



Heikki Karvonen

**MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN TULKINTA VAPAA-AJAN
ASUNNON KÄYTTÖTARKOITUSTA MUUTETTAESSA**

**MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN TULKINTA VAPAA-AJAN
ASUNNON KÄYTTÖTARKOITUSTA MUUTETTAESSA**

Heikki Karvonen
Opinnäytetyö
Kevät 2013
Rakennustekniikan koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Rakentamistekniikka, Talon- ja korjausrakentaminen

Tekijä: Heikki Karvonen

Opinnäytetyön nimi: MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN TULKINTA VAPAA-AJAN ASUNNON KÄYTTÖTARKOITUSTA MUUTETTAESSA

Työn ohjaaja: Raimo Tikka

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2012 Sivumäärä: 51

Insinööriyössä tutkittiin Maankäyttö- ja rakennuslain tulkintaa vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitusta muutettaessa. Tarkoituksena oli selvittää kuinka Maankäyttö- ja rakennuslakia tulee tulkita ja mitä asioita sieltä täytyy huomioida, kun haetaan muutosta loma-asunnon käyttötarkoitukseen.

Tuloksena oli, että tontille kaavassa määrätty nimike on MRL:n mukaan teorias- sa mahdollista muuttaa poikkeamislupa avulla vapaa-ajan tontista vakituiseksi tontiksi. Ongelmana on, että laki antaa rakennusvalvontaviranomaiselle luvan poiketa kaavamääräyksistä lähinnä tarkoituseräisen harkinnan perusteella. Lain tulkinta on kuitenkin hieman kyseenalainen, koska oikeusasteet eivät huomioi tarkoituseräiseen harkintaan perustuvaa mahdollisuutta. Oikeuden jyrkän linjauksen vuoksi moni poikkeamislupa, joka on hyväksytty kunnassa, päätty lopulta hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja hyvin suurella todennäköisyydellä luvan katsotaan olevan MRL:n vastainen.

Aineistona tutkimuksessa käytettiin ensisijaisesti Ympäristöministeriön vuonna 2000 julkaisemaa uutta Maankäyttö- ja rakennuslakia ja muita siihen viittaavia lakia tarkentavia asetuksia. Lakia ja sen vaikutuksia käyttötarkoitukseen muutokseen tutkittiin ensisijaisesti Lauri Jääskeläisen ja Olavi Syrjäsen kirjoittaman ”Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen” vuonna 2010 julkaistun painoksen pohjalta.

Asiasanat:

Maankäyttö- ja rakennuslaki,
Maankäyttö- ja rakennusasetus,
Rakentamismääräyskokoelma
Poikkeamislupa
Rakennuslupa

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Civil Engineering, House Building and Renovation

Author: Heikki Karvonen

Title of thesis: INTERPRETATION OF LAND USE AND BUILDING ACT IN
CHANGING USE OF HOLIDAY HOME TO PERMANENT RESIDENCE

Supervisor: Raimo Tikka

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2013 Pages: 51

The thesis is based on a research of Land Use and Building Act of Finland. The aim of this study was to find out what kind of changes must be done and what paragraphs of the law must be taken into consideration to get a permission to change a holiday home to a permanent residence.

The results showed that the interpretation of the law is causing issues. Basically, the Land Use and Building Act pronouns that the inspector in charge of building and land use in the town has a right to deviate the zoning tags. The inspector can allow exceptional permission of changing the primary use of a real estate from holiday home to a main residence even if the decision is against the original zoning. However, the same law also pronouns that all kind of building which is against the zoning tags is illegal.

The exceptional permission method is widely used and basically the only option in this case. Nevertheless, the administrative Court does not accept the using of it in this particular matter. The administrative Court has aligned that all permissions to rebuild a holiday home to permanent residence granted by the town inspector are illegal. This system in particular is causing issues and new law cases all the time. In the worst case we are facing a dilemma between the Constitution Law of Finland and the Land Use and Building Act of Finland.

The primary source of information in this study was the Land Use and Building Act of Finland, which was published by the Ministry of Environment in the year of 2000. The law was under investigation trough the book of "Land Use and Building Act with Descriptions" written by Lauri Jääskeläinen and Olavi Syrjänen in the year of 2010.

Keywords:

Land Use and Building Act

The Regulation of building and land use

Building permit

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	3
ABSTRACT	4
SISÄLLYSLUETTELO	5
1 JOHDANTO	7
2 ALUEIDENKÄYTÖN VALVONTA – JA OHJAUS	8
2.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki	8
2.2 Maankäyttö- ja rakennusasetus	9
2.3 MRL:n ja MRA:n toteutumisen valvonta	9
3 RAKENNUSLUPAAN OIKEUTTAVAT KAAVAT	12
3.1 Yleiskaavan käyttö rakennuslupan perusteena	12
3.2 Yleiskaavan rakentamis- ja toimenpide rajoitukset	13
3.3 Asemakaava	14
4 POIKKEAMISVALTA	16
4.1 Poikkeamisen edellytykset	17
4.2 Poikkeamisluvan hakeminen	18
5 RANTA-ALUEITA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET	19
5.1 Rantojen käyttö ja rantarakentaminen 2000-luvulla	19
5.2 Suunnittelutarve ranta-alueella	20
5.3 Ranta-alue ja rantavyöhyke	23
6 RAKENNUSLUPA	25
6.1 Rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset	25
6.2 Rakentamismääräyskokoelman lämmöneristysmääräykset	26
6.3 Hirsirakenteen lisäeristäminen	27
7 HAJA-ASUTUSALUEIDEN JÄTEVESIASETUS	29
7.1 Jätevesijärjestelmän kohdesuunnittelu	29
7.2 Jätevesien käsittelyjärjestelmän vaatimukset	31
7.3 Jätevesiasetuksen käytännön haasteet	32
8 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN TULKINNAN AIHEUTTAMA RISTIRIITA	34
8.1 Pälkäne	34
8.1.1 Valitus Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen	35

8.1.2 Kunnanhallituksen lausunnot valituksista	37
8.1.3 Hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustelut	37
8.1.4 KHO:n päätös, Pälkäne	38
8.2 Puumala	39
8.2.1 Naapurin valitus päätöksestä	39
8.2.2 Hallinto-oikeuden ratkaisu	40
8.2.3 KHO:n ratkaisu	41
8.2.4 Laintulkinnallinen ristiriita	41
8.3 Kangasala	43
8.3.1 Rakennusvalvontaviranomaisen virkavelvoite	43
8.3.2 Rantamäkien vastine	45
8.3.3 Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös 8.3.2011	46
8.3.4 Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut	49
9 POHDINTA	50
LÄHTEET	51

1 JOHDANTO

Suomessa on noin 500 000 mökkiä joista suurin osa on teoriassa vain kesäkäyttöön soveltuvia. Mökkien sähkönkulutus kasvaa tällä hetkellä suhteessa nopeammin kuin tavallisten kotitalouksien sähkönkulutus ja vastaa nyt jo 5 % kotitalouksien kaikista päästöistä. Sähkönkulutuksen kasvu korreloi suoraan mökin käyttömäärään vuorokausina vuodessa jolloin on selvää, että mökkejä on alettu käyttää ympärivuotisesti yhä enemmän. Tutkimusten mukaan mökkien ympärivuotinen käyttö kiihtyy tulevaisuudessa ja mökki jota käytetään, mutta ei ole suunniteltu käytettäväksi ympärivuotisesti, aiheuttaa suhteellisesti mitattuna suuren hiilijalanjäljen sekä energian kulutuksen että jätevesien osalta. Mikäli kehitys jatkuu samanlaisena, arvioidaan mökkien tuottamien päästöjen puolitoista kertaistuvan vuoteen 2025 mennessä.

Kasvaneiden päästöjen vuoksi ministeriö kiristi energiamääräyksiä ja kesällä 2012 voimaan tulleet uudet energiamääräykset huomioivat myös vapaa-ajan asumisen ja mökkeilyn elinkeinonharjoittamisena. Energiamääräykset ovat kuitenkin tässä tilanteessa ainoastaan taloudellinen ongelma, mutta ne täytyy ratkaista hyvällä suunnitellulla jotta teoreettisen edellytykset käyttötarkoituksen muutokselle ovat olemassa.

Suurin ongelma muodostuu kaavoituksesta ja rantakaavoitusta ohjaavista ympäristönsuojelun tehostamiseen tähtäävistä tavoitteista. Käyttötarkoituksen muutosta hakevan on syvennyttävä ensisijaisesti Maankäyttö- ja rakennuslain rantakaavoitusta ohjaavien lainpykälien tulkintaan käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä. Huomioitava on että teoriassa ranta-alueet ovat uusiutumaton luonnonvaraa ja niiden asuttaminen vakituiseen käyttöön on vastoin MRL:n maankäytöllisiä tavoitteita.

Työssä syvennyttäänkin ensisijaisesti kaavoitusta ohjaavien lainpykälien tulkintaan. Tällä hetkellä MRL:n ristiriitaisen tulkinnan tuloksena ihmiset ajautuvat käyttötarkoituksen muutoslupaa hakiessaan eriarvoiseen asemaan saman lain edessä.

2 ALUEIDENKÄYTÖN VALVONTA – JA OHJAUS

Rakentamisen ohjaamisen käytännön toteutuksesta vastaavat pääasiassa maakunnan liitto ja yksityiset kunnat. Valtioneuvosto antoi 13.11.2000 ensimmäiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja 13.11.2008 antamallaan päätöksellä tarkisti näitä tavoitteita. Keskeisin muuttunut lähtökohta kahdeksan vuoden aikana on kansainvälisesti merkittävän ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Kansainvälisellä ilmastonmuutoksella ja 13.11.2008 annetulla valtioneuvoston päätöksellä on erittäin suuri vaikutus tämänhetkiseen pyrkimykseen parantaa alueidenkäytön energiatehokkuutta. (1, s. 176–178.)

2.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. (2, 1§.)

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. (2, 1§.)

Valtion tehtävänä rakentamista ohjaavana viranomaisena on säätää lait ja asetukset, joilla alueidenkäyttöä ohjataan ja valvoa sekä suoraan että välillisesti annettujen määräysten noudattamista. Merkittävin valtion rakentamista ohjaava väline on 1.1.2000 voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki.

Maankäyttö ja rakennuslaki lyhennettynä MRL ohjaa kaikkea maankäyttöä ja rakentamista Suomen valtakunnan alueella. MRL korvasi vuodelta 1957 peräisin olleen vanhan rakennuslain. Maankäyttö ja rakennuslain keskeinen lähtökohta on osallistumisen lisääminen alueidenkäytön suunnitteluun. Laki pyrkii parantamaan alueiden käyttöä ja suunnittelun edellytyksiä, sekä edistämään

yhteiskunnan kehitystä kestävämmän kehityksen suuntaan. (1, s. 190– 191; 1, s. 102.)

Uuden lain keskeisin tavoite oli vähentää valtion valvontaa, poistamalla kuntatason kaavojen alistusvelvollisuus. Alistusvelvollisuuden poistaminen tarvitsi kuitenkin vastapainoksi maakuntakaavoitusta, jotta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuisivat riittävässä laajuudessa. Uuden lain myötä myös kuntalaisille annettiin aiempaa laajemmin oikeuksia osallistua ja valvoa kaavojen toteutumista. Laki antoi myös valtioneuvostolle toimivallan hyväksyä alueidenkäyttösuunnitelmia ja rakennetta koskevia tavoitteita, mikäli kyseiset tavoitteet ovat valtakunnallisesti merkittäviä. MRL:n §:ssä 22. on määritelty tarkemmin tavoitteita, jotka MRL:n §:n 24. mukaan on huomioitava valtion viranomaisen toiminnassa sekä maakunnallisen- ja kunnallisen tason kaavoituksessa. (1, s. 190 – 191.)

2.2 Maankäyttö- ja rakennusasetus

Maankäyttö- ja rakennusasetus lyhennettynä MRA, on kuusitoista lukua kattava maankäyttö- ja rakennuslakia täydentävä, suoraan lain alapuolella oleva asetus, jonka tavoitteena on tarkentaa maankäyttö- ja rakennuslain pykälien määräyksiä. MRA tarkentaa muun muassa kaavoitusta koskevaa lainsäädäntöä ja sääntää eri kaavojen laatimisvelvollisuudesta, laatimistarkkuudesta ja esitystavasta yksityiskohtaisemmin. Käytännössä voisi sanoa että maankäyttö- ja rakennusasetus on viranomaisille suunnattu ohje, jonka avulla virkamiehet valvovat rakentamisen laatua ja Maankäyttö- ja rakennuslain käytännön toteutumista. (21, s, 1 – 21.)

2.3 MRL:n ja MRA:n toteutumisen valvonta

Valtion aluehallinto uudistettiin 1.1.2010, jonka seurauksena syntyi 15 alueellista Ely-keskusta. Ely-keskusten tehtävänä on kehittää yhteistyötä kuntien kanssa ja toimia ennako-ohjaajana alueiden käyttöä suunniteltaessa. Ely-keskus tukee

alueensa kehittymistä, sekä hoitaa valtionhallinnon asettamia toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueellaan. Ely-keskus ei laadi kaavoja, vaan sen tehtävänä on valvoa, että valtakunnalliset alueidenkäyttöä, -kaavoitusta – ja rakentamista koskevat tavoitteet täyttävät maankäyttö- ja rakennuslain niille asettamat vaatimukset. MRL:n §:n 192.1. kohdan kolme perusteella Ely-keskuksella on oikeus ja velvollisuus valittaa hallinto-oikeuteen alueiden käyttöä, kaavoitusta tai rakentamista koskevasta päätöksestä, mikäli se katsoo, että tehty päätös tai toiminta on vastoin MRL:n määräyksiä. (1, s. 177 – 178; 2, 191.1§.)

Ely-keskuksen tehtäviin kuuluu myös valvoa Maakunnan liiton toimintaa, jonka vastuulla on huolehtia maakunnan alueidenkäytön suunnittelusta. Maakunnallista alueidenkäyttöä ohjataan maakuntakaavan avulla. Maakuntakaavan tavoite on ohjata maakunnan laajuisia alueiden käyttötavoitteita ja vastaavasti kunnallisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa ohjaava vaikutus koskee ainoastaan kunnan alueidenkäyttö tavoitteita.

Maakuntakaavan laadinnassa valtion viranomaisen valvoo alustusmenettelyssä, että maakuntakaava täyttää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja siltä vaadittavat sisältövaatimukset. Maakuntakaava on ohjeena tehtäessä kunnallisen tason aluesuunnittelua. Maakuntakaava ohjaa yleiskaavojen laadintaa ja vaikuttaa sitä kautta yleiskaavojen ja asemakaavojen laadintaan. Maakuntakaavassa ratkaistavia rantojen käyttöön liittyviä asioita ovat

- laajojen vesistöalueiden alueiden käytön määrittäminen
- maaseudun kyläverkoston kehittäminen
- ylikunnallisten virkistystarpeiden huomioiminen
- matkailun kehittämisen periaatteiden määrittäminen
- maaseudun kehittämisvyöhykkeiden määrittäminen
- valtakunnallisten ja seudullisesti merkittävimpien luonnon- ja maisema arvojen sekä kulttuuriympäristön vaaliminen

- maakunnalliselta kannalta merkittävien loma-asutuksen suunnitteluperiaatteiden määrittäminen. (1, s. 180. 1, s.217 – 219; 4, s. 42.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 20. §:n nojalla kunnan vastuulla on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Tähän tehtävään kunnalla tulee olla käytettävissään riittävät resurssit ja asiantuntemus. Kaavoitus on kunnallisen itsehallinnon keskeinen strategisen johtamisen väline. Maankäyttöpäätökset vaikuttavat kunnan ja kunnan yksityisten asukkaiden merkittäviin etuihin. Tästä johtuen kunnalliset päättäjät kokevat, että puuttuminen kaavoitukseen loukkaa kunnallista itsehallintoa. (1, s.181.)

Kunnan roolia kaavoituksessa nimitetään useasti kaavoitusmonopoliksi, koska maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan kunnan itsehallinnollinen asema on vahvistunut verrattuna rakennuslain aikaiseen tilanteeseen. Kunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta laatia mitä tahansa kaavoja, joten sana kaavoitusmonopoli on hieman harhaanjohtava. Kunnallisen tason kaavoitusta ohjataan ja rajoitetaan valtakunnallisilla sekä maakunnallisilla alueiden käyttötavoitteilla ja rakennuslainsäädännön aineellisilla harkintaa rajoittavilla säännöksillä. Näin ollen kunnan toiminnan valvonta vastuu kuuluu maakunnan liitolle ja alueelliselle Ely-keskukselle. (1, s.181.)

3 RAKENNUSLUPAAN OIKEUTTAVAT KAAVAT

Yleiskaavassa on huomioitu kunnan pitkän aikavälin maankäyttöratkaisut, joiden tehtävänä ja tarkoituksena on ohjata kunnan maa-alueidenkäyttöä kestävä kehityksen ajattelutavan mukaisesti. Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon, mitä maakuntakaavassa on säädetty. Yleiskaavaa käytetään nimensä mukaisesti yleispiirteisenä ohjeena suunniteltaessa kunnan sisäistä maankäyttöä ja rakentamista. Asemakaava on puolestaan lähiympäristön käyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisesti ohjaava väline.

Uudessa Maankäyttö- ja rakennuslaissa on vahvistettu yleiskaavan merkitystä suunnitteluinstrumenttina, koska nykyinen oikeusvaikutteinen yleiskaava syntyy kunnan omalla päätöksellä. Oikeusvaikutteista yleiskaavaa voidaan käyttää myös suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena, mikäli kaavassa on erillinen maininta asiasta. Rakennuslupa vaaditaan uuden lain mukaisesti kaikilta uusilta asuinkäyttöön tarkoitetuilta rakennuksilta. Rakennusluvan myöntää yleensä kunnan rakennusvalvontaviranomainen tai rakennuslautakunta (1, s. 256– 259; 2, 125. §; 2, 44. §.)

3.1 Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

MRL:n §:n 44. perusteella yleiskaavaa voidaan käyttää rakennusluvan perusteena korkeintaan kaksiasuntoiselle asuinrakennukselle. Rakennuslupa voidaan MRL:n §:n 44.2. perusteella myöntää, mikäli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, jonka vaikutusalueelle rakentamispaine kohdistuu, on erikseen maininta kaavan käyttämisestä rakennusluvan perusteena. (1, s. 290 – 291; 2, 44 §; 2, 44.2 §.)

Lain tulkinnassa oli kuitenkin ongelmia ja näin ollen valtioneuvoston muutoksella 1129/2008 kumottiin MRL:n § 137.3. ja kyseiseen pykälään lisättiin toinen momentti. Muutoksella laajennettiin ja selkeytettiin yleiskaavan käyttöä suoraan rakennusluvan perusteena. Momentin lisäyksen jälkeen voitiin rakennuslupa myöntää suoraan yleiskaavan perusteella ilman tarvetta asemakaavan laatimi-

selle tai erilliselle suunnittelutarveratkaisulle. Yleiskaava voi toimia rakennuslupan perusteena vain, jos kyseessä on maaseutu- tai kyläalue, jossa asuntorakentamisenpaine on vähäinen. Kyseinen muutos helpottaa kunnan tulkintaa siitä minkäläisten rakennuslupien käsittelyä heidän laatimansa yleiskaava voi suoraan ohjata kyläalueilla.

Yleiskaavan, jossa uuden momentin suomaa mahdollisuutta käytetään, tulee olla hyväksytty 1.1.2009 tehdyn lainmuutoksen jälkeen. Mikäli oikeusvaikutteinen yleiskaava on laadittu ennen 1.1.2009, mutta täyttää muuttuneet yleiskaavan sisältövaatimukset ja kaavaa halutaan käyttää rakennuslupaan oikeuttavana, täytyy siihen lisätä rakennuslupaan oikeuttava määräys vaihekaavan avulla. Määräys täytyy lisätä lisätä 3 vuoden siirtymäajan aikana, mikäli näin ei ole toimittu ratkaistaan rakentaminen näillä alueilla 1.1.2012 jälkeen tapauskohtaisella suunnittelutarveratkaisulla. (1, s.290 – 291.)

3.2 Yleiskaavan rakentamis- ja toimenpide rajoitukset

MRL:n §:n 43. ensimmäinen momentti kieltää rakentamisen, mikäli se vaikeuttaa yleiskaavan toteutumista. Rakentamisrajoitus ei kaikissa tapauksissa estä yleiskaavasta poikkeavaa rakentamista, koska uusi Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yleiskaava on hyvin joustava väline. Rakennushanke ei todennäköisesti vaikeuta yleiskaavan toteutumista, mikäli kyseessä on strateginen tai yleispiirteinen yleiskaavatyyppe. (1, s. 287.)

Kaavan toteutumisen vaikeutuminen suunnitellun rakennushankkeen vaikutuksesta ei suoraan ole este kaavasta poikkeavalle rakentamiselle. Kaavan toteutumisen arvioinnissa tulee huomioida koko kaavan sisältö ja kaavamääräykset yleiskaavan asiakirja-aineiston pohjalta ja määritellä vaikeuttaako suunnitellun rakennustoimenpiteen laajuus, laatu, käyttötarkoitus ja vaikutus yleiskaavan toteutumista.

Todennäköisesti poikkeava rakentamistoimenpide, joka sijoittuu suoraan rakennuslupamenettelyyn soveltuvan yleiskaavan vaikutuspiiriin, on yleiskaavan to-

teutumista vaikeuttava tekijä. Tällöin rakennusluvan saaminen on erittäin hankalaa (1, s. 287.)

Huomion arvoinen asia on, että vieläkin saattaa olla voimassa olevia rakennuslain aikaisia vahvistettuja yleiskaavoja. Näiden kaavojen rakentamista ohjaavien määräysten lainvoimaisuus täytyy tutkia huolellisesti jo projektin lupavaiheessa. (1, s. 287; 1, s. 438–439.)

3.3 Asemakaava

Asemakaava on maankäytön ja rakentamisen yksityiskohtaisen ohjaamisen väline. Ohjeena asemakaavan laadinnalle toimii yleispiirteisemmän kaavan (maakuntakaava tai yleiskaava) maankäyttöratkaisut, jotka on huomioitava asemakaavaa laadittaessa. Perusratkaisuista voidaan lain mukaan poiketa vain rajoitetuissa määrin. Mikäli yleispiirteinen kaava ei ole ollut MRL:n §:n 32.3. edellyttämällä tavalla ohjeena asemakaavan laadinnassa on kunnan joko muutettava yleiskaavaa tai luovuttava asemakaavasta. Laadittavan asemakaavan poiketessa maakuntakaavasta on asemakaavan hyväksynnän ehtona, että maakunnanliitto muuttaa maakuntakaavaa. Yleispiirteisestä kaavasta poikkeamiseksi luetaan esimerkiksi valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden sivuuttaminen. (1, s. 320 – 321.)

Asemakaavan laadinta rannalle on välttämättömyys, mikäli sinne halutaan osoittaa laaja vakituisen asumisen alue. Syy asemakaavan laadintaan tässä tilanteessa on, että vakituinen asuminen vaatii loma-asutusta paremmat tiehyteydet ja tehokkaammat vesihuollon järjestelyt. Vakituisen asumisen suunnittelussa on myös huomioitava yhdyskuntarakenteen toimivuus ja palvelujen saataavuus. (4, s. 49.)

Kuten jo todettu nykylainsäädännön perusteella kuntatason kaavoja ei enää alisteta valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Alistusvelvollisuuden poistaminen muodostaa erikoistapauksessa hieman ristiriitaisen tilanteen. Ristiriitainen ja hieman ongelmallinenkin tilanne muodostuu silloin, kun kunta myöntää MRL:n §:n 171. nojalla poikkeamisluvan ja väistää siten asemakaavan laatimistarpeen.

MRL:n §:ssä 137. säädetään edellytyksistä, joita kunnan tulee rakennuslupaa harkittaessa noudattaa, mikäli alueelle ei laadita asemakaavaa. Kunnan käyttäessä pykälän 137. suoma mahdollisuutta, kunta periaatteessa myöntää itse itselleen poikkeamisluvan MRL:n mukaisesta asemakaavan laatimisvelvollisuudesta. Tämä menettely suosii luvan hakijaa, mutta asettaa muut kunnan asukkaat eriarvoiseen asemaan. (1, s.184; 1, s. 181–182.)

4 POIKKEAMISVALTA

Poikkeamisvalta on käsitelty MRL:n §:ssä 171. Poikkeamisluvalla tarkoitetaan poikkeamista kaavassa määrätystä rakennuskielloista tai poikkeamista rakennusrajoituksista. Poikkeamisvalta kuuluu rakentamisessa, joko kunnalle tai alueelliselle ELY-keskukselle, tapauksesta riippuen. Lähtökohtana on, että poikkeamispäätösvalta kuuluu kunnalle. Tavallisimmin kunnan sisällä poikkeamisluvan myöntää rakennusvalvontaviranomainen tai kunnanhallitus, mutta se voi olla myös joku muu kunnan toimielin, kuten lautakunta tai valtuusto. MRL:n §:ssä 171.2. on kuitenkin reunaehtoja, joista poikkeamiseen kunnalla ei ole toimivaltaa. Pykälässä luetelluissa erikoistapauksissa poikkeamisvalta kuuluu MRL:n mukaan alueelliselle ELY- keskukselle. (1, s. 658– 662.)

Poikkeamispäätökset perustuvat, joko oikeusharkintaiseen tai tarkoituksenmukaiseen päätöksentekoon. Ero näiden kahden välillä on lähinnä teoreettinen ja tulee viime kädessä vastaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Mikäli korkein hallinto-oikeus katsoo, että päätös perustuu tarkoituksenmukaisuuteen, on sen jätettävä asia Ympäristöministeriön ratkaistavaksi. Käytännössä näitä tapauksia tulee hyvin harvoin vastaan. (1, s. 659.)

MRL 171 §

Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Kunta ei kuitenkaan saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on:

1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ole olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta;

2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta;

3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä;
tai

4) poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettusta asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

Poikkeamisen 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voi myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvaa poikkeamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen.

Poikkeus voidaan myöntää kunnalle laajempaa kuin yhden rakennuspaikan käsittävää aluetta koskevana (alueellinen poikkeaminen), kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuinrakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön.

Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella poikkeuksen myöntäminen kuuluu 2 ja 3 momenteissa säädetystä poiketen kunnalle.

Tämän pykälän mukaista poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetystä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. (2, 171 §.)

4.1 Poikkeamisen edellytykset

Poikkeamisen edellytyksistä säädetään MRL:n pykälässä 172. Pykälän säädökset ovat ennemminkin ilmaisia, jotka vakiintuvat yksittäistapausten kautta. Tulokinnassa tärkeitä ovat erilaiset asiantuntijalausunnot. Esimerkiksi mikäli ympäristönsuojeluviranomainen tulkitsee, että poikkeaminen vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteita, on hänen lausunnollaan suuri painoarvo luvan myöntävän viranomaisen päätöksenteossa. Hyvin keskeinen asia poikkeuslupia myönnettäessä on maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Myönteinen poikkeamislupa yh-

delle maanomistajalle, ei saisi estää muiden, samanlaisessa tilanteessa olevien maanomistajien rakentamismahdollisuuksia tulevaisuudessa. (1, s. 666.)

4.2 Poikkeamisluvan hakeminen

Poikkeamislupamenettely on normaalia rakennuslupamenettelyä laajempi menettelytapa. Poikkeamista puoltava ratkaisu ei vielä oikeuta hankkeen toteuttamiseen, mutta poikkeamista haettaessa tulee suunniteltu hanke esittää riittäväällä tarkkuudella, etenkin niiden tekijöiden osalta, jolle poikkeamista haetaan. (1, s. 658; 1, s. 836.)

Kunnilla on erilaisia käytäntöjä hakemukseen liitettävistä asiakirjoista. Poikkeamista koskevan päätösvallan kuuluessa ELY- keskukselle tarvitaan asemapiirros ja ympäristökartta vähintään kahtena kappaleena. Kaikissa tilanteissa, riippumatta siitä kuuluuko poikkeamisvalta kunnalle vai ELY- keskukselle, hakemuslomake jätetään kuntaan. Poikkeamislupahakemuksessa vaadittavat liitteet ovat

- ympäristökartta ja alueen sijainti merkittynä kartalle,
- asemapiirros jossa esitetty rakennuspaikan suunnitellut rakentamistoimenpiteet ja rakennukset,
- tontin omistusasiakirja tai joku muu asiakirja, joka antaa perusteen hakea poikkeamislupaa,
- selvitys asiamukaisesta kuulemisesta mikäli se on suoritettu.
- arvio hankkeen keskeisistä vaikutuksista sekä hakemuksen perustelut.

Mikäli hakija ei ole suorittanut asianmukaista kuulemistä kuuluttamisesta huolehtii kunta ja sillä on oikeus periä kustannukset hakijalta. Kuulemisesta säädetään MRA 86 §:ssä. (1, s. 668.)

5 RANTA-ALUEITA KOSKEVAT ERITYISET SÄÄNNÖKSET

Suomessa on rantaviivaa noin 314 000 km, josta vain 20 % eli 62800 kilometriä, on kaavoituksen piirissä. Tarvetta ranta-alueiden kaavoitukselle on siis edelleen olemassa, vaikka suosituimpien vesistöjen rannat ovatkin rakentamisen vuoksi sulkeutuneet. Monilla alueilla loma-asuntoja on alettu muuttaa vakituisiksi asunnoiksi hakemalla rakennukselle lupaa käyttötarkoituksen muutokselle poikkeamislupamenettely periaatteella.

Poikkeamisluvalla tarkoitetaan tässä tilanteessa kunnan rakennustarkastajan oikeutta myöntää erityinen rakennuslupa, jolla voidaan poiketa MRL:ssä sääde-lystä rakentamista rajoittavista tai rakentamista koskevista MRL:n tai MRA:n säädöksistä. Käyttötarkoituksenmuutoslupien kasvanut hakumäärä on alkanut muodostaa ranta-alueille yhä enemmän kaavoituksesta poikkeavaa suunnittele-lymatonta rakentamista. (1, s. 424 – 425.)

5.1 Rantojen käyttö ja rantarakentaminen 2000-luvulla

Suomalainen vapaa-ajan asutus on aina sijoittunut pääasiassa järvien rannoille. Loma-asumisen luonne ja käsite ovat kuitenkin muuttuneet voimakkaasti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, joka aiheuttaa maankäytöllisiä haasteita. 90-luvulla ministeriössä todettiin, että vuoden 1957 laki ei ole ajan tasalla 1990-luvun rantarakentamisen kanssa.

Ministeriön päätöksellä vuonna 1996 rakennuslakiin lisättiin, uusi rantarakentamista koskeva pykälä, RakL 6a. Uuden pykälän avulla vesistöjen läheisyydessä tapahtuvaa rakentamista voitiin valvoa paremmin. §:n 6a. mukaan meren- tai vesistön rantavyöhykkeellä, uudisrakennuksen rakentaminen, edellytti vahvistettua yleis- asema- tai rantakaavaa. Rantojen tiukkaa rakennuslainsäädäntöä perusteltiin hallituksen esityksessä vuonna 1996 seuraavasti: (1, s. 424 – 425.)

Luonnontilainen ranta on käytännössä uusiutumaton luonnonvara. Rantoja tulee sen vuoksi käyttää kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti. Rantojen kestävä käyttö merkitsee niiden käyttämistä sillä tavoin, että ranta-

luonnon monimuotoisuus ja biologinen tuottokyky turvataan ja että tulevilla sukupolvilla säilyy mahdollisuus tyydyttää sellaiset tarpeensa, jotka edellyttävät luonnontilaisia rantoja. Näistä keskeisiä ovat rantojen virkistyskäyttöön liittyvät tarpeet. Rantojen kestävä käyttö edellyttää siten ennen kaikkea niiden säästeliästä käyttöä. (5, s. 18 – 19.)

Kahdeksan vuotta myöhemmin valtioneuvosto muutti vuodesta 1996 vallinnutta linjaansa rantojen käytöstä nykyaikaista rantojen käyttöä vastaavaksi ja hyväksyi 15.1.2004 uudet valtakunnan laajuiset alueiden kehittämistä koskevat tavoitteet hallituskaudelle 2003 – 2007. Kehittämistavoitteiden pyrkimyksenä oli huomioida vapaa-ajan asumisen kasvava trendi maankäytön suunnittelussa sekä palveluiden turvaamisessa ja mitoituksessa. Tavoitteilla pyrittiin tukemaan vapaa-ajan asuntojen rakentamista ja niiden muuttamista pysyviksi asunnoiksi kehittämällä kaavoitusta ja lupakäytäntöjä. Osa aikaista asumista maalla kannustettiin edistämällä mökillä tehtävää etätyötä sekä ympärivuotista vapaa-ajan asumista.

Alueiden kehittämistavoitteiden lisäksi valtioneuvosto hyväksyi maaseutupoliittisen erityisohjelman vuosiksi 2005 – 2006. Erityisohjelman tavoitteena on elinvoimainen maaseutu. Rantojen käytön osalta tavoitteena on edistää, sekä pitkäaikaista asumista vapaa-ajan asunnoilla että niiden muuttamista vakituiksi asunnoiksi. (4, s. 26; 1, s. 431.)

5.2 Suunnittelutarve ranta-alueella

Maankäyttö- ja rakennuslain §:ssä 16. säädetään erityisestä suunnittelutarvealueesta. Suunnittelutarveratkaisusta säädetään MRL:n pykälässä 137. Suunnittelutarveratkaisu ei ole käsitteellisesti poikkeamisvallan käyttöä vaan pikemminkin oikeusharkintaisten joustavien normien soveltamista ja kunnan toimivallan alaista laajennettua rakennuslupaharkintaa. Suunnittelutarveratkaisun tavoitteena on ehkäistä maankäyttöä, joka suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä. Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös, mikäli toimenpiteen katsotaan olevan ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi sellainen,

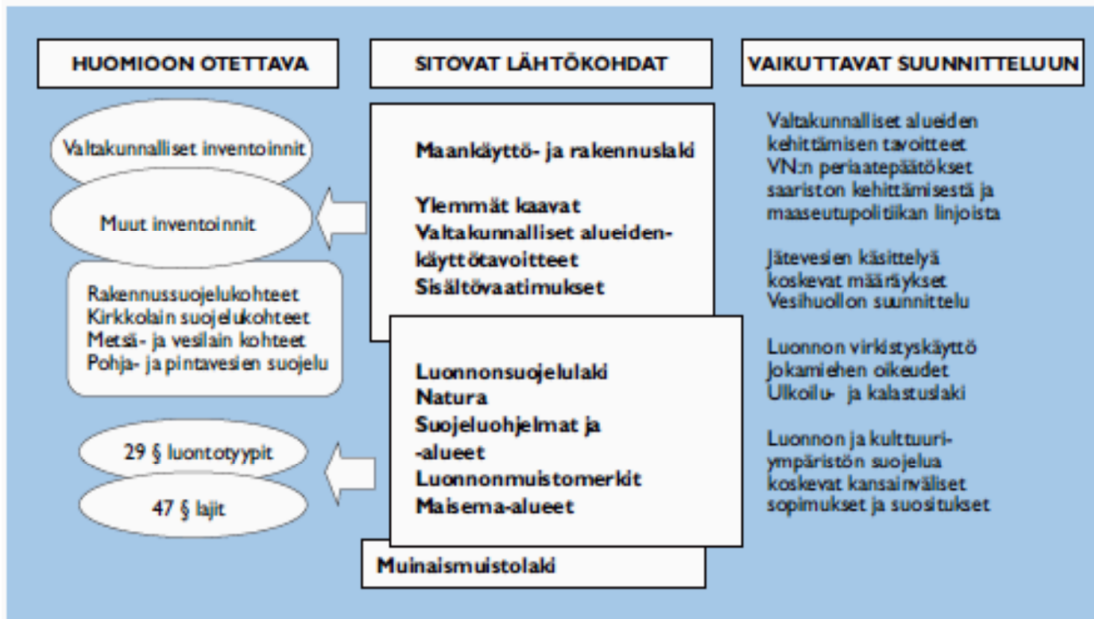
että sen katsotaan tarvitsevan tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. (1, s. 161–162; 1, s. 659; 2, 16.2 §.)

MRL:n §:n 16. säännös suunnittelutarpeesta ja MRL:n §:ssä 137 säädetyt rakennusluvan myöntämisen edellytykset suunnittelutarvealueella eivät koske ranta-alueita. Rakentamisen kohdistuessa ranta-alueelle siihen sovelletaan Maankäyttö- ja rakennuslain luvun 10. pykälien 72. – 77. säännöksiä. Pykälien 72. – 77. säännökset kumoavat tällöin MRL:n pykälien 16 ja 137 määräykset. (1, s. 162 – 163.)

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä Rakennuslain §:n 6a säädökset siirrettiin suoraan uuden MRL:n §:ään 72.1. Samoin meneteltiin Rakennuslain §:n 123a suhteen, joka siirrettiin Rakennuslain aikaisessa muodossaan Maankäyttö- ja rakennuslain §:ään 72.2. Rantojen suunnittelun sitovana lähtökohtana olevan MRL:n lisäksi suunnittelussa tulee noudattaa luonnonsuojelulain ja muinaismuistolain säädöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei salli rantarakentamista ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Toinen huomioitava asia on, että Maankäyttö- ja rakennuslain §:n 44.2. mukaisesti alueiden rakentamista voidaan ohjata oikeusvaikutteisella yleiskaavalla, mikäli alueelle ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita. Kolmas huomioitava asia on, että rakennusluvan myöntäminen ranta-alueelle, jolla on voimassa oleva oikeusvaikutteinen yleiskaava, vaatii poikkeamisluvan MRL:n pykälästä 43.2. jos rakennus aiotaan rakentaa toiseen käyttötarkoitukseen, kuin kaavassa on osoitettu. (1, s. 425 – 433; 2, 72. §; 4, s. 22.)

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella ei kuitenkaan tarvitse hakea poikkeamislupaa MRL:n §:n 72.1. edellyttämästä suunnittelutarpeesta. Suunnittelutarve koskee uuden rakennuksen rakentamisen lisäksi vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutosta kuten myös olemassa olevan loma-asunnon huomattavaa laajentamista. Suunnittelutarpeesta meren tai vesistön ranta-alueella säädetään MRL:n §:ssä 72. Huomion arvoista on, että asemakaava alueelle rakennettaessa tai asemakaava-alueelle sijoittuvan mökin käyttötarkoituksen muutoksessa lisäehtoja ei tarvita, koska asemakaava on suoraan rakentamista ohjaava väline. (1, s. 425– 433; 2, 72 §; 4, s. 22.)



Eri lakien ja tavoitteiden huomioon ottaminen ja yhteensovittaminen rantojen suunnittelussa.

Kuva 1. Rantojen suunnitteluun vaikuttavat tekijät. (4, s. 25.)

Alla on lueteltu MRL §:n 72. kolmannessa momentissa rajatut rakentamiskohdeet, joita pykälän 72. suunnittelutarve ei koske. (1, s. 431– 432; 4, s. 22.)

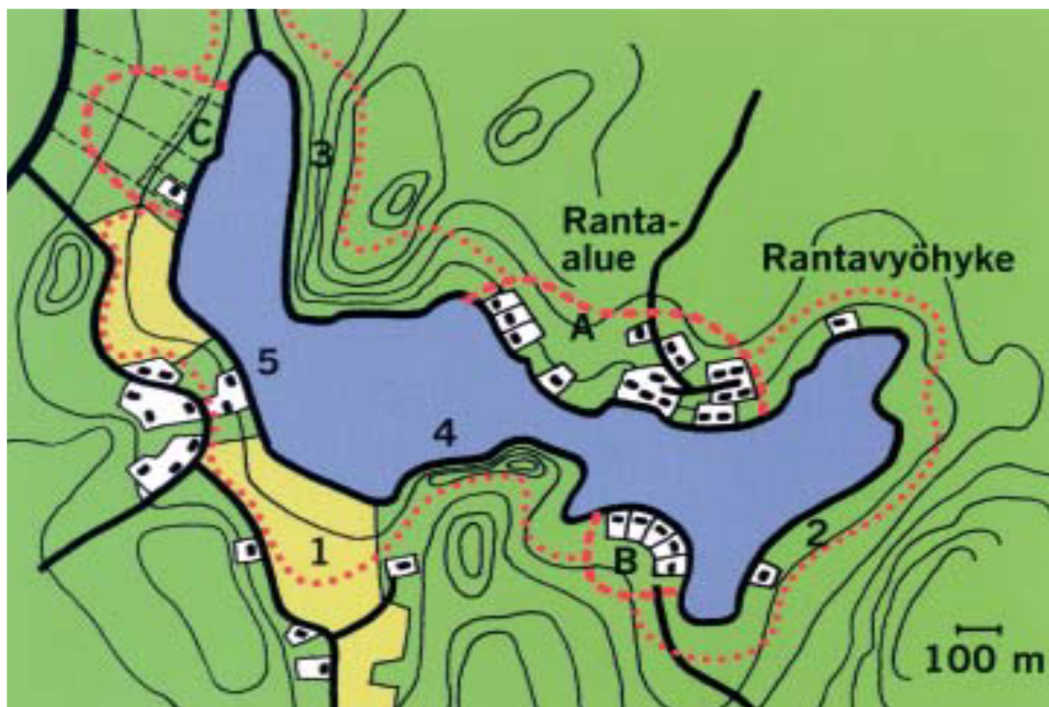
- 1) maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista;
- 2) maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;
- 3) merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;
- 4) olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista; eikä
- 5) olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamista tai vähäistä laajentamista.” (2, 72.3§)

5.3 Ranta-alue ja rantavyöhyke

Ranta-alue (kuva 2.) on rannan osa, jonka leveys arvioidaan kaavoituksessa tapauskohtaisesti. Ranta-alueella jo olemassa oleva tai tulevaisuudessa odotettavissa oleva rantaan tukeutuva asutus vaatii järjestämistä. Ranta-alueen katsotaan ulottuvan tapauskohtaisesti rannasta sisämaahan päin niin pitkälle, kuin rakentaminen tukeutuu vesistöön ja sen käyttöön. Ranta-alueen leveys on usein arvioitu noin 200 metrin levyiseksi, mutta joissakin tapauksissa sen voidaan katsoa olevan leveämpikin. (4, s. 22.)

Ranta-vyöhykkeellä (kuva 2.) tarkoitetaan ranta-alueen sisällä olevaa kapeampaa rannanosaa. Vyöhykkeen leveys määräytyy samoin perustein kuin ranta-alueen leveys, mutta ei koskaan pidemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta mitattuna. Hallintokäytännössä rantavyöhykkeen on katsottu olevan vähintään 50 metriä, mutta yleisesti vyöhykkeen leveys on 100 metriä rantaviivasta. Suunnittelutarve koskee myös rakennuspaikkoja, joilla ei ole omaa rantaa, jos ne sijaitsevat ranta-vyöhykkeellä tai ranta-alueella. Mikäli alueella on pääasiassa vakituisia asuntoja ovat suunnittelutarpeen piirissä ainoastaan rantavyöhykkeellä olevat alueet. (4, s. 24.)

Koska laissa ei ole tarkasti määritelty rantavyöhykkeen tai ranta-alueen rajaa, saatetaan joissakin erityistapauksissa joutua laintulkintavaikeuksiin, mikäli esimerkiksi osa kylästä sijaitsee rantavyöhykkeellä, osa ranta-alueella ja osa kiuvailla maalla. Tällaisessa tilanteessa rakentamisen edellytyksiä joudutaan arviomaan sekä MRL:n pykälän 72. että pykälän 44.2. kannalta. (1, s. 433.)



Kuva 2. Ranta-alue ja rantavyöhyke (4, s. 4.)

6 RAKENNUSLUPA

MRL:n §:n 125.4. vaatimuksen mukaisesti rakennuksen olennaiseen käyttötarkoituksen muutokseen tarvitaan rakennuslupa. Käyttötarkoituksen muutos loma-asunnosta vakituisesti asunnoksi tulkitaan MRL:n §:n 125. neljännen momentin mukaiseksi olennaiseksi käyttötarkoituksen muutokseksi ja on näin ollen rakennusluvanvarainen toimenpide. (2, 125 §.)

6.1 Rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset

Maankäyttö ja rakennusasetuksen 50. § määrittelee rakennuksilta vaaditut olennaiset tekniset vaatimukset. MRA:n §:n 50. mukaisesti rakennuksen suunnitelmat ja rakentaminen on suoritettava siten, että rakennus täyttää siltä vaadittavat olennaiset tekniset vaatimukset ja rakennuksen tulee saavuttaa suunniteltu käyttöikä tavanomaisella kunnossapidolla. (7, 50. §.)

1). Rakenteiden lujuus ja vakaus. Rakennukseen rakentamisen ja käytön aikana kohdistuvat kuormitukset eivät saa aiheuttaa sortumista eivätkä lujuutta tai vakautta haittaavia muodonmuutoksia. Kuormitukset eivät myöskään saa vaurioittaa rakennuksen muita osia tai rakennukseen asennettuja laitteita tai kiinteitä varusteita. Rakenteisiin ulkoisesta syystä johtuva vaurio ei saa olla suhteeton sen aiheuttaneeseen tapahtumaan verrattuna.

2) ”Paloturvallisuus. Rakennuksen kantavien rakenteiden tulee palon sattuessa kestää niille asetetun vähimmäisajan. Palon ja savun kehittymisen ja leviämisen rakennuksessa tulee olla rajoitettua. Myös palon leviämistä lähitöllä oleviin rakennuksiin tulee rajoittaa. Rakennuksessa olevien henkilöiden on voitava palon sattuessa päästä poistumaan rakennuksesta tai heidät on voitava pelastaa muulla tavoin. Myös pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon.

3) Hygienia, terveys ja ympäristö. Rakennuksesta ei saa aiheutua hygienian tai terveyden vaarantumista syistä, jotka liittyvät erityisesti myrkyllisiä kaasuja sisältäviin päästöihin, ilmassa oleviin vaarallisiin hiukkasiin tai kaasuihin,

vaaralliseen säteilyyn, veden tai maapohjan saastumiseen tai myrkyttymiseen, jäteveden, savun taikka kiinteän tai nestemäisen jätteen puutteelliseen käsittelyyn taikka rakennuksen osien tai sisäpintojen kosteuteen.

4). Käyttöturvallisuus. Rakennuksen käyttöön ja huoltoon ei saa liittyä sellaista onnettomuuden uhkaa, kuten liukastumis- putoamis-, törmäys-, palo-, sähkö- tai räjähdystapaturman vaaraa, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

5). Meluntorjunta. Melu, jolle rakennuksessa tai sen lähellä olevat altistuvat, tulee rajoittaa tasolle, joka ei vaaranna terveyttä ja antaa mahdollisuuden nukkua, levätä ja työskennellä hyväksyttävissä olosuhteissa.

6). Energiatalous ja lämmöneristys. Rakennuksen ja sen lämmitys-, jäähdytys- ja ilmanvaihtolaitteiden tulee ilmasto-olot ja rakennuksen käyttäjät huomioon ottaen olla sellaisia, että energiankulutustaso rakennusta ja mainittuja laitteita käytettäessä jää alhaiseksi". (7, 50. §.)

6.2 Rakentamismääräyskokoelman lämmöneristysmääräykset

Suomen rakentamismääräyskokoelma ei ole menettänyt merkitystään, vaikka Euroopan unionilla onkin tavoitteena yhdenmukaistaa rakennustuotteet ja sitä kautta välillisesti myös rakentamiselle asetetut tekniset määräykset. Suomen rakentamismääräyskokoelma on säädöshierarkiassa heti Maankäyttö- ja rakennuslain –ja asetuksen alapuolella. Perustuslain mukaan valtakunnalliset rakentamismääräykset annetaan ympäristöministeriön asetuksina. (1, s. 151.)

Rakentamismääräyskokoelma on seitsemän osakokonaisuutta kattava kokoelma. Määräykset ovat voimassa koko valtakunnan alueella ja ne koskevat lähinnä teknisiä määräyksiä. Monet osat sisältävät ainoastaan ohjeita, jotka eivät määräyksistä poiketen ole velvoittavia. Ohjeet esittävät kuhunkin tilanteeseen soveltuvan hyväksytyt ratkaisun, mutta muitakin hyvän rakennustavan mukaisia ja asetetut vaatimukset täyttäviä ratkaisuja saa käyttää. (1, s. 151 – 153.)

Rakennusten lämmöneristysmääräyksistä säädetään Suomen rakentamismääräyskokoelman osiossa C3. Vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutokset

le myönnettävän rakennusluvan myöntämisen yksi peruste on rakentamismääräyskokoelman osan C3 lämmöneristysmääräysten toteutuminen. C3:n määräykset koskevat uusia lämmitettyjä rakennuksia, sekä kokovuotiseen tai talviaikaiseen käyttöön tarkoitettua loma-asuntoa. (10, s.3.)

Rakentamismääräyskokoelman osiossa C3 määritellään rakennuksen vaipan osien lämmöneristysvaatimukset. Vaipan yhteenlaskettu lämpöhäviö eli U-arvo saa olla enintään yhtä suuri kuin Rakentamismääräyskokoelman osion C3 kohdan 3.2.1 U-arvoilla laskettu lämpöhäviön vertailuarvo. Rakennuksen vaipan lämpöhäviö saa kuitenkin olla 30% suurempi kuin standardiarvoilla laskettu vaipan U-arvo, mutta lämpöhäviö täytyy tässä tilanteessa tasata. Lämpöhäviö voidaan tasata tasauslaskennan avulla, pienentämällä rakennuksen ilmanvaihdon tai vuotoilman lämpöhäviötä. Lämpöhäviön rajoittamisesta säädetään lisää rakentamismääräyskokoelman osissa D2 ja D3. Rakennuksen vaipan U-arvojen laskenta suoritetaan rakentamismääräyskokoelman osion C4 ohjeiden mukaisesti alla olevia vertailuarvoja käyttäen. (10, s.3 – 4.)

- Seinä	0,17 W / m ² K
- Hirsiseinä (keskimääräinen paksuus vähintään 180 mm)	0,40 W / m ² K
- Yläpohja ja ulkoilmaan rajoittuva alapohja	0,09 W / m ² K
- Ryömintätilaan rajoittuva alapohja	0,17 W / m ² K
- Maata vastaan oleva rakennusosa	0,16 W / m ² K
- Ikkuna	1,00 W / m ² K
- Ovi	1,00 W / m ² K. (10, s.3– 4.)

6.3 Hirsirakenteen lisäeristäminen

Kesäasunnot ovat lähes poikkeuksetta massiivihirsirakenteisia. Lupakuvissa olisi erittäin tärkeä esittää, kuinka vanha seinärakenne saadaan vastaamaan

uusia energiamääräyksiä vaarantamatta alkuperäisen rakenteen kosteusteknistä toimivuutta. Tampereen teknillinen yliopisto teki vuonna 2008 tutkimuksen matalaenergiarakenteiden toimivuudesta. Tutkimuksessa oli tarkasteltu sisäpuolelta lisäeristetty massiivihirsiseinä ja sen toiminta käyttäen useampia höyrynsulkumateriaaleja ja eristepaksuuksia. Tarkasteltu rakenne oli sisäpuolelta luoteltuna, kipsilevy 13 mm, höyrynsulkumuovi tai bitumipaperi, mineraalivilla ja 180 mm paksu hirsiseinä. (11, s. 50 – 61.)

Loppuraportin perusteella suurin kondensaatoriski sijaitsi mineraalivillan ja hirren rajapinnassa ehjän hirren kohdalla. Tampereen teknillisen yliopiston laskelmissa kondensaatoriskiä ei esiintynyt vuoden 2008 lämmöneristysvaatimusten vaatimalla villapaksuudella. Tarkastelluissa rakenteissa lisättiin lämmöneristyspaksuutta vastaamaan vuoden 2010 määräystasoa, jolloin lämmöneristeenä käytettiin 150 mm mineraalivillaa. 2010 määräytason eristepaksuudella suhteellinen kosteus hirren ja villan rajapinnassa pysyi lähellä kondenssirajaa talvi-kuukausina, mutta kondenssiraja saavutettiin vain yksittäistapauksissa. Lämmöneristettä lisättäessä kondensaatoriski kasvoi vaikka kaikissa tapauksissa rakenteessa oli käytössä tiivis höyrynsulkumuovi. Bitumipaperia ei tule käyttää höyrynsulkuna, kun hirsiseinää lisäeristetään. TTY:n raportin perusteella bitumipaperia käytettäessä kondensoituminen hirren ja villan rajapintaan oli voimakasta. (11, s. 50– 61.)

Loppulausuman perusteella vanhojen massiivihirsirakenteiden lisälämmöneristämisen sisäpuolisesti lisää merkittävästi kosteusvaurioriskiä. TTY suosittelee, että sisäpuolisen eristämisen riskit tulee arvioida huolellisesti, kun suunnitellaan vanhan rakenteen lisäeristämistä. Massiivirakenteen ulkopuolinen eristäminen on parempi vaihtoehto rakennusfysikaalisen toiminnan kannalta. Ulkopuolisella lisäeristämällä rakennuksen kosteustekninen toimivuus paranee, mutta kaikissa tapauksissa ulkopuolinen eristäminen ei ole mahdollista tai sitä ei haluta tehdä arkkitehtuuriin syihin vedoten. (11, s. 50 – 61.)

7 HAJA-ASUTUSALUEIDEN JÄTEVESIASETUS

Eduskunta hyväksyi päivämäärällä 10.3.2011 viemäriverkoston ulkopuolisten alueiden jätevesien käsittelyä koskevan säädöksen, joka astui virallisesti voimaan 15.3.2011. Asetusta tulee soveltaa ja noudattaa ympäristönsuojelulain 27 b §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. (3, s. 1.)

Ympäristönsuojelulain ja jätevesiasetuksen yleisenä tavoitteena on ehkäistä toimintaa, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Lakia sovelletaan tilanteissa, joissa syntyy jätettä sekä jätteiden käsittelyä. Ympäristönsuojelulain pykälässä 27b. säädetään jätevesien yleisestä puhdistusvelvollisuudesta. Laki vaatii, että talousvedet on käsiteltävä ennen niiden johtamista esimerkiksi maimeyttämöön, tai muuhun vastaavaan lopulliseen sijoituspaikkaan. Pykälässä on lievennys, jossa annetaan mahdollisuus johtaa harmaat vedet puhdistamatta maahan, jos niiden määrä on vähäinen, eikä niistä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa. (6, 27. §; 6, s. 1.)

7.1 Jätevesijärjestelmän kohdesuunnittelu

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä Maankäyttö- ja rakennusasetuksen pykälät ohjaavat jätevesien käsittelyn kohdekohtaista suunnittelua. Uuden jätevesiasetuksen tavoitteena on vähentää talousjätevesistä aiheutuvaa ympäristökuormitusta orgaanisen aineen osalta vähintään 80 %, fosforin osalta vähintään 70 % ja typen osalta vähintään 30 %, käyttämällä vertausarvona käsittelemätöntä jätevettä. (3, s. 1.)

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen §:n 62.1. mukaan kiinteistökohtaisen jätevesijärjestelmän rakentaminen vaatii toimenpideluvan. MRA:n §:n 66. mukaisesti vakituiseen asumiseen tarkoitettuun kiinteistöön on laadittava kiinteistön käyttö- ja huolto-ohje. Huolto-ohjeen tarkoituksena on parantaa rakennuskohteen käytön edellytyksiä. MRL:n §:n 153.2. perusteella asianmukainen jätevesijärjestelmän käyttö- ja huolto-ohje on rakennuksen käyttöönoton edellytys. (2, 125 §; 2, 126 §; 2, 153 §; 7, 62 §; 7, 66 §.)

Rakennusluvan hakijan täytyy noudattaa ympäristönsuojelulain pykälässä 27. säädettyjä, jätevesien käsittelyä koskevia lakeja. Ympäristönsuojelulain mukaan ranta-alueella tai muulla vedenhankinnan kannalta tärkeällä pilaantumisherkällä alueella sijaitsevalla asunrakennuksella, täytyy olla käyttökohteeseensa soveltuva jätevesijärjestelmä. Loma-asuntojen sijaitessa lähes poikkeuksetta vesistöjen äärellä, on käyttötarkoituksen muutoksen kohteena olevan asunnon jätevesijärjestelmän vastattava kohteen valmistuttua uuden omakotitalo kohteen jätevesijärjestelmää. Suunnitelman täytyy olla lisäksi riittävän yksityiskohtainen, jotta sen perusteella voidaan rakentaa kyseiset vaatimukset täyttävä jätevesijärjestelmä. Suunnitelmassa tulee olla huomioitu myös rakentamisen laadun valvonta (3, s. 3; 6, 1 §; 6, 2 §; 6, 27 c §; 2, 27 §.)

Asunrakennuksen jätevesijärjestelmä tulee mitoittaa tarpeen mukaan siten, että se täyttää vaatimukset koko rakennuksen elinkaaren ajan. Mitoitus perustuu laskentakaavaan, jossa kiinteistön huoneistoala neliömetreissä jaetaan luvulla 30, kuitenkin sillä rajoituksella, että minimivaatimus mitoitukselle on 5 henkilöä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että rakennuksen huoneistoalan ollessa pienempi kuin 150 neliometriä mitoitetaan jätevesijärjestelmä aina 5 henkilölle. (8, s.12–13.)

Mitoitettavan henkilöluvun pyöristämiseen asetus ei anna yksiselitteisiä ohjeita, mutta jätevesien käsittelystä säätävän asetuksen perustelumuihistiossa on lisämaininta, että huoneistoala ei saa olla mitoituksessa määrävänä tekijänä kumpaankaan suuntaan. Perustelumuihistiota voidaan tulkita siten, että mikäli kiinteistössä asuu vähäinen määrä henkilöitä suhteessa suurehkoon asuinpinta-alaan, järjestelmä voitaisiin suunnitelmassa esittää toteutettavaksi vaiheittain ja suhteuttaa järjestelmä rakennushetken käyttäjämäärään. Perustelumuihistio huomioi myös tilanteen jossa jätevesijärjestelmä tulisi päinvastoin tarvittaessa mitoittaa suhteessa kiinteistön kapasiteetin mukaiseen käyttäjämäärään. (8, s.12 – 13.)

Uuden asetuksen käytännön toteutumisen valvonta kuuluu Suomen ympäristökeskukselle eli Sykelle. Uudessa asetuksessa on maininta, joka velvoittaa Syken edelleen seuraamaan saatavilla olevia jätevesien käsittelyjärjestelmiä. Syken tehtävänä on huolehtia, että yleisesti kaupallisesti saatavat jätevesijärjestelmät ja -laitteistot täyttävät niille asetetut päästövaatimukset. Täten asiakas

voi olla varma että mikäli tuotteella on Syken hyväksyntä se täyttää uuden asetuksen vaatimukset. (9, s. 24 – 26)

7.2 Jätevesien käsittelyjärjestelmän vaatimukset

Jätevesijärjestelmän tekniset menetelmät ja laitteet on määritelty valtioneuvoston, viemäriverkostojen ulkopuolisia talousjätevesien käsittelyä koskevassa asetuksessa seuraavasti:

1) saostussäiliö (saostuskaivo), jolla tarkoitetaan jäteveden yksi- tai useampiosaista, vesitiivistä mekaanista esikäsittelylaitetta, jonka läpi jätevesi virtaa ja jonka pääasiallisena tarkoituksena on pidättää jätevedestä erottuvat laskeutuvat kiintoaineet ja vettä kevyemmät aineosat;

2) jäteveden umpisäiliö (umpikaivo), jolla tarkoitetaan vesitiivistä, talousjäteveden tai lietteen tilapäiseen varastoimiseen tarkoitettua säiliötä, josta ei ole jäteveden purkuputkea ympäristöön;

3) jäteveden maahanimeyttämö, jolla tarkoitetaan sellaista maahan kaivettua tai pengerrettyä talousjäteveden käsittelylaitteistoa, jossa vähintään saostussäiliössä esikäsitelty jätevesi imeytetään maaperään puhdistumaan ennen sen kulkeutumista pohjaveteen;”

4) jäteveden maasuodattamo, jolla tarkoitetaan sellaista maahan kaivettua tai pengerrettyä talousjäteveden käsittelylaitteistoa, jossa vähintään saostussäiliössä esikäsitelty jätevesi puhdistuu kulkeutuessaan rakennetun, pääasiassa hiekkaa tai muuta maa-ainesta olevan suodatinkerroksen läpi ja se kootaan putkistolla sekä johdetaan edelleen ympäristöön tai jatkokäsittelyyn;

5) pienpuhdistamo, jolla tarkoitetaan muuta kuin edellä kohdissa 1- 4 mainittua talousjäteveden käsittelylaitetta ja jonka toimintaperiaate voi olla fyysinen, kemiallinen, biologinen tai niiden yhdistelmä. (3, s. 3.)

7.3 Jätevesiasetuksen käytännön haasteet

Tekniikan Rakennusmaailman jätevesiasetusta koskevan artikkelin kirjoittaja Henrik Weckström mainitsee, että uusi määräys kuulostaa teoriassa erityisen hienolta. Todellisuudessa siinä on kuitenkin kaksi määräystä, joiden käytännön toteutusta hän suuresti epäilee. (9, s. 23 – 25.)

Ensimmäinen Weckströmin kritisoima määräys koskee jätevesijärjestelmään tulevaa ja siitä lähtevää jätevettä. Määräyksen mukaan järjestelmään tulevasta ja siitä lähtevästä jätevedestä täytyisi pystyä ottamaan edustavia näytteitä, vuodenajasta riippumatta ja säännölliset huoltotoimet tulisi voida suorittaa vaivattomasti. Weckström ottaa esimerkiksi talvisen Lapin olosuhteet, jolloin ääritapauksessa ulkona voi olla pakkasta 35 astetta ja systeemin päällä voi olla samanaikaisesti jopa metri lunta. (9, s. 23 – 25.)

Samanaikaisesti asetuksen momentti vaatii lisäksi, että jätevesijärjestelmän toiminta täytyisi voida varmistaa tarvittaessa pohjaveden havaintoputken avulla, joka pitäisi sijoittaa maimeyttämön läheisyyteen, alavirtaan pohjaveden virtaussuuntaan nähden. Weckströmin mielestä momentin toinenkin määräys kuulostaa hyvin teoreettiselta ajattelulta, koska käytännössä on hankala tietää, mihin suuntaan pohjavesi kulloinkin virtaa. Weckström mainitsee myös, että näytteiden ottaminen pohjavesiputkista olisi haasteellista, koska ei olisi varmuutta kuka näytteet kävisi ottamassa, kuka todistaisi näytteiden alkuperän ja mistä mahdolliset ravinteet pohjavesissä olisivat todella peräisin. (9, s. 24 – 25.)

Weckströmin huomauttaakin lopuksi, että Tekniikan maailman henkilöstö ei ole koskaan nähnyt käytössä olevaa jätevesijärjestelmää, josta olisi päässyt ottamaan todella edustavia näytteitä tulevasta jätevedestä. (9, s. 25.)

TM rakennusmaailman tutkijaryhmä painottaakin tyyppihyväksynnän tärkeyttä rakentajan oikeusturvan kannalta. TM rakennusmaailman näkemys on, että ai-noastaan tyyppihyväksynnällä voidaan varmistua siitä, että laite toimii Syken vaatimalla tavalla. TM rakennusmaailman tutkijoiden mielestä paras ratkaisu

olisi varmistaa systeemin kelvollisuus jo suunnitteluvaiheessa, koska järjestelmä ei kaikkina vuodenaikoina tai kaikissa tilanteissa mahdollisesti pysty täyttämään asetuksen vaatimia rajoja. Kiinteistön omistajaa ei näin ollen voitaisi esittää rahalliseen vastuuseen, mikäli hyväksi kuviteltu tuote osoittautuisikin huomommaksi kuin valmistaja väittää, vaan vastuu olisi viranomaisella eli tässä tapauksessa Sykellä. Aukkaan tehtäviin tulisi Weckströmin mielestä kuulua ai-noastaan laitteiston huolto ja määräaikaistarkistukset sekä tyhjennys vähintään kerran vuodessa. (9, s. 24– 26.)

8 MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN TULKINNAN AIHEUT- TAMA RISTIRIITA

Pysyvän asumisen järjestäminen ranta-alueille jakaa mielipiteitä hyvin voimakkaasti. Erimielisyyden aiheuttaa näkemys ranta-alueelle sijoitetun pysyvän asumisen aiheuttamasta ympäristöhaitasta. Asia on ristiriitainen, jonka vuoksi syntyneitä riitatapauksia on sittemmin ratkottu korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Ongelman muodostaa käytännössä Maankäyttö- ja rakennuslain käytännön tulkinnan ja pilkuntarkan laintulkinnan ero. MRL antaa teoriassa mahdollisuuden kunnan rakennusluvista vastaavalle virkamiehelle sallia poikkeamisluparakentaminen tietyin reunaehdoin tarkoituksellisen harkinnan perusteella. Tästä lain sallimasta mahdollisuudesta huolimatta tämän hetken hallinto-oikeuden valitsema linja on, että kaikki tarkoitukselliseen harkintaan perustuneet rakennusvalvontaviranomaisen myöntämät käyttötarkoituksen muuttoluvat ovat Maankäyttö- ja rakennuslain vastaisia.

Seuraavissa kolmessa luvussa käydään läpi kolme aiheeseen liittyvää oikeustapausta. Pälkäneen kunnan ja Puumalan kunnan ja tapauksissa on saatu korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimainen päätös asialle. Kangasalan tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten lopullista päätöstä Kangasalan kunnan alueella olevaan tapaukseen ei ole vielä saatu.

8.1 Pälkäne

Pälkäneen kunnan kunnanvaltuusto hyväksyi 21.4.2008 kunnassa sijaitsevan Kukkiajärven Rajalanniemen eteläosan asemakaavamuutoksen. Alueella oli ennen muutospäätöksen hyväksymistä, vuodelta 1975 peräisin oleva toteutumaton asemakaava. Asemakaavamuutoksen päämääränä oli Rajalanniemen alueelle suunniteltu laaja vakituinen asuinalue. Kaavaehdotuksen ollessa julkisesti esillä 14.1-12.2.2008 sai kunnanhallitus kolme lausuntoa ja kuusi muistutusta. Kaavanlaatija oli laatinut kaikkiin lausuntoihin ja muistutuksiin vastineet sekä tehnyt lausunnot ja muistutukset huomioiden vähäisiä muutoksia kaavaan.

Kaavasta palautteen antaneiden tahojen suurin huolenaihe oli pysyvän ranta-asutuksen aiheuttama ympäristökuormitus. Palautetta antaneet tahot olivat myös huolissaan alueella olevan Natura-alueen arvoista ja vedenlaadusta sekä alueella olevan Vähäsalmen rannan säilymisestä virkistysalueena kaavan toteuduttua. Eriävistä mielipiteistä huolimatta kunnanvaltuusto hyväksyi kunnanhallituksen esityksen ja vahvisti kaavan. (14.)

8.1.1 Valitus Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen

Kaavamuutosta vastustaneet tahot olivat tyytymättömiä Pälkäneen kunnanvaltuuston päätökseen ja päättivät hakea tilanteeseen muutosta valittamalla valtuuston päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus sai käsiteltäväkseen yhteensä 6 valitusta. 5 valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä ja 1 valitus Pälkäneen seudun ympäristöyhdistys ry:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n tekemä yhteisvalitus.

Kuntalaisten ja ympäristöjärjestöjen valitusten sisältö oli hyvin samankaltainen. Valituksissa viitattiin yleisesti luonnonsuojeluarvoihin, sekä rantojen virkistyskäytön vaarantumiseen. Yksityisten kuntalaisten valituksista oli huomattavissa selkeää oman edun tavoittelemista, esimerkiksi vaatimalla rantojen rakentamattomuutta virkistyskäytön vaarantumisen perusteella. Ympäristöyhdistysten valitus oli kokonaisuudessaan huomattavasti perustellumpi, koska siinä viitataan kauttaaltaan yleiseen etuun. (12.)

Ympäristöyhdistykset vaativat, että hallinto-oikeus kumoaisi Pälkäneen kunnanvaltuuston kaavan hyväksymistä puoltaneen päätöksen. Ympäristöyhdistysten perusteluna vaateelle oli, että kaava on nyky muodossaan Maankäyttö- ja rakennuslain sekä kestävän kehityksen periaatteiden vastainen. Lisäksi ympäristöjärjestöt vaativat hallinto-oikeudelta maastokatselmusta alueelle, koska kaavaseloste ja karttaliite eivät anna riittävän tarkkaa kuvaa alueen nykyisistä olosuhteista. (12.)

Ensimmäinen ympäristöjärjestöjen perustelu Pälkäneen kunnanvaltuuston päätöksen kumoamiseksi koski vesistön virkistyskäytön vaarantumista. Ympäristö-

järjestöt perustelivat näkemystään Pirkanmaan maakuntakaavassa rantojen suunnittelua koskevan yleismääräykseen viitaten. Yleismääräyksen mukaan ranta-alueet tulee säilyttää pääsääntöisesti rakentamattomina ja ne tulee osoittaa yksityiskohtaisessa kaavoituksessa virkistyskäyttöalueiksi. Kunnan antamassa selvityksessä tehtiin ympäristöjärjestöjen mielestä kyseenalaisia tulkintoja, koska vakituisen asumisen aiheuttama ympäristörasitus rinnastettiin yhdenvertaiseksi vapaa-ajan asumisen kanssa. (12.)

Toinen kumoamista vaativa ympäristöjärjestön argumentti koski alueen luonto- ja maisema arvojen säilymistä. Pirkanmaan ympäristökeskus oli 31.5.2007 esittänyt, että luonnonarvoiltaan huomionarvoiset alueet sekä niiden käyttö ja käytön rajoitukset, olisi hyvä mainita kaavamääräyksissä. Ympäristöjärjestöt huomauttivat, että Ympäristökeskuskin oli kaavalausunnossaan todennut saunarakennusten olevan liian lähellä rantaa. Lausunnon jälkeen kaavaan oli tehty muutos, jossa saunarakennusvaraukset oli siirretty kauemmaksi rannasta. Ympäristöjärjestöjen mielestä tonttien ranta-alueen luonnonmukainen alue oli tästä huolimatta kaventunut uudessa kaavassa ja heidän mielestään sillä olisi merkittävä järvimaisemallinen vaikutus. Perusteluna väitteelle oli, että suojavyöhyke suodattaa virtaavia haitta-aineita ja ravinteita, jonka vuoksi se tulisi säilyttää riittävän leveänä. (12.)

Kolmas kumoamisperuste koski kaavamuutoksen vaikutusten arvioinnin suppeutta ja ylimalkaisuutta, suhteessa alueella olevaan Natura 2000- alueeseen. Koska arviointien vaikutus oli ympäristöjärjestöjen mielestä hyvin suppea, ei heidän näkemyksensä mukaan kyseisen arvioinnin perusteella voi tehdä luotettavia johtopäätöksiä kaavamuutoksen mahdollisista vaikutuksista suojelualueeseen. (12.)

Neljäs perustelu koski Korkeimman hallinto-oikeuden aikaisempia päätöksiä samankaltaisissa tapauksissa. KHO oli päivämäärillä 19.4.2004 ja 30.7.2007 kumonnut Luopioisten kunnan Kukkiajärven alueelle laatimat kaavat, koska niissä oli osoitettu liikaa rakentamista. Ympäristöjärjestöjen mukaan Rajalan- niemeen suunniteltu asemakaava on käytännössä ranta-asemakaavan kaltainen väline, joka toteutuessaan nostaa Kukkiajärven rantarakentamis tiheyttä, vaikka kaavaa ei virallisesti ranta-asemakaavana laadittaisikaan. (12.)

8.1.2 Kunnanhallituksen lausunnot valituksista

Pälkäneen kunnanhallitus esitti hallinto-oikeudelle, että kaikkien yksityisten henkilöiden tekemät valitukset tulisi hylätä aiheettomina. Kunnanhallitus viittasi lausunnossaan kaavanlaatijan aiemmin antamaan vastineeseen. Vastineen perusteella suunniteltu asemakaavan muutos vähentää rakentamisen määrää oleellisesti koko Rajalanniemen alueella ja todellisuudessa lisää lähivirkistysalueiden määrää. Pälkäneen kunta perusteli kaavan hyväksyntää sillä, että Pälkäne on voimakkaasti kehittyvä kunta, jossa kasvavaa on kysyntää liike-, asuin ja vapaa-ajantonteille. (12.)

8.1.3 Hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustelut

Hämeenlinnan hallinto-oikeus ei ottanut tutkiakseen yksityisiä valituksia, koska Kaavasta valittaneet tahot eivät olleet valitusoikeudellisia. Valittajat eivät olleet virallisesti maanomistajia vaan maanomistajan lähisukulaisia, eivätkä valittajat myöskään olleet Pälkäneen kunnan asukkaita. Hallinto-oikeus perusteli yksityisten valitusten hylkäämistä kuntalain 92 §:n ja MRL 191.1 §:n vastaisina. (12.)

Kuntalaki 92 §

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus. (17, 92 §.)

MRL 191.1 §

Sen lisäksi, mitä kuntalain 92 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. (2, 191 §.)

Ympäristöjärjestöjen valitus perusteluineen oli otettu hallinto-oikeuden käsitteilyyn. Hallinto-oikeus oli johtopäätöksissään todennut, että MRL pykälien 32 ja 54. velvoitteen perusteella asemakaavamuutos ei saa rikkoa Pirkanmaan maakuntakaavan yleismäärästä, jonka perusteella rakentamattomat ranta-alueet tulee säilyttää rakentamattomina. Hallinto-oikeus otti myös kantaa ympäristöjärjestöjen viittauksiin Korkeimman hallinto-oikeuden aiemmin tekemiin hylkääviin päätöksiin ja noudatti päätöksessään KHO:n linjausta koskien Kukkiajärven ranta-alueiden rakentamista. (12.)

Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että kunnanvaltuuston asemakaavan muutosta puoltava päätös on selvitysten riittämättömyyden perusteella lainvastainen ja kumosi asemakaavamuutoksen. Hallinto-oikeus eväsi valitusoikeuden MRL 191.3 §:n perusteella kaikilta muilta paitsi kunnalta. (12.)

8.1.4 KHO:n päätös, Pälkäne

Pälkäneen kunnanhallitus valitti Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnanhallitus vaati, että hallinto-oikeuden päätös ja kunnanvaltuuston päätöksestä tehdyt valitukset hylätään. KHO hyväksyi Pälkäneen kunnan perustelut ja kumosi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden Rajalannimen asemakaavan kumoamista koskevan päätöksen. Samalla KHO myös hylkäsi kaikki kaavan hyväksymistä vastustaneet valitukset ja pysytti kunnanvaltuuston alkuperäisen päätöksen kaavan hyväksynnän puolesta. Perusteluna KHO:n myönteiselle päätökselle olivat kunnan Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamat perusteelliset selvitykset. Selvityksissä kävi yksiselittei-

sesti ilmi, että virkistyskäyttö ja muu rantojen käyttö ei vaarannu uuden kaavan myötä. (13.)

8.2 Puumala

Puumalassa vuonna 2009 syntynyt riitatilanne on erittäin hyvä esimerkki tuomioistuimen linjasta loma-asunnon käyttötarkoituksen muutosta koskevia poikkeamislupia kohtaan. Puumalan tapaus sai alkunsa vuonna 2009, kun Puumalan kunnan kesäasukas Stella Lankinen haki poikkeamislupaa Puumalassa sijaitsevan loma-asuntonsa käyttötarkoituksen muutokselle vakituiseksi asunnoksi. Puumalan kunnanhallitus hyväksyi Lankisen poikkeamislupa hakemuksen ja rakennusvalvonta myönsi Lankiselle luvan muuttaa loma-asunto pysyväksi asunnoksi. (15.)

8.2.1 Naapurin valitus päätöksestä

Lankisen mökkinaapuri Liisa Sääski ei hyväksynyt kunnanhallituksen päätöstä myöntää Lankiselle käyttötarkoituksen muutoslupa. Sääski valitti päätöksestä Kuopion hallinto-oikeuteen vaatien Puumalan kunnanhallituksen päätöksen kumoamista. Sääsken mielestä luvan myöntäminen aiheuttaa haittaa hänelle itselleen ja lisää ranta-alueen ympäristörasitusta. Sääski perustelee eriväätä kantansa kaavamääräyksiin vedoten. Sääski huomauttaa, että kaavan laadintavaiheessa kiinteistöjen käyttötarkoituksen merkitystä on tarkasteltu luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta ja Lankisen rakennuspaikka on kaavassa todettu vakituiseen asumiseen soveltumattomaksi. Sääski mainitsee vaatimuksessaan lisäksi, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan hakemuksen hyväksyntä johtaisi kaavoituksellisten perusteiden romahtamiseen, koska silloin lupa pitäisi myöntää kaikille samassa tilanteessa oleville. Puumalan kunnanhallitus ja luvan hakija Stella Lankinen esittivät yhdessä hallinto-oikeudelle, että Liisa Sääsken valitus tulee hylätä perusteettomana. (15.)

8.2.2 Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumosi Puumalan kunnanhallituksen myöntämän poikkeamisluvan. Hallinto-oikeuden mukaan poikkeamislupa suostuminen merkitsisi suunnittele mattoman vakituisen asumisen muodostumista ranta-alueille. Hallinto-oikeuden mukaan pysyvä asuminen aiheuttaa myös ympäristökuormitusta ja haittaa ympäristölle huomattavasti enemmän kuin loma-asuminen. Pysyvän asutuksen katsottiin myös edellyttävän suurempaa kunnallisten tarpeiden ja palveluiden saatavuuden huomioon ottamista kuin loma-asutuksen. (15.)

Hallinto-oikeus perustelee kielteistä kantaansa myös kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun puolesta. Mikäli hallinto-oikeus hyväksyisi Lankisen luvan tulisi heidän hyväksyä kaikki tulevaisuudessa tapahtuvat käyttötarkoituksen muutokset. Hallinto-oikeuden johtopäätös oli, että poikkeamisluvan myöntäminen tässä tapauksessa on MRL 172 §:n 1 momentin 1 kohdan vastainen. (15.)

MRL 172 §

Poikkeaminen ei saa

1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;

2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä

3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Edellä 171 §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa. (2. 172. §.)

Oikeudellisen edellytyksen puuttuessa ei luvan myöntämiseksi ollut perusteita ja Kuopion hallinto-oikeus kumosi Puumalan kunnanhallituksen päätöksen. (15.)

8.2.3 KHO:n ratkaisu

Puumalan kunta ja luvan hakija Stella Lankinen valittivat Kuopion hallinto-oikeuden päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatien hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja Puumalan kunnan hallituksen päätöksen vahvistamista. KHO ei voinut lain mukaan ottaa Puumalan kunnan hallituksen valitusta tutkittavakseen, koska valituskirjelmä ei saapunut ajallaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO hylkäsi myös Stella Lankisen valituksen ja vahvisti hallinto-oikeuden päätöksen kumota Puumalan kunnanhallituksen myöntämä poikkeamislupa loma-asunnon käyttötarkoituksen muutokselle. Perusteluna Korkeimman hallinto-oikeuden päätökselle oli, että hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeudelliset seikat huomioiden hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiselle ei ollut laillisia perusteita. (16.)

8.2.4 Laintulkinnallinen ristiriita

KHO:n päätös Lankisen tapauksessa perustui ainoastaan MRL 172 §:n 1 momentin sanatarkkaan tulkintaan. Tietyltä kannalta tarkasteltuna KHO:n päätös oli täysin MRL:n mukainen, mutta siitä oliko päätös oikea, voidaan olla montaa mieltä. Tutkin Lankisen Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamaa vastinetta ja haastattelin sen pohjalta Puumalan kunnan rakennustarkastaja Heikki Virtaa ja Etelä-Savon Ely-keskuksen kaavaohjauksesta vastaavaa virkamiestä Jouni Halmetta

Lankinen oli vastineessaan esittänyt hyvin perustellusti miksi KHO:n tulisi myöntää hänelle poikkeamislupa. Lankinen perusteli kantaansa kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteella. Lankisen selvityksen mukaan Puumalan kunta on usean vuoden ajan myöntänyt yksittäisiä poikkeamislupia loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutoksiin. Lankisen rakennuspaikka on selvityksen perusteella täysin soveltuva vakituisen asunnon rakentamisaikaksi, joten yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti hänen olisi pitänyt saada poikkeamislupa, kuten muutkin ovat ennen häntä saaneet. Lankinen myöntää lisäksi KHO:lle lähettämässään kirjeessä käyttävänsä loma-asuntoaan vakituisena asuntonaan. Rakennustarkastaja Virta on näin ollen tietoinen asiasta mutta ei ryhdy toimenpi-

teisiin asian suhteen, koska Lankisen mökki vastaa jätevesiteknikaltaan asunnon vaatimuksia.

Rakennustarkastaja Virta oli ymmärrettävästi pettynyt tuomioistuimen linjaveen. Virta ei edellisten perustelujen valossa allekirjoita ajatusta, että yksittäiset poikkeamistapaukset haja-asutusalueilla voisivat aiheuttaa vaaraa kaavoitusperiaatteille tai ympäristön pilaantumiselle. KHO ei kuitenkaan ota tarkoituspäätöksen harkinnan mahdollisuutta huomioon päätöksessään, vaan vetoaa ainoastaan pilkuntarkkaan MRL 172 §:n tulkintaan, julistaessaan Lankisen hakeman poikkeamisluvan lainvastaiseksi.

Etelä-savon Ely-keskuksen tarkastaja Jouni Halme oli myös eri mieltä tuomioistuimen linjauksesta. Halme sanoi, että Ely-keskus ei tule tekemään yhtään MRL 193 §:n mukaista valitusta koskien käyttötarkoituksen muutoslupia, vaikka kaikki tähän mennessä hyväksytyt käyttötarkoituksenmuutokset ovat tietyltä kannalta katsottuna lainvastaisia.

Halme perustelee Ely-keskuksen kantaa sillä, että heidän täytyy voida luottaa kuntien rakennustarkastajien ammattitaitoon ja harkintakykyyn tässä asiassa. Halmeen toinen perustelu kannalleen on, että hänen mielestään MRL:n noudattamisen ja tarkoituspäätöksen välillä on ristiriita. Halme epäileekin, että tuomioistuimet mahdollisesti unohtavat huomioida kielteisen päätöksen aiheuttaman lainvastaisuuden ristiriidan. Kielteinen päätös tässä tilanteessa voi mahdollisesti vaikeuttaa käytännössä muiden lakien ja säädösten, kuten esimerkiksi perustuslain toteutumista.

Halme epäilee, että mahdollisen perustuslaillisen ristiriidan muodostaa, Suomen perustuslain liikkumisvapaudesta säättävän pykälän tulkinta. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Halme epäileekin, että Lankinen voi perustuslain turvin asua omistamalleen kiinteistöllä ympärivuotisesti kenenkään sitä estämättä. Postin jakelun suhteen ei myöskään tule olemaan ongelmaa, koska maistraatti hyväksyy nykyään pysyväksi osoitteeksi postilokero numeron.

”Lyhyesti sanottuna Ely-keskus ei ole lähtenyt valittamaan poikkeamisluvista, koska he katsovat asiaa laajemmin ja tekevät päätöksensä MRL:n mahdollista-

man tarkoituksenmukaisen harkinnan perusteella eivät ainostaan pilikuntarkan MRL tulkinnan perusteella”. (Tarkastaja Jouni Halme, etelä savon ely-keskus)

8.3 Kangasala

Etelä-Savon Ely-keskuksen virkamies Jouni Halmeen epäily mahdollisesta perustuslaillisesta ristiriidasta osui oikeaan. KHO:ssa on päivämäärällä 5.11.2012 on edelleen ratkaisematta Kangasalan kunnan ja aviopari Rantamäen välinen riita mökin käytöstä vakituksena asuntona. Tilanne on edennyt Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonka täytyy tehdä päätös Maankäyttö- ja rakennuslain ja Suomen perustuslain välillä.

Väestörekisterikeskuksen tietojen perusteella Kangasalan kunnan kesäasukkaat Antti ja Ulla-Marja Rantamäki olivat muuttaneet asumaan henkikirjansa loma-asunnolleen kesäkuussa 2006, hakematta kunnalta asianmukaista lupaa käyttötarkoituksen muutokselle. Rantamäkien vapaa-ajan asunto sijaitsee Kangasalan kunnan Tiihalan kylässä tontilla RN:o 11:44. Alueen maankäytön ohjaukseen sovelletaan oikeusvaikutteista rantaosayleiskaavaa, jossa Rantamäkien tontti on merkitty loma-asuntoalueeksi. Kaavanmääräysten perusteella kyseiselle tontille ei saa rakentaa omakotitaloa, eikä Kangasalan kunnan rakennusjärjestyksessäkään ole erillistä mainintaa omakotitalon rakentamisen sallimisesta ranta-alueelle. Annettujen selvitysten perusteella kunnanvaltuusto totesi 20.4.2011, että Antti ja Ulla-Marja Rantamäen pysyvä muutto mökilleen on MRL:n vastainen toimenpide ja muutto rikkoo rakennuksen kaavassa ja rakennusluvassa hyväksytyä käyttötarkoitusta. (18.)

8.3.1 Rakennusvalvontaviranomaisen virkavelvoite

Hallintolain 6. pykälä velvoittaa rakennustarkastajia valvomaan oman kuntansa alueella tapahtuvaa luvanvaraista rakentamista. Viranhaltijan tulee valvoa, että luvanvaraisessa rakentamisessa noudatetaan MRL:n määräyksiä. Hallintolain 6. pykälän tukena tässä asiassa ovat lisäksi MRL pykälät 182 ja 186. MRL

182. § antaa rakennusvalvonnalle oikeuden puuttua virheelliseen toimintaan virheen oikaisemiseksi ja siinä säädetään lisäksi, että rakennusvalvontaviranomainen voi halutessaan asettaa uhkasakon tehostakseen annetun määräyksen noudattamista. MRL 186. §:n mukaisesti kunta voi halutessaan tehdä esitutkintapyyntöä poliisille. (18.)

Hallintolaki 6 §

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (22. 6 §.)

MRL 182 §

Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen sekä asianomainen ministeriö markkinavalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakkoa ja teettämisuuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. (2. 182. §)

MRL 186 §

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten.

Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. (2. 186. §)

Hallintolain 6.§.n sekä MRL 182.§.n määräysten mukaisesti Kangasalan rakennustarkastaja Malvialan täytyi huomauttaa Antti ja Ulla- Marja Rantamäkeä Maankäyttö- ja rakennuslain vastaisesta loma-asunnon luvattomasta käytöstä vakituiseksi asuntonaan. Malviala suoritti virkavelvollisuutensa jättämällä päivämäärällä 28.12.2010 Antti ja Ulla-Marja Rantamäelle kehotuksen lopettaa loma-asunnon luvaton käyttö neljäntoista vuorokauden kuluessa postin saapumisesta. Malviala ilmoitti myös tarkastavansa väestörekisteritiedoista onko hänen kehotustaan noudatettu annetussa ajassa. Malviala perustelee vaatimustaan viitaten MRL:n 125 §:ään. MRL 125 §:ssä määrätään, että rakennuksen käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen vaatii rakennusluvan ja loma-asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi, kuuluu pykälän 125. vaikutuspiiriin.

Malviala muistuttaa Rantamäkiä, että saadakseen luvan käyttää loma-asuntoa vakituiseksi asuntona täytyisi ympäristölautakunnan myöntää aluksi poikkeamislupa rantaosayleiskaavan määräyksistä. Poikkeamisluvan osayleiskaavasta saatuaan voivat Rantamäet hakea rakennuslupaa kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta. Malviala huomauttaakin lähettämässään kehotteessa, että Antti ja Ulla-Marja Rantamäellä ei ole vireillä lain vaatimaa poikkeamislupahakemusta vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitusta koskien. (18.)

8.3.2 Rantamäkien vastine

Antti ja Ulla-Marja Rantamäki toimittivat Kangasalan rakennusvalvontaan päivämäärällä 10.1.2011 oman selvityksensä asiasta. Rantamäet katsovat, että heidän ei tarvitse noudattaa rakennustarkastaja Malvialan heille 28.12.2010 antamaa kehotusta. Rantamäet perustelevat kehotuksen noudattamatta jättämistä sillä, että Hallinto- oikeus oli kumonnut 14.9.2010 Kangasalan kunnan rakennus- ja ympäristölautakunnan 2.12.2009 tekemän vastaavan päätöksen lainvastaisena Rantamäkien mukaan heille olisi pitänyt selvittää, millä perusteella kumottu asia voidaan ottaa uudestaan käsittelyyn. Rantamäet eivät myöskään anna Kangasalan kunnalle hallintolain 50 pykälän mukaista suostumusta kumotun päätöksen korjaamiseen. (19.)

Hallinto-oikeus oli kumonnut rakennus- ja ympäristölautakunnan 2.12.2009 päätöksen asettaa uhkasakko lainvastaisena päätöksessä olleen muotovirheen vuoksi. Kunta ei valittanut Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska hallinto-oikeuden päätös oli oikea. Kunta pystyi kuitenkin asettamaan asian uudelleen vireille, koska kyseessä ei ollut hallintolain 50 §:n tarkoittama asiavirheen korjaaminen, vaan vapaa-ajan asunnon luvatonta käyttöä koskevan asian uudesta vireillepanosta vastasi kunnan rakennustarkastaja. Koska loma-asunnolla asuttiin edelleen luvatta vakituisesti vastoin rakennuksen käyttötarkoitusta oli rakennusvalvontaviranomaisen virkavelvollisuus puuttua asiaan. (19.)

Rantamäet kritisoivat kehotusta perustellen, että rakennustarkastajan 28.12.2010 antamassa kehotuksessa tulisi olla muutoksenhakuohjeet ja selvitys, kuinka asia etenee ja kenellä missäkin vaiheessa on toimivalta. Rakennustarkastaja vastasi kritiikkiin, että 28.12.2010 lähettämä kehotuskirje on viranomaisen antama kehoitus, jonka tarkoituksena on saada asianosaiset vapaaehtoisesti noudattamaan lakia. Rantamäet myös kyseenalaistavat viranomaisen puuttumisen asiaan kohtuuttomana, koska maistraatin päätöksestä oli kulunut jo neljä ja puoli vuotta. Rakennusvalvontaviranomaisen vastaus oli, että rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan ei kuulu maistraatin päätöksien tai toiminnan arviointi, vaan kunnan alueella tapahtuva rakentamisen valvonta. Malviala sanoo ryhtyneensä toimiin välittömästi, kun MRL vastainen toiminta oli saatettu hänen tietoonsa. (19.)

8.3.3 Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös 8.3.2011

Rakennus- ja ympäristölautakunta totesi kokouksessaan 8.3.2011, että rakennustarkastajan 28.12.2010 lähettämää kehotusta ei ole noudatettu. Tämän vuoksi lautakunnan on otettava asia MRL 182 pykälän säännösten mukaisesti käsittelyyn. Samassa käsittelyssä lautakunnan on päätettävä ryhtyykö se MRL 186 pykälän mukaisiin toimenpiteisiin ja tekee ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten. (19.)

Rakennus- ja ympäristölautakunta päätti siirtää asian käsittelyä ja antaa Rantamäille uuden tilaisuuden ja selvittää, miksi rakennustarkastajan kehotusta ei

oltu noudatettu. Rakennusvalvonta halusi myös, että selvityksessä kerrotaan ovatko Rantamäet hakeneet lupaa käyttötarkoituksen muutokselle. Rakennusvalvonta ilmoitti asianosaisille, että heidän antaman selvityksen perusteella, rakennusvalvonta tulee harkitsemaan ryhtyykö se MRL 182:n ja MRL 186:n mukaisiin toimenpiteisiin asian ratkaisemiseksi. Rakennusvalvonta antoi Rantamäille tiedoksi, että mikäli he eivät toimittaneet pyydettyä selvitystä 30 vrk:n kuluessa voidaan asia ratkaista, edellä mainittujen lainpykälien valossa, Antti ja Ulla-Marja Rantamäkeä enempää kuulematta. (19.)

Rantamäet toimittivat oman selvityksensä rakennusvalvontaan 31.3.2011. Selvitys oli käytännössä täysin sama, kuin muutama kuukausi aikaisemmin annettu selvitys. Ainoa ero oli, että he uudistavat hallinto-oikeudelle aiemmin 14.12.2009 ja 5.3.2010 toimittamansa perustelut. Rantamäkien mielestä lautakunnan esittelijä oli myös jäävi esitellessään asiaa lautakunnalle, koska hän oli antanut asiaa koskevan lehtihaastattelun 2.12.2010, ennen kuin oli kuullut asianosaisia tai tutustunut asiakirjoihin.

Rakennusvalvonnan näkemyksen mukaan selvityksessä ei tuotu esiin mitään asioita, jotka antaisivat vastaajalle oikeuden olla noudattamatta rakennustarkastajan kehotusta, lopettaa loma-asunnon lainvastainen käyttö vakituiseena asuntona. Rakennusvalvojan jääviys väitteeseen ei ollut myöskään perusteita, koska toimittaja ei ollut lähettänyt artikkeleita rakennusvalvontaan tarkastettavaksi ennen julkaisua. (18.)

Edellä annettujen virallisten selvitysten perusteella Kangasalan kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta totesi 20.4.2011, että

1. *”Tiihalan kylässä kiinteistöllä RN:o 11:4 käytetään loma-asuntoa vakituiseen asumiseen vastoin kaavassa ja rakennusluvassa määriteltä rakennuksen käyttötarkoitusta*
2. *rakennuksen käyttäminen vastoin sen hyväksyttyä rakennuslupaa on vastoin säännöksiä ja samalla vaarantaen huomattavasti eri maanomistajien tasapuolista kohtelua*

3. *rakennustarkastajan antamasta kehotuksesta huolimatta kiinteistöl-
lä asutaan edelleen vakituisesti*
4. *loma-asunnon muuttaminen vakituiseksi asuinrakennukseksi edel-
lyttäisi MRL 171 §:ssä tarkoitetun poikkeamispäätöksen saamista*
5. *rakennusvalvonnassa ei ole vireillä kyseistä kiinteistöä koskevaa
käyttötarkoituksen muutosta koskevaa rakennuslupahakemusta.
Poikkeamispäätöstä tulee hakea asianmukaisilla hakemusasiakir-
joilla rakennus- ja ympäristölautakunnalta*
6. *poikkeamispäätöksen vireilläolokaan ei oikeuttaisi käyttämään ra-
kennusta vastoin luvassa määriteltyä käyttötarkoitusta.” (19.)*

Kangasalan kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta päätti 20.4.2011

1. *velvoittaa MRL 182 §:n nojalla Antti Rantamäen niskoittelun varalta
asettavan 800 euron suuruisen sakon uhalla lopetamaan loma-
asunnon luvattoman käytön vakituisena asuntona 30 vuorokauden
kuluessa tämän päätöksen tiedoksi saannista*
2. *velvoittaa MRL 182 §:n nojalla Ulla-Marja Rantamäen niskoittelun
varalta asettavan 800 euron suuruisen sakon uhalla lopetamaan
loma-asunnon luvattoman käytön vakituisena asuntona 30 vuoro-
kauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi saannista*
3. *määrätä uhkasakkolain 6 §:n 2 momentin nojalla kohtien 1 ja 2 uh-
kasakot muodostuvaksi kohdissa 1 ja 2 mainitusta 800 euron pe-
ruserästä ja lisäeristä, jolloin uhkasakon määrä kasvaa lisäerällä
jokaiselta alkavalta kalenterikuukaudelta, jonka kuluessa veloitetta
ei täytetä. Lisäerän suuruudeksi rakennus- ja ympäristölautakunta
määrää 300 euroa*
4. *jättää tekemättä MRL 186 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen poliisille
esitutkintaa varten tässä vaiheessa, koska tekoa on vielä olosuh-
teet huomioiden pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun voida siksi
katsoa vaativan syytteen nostamista asiassa. (19.)*

8.3.4 Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Rantamäet eivät hyväksyneet Kangasalan rakennus- ja ympäristölautakunnan 20.4.2011 tekemää päätöstä ja tekivät menettelystä kantelun Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle. Kanteessaan Rantamäet vaativat Hämeenlinnan hallinto-oikeutta kumoamaan rakennusvalvonnan 20.4.2011 tekemän päätöksen lainvastaisena. Rantamäet perustelivat päätöksen lainvastaisuutta viitaten suoraan samoihin argumentteihin, joita he olivat käyttäneet 10.1.2011 Kangasalan kunnalle laatimassaan vastineessa ja 20.4.2011 Kangasalan kunnalle lähettämässään kirjeessä. Aikaisempien kunnalle toimitettujen perustelujen lisäksi Rantamäet olivat lisänneet hallinto-oikeudelle toimittamaansa valitukseen viittauksen perustuslain 9. §:ään ja 19. §:n 4. momenttiin. (20.)

Hallinto-oikeuden mukaan asiassa oli riidatonta, että Rantamäet olivat asuneet loma-asunnollaan vastoin sen laillista käyttötarkoitusta vuodesta 2006 lähtien. Väestökirjanpidolla tai kiinteistöverotusta koskevilla ratkaisulla ei Hallinto-oikeuden antaman päätöksen mukaan ole merkitystä, kun arvioidaan kiinteistön käyttötarkoitusta MRL:n mukaisessa lupajärjestelmässä. Päätöksessään hallinto-oikeus totesi, että esittelijän puolueettomuuden ei voida katsoa vaarantuneen lehtiartikkelin perusteella. Hallinto-oikeus ei myöskään katsonut, että Kangasalan kunta olisi rikkonut päätöksessään Suomen perustuslain 9. §:n mukaista liikkumisvapautta koskevaa säännöstä tai perustuslain 19. §:n 4. momenttia, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. (19.)

Hallinto-oikeuden päätös oli, että perustuslaki ei turvaa kenellekään oikeutta asettua asumaan omistamalleen maapalstalle, vastoin Maankäyttö- ja rakennuslain määräyksiä. Edellämäinittujen perustelujen vuoksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus hylkäsi Rantamäkien tekemän valituksen, mutta pidensi kuitenkin rakennusvalvonnan antaman uhkasakon voimaan astumisen määräaikaan 28.2.2012 asti. Rantamäet olivat tyytymättömiä hallinto-oikeuden päätökseen ja ovat hakeneet siihen muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.(19.). Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä asiasta ei ole vielä tullut.

9 POHDINTA

Aloittaessani opinnäytetyötä mielessäni oli selkeä ajatus siitä, että suurin ongelma käyttötarkoituksen muutoksessa on, kuinka uuden asunnon rakennusfysikaalinen toimivuus saadaan ratkaistua taloudellisesti järkevällä tavalla siten että se noudattaa omakotitalon kansallisia normeja. Opinnäytetyön edetessä ilmeni, että fyysiset muutokset mm. energiatehokkuudessa eivät periaatteessa ole ongelma. Kaikki fyysiset muutostyöt, joita kohteissa mahdollisesti joudutaan tekemään, ovat teoriassa ratkaistavissa rahalla. Mielessäni ei ollut edes käynyt ajatus siitä, että suurimmaksi ongelmaksi projektissa nousisi Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta ohjaavat pykälät.

Periaatteessa Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnan viranomaiselle mahdollisuuden myöntää poikkeamislupa käyttötarkoituksen muutokselle. Kyseistä lupaa haettaessa on hakijan erittäin tärkeää varmistaa, että kukaan ei valita päätöksestä hallinto-oikeuteen, koska hallinto-oikeuden kanta on tällä hetkellä, että kunnan antama poikkeamislupa käyttötarkoituksen muutokselle hylätään lainvastaisena, kuten Puumalan kunnan tapauksessa, luvussa 14 on esitetty.

Toinen mahdollisuus ratkaista ongelma olisi asemakaavoittaa ranta-alueet omakotitaloalueiksi, kuten Pälkäne oli tehnyt. Asemakaavoittamisessa on kuitenkin riski. Asemakaavoittaminen on erittäin kallista ja ranta-alueen asemakaavan hyväksyntä ei ole 100-prosenttisen varma. Luultavasti syntyisi kiista ja lopullisen ratkaisun tulisi tekemään Korkein hallinto-oikeus, kuten Pälkäneen tapauksessa tämän opinnäytetyön luvussa 13 on esitetty.

Valitettavasti Kangasalan kunnassa parhaillaan käynnissä oleva taistelu mökillä asumisesta ei ole vielä saanut Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. En halua kyseistä tulevaa päätöstä arvioida tarkemmin, mutta mielestäni oli päätös mikä tahansa, on selvää, että maankäyttö- ja rakennuslain tulkinnassa loma-asunnon käyttötarkoituksen muutosta haettaessa on erittäin suuria epäselvyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Lain tulkinnanvaraisuuden suurin ongelma on, että suomen kansalaiset ajautuvat eriarvoiseen asemaan saman lain edessä.

LÄHTEET

1. Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksiin. Rakennustieto Oy 2010.
2. 5.2.1999/132. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Ympäristöministeriö
3. Valtioneuvoston asetus jätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla, 10.3.2011. Ympäristöministeriö
4. YO120 Rantojen maankäytön suunnittelu. Ympäristöministeriö.
5. HE 79/1996. Hallituksen esitys luonnonsuojelulain uudistamiseksi.
6. 4.2.2000/86 Ympäristönsuojelulaki. Ympäristöministeriö
7. 10.9.1999/895. Maankäyttö- ja rakennusasetus. Ympäristöministeriö
8. Valtioneuvoston asetus jätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla 9.3.2011. Ympäristöministeriö
9. TM rakennusmaailma 3/2011. Otavamedia.
10. Rakentamismääräys kokoelma C3. Ympäristöministeriö.
11. TRT/1706/2008 Matalaenergia rakenteiden toimivuus. Tampereen teknillinen yliopisto, talonrakennustekniikka.
12. Päätös 09/0222/2. Hämeenlinnan hallinto-oikeus.
13. Päätös 1676/1/09. Korkein hallinto-oikeus.
14. Päätös 21.4.2008. Pälkäneen kunnanvaltuusto.
15. Päätös 10/0010/3. Kuopion hallinto-oikeus.
16. Päätös 472/1/10, 622/1/10. Korkein hallinto oikeus.
17. 17.3.1995/365. Kuntalaki. Eduskunta.

18. Kokouspöytäkirja 20.4.2011. Kangasala.
19. Kokouspöytäkirja 8.3.2011. Kangasala.
20. Päätös 12/0030/2. Hämeenlinna hallinto-oikeus.
21. 6.6.2003/434. Hallintolaki. Eduskunta
22. Haastattelu 6.2.2012. Tarkastaja Halme. Etelä-Savon Ely- keskus
23. Puhelinhaastattelu 8.2.2012. Rakennustarkastaja Heikki Virta. Puumalan kunta