

RYJA 02.04.2025
438/10.03.00.02/2024

Kuvaus

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 24.1.2025 päivätyllä kirjeellä pyytänyt Pälkäneen rakennus- ja ympäristöjaoston lausuntoa asiassa 224/03.04.04.04.16/2025. Lausuntopyyntö koskee valitusta rakennus- ja ympäristöjaoston päätöksestä 19.12.2024 § 159. Lausunto ja asiakirjat on pyydetty toimittamaan 24.2.2025 mennessä.

Lausunnossa tulee antaa selostus asiasta, vastata oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausua esitetystä selvityksestä.

Lausuntoon on liitettävä valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Näitä asiakirjoja ovat:

- poikkeamishakemus liitteineen ja piirustuksineen
- selvitys kuulemisesta ja pyydetyt lausunnot
- karttaselviitys rakennuspaikan ympäristön poikkeuslupatilanteesta, mikäli sellainen on tehty
- mikäli kyseessä on poikkeaminen kaavasta, tarvitaan myös
 - kaavakartta tai ote siitä mittakaavatietoineen
 - kaavamerkinnot ja -määräykset kokonaisuudessaan
 - tieto siitä, milloin kaava on vahvistettu
- mahdollinen oikaisuvaatimus ja muut mahdollisessa oikaisuvaatimusvaiheessa kertyneet asiakirjat
- kaikki muut päätöksen perusteena olevat asiakirjat siltä osin kuin ne eivät jo ole valituksen liitteinä.

Lausunnon antamiselle ja asiakirjojen toimittamiselle on pyydetty lisäaikaa ja sitä on **myönnetty 3.4.2025** asti.

Valituksessa vaaditaan päätöksen kumoamista ja poikkeamislupahakemuksen hyväksymistä. Lisäksi vaaditaan, että Pälkäneen kunta veloitetaan maksamaan valittajan oikeudenkäyntikulut sekä emätalarkastelun tarkistuslaskelman kustannukset.

Lausuntoehdotus

Valittajan vaatimukset tulee hylätä perusteettomina ja rakennus- ja ympäristöjaoston päätös tulee pysyttää voimassa sellaisenaan jäljempänä tarkemmin esitetyin perustein. Oikeudenkäyntikuluista tehty vaatimus kiistetään perusteettomana.

Perustelut

Emätalarkastelmat ja -periaate

Säännökset

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

Hallintolain 50 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Arviointi

Poikkeamislupahakemusta käsiteltäessä on tehty emätilalaskenta 1990-luvulla valmistellun toteutumattoman rantaosayleiskaavan valmistelutietoihin pohjautuen. Rakennusvalvontaviranomaisella ei ole ollut syytä epäillä aineiston oikeellisuutta, vaikka kaava ei saanut lainvoimaa. Aineistossa valittajan kiinteistö on merkitty M-alueeksi alueesta tehdyn emätilatarkastelun ja -laskennan perusteella.

Helenä Väisäsen tekemä emätilatarkastelu on ilmeisemmin tehty tarkkuudeltaan paremmalla tasolla kuin kunnan 1990-luvulla tehty selvitys rantaviivan määrittämisen osalta. Rakennus- ja ympäristöjaosto haluaa asiassa myös kiinnittää huomioita eri tekijöiden välisiin tulkintoihin laskelmaa tehdessä.

Rakennusvalvontaviranomaisen näkemyksen mukaan kyseessä ei ole hallintolain 50 §:n 1 momentin mukainen selvästi virheellinen tai puutteellinen päätös, koska virhe ei ole olennainen eikä se muuta asiasta tehtyä ratkaisua. Poikkeamisluvan käsittelyssä käytetty mitoitus, 10 rakennuspaikkaa per muunnettu rantaviivakilometri (rp/rvkm), ei merkittävästi poikkea valittajan esittämästä mitoituksesta, joka on 8,1 rp/rvkm. Arvioitaessa asiaa on otettava huomioon, että molemmissa laskentatavoissa mitoitus ylittää Pälkäneen alueella useampien ranta-asemakaavojen keskimääräisen mitoitusluvun, joka on noin 7 rp/rvkm. Näin ollen virhe ei ole olennainen eikä se vaikuta lopulliseen ratkaisuun.

Poikkeamisluvalla ei voida sallia yhtä tehokasta rakentamista kuin kaavalla, vaan poikkeamisen jälkeen on vielä jäätävä kaavoitusvaraa varovaisuusperiaatteen mukaisesti. Jos emätila on jo käyttänyt näin määräytyvän rakennusoikeuden määrän, sen alueille ei enää voida myöntää lisärakennusoikeutta poikkeamisluvalla. Tämä aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, koska kaavoitusvaran puute estäisi alueen kehittämisen ja suunnittelun pitkällä aikavälillä, johtaisi yhdenvertaisuusperiaatteen syrjäytymiseen ja heikentäisi luontoarvoja.

Rakennusvalvontaviranomainen yhtyy valittajan näkemykseen, että emätilaperiaate ei yksinään ratkaise nyt käsillä olevaa asiaa. Valittaja on valituksessaan viitannut Pälkäneen kunnassa vireillä olevaan Rautian ranta-asemakaavaan ja siinä käytettyyn mitoitukseen. Rakennus- ja ympäristöjaosto on 13.11.2024 § 150 lausuntonaan kaavaluonnoksesta

todennut, että emätilatarkastelun perusteella mitoitusvyöhykkeellä on käytetty mitoituksena 8 rp/rvkm, jota voidaan pitää korkeana.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) lausunnossaan (PIRELY/9200/2023) todennut, että kaavaselostuksen maisemallisessa tarkastelussa tunnistetun rikkonaisen rantaviivan kohdalla, Leppänän rannalla, mitoituslukuna käytetään pääosin 8 rakennuspaikkaa per muunnettu rantaviivakilometri, mikä on suhteellisen korkea pienipiirteiselle rannan osalle. ELY-keskuksen tietojen mukaan Kukkiajärven alueella useampien ranta-asetakaavojen keskimääräinen mitoitusluku on ollut noin 6, ja tämän kaavan keskimääräinen mitoitusluku on kaavaselostuksen mukaan 7,2. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan mitoituslukua on syytä tarkistaa.

Rakennusvalvontaviranomainen pyytää hallinto-oikeutta valitusta harkittaessa ottamaan huomioon myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2004:40, jossa Luopioisten rantayleiskaava hylättiin. Kyseisessä kaavassa mitoitus oli noin 7-8 rakennuspaikkaa muunnettua rantaviivakilometriä kohti. Hallinto-oikeus totesi päätöksen perusteluissa, että kaavassa on osoitettu Kukkiajärven ranta-alueille luonnonolosuhteet huomioon ottaen liikaa rakentamista. Vesistön ja luonnon ominaispiirteitä ei ole otettu riittävästi huomioon eikä ranta-alueille ole jäänyt riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Rantayleiskaava oli tältä osin lainvastainen.

Rakennusvalvontaviranomainen on samaa mieltä valittajan kanssa siitä, että Mallasvesi on laaja vesistö ja Kyäntäänniemi lähtökohtaisesti soveltuu loma-asumisen järjestämiseen. Alueen lisärakentaminen tulee kuitenkin ratkaista edellä mainituin perustein kaavoituksen kautta. Tämä mahdollistaa sen, että emätilojen käyttämän rakennusoikeuden lisäksi voidaan arvioida maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n mukaiset kaavan sisältövaatimukset.

Kaavoituksen avulla voidaan varmistaa, että suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuvat rantamaisemaan ja ympäristöön. Samalla voidaan huomioida luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen. Lisäksi kaavoituksen kautta voidaan varmistaa, että vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan asianmukaisesti huomioon.

Ranta-alueille tulee jäädä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta, jotta alueen luontoarvot ja maisemalliset arvot säilyvät. Kaavoituksen kautta voidaan myös varmistaa, että alueen virkistyskäyttö ja muut tarpeet tulevat huomioiduiksi kokonaisvaltaisesti.

Erityinen syy poikkeamiselle

Säännökset

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

Arviointi

Rakennusvalvontaviranomainen ei voi ottaa kantaa 2013 käytyihin neuvotteluihin, koska niistä ei ole tehty muistiota ja toisaalta henkilöt eivät ole enää kunnan palveluksessa.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi HE 72/2002 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan neuvonnasta (8 §), että hallintoasiassa neuvontavelvollisuus on lähinnä asian käsittelyyn liittyvää menettelyneuvontaa. Viranomaisen tulee antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Neuvontaan kuuluu myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Neuvonta on maksutonta viranomaistoimintaa.

Viranomaisen velvollisuuksiin ei edelleenkään kuulu avustaa asiakasta esimerkiksi hakemuslomakkeita täyttämällä ja laatimalla muita asiakirjoja asiakkaan puolesta. Avustamalla hakijaa hakemuksen laatimisessa asiaa käsittelevä viranhaltija voi tulla esteelliseksi asian käsittelyssä. Tärkeää on kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteuttamiseen sekä asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä. Alkuneuvotteluista keväällä 2024 ei ole pidetty muistiinpanoja, joten ei voida varmuudella todeta, onko erityistä syytä koskeva kysymys esitetty. Kun arvioidaan nyt tehtyä valitusta, sen sisältöä sekä valittajan koulutusta, voidaan pitää todennäköisenä, että valittajan on täytynyt ymmärtää erityisen syyn tarpeellisuus poikkeamislupaharkinnassa.

Rakennusvalvontaviranomaisen käsityksen mukaan valittaja ei ole esittänyt erityisiä syitä hakemuksen tueksi, vaan on keskittynyt perustelemaan, miksi lupaa haetaan rantavyöhykkeelle. Valituksessa ei ole tuotu esille mitään, mikä antaisi aihetta arvioida erityisen syyn olemassaoloa nyt toisin.

Haitta kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä
- 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Ranta-asemakaavasta on muutoin voimassa, mitä asemakaavasta säädetään. Mitä 60 §:ssä säädetään asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista, ei kuitenkaan koske ranta-asemakaavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin mukaan poikkeamista ei voida kuitenkaan 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.

Arviointi

Vaikka alueella ei ole tällä hetkellä voimassa olevaa kaavaa, poikkeusluvan myöntäminen voi haitata tulevia kaavoitus suunnitelmia. Alueen kaavoitus tilanne voi muuttua ja poikkeuslupa voisi rajoittaa tulevia suunnitteluvaihtoehtoja ja kaavoituksellisia tavoitteita sekä muita MRL 73 §:n mukaisia sisältötavoitteita.

Poikkeaminen voi myös haitata kaavan toteuttamista tulevaisuudessa. Jatkossa yksittäisen maanomistajan on mahdollista laittaa vireille rantakaava, jonka toteuttaminen voi vaikeutua nyt esillä olevan poikkeusluvan myöntämisen vuoksi jos MRL 73 §:n mukaisia sisältötavoitteita ei ole tarkasteltu laajemman alueen kokonaisuutta käsiteltävänä kaavahankeena.

Poikkeamisluvan myöntäminen voi haitata myös alueiden käytön muuta järjestämistä, kuten ympäristönsuojelua ja alueen yleistä kehitystä. Alueen maankäytön suunnittelussa tulee huomioida myös muut tekijät, kuten virkistyskäyttö ja luonnon monimuotoisuus. Poikkeusluvan myöntäminen yhdelle maanomistajalle voi johtaa siihen, että samassa asemassa oleville maanomistajille tulisi myöntää lupa, mikä voisi johtaa ranta-alueiden liian tehokkaaseen rakentamiseen. Tämä olisi ristiriidassa kaavoituksellisten tavoitteiden kanssa.

Yhdenvertainen kohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuutta koskevat säännökset edellyttävät, että kaikkia maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti. Jos poikkeuslupa myönnettäisiin yhdelle maanomistajalle, se voisi johtaa siihen, että samassa asemassa oleville maanomistajille tulisi myöntää lupa. Tämä voisi aiheuttaa sen, että ranta-alueet rakennettaisiin liian tehokkaasti, mikä olisi ristiriidassa MRL 73 §:n 1 momentin säännösten kanssa.

Samassa asemassa olevilla maanomistajilla tarkoitetaan mm. maanomistajia, joiden omistamat tontit sijaitsevat samalla ranta-alueella tai emäkiinteistön alueella, joilla on samanlainen rakennusoikeus tai mahdollisuus hakea poikkeuslupaa, sekä maanomistajia, joille on aiemmin myönnetty poikkeuslupa samanlaisissa olosuhteissa.

Valittajan kiinteistön välittömässä läheisyydessä sijaitsee 23.4.2020 tehdyssä maanmittaustoimituksessa muodostunut kiinteistö 635-439-1-81. Kiinteistö on lähes identtinen ominaisuuksiltaan nyt käsillä olevan kiinteistön kanssa ja siten niitä voidaan pitää samassa asemassa olevina kiinteistöinä. Rakennusvalvontaviranomaisen käsityksen mukaan valituksenalaisen päätöksen hyväksyminen johtaisi tilanteeseen, jossa yhdenvertaisuuden perusteella tulisi myöntää vastaava poikkeaminen myös kiinteistölle 635-439-1-81. Tämä johtaisi MRL 73 §:n säännösten syrjäytymiseen.

Vapaan rantaviivan määrä

Arviointi

Rakennusvalvontaviranomainen viittaa asiasta aiemmin lausuttuun. Hakemus hyväksymällä voidaan joutua tilanteeseen, jossa maankäyttö- ja

rakennuslain 73 §:n mukaiset sisältövaatimukset eivät täyty ranta-alueille jäävän rakentamattoman alueen osalta. Näin sen voidaan katsoa aiheuttavan haittaa kaavoitukselle.

Toimivallan peruste

Hallintosääntö 30 §

Valmistelija

Arttu Jokinen, johtava rakennustarkastaja
p. 040 546 0314, arttu.jokinen@palkane.fi

Eesitys

Johtava rakennustarkastaja Arttu Jokinen

Rakennus- ja ympäristöjaosto päättää antaa Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle edellä olevan ehdotuksen mukaisen lausunnon.

Pöytäkirja tarkastetaan tämän pykälän osalta kokouksessa.

Päätös