaavan vastainen eikä se ole edes maakuntakaavan valkoista aluetta koskevien kehittämissuosituksen vastainen.

Asemakaavan muutoksen alue sijaitsee rakennetussa ympäristössä, jossa on valmis kunnallistekniikka. Muutosalueella on kuusi asuinrakennusta, jotka ovat ominaisuuksiltaan omakotitaloja. Kaavamuuotosalueen välittömässä läheisyydessä on 11 omakotitaloa, jotka on rakennettu voimassa olevan asemakaavan RM-alueelle. Omakotitalot perustuvat vuonna 1993 myönnettyyn käyttötarkoitusta koskevaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen poikkeamiseen. Asemakaavan muutoksen RM-alueen ja osayleiskaavan RA-alueen käyttötarkoituksen muutosta koskeva linjaratkaisu on siten tehty jo vuonna 1993. Lähiympäristössä on myös muuta ympärivuotista asutusta.

Kaavamuuotosen poikkeama yleiskaavasta on vähäinen, kun otetaan huomioon alueen valmis infrastruktuuri, muutosalueen sijoittuminen pääosin jo rakennettuun ympäristöön ja lähiympäristön vakituisen asutuksen määrä. Yleiskaavan yleispiirteisyyteen kuuluu sen tarkentaminen asemakaavalla.

Vuonna 2006 hyväksytty yleiskaava ja vuonna 1988 hyväksytty asemakaava ovat käyttötarkoituksen osalta vanhentuneet. Tästä ovat osoituksena vuonna 1993 myönnetty poikkeamisluvat sekä käsillä olevan asemakaavamuuotosen yksimielinen hyväksyminen kunnan hallintoelimissä kaikissa kaavan käsittelyvaiheissa. Myöskään kukaan kuntalainen, paikallinen asukasyhdistys tai mikään muukaan paikallinen yhdistys ei ole huomauttanut kaavasta missään sen käsittelyvaiheissa. Jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia yleiskaavasta poiketen. Tässä

asemakaavamuutoksessa on kysymys lain tarkoittamasta vanhentunutta kaavaa koskevasta poikkeamisesta.

**Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry** on antanut vastaselityksen. Piirin sääntöjen mukaisena tarkoituksena on muun muassa monimuotoisen luonnon, elinkelpoisen ympäristön sekä kulttuuri- ja rakennusperinnön suojeleminen ja hoitaminen. Yksi keskeisimmistä keinoista piirin tarkoituksen toteuttamisessa on hyvän kaavoitustavan ja lainmukaisen kaavoituksen puolustaminen. Tämän vuoksi lainmukaista kaavahierarkiaa romuttavista kaavahankkeista valittaminen kuuluu kiinteästi piirin toimialaan. Elinkelpoisen ympäristön ja monimuotoisen luonnon vaalimisen yksi vaikutuskeino on yhdyskuntarakenteen tarpeettoman hajautumisen ehkäiseminen, joka on kirjattu maankäytön suunnittelun tavoitteeksi myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Pikkalanrinteen kaavamuutoshanke edistää tällaista hajautumista. Lisäksi kaavahanke sijoittuu luonnonsuojelualueen läheisyyteen ja lisääntyvä ympärivuotinen asutus lisääisi hyvin todennäköisesti tähän suojelualueeseen kohdistuvan häiriön määrää. Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry on siis valittaessaan kaavamuutoksesta valittanut oman toimialansa puitteissa.

Käyttötarkoituksen muuttaminen loma-asunnosta pysyvään asumiseen on alueella laajeneva ilmiö ja siten sen vaikutukset tulee arvioida yleiskaavallisesti eikä pieniä osa-alueita koskevilla ylempien kaavojen vastaisilla asemakaavamuutoksilla. Tämä laajenemistrendi myös osoittaa, että kyse on todellisuudessa maakuntakaavan vastaisesta kehitysprosessista, vaikka tämän yksittäisen asemakaavamuutoksen suora vaikutus katsottaisiinkin paikalliseksi.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää Siuntion kunnanhallituksen väitteen Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n valitusoikeuden puuttumisesta.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

## Perustelut

### *Valitusoikeus*

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, on rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n sääntöjen 2 §:n mukaan piirin tarkoituksena on monimuotoisen luonnon, elinkelpoisen ympäristön sekä kulttuuri- ja rakennusperinnön suojeleminen ja hoitaminen sekä samassa tarkoituksessa toimivien paikallisten ja alueellisten yhteisöjen tukeminen.

Siuntion kunnanhallitus on lausunnossaan esittänyt, että Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:llä ei ole valitusoikeutta

Pikkalanrinteen asemakaavan muutoksesta yhdistyksen esittämällä maakuntakaavan ja yleiskaavan vastaisuutta sekä yhdenvertaisuutta koskevilla valitusperusteilla.

Hallinto-oikeus toteaa, että valitusoikeudesta on erotettava valitusperusteiden sisältö. Yhdistyksen esittämien asemakaavan muutoksen sisältöä koskevien valitusperusteiden tarkemmalla sisällöllä ei ole ratkaisevaa merkitystä yhdistyksen valitusoikeuden syntymisen kannalta, koska maankäyttö- ja rakennusasioissa valitusperusteita ei voida selkeästi erottaa muiden kuin menettelyä koskevien kysymysten osalta luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseen liittyvistä tavoitteista.

Nyt kysymyksessä olevassa asiassa on kysymys asemakaavan muutoksesta, eli hankkeesta, jolla voi lähtökohtaisesti olla luontoon ja ympäristöön liittyviä vaikutuksia. Koska Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n sääntöjen 2 §:n perusteella yhdistyksen tarkoituksena on muun ohella edellä mainittujen arvojen suojeleminen ja koska yhdistys on esittänyt muita kuin pelkkään menettelyyn liittyviä valitusperusteita, yhdistyksellä on katsottava olevan valitusoikeus Pikkalanrinteen asemakaavan muutosta koskevassa asiassa.

### ***Pääasia***

#### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan, jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

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.

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

#### *Asemakaavan muutoksen ja alueen kaavatilanteen kuvaus*

Asiassa on kysymys Pikkalanrinteen asemakaavan muutoksesta. Kaavamuutoksen alue sijaitsee Störsvikin Saunaniemessä. Kaavaselostuksen mukaan kaavamuutoksen tavoitteena on, että voimassa olevan asemakaavan mukainen matkailua palvelevien rakennusten korttelialue (RM-1) muutetaan ympärivuotisen asumisen, oikeastaan erillispientalojen, korttelialueeksi (AO). Rakennusoikeus säilyy voimassa olevan kaavan mukaisena. Kaava tukeutuu olemassa olevaan tieverkkoon sekä vesijohto- ja viemäriverkkoon.

Kaavamuutos koostuu pääosin erillispientalojen korttelialueesta (AO) ja pieneltä osin maa- ja metsätalousalueesta (MU). AO-alueen asuntojen enimmäismäärä on 18 asuntoa.

Kaavaselostuksen mukaan kaavamuutosalueella on kuusi asuinrakennusta, jotka ovat ominaisuuksiltaan omakotitaloja. Lähiympäristössä on loma-asuntoja sekä omakotitaloja. Omakotitalot perustuvat vuonna 1993 myönnettyyn käyttötarkoitusta koskevaan poikkeamiseen.

Kunnanvaltuuston päätöksentekohetkellä voimassa olleissa Uudenmaan maakuntakaavoissa asemakaavan muutoksen alueeseen ei kohdistu merkintöjä. 8.11.2006 vahvistetun Uudenmaan maakuntakaavan valkoisia alueita koskevassa kehittämissuosituksessa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Uudenmaan alueilla, joille maakuntakaavakartalla ei ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta, voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kunnantarpeiden mukaan osoittaa merkitykseltään paikallisena kaikkia maankäyttömuotoja.”

Kaavamuutoksen alueella on voimassa 14.3.2008 lainvoiman saanut Störsvikin osayleiskaava. Asemakaavan muutoksen alue on osayleiskaavassa osoitettu loma-asuntojen alueeksi (RA). Aluemarkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan alueelle voidaan rakentaa rivitaloja, kytkettyjä pientaloja tai erillisiä pientaloja loma-asuntokäyttöön.

Alueella voimassa olevassa asemakaavassa, joka on vahvistettu 11.10.1991, kaavamuutoksen alue on osoitettu matkailua palvelevien rakennusten korttelialueeksi (RM-1). Korttelialuetta koskevan kaavamääräyksen mukaan korttelialueelle saa rakentaa loma-asuntoja sekä majoitus-, ravitsemus-, opetus-, koulutus-, kokous-, kongressi-, sauna- tai näihin verrattavia toimintoja palvelevia rakennuksia.

*Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry on valituksessaan esittänyt, että asemakaavan muutos on maakuntakaavan ja osayleiskaavan vastaisena lainvastainen sekä selvityksen puutteiden että maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vuoksi.

Hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä maakuntakaavassa osoitettu maankäyttö ohjaa yleiskaavan laatimista ja yleiskaavassa osoitettu maankäyttö puolestaan asemakaavan laatimista. Koska Pikkalanrinteen asemakaavan muutoksen alueella on voimassa oikeusvaikutteinen osayleiskaava (Störsvikin osayleiskaava), asiassa on arvioitava, onko asemakaavan muutos voitu hyväksyä siitä huolimatta, että asemakaavassa osoitettu ympärivuotisen asutuksen mahdollistava käyttötarkoitus (AO) poikkeaa osayleiskaavassa alueelle osoitetusta loma-asuntokäyttötarkoituksesta (RA).

Asiakirjoista ilmenee, että asemakaavan muutoksen alueella olevat rakennukset on jo rakennettu eikä asemakaavassa ole osoitettu lisärakentamista. Asemakaavan muutoksessa on siten valituksenalaiselta osin kyse puhtaasti käyttötarkoituksen muuttamisesta osayleiskaavassa osoitetusta loma-asuntojen alueesta erillispientalojen alueeksi. Hallinto-oikeus toteaa, että mainittujen käyttötarkoitusten ero rantavyöhykkeen ulkopuolella liittyy lähinnä tarvittavaan kunnallistekniikkaan sekä palvelujen ja koulukyytien järjestämistä koskeviin vaatimuksiin. Kaavaselostuksesta ilmenee, että kaavamutoksen alue tukeutuu olemassa olevaan tieverkkoon sekä vesijohto- ja viemäriverkkoon. Kaavaselostuksessa on arvioitu myös rakennusten käyttötarkoituksen muuttumisen vaikutusta suhteessa alueen palveluihin ja koulukyytien järjestämiseen sekä mahdollisia muita tulevia vastaavia käyttötarkoituksen muuttamistarpeita alueella. Selvitysten riittävyyttä arvioitaessa on lisäksi voitu ottaa huomioon paitsi se, että alueella voimassa oleva asemakaava on mahdollistanut käyttötarkoitukseltaan tavanomaista loma-asutusta raskaampana pidetyn matkailupalveluiden rakennusten sijoittumisen alueelle, myös muutosten vähäisyys nykytilanteeseen verrattuna. Hallinto-oikeus katsoo edellä mainittuun nähden, että kaavamutoksen vaikutuksia on selvitetty maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että vuonna 2006 hyväksytyä ja 2008 lainvoimaiseksi tullutta osayleiskaavaa, jonka mukaisena alueen rakentaminen on toteutunut, ei voida pitää vanhentuneena sillä kaavaselostuksessa ja kunnanhallituksen lausunnossa viitatuilla perusteilla, että alueelle oli 1990-luvulla myönnetty poikkeamisia. Se, että osayleiskaava on rakentamisen suhteen nyt kysymyksessä olevan alueen osalta ollut lähinnä toteava, voidaan kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa tällaisen kaavan ohjausvaikutusta ja osayleiskaavassa osoitetusta käyttötarkoituksesta poikkeavan ratkaisun merkitystä. Kun asemakaavan muutoksen alue on osayleiskaavassa osoitettu rakentamiseen, joka ei vaikutuksiltaan edellä todetusti merkittävästi eroa kyseiselle alueelle jo toteutuneen rakentamisen vaikutuksista, ja kun osayleiskaavassa on loma-asuntojen alueiden lisäksi osoitettu useampia alueita asuinrakentamiseen, ei ole perusteita katsoa, että yleiskaava ei näissä oloissa

olisi ollut maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitettusti riittävällä tavalla ohjeena asemakaavaa laadittaessa.

Asemakaavan muutokseen liittyvässä kaavaselostuksessa on arvioitaessa muita mahdollisesti tulevia käyttötarkoitusten muuttamistarpeita alueella yksilöity hiukan kaava-aluetta laajempi ja noin 100 asuntoa sisältävä alue, jolla voi tulevaisuudessa olla painetta vastaavien käyttötarkoituksen muutosten myöntämiseen. Kaavaselostuksessa on arvioitu, että kaavamuuos saattaa johtaa tasapuolisuuden perusteella siihen, että muutaman asunnon käyttötarkoitus voi vuosittain muuttua. Hallinto-oikeus toteaa, että kaavahankkeen vaikutusta yhdenvertaisuuteen on selvitetty eikä pelkästään tämän jo rakennetun, kunnallistekniikkaan liittyvän ja luonteeltaan vaihtelevan rakentamisen keskelle sijoittuvan asemakaavan muutoksen perusteella voida arvioida, että maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus osayleiskaavan alueella tai laajemminkaan vaarantuisi. Kun mahdollisten muiden vastaavien asemakaavan muutosten edellytykset ja alueiden soveltuvuus asuinrakentamiseen tulee joka tapauksessa arvioida myös erikseen, valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen myöskään yhdenvertaisuuteen liittyvillä valitusperusteilla, vaikka edellä mainitut laajempaa aluetta koskevat muutospaineet tulisikin ensisijaisesti ratkaista laajempaa aluetta koskevalla kaavallisella tarkastelulla.

Koska kunnanvaltuuston päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen, valitus on hylättävä.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut  
Suomen perustuslaki 6 §

### **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, Petteri Leppikorpi (t) ja Joonas Ahtonen.



Esittelijäjäsen

Joonas Ahtonen

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



**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös

Valittajalle

Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Jäljennös

Siuntion kunnanhallitus