



24.05.2023

Dnro 329/03.04.04.04.16/2023

Asia Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasia

Valittaja Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry

Luvanhakijat Jukka-Pekka Saarelainen ja Satu Saarelainen

Päätös, josta valitetaan

Virolahden kunnanhallitus, 16.01.2023 § 204, annettu julkipanon jälkeen 24.1.2023

Luvanhakijat ovat hakeneet poikkeamislupaa vapaa-ajan rakennuksen muuttamiseksi vakituiseksi asuinrakennukseksi sekä rakennusoikeuden muuttamista 200 kerrosneliometriin kiinteistöllä Villa Islander 935-402-2-122.

Kunnanhallitus on myöntänyt poikkeamisluvan koskien vapaa-ajan rakennuksen muuttamista vakituiseksi asuinrakennukseksi. Hakemus on hylätty rakennusoikeuden lisäyksen osalta.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Päätös on kumottava.

Päätös on perustelematon, eikä siinä ole otettu kantaa viranomaisten lausunnoissa esitettyihin seikkoihin. Vaikka poikkeamista ei ole myönnetty haetun lisärakentamisen osalta, aiheuttaisi myönnetty käyttötarkoituksesta poikkeaminen ennakoimatonta pysyvän asutuksen sijoittumista loma-asumiseen kaavoitetulle alueelle. Poikkeamisen vaikutuksia yhdyskuntarakenteen eheyteen ja mahdolliseen hajautumiseen ei ole selvitetty. Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaiset poikkeamisen edellytykset eivät täyty. Poikkeamiselle ei ole esitetty myöskään erityisiä syitä.

Lausunto ja vastine

Virolahden kunnanhallitus on antanut lausunnon. Poikkeamispäätöstä ei ole perusteltu lain edellyttämällä tavalla, eikä päätöksessä ole otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista hankkeen kaavanvastaisuutta ja alueidenkäytön tai kaavan toteutumisen vaikeuttamista. Päätöksestä ei ilmene, millä perusteella poikkeamisluvan myöntämisedellytykset täyttyvät. Lähialueelle ei ole myönnetty vastaavia poikkeuksia, eikä päätöksessä ole otettu huomioon perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) mukaisia vaikutuksia alueen käytön jatkon kannalta. Poikkeamispäätös on alueidenkäytön ja kaavan tavoitteiden vastainen.

Luvanhakijoille on varattu tilaisuus vastineen antamiseen.

Valittaja on antanut vastineen.

Merkitään

Hallinto-oikeus on pyytänyt oikeudenkäyntiasiakirjoihin liitettäväksi Merenranta-alueiden rantaosayleiskaavan kaavakartan ja kaavaselostuksen. Pyydetyistä asiakirjoista on ilmoitettu asianosaisille.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus kumooa kunnanhallituksen päätöksen myönnetyn käyttötarkoituksen muutoksen osalta ja hylkää hakemuksen.

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentin mukaan yleiskaavassa voidaan määrätä, ettei yleiskaava-alueella tai sen osalla saa rakentaa niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista (rakentamisrajoitus).

Maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Saman pykälän 2 momentin mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Asiassa saatu selvitys

Alueen kaavatilanne

Alueella on voimassa Virolahden merenranta-alueiden osayleiskaava, joka on hyväksytty kunnanvaltuustossa 28.12.1998 ja vahvistettu Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksessa 15.11.2000. Kaava on voimassa oikeusvaikutteisena yleiskaavana. Rakennuspaikka sijoittuu kaavassa osoitetulle yhteisrantaisten loma-asuntojen alueelle RA-2 /2-3/300. Kaavamääräyksen mukaan alueelle saa sijoittaa yhteisrantaista loma-asuntoja. Luku RA-2 merkinnän alapuolella osoittaa alueen enimmäiskerrosalan sekä alueelle sijoitettavien loma-asuntojen lukumäärän. Toteutuessaan omarantaista RA-2 alueen rakennuspaikat huomioidaan pienemmän luvun mukaan. Lisämääräyksiä on 1,2,3 ja 5 §:ssä.

Hakemus

Poikkeamislupaa on haettu vapaa-ajan rakennuksen muuttamiseksi vakituiseksi asuinrakennukseksi sekä rakennusoikeuden muuttamista 200 kerrosneliömetriin kiinteistöllä Villa Islander 935-402-2-122. Hakemusta on perusteltu sillä, että hakijat haluavat muuttaa Virolahdelle pysyvästi asumaan. Alue on tarkoitettu vapaa-ajan asumiseen, mutta alueella on myös pysyviä asuntoja. Rakennus täyttää nykyajan vaatimukset. Keittiö, wc-istumet ja sauna on uusittu ja kaivot ja imeytysalueet putsattu korkeapainekalustolla. Lisärakennusoikeutta on haettu, koska tontilla ei ole autotallia/varastoa, jossa voisi säilyttää työkaluja. Tontti on kooltaan hehtaarin ja siten riittävän kokoinen.

Hakemuksesta annetut lausunnot ja kuntatekniikan lupajaoston kannanotto

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa 26.8.2022 on todettu muun ohessa, että pysyvän asumisen järjestämisen osalta maankäytön suunnitelmallisuus esimerkiksi alueidenkäytön taloudellisuuden, palvelujen saavutettavuuden osalta sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta vaatii yleensä poikkeamislupakäsittelyä laajempaa selvitysten tekemistä sekä vaikutusten arviointia. Pääsääntöisesti vakituisen asuinrakentamisen järjestämisen tarkastelu tulee tehdä kaavoituksen kautta. Tämä on oleellista erityisesti pääsääntöisesti loma-asumiseen varattujen ranta-alueiden osalta. Poikkeamisen hyväksyminen aiheuttaa sen, että kunnan alueella vastaavassa tilanteessa olevien maanomistajien vastaaviin hakemuksiin olisi jatkossa suostuttava. Maanomistajien yhdenvertaisen

kohtelun varmistamiseksi kyseisenlaiset käyttötarkoituksen muutokset vaativat kaavallisen tarkastelun.

Kaavoittaja on antanut lausunnot 10.8.2022 ja 24.11.2022. Jälkimmäisessä lausunnossa on todettu muun ohessa, että kyseessä oleva lomarakennusalue on poikkeuksellisen täyteen rakennettu. Tontit ovat hyvin kapeita, eikä vapaata rantaviivaa juurikaan ole. Pysyvän asutuksen poikkeamislupa myöntäminen tarkoittaa yhdenvertaisuuden periaatteella, että kyseisen alueen muillekin lomarakennustonteille tulee vastaava lupa myöntää. Näin tiheään rakennetulla alueella tämä merkitsee keskitetyn vesihuollon rakentamista. Alue on kaukana viemäriverkostosta, eikä alueelle olla suunnittelemassa vesihuoltoa. Lausunnossa on katsottu, että kun otetaan huomioon lausunnossa tarkemmin selostettu kiinteistön rakennusoikeuden vähäinen määrä, poikkeuksellisen täyteen rakennettu lomarakennusalue ja se, ettei aluetta voida liittää keskitettyyn vesi- ja viemäriverkoston, eivät maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaiset edellytykset poikkeamiselle täyty.

Ympäristöviranomaisen lausunnossa 1.9.2022 on todettu muun ohessa, että hakemusta käsiteltäessä on otettava huomioon, että kaikkia samalla ranta-alueella sijaitsevia kiinteistöjä pitää kohdella tasavertaisesti, joten asian ratkaisu linjaa samalla myös yleistä käytäntöä kyseisellä alueella. Mikäli rakennettu pinta-ala ja rakennusten käyttöaste kasvaisi alueella merkittävästi, lisäisi se alueelta tulevaa vesistöön kohdistuvaa kuormitusta. Lisäksi rakennetun pinta-alan kasvaessa riittävän suojapuuston säilyttäminen sekä rakennetun alueen maisemakuvan ja rantavyöhykkeen säilyttäminen mahdollisimman luonnonmukaisina vaikeutuisi. Lausunnossa ei ole puollettu hakemusta.

Kuntatekniikan lupajaosto on päätöksellään 30.11.2022 § 42 hyväksynyt rakennustarkastajan päätösehdotuksen, jonka mukaan lupajaosto ei puolla poikkeamishakemusta. Ehdotuksen perusteluissa on todettu muun ohessa seuraavaa. Kiinteistö sijaitsee kaavassa yhteisrantaisten loma-asuntojen alueella. Vaikka kiinteistö on lohkottu omarantaiseksi, niin rantaviivan pituus ei täytä kaavan 65 metrin vähimmäisvaatimusta täydestä 150 m² rakennusoikeudesta. Myönnettynä rakennusoikeuden nostaminen nykyisestä 200 m² tarkoittaisi yhdenvertaisuuden nojalla sitä, että kaikkien muidenkin vajaiden rantaviivan mukaisten rakennuspaikkojen rakennusoikeuksia olisi hakiessa tuplattava. Tämä aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista haittaa kaavan toteutukselle ja johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Poronniemessä ei ole rantaviivalla rakennusrekisterin mukaan yhtään vakituista asuinrakennusta, ja alue on kaavoitettu vapaa-ajan asumista varten. Myönnettynä poikkeaminen tarkoittaa yhdenvertaisuuteen vedoten sitä, että muillekin alueen lomarakennustonteille tulee vastaava lupa myöntää. Luvan myöntäminen aiheuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi myöntäminen antaisi linjaa alueen yleiselle käytölle. Mikäli rakennettu pinta-ala ja rakennusten käyttöaste kasvaisi alueella merkittävästi, se vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemisen tavoitteiden saavuttamista, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista sekä aiheuttaa haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia.

Valituksenalainen kunnanhallituksen päätös

Esittelijänä toimineen kunnanjohtajan päätösehdotus kunnanhallitukselle oli, ettei kunnanhallitus myönnä haettua poikkeamislupaa vapaa-ajan rakennuksen muuttamiseksi vakituiseksi asuinrakennukseksi eikä rakennusoikeuden muuttamista nykyisestä 200 neliometriin lupajaoston esittämin perustein.

Asian käsittelyn aikana päätösehdotukseen tehtiin vastaehdotus, jonka kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti. Kunnanhallitus on valituksenalaisella päätöksellään myöntänyt haetun poikkeamisluvan vapaa-ajan rakennuksen muuttamiseksi vakituiseksi asuinrakennukseksi, mutta ei haettua lisärakennusoikeutta.

Oikeudellinen arvio

Hallinto-oikeus toteaa aluksi, että asiassa on kyse ja valitus kohdistuu kunnanhallituksen päätökseen siltä osin kuin hakijoille on myönnetty poikkeamislupa vapaa-ajan asunnon muuttamiseen vakituiseen asumiseen vastoin kaavassa osoitettua käyttötarkoitusta.

Päätöksen perusteleminen

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnanhallituksen päätös on perustelematon. Päätöksessä ei ole selostettu niitä seikkoja ja selvityksiä, joihin se on perustunut, eikä siitä ilmene, millä perusteella poikkeamisen edellytysten on katsottu täyttyvän.

Hallinto-oikeus ei ottaen huomioon asiassa kokonaisuudessaan saadun selvityksen sekä jäljempänä ilmenevän ratkaisun sisällön kuitenkin yksinomaan päätöksen perustelemista koskevien puutteellisuuksien vuoksi kumoa päätöstä ja palauttaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi, vaan ottaa sen asiallisesti ratkaistavakseen.

Poikkeamisen edellytykset

Asiassa on kyse poikkeamisesta koskien vapaa-ajan asunnon muuttamista vakituiseksi asuinrakennukseksi alueella, joka rantaosayleiskaavassa on osoitettu yhteisrantaisten loma-asuntojen alueeksi (RA-2).

Käyttötarkoitusta koskevaa RA-merkintää on kyseessä olevan osayleiskaavan yksityiskohtaista rakentamista ohjaavan luonteen vuoksi katsottava tarkoitetun sovellettavaksi rakennuslupamenettelyssä ehdottomana. Näin ollen käyttötarkoitusta koskeva RA-merkintä on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeusvaikutuksin. Hanke edellyttää siten poikkeusta maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa säädetystä rakentamisrajoituksesta ennen rakennusluvan myöntämistä. Lisäksi hanke edellyttäisi poikkeamista myös maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:stä,

sillä rakennuslain mukaisella yleiskaavalla ei ole rakennuslain (1097/1996) 123 b §:ssä säädetty huomioiden voitu poistaa vakituisen asunnon osalta maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:ssä säädettyä suunnittelutarvetta.

Pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve muun ohella jätevesihuollon, liikenteen ja muun maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Tämän vuoksi pysyvän asutuksen sijoittuminen ja sen vaikutukset erityisesti yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön tulee lähtökohtaisesti suunnitella kaavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että rakennuspaikka sijoittuu Poronniemeen, johon on kaavassa osoitettu hyvin tiivis ja nauhamainen loma-asuntojen rakennuspaikkojen alue. Kaavoittajan lausunnossa on todettu kyseisen lomarakennusalueen olevan poikkeuksellisen täyteen rakennettu ja tonttien olevan hyvin kapeita, eikä vapaata rantaviivaa juurikaan ole. Alue on kaukana viemäriverkostosta, eikä alueelle olla suunnittelemassa vesihuoltoa. Kuntatekniikan lupajaoston kannanotossa on todettu, että vapaa-ajan asumiseen kaavoitetussa Poronniemessä ei rakennusrekisterin mukaan ole yhtään vakituista asuinrakennusta rantaviivalla. Hallinto-oikeus toteaa, että maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi pysyvän asutuksen sallimista myös alueen muille vastaavassa asemassa oleville maanomistajille, mikä voisi johtaa suunnittelemattoman pysyvän asutuksen lisäämiseen alueella.

Kun otetaan huomioon kyseiselle ranta-alueelle osoitettu tiivis rakentaminen ja lomarakennuspaikkojen määrä sekä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus, haettu poikkeaminen aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja kaavan toteuttamiselle. Edellä todetun perusteella poikkeamisen myöntämiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.

Edellä lausutuun perustein valituksenalainen päätös tulee kumota siltä osin kuin siinä on myönnetty poikkeaminen kaavassa osoitetusta käyttötarkoituksesta ja poikkeamishakemus hylätä.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Maankäyttö- ja rakennuslaki 211 §

Päätöksen tiedoksi

Päätös annetaan julkipanon jälkeen.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa, julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Maria Rautsi ja Paula Vesterinen.

Esittelevä jäsen

Paula Vesterinen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös	Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry, sähköpostitse antopäivänä
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
Jäljennös	Virolahden kunnanhallitus, sähköpostitse antopäivänä Jukka-Pekka Saarelainen, postitse antopäivänä Tämä päätös lähetetään tiedoksi yhteys henkilölle Jukka-Pekka Saarelaiselle, jonka on hallintolain 68 §:n 1 momentissa säädetyn vahingonkorvausvastuun uhalla ilmoitettava tiedoksisaannista viipymättä Satu Saarelaiselle.
Jäljennös tiedoksi	Ympäristöministeriö