

**Sastamalan ympäristölautakunnan lausunto Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen jättämään valitukseen koskien Sastamalan ympäristölautakunnan päätöstä 21.02.2023 § 28, Kärppäläntie 113
Diaarinumero 650/03.04.04.04.16/2023**

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassa olevan 171 §:n (18.3.2016/196) tarkoittamalla tavalla säännöksestä on maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisen yhteydessä poistettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeamistoimivaltaa koskevat säännökset ja jätetty poikkeamistoimivalta kokonaan kunnalle. Säännöksissä näkyy maankäyttö- ja rakennuslain perustavoite kunnallisen päätösvallan vahvistamisesta, joten poikkeamisvalta tulkitaan pääosin olevan kunnallisella viranomaisella. Sastamalan kaupunki on myös nyt käsillä olevaa poikkeamista päättäessään arvioinut ja harkinnut poikkeamisen erityisiä syitä ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia poikkeamista myöntäessään. Tähän nähden maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä säädettyjen oikeudellisten edellytysten poikkeamisen myöntämiseen on katsottava olevan olemassa.

Valituksessa esitetyt väitteet:

- 1. ELY-keskus toteaa, että valituksenalainen päätös ei sisällä lainkaan asianmukaisia perusteluja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen poikkeamisen myöntämiselle.**

Valituksessa on tuotu ilmi, että poikkeamiselle ei olisi esitetty MRL 171 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityistä syytä. Tämä väite on väärä, sillä poikkeamisen erityisenä syynä on esitetty seuraavat seikat (suluissa selvennykset kunkin esille otetun asian osalta):

”Kiinteistö on kooltaan riittävän suuri (0,5940ha) asumiseen.”
(Kyseessä on selkeästi ranta-asemakaavassa normaalia suuremmasta loma-asumiseen osoitetusta tontista, joka mahdollistaa hyvin myös asumisen toiminnot.)

”Kiinteistöllä on vesi- ja viemäriverkko.”
(Kun asumisen mahdollisuutta arvioidaan, on vesi- ja viemäriverkko yksi keskeinen seikka, joka puoltaa luvan myöntämistä vakitukselle asumiselle.)

”Rakennuspaikka sijaitsee Kärppälän kyläalueella, jonka yhteydessä on runsaasi vakituista asutusta. 1,5km etäisyydellä on yli 30 vakituisen asumisen statuksella olevaa kiinteistöä.”
(Runsa asutuksen määrä osoittaa, että kyseessä on asutusta alueesta ja tässä tapauksessa kylätaajamasta. Tällaiset alueet tulkitaan yleisesti asumiseen soveltuviksi ja maisemallisesti kestäväksi paikaksi.)

”Rautaveden ranta-alueet ovat olleet asuinkäytössä yli 8000 vuotta.”
(Rautaveden alue poikkeuksellinen vesistöalue Suomessa, sillä se on ollut

yhtäjaksoisesti asuttua aluetta yli 8000 vuotta. Koska alue on ollut jo tuhansia vuosia yhtäjaksoisesti asuttua, voidaan sen selkeästi todeta soveltuvan myös tällä hetkellä vakituiseen asumiseen.)

”Kiinteistölle on hyvä tieyhteys.”

(Kiinteistölle/ lomarakennuspaikalle johtavaa tietä käyttää 7 vakituksessa asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta. Nyt haetulle rakennuspaikalle johtava tie jatkuu vielä vakituksessa asuinkäytössä olevalle asuinrakennukselle, eli nyt käsillä olevalle tontille tietä hoidetaan ympäri vuoden.)

”Rakennuspaikka rajautuu pohjoispuoleltaan vakituksessa asuinkäytössä olevaan kiinteistöön.”

(Tämä seikka osoittaa, että paikka, jolle käyttötarkoituksen muutosta haetaan, on selkeästi jo nykyisellään asuttua aluetta. Tätä vahvistaa myös se, että kaavassa eteläpuolelle osoitettu lähin tontti on myös asuinkäytössä.)

”Kiinteistön voidaan todeta soveltuvan haja-asutusluonteiseen asumiseen.”

(Edellä esitettyihin seikkoihin perustuva kokoava tulkinta kiinteistön soveltuvuudesta asumiseen.)

”Luvan hakija on vieressä sijaitsevan maatilan omistajan lapsi, joka haluaa asumaan perheen läheisyyteen.”

(Maankäyttö- ja rakennuslain esitöistä ilmenevällä tavalla poikkeamispäätökseen liittyy aina oikeudellisen lainmukaisuusarvioinnin lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota on käytetty tässä yhteydessä. Yleinen käytäntö kaikissa maankäytön ohjaustoimissa on, että maatilojen sukupolvenvaihdosta halutaan tukea mahdollistamalla kahden sukupolven asuminen maatilan tilakeskuksen yhteydessä. Tässäkin yhteydessä on selkeästi todettavissa olevan vastaavan tilanteen. Käyttötarkoituksen muutoksen myöntäminen on näin ollen yleisten käytäntöjen ja linjausten mukainen, myös tältä osin.)

”Esitetty rakennusoikeuden ylitys on 25% rakennuspaikan nykyisestä rakennusoikeudesta. Kaupungin linjauksena on ollut, että rakennusoikeutta voidaan soveltuvien kohteiden osalta ylittää maksimissaan 25%.”

(Tämä 25% ylityksen perustelut on esitetty jäljempänä tässä lausunnossa.)

Lisäksi on huomioitava, että ”erityistä syytä” ei ole laissa määritelty, vaan lainvalmisteluaineiston (HE 101/1998 vp) tarkoittamalla tavalla erityisen syyn olemassaolo harkitaan tapauskohtaisesti, kuten tässäkin tapauksessa on menetelty.

2. Poikkeamisella myönnetyn rakennusoikeuden 25% ylityksen linjaukset ja perustelut.

Rakennusluvan yhteydessä voidaan kaavassa osoitettua rakennusoikeutta ylittää perustellusti vähäisenä poikkeamisena yleisesti 10%, ja joissain tilanteissa myös tätä enemmän. Edellä esitettyyn liittyen nyt poikkeamisella tapahtuva ylitys on

käytännössä 15% suhteessa normaaliin rakennusvalvonnan rakennusluvan yhteydessä myöntämästä vähäisestä poikkeamisesta. Rakennuslupavaiheessa rakentajalla olisi ollut mahdollisuus saada tuo 10% ylitys kaavassa osoitettuun rakennusoikeuteen.

Sastamalan kaupungin linjaus poikkeamisella, jolla rakennusoikeutta voidaan soveltuviin kohteiden osalta ylittää maksimissaan 25%, perustuu maankäyttöjohtajan aikanaan ELY-keskuksen (aiemmin Sastamalassa ELY-keskuksen tarkastajan toimineen Reijo Honkasen) kanssa käymiin keskusteluihin. Näissä keskusteluissa on todettu, että ylitys voi soveltuviin kohteiden osalta olla maksimissaan 25%. Tältä pohjalta on Sastamalan maankäyttöjohtaja valmistellut poikkeamisia Sastamalassa ja aiemmin toimiessaan vastaavassa tehtävässä Virroilla. Maksimiylitystä on käytetty vain harvojen poikkeamislupien yhteydessä. Rakennusoikeuden maksimilinjauksesta on käyty keskustelu ja linjaus on tehty Sastamalan ympäristölautakunnan kokouksessa 8.12.2020, kun pykälässä 115 myönnettiin 23,75% ylitys rakennusoikeudesta.

Tässä poikkeamisluvassa maksimiylityksen perusteena on ollut varsin suuri tonttikoko 0,5940ha, lähellä sijaitsevat varsin suuret asuinrakennukset (203 k-m² ja 977k-m²) ja luvan hakijan tarve riittävien asuintilojen saamiseksi asuinrakennukseen.

3. Rakennusoikeudesta poikkeamisen vaikutus maisema-alueeseen.

Poikkeamisella myönnetyn rakennusoikeuden kasvattamisen ero suhteessa rakennusvalvonnan mahdollisuuteen myöntää vähäinen poikkeaminen 10% on 15%, joka vastaa rakennuksessa 27m² kokoeroa. Kun arvioidaan tämän neliömäärän kasvun vaikutusta maisema-alueen maisema-arvoihin, ei maisemassa ole todettavissa huomattavaa muutosta. Suurin maisemallinen vaikutus kyseisen neliömäärän kasvulla olisi, jos lisäneliöillä kasvatetaan rakennuksen pituutta rannan suuntaisesti. Tällöinkin rakennuksen pituus kasvaisi vain 2,7m. Jos taas neliöitä lisätään rakennuksen syvyys suunnassa, ei koon kasvattamisella olisi mitään maisemallista vaikutusta. Rakennusoikeuteen liittyvällä poikkeamisella ei näin ollen ole vaikutusta maisema-alueeseen. Olennaista maiseman kannalta on rakentuneiden rakennuspaikkojen määrä, joka on määritelty rantarakennusoikeuden mitoittamiseen perustuvalla ranta-kaavalla. Maisemavaikutuksen osalta on otettava huomioon myös se, että nyt käsitellä oleva alue ja sen läheisyydessä olevat alueet ovat olleet jo vuosisatoja asuttuja maatalousalueita, missä asuinrakennukset ovat aina näkyneet maisema-alueelle ja vesistöön. Tässä kohteessa asuntorakentaminen jatkaa vanhaa rakentamisen perinnettä ja täydentää maisemassa olemassa olevaa rakennuskantaa. Tässä yhteydessä on todettava, että maisema-alueita ei voida museoida koskemattomiksi alueille. Alueet, joilla rakentaminen on jo perinteisesti näkynyt vesistöön soveltuvat maisemallisesti myös uudisrakentamiseen. Maaseudun ja kyläalueiden elinvoiman säilyttäminen edellyttää myös uutta asuinrakentamista.

4. Perustelut pysyvän asumisen rakennuslupien myöntämiselle rantakaava-alueelle ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu.

Nyt kyseessä oleva rantakaava sijoittuu maatilan omistajan alueille ja rakentumattomat paikat ovat maatilan omistajan omistuksessa.

Kaupungin tulkinnan mukaan nyt kyseessä olevasta ranta-asemakaavasta on käyttötarkoituksen osalta poikettavissa ilman kaavamuutoksen tarvetta. Kaavassa on osoitettu olemassa olevan tilakeskuksen lisäksi kuusi rantarakennuspaikkaa, joista yksi on osoitettu vakituiseen asumiseen. Kun nyt käyttötarkoituksen muutoksella kaksi rakennuspaikkaa muuttuu vakituiseen asumiseen, jää kaavassa loma-asumiseen edelleen kolme lomarakennuspaikkaa. Eli rantakaavassa osoitetuista uusista rakennuspaikoista puolet on edelleen varattu lomarakentamiseen. Tällöin voidaan rantakaavan tulkita soveltuvan edelleen rakentamisen ohjaukseen kyseisellä alueella. Jos jäljellä oleville rakennuspaikoille haettaisiin vielä käyttötarkoituksen muutosta, voisi se edellyttää asemakaavaa tai yleiskaavaa rakentamisen ohjaamiseen.

Poikkeamispäätöksen vaikutusten arvioinnissa on olennaista, että alueella on voimassa lainvoimainen kaava, jossa on määrätty rakentamiseen soveltuvat alueet ja rakennuspaikat on tarkoin määriteltä. Kaavoituksen yhteydessä on arvioitu nyt käsillä olevan alueen soveltuvuus rakentamiseen ja kyseiselle alueelle soveltuva rakennuspaikkojen ja rakennusoikeuden määrä. Rantakaava asettaa käytännössä hyvinkin tarkat määräykset rakentamisen sijoittumiselle ja rakennusoikeudelle. Poikkeaminen ei muuta voimassa olevaa kaavaratkaisua rakennuksen käyttötarkoitusta lukuun ottamatta. Ranta-asemakaavan tonttikohtainen rakennusoikeus on 180 m², joka mahdollistaa varsin ison ja ympärivuotiseen asumiseen tarkoitetun vapaa-ajan asunnon rakentamisen, jota on myös mahdollista käyttää asumiseen.

Rantakaava, josta poikkeaminen on myönnetty, pitää sisällään sekä asuntorakentamisen että vapaa-ajan asumisen rakennuspaikkoja. Kaavakartasta on selkeästi havaittavissa, että poikkeamisluvilla haetut vakituisen asumisen rakennuspaikat rajautuvat vakituisessa asuinkäytössä oleviin kiinteistöihin. Poikkeamislupien myöntämisellä on saatu yhtenäinen asuntorakentamisen alue vanhan tilakeskuksen läheisyyteen. Tätä poikkeamisluvilla saatua ratkaisua voidaan pitää hyvänä maiseman ja yhdyskuntarakenteen kannalta. Näin saadaan toteutettua maisemaan yhtenäinen vakituisen asumisen alue, jolloin rakennusten toteutuskin on maisemallisesti yhtenäisempi kuin sekä lomarakentamista että vakituista rakentamista käsittävä sekaratkaisu.

Kärppälän kyläalue on selkeästi asutustaajama, jossa toimii mm. koulukuljetukset. Nyt myönnetyn poikkeamisluvan ympäristössä (1½km säteellä) on yli 30 vakituisen asumisen statuksella olevaa kiinteistöä. Kaava-alueelle on rakennettu vesi- ja viemäriverkosto vakituisen asumisen tarpeita varten. Alue sopii näin ollen yhdyskuntarakenteellisesti erittäin hyvin vakituiseen asumiseen. Myönnetyllä poikkeamisella ei ole todettavissa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle. Myös kaavasta poikkeamisen tulisi voimassa olevan lainsäädännön perusteella kuulua kunnan päätösvaltaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöistä ilmenevällä tavalla poikkeamispäätökseen liittyy aina oikeudellisen lainmukaisuusarvioinnin lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota myös tässä poikkeamisessa on käytetty. Suoritetun tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella on todettavissa seuraavaa:

Sastamalan kaupunki pitää tärkeänä Rautaveden ympäristön kylien elinvoiman säilyttämisen ja kehittämisen, jonka yhtenä keskeisenä keinona nähdään loma-asuntojen ja lomarakennuspaikkojen muuttaminen vakituiseen asuinkäyttöön. Rautaveden vesistön ranta-alueet ovat olleet yhtäjaksoisesti asuttuja jo 8 000 vuotta. Sastamalan kaupunki ei näe jo pitkään asutulle alueelle myönnettävien vakituisen asumisen käyttötarkoituksen muutosten vaarantavan alueiden käytön järjestämistä. Ranta-alueiden alueidenkäytön järjestäminen (rakennuspaikkojen osoittaminen) perustuu vakiintuneeseen mitoitusjärjestelmään, jolla kaavoissa osoitetaan rantamitoituslaskelman osoittama määrä rakennuspaikkoja. Kaavoittamattomilla alueilla poikkeamisissa sovelletaan samaa mitoitusnormia. Käyttötarkoitusten muutos Rautaveden alueella ei muuta rakennettavien asuntojen (loma/ vakituinen asuminen) määrää, sijaintia tai rakennusoikeuden määrää. Näin ollen käyttötarkoituksen muutoksilla jo kokonaisuudessaan asutulla Rautaveden alueella ei ole vaikutusta alueidenkäytön järjestämiselle.

Kaupunki on sitoutunut ottamaan huomioon Rautaveden ympäristöön sijoittuvien asukkaiden palvelutarpeet. Koko Rautaveden alueella toimivat esim. koulukuljetukset. Sastamalan kaupunki kohtelee maanomistajia tasapuolisesti ja suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti käyttötarkoituksen muutoksiin vakituiseen asuinkäyttöön Rautaveden alueella, jolloin maanomistajien tasapuolinen kohtelu täyttyy.

ELY-keskuksen perustelut maisema-arvoista ja kaavan toteutumisesta eivät ole riittäviä perusteita poikkeamispäätöksen kumoamiseen, kun asiaa arvioidaan suhteessa maankäyttö- ja rakennuslakiin, yleisen oikeustajuun, kuntien päätösvaltaan ja ihmisten oikeuteen valita asuinpaikkansa.

Sastamalan kaupunki ei näe maankäyttö- ja rakennuslain hengen mukaisena sitä, että ELY-keskus ohjaa valitusten kautta kunnissa tapahtuvaa rakentamista, vaikka maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) voimassa olevan 171 §:n (18.3.2016/196) tarkoittamalla tavalla säännöksestä on maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisen yhteydessä poistettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeamistoimivaltaa koskevat säännökset ja jätetty poikkeamistoimivalta kokonaan kunnalle. Hallinto-oikeuden tulee päätöstä tehdessään arvioida maankäyttö- ja rakennuslain yleistä tavoitetta, kuntien itsemääräämisoikeutta ja yksilön vapautta valita asuinpaikkansa.

Yleisesti Rautaveden alueen käyttötarkoituksen muutoksista vakituiseen asumiseen.

Rautavesi sijaitsee Sastamalan keskustaajaman ja Tampereen välissä pääliikenneväylien varrella. Vesistön alue on kauttaaltaan asuttu ja alueella toimii mm. koulukuljetukset. Sastamalan kaupunki näkee tämän tyyppiset vetovoimaiset ja pitkään asutut alueet yhteiskunnan tärkeänä voimavarana, joissa asumiseen voidaan hyödyntää olemassa olevaa loma-asutuksen infraa ja pitää maaseutualueet näin asuttuina ja elinvoimaisina.

Tämän tyyppisillä alueilla loma-asuntojen muuttamista vakituiseen asumiskäyttöön on yhteiskunnan ja ympäristön kannalta pidettävä suositeltavana sekä kokonaistaloudellisuuden (moninkertaisen asumisen vapautuminen) että ympäristövaikutusten (yksityisautoilun väheneminen) näkökulmasta. Sastamalassakin tilanne on usein se, että ihmiset asuvat mökeillään, mutta eivät voi myydä kaupunkiasuntoaan, koska vakituisen osoitteen muutos loma-asuntoon ei ole mahdollinen. (tämä on yksi keskeinen syy käyttötarkoituksen muutoksille).

Käyttötarkoituksen muutokset tulisi nähdä olemassa olevan infran hyödyntämisenä. Yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta olisi tärkeää, että käyttötarkoituksen muutokset mahdollistettaisiin näillä alueilla myös loma-asumiseen osoitettujen kaavojen alueilla ilman, että elinkeino-, liikenne- ja rajoittaa ja estää kuntien ja kansalaisten tarpeellisina pitämää mahdollisuutta muuttaa asumaan loma-asunnolleen tai rakentaa asuintaloja kaavassa osoitetuille rakennuspaikoille.