



Helsingin hallinto-oikeus
helsinki.hao(at)oikeus.fi

ASIA

Muutoksenhaku Nurmijärven kunnan asemakaavoitus- ja rakennuslautakunnan päätökseen 3.10.2023 § 40.

MUUTOKSENHAKIJA

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (myöhemmin ELY-keskus).

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSISAANTI

Päätös on toimitettu Uudenmaan ELY-keskukselle tiedoksi päätöksen antamispäivänä 17.10.2023. Uudenmaan ELY-keskus on sittemmin välittänyt päätöksen tiedoksi Etelä-Savon ELY-keskukselle. Selvitys tiedoksisaantijankohdasta Uudenmaan ELY-keskukselle sisältyy valituskirjelmän liitteeseen 3.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Etelä-Savon ELY-keskus vaatii, että Nurmijärven kunnan asemakaavoitus- ja rakennuslautakunnan päätös 3.10.2023 § 40 kumotaan lainvastaisena.

SELVITYS ELY-KESKUKSEN VALITUSOIKEUDESTA

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 18 §:n mukaisesti 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 ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3.2 §:n 3 kohdan mukaisesti ELY-keskuksen tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta.

15.11.2023

Vesihuoltolain (119/2001, VHL) 4.2 §:n mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii vesihuoltolain mukaisena valvontaviranomaisena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 9.5 §:n (muutos 1093/2021, voimaan 1.1.2022) mukaisesti Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueella vesihuoltolaissa tarkoitetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät.

Valituksenalaisessa poikkeamispäätöksessä on kyse käyttötarkoituksen muutoksesta loma-asutuksesta vakituiseen asumiseen. Poikkeamispäätös on myönnetty alueella, jolle on käyttötarkoituksen muutosten ja kaavoituksellisen tilanteen myötä ELY-keskuksen näkemyksen mukaan syntymässä vesihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu järjestämisvelvollisuus vesihuollon palveluiden turvaamiseksi. Valituksesta jäljempänä ilmenevin perustein poikkeamispäätöksessä ei ole huomioitu riittävällä tavalla alueen vesihuollon järjestämiskysymyksiä. Vesihuoltolain mukaisena valvontaviranomaisena ELY-keskus valvoo mainitun VHL 6 §:n mukaisen järjestämisvelvollisuuden toteuttamista, ja voi tarvittaessa myös määrätä kuntaa täyttämään järjestämisvelvollisuutensa.

Etelä-Savon ELY-keskuksella on asiassa valitusoikeus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:ssä sekä vesihuoltolain 4.2 §:ssä säädettyjen tehtävien perusteella. Valitusoikeus on tarpeen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 7.1 §:n perusteella Etelä-Savon ELY-keskuksella asiassa valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

VALITUKSEN PERUSTELUT

Alueen kaavatilanne ja vesihuolto

Valituksenalaisella päätöksellä on myönnetty kiinteistölle 543-403-2-235 poikkeamislupa omakotitalon rakentamiseksi asemakaavan mukaiselle loma-asuntoalueelle. Alueella on voimassa vuonna 1962 vahvistettu asemakaava, jossa kiinteistö on osoitettu merkinnällä RH, loma-asuntoalue. Kaavamääräyksen mukaan loma-asuntoalueen rakennuspaikan pinta-alan on oltava vähintään 2000 m². Rakennuspaikan rakennusten yhteenlaskettu kerrosala saa olla enintään 5 % sen pinta-alasta. Rakennuspaikalle saa rakentaa ainoastaan yhden asuinhuoneiston. Vesihuollon järjestämisestä ei ole annettu kaavassa määräyksiä.

Alueelle on hyväksytty Nurmijärven valtuuston päätöksellä 27.1.2016 § 6 Klaukkalan osayleiskaava, joka on kuulutettu voimaan 11.9.2017. Yleiskaavassa kiinteistön 543-403-2-235 alue on osoitettu vakituiseen asumiseen merkinnällä AP-8, pientalovaltainen asuinalue. Mainitun AP-8 -alueen vierellä on myös vakituiseen asumiseen yleiskaavassa osoitettu AP-9 -alue. Molemmat alueet on voimassa olevissa asemakaavoissa osoitettu kokonaisuudessaan loma-asutuksen tarpeisiin (RH / RA). Yleiskaavan AP-8 ja AP-9 -alueita koskevien määräysten mukaan asemakaavasuunnittelussa tulee muun muassa kiinnittää erityistä huomiota Valkjärven ekologisen tilan parantamistavoitteisiin.

15.11.2023

Mainitut yleiskaavan AP-8 ja AP-9 -alueet sekä näiden kanssa päällekkäiset asemakaavan loma-asutukseen osoitetut alueet (RH, RA) eivät ole minkään vesihuoltolaitoksen toiminta-alueita. Alueiden kiinteistöillä ei näin ollen ole vesihuoltolain mukaista velvollisuutta liittyä vesihuoltolaitoksen verkostoon. Alueilla on ELY-keskuksen tarkastelun perusteella myönnetty aiemmin useampia käyttötarkoituksen muutoksia loma-asunnosta vakituiseen asumiseen, esimerkiksi 8.3.2022 kiinteistölle 543-403-2-126 ja 22.3.2022 kiinteistölle 543-403-2-1126. Yleiskaavassa suunnitellusta laajemmasta vakituisen asumisen kokonaisuudesta sekä viime vuosina myönnetyistä käyttötarkoituksen muutoksista on pääteltävissä, että alueella on yleisemminkin painetta käyttötarkoituksen muutoksille vakituiseen asumiseen. Asemakaavan päivittämisen tarve on tältä osin ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olemassa.

Selkeyden vuoksi ELY-keskus toteaa tässä vaiheessa, että se viittaa jatkossa mainittuihin päällekkäisiin asemakaavan loma-asutusalueisiin sekä yleiskaavan AP-8 ja AP-9 -alueisiin Tiiranrannan alueena Nurmijärven vesihuollon kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Vesihuollon järjestämiskysymysten huomioiminen

Vesihuoltolain 6.2 §:n mukaisesti, jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi. Vesihuoltolain 7 §:n mukaisesti kunnan alueella vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi.

Nurmijärven kunnan vesihuollon kehittämissuunnitelmassa 2015 on todettu, että kunnallinen vesihuoltolaitos Nurmijärven Vesi toimii asemakaava-alueilla, jotka on osoitettu vakituiseen asutukseen tai teollisuus- ja palvelutoimintoihin. Uudet asemakaavoitettavat alueet liitetään Nurmijärven Veden toiminta-alueisiin kaavoituksen edetessä. Muilla alueilla vesihuolto toteutetaan kiinteistökohtaisesti tai järjestäytymällä esimerkiksi vesiosuuskunniksi.

Kehittämissuunnitelmassa on myös valittu 15 tärkeimmäksi katsottua aluetta vesihuollon kehittämisalueiksi. Valituksenalainen käyttötarkoituksen muutos on myönnetty alueella, joka on osa kehittämissuunnitelmassa todettua Tiiranrannan kehittämisaluetta. Tiiranrannan kehittämisalueella ei ole kehittämissuunnitelmassa arvioitu olevan kunnan järjestämisvelvollisuutta, vaan kunnan kehittämissuunnitelman mukaisena periaatteena on tukea ja avustaa keskitetyn vesihuollon toteuttamista. Tiiranrannan vesihuolto on kehittämissuunnitelman mukaisesti arvioitu voitavan toteuttaa liittämällä alue Nurmijärven Veden vesihuoltoverkostoihin tai vaihtoehtoisesti kiinteistökohtaisin järjestelyin.

15.11.2023

On kuitenkin huomattava, että kehittämissuunnitelma on laadittu aikana, jolloin Klaukkalan yleiskaava ei ole ollut voimassa, ja kehittämissuunnitelmassa Tiiranranta kuvattu alue on ollut asemakaavan mukaisesti suunniteltu yksinomaan loma-asutukseen. Yleiskaavan päivittämisen seurauksena alueen käyttötarkoitus on suunniteltu muutettavaksi laajemminkin vakituiseen asumiseen. Voimassa olevassa asemakaavassa alue on edelleen osoitettu loma-asutuksen tarpeisiin (RH), mutta myönnetty käyttötarkoituksen muutokset yhdessä yleiskaavan päivittämisen kanssa tarkoittavat ELY-keskuksen käsityksen mukaan sitä, että kehittämissuunnitelman kirjaus järjestämisvelvollisuuden puuttumisesta alueella ei välttämättä ole enää ajantasainen. Yleiskaavassa suunniteltu vakituisesta asumisesta johutuva yhdyskuntakehityksen tarve saattaa toteutuessaan edellyttää toiminta-alueen hyväksymistä alueelle.

Arvioitaessa vesihuoltolain mukaista järjestämisvelvollisuutta ja suurehkon asukasjoukon tarvetta on otettava huomioon myös, että alue on YKR-taajamarajauksen 2021 mukaisesti tiheää taajamaa. Alueen kuuluminen osaksi YKR-taajamarajauksista on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan otettava huomioon arvioitaessa kunnan järjestämisvelvollisuuden olemassaoloa ja toiminta-alueen tarvetta. Alue on myös asemakaavoitettu, joskin asemakaavan päivittämisen tarvetta on pidettävä ilmeisenä, mikäli yleiskaavan mukaista ratkaisua alueen osoittamisesta vakituiseen asumiseen viedään eteenpäin. Lähtökohtaisesti asemakaavoitetut alueet tulisi sisällyttää jonkin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen.

ELY-keskus viittaa myös Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen hakemuksesta antamaan lausuntoon, jossa on todettu Tiiranrannan muuttamisen vakituiseen asumiseen olevan huono vaihtoehto Valkjärven vesien-suojelutavoitteisiin nähden. Lausunnossa on todettu, että lähtökohtaisesti kiinteistöjen muuttaminen vapaa-ajan asunnoista vakituiseksi asunnoiksi lisää kiinteistöjen käyttöä, mikä puolestaan lisää huomattavasti vedenkäyttöä ja syntyvän jäteveden määrää. Tämä puolestaan voi lisätä Valkjärven kohdistunutta kuormitusta, mikäli jätevesiä ei johdeta keskitetysti viemäriverkostoon. ELY-keskuksen käsityksen mukaan Klaukkalan osayleiskaavaa laadittaessa tarkoituksena on ollut, että Tiiranrannan vesihuolto toteutetaan asemakaavoituksen myötä keskitetyin järjestelyin. Keski-Uudenmaan ympäristölautakunta on lausunut myös Klaukkalan osayleiskaavan ehdotusvaiheessa huolensa Valkjärven tilasta, mikäli sen ranta-alueita muun muassa Tiiranrannan kohdalla muutetaan vakituiseen asumiseen. Kaavoittajan tällöin antamassa vastineessa on todettu: "Kun alueen asemakaava muutetaan ja alueella sallitaan vakituinen asuminen, alueelle suunnitellaan samassa yhteydessä kadut ja vesihuolto. Alue liitetään vesihuoltoverkostoon, jolloin alueen jätevedet johdetaan viemäriverkon kautta puhdistettavaksi. Tältä osin tilanne tulee paranemaan nykyiseen tilanteeseen verrattuna." Edellä sanotun johdosta Etelä-Savon ELY-keskus katsoo, että käyttötarkoituksen muutosten seurauksena Tiiranrannan alueelle on syntymässä myös vesihuoltolain 6.2 §:ssä tarkoitettu ympäristönsuojellinen syy, joka edellyttää toimenpiteisiin ryhtymistä vesihuollon järjestämiseksi.

15.11.2023

ELY-keskus katsoo, että mikäli Tiiranrannan alueella kiinteistöjen käyttötarkoituksia muutetaan vakituiseen asumiseen, tulisi tämä suunnitella asemakaavoituksella, ei yksittäisin poikkeamislupapäätöksin. Asemakaavoituksen yhteydessä on mahdollista suunnitella alueen kunnallistekniikka vesihuolto mukaan lukien kokonaisvaltaisesti, jota ei yksittäisien poikkeamislupapäätösten yhteydessä voida tehdä. Käyttötarkoituksen muutosten ratkaiseminen yksittäisissä lupapäätöksissä voi Etelä-Savon ELY-keskuksen näkemyksen mukaan johtaa vesihuollon järjestämisen kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.

ELY-keskus huomauttaa hakijan todenneen valituksenalaista päätöstä varten antamassaan vastineessa, että alueelle on rakennettu kolmen naapurin toimesta vesijohto ja viemäri, joka on liitetty kunnan verkkoon. Tämä viemäri jatkuu rakennuspaikan etelänaapuriiin asti ja tähän putkeen on sovittu liityttävän. Liittymisestä ei ole tehty kirjallista sopimusta. Valituksenalaiseen poikkeamispäätökseen sisällytetyn ehdon mukaan kiinteistön omistaja vastaa kiinteistön vesihuollon järjestämisestä sekä kaikista siitä aiheutuvista kustannuksista. Valituksenalaiseen päätökseen ei kuitenkaan ole sisällytetty varsinaista ehtoa vesi- ja erityisesti viemärijohtoon liittymisestä, jollainen olisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ollut tarpeellinen.

Mikäli käyttötarkoituksen muutokset Tiiranrannan alueella ratkaistaan yksittäisillä poikkeamispäätöksillä, on jossain vaiheessa kunnalle katsottava syntyvän vesihuollon järjestämisvelvollisuus. Tämän seurauksena ja mahdollisen toiminta-alueen hyväksymisen myötä keskitetyn vesihuollon vieminen alueelle, jolla vesihuolto on toteutettu yksittäisten poikkeamispäätösten seurauksena rakentuneiden hajanaisin vesihuoltolaitoksen verkostoon liitettyjen yhteisten tonttijohtojen kautta tai vaihtoehtoisesti kiinteistökohtaisin järjestelyin, voi osoittautua haastavaksi. Vesihuollon toteuttamistapa tulisi ratkaista suunnitelmallisesti. Viimeistään mahdollisen asemakaavan päivitystyön yhteydessä tulisi todeta vesihuollon järjestämistarve ja -tapa, mikäli alue osoitetaan asemakaavassa vakituiseen asumiseen. Käyttötarkoituksen muutoksia vakituiseen asumiseen ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan voida tässä tilanteessa toteuttaa yksittäisin poikkeamispäätöksin, sillä se todennäköisesti vaikeuttaa alueen vesihuollon järjestämistä tulevaisuudessa.

Poikkeamisen edellytykset

Etelä-Savon ELY-keskus katsoo valituksenalaisen poikkeamispäätöksen aiheuttavan MRL 171.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näin ollen poikkeamista ei olisi tullut myöntää. Yleiskaavassa alueelle laajemminkin osoitettu vakituisen asumisen käyttötarkoituksen toteuttaminen tulisi ratkaista laatimalla alueelle asemakaava, jossa myös vesihuolto on mahdollista ratkaista suunnitelmallisesti. Voimassa olevassa asemakaavassa ei ole määräyksiä vesihuollon järjestämisestä. Vakituisen asutuksen toteuttaminen yksittäisillä lupapäätöksillä hankaloittaa valituksessa edellä kuvattua tapaa vesihuollon järjestämistä ja suunnittelua, joihin on myös asemakaavan sisältövaatimusten mukaisesti kiinnitettävä huomiota.

15.11.2023

Asemakaavassa ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olisi asemakaavan sisältövaatimukset huomioiden mahdollista tehdä poikkeamis päätöksen kaltaista vakituisen asumisen alueella sallivaa ratkaisua, jossa vesihuoltoverkkoon liittymisestä ei ole määrätty ja vesihuolto toteutetaan hajanaisin, tonttien yhteisin johdoin tai kiinteistökohtaisesti. Yleiskaavan mukaisen vakituisen asumisen aluevarauksen toteutuessa syntyisi alueelle ELY-keskuksen näkemyksen mukaan vesihuollon järjestämisvelvollisuus, joka tarkoittaisi todennäköisesti toiminta-alueen hyväksymisen tarvetta ja tätä myötä alueen kiinteistöille liittämismuutoksen toteuttamista vesihuoltolaitoksen verkostoon. Tämän vuoksi käyttötarkoituksen muutoksia vakituisen asumiseen ei voida alueella ratkaista yksittäisin poikkeamisluvuin.

Lisäksi on huomattava, että valituksenalaiseen päätökseen ei sisälly varsinaista ehtoa liittyä vesihuoltolaitoksen verkostoon. Päätöksen ehtona on ainoastaan, että kiinteistön omistaja vastaa kiinteistön vesihuollon järjestämisestä sekä kaikista siitä aiheutuvista kustannuksista. Ehto ei ELY-keskuksen käsityksen ota kantaa siihen, miten vesihuolto kiinteistöllä on järjestettävä. Näin ollen ehto ei ehkäise Valkjärveen aiheutuvaa lisäkuormitusta, mikäli vesihuolto päädytään järjestämään kiinteistökohtaisesti.

Edellä valituksessa sanotun johdosta poikkeamiselle ei ole ollut MRL 171.2 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Poikkeaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tämän vuoksi Nurmijärven kunnan asemakaavoitus- ja rakennuslautakunnan päätös 3.10.2023 § 40 tulee lainvastaisena kumota.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava vesihuoltolakimies Aki Huttunen ja ratkaissut vesihuoltopäällikkö Jyrki Lammila.

Liitteet

LIITE 1 Valituksenalainen päätös valitusosoituksineen
LIITE 2 Poikkeamis päätöksen liitteet
LIITE 3 Selvitys päätöksen tiedoksisaannista
LIITE 4 Nurmijärven vesihuollon kehittämissuunnitelma 2015
LIITE 5 Klaukkalan osayleiskaava, ehdotuksesta annetut lausunnot ja vastineet niihin

Tiedoksi

Maa- ja metsätalousministeriö
Ympäristöministeriö
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Nurmijärven kunta

Tämä asiakirja ESAELY/1549/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAELY/1549/2023 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Lammila Jyrki 15.11.2023 12:53

Esittelijä Huttunen Aki 15.11.2023 13:09