

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Päivämäärä
06.07.2020

Diariin:o
4656/1/19

Karkkilan kaupunginhallitus
PL 50
03601 KARKKILA

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
6.7.2020
Taltionumero
2956
Diaarinumero
4656/1/19
Vuosikirja

1 (13)

Asia Ranta-asemakaavaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakija UPM-Kymmene Oyj

Päätös, jota valituslupahakemus ja valitus koskevat

Helsingin hallinto-oikeus 29.8.2019 nro 19/0532/5

Asian aikaisempi käsittely

Karkkilan kaupunginvaltuusto on 12.11.2018 (§ 70) hyväksynyt Nuijajoen ranta-asemakaavan ja ranta-asemakaavan muutoksen, jotka koskevat kiinteistöä 224-408-63-3 sekä osia kiinteistöistä 224-407-4-48, 224-411-5-117 ja 224-412-12-8. Ranta-asemakaavalla ja ranta-asemakaavan muutoksella muodostuu korttelit 3A ja 3B sekä metsätalousaluetta.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt UPM-Kymmene Oyj:n vaatimuksen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) vastaselityksessä esitettyjen vaatimusten tutkimatta jättämisestä sekä ELY-keskuksen valituksesta kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

ELY-keskuksen valitusperusteiden tutkiminen

ELY-keskus on valituksessaan esittänyt, että kaavan hyväksymispäätös on kumottava, koska kaavassa ei ole riittävästi otettu huomioon vesien suojelua ja vesihuollon järjestämistä eikä kaavaehdotus perustu riittäviin selvityksiin. Hallinto-oikeus toteaa, että ELY-keskus ei ole vastaselityksessään esittänyt sellaisia uusia valitusperusteita, jotka tulisi myöhästyneinä jättää tutkimatta.

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 selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Saman 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 54 §:n 1 momentin mukaan on asemakaavaa laadittaessa maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin laissa säädetään. Pykälän 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. Pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Pykälän 4 momentin mukaan milloin asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi, ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä
- 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Pykälän 2 momentin mukaan ranta-asetmakaavasta on muutoin voimassa, mitä asemakaavasta säädetään.

Kaava-alue

Nuijajoen ranta-asetmakaavan kaava-alue muodostuu useasta erillisestä alueesta Mustalammen, Nuijajoen, Kalatoin-järven, Ahmoonlammen ja Ali-Paastonjärven ranta-alueilla. Yhteensä noin 100 hehtaarin kokoinen kaava-alue muodostuu tilojen 224-407-4-48, 224-408-63-3 ja 224-411-5-117 ja 224-412-12-8 rakentamattomista ranta-alueista, joilla on todellista rantaviivaa yhteensä lähes 10 kilometriä.

Alueet ovat yleisilmeeltään erämaisia latvavesiä. Ali-Paastonjärvelle, Mustalamille ja Ahmoonlammille on rakennettu runsaasti jo aiemmin. Myös Nuijajoen varrella on lomarakennuksia.

Kaava-alue kattaa Ali-Paastonjärven etelä- ja länsirannat, joiden osalta kyse on ranta-asetmakaavan (Ali-Paastonjärven ja Kovelonjärven ympäristön ranta-asetmakaava, vahvistettu 1995) muutoksesta. Voimassa olevassa ranta-asetmakaavassa alue on merkitty maa- ja metsätalousalueeksi. Muilta osin kaava-alueella ei ole oikeusvaikutteista mitoituslaskelman sisältävää yleiskaavaa tai ranta-asetmakaavaa.

Maakuntakaavassa kaava-alueita koskevia merkintöjä ovat MLY, metsätalousvaltainen alue, ja pv, pohjavesialue. Karkkilan pohjoisosien rantayleiskaavassa suunnittelalueen rannat on merkitty pääosin maa- ja metsätaloustoiminnoille varatuiksi alueiksi (M-1 ja M-2).

Ranta-asetmakaavan pääasiallinen sisältö

Ranta-asetmakaava on laadittu maanomistajan aloitteesta. Maanomistajan tavoitteena on ranta-asetmakaavoituksen avulla turvata ja osoittaa kaavassa suunnitelmallisesti suunnitelma-alueen tiloille kuuluva rakennusoikeus lomarakennuspaikkoina.

Kaavassa on osoitettu yhteensä kahdeksan omarantaista loma-asuntontonttia (RA), joista kaksi on Mustalammin rannalla ja kuusi Ali-Paastonjärven rannalla. Muilta osin kaavoitettava alue on merkitty maa- ja metsätalousalueeksi (M). Mustalammin rannalle osoitettu RA-alue sijaitsee pv-merkityllä alueella (pohjavesialue).

Kullekin RA-tontille saa rakentaa yhden yksiasuntoisen 100–120 k-m²:n loma-asunnon ja erillisiä talusrakennuksia enintään 50 m². Kaavan yleisten määräysten mukaan vesi- ja jätehuolto voidaan toteuttaa kiinteistökohtaisesti. Alueen tonteille rakennetaan omat kaivot tai vesi joh-

detaan yhteiskaivoista. Jätevesien käsittelyssä ja johtamisessa tulee noudattaa ympäristönsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä, talousjätevesiasetuksen määräyksiä ja voimassa olevia kaupungin ympäristönsuojelumääräyksiä sekä terveyden- ja ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksymiä ohjeita. Rakennuslupa-asiakirjoihin on liitettävä jätevesien käsittelysuunnitelma tarvittavine maaperäselvityksineen. Jätehuollossa on noudatettava jätelain ja Länsi-Uudenmaan jätehuoltomääräysten säädöksiä.

Kaavaselostuksen kohdassa ”4.3 Tekninen huolto” on sama vesi- ja jätehuoltoa koskeva teksti kuin yleisissä kaavamääräyksissä. Muita selvityksiä vesihuollosta tai jätevesien käsittelyratkaisusta ei ole liitetty hallinto-oikeudelle toimitettuun kaava-aineistoon.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Asiassa on ELY-keskuksen valituksen johdosta kyse sen arvioimisesta, perustuuko Nuijajoen ranta-asemakaava riittäviin selvityksiin ja onko kaavaa laadittaessa otettu riittävästi huomioon vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen.

Vesistöt, joiden rannalle RA-alueet on sijoitettu, ovat melko pieniä ja niiden rannoilla on jo valmiiksi loma-asutusta. Erityisesti Ali-Paastonjärven osalta ranta-asemakaavan mukainen rakentaminen johtaisi lom asumisen merkittävään lisääntymiseen. Mustalammin rannalle kaavassa osoitetut lomarakennuspaikat sijoittuvat pohjavesialueelle. Hallinto-oikeus katsoo, että näissä oloissa ranta-asemakaavan vesihuoltoa koskevat määräykset, jotka oikeastaan ovat vain viittauksia muutoinkin velvoittaviin säännöksiin ja määräyksiin, eivät ole maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 2 kohtaan nähden riittäviä. Kaavaa laadittaessa ei ole mainitun pykälän ja saman lain 9 ja 54 §:n edellyttämällä tavalla selvitetty kaavalla mahdollistettavan loma-asumisen vesihuollon järjestämisen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia kaava-alueeseen ja sen ympäristöön.

Edellä sanotun perusteella kaupunginvaltuuston päätös on kumottava.

Koska kaavan hyväksymispäätös kumotaan, hallinto-oikeus ei ota kantaa siihen, voitaisiinko kaavaan lisätä vesikäymäläkieltoa koskeva määräys maankäyttö- ja rakennuslain 203 §:ssä tarkoitettuna vähäisenä tarkistuksena.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Kuntalaki 135 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

UPM-Kymmene Oyj on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Uudenmaan ELY-keskuksen valitus jätetään tutkimatta tai hylätään. Kaavamääräykseen on lisättävä vesikäymäläkielto valittajan ja Karkkilan kaupunginvaltuuston antamien suostumusten mukaisesti.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

ELY-keskuksen valitus olisi tullut jättää tutkimatta, koska sillä ei ole asiassa valitusoikeutta. Kysymyksessä olevan kaavaratkaisun vaikutukset ovat paikallisia, sillä ranta-asemakaavassa osoitetut kahdeksan uutta rantarakennuspaikkaa eivät voi mitenkään olla vaikutuksiltaan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviä. ELY-keskuksella ei ole asiassa valitusoikeutta myöskään muiden sille kuuluvien valvontatehtävien perusteella.

Valittaja on 22.1.2019 antanut kaupunginvaltuustolle suostumuksensa vesikäymäläkiellon lisäämiseksi kaavamääräykseen. Kaupunginvaltuusto on osaltaan hyväksynyt lisäyksen 25.2.2019. Kaavaratkaisua on tarkasteltava tämä lisäys huomioon ottaen.

Hallinto-oikeuden näkemys vesihuollon selvitysten riittämättömyydestä on virheellinen eikä perustu kaavamääräykseen ja kaavaprosessin aikana tehtyihin selvityksiin. Kaavaprosessin aikana on kattavissa maastotöissä tutkittu, että kaikille kaavan tonteille on mahdollista järjestää kiinteistökohtainen vesihuolto maaperän, suojaetäisyyksien ja pinta-alan puolesta. Tonttien keskikoko on 4 716 neliometriä ja ne sijaitsevat vesihuollon järjestämisen kannalta ihanteellisilla maastonosilla. Kysymyksessä on kahdeksan tavanomaista omarantaista loma-asumiseen varattua tonttia, eikä tiivistä lomakylämäistä asutusta.

Kaavamääräyksissä on viitattu muun ohella kaupungin ympäristönsuojelumääräykseen, joissa suosituksena on rakentaa ranta-alueella kuiva-käymälä/kompostikäymälä. Pohjavesialuetta koskien on kaavassa omat määräykset. Vesikäymäläkiellolla täydennettyjä kaavamääräyksiä ja kaupungin ympäristönsuojelumääräyksiä noudattamalla ei voida aiheuttaa haittaa Ali-Paastojärven ja Mustalammin vesistöjen tilalle.

Karkkilan kaupunginhallitus on vastineena sille esitettyyn selityspyyntöön lausunut, että se ei anna asiassa selitystä.

Uudenmaan ELY-keskus on antanut lausunnon, jossa se on viitannut asiassa aiemmin lausumaansa sekä esittänyt valituksen hylkäämistä.

UPM-Kymmene Oyj on vastineena sille esitettyyn vastaselityspyyntöön todennut, että se ei anna asiassa vastaselitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää *UPM-Kymmene Oyj*:lle valitusluvan ja tutkii asian.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Helsingin hallinto-oikeus on muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään kumonnut Uudenmaan ELY-keskuksen valituksesta Karkkilan kaupunginvaltuuston 12.11.2018 (§ 70) tekemän päätöksen Nuijajoen ranta-asetmakaavan ja ranta-asetmakaavan muutoksen hyväksymisestä. Asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa *UPM-Kymmene Oyj*:n valituksesta ratkaistavana, onko Uudenmaan ELY-keskuksella ollut oikeus valittaa kaupunginvaltuuston päätöksestä. Jos ELY-keskuksella katsotaan olleen asiassa valitusoikeus, on vielä ratkaistava, onko ranta-asetmakaavaa laadittaessa otettu riittävällä tavalla huomioon vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen ja onko kaava näiltä osin perustunut riittäviin selvityksiin.

Uudenmaan ELY-keskuksen valitusoikeus

Sovellettavat säännökset ja esityöt

ELY-keskusten valvontatehtävää ja valitusoikeutta on rajoitettu maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 230/2017, joka on tullut voimaan 1.5.2017.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on muutetun maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan 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 (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on muutetun maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentin mukaan muun ohella viranomaisella sen toimialaan kuuluvissa asioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp) todetaan 18 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa:

”Pykälän 2 momentissa säädettyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kunnan alueidenkäyttöä koskevaa valvontaa ehdotetaan rajattavaksi nykyisestä. Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Näin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvonta esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelussa kohdistuisi kaavojen niiden sisältövaatimusten lainmukaisuuteen, joilla olisi vaikutuksiltaan valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon niiden suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita olisivat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut.

Lisäksi on huomattava, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on myös muista laeista johtuvia valvontatehtäviä, joita ehdotettu valvontatehtävän rajausta ei koske.”

Hallituksen esityksessä todetaan 191 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa edelleen 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 rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella mahdollisuus laillisuusvalvontaan.

On kuitenkin huomattava, 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.”

Ranta-asetemakaavan kuvaus

Muutoksenhaun kohteena olevalla Karkkilan kaupunginvaltuuston päätöksellä hyväksytyn Nuijajoen ranta-asetemakaavan ja ranta-asetemakaavan muutoksen kaava-alue on kokonaispinta-alaltaan noin 100 hehtaaria. Kaava-alue muodostuu useasta erillisestä alueesta Mustalammen, Nuijajoen, Kalatoin-järven, Ahmoonlammen ja Ali-Paastonjärven ranta-alueilla. Kaavassa on osoitettu kahdeksan uutta omarantaista loma-asuntontonttia (RA) rakennuspaikkaa, joista kaksi sijoittuu Mustalammin rannalle ja kuusi Ali-Paastonjärven rannalle. Mustalammin rannalle osoitettu RA-alue sijaitsee vedenhankintaa varten tärkeällä pohjavesialueella (pv).

Ranta-asetemakaavan yleisten määräysten mukaan vesi- ja jätehuolto voidaan toteuttaa kiinteistökohtaisesti. Alueen tonteille rakennetaan omat kaivot tai vesi johdetaan yhteiskaivoista. Jätevesien käsittelyssä ja johtamisessa tulee noudattaa ympäristönsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä, talousjätevesiasetuksen määräyksiä ja voimassa olevia kaupungin ympäristönsuojelumääräyksiä sekä terveyden- ja ympäristönsuojeluviranomaisen hyväksymiä ohjeita. Rakennuslupa-asiakirjoihin on liitettävä jätevesien käsittelysuunnitelma tarvittavine maaperäselvityksineen. Jätehuollossa on noudatettava jätelain ja Länsi-Uudenmaan jätehuoltomääräysten säädöksiä.

Uudenmaan ELY-keskuksen valitus hallinto-oikeudelle

Uudenmaan ELY-keskus on valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt, että Nuijajoen ranta-asetemakaavan kaavamääräyksissä ei ole asetettu vesikäymäläkieltoa eikä muutenkaan ratkaistu, miten jätevesien käsittely on tarkoitus järjestää. Vesikäymäläkielto on ELY-keskuksen mukaan ollut Uudellemaalle laadituissa ranta-asetemakaavoissa keskeisenä periaatteena. Vesikäymäläkiellolla on pyritty turvaamaan riittävän käyttöveden saanti ja varmistamaan vesiensuojelu Uudenmaan maakunnassa, jossa on erityinen väestömäärästä johtuva tarve turvata vesistöjen laadun varmistaminen. ELY-keskus on katsonut, että loma-asuntojen vesikäymälöiden jäteveden käsittelyyn ja umpisäiliöiden tyhjentämiseen liittyy sellaisia epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi loma-asuntojen laajamittainen varustaminen vesikäymälöillä vaarantaisi vesiensuojelun tavoitteet. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan myös

muissa vastaavissa ranta-asemakaavoissa tulisi sallia vesikäymälä. Laajamittaisena tällainen toiminta muodostuu vaikutuksiltaan maakunnallisesti merkittäväksi asiaksi.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava terveellisen ja hyvälaatuisen veden riittävä saanti ja se, että taajamien alueelliset vesihuoltoratkaisut voidaan toteuttaa. Lisäksi alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon jätevesihaittojen ehkäisy. ELY-keskus on valituksessaan edelleen todennut, että ranta-asemakaavassa esitetty tehokas rakentaminen Ali-Paastonjärvelle sekä vesihuollon ratkaisematta jättäminen aiheuttavat haittaa vesiensuojelun tavoitteiden toteutumislle.

Uudenmaan ELY-keskuksen valitusoikeutta koskeva oikeudellinen arviointi

Arvioitaessa sitä, onko ELY-keskuksella asiassa valitusoikeus kaavapäätöksen valtakunnallisen tai maakunnallisen merkityksen perusteella, on edellä selostetuista lainmuutoksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmevin tavoin otettava huomioon kaavaratkaisun vaikutusten suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys, kaavan tehtävä ja tarkoitus, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset sekä valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvot liittyvät asiat. Sen sijaan esimerkiksi kaavan hyväksymisestä aiheutuvia mahdollisia kerrannaisvaikutuksia samankunnan alueella tehtäviin muihin maankäyttöratkaisuihin ei voida lähtökohtaisesti pitää asian valtakunnallisen tai maakunnallisen merkityksen perusteena.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on kysymys pinta-alaltaan verraten pienestä ranta-asemakaavasta. Myös kaavalla mahdollistetun uuden rakentamisen määrä voidaan arvioida melko vähäiseksi. Rakentaminen ei saadun selvityksen perusteella sijoitu alueille, joilla on erityisiä luonnon- tai kulttuuriympäristön arvoja, lukuun ottamatta kahden uuden rakennuspaikan sijoittumista vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella. ELY-keskuksen valitus ei liity keskeisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen eikä valituksessa ole väitettykään, että kaavaratkaisulla olisi laaja-alaisia maankäyttöllisiä vaikutuksia. Kysymyksessä oleva ranta-asemakaavan hyväksymistä koskeva päätös ei tämän vuoksi ole maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu vaikutuksiltaan valtakunnallinen tai merkittävä maakunnallinen asia, eikä ELY-keskuksella siten ole ollut tällä perusteella oikeutta valittaa kaupunginvaltuuston päätöksestä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 momentin 9 kohdan perusteella ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevilla toimialoilla. Mainitun pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa sekä ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2014) 2 §:n mukaan ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue hoitaa muun muassa ympäristön suojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat tehtävät.

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä todettu ELY-keskusten valvontatehtävien rajoitus ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin ei mainittua pykälää koskevien hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan koske ELY-keskusten muista laeista johtuvia tehtäviä. Kysymyksessä olevassa ranta-asemakaavan hyväksymistä koskevassa asiassa muita lakeja, joihin perustuviin tehtäviin ELY-keskuksen valitusoikeus voi perustua, ovat ympäristönsuojelulaki, vesilaki ja vesihuoltolaki.

Ranta-alueiden kaavoittamisesta ja uusien rakennuspaikkojen muodostamisesta aiheutuu lähtökohtaisesti aina jonkinlaisia haitallisia ympäristöllisiä ja vesistöllisiä vaikutuksia. Kun otetaan huomioon edellä kuvatun lainmuutoksen (230/2017) tavoitteet sekä viranomaisten valitusoikeudelle hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa yleisesti määritelty vaatimus siitä, että valitusoikeuden on oltava viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen, ei ole kuitenkaan perusteltua katsoa, että ELY-keskuksilla olisi ympäristö- ja vesiasioihin liittyvän yleisen valvontatehtävän perusteella valitusoikeus kaikissa sellaisissa maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä asioissa, joilla on vähäisiäkin ympäristöllisiä tai vesistöllisiä vaikutuksia. ELY-keskuksen valitusoikeuden perusteena on tämän vuoksi oltava myös silloin, kun ELY-keskuksen valitusoikeus perustuu sille muissa laeissa säädettyihin tehtäviin, jokin sellainen asian laadusta tai muusta erityispiirteestä johtuva tapauskohtainen peruste, jonka johdosta valitusoikeuden on katsottava olevan ELY-keskuksen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen.

ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa on ollut kysymys siitä, onko kaavaa laadittaessa otettu huomioon riittävästi huomioon vesihuollon järjestäminen ja vesiensuojelu, ja onko kaava perustunut

näiltä osin riittäviin selvityksiin. Kaavaratkaisu poikkeaa ELY-keskuksen valituksessa esitetyn perusteella muun ohella vesikäymäläkieltoa koskevan määräyksen puuttumisen vuoksi niistä vesihuollon järjestämisestä ja jätevesien käsittelyä koskevista periaatteista, joita Uudenmaan maakunnassa on vakiintuneesti noudatettu. ELY-keskus on lisäksi tuonut esiin, että Uudenmaan alueella on muun ohella suuresta väestömäärästä ja merkittävästä lomarakentamisesta johtuva erityinen tarve vesistöjen laadun turvaamiseen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että 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. Kun lisäksi otetaan huomioon nyt kysymyksessä olevan asian edellä kuvatut erityispiirteet, ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat vastuualueen valitusoikeus on tässä tapauksessa ollut sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Hallinto-oikeuden on näin ollen tullut tutkia ELY-keskuksen sille tekemä valitus.

Pääasian arviointi ja lopputulos

Ranta-asemakaavan on maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti perustuttava kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Ranta-asemakaavaa laadittaessa on mainitun lain 54 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten lisäksi otettava huomioon lain 73 §:n 1 mukaisesti muun ohella vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet.

Kaavan valmisteluaineistoon ei sisälly selvitystä, jossa olisi tarkasteltu kaavalla mahdollistettavan loma-asumisen vesihuollon järjestämisen vaihtoehtoja ja niiden ympäristövaihtoehtoja. Kaavassa annetut vesi- ja jätehuoltoa koskevat määräykset ovat lähinnä viittauksia ympäristönsuojelulakiin sekä muihin velvoittaviin säännöksiin ja määräyksiin, jotka tulevat noudatettavaksi myös ilman nimenomaista kaavamääräystä. Kun otetaan huomioon, että ranta-asemakaavan mukainen rakentaminen erityisesti Ali-Paastonjärven osalta johtaisi loma-asumisen merkittävään lisääntymiseen ja että Mustalammin rannalle osoitetut rakennuspaikat sijoittuvat vedenhankintaa varten tärkeälle pohjavesialueelle, kaavaratkaisun perusteeksi laaditut selvitykset ja kaavan vesihuollon järjestämisestä koskevia määräykset eivät ole maankäyttö- ja rakennuslain 9 § 1 momentti ja 73 §:n 1 momentti huomioon ottaen riittäviä.

Vesi- ja jätehuollon järjestämistä koskevat selvitykset ja kaavamääräykset muodostavat kokonaisuuden, jossa vesikäymäläkielto on ainoastaan

yksi osatekijä. Asiaa ei tähän nähden ole arvioitava selvitysten riittävyyden ja kaavan sisältövaatimusten täyttymisen osalta toisin yksinomaan sillä perusteella, että Karkkilan kaupunki ja kaava-alueen maanomistaja UMP-Kymmene Oyj ovat asian hallinto-oikeuskäsittelyn aikana antaneet suostumuksensa vesikäymäläkiellon lisäämiselle kaavamääräyksiin.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Pekka Aalto
oikeusneuvos

Petri Hellstén
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös
Jäljennös

UPM-Kymmene Oyj, oikeudenkäyntimaksu 510 euroa
Helsingin hallinto-oikeus
✓ Karkkilan kaupunginhallitus
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Milla Jokinen