

# Lausunnon antaminen Helsingin hallinto-oikeudelle etuosto-oikeuden käyttämistä koskevasta päätöksestä tehtyyn valitukseen

Kunnanhallitus 21.02.2022 § 47  
1807/10.00.01.01/2021

Helsingin hallinto-oikeus pyytää Nurmijärven kunnan lausuntoa valituksesta, joka koskee etuosto-oikeuden käyttämistä koskevaa päätöstä (KH 7.12.2022, § 303). Lausuntoa on pyydetty viimeistään 24.2.2022.

## Valitus ja sen perustelut

Valittaja vaatii, että kunnanhallituksen päätös on kumottava alla kuvatuin perustein.

Kunnanhallitus ei ole esittänyt selvitystä alueen tulevaa käyttöä koskevista konkreettisista suunnitelmista, joiden voitaisiin arvioida toteutuvan kohtuullisen ajan kuluessa. Etuosto-oikeuden käyttämiselle ei ole etuostolain 1§:n 3 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.

Nurmijärven kunta on soveltanut etuostolakia virheellisesti ja perustellut päätöstä niukasti, spekulatiivisesti ja yksilöimättömästi. Päätöstä koskevan tilan kuvaus on osin harhaanjohtava. Lisäksi esityslistan liitteenä ollut keskeisin karttaliite oli puutteellinen.

Nurmijärven Kirkonkylään on vireillä oikeusvaikutteinen osayleiskaava, jonka hyväksymiskäsittelyä ei ole aloitettu etuostopäätöksen tekohetkellä. Vireillä oleva kaava sijoittuu osin alueelle, jolla on voimassa koko kunnan oikeusvaikutuksen yleiskaava ja osin alueelle, jolla on voimassa oikeusvaikutuksen osayleiskaava. Molemmat voimassa olevat kaavat ovat olleet voimassa yli 30 vuotta eikä ole perusteltua olettaa, että Nurmijärven Kirkonkylän kokoisen taajaman osayleiskaavaa olisi jatkossakaan tarvetta päivittää nykyistä useammin. Vireillä olevan osayleiskaavaehdotuksen mukaan alue on kaavassa maa- ja metsätalousvaltaista aluetta, joten mahdollinen tarve yhdyskuntarakentamiseen etuostopäätöksen kohteena olevalle alueelle kohdistuu aikaisintaan vasta tulevaa osayleiskaavaa seuraavan osayleiskaavan voimassaoloaikaan.

Maankäytön kehityskuva 2040 mukaan ”vuonna 2040 Kirkonkylän taajama on kasvanut keskustan tiivistymisen myötä”. Etuosto-oikeuden käyttämistä koskevan päätöksen perusteissa spekuloidaan Kirkonkylän taajaman ”laajentumismahdollisuuksilla”. Jos Kirkonkylän taajamaa on ylipäättään joskus tarve laajentaa, tulee tällainen tarve valtuuston hyväksymän Maankäytön kehityskuva 2040 perusteella ajankohtaiseksi aikaisintaan vuoden 2040 jälkeen.

Etuostopäätöksen perusteissa todetaan virheellisesti, että ”etuostopäätöksen kohteena oleva alue sijoittuu Kirkkotien varteen ja käytännössä rajautuu Kirkonkylän osayleiskaavassa asemakaavoitettavaksi osoitettuihin alueisiin”. Etuostopäätöksen kohteena oleva alue sijoittuu Kirkkotien varteen, mutta ei rajaudu osayleiskaavassa asemakaavoitettavaksi osoitettuihin alueisiin. Osayleiskaavaehdotuksessa asemakaavoitetun alueen reunasta kertyy matkaa etuostopäätöksen kohteena olevan tilan lähimpään reunaan yli 300 metriä ja kaukaisimpaan reunaan noin kilometri. Osayleiskaavaehdotuksessa tilaa lähin asemakaavoitettavaksi osoitettu alue on merkitty merkinnällä ”AP-12/res2”, joka tarkoittaa, että ”alue varataan asuinrakentamisen reservialueeksi”.

Kuntaliiton mukaan ”maa-alueiden hankinta vain maareserviksi, ilman yhteyttä esimerkiksi yhdyskuntarakentamiseen, ei ole lain tarkoituksen mukaista”. Kirkonkylän osayleiskaavaehdotuksessa etuostopäätöksen kohteena oleva alue on merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi M-10. Ko. aluetta lähinnä oleva osayleiskaavaehdotuksessa

asemakaavoitettavaksi tarkoitettu alue on varattu asuintalorakentamisen reservialueeksi. Jos maa-alueiden hankinta maareserviksi ei ole lain tarkoituksen mukaista, vielä vähemmän sitä on reservialueen takana sijaitsevan metsätalousmaan hankkiminen.

Etuoston kohteena olevan maan käyttötarkoituksen peruste ei ilmene voimassa olevasta koko Nurmijärven kunnan alueen oikeusvaikutuksettomasta yleiskaavasta, Kirkonkylän oikeusvaikutuksettomasta osayleiskaavasta, Kirkonkylän osayleiskaavaehdotuksesta eikä myöskään riittävän kattavasti kunnanhallituksen päätöksestä. Spekulaatio Kirkonkylän taajaman pitkän aikavälin ”laajentumismahdollisuuksista” ei täytä suunnitelmallisen maankäytön edellytyksiä.

Hallintolain mukaan päätös on perusteltava. Etuostopäätöksestä ei selviä, mihin perusteiden osalta keskeisin karttaliite 5 perustuu, kuka sen on laatinut, milloin se on tehty, millä tasolla esitetty näkemys on mahdollisesti hyväksytty ja mikä on arvio esityksen toteutumisaikataulusta. Liitteeseen 5 ei ole viitattu päätöstekstissä eikä sitä ole otsikoitu muutoin kuin liiteluetteloon.

Esityslistan liitteenä olleessa karttaliitteessä 5 kartan alaosa rajautuu etuostopäätöksen kohteena olevan alueen yläpuolelta, eikä päätöstä koskeva alue näin ollen näy ko. kartalla. Korjausta ei voida pitää pelkästään teknisenä etenkin, kun päätös ei ole ollut yksimielinen ja toisaalta pöytäkirja on kiirehditty tarkastamaan ja hyväksymään etuosto-oikeuden käyttämistä koskevan asian osalta välittömästi kokouksessa.

Nurmijärven kunnanvaltuuston 22.6.2016 vahvistaman maapoliittisen ohjelman mukaan vapaaehtoinen kiinteistökauppa on kunnan ensisijainen maanhankinnan keino. Maapoliittisessa ohjelmassa kuvataan etuosto-oikeusmenettelyä yleisellä tasolla, mutta ei tarkenneta, missä tilanteessa Nurmijärven kunta aikoo käyttää etuosto-oikeutta.

Etuostolaissa ei ole säädetty sitä, minkä ajan kuluessa yhdyskuntarakentaminen on toteutettava, mutta etuostolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 104/1989) mukaan ajan on kuitenkin oltava kohtuullinen. Tulevasta yhdyskuntakehityksestä ja tarpeesta on esitettävä päätöksen yhteydessä objektiivisesti todennettava selvitys. Objektiivisen selvityksen puutteesta kertoo paitsi edellä kuvatut seikat, myös se, ettei kunnanhallituksen päätös ollut yksimielinen. Koska kiinteistön aluetta ei suurella todennäköisyydellä tulla asemakaavoittamaan useaan vuoteen tai mahdollisesti useaan vuosikymmeneen, ei etuosto-oikeuden käyttämistä eikä yhdyskuntarakentamisen toteuttamiseen käytettävää aikaa voida katsoa kohtuulliseksi.

Lausunnon liitteenä ovat Kirkonkylän osayleiskaavan aineistoa ja etuosto aluetta koskevia karttoja sekä lisäksi liitteenä 1 kunnanhallituksen pöytäkirjan liite 5.

## **Esittelijä**

Kunnanjohtaja

## **Esitys**

Kunnanhallitus päättää, että Helsingin hallinto-oikeudelle annetaan seuraava lausunto valitukseen kunnanhallituksen etuosto-oikeuden käyttämistä koskevasta päätöksestä (KH 7.12.2022, § 303).

Valitus on hylättävä. Kunnanhallitus on tehnyt päätöksensä maapoliittisen ohjelman mukaisesti ja noudattaen etuostolakia (608/1977).

Etuostolain 1 §:n mukaisesti kunta voi käyttää etuosto-oikeutta maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Lakia muutettiin (HE 104/1989) vuonna 1989 siten, että etuoston kohteena olevan kiinteistön ei enää tarvitse sijaita kaavoitetulla tai kaavoitettavana olevalla alueella. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös, että kuntien olisi pyrittävä hankkimaan maata ennen kuin kaavoitus on päässyt nostamaan maan hintaa. Edelleen todetaan kuitenkin, että etuosto-oikeutta voitaisiin käyttää vain, mikäli

aluetta kohtuullisen ajan kuluessa tarvitaan edellä mainittuihin tarkoituksiin.

Nurmijärven kunnanhallituksen päätöksen perusteet etuostolain käyttämiseen on kerrottu päätösesityksessä. Laadittavana olevassa Kirkonkylän osayleiskaavassa on arvioitu, että taajaman laajentumiselle on vain kaksi realistista suuntaa; pohjoiseen kohti Rajamäkeä sekä etelään kohti Metsäkylää (liite 1). Laajentumisalueita rajoittavaa merkittävästä kuivatun järven alue, joka sijoittuu keskustan eteläpuolelle. Liitteessä 1 on esitetty myös muita merkittäviä Kirkonkylän laajenemisalueita rajoittavia tekijöitä. Kirkonkylän osayleiskaavaa laadittaessa on heti alkuvaiheessa tunnistettu asumisen ja työpaikka-alueiden laajenemista rajoittavat tekijät, jotka on esitetty liitteessä 1. Kaavaehdotuksessa uusia asumisen varauksia on tehty Heinojan alueelle pohjoiseen sekä Kirkkotien ja Ojakkalantien varrelle kohti Metsäkylää. Laajenemissuuntien seuraavan vaiheen tarkastelun on katsottu tulevan ajankohtaiseksi seuraavaa yleiskaavaa laadittaessa. Näihin alueisiin kuuluu pääasiallisesti myös etuoston kohteena oleva tila 543-402-1-246.

Ehdotusvaiheessa olevassa Kirkonkylän osayleiskaavassa etuostoalue on osoitettu pääosin maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M-10). Pohjoisemmat palstat Kirkkotien varressa on osoitettu erillispientalojen alueeksi (AP-12). Vaikka asumiseen osoitetuille alueille sijoittuu hyvin pieni osuus etuostoalueesta, pientenkin palasten omistus edistää kunnan suunnitelmallista kehitystä.

Kirkkotien länsipuoli on yleiskaavaehdotuksessa Kirkonkylän taajaman puolella osoitettu asemakaavoitettavaksi pientaloalueeksi, jonka kehittäminen voisi käynnistyä nopeastikin (liitteet 2 ja 5). Kirkkotien itäpuoli on osoitettu pientalovaltaiseksi asumisen reservialueeksi, jonka asemakaavoittaminen tapahtuu kaavaselostuksen (liitteet 4 ja 7) mukaisesti, mikäli muilla asuinrakentamisen alueilla kehittäminen ei edisty odotetun laisesti, asumisen kysyntä kasvaa merkittävästi tai se muuten on tarpeen. Tämänlainen tilanne syntyisi nopeasti esimerkiksi silloin, jos Heinojan alueen kehittäminen hidastuisi esimerkiksi maanomistusolosuhteista johtuen. Toisaalta Kirkonkylän alueen kasvu voi olla oletettua nopeampaa. Selostuksessa edelleen todetaan, että Härkähaanmäen kehittäminen vaatii merkittäviä investointeja. Reservialue-merkintä ilmentää lähinnä toteutuksen vaiheistusta. Tarkemmassa suunnittelussa voi osoittautua, että rakenteen laajentaminen Kirkkotien suuntaisesti on Härkähaanmäkeä suotuisampaa kunnan kannalta. Härkähaanmäen eteläpuolelle on osoitettu työpaikka-alue (TP-3), jonka asemakaavoitus voisi käynnistyä osayleiskaavan voimaan tulon jälkeen.

Osayleiskaavaehdotuksessa asumiseen osoitettujen alueiden ja etuostoalueen suurimman palstan väliin sijoittuu maastonmuodoiltaan niin jyrkkäpiirteisiä alueita että seuraavat asuinrakentamiseen soveltuvat alueet sijoittuvat hyvin lähelle tilan 543-402-1-246 suurinta palstaa (liite 9).

Nurmijärven kunta on osa kasvavaa Helsingin seutua, ja kunta sitoutunut yhdessä muiden seudun kuntien kanssa määrällisesti suuriin kaavoitustavoitteisiin, jotta seudulle kohdistuvaan voimakkaaseen asumisen kysyntään voidaan vastata ja näin pitää hallinnassa asumisen hinnan nousupaineita. Nurmijärven kunta katsoo, että tärkeä osa kunnan kehittämisedellytyksistä sekä MAL-suunnittelun ja sopimuksen täyttymisedellytyksistä luodaan oikea-aikaisella, systemaattisella ja pitkäjänteisellä maanhankinnalla. Nurmijärven Kirkonkylältä ei ole onnistuttu luovuttamaan merkittävästi uusia omakotitontteja viimeisen vuosikymmenen aikana pitkälti maanomistusolosuhteista johtuen, mikä on hidastanut koko taajaman kehitystä.

Kunta on pyrkinyt hankkimaan Kirkkotien varrelta maata systemaattisesti ja ostanut 2000-luvulla kaksi isoa tilaa alueelta. Kunta on käynyt pitkään neuvotteluita muistakin tiloista Härkähaanmäen ja Vahterinmäen alueella. Vuonna 2001 kunta osti tilan Yli-Pekkola 543-402-1-441 (81,77 ha, joka koostuu useista palstoista Kirkonkylän alueella) ja vuonna 2016 tilan 543-402-2-242 (23 ha) (liite 8). Etuosto-oikeuden kohteena oleva kiinteistö sijoittuu näiden tilojen väliin. Yhdessä ne tarjoaisivat laajan lähes yhtenäisen käytävän maankäytön kehittämiselle nyt osayleiskaavaehdotuksessa asumiseen varatuilta alueilta lounaaseen. On myös huomattava, että kunnan kannalta ei ole tarkoituksenmukaista sitoa taloudellisia resursseja maa-alueisiin, jolle sillä ei ole käyttöä.

Maa-alueen kehittäminen raakamaasta rakennuskelpoiseksi tontiksi kestää pitkään. Kuntasuunnittelun näkökulmasta prosessi käynnistyy maanhankinnalla, jota seuraa yleiskaavoitus. Tämän jälkeen tontintuotantoketjussa seuraa asemakaavoitus, katujen ja vesihuollon suunnittelu ja rakentaminen, kiinteistönmuodostus ja tonttien luovuttaminen. Jotta seuraavalle yleiskaavakierrokselle luodaan hyvät edellytykset, tulee maanhankintaa tehdä potentiaalisilla laajentumissuunnilla nyt, jotta kaavoitus ei ehdi nostaa maan hintaa alueella – aivan kuten hallituksen esityksen (HE 104/1989) perusteluissa todetaan.

Seuraavan yleiskaavan laatimisen ajankohtaa alueella on mahdotonta ennustaa, sillä yleiskaavoja kuten asemakaavoja, laaditaan tarpeen mukaan. Tyypillisesti yleiskaavat ohjaavat kehitystä vähintään kymmenen vuoden ajan. Tarpeet ja tavoitteet muuttuvat kuitenkin nopeasti, minkä vuoksi seuraavan yleiskaavan laatiminen voi tulla aiheelliseksi tätä nopeamminkin. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan asemakaavaa ei voida laatia vastoin oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Tämä tarkoittaa, että yleiskaavan laatimiseen on ryhdyttävä hyvissä ajoin ennen alueen asemakaavoittamista.

Nurmijärven maapoliittisessa ohjelmassa (2016) etuosto-oikeuden käyttäminen on listattu yhdeksi käytettäväksi maanhankintakeinoksi, ja kunta on käyttänyt menettelyä aiemminkin. Ko. kohdetta ei ole tarjottu kunnalle.

Kirkonkylän kasvumahdollisuuksia ja rajoitteita on osana suunnittelutyötä analysoitu jatkuvasti, minkä pohjalta kaavaratkaisua on valmisteltu. Kunnanhallituksen päätöksen liitteenä ollut karttaliite 5 on osa Kirkonkylän osayleiskaavan valmistelumateriaalia, joka on ollut elinvoimalautakunnan käsittelyssä 14.12.2021 (§ 100). Kunnanhallituksen kokouksen pöytäkirjassa on todettu, että teknisenä korjauksena korjataan karttaliite 5, koska esityslistalle karttaliite 5 oli tulostettu virheellisessä tiedostomuodossa. Päätöksen liitteenä oleva karttaliite 5 oli käytettävissä asian käsittelyn ajan kunnanhallituksen kokouksessa.

Pöytäkirja tarkastetaan tämän asian osalta heti kokouksessa.

#### **Valmistelija**

yleiskaavapäällikkö Anita Pihala, puh. 040 317 2045  
maankäyttöpäällikkö Hannu Kujala, puh. 040 317 2371

#### **Käsittely**

Riikka Raekannas ilmoitti esteellisyydestä (intressijäävi, rajanaapuri; hallintolaki 28.1 § kohta 3) osallistua asian käsittelyyn ja poistui kokouksesta. Sirpa Rantala liittyi kokoukseen Riikka Raekannaksen tilalle.

#### **Päätös**

Esitys hyväksyttiin.

Riikka Raekannas poistui esteellisenä (intressijäävi, rajanaapuri; hallintolaki 28.1 § kohta 3) asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Pöytäkirja tarkastettiin tämän asian osalta heti kokouksessa.

#### **Jakelu**

Helsingin hallinto-oikeus