

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (9)
13.9.2019
Taltionumero
4115
Diaarinumero
2654/1/18
Vuosikirja

Asia Poikkeamista rakentamisessa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakijat [REDACTED]

Päätös, jota valitus koskee

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 9.5.2018 nro 18/0167/2

Asian aikaisempi käsittely

Ruoveden ympäristölautakunta on päätöksellään 21.9.2017 (§ 88) myöntänyt [REDACTED] poikkeamisen 89 kerrosneliömetrin suuruisen loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseksi vakituiseksi asuinrakennukseksi vastoin rantaosayleiskaavaa Ruoveden kunnassa sijaitsevalla 4 880 m²:n suuruisella kiinteistöllä 702-421-1-74.

Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry on valittanut ympäristölautakunnan päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle. Yhdistys on valituksessaan vaatinut, että ympäristölautakunnan päätös on kumottava. Yhdistys on vaatimustensa tueksi lausunut seuraavaa:

Ympäristölautakunnan päätös vaikeuttaa rantaosayleiskaavan toteuttamista. Ruoveden rantaosayleiskaava on vahvistettu vuonna 2017. Poikkeuslupien myöntäminen käyttötarkoituksen muutokseen ei ole mitenkään perusteltavissa, kun kyseessä on tuore kaava. Ruoveden rantaosayleiskaavassa on määritelty erikseen pysyvään asumiseen rinnastettavat loma-asuntoalueet (RAO), joten sellaiseen soveltuvat, kylärakennetta tukevat seikat on otettu kaavan laatimisvaiheessa huomioon. Kaavassa on myös ohjattu varsin selkeästi pysyvä asutus merkinnöillä AT, AO, AM ja AR. Lupien myöntäminen kaavan vastaisesti asettaa kyseenalaiseksi koko kaavoitusprosessin.

Rantaosayleiskaavan pysyvään asumiseen rinnastettavan loma-asuntontin (RAO) ja rakennusjärjestyksen mukaan omakotitalon rakennuspaikan pinta-alan tulee olla vähintään 5 000 m². Tontin pinta-alavaatimus ei täyty.

Päätöksessä ei ole kerrottu oleellisia kaavamääräyksiä, kuten rakennusten etäisyys keskivedenkorkeudesta tai rakennusten kokonaisrakennusala, eikä niitä ole huomioitu luvan perusteluissa. Lupavalmistelu on puutteellinen.

Rantaosayleiskaavan yleismääräysten mukaisesti rakennuksen, jonka kerrosala on 80–120 m², etäisyys keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta tulee olla vähintään 40 metriä. Kaavamääräyksen vaatimus ei tässä tapauksessa täyty, sillä rakennuksen kerrosalaksi on ilmoitettu 89 m² ja sen etäisyydeksi rantaviivasta 30 m.

Käyttötarkoituksen muutos kaavan vastaisesti vaarantaa alueen maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen.

Pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Pysyvän asutuksen sijoittaminen ranta-alueelle, jolla sijaitsee lähinnä loma-asutusta, edellyttää kaavallista suunnittelua.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry:n valituksesta kumonnut ympäristölautakunnan päätöksen ja hylännyt [REDACTED] hakemuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Yhdistyksen valitusoikeus

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristön-suojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen.

Valittaja Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry:llä on paikallisena luonnonsuojeluyhdistyksenä valitusoikeus ympäristölautakunnan poikkeamispäätöksestä. Valitusoikeutta ei ole mainitussa

säännöksessä rajattu sisällöllisesti koskemaan vain tiettyjä valitusperusteita. Hallinto-oikeuden tulee siten tutkia valitus kokonaisuudessaan.

(---)

Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet

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

Saman pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Asiassa saatu selvitys

Rakennushankkeessa on kysymys 89 kerrosneliömetrin suuruisen vuonna 2008 rakennetun loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamisesta vakituiseksi asunnoksi Ruovedellä sijaitsevalla 4 880 m²:n suuruisella kiinteistöllä 702-421-1-74.

Alueella on voimassa vuonna 2017 lainvoimaiseksi tullut Ruoveden rantaosayleiskaava, osa-alue 1, jossa rakennuspaikka sijoittuu loma-asuntoalueelle (RA).

Rantaosayleiskaavassa määrätään, että kaavan RA-alueilla kunta voi myöntää suoraan rakennusluvan, kun rakennuspaikan pinta-ala on vähintään 2 000 m².

Hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on kysymys poikkeamisesta rantaosayleiskaavan mukaisesta rakennuspaikan käyttötarkoituksesta. Rakennuksen etäisyydellä rantaviivasta tai käytetyllä kokonaisrakennusoikeudella ei ole tämän asian kannalta merkitystä.

Alueella voimassa oleva rantaosayleiskaava on laadittu pääasiassa loma-asutuksen ohjaustarpeita varten. Pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen muun muassa yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuuden sekä palvelujen saatavuuden huomioon ottamiseksi. Pysyvän asutuksen sijoittaminen loma-asutukselle varatulle ranta-alueelle edellyttää kaavallista tarkastelua, jossa alueen maankäytön tarpeet ja maanomistajien yhdenvertainen kohtelu voidaan huomioida laajemmin kuin yksittäistapaussellisessa poikkeamislupaharkinnassa. Asiassa on otettava erityisesti huomioon, että rantaosayleiskaava on saanut lainvoiman ja poikkeamislupaa haettu samana vuonna 2017.

Haetun poikkeamisluvan myöntäminen aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Asunnon käyttämisellä vakituksena asuntona vastoin kaavamääräyksiä ei ole ratkaisevaa merkitystä poikkeamisluvan myöntämisestä koskevassa harkinnassa. Ympäristölautakunnan päätös on lainvastaisena kumottava ja hakemus hylättävä.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Suomen perustuslaki 6 §
Maankäyttö- ja rakennuslaki 125 § 5 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

██████████ kiinteistön 702-421-1-74 omistajana ovat pyytäneet lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatineet, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan. Valittajat ovat lisäksi vaatineet, että Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskorkeineen.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry:n tarkoituksena on sääntöjensä mukaan edistää luonnon- ja ympäristönsuojelua sekä vaalia kulttuuriperintöä toiminta-alueellaan. Yhdistyksellä on asialegitimaatio ja valitusoikeus vain niiden valitusperusteiden osalta, jotka kuuluvat yhdistyksen tarkoitukseen. Yhdistys ei ollut valituksessaan hallinto-oikeudelle esittänyt mitään sellaista seikkaa, jonka mukaan

poikkeaminen vaarantaisi luonnon- tai ympäristönsuojelun tavoitteita alueella. Yhdistyksen tarkoituksena ei ole valvoa toiminta-alueellaan esimerkiksi maanomistajien tasapuoliseen kohteluun tai maankäytön suunnitelmallisen järjestämisen tarpeisiin liittyviä vaatimuksia. Yhdistyksen valitus olisi muiden valitusperusteiden osalta tullut jättää hallinto-oikeudessa tutkimatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus myöntää [REDACTED] [REDACTED] valitusluvan siltä osin kuin he ovat esittäneet, että hallinto-oikeuden olisi tullut jättää yhdistyksen valitus osaksi tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus on mainitulta osin tutkinut asian. [REDACTED] [REDACTED] valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei heidän valituksestaan muuteta.

2. Korkein hallinto-oikeus hylkää [REDACTED] valituslupahakemuksen muilta kuin kohdassa 1 mainitulta osin. Korkein hallinto-oikeus ei siten anna ratkaisua heidän valitukseensa muilta kuin kohdassa 1 mainitulta osin.

Sen perusteella, mitä muutoksenhakijat ovat esittäneet ja mitä asiakirjoista muuten ilmenee, asian saattamiseen muilta osin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 momentissa ja hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädettyä valitusluvan myöntämisen perustetta.

3. [REDACTED] vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Perustelut kohtien 1 ja 3 osalta

1.

Poikkeamista ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä

Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja

maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

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

Mainitun 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen.

Haettaessa muutosta kunnan viranomaisen poikkeamista koskevaan päätökseen noudatetaan muutoksenhaussa maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 6 momentin (682/2014) mukaan, mitä hallintolainkäyttölaisissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimustensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Ratkaisun lähtökohtia

Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry:n valitusoikeus puheena olevassa poikkeamisasiassa perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 1 momentin 6 kohdan erityissäännökseen. Yhdistyksen oikeutta hakea mainitun säännöksen nojalla muutosta poikkeamispäätökseen ei [REDACTED] valituksessa ole sinänsä kyseenalaistettu. Asiassa on sen sijaan otettava heidän valituksesta kantaa siihen, olisiko yhdistyksen valitus hallinto-oikeudessa tullut kuitenkin jättää tutkimatta siltä osin kuin valituksessa esitetty vaatimusta poikkeamispäätöksen kumoamisesta oli perusteltu sellaisilla seikoilla, joiden ei ole katsottava liittyvän luonnon- tai ympäristönsuojeluun.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

Kuten edellä selostetuista hallintolainkäyttölain muutoksenhakua koskevista yleissäännöksistä ilmenee, hallintovalitusasioissa ei ole miltei osin etukäteen rajoitettu niitä perusteita, joita vaatimusten tueksi voidaan valitusajan kuluessa esittää. Valitusajan jälkeenkin voidaan esittää uusia perusteita edellyttäen, että asia ei niiden johdosta muutu toiseksi.

Yhdistyksen valitusoikeus tässä asiassa on perustunut maankäyttö- ja rakennuslain valitusoikeutta koskevaan erityissäännökseen. Mainittu erityissäännös koskee ainoastaan valitusoikeutta. Tästä erityissäännöksestä ei siten voida johtaa rajoituksia niihin perusteisiin, joita vaatimusten tueksi voidaan esittää.

Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyuden vuoksi, että valitusperusteiden esittämis-oikeudesta on erotettava kysymys siitä, mitkä seikat ovat oikeudellisesti merkityksellisiä valituksessa esitetyn vaatimuksen menestymisen kannalta. Maankäyttö- ja rakennusasioissa kaikki muut kuin menettelyä koskevat kysymykset eivät toisaalta ole myöskään selkeästi erotettavissa luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseen liittyvistä tavoitteista.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita sillä perusteella, että osa yhdistyksen valituksessa esitetyistä valitusperusteista olisi tullut jättää tutkimatta.

3. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, [REDACTED] ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Pekka Aalto
oikeusneuvos

Satu Sundberg
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu**Päätös**
Jäljennös

[REDACTED] oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Ruoveden ympäristölautakunta
✓ Suomen luonnonsuojeluliiton Virtain-Ruoveden yhdistys ry
Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja
luonnonvarat -vastuualue
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa


Jaostosihteeri Anni Jansson