

Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö koskien elinkeino- ja infrastruktuurilautakunnan päätöksestä 13.6.2024 § 90 jätettyä valitusta

LAUSUNTOPYYNTÖ

Helsingin hallinto-oikeus on pyytänyt Loviisan kaupungilta lausuntoa valituksesta, joka koskee elinkeino- ja infrastruktuurilautakunnan päätöstä (13.6.2024, § 90). Lautakunnan päätöksellä on myönnetty poikkeaminen rantaosayleiskaavassa olevasta vesikäymäläkieltomääräyksestä. Muutoksenhakija on Suomen Luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri.

VASTINE VALITUKSEEN

Valittaja on 4.7.2024 päivätyssä valituksessa esittänyt käsityksiään muun muassa rantayleiskaavamääräysten tulkinnasta ja kyseenalaistanut kunnan harkintavallan vesikäymälää koskevassa asiassa. Valituksessa esitetään tulkintoja Loviisan vesikäymälöitä koskevista kaavoituskäytännöistä ja näkemyksiä vesikäymälän oletetuista ympäristövaikutuksista sekä päätelmiä lupapäätöksen vaikutuksista tuleviin lupakäytäntöihin. Valituksessa väitetään päätöksen olevan poikkeamislupaharkinnan käyttöalan ulkopuolinen kaavoituskysymys. Lopuksi nostetaan esille loma-asuntojen vesikäymälöiden käytäntöjä Uudeltamaalta ja oikeuslaitoksen päätöksiä asiasta. Alla on tarkemmin käsitelty valituksessa olevia näkemyksiä ja perusteltu niiltä osin kaupungin poikkeamislupapäätöstä.

Valituksessa on tulkittu kaavamääräyksiä

Valittaja tulkitsee asiaa siten, että vesikäymäläkiellosta ei ole mahdollista poiketa, koska poikkeamishakemuksen mukaista kiinteistökohtaista umpivesisäiliöön perustuvaa jätevesiratkaisua ei ole kaavassa esitetty vaihtoehtona vesikäymäläkiellosta poikkeamiselle. Luonnonsuojelupiirin tekemä kaavatulkinta on virheellinen, sillä kaavamääräyksen mukaan vesikäymäläkiellosta poikkeaminen on mahdollistettu erityisellä syyllä. Erityistä syytä ei ole yksilöity kaavamääräyksessä tarkemmin. Erityisen syyn olemassaolon arviointi ja määräyksen tulkinta sekä siihen liittyvä tarveharkinta on jätetty kaavamääräyksessä täten kunnan lupaharkinnan varaan. Rakennuspaikat ovat sijaintinsa ja fyysisten ominaisuuksien sekä rakentamishankkeiden osalta aina toisistaan poikkeavia, joten ei ole ollut tarkoituksenmukaista asettaa tiettyä tai tiettyjä nimettyjä erityisiä syitä muiden edelle. On jätetty tilaa tapauskohtaiselle lupaharkinnalle. Todettakoon, että asuinrakennuspaikoille ei ole asetettu lomarakennuspaikkojen tapaan edes ehdollista vesikäymäläkieltoa.

Poikkeaminen vakiintuneesta kaavamääräyksen tulkinnasta

Voidaan myös pohtia olisiko vesikäymäläkysymyksessä edes tarvetta poikkeamiskäsittelylle, sillä kaavamääräys mahdollistaa erityisen syyn arvioinnin ja päättämisen rakennuslupamenettelyn yhteydessä. Vesikäymälää koskeva asia on tässä tapauksessa käsitelty kaavasta poikkeamisena, koska Pernajan kunnassa ja sittemmin myös Loviisan kaupungissa vakiintunut käytäntö on ollut sallia vesikäymälä Pernajan saariston rantayleiskaava-alueella loma-asunnoille vain, mikäli kiinteistö on ollut mahdollista liittää järjestettyyn vesihuoltoverkkoon. Rakennuspaikan muille ominaisuuksille tai muille perusteille ei ole aikaisemmin annettu vastaava merkitystä erityisenä syynä. Tässä lupapäätöksessä poiketaan vakiintuneesta kaavatulkintakäytännöstä, joten asia on katsottu tarpeelliseksi päättää poikkeamislupa-asiana.

Loviisan rantayleiskaavat eivät ole vesikäymäläkiellon osalta samanlaisia

Valituksessa viitataan Ruotsinpyhtään kunnan vuonna 2003 hyväksymään Kulla-Lappomin rantaosayleiskaavaan ja annetaan ymmärtää siinä olevan myös ”samantyyppinen” vesikäymälämääräys. Kyseisessä Kulla-Lappomin rantaosayleiskaavassa vesikäymälän rakentaminen loma-asuntoihin on

yksiselitteisesti kielletty, mutta Pernajan kunnan hyväksymässä rantayleiskaavassa sen sijaan ehdollisesti. Vertaus näiden kahden kaavan vesikäymälämääräyksen samankaltaisuudesta ei täten pidä ihan paikkaansa.

Vesikäymälän tyhjentämisestä aiheutuu vähän liikennettä

Valituksessa ei ole varsinaisesti kiistetty kiinteistökohtaisen jätevesihuollon sekä umpivesisäiliöratkaisun teknistä toimivuutta, mutta sen sijaan on kritisoitu loka-auton vuosittaista käyntitarvetta kiinteistöllä ja jätevedestä puhdistamolle täten aiheutuvaa kuormitusta. Valituksessa sanotaan muun muassa seuraavaa: ”Umpisäiliötä ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena ja kestäväen kehityksen mukaisena ratkaisuna, koska vesikäymälän salliminen lisää syntyvän jäteveden ja muualle puhdistettavaksi kuljetettavan jätevesilietteen määrää.” Lupaharkinnan yhteydessä arvioitiin, että jätevesilietteen kuljettamisesta ei voida sanoa aiheutuvan erityisesti ympäristövaikutuksia, koska rakennuspaikka sijaitsee suhteellisen lähellä (n. 20 km) Loviisan jätevedenpuhdistamoa ja liikenteelliset ympäristövaikutukset ovat täten hyvin pienet verrattiinpa niitä mihin tahansa muuhun liikenteeseen, esimerkiksi lomarakennuspaikan vuosittaiseen käytöstä tai huollosta johtuvaan liikenteeseen. Olisi lupaharkinnan kannalta ollut selkeästi toinen tilanne, jos kohde sijaitisi etäällä jätevedenpuhdistamosta ja kallioisella pienellä tontilla tai jopa saarella.

Lupapäätös tehty rakennuspaikan ominaisuuksien ja lupahakemuksessa esitettyjen ratkaisujen perusteella

Lupapäätöksen valmistelun yhteydessä arvioitiin rakennuspaikkaa ja esitettyä teknistä ratkaisua ja päädyttiin johtopäätökseen, jossa hakemuksessa esitetty tekninen ratkaisu ja rakennuspaikan ominaisuudet puoltavat vesikäymäläkiellosta poikkeamista. Rakennuspaikka katsottiin riittävän isoksi, umpisäiliön vesistöetäisyys riittäväksi ja maaperältään ja pinnanmuodoiltaan rakennuspaikka sellaiseksi, että sille voidaan toteuttaa esitetty ympäristön ja vesistön kannalta jokseenkin riskitön ratkaisu. Kiinteistökohtaisessa vesihuoltoratkaisussa ”harmaat” talousvedet käsitellään ja imeytetään kiinteistöllä, mutta ”mustat” käymälävedet johdetaan umpisäiliöön ja kuljetetaan tarpeen mukaan jätevedenpuhdistamolle. Käymälävesien syntymisen vähentämiseksi kiinteistölle rakennetaan lisäksi erillinen kuivakompostorikäymälä. Edellä kerrotut syyt yhdessä arvioitiin riittäviksi perusteiksi vesikäymäläkiellosta poikkeamiselle.

Kiinteistökohtainen tai järjestetty vesihuolto

Valituksen mukaan ”loma-asuntojen vesikäymälöihin ja jäteveden käsittelyyn sekä umpisäiliöiden tyhjentämiseen liittyy epävarmuustekijöitä, ja loma-asuntojen laajamittainen varustaminen vesikäymälöillä vaarantaa vesiensuojelun tavoitteet”. Umpisäiliöön perustuvia käymälävesijärjestelmiä on Suomessa käytetty pitkään ja niiden tekniikka ja käyttö on hyvin tunnettua. Varmaan niihinkin liittyy epävarmuuksia kuten kaikkiin teknisiin järjestelmiin ja ihmisen toimintaan. Myös järjestetyn vesihuoltojärjestelmän pumppaamot vaativat toimiakseen sähköä ja ovat täten alttiita sähkökatkoille ja siten myös jätevesien ylivuodoille. Nykyaikaiset oikein käytetyt kiinteistökohtaiset tai laajemmat osuuskuntien ja kuntien vesihuoltojärjestelmät toimivat kummatkin yleensä hyvin.

Poikkeamispäätös tehdään aina hakemuksen ja rakennuspaikan ominaisuuksiin perustuvan tarveharkinnan pohjalta

Valituksessa väitetään, että päätös on tehty pelkästään teknisiin seikkoihin perustuen. ”Umpisäiliöratkaisuun perustuva vesihuoltojärjestelmä lienee kuitenkin teknisesti mahdollista toteuttaa melkein mille tahansa rakennuspaikalle. Näin ollen vastaava poikkeamispäätös tulisi nyt kyseessä olevan poikkeamispäätöksen seurauksena ja yhdenvertaisuuden nimissä olla mahdollista myöntää myös lähes kaikille muille osayleiskaava-alueen vapaa-ajanasunnoille.” Edellä mainittu väite ja siitä johdettu ajatusmalli eivät kuitenkaan pidä paikkaansa. Lupaharkinta tehdään tarkoituksenmukaisuusharkintana hakijan

esittämien perusteluiden ja rakennuspaikan ominaisuuksien sekä teknisten seikkojen perusteella. Tekniset seikat ovat vain osa lupaharkintaa yhdessä muiden asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa. Periaatteessa vastaavan kaltaisia tapauksia saattaa tulla päätettäväksi tulevaisuudessakin, mutta tuskin kuitenkaan satamäärin, kuten valituksessa väitetään. Jokainen lupa päätetään erikseen, eikä suoraa yhtäläisyysmerkkiä hakemusten ja päätösten välille voida etukäteen vetää. Ei voida olettaa myöskään, että kaavan tulkinta tai poikkeamispäätös johtaisi vastaavien hakemusten tulvaan. Rakentajien tarpeet ovat aina yksilöllisiä.

Kokemuksia vesikäymälän rakentamismääristä alueilta, joilla se on sallittua

Vertailun vuoksi voi todeta, että Loviisan kaupungin ympäristömääräysten mukaan kaavattomilla ranta-alueilla vesivessan voi toteuttaa, mikäli rakennuspaikalle johtaa kulkukelpoinen tie. Kyseinen lähinnä saaret poissulkeva määräys ei ole johtanut kaavattomilla ranta-alueilla loma-asuntojen laajamittaiseen vesikäymälärakentamiseen. Myöskään järjestetyn vesihuollon vaikutuspiirissä olevilla kaava-alueilla vesikäymälä on loma-asunnoissa pikemminkin poikkeus kuin sääntö, eikä salliva lupakäytäntö (erityinen syy) ole sielläkään aiheuttanut vesikäymälöiden laajamittaista yleistymistä. Valituksessa oletetut hypoteettiset myönteisestä lupapäätöksestä johtuvat suorat tai välilliset ympäristövaikutukset eivät perustu faktoihin, vaan ovat joko liioiteltuja tai perusteettomia oletuksia.

Loma-asuntojen vesikäymäläkäytännöt vaihtelevat kuntien välillä ja myös kunnan sisällä

Valituksessa annetaan ymmärtää, että Uudellamaalla sovelletaan järjestetyn vesihuollon ulkopuolisilla alueilla yhtenevää vesikäymäläkieltoa poikkeamisissa ja kaavoissa. Väite ei pidä paikkaansa, sillä asiasta saadun tiedon perusteella voidaan todeta, että Uudenmaan kunnissa on vaihtelevia käytäntöjä vesikäymälän sallittavuudessa loma-asunnoille. Lähinnä Itä-Uudellamaalla on kuntia, joissa rantayleiskaava kieltää vesikäymälät ehdottomasti ja Länsi-Uudellamaalla on vastaavasti kuntia, joissa kaava ei niitä kiellä. Osassa kuntia rantayleiskaavassa annetaan raja-arvoja loma-asuntojen vesikäymälöiden puhdistamoiden vedenlaadulle ja osassa taas ei. Eroa on myös vesihuoltoa koskevissa määräyksissä kuntien rakennusjärjestyksissä ja ympäristönsuojelumääräyksissä. Täten myöskään poikkeamispäätöksissä ei voi olla selkeää yhtenevää linjaa kuntien välillä, koska muun muassa poikkeamisen lähtökohdat eroavat selkeästi toisistaan. Myös yksittäisen kunnan (muun muassa Loviisan) sisällä voi kaavatilanteesta johtuen olla selkeitä eroja vesikäymälän sallittavuudessa ja lupaehtoisissa. Valituksessa oleva väite Uudenmaan kuntien yhtenäisestä kielteisestä vesikäymälälinjasta perustuu puutteelliseen tietoon.

Loma-asuntojen vesikäymäläkiellon merkitys yleiskaavassa

Valituksen mukaan vesikäymäläkielto olisi keskeinen osa osayleiskaavaratkaisua ja sen suunnitteluperiaatteita, minkä vuoksi poikkeaminen edellyttää yksittäistä poikkeamishakemusta laajempaa maankäytöllistä harkintaa. Lisäksi valituksen mukaan osayleiskaavassa määrätty kiello rakentaa vesikäymälöitä RA-alueille perustuisi ympäristön- ja vesiensuojeluun, eikä ratkaisua voitaisi perustella yksittäistapauksena. Valittajan näkemys ei voida yhtyä. Vesihuoltoon liittyvä määräys on luonteeltaan tekninen rakentamiseen liittyvä määräys, jossa yksi käymälätyyppi on rajattu ehdollisesti toteuttamisvaihtoehtojen ulkopuolelle. Poikkeamisessa on kyse vesikäymäläkieltoa koskevan kaavamääräyksen (erityinen syy) tulkinnasta ja lähinnä muotoutuneen vallitsevan tulkintakäytännön laajentamisesta. Kyseessä ei ole sellainen laaja-alainen kaavan suunnittelukysymys, mistä ei voitaisi tehdä yksittäistä poikkeamislupapäätöstä. Vesikäymäläasia on päädytty käsittelemään poikkeamislupa-asiana, koska se on tulkittu vaativan vain teknistä rakennuslupamenettelyä periaatteellisemman valmistelun ja päätöksentekomenettelyn sekä kuulemisen. Kaavamuutosta lupahakemuksen käsittely ei missään nimessä edellytä.

Vesikäymälä ei lisää loma-asuntojen käyttöä, mutta asuntojen käyttö voi lisätä vesikäymälöiden tarvetta

Valituksessa pelätään loma-asuntojen käyttöasteen lisääntyvän niiden varustelun paranemisen myötä. Loma-asuntojen käyttöaste riippuu hyvin pitkälti omistajien elämäntilanteesta. Osaa loma-asunnoista käytetään nykyisellään perinteisen lomailun ohella etätöiden tekemisen paikkoina ja muun muassa loma-asuntojen omistajien eläköitymisen seurauksena enenevässä määrin oleskeluun myös liki ympärivuotisesti, vaikka loma-asunnolla ei virallisesti asuta. Kunta päättää pääasiassa kaavoissa rakennuspaikkojen käyttötarkoituksen. Rakennuksen käymälän teknisillä ominaisuuksilla ei yksistään ole juurikaan vaikutusta kunnassa tehtäviin vakituiseen asumisen kaavaratkaisuihin ja yhdyskuntarakenteen tosiasialliseen muotoutumiseen. On tosiasia, että iso osa loma-asunnoista on varustelultaan vaatimattomia ja erittäin pienellä kesäkäytöllä, eikä niissä ole minkäänlaista tarvetta vesikäymälälle saatikka vakitukselle asumiselle. Vakituiseen asumiseen potentiaalisia alueita ovat lähinnä palveluiden äärellä olevat ja päätieverkolta hyvin saavutettavissa olevat rakennuspaikat. Rakennuspaikkojen tosiasialliseen käyttötapaan vaikuttavat aina omistajan henkilökohtaiset ratkaisut, sillä vesikäymälällä varustettuja vakituisten asuinrakennusten rakennuspaikkoja käytetään varsin yleisesti loma-asuntoina. Sitä ei voida kaavalla millään tavalla säädellä tai estää. Vakitukselle asumiselle on kaavoissa yleensä huomattavasti löyhemmät vesihuoltomääräykset – niin myös Loviisassa.

Oikeustapauksista

Valituksessa on viitattu joihinkin oikeustapauksiin. Sikäli kun niissä on ollut kyse ehdottomasta vesikäymäläkiellosta poikkeamisesta ei niitä voida pitää verrannollisina Pernajan kaavan tai lupapäätöksen kanssa, joka koskee vesikäymälän ehdollisesti mahdollistavaa kaavamääräystä.

Yhteenveto

Kaavat laaditaan ohjaamaan maankäyttöä ja rakentamista pitkälle tulevaisuuteen, ja niitä tulkitaan yleensä jopa vuosikymmeniä niiden laatimisen ja hyväksymisen jälkeen. Rantayleiskaavat pyritään laatimaan aikaa kestäviksi ja määräyksiltään sadoille ja jopa tuhannelle rakennuspaikalle yhtä aikaa sopiviksi. Määräykset laaditaan usein sanamuodoiltaan yhtä aikaa rajaaviksi ja joustaviksi. Loviisassa Pernajan rantayleiskaava-alueella vesikäymälät on lomarakennuspaikoilla kielletty, mutta erityisen syyn täytyessä ne on mahdollista sallia. Lomarakennuspaikan liittyminen järjestettyyn vesihuoltoon on vakiintuneen tulkinnan mukaan mahdollistanut lomarakennuspaikoille kiellosta huolimatta vesikäymälän. Järjestettyyn vesihuoltoon liittymistä ei ole erikseen lomarakennuspaikkojen kohdalla kaavamääräyksessä nimenomaisesti määrätty ainoaksi erityiseksi syyksi. Kyseessä on ollut määräyksen vakiintunut tulkinta. Kaavassa ei ole erikseen kielletty, etteikö rakennuspaikan koko, muoto, maaperä ja toteutettavat tekniset ratkaisut voisivat myös olla yhdessä tai erikseen erityisiä syitä poikkeamiselle vesikäymäläkiellosta. Vesikäymäläkieltoa ei ole säädetty kaavassa ehdottomaksi, joten se ei ole kaavassa periaateasia, jota ei voitaisi ratkaista lupamenettelyllä kaavamuutoksen sijasta. Valituksenalaisessa päätöksessä on tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen rakennuspaikkakohtaiset tekijät katsottu riittäviksi täyttämään kaavamääräyksen erityisen syyn vaatimuksen. Asia on ratkaistu laillisesti poikkeamislupaharkinnan yhteydessä.

Valituksessa ei ole esitetty sellaisia uusia seikkoja, joiden perusteella elinkeino- ja infrastruktuurilautakunnan päätöstä 13.6.2024, § 90, tulisi muuttaa. Viittaamme päätöksessä esitettyihin perusteluihin ja tähän valituksen vastineeseen ja esitämme, että Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piirin valitus tulee hylätä perusteettomana.