

**Sastamalan ympäristölautakunnan lausunto Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksesta koskien Sastamalan ympäristölautakunnan päätöstä 13.06.2023 § 70, Vohtiniementie 112
Diaarinumero 1404/03.04.04.04.16/2023**

Kunnan toimivalta

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.

ELY-toimivalta

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n (230/2017) säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 251/2016 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella, että 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.

Sastamalan kaupungin näkemyksen mukaan ELYN toimivalta ei lain tai sen perustelujen perusteella koske nyt käsillä olevaa olemassa olevan loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamista. Olemassa olevan loma-asunnon käyttötarkoituksen muutos ei ole vaikutuksiltaan valtakunnallinen eikä merkittävä maakunnallinen asia. Jo pitkään vakituisesti asutulle alueelle, joka sijoittuu hyvien liikenneyhteyksien, koulukuljetusten ja palvelujen läheisyyteen annetusta käyttötarkoituksen muutoksesta jätetty valitus ylittää ELY:n lain mukaisen toimivallan.

PIRKANMAAN ELYN linjauksen muuttuminen

PIRKANMAAN ELYN loppuvuodesta 2022 tekemä linjauksen muutos kaupungin myöntämiin käyttötarkoituksen muutoksiin on hyvän viranomaistoiminnan vastaista ja asettaa kiinteistöjen omistajat eriarvoiseen asemaan. Linjauksen muutos (valitusten jättäminen käyttötarkoituksen muutoksista) vaikeuttaa myös merkittävästi kunnan viranhaltijoiden ja päättäjien toimintaa. Ohjaavan valtion viranomaisen toiminnan on oltava ennustettavaa ja

johdonmukaista, eikä viranomainen voi muuttaa linjaustaan mielivaltaisesti, kun lainsäädäntöön ei ole tullut muutoksia. Kaupungin on voitava tukeutua myös omassa lupaharkinnassaan ELY-keskuksen aiempiin linjauksiin. Kun ELY:ltä on tiedusteltu linjauksen muutoksesta, on vastauksena ollut Pirkanmaan poikkeamislupien liiallinen määrä. Tätä ei voida pitää lainmukaisena perusteluna viranomaisen ennustettavan ja johdonmukaisen ratkaisukäytännön muutokselle. Jäljempänä selvitys liitteineen ELY-keskuksen poikkeamispäätöksiä koskevien valitusten selkeästä muutoksesta.

Valituksessa esitetyt väitteet ja niihin laaditut vastineet:

1. ELY-keskus toteaa, että rakennuspaikka sijoittuu alueelle, jossa mahdollisuuksia osoittaa alueelle vakituista asumista ei ole kaavallisesti tarkasteltu eikä kiinteistöllä ole kunnallista tai vesiosuuskunnan vesihuoltoa. Pysyvän asutuksen sijoittaminen ranta-alueelle edellyttää kaavallista tarkastelua, jossa alueen maankäytön tarpeet voidaan huomioida laajemmin kuin yksittäistapauksellisessa poikkeamislupaharkinnassa ja yhteensovittaa eri intressit. Kaavoituksella selvitetään ja arvioidaan vakituisen asumisen vaikutus maakuntakaavan maisema-alueeseen.

Kokemäenjoen laajempien vesistöalueiden (Rautavesi, Kulovesi ja Liekovesi) rannat ovat jo nykyisellään kauttaaltaan rakentuneita, eikä näiden vesistöjen alueella ole käytännössä mahdollista myöntää emätilamitoituksen perusteella uusia rakennuspaikkoja kaavalla tai poikkeamisille. Koska rantarakentaminen on jo toteutunut (sijainti ja rakentaminen) ei kaupunki näe kaavalliselle tarkastelulle olevan Kokemäen vesistön laajempien vesialueiden (Rautavesi, Kulovesi ja Liekovesi) osalta olennaista merkitystä rakentamisen ohjeuksessa. Rautaveden, Liekoveden ja Kuloveden alueet ovat olleet yhtäjaksoisesti asuttuja alueita jo 8 000 vuotta. Asutusta on ollut ranta-alueilla ja rantojen läheisyydessä. Rautaveden, Liekoveden ja Kuloveden osalta on tehty 2023 paikkatietotarkastelu vakituisen asumisen ja loma-asumisen määrästä 1 km etäisyydellä rannasta (poislukien asemakaava-alueet Vammala, Karku ja Ellivuori). Selvityksen perusteella on todettavissa, että asemakaava-alueiden ulkopuolella ranta-alueilla on 995 vakituista asuinrakennusta ja 940 loma-asuntoa. Näiden vesistöjen ranta-alueet ovat kauttaaltaan asuttuja alueita ja näin olen lähtökohtaisesti vakituisen asumiseen soveltuvia. (paikkatietoselvitys ja kartta liitteenä)

Rautaveden, Liekoveden ja Kuloveden vesistöalueet sijaitsee Sastamalan keskustajaman ja Tampereen välissä pääliikenneväylien varrella. Kauttaaltaan asutulla 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 vakituisen

asumiskäyttöön on yhteiskunnan ja ympäristön kannalta pidettävä suositeltavana sekä kokonaistaloudellisuuden (toisaalla sijaitsevan asunnon vapautuminen) että ympäristövaikutusten (yksityisautoilun väheneminen, jätevesijärjestelmien päivitys luvituksen yhteydessä lainmukaisiksi) näkökulmasta. Sastamalasakin tilanne on usein se, että ihmiset jo asuvat mökeillään, mutta eivät voi myydä kaupunkiasuntoaan, koska vakituisen osoitteen muutos loma-asuntoon ei ole mahdollinen. Myös tämä on yksi keskeinen syy haetuille käyttötarkoituksen muutoksille.

Käyttötarkoituksen muutokset tulisi nähdä olemassa olevan yhteiskunnan infran hyödyntämisenä. Kuntien rakentamisen ohjaukseen liittyvän päätäntävällän rajoittamista ELY-keskuksen toimesta ja kansalaisten asuinpaikan valintoikeuden rajoittamista saman viranomaisen toimesta ei voida pitää lain- eikä tarkoituksenmukaisena.

Käyttötarkoituksen muutoksen vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, ympäristöön ja maisemaan arvioidaan jokaisen poikkeamisluvan yhteydessä. Ympäristövaikutusten osalta on todettava, että käyttötarkoituksen muutos asuinkäyttöön parantaa pääsääntöisesti ympäristön tilaa, sillä poikkeamisella myönnetty käyttötarkoituksen muutos edellyttää myös rakennusluvan hakemista, jonka yhteydessä edellytetään nykyisen lainsäädännön mukaisia vesi- ja jätevesijärjestelmiä. Tällöin ympäristövaikutusten osalta tilanne muuttuu pääsääntöisesti paremmaksi suhteessa vanhoihin loma-asuntoihin. Tämä on tärkeä seikka, sillä suurelta osin kohteet, joille käyttötarkoituksen muutosta haetaan, ovat jo hakuhetkellä käytännössä ympärivuotisessa asuinkäytössä. Käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä arvioidaan myös asumisen suhdetta yhdyskuntarakenteeseen (muun asutuksen läheisyys, palvelujen läheisyys ja liikenneyhteydet). Tällä arvioinnilla varmistetaan, että hanke on yhdyskuntarakenteellisesti kestävä. Maisemavaikutusten osalta käyttötarkoituksen muutoksella ei ole mitään vaikutusta kaava-alueilla (rakennusoikeuden määrä ei nouse) ja kaava-alueiden ulkopuolellakin vaikutus maisemaan on hyvin vähäinen. Maiseman kannalta olennaisinta on rakennuspaikkojen määrä, joka ei käyttötarkoituksen muutoksella muutu. Jo rakentuneelle lomarakennuspaikalle käyttötarkoituksen muutoksella mahdollisesti tuleva lisärakentamisella ei ole olennaista vaikutusta maisemaan, sillä rakentaminen sijoittuu jo aiemmin toteutuneen rakentamisen yhteyteen. Rakennusjärjestys sallii yhdelle rakennuspaikalle vain yhden asuinrakennuksen toteuttamisen. Kun rakennusjärjestys edellyttää kaikkien rakennusten osalta niiden sijoittamista vähintään 20m tai 30m etäisyydelle rannasta ei rakentaminen näy häiritsevästi maisema-alueelle. Se, että onko rakennuspaikalla asuinrakennuksen lisäksi 1,2 tai 3 piharakennusta ei aiheuta maisemaan sellaista muutosta, jolla olisi maisema-alueen arvojen kannalta merkitystä. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa teoreettinen lisärakentamismahdollisuus on 119m². Kun nyt haetun luvassa rakennuspaikalla on jo olemassa rakennusvalvonnan ohjauksessa asuinkäyttöön saneerattu 123 k-m² asuinrakennus, autotalli ja varasto ei rakentamistarvetta ole, eikä lisärakentamiselle ole haettu lupaa käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä.

2. Jos hakijoille myönnettäisiin heidän hakemansa poikkeamislupa, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi pysyvän asutuksen sallimista myös alueen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille, jolloin rakennusjärjestyksen määräykset rakennusoikeuden määrästä koskisivat myös näitä rakennuspaikkoja. Tämä voisi johtaa pysyvän asutuksen ja rakennuspaikkojen määrän suunnittelemattomaan kasvuun alueella, millä olisi myös vaikutuksia alueen kulttuurimaisema-arvoihin.

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, eikä sijaintia. Rakentamisen määrän muutokset kaavoittamattomilla alueilla ovat myös vähäisiä. Kuten aiemmin on todettu, Rautaveden, Liekoveden ja Kuloveden vesistöalueet sijaitsevat Sastamalan keskustajaman ja Tampereen välissä pääliikenneväylien varrella ja ovat kauttaaltaan asuttuja. Näillä rannan läheisillä alueilla asuu jo nykyisellään noin 15 000 asukasta (mukaan lukien ranta-alueelle sijoittuva Satamalan keskusta). Vuosittain Sastamalassa myönnettävät (noin 10) käyttötarkoituksen muutosta eivät muuta yhdyskuntarakennetta, eivätkä näin ollen ole kiinteistön omistajien tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallisia. Sastamalan kaupungissa luvan hakijoita arvioidaan aina yhdenmukaisin kriteerein. On muistettava myös se, että poikkeamisen edellytykset arvioidaan hakijan kanssa pääpiirteittäin aina ennen poikkeamisluvan hakemista. Sellaiset hankkeet, joilla ei todeta olevan edellytyksiä eivät etene lupaprosessiin.

Jokaisen luvan yhteydessä arvioidaan MRL 171§2 momentin täyttymisedellytykset ja arvioidaan olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta (asutuksen määrä läheisyydessä), rakennuspaikan muita edellytyksiä asumiselle.

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei aiheuta yhdyskuntarakenteen muutosta, vaaranna maisema-alueita eikä ole ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain kanssa.

3. Poikkeamislupaharkinnassa on MRL 171 §:n 2 momentin edellytysten täyttymisen lisäksi arvioitava, onko poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy. Lain esitöiden (HE 101/1998 vp) mukaan erityisiä syitä ei ilmaista laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan edelleen tapauskohtaisesti ja rakennuslain (370/1958) mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaa säännöksen soveltamista. ELY-keskuksen käsityksen mukaan erityisessä syyssä on kyse maankäytön tavoitteisiin tai maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteutumiseen liittyvästä erityisestä perusteesta.

Päätöksestä käy ilmi, että hakijat ovat vedonneet poikkeamisen syinä kiinteistön kokoon ja soveltuvuuteen vakituiseen asumiseen sekä lähistöllä olevaan asutukseen ja myönnettyihin lupiin. Kyse ei ole perusteista, jotka osoittavat, ettei säännöksiä tai määräyksiä voida noudattaa. Poikkeamiselle ei ole esitetty lain tarkoittamaa erityistä syytä.

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 (4750m²) asumiseen.”
(Kyseessä on selkeästi pinta-alaltaan isosta kiinteistöstä, joka mahdollistaa hyvin myös asumisen toiminnot.)

” Rakennuspaikka sijoittuu alueelle, jolla on runsaasti vakituista asutusta. 1km etäisyydellä Rakennuspaikasta on 14 vakituisen asumisen statuksella olevaa kiinteistöä.” (Runsas asutuksen määrä osoittaa, että kyseessä on asutusta alueesta. Tällaiset alueet tulkitaan yleisesti asumiseen soveltuviksi)

Kiinteistölle on muodostunut rantarakennusoikeus 1963 myönnetyn vapaa-ajan asuinrakennuksen rakennusluvan kautta. (rantarakennusoikeus mahdollistaa asuin/ vapaa-ajan asuinrakennuksen sijoittamisen ranta-alueelle)

Lähellä sijaitsevalle rantakiinteistölle on myönnetty vakituisen asunnon rakennuslupa vuonna 2008. (90 metrin etäisyydelle nyt haetusta poikkeamislupasta on myönnetty vuonna 2008 rakennuslupa rantaan omakotitalolle. Tämä osoittaa, että kunta on jo aiemmin todennut alueen asumiseen soveltuvaksi. Poikkeamislupapäätökseen on jäänyt kirjaamatta, että vuonna 2022 on vastaavaan paikkaan 190 metrin etäisyydelle myönnetty vastaava käyttötarkoituksen muutos, johon ELY-keskus ei ole puuttunut)

Kiinteistön voidaan todeta soveltuvan haja-asutusluonteiseen asumiseen. (Kiinteistön omistaja on saneerannut rakennusvalvonnan ohjauksessa vapaa-ajan asunnon asumiskäyttöön soveltuvaksi)

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

Poikkeamislupapäätöksessä on esitetty riittävät erityiset syyt poikkeamisen myöntämiselle.

PIRKANMAAN ELYN linjauksen muuttuminen

Kuten edellä on todettu, on Pirkanmaan ELY-keskuksen käyttötarkoituksen muutoksista jättämien valitusten osalta tapahtunut merkittävä muutos vuoden 2022 loppupuolella. Sastamalan kaupunki on myöntänyt 2020 -2023 Liekoveden, Rautaveden ja Kuloveden alueelle 29 käyttötarkoituksen muutosta vakituiseen asumiseen tai poikkeamislupia uusille asuinrakennuksille. Liitteenä olevasta taulukosta näkyy, että vuosina 2020 – lokakuu 2022 on myönnetty 20 poikkeamista vakituiseen asumiseen, joista vain yhdestä Sastamalan keskustan läheisyyteen sijoittuvasta luvasta on valitettu. Marraskuusta 2022 – kesäkuu 2023 ajalla on myönnetty 10 poikkeamista vakituiseen asumiseen. Näistä poikkeamisista ELY-keskus on valittanut neljän luvan osalta.

Selkeimmin linjaus muutoksessa näkyy nyt käsillä olevan poikkeamisen sen länsipuolelle 190 metrin etäisyydelle (Soininpolku 44) 27.9.2022 myönnetyn poikkeamisen osalta. Kaavoittamattomalle alueelle vastaavaan paikkaan ja pienemmälle kiinteistölle on myönnetty poikkeaminen käyttötarkoituksesta (kiinteistö 790-422-3-24). Tähän vastaavaan poikkeamiseen, jossa on rakennettu vielä olemassa olevien vapaa-ajan rakennusten lisäksi uusi omakotitalo, ELY-keskus ei ole puuttunut.

Liitteet

- Listaus Rautaveden, Liekoveden ja Kuloveden alueelle poikkeamisluvilla annetuista vakituisen asumisen käyttötarkoituksen muutoksista ja uusista omakotitaloista
- Kartat näistä myönnettyistä poikkeamisluvista
- Vastaava poikkeamislupapäätös ja siihen liittyvät karttaliitteet Soininpolku 44.
- Paikkatietoanalyysi Rautaveden, Liekoveden ja Kuloveden ranta-alueiden vakituisesta ja vapaa-ajan asumisesta