

Asia Asemakaavan hyväksymistä koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakija Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Helsingin hallinto-oikeus 2.12.2022 nro H6927/2022

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Asian tausta

(1) *Helsingin kaupunginvaltuusto* on päätöksellään 5.5.2021 (§ 103) hyväksynyt Helsingin 17. kaupunginosan (Pasila) korttelin 17051 tontin 3 ja korttelin 17053 tontin 10 sekä katualueiden asemakaavan muutoksen 31.3.2020 päivätyn ja 22.9.2020 muutetun piirustuksen nro 12617 mukaisena.

(2) *Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* (jatkossa *ELY-keskus*) on 4.6.2021 tehnyt Helsingin kaupunginhallitukselle oikaisukehotuksen asemakaavan muutoksesta.

(3) *Helsingin kaupunginvaltuusto* on päätöksellään 13.10.2021 (§ 297) hyväksynyt mainitun asemakaavan muutoksen 31.3.2020 päivätyn ja 22.9.2020 ja 25.8.2021 muutetun piirustuksen nro 12617 mukaisena.

(4) *Hallinto-oikeus* on jättänyt ELY-keskuksen valituksen kaupunginvaltuuston päätöksestä tutkimatta.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Liisa Selvenius-Hurme, Joonas Ahtonen ja Paula Koveri, joka on myös esitellyt asian.

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(5) *ELY-keskus* on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut ensisijaisesti, että hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset kumotaan, ja toissijaisesti, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja asia palautetaan hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Valituksen perusteeksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

(6) *ELY-keskuksella* on valitusoikeus kaavapäätöksestä, joka sisältää *ELY-keskuksen* toimialaan kuuluvia valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevien tavoitteiden mukaan ehkäistään muun ohella melusta, tärinästä ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvia ympäristö- ja terveyshaittoja.

(7) *ELY-keskuksella* on asiassa valitusoikeus myös sille ympäristönsuojelulaissa säädetyn valvontatehtävän nojalla.

(8) *ELY-keskuksella* on lisäksi valitusoikeus sillä perusteella, että asiassa on kysymys kaupungin *ELY-keskuksen* oikaisukehotuksen johdosta tekemästä asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan *ELY-keskus* voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi.

(9) *Helsingin kaupunki* on lausumassaan esittänyt, että valitus hylätään.

(10) *ELY-keskus* on antanut vastaselityksen. Valtuuston oikaisukehotuksen jälkeen tekemä päätös ei täyttänyt kuin osittain oikaisukehotuksessa esitetyn muutostarpeen, joten *ELY-keskuksella* on asiassa valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:n 1 momentin perustella. Mikäli valitusoikeutta ei olisi, oikaisukehotuksen tekemisellä ei olisi tosiasiallista merkitystä.

(11) Ympäristönsuojelulain mukainen ympäristövaikutuksia aiheuttavia toimintoja koskeva yleinen valvontatehtävä kuuluu ympäristönsuojelulain mukaan *ELY-keskuksille*. Kun otetaan huomioon asemakaava-alueen meluolosuhteisiin liittyvät erityispiirteet, asiassa on kysymys *ELY-keskuksen* valvontatehtävän piiriin kuuluvasta asiasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Ratkaisun lähtökohtia ja kysymyksenasettelu

(12) Valitusoikeutta arvioitaessa on pidettävä lähtökohtana, että ELY-keskusten valvontatehtävää ja valitusoikeutta on rajoitettu maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella 230/2017. Tuossa yhteydessä ei ole muutettu maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyviä oikaisukehotusta koskevia säännöksiä.

(13) Asiassa on ratkaistava, onko ELY-keskuksella valitusoikeus sen oikaisukehotuksen johdosta tehdystä kaavan hyväksymispäätöksestä. Asiassa on arvioitava, onko ELY-keskuksella valitusoikeus 1) sen toimialaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuuluvan valvontatehtävän perusteella; 2) muun lainsäädännön, kuten ympäristönsuojelulain mukaisen yleisen edun valvontavastuun perusteella tai 3) sillä perusteella, että uudella kaavapäätöksellä ei ole muutettu kaavaa täysin ELY-keskuksen oikaisukehotuksessa vaaditulla tavalla.

Sovellettavat oikeusohjeet

(14) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on maankäyttö- ja rakennuslain muutetun 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.

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

(16) Maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä laissa säädetään muutoksenhausta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi.

(17) Maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:n 1 momentin mukaan, jos kunnan aiemmasta päätöksestä on tehty valitus hallinto-oikeudelle, kunnan on ilmoitettava kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle sekä valituksen tehneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta

muutoksenhakuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus.

(18) Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa 195 §:n 1 momentin osalta seuraavaa: ”Valitus tuomioistuimeen voi olla raskas ja myös aikaa vievä prosessi tilanteessa, jossa kaavassa on jo neuvotteluissa havaittu selkeä kaavan sisältövaatimusten vastaisuus taikka kaavassa ei ole otettu huomioon valtakunnallista alueidenkäyttötavoitetta. Tällöin nopeampi tie korjata virheellinen kaavapäätös on saattaa asia välittömästi uudelleen kunnan omaan harkintaan. Alueelliselle ympäristökeskukselle (nykyisin ELY-keskukselle) ehdotetaan annettavaksi oikeus tehdä kunnalle oikaisukehotus kaavaa koskevan päätöksen valitusajan kuluessa. Oikaisukehotuksen antaminen merkitsee, että kaava on vietävä kunnanvaltuustoon uudelleen päätettäväksi.”

(19) Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa 196 §:n 1 momentin osalta seuraavaa: ”Kunnanvaltuuston tehtyä kaavasta uuden päätöksen siitä on ilmoitettava sekä lääninoikeudelle (nykyisin hallinto-oikeudelle) että valittajille. Jo tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymispäätöksen entisellään, jatketaan näiden valitusten käsittelyä lääninoikeudessa. Muilla valitukseen oikeutetuilla kuin alueellisella ympäristökeskuksella ei ole tällöin oikeutta uuden valituksen tekemiseen valtuuston uudesta päätöksestä. Valitusoikeuden antamisella alueelliselle ympäristökeskukselle vältetään se tilanne, että ympäristökeskuksen olisi muutoin antaessaan oikaisukehotuksen tehtävä myös varsinainen valitus lääninoikeuteen.”

(20) 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.

(21) Ympäristönsuojelulain 21 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja edistää mainitussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säännösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa mainitun lain mukaisessa päätöksenteossa siten kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa ja sen nojalla säädetään.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(22) Korkein hallinto-oikeus toteaa ensiksi, että ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle tekemässä valituksessa esitetyt valitusperusteet ovat liittyneet

suunnittelualueelle syntyvään raitiovaunumeluun ja meluohjearvojen huomioon ottamiseen huoneistojen suunnittelussa.

(23) Hallinto-oikeuden päätöksessä todetun mukaisesti kysymyksessä oleva Länsi-Pasilaan sijoittuva asemakaavan muutos koskee kahta tavanomaiseen kerrostaloasumiseen osoitettua tonttia. Asemakaavan muutoksen alueella tapahtuvalla mahdollisella melutason ohjearvojen ylittymisellä ja suunnittelualueen asuntojen avautumisella ainoastaan Radiokadulle ei niiden paikallisesta terveysvaikutuksesta huolimatta ole valtakunnallista eikä maakunnallista merkitystä.

(24) Pelkästään se seikka, että rakennettuun kaupunkiympäristöön sijoittuvaan kaavaratkaisuun liittyy melusta aiheutuvien ympäristö- ja terveyshaittojen ehkäisytarve, joka mainitaan valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa useiden muiden tavoitteiden ohella, ei tee kaava-asiasta vaikutuksiltaan valtakunnallista tai maakunnallisesti merkittävää siten kuin maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Korkein hallinto-oikeus katsoo näin ollen, että valituksenalaisessa asemakaavan muutoksessa ei ole kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua ELY-keskuksen valvontatehtävien piiriin kuuluvasta asiasta.

(25) Toiseksi korkein hallinto-oikeus katsoo hallinto-oikeuden tavoin, ettei asiassa ole myöskään kysymys ELY-keskuksen valitusoikeudesta sillä perusteella, että asia kuuluisi muun lainsäädännön perusteella ELY-keskuksen valvontatehtäviin. Tavanomaisen asuntorakentamista koskevan kaavan meluntorjuntaan liittyvien ratkaisujen lainmukaisuuden arvioiminen ei kuulu ELY-keskuksen toimialaan kuuluviin ympäristönsuojelun valvontaan liittyviin tehtäviin siten, että ELY-keskuksella olisi maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentissa tarkoitettu valitusoikeus tällä perusteella.

(26) Asiassa on vielä kolmanneksi arvioitava, onko ELY-keskuksella valitusoikeus sillä perusteella, että uudella kaavapäätöksellä ei ole muutettu kaavaa ELY-keskuksen tekemässä oikaisukehotuksessa vaaditulla tavalla. Tältä osin hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, ettei oikaisukehotuksen tekeminen laajenna ELY-keskuksen valitusoikeutta verrattuna tilanteeseen, jossa ELY-keskus olisi oikaisukehotusta tekemättä valittanut päätöksestä suoraan hallinto-oikeuteen.

(27) Korkein hallinto-oikeus viittaa maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan oikaisukehotuksesta säädetty on voimassa muutoksenhausta säädetyn estämättä, ja toteaa, että oikaisukehotuksen antamispäätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Maankäyttö- ja rakennuslain 196 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus, jos kunta pysyttää päätöksensä oikaisukehotuksesta huolimatta entisellään. Viimeksi mainitun säännöksen esityöt sekä oikaisukehotusta ja valitusoikeutta koskevan sääntelyn systematiikka huomioon ottaen säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että ELY-keskuksen ei tarvitse tehdä kaavan hyväksymispäätöksestä valitusta siltä varalta, että oikaisukehotusta ei hyväksyittäisi kokonaisuudessaan.

(28) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ELY-keskuksen valitusoikeutta on myös oikaisukehotukseen liittyvissä tilanteissa tulkittava suhteessa ELY-keskuksen maankäyttö- ja rakennuslain valvontaa koskevaan valitusoikeuteen. Jos ELY-keskuksella tulkittaisiin olevan valitusoikeus aina silloin, kun sen oikaisukehotusta ei täysimääräisesti hyväksytä, valitusoikeuden rajoittamista koskevalla lainsäädännöllä tavoiteltu lopputulos menettäisi merkityksensä.

(29) Edellä kohdissa 22–28 esitetyillä perusteilla ELY-keskuksella ei ole ollut asiassa valitusoikeutta. Hallinto-oikeuden on tullut jättää sen valitus tutkimatta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
presidentti

Eija Siitari
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Joni Heliskoski
oikeusneuvos

Satu Sundberg
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, maksutta

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin kaupunginhallitus

Ympäristöministeriö