

03.05.2022

Dnro 20890/03.04.04.04.16/2021

Asia Liikennemerkkisuunnitelmaa koskeva valitus

Valittajat

Päätös, josta valitetaan

Espoon tekninen lautakunta 20.1.2021 § 8

Espoon kaupungin infrapalvelupäällikkö on päätöksellään 8.12.2020 § 21/2020 hyväksynyt Vanhaa Lillhementintietä ja Maakirjantietä koskevan liikennemerkkisuunnitelman, jossa Suurpelto III:n asemakaavassa jalankululle ja polkupyöräilylle varatuksi kaduksi (pp) osoitettu Vanha Lillhementintie, joka on katkaistu moottoriajoneuvoliikenteeltä ja muutettu asemakaavan mukaiseksi kadun osaksi marraskuussa 2019, avataan väliaikaisesti yksisuuntaiselle ajoneuvoliikenteelle siihen saakka, kunnes Opinmäen koulun ympäristössä tapahtuvat Suurpellon alueen rakennustyöt ovat pääosin valmistuneet. Koska tässä vaiheessa ei voida arvioida rakennustöiden valmistumisen aikataulua tarkemmin, on liikenteenohjaussuunnitelman oltava voimassa määräajan, jonka päättyessä edellytyksiä ajoneuvoliikenteen väliaikaiselle sallimiselle Vanhan Lillhementintien kautta on arvioitava uudelleen. Määräaikaisen liikenteenohjaussuunnitelman on syytä olla voimassa tästä syystä tarvittaessa aina 21.12.2025 saakka.

Tekninen lautakunta on hylännyt valittajien oikaisuvaatimukset. Päätöksen keskeisten perusteluiden mukaan ajoyhteyden avaaminen tilapäisenä viiden vuoden määräajaksi on perusteltua valmistelukehotuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Asemakaava osoittaa alueen käytön tavoitellun lopputilanteen. Ennen asemakaavan toteuttamista tapahtuva tilapäinen liikennejärjestely ei ole sillä tavoin asemakaavalla tavoitellun lopputilanteen vastainen, että asemakaava itsessään olisi esteenä tilapäisenä toteutettavalle liikennejärjestelylle. Kun otetaan huomioon alueen rakentumisen aikataulu sekä valmistelukehotuksessa esitetyt tavoitteet tilanteen järjestämiseksi, viiden vuoden määräaika on tarkoituksenmukainen.

Oikaisuvaatimusten kohteena oleva päätös on annettu tieliikennelain nojalla, eikä liikennemerkkisuunnitelmaan sovelleta maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamissääntelyä. Tilapäisen liikennejärjestelyn voimassaoloa ei ole sidottu Opimmäen koulun valmistumiseen tai muuhun tilanteeseen, vaan päätös on voimassa viiden vuoden määräajan. Nykyinen yhdistetty pyörätie ja jalkakäytävä kulkee vielä rakentamattomien Lillhemtintie 22 ja 24 sekä Lillhemtinpuisto 3 tonttien puolella. Alustavien tietojen mukaan tonttien rakennustyöt alkavat mahdollisesti vuoden 2021 puolella, mutta joka tapauksessa tilapäisen järjestelyn määräajan kuluessa. Tonttien rakentaminen edellyttää, että jalankulku ja pyöräily siirretään nykyiselle ajoradalle erotettuna moottoriajoneuvoliikenteestä. Liikenneturvallisuuden varmistamiseksi jalankulku ja pyöräily on erotettava kohdassa moottoriajoneuvoliikenteestä raskain estein.

Valmistelukehotuksen antamiseen johtaneen käsittelyn perusteella ajoyhteyden avaamisen tarve liittyy erityisesti moottoriajoneuvoliikenteen sallimiseen aamulla Henttaalta Suurpeltoon päin, mikä on toteutettu oikaisuvaatimuksen kohteena olevalla päätöksellä. Tekninen lautakunta on samalla päättänyt panna päätöksen täytäntöön mahdollisista muutoksenhauista huolimatta.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Valituksenalainen päätös on kumottava tai toissijaisesti muutettava siten, että väliaikaiset liikennejärjestelyt voivat olla voimassa enintään 31.5.2021 saakka. Espoon kaupunki on velvoitettava korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut korkoineen. Päätöksen täytäntöönpano on keskeytettävä.

Valituksenalainen päätös on Suurpelto III -asemakaavan vastainen, koska kaavassa jalankululle ja polkupyöräilylle osoitettu kadun osa on avattu yksisuuntaiselle ajoneuvoliikenteelle. Asemakaavassa maankäyttö on suunniteltu niin, että alueen käyttö virkistysalueena turvataan. Alue on myös suunniteltu niin, että sieltä pääsee liikkumaan Keskuspuistoon. Päätöksellä on kielteisiä vaikutuksia asemakaavan toteutumisen kannalta.

Yhdensuuntaiselle ajoneuvoliikenteelle avatun Vanhan Lillhemtintien liikenne vaikuttaa olennaisella tavalla asemakaavassa päättyväksi kaduksi suunnitellun Maakirjantien liikennemääriin. Kyseisellä liikenteellä on olennaista merkitystä myös sen vaikutuspiirissä olevien kiinteistöjen asuinmukavuuteen ja turvallisuuteen. Kaikki vaikutuspiirin asuinrakennukset on suunniteltu siitä lähtökohdasta käsin, että läpiliikennettä ei olisi ollut. Olennaiset rakentamista koskevat päätökset ja ratkaisut olisi tehty kyseisellä alueella eri tavalla, jos ajoneuvoliikennettä ei olisi asemakaavassa estetty.

Voimassa olevasta asemakaavasta ei voida poiketa tieliikennelain 71 §:n perusteella. Asemakaavan mukaisesti jo suljettua jalankululle ja pyöräilylle varattua tieosuutta ei voida määrätä avattavaksi liikennemerkin asettamista koskevalla päätöksellä. Se seikka, että kunta on oikeutettu asettamaan liikennemerkkejä, ei oikeuta kuntaa asettamaan liikennemerkkejä voimassa olevan asemakaavan vastaisesti. Asemakaava asettaa siten rajoituksia kunnan oikeuteen asettaa liikennemerkkejä, koska muussa tapauksessa asemakaavaa

voitaisiin muuttaa tieliikennelain nojalla tehdyillä päätöksillä. Asemakaavan muuttamisesta on kuitenkin omat säännöksensä maankäyttö- ja rakennuslaissa, eikä kunta voi sivuuttaa asemakaavaa ja sen oikeusvaikutuksia liikenne-merkkejä asettelemalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja tieliikennelain välistä suhdetta on käsitelty ympäristöministeriön Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarjaan kuuluvassa oppaassa ”Asemakaavamerkinnot ja -määräykset”. Oppaassa todetaan muun ohella, että sellaiset katualueen tyyppin muutokset, joilla on kaavallista merkitystä (esimerkiksi huomattava vaikutus kiinteistöjen käyttöön tai liikennemääriin muilla kaduilla) tulisi aina ratkaista asemakaavan muutoksella. Samoin aina silloin, kun kadun käyttötarkoitus on asemakaavassa määritelty tarkemmin, esimerkiksi osoittamalla se jalankululle ja/tai polkupyöräilylle tai joukkoliikenteelle varatuksi kaduksi, kadun käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttää asemakaavan muuttamista.

Eduskunnan oikeusasiamies on 7.5.2010 antamassaan ratkaisussaan asiassa 377/4/09 todennut, että asemakaavan mukaisen katualueen käyttötarkoitusta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa katusuunnitelmassa tai liikenteen ohjaussuunnitelmassa. Päinvastoin ei sen sijaan voida tehdä. Esimerkiksi jalankululle ja polkupyöräilylle merkinnällä pp asemakaavassa varattua katualuetta ei voida osoittaa ajoneuvoliikenteen kaduksi, vaan se edellyttää asemakaavan muutosta.

Rakennustyöt voivat edellyttää tilapäisiä liikennejärjestelyjä rakentamis-alueella. Tällöin liikennejärjestely on voimassa yleensä rakentajan hakemuksesta rakennustöiden keston ajan, ja järjestely rajoittuu rakennushankkeen mukaiselle kiinteistölle tai sen välittömään läheisyyteen, mistä nyt ei ole kyse. Vanhan Lillhemtintien avaamista koskevaa päätöstä ei voida perustella Opinmäenkoulun edustan rakennustyömaalla, vaan kyseessä on siitä erillinen kysymys. Vanhan Lillhemtintien avaaminen perustuu siihen, että osa alueen asukkaista haluaa ajaa alueen läpi nopeammin sekä käyttää vanhaa ajoreittiä, jota he olivat tottuneet hyödyntämään. Opinmäenkoulun rakennustöistä johtuvat mahdolliset ruuhkat ja vaarat liikenneturvallisuudelle tulee ratkaista rakennustyömaan välittömässä läheisyydessä tehtävillä järjestelyillä.

Asemakaavan suunnittelussa on mietitty alueen käyttöä kokonaisuutena. Kaupunkimaisissa olosuhteissa liikenne tulee järjestää näihin olosuhteisiin soveltuvalla tavalla. Tämä edellyttää myös sitä, ettei ajoliikennettä ole tieosuuksilla, jotka eivät sovellu tällaiselle liikenteelle.

Perusteena Vanhan Lillhemtintien avaamiselle on esitetty Opinmäen koulun edustan ruuhkautumista ja sen vaikutusta koululaisten liikenneturvallisuuteen. Alueella asuvien mukaan ruuhkat ovat kuitenkin varsin harvinaisia, eivätkä edusta normaalitilannetta. Liikennettä selvästi hidastavia tilanteita on tapahtunut viimeisen vuoden aikana vain muutamana aamuna. Kyseiset ruuhkatilanteet ovat johtuneet pääasiallisesti koulun edustalla olevan rakennustyömaan koneiden liikkumisesta tiellä samaan aikaan, kun koulun saattoliikenne on ollut aamulla vilkkaimmillaan, ja ne ovat ajoittuneet erityisesti marraskuuhun Piilipuuntien ollessa väliaikaisesti suljettuna. Valituksen kohteena olevalle päätökselle ei ole perustetta myöskään

ajoyhteyksien pitenemisen johdosta, koska ajoyhteydet Lillhemtistä eivät ole merkittävästi pidentyneet Vanhan Lillhemtintien sulkemisen jälkeen.

Voimassa olevassa kaavassa on huomioitu alueen liikenneturvallisuus. Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen ja kaupunkitekniikan keskuksen yhteistyönä tekemän lisäselvityksen mukaan liikenneturvallisuuden kannalta keskeistä on ajoneuvoliikenteen nopeuksien hillitseminen Lillhemtintiellä. Kadun ratkaisuisissa liikenneturvallisuus on asetettu ajoneuvoliikenteen sujuvuutta tärkeämmäksi tekijäksi, eikä ajoneuvoliikenteen sujuvuutta tule parantaa sen kustannuksella. Päätös avata Vanha Lillhemtintie on alueen liikenneturvallisuuden parantamisen vastainen.

Tieosuuden avaamista viiden vuoden määräajaksi aina 21.12.2025 saakka ei voida pitää kohtuullisena aikana eikä valmistelukehotuksen mukaisesti tilapäisenä. Päätös haittaa voimassa olevan kaavan toteuttamista viidellä vuodella eikä se ole oikeasuhtainen ratkaistavaan ongelmaan, eli Opinmäen koulun alueen väitettyihin ruuhkiin.

Aiemmin todetulla tavalla ruuhkat liittyvät keskeisesti osoitteessa Henttaan puistokatu 18 sijaitsevaan rakennustyömaahan. Rakennustyöt tullaan saattamaan loppuun kyseisellä työmaalla syyskuuhun 2021 mennessä, joten viiden vuoden määräaika ei ole perusteltu. Rakennustyömaan kanssa on myös sovittu, että koneiden liikuttamista vältetään aamuisin Lillhemtintiellä liikenteen sujuvoittamiseksi. Edellä mainitusta rakennushankkeesta ei enää aiheudu käytännössä vaikutuksia Lillhemtintien ajoneuvoliikenteelle, sillä kerrostalon runkovaihe on saatu päätökseen. Tialueella ei ole eikä sille jouduta sijoittamaan maansiirtokoneita, nostureita ja elementtirekkoja.

Yhden valittajan suorittaman laskennan mukaan avatun tieosuuden läpi kulkeneiden ajoneuvojen määrä arkiamuaisin kello 8.00–8.20 välisenä aikana on ollut 13–23 ajoneuvoa. Tällaisella määrällä ei vaikuteta Opinmäen koulun kohdalla tapahtuvaan väitettyyn liikenteen ruuhkautumiseen eikä myöskään liikenneturvallisuuteen.

Asian käsittely ja selvittäminen

Espoon tekninen lautakunta on antanut lausunnon. Voimassa oleva asemakaava osoittaa alueen käytön tavoitellun lopputilanteen. Ennen asemakaavan toteuttamista tapahtuva tilapäinen liikennejärjestely ei ole asemakaavalla tavoitellun lopputilanteen vastainen sellaisella tavalla, jonka vuoksi asemakaavan tavoite itsessään olisi esteenä ennen kaavan toteutusta tapahtuvalle liikennejärjestelylle. Valituksenalaisen päätöksen toimeenpano ei ole edellyttänyt suunnitelman alueella kadun rakentamista tai muuta sellaista merkittävää muutosta, joka olisi esteenä voimassa olevan asemakaavan myöhemmälle toteuttamiselle.

Kadun käyttämisestä tilapäisiin käyttötarkoituksiin ei ole suoraan säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Vakiintuneen käytännön mukaisesti kadun tilapäinen käyttötarve on useimmiten ratkaistu tilapäisillä liikennemerkkisuunnitelmilla. Olemassa olleen ja esteillä suljetun ajoyhteyden tilapäisen

avaamisen ennen alueen asemakaavan toteuttamista ei siten ole katsottu edellyttäneen tieliikennelain mukaisen päätöksen lisäksi muuta päätöstä.

Lillhemtin omakotiyhdistys on omasta aloitteestaan toimittanut hallinto-oikeudelle kirjelmän asiassa.

Suurpelto-seura ry on omasta aloitteestaan toimittanut hallinto-oikeudelle kirjelmän asiassa. Valituksenalaista päätöstä on muutettava siten, että Vanha Lillhemtintie suljetaan asemakaavan mukaisesti.

██
██████████ ovat omasta aloitteestaan toimittaneet hallinto-oikeudelle kirjelmän asiassa.

Valittajat ovat antaneet vastaselityksen. Teknisen lautakunnan lausunnossa esitetty mielipide siitä, että asemakaava ei olisi sitova ennen asemakaavan mukaisen lopputilanteen toteutumista, on maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiensä sekä oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden vastainen. Julkaistusta oikeuskäytännöstä ei löydy ratkaisuja, jotka tukisivat lautakunnan lausunnossa esitettyä väitettä tilapäisiin liikennemerkkisuuksien liittyvän vakiintuneen käytännön olemassaolosta.

Merkitään

Hallinto-oikeus on päätöksellään 24.3.2021 nro H1307/2021 hylännyt täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus ei tutki Suurpelto-seura ry:n kirjelmässä esitettyä vaatimusta Vanhan Lillhemtintien sulkemisesta.

Hallinto-oikeus kumoo teknisen lautakunnan päätöksen.

Hallinto-oikeus hylkää valittajien oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Perustelut

Tutkimatta jätetyiltä osin

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Suurpelto-seura ry ei ole valittanut teknisen lautakunnan päätöksestä 20.1.2021 § 8, josta hallinto-oikeudessa on nyt kysymys, vaan se on valitusajan päättymisen jälkeen 26.5.2021 omasta aloitteestaan toimittamassaan kirjelmässä vaatinut, että Vanha Lillhemtintie suljetaan

asemakaavan mukaisesti. Vaatimus on siten myöhässä tehtynä jätettävä tutkimatta.

Pääasia

Tieliikennelain 71 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kunta asettaa liikenteenohjauslaitteen kadulle ja muulle kunnan hallinnoimalle tielle.

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 85 §:n 1 momentin mukaan katu rakennetaan kunnan hyväksymän suunnitelman mukaisesti. Katu on suunniteltava ja rakennettava siten, että se sopeutuu asemakaavan mukaiseen ympäristöönsä ja täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset.

Vanha Lillhemntie on osoitettu 21.11.2016 hyväksytyssä Suurpelto III -asemakaavassa jalankululle ja polkupyöräilylle varatuksi kaduksi, jolla tontille ajo on sallittu (pp/t). Espoon tekninen lautakunta on päätöksellään 18.10.2017 § 34 hyväksynyt Suurpelto III -asemakaava-alueen katujen katu- ja puisto suunnitelmat. Vanhaa Lillhemntietä ja Lillhemntipuistoa koskevassa katusuunnitelmassa Vanha Lillhemntie on osoitettu jalankulkuun ja polkupyöräilyyn. Asemakaava ja sen perusteella hyväksytyt katu- ja puistosuunnitelmat ovat lainvoimaisia. Hallinto-oikeus toteaa, että voimassa olevaa asemakaavaa on siten ryhdytty toteuttamaan katusuunnitelmalla ja katusuunnitelmien mukaiset uudet katuyhteydet on toteutettu vuosien 2018 ja 2019 aikana ja uusi kokoojakatu Lillhemntie on otettu käyttöön marraskuussa 2019.

Espoon infrapalvelupäällikön päätöksellä 8.12.2020 on hyväksytty tieliikennelain 71 §:n nojalla liikennemerkkisuunnitelma, jolla on sallittu yksisuuntainen ajoneuvoliikenne Vanhalla Lillhemntiellä viiden vuoden määräajaksi. Tekninen lautakunta on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt muun ohella valittajien oikaisuvaatimukset.

Hallinto-oikeus toteaa, että siitä, millä edellytyksin kaupunki voi tehdä tieliikennelain 71 §:ssä tarkoitettua liikenteenohjauslaitteen asettamista koskevan päätöksen, ei ole erikseen säädetty. Tieliikennelakia (267/1981) koskevasta oikeuskäytännöstä (KHO 24.5.2019 taltionumero 2478) ilmenee, että liikenteenohjauslaitteen sijoittamiselle tulee olla ainakin liikenteen turvallisuuteen tai muuhun liikenteen ohjaamiseen liittyvä peruste. Hallinto-oikeus katsoo, että asiassa esitetystä selvityksestä ilmenee, että tällainen peruste liikenteenohjauslaitteen sijoittamiselle on asiassa sinänsä olemassa liikenteen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi Suurpellon alueen rakentamisen aikana.

Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että liikenteenohjauslaitetta sijoitettaessa on otettava huomioon myös muu lainsäädäntö, kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain säännökset. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kadut suunnitellaan asemakaava-alueella lain 85 §:ssä tarkoitettulla katusuunnitelmalla, jonka on puolestaan sopeuduttava asemakaavan mukaiseen ympäristöön. Hallinto-oikeus katsoo, että tieliikennelain 71 §:n mukaisella liikenteenohjauslaitteen asettamista koskevalla päätöksellä voidaan täydentää asemakaavassa ja katusuunnitelmassa osoitettua maankäyttöä katujen osalta. Tällaisella päätöksellä, johon ei muun ohella liity vastaavia osallistumismahdollisuuksia kuin asemakaavaan ja katusuunnitelmaan, ei kuitenkaan voida tosiasiaassa muuttaa asemakaavassa tai katusuunnitelmassa tehtyä maankäyttöratkaisua ja siten esimerkiksi katualueen käyttötarkoitusta.

Valituksenalaisella päätöksellä sallittu yksisuuntainen ajoneuvoliikenne Vanhalla Lillhementiellä on sekä alueen katusuunnitelmassa että asemakaavassa kadulle osoitetun käyttötarkoituksen vastaista. Tähän nähden liikenteenohjauslaitteen asettamista koskevan päätöksen on katsottava olevan lainvastainen. Päätökselle on asetettu määräaika, mutta kyseisen määräajan pituuskin huomioon ottaen pelkästään päätöksen määräaikaisuuden vuoksi asiaa ei ole syytä arvioida toisin. Teknisen lautakunnan päätös on edellä mainittujen seikkojen vuoksi kumottava.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Asia on ollut tulkinnanvarainen, eikä oikeudenkäynnin ole näin ollen katsottava aiheutuneen viranomaisen selvästi lainvastaisesta ratkaisusta. Hallinto-oikeus ei pidä kohtuuttomana, että valittajat joutuvat itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 81 § 2 mom 5 kohta

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jaana Moilanen, Marko Ahlstedt ja Joonas Ahtonen (t).



Esittelijäjäsen

Marko Ahlstedt

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

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valittajien asiamiehelle tavallisena tiedoksiantona
	Maksutta
	Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Espoon tekninen lautakunta
	Suurpelto-seura ry