

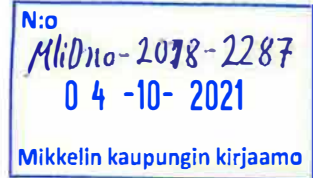


Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen

Päiväys
29.9.2021

Diaarinumero
22280/03.04.04.04.16/2020

Mikkelin kaupunginhallitus
PL 33
50101 MIKKELI



Päätös, jota muutoksenhaku koskee
Itä-Suomen hallinto-oikeus, 12.11.2020, 111/2020

Muutoksenhakija

XX1
XX2
XX3
XX4

SELITYSPYYNTÖ

Korkein hallinto-oikeus lähettää oheisen valituslupahakemuksen ja valituksen selityksen antamista varten.

Selitys ja sen liitteet on toimitettava tänne **8.11.2021 mennessä. Selityksen viitteeksi on merkittävä tämän kirjeen päivämäärä ja diaarinumero.**

Kopioita ei tarvitse palauttaa.

Asiassa aiemmin kertynyt aineisto on korkeimman hallinto-oikeuden käytettävissä.

Selitys voidaan toimittaa myös sähköpostin liitetiedostona osoitteeseen korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi tai valtioneuvoston suojatun sähköpostipalvelun kautta: <https://turvaposti.om.fi/>. Käytettävyyden vuoksi liitetiedosto pyydetään toimittamaan ensisijaisesti docx-, doc-, odt- tai rtf-tiedostomuodossa tai pdf-tiedostona.

Anne Sahlman

Notaari
029 5640 350
029 5640 200 vaihde



KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

ASIA Valituslupahakemus ja valitus Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä 12.11.2020 No 111/2020 koskien valitustamme Mikkelin kaupunginvaltuuston päätöksestä 9.12.2019 § 135 Saimaan rantayleiskaavan muutoksesta Valkolan kylässä tilalla Iida 491-469-1-87. Valituksenalainen päätös valitusosoituksineen on liitteenä 1.

VALITTAJAT

XX1, XX2, XX3 JA XX4 valituksenalaisen kaavamuutoksen kohteena olevan tilan naapurikiinteistön Kaarela 491-469-1-7 omistajina.

ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Asianajaja Juha Sario
Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy, Pohjoinen Makasiinikatu 6 A 8, PL 208,
00131 Helsinki, puh. (09) 2511 1620, faksi (09) 2511 1621.
juha.sario@ymparistolaki.fi

KAAVAMUUTOKSEN HAKIJA / VASTAPUOLI

YY kaavamuutosehdotuksen kohteena olevan tilan Iida 491-469-1-87 omistajana.

ASIANAJOTOIMISTO YMPÄRISTÖLAKI OY

VALITUSLUPAHAKEMUS

Haemme valituslupaa Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 111 §:n 1. momentin 1-kohdan perusteella, koska katsomme, että lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa ja erityisesti oikeudenkäytön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

PERUSTELUT

1. Kaavamuutoksen kohteena olevan tilan luonne emätilana

Keskeinen riidanalainen kysymys tässä asiassa liittyy siihen, voidaanko rantarakentamisoikeuksien tasapuolista jakautumista koskevassa tarkastelussa tilaa lida 1:87 pitää emätilana tai niin kuin asia valituksenalaisessa hallinto-oikeuden päätöksessä esitetään ”emätilaan verrattavana tilana”. Kysymys jonkin kiinteistön luonteesta rantarakentamisen mitoituslaskelmassa emätilana on hyvin keskeinen määrittelytehtävä, jolla on ratkaiseva vaikutus rantarakentamisaikojen jakoon siten, että maanomistajia kohdellaan tässä laskennassa tasapuolisesti. Koska emätilatarkastelu, sen käsitteet, mitoitukset ja laskentatapa eivät perustu minkäänlaiseen nimenomaiseen sääntelyyn, on oikeuskäytännön merkitys tätä tarkastelua ohjaavana tekijänä täysin keskeinen.

1.1 Hallinto-oikeuden ristiriitaiset tulkinnat tilan lida 1:87 emätilaluonteesta

Ennakkoratkaisun tarvetta nyt käsillä olevassa tulkintaerimielisyydessä valituksenalaisen kaavamuutoksen kohteen eli tilan lida 1:87 emätilaluonteesta korostaa erityisesti se, että käytännössä sama hallinto-oikeus on päätenyt kahdessa eri ratkaisussaan tämän kysymyksen osalta täysin päinvastaisiin lopputuloksiin.

Kuopion hallinto-oikeus on päätöksessään 19.11.2010 no. 10/0532/3 (hallinto-oikeusvalituksemme liite 3) kiinteistön Iida 1:87 osalta ottanut kantaa sen emätilaluonteeseen seuraavasti:

”Yylle on 22.1.1999 myönnetty lainhuuto määräalaan tilasta Valkolanmetsä RN:o 1:80. Määräala on tullut Nurmisen omistukseen kaupalla 23.5.1995 ja perintösaantona 2.9.1994. Määräalasta on muodostettu tila Iida 1:87, joka on rekisteröity 9.2.2000. Emätilatarkastelussa poikkileikkausvuotena on yleensä vuosi 1959 tai 1969. Tilaa Iida ei voida pitää maankäytöllisessä tarkastelussa emätilana. Valituksessa mainituilla kaavoitusinsinöörin kannanotoilla tai perintöoikeudellisilla seikoilla ei ole merkitystä asiassa.” (alleiviivaus tässä)

Itä-Suomen hallinto-oikeus on taas valituksenalaisessa päätöksessä arvioinut aivan saman tilan Iida 1:87 emätilaluonnetta seuraavasti:

”Tässä tilanteessa on kysymys siitä, onko valituksenalaista kaavamuutosta laadittaessa voitu osoittaa tilan Iida alueelle rakennuspaikka sillä perusteella, että tilaa voidaan pitää emätilaan verrattavana tilana, vaikka tila on merkitty kiinteistörekisteriin vasta vuonna 2001. Asiakirjoissa olevasta 29.1. 1951päivätyistä kauppakirjasta ilmenee, että tilaa Valkola 1:8 koskevan kaupan yhteydessä on pidätetty myyjälle määräala, joka käsittää nyt kysymyksessä olevan tilan Iida alueen. Tilan Iida alue on siten ollut niin sanottuna erottamattomana määräalana voimassa olevaa kaavaa laadittaessa käytetyn poikkileikkausvuoden 1959 aikana ja vielä voimassa olevaa kaavaa valmisteltaessa. Kun otetaan huomioon kunnan harkintavalta kaavoituksessa sekä vakiintunut kaavoituskäytäntö, hallinto-oikeus arvioi, että valituksenalaiselle kaavamuutokselle on ollut hyväksyttävät perusteet.” (alleiviivaus tässä)

Itä-Suomen hallinto-oikeuden uusia perusteluja on ilmeisesti tulkittava siten, että tässä tapauksessa kunta on voinut oman harkintavaltansa puitteissa ratkaista, onko tilaa Iida pidettävä emätilana vai ei. Tämän tulkinnan merkitystä kaavamuutoksen lainvastaisuuden suhteen arvioidaan valituksenalaisessa päätöksessä taas seuraavasti:

”Valituksenalainen kaavamuutos ei ole lainvastainen sillä perusteella, että tilan Iida käsitteleminen emätilana olisi vastoin maanomistajien tasapuolisen kohtelun periaatetta. Kun tilaa Iida on voitu pitää emätilaan verrattavana tilana, asiassa ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, mikä muodostuu voimassa olevaan kaavaan liitetyssä mitoitustaulukossa emätilana pidetyn tilan 1:16 mitoitukseksi. Kaupunginhallituksen lausunnotta ilmenevällä tavalla tilan rantaviivan pituus täyttää rakennusjärjestyksen edellytyksen.” (alleviivaus tässä)

Kuten edellä olevista lainauksista voidaan päätellä kummankin ratkaisun osalta sillä tulkinnalla, onko tilaa Iida pidetty emätilana vai ei, on aivan keskeinen merkitys asian lopputuloksen kannalta. Tilanteessa, jossa poikkeuslupaharkinnassa kiinteistöä ei pidetty emätilana, johti sille mitoituskannassa saatu tehokkuus yli 11 rakennuspaikkaa muunnettua rantaviivakilometriä kohti hakemuksen hylkäämiseen. Jälkimmäisessä valituksenalaisessa ratkaisussa taas mainittu sama tehokkuus olisi varmuudella johtanut kaavamuutoksen hylkäämiseen lainvastaisena, ellei tästä mitoitustarkastelusta olisi päästy kokonaan eroon tulkitsemalla tila emätilaan ”verrattavaksi” tilaksi.

Vaikka edellä selostetuissa hallinto-oikeuden päätöksissä on toisessa ollut kysymys poikkeamisluvan myöntämisedellytyksistä ja toisessa kaavamuutoksen lainmukaisuudesta, on maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteutumiseksi luotuja arviointimenetelmiä tulkittava molemmissa prosesseissa samalla tavalla. Tällöin hallinto-oikeusvalituksessamme korostamaamme kysymystä Kuopion hallinto-oikeuden aiemmassa päätöksessä omaksutusta erilaisesta emätilan käsitettä koskevasta tulkinnasta ei voida sivuuttaa pelkästään valituksenalaisen päätöksen perusteissa esitetyllä toteamuksella, että poikkeamisluvan hylkäämistä koskevalla päätöksellä ei ole tässä asiassa mitään oikeudellista merkitystä.

Keskeinen ennakkoratkaisua vaativa tulkinta tässä nimenomaisessa päätöksessä on nähdäksemme se, kuinka pitkälle kaavoitusmenettelyssä sallitaan kunnalle harkintavaltaa niissä perusteissa, joilla varmistetaan maanomistajien tasapuolinen kohtelu rantarakennusoikeuksia jaettaessa. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo ilmeisesti kun-

nilla olevan niin sanottuun kohtuusharkintaan perustuen mahdollisuus osoittaa valituksenalaisessa päätöksessä selostetuin tavoin poikkileikkausvuoden emätiloille vähintään yksi rakennuspaikka, vaikka ne eivät täyttäisi muuten kaavan mitoituskriteerejä. Esimerkiksi juuri tilan Iida kohdalla 50 metrin pituinen rantaviiva johtaisi tehokkuuteen 20 rakennuspaikkaa / todellinen rantaviivakilometri. Tällaisen tehokkuuden osoittaminen yhdelle emätilalle merkitsee kunnalle hyvin laajaa harkintavaltaa poiketa maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta (Tähän kysymykseen palataan tarkemmin jäljempänä valitusosion kappaleessa 1). Jos samalla tätä yksittäistä harkintavaltaa vielä valituksenalaisen päätöksen tapaan laajennetaan emätilan käsitteen tulkintaan, päädytään harkintavallan kaksinkertaiseen laajentamiseen.

Molemmat edellä kuvailut harkintavallan laajennukset tarkoittavat suurta poikkeamista maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta varsinkin käsillä olevassa tilanteessa, jossa kaavamuutos koskee ainoastaan yhtä kiinteistöä. Tällöin muilla samalla kaava-alueella mahdollisesti samassa asemassa olevilla kiinteistöillä ei ole mahdollisuutta saada osakseen samanlaista kunnan hyvin väljää ”kaksinkertaista kohtuusharkintaa”. Kunnan harkintavallan käyttö valituksenalaisen tapauksen tavoin saattaisi olla oikeudellisesti ottaen mahdollista, jos se tehtäisiin tilanteessa, jossa kaavoituksen kohteena esimerkiksi ensimmäisen rantaosayleiskaavan laadinnan tapaan ovat kaikki kaava-alueen kiinteistöt, jolloin niitä kaikkia voitaisiin käsitellä samalla tavalla poiketen emätilatarkastelun lähtökohtaisista suorittamistavoista ja reunaehdoista.

1.2 Valittajien perustelut tilan Iida emätilaluonteen puuttumiselle

Kuten jo valituksessamme Itä-Suomen hallinto-oikeudelle esitimme, ratkaisevaa sen suhteen tarkastellaanko jotain kiinteistöä tässä laskennassa emä- tai kantatilana, on se, milloin kiinteistö on muodostettu. Jos se on muodostettu ennen valittua poikkileikkausvuotta, jona yleisesti käytetään rakennuslain tai rantakaavasäännösten voimaantulovuotta, tarkastellaan kiinteistöä emätilana. Majamaa – Ekroos selittävät tätä menetelmää seuraavasti (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2018, s. 391):

”Tämä tarkoittaa sitä, että sen tiedetyn ranta-alueen, jolle yksittäinen rakennushanke kohdistuu, puitteissa muodostetaan ”ajatuksellisesti”

tietty suunnittelualue – MRL 74,2 §:n tarkoittama tarkoituksenmukainen kokonaisuus – ja selvitetään millainen kiinteistöjaotus tuolla alueella on vallinnut rakennuslain tai rantakaavasäännösten (rakennuslain muutos 626/1969) voimaantullessa. Tämän 45-55 vuoden takaisen tilajaotuksen puitteissa tarkastellaan, paljonko edellä kerrotuin perustein laskettavia rakennuspaikkoja kullekin tilalle tulisi.” (alleviivaukset tässä)

Tilan Iida 1:87 osalta emätilatarkastelu on suoritettu Kuopion hallinto-oikeuden edellä käsitellyllä päätöksellä 19.11.2010. Tuolloin ELY-keskus ja Kuopion hallinto-oikeus ovat täysin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti suorittamassaan emätilatarkastelussa, jossa Iida-tilaa ei pidetty emätilana, tulleet siihen lopputulokseen, että Iida 1:87 -tilalle myönnettävä rakennuspaikka johtaisi emätilan rakennustiheyden kohoamiseen yli 11 rakennuspaikkaan muunnettua rantaviivakilometriä kohden.

Sen sijaan nyt valituksenalaisesta kaavaehdotuksesta 26.9.2019 antamassaan lausunnossa ELY-keskus poikkeaa varsin hämmästyttävällä tavalla aiemmasta omasta ja Kuopion hallinto-oikeuden tulkinnasta esittäen, että ”kyseistä vuonna 1951 myytyä määrääalaa eli nykyistä tilaa Iida 1-87, vaikkei sitä kiinteistötoimituksella oltu aiemmin erotettukaan, voidaan kaavoitusmenettelyssä perustellusti pitää nk. emätilana”. Lausunnossa ei kuitenkaan mainita mitkä ne erityiset syyt ovat, joiden nojalla kiinteistöä aiemman kannanoton vastaisesti voidaan nyt ”perustellusti” pitää emätilana. Tämän kannanoton suhteen voidaan aluksi todeta, että tilaa Iida 1:87 ei oltu myyty erillisenä määrääalana, vaan myyjä oli pidättänyt sen itselleen sukulaiskaupan yhteydessä (kauppakirja vuodelta 1951 on hallinto-oikeusvalituksemme liitteenä 4). Pidämmekin ELY-keskuksen uudessa lausunnossa esitettyä tulkintaa emätilan käsitteestä virheellisenä. Emätilan luonne voi perustua vain nimenomaan vahvistettuun ja lainvoimaiseen kiinteistöjaotukseen. Myös YM:n oppaassa Rantojen maankäytön suunnittelu (ns. Rantaopas, YM:n Ympäristöopas 120, s. 100) selvitetään emätilatarkastelun perustuvan ”lohkomisiin” ja ”muodostettuihin rakennuspaikkoihin” eli vahvistettuun kiinteistöjaotukseen.

Edellä esitetyin perustein pyydämme, että meille myönnetään valituslupa tässä asiassa perustuen emätilan käsitettä ja samalla myös kunnan harkintavallan laajuutta koskevan selventävän ennakkoratkaisun tarpeeseen.

VALITUS JA VAATIMUKSET

- 1) Vaadimme, että korkein hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaiset Itä-Suomen hallinto-oikeuden ja Mikkelin kaupunginvaltuuston valituksenalaiset päätökset ja hylkää tilaa Iida koskevan kaavamuutosehdotuksen lainvastaisena. Päätös on erityisesti maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen (perustuslain 6 §) vastainen eikä täytä muutenkaan MRL 39 §:ssä yleiskaavoille eikä MRL 73 §:ssä erityisesti rantayleiskaavoille asetettuja sisältövaatimuksia.
- 2) Lisäksi vaadimme, että kaavamuutoksen hakija YY ja lainvastaisen päätöksen tehnyt Mikkelin kaupunginvaltuusto veloitetaan HLKL 74 §:n nojalla yhteisvastuullisesti korvaamaan meille tästä valitusasiasta Itä-Suomen hallinto-oikeudessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulumme täysimääräisesti laillisine korkoineen tuossa käsittelyssä esittämämme vaatimuksen mukaisesti 6.082,20 eurolla.
- 3) Edelleen vaadimme, että tästä valituksesta meille aiheutuneet oikeudenkäyntikulumme määrätään lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 §:n perusteella yhteisvastuullisesti YYn ja Mikkelin kaupungin korvattavaksi täysimääräisesti laillisine korkoineen. Erittely kustannuksista esitetään vastaselitysvaiheessa.
- 4) Vaadimme myös, että korkein hallinto-oikeus kieltää lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 123 §:n mukaisesti valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon, koska se voisi saman lain 122.2 §:ssä kielletyin tavoin tehdä tämän muutoksenhaun hyödyttömäksi.

PERUSTELUT

Viittaamme aluksi valituksemme perusteluina kaikkeen kaavoitusmenettelyn kulussa tästä valituksenalaisesta kaavamuutoksesta esittämäämme sekä kirjelmiimme Itä-Suomen hallinto-oikeudelle.

1. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu varmistetaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti emätilalaskennalla, jonka lopputulos edellä esitetyin tavoin tässä valitusasiassa on hallinto-oikeusvalituksemme liitteenä 3 olevien ELY-keskuksen ja Kuopion hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti, että Iida 1:87 -tilalle myönnettävä rakennuspaikka johtaisi emätilan rakennustiheyden kohoamiseen yli 11 rakennuspaikkaan muunnettua rantaviivakilometriä kohden. Näin olettaen, ettei tätä kiinteistöä valituslupahakemuksessamme perustelluin tavoin pidetä emätilana. Tällaista tiheyttä ei ole kaavoituksessa hyväksytty edes Etelä-Suomen merenrannoilla, joilla yleisesti hyväksytty korkein tehokkuus on ollut 8 rakennuspaikkaa muunnettua rantaviivakilometriä kohden.

Nyt muutosehdotuksen kohteena olevan Saimaan rantaosayleiskaavan mitoituksena on käytetty Saimaan rannalla 5 rakennuspaikkaa / mitoittava rantaviivakilometri (jälj. rp/km) ja lammilla vastaava luku on ollut 4 rp/km (Saimaan rantaosayleiskaavan selostus, s. 20). Tämä on varsin tyypillinen rakentamistehokkuus edelleenkin rantaosayleiskaavoja laadittaessa. Kaavanlaatija on yleisessä vastineosuudessaan vedonnut (selostuksen liite 4, s. 6) ratkaisuun KHO 2013:110 ja esittänyt, että kyseisessä päätöksessä on hyväksytty kunnalle ”*laaja liikkumavara päättäessään ranta-alueille sijoitettavan lomarakentamisen määrästä, kunhan mitoitusperusteita soveltaen laadittu kaava täyttää MRL 73 §:ssä ja perustuslain 6 §:ssä säädetyt vaatimukset*”. Päätös tarkoittaa kuitenkin tarkkaan ottaen sitä, että kunta voi varsin väljästi päättää kaavassa sovellettavasta rakentamistehokkuudesta, eli edellä esitetystä kaavan yleisestä mitoituksesta rp/km, kunhan sitä sovelletaan perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti samalla tavalla kaikkiin maanomistajiin. Kaavamutosehdotuksessa tilaan Iida 1:87 sovelletaan mitoitusta 11 rp/km, kun koko muun kaava-alueen Saimaan rannalla olevien kiinteistöjen mitoitus on ollut 5 rp/km.

Jos taas tilaa Iida pidetään valituksenalaisen päätöksen tapaan emätilana tulee edellä valituslupahakemuksessa selostetun ”kaksinkertaisen kohtuusharkinnan” jälkeen tämän rantakiinteistön rakentamistehokkuudeksi 20 rp/km. Mitoitus nousee tässä tarkastelussa siis vielä merkittävästi suuremmaksi kuin tilan laskennallinen mitoitus oi-

kean 1.7.1959 emätilan yhteydessä tehdyn tarkastelun perusteella. Poikkeaminen tässä tapauksessa lida 1:87 -tilan osalta muutoksen kohteena olevan osayleiskaavan mitoitukselta neljä kertaa suuremmaksi kuin muille kiinteistöille on sallittu, loukkaa hyvin merkittäväällä tavalla maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Itä-Suomen hallinto-oikeus nojaa perusteluissaan nähdäksemme hyvin vahvasti ELY-keskuksen lausunnossa 26.9.2019 esitettyyn emätilatarkastelun peruslähtökohdasta poikkeavaan ajatukseen siitä, että emätilaan ei sovellettaisi tässä tapauksessa ollenkaan kaavan mitoitusnormeja, vaan sen luonne rakennuspaikkana ratkeaisi sillä perusteella, onko määräala kaupanteon ajankohtana täyttänyt rakennuspaikan vaatimukset. Oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden (ks. esim. Ekroos-Majamaa, mts. 411) perusteella kaavoitusmenettelyssä sovelletaan muunnettuun rantaviivaan ja mitoituslukuun rakennuspaikkaa/rantaviivakilometri perustuvaa rakennuspaikkalaskentaa kaikkiin emätiloihin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2013:91 tästä periaatteesta todetaan seuraavaa:

”Muunnettua rantaviivan pituutta käytetään yhdessä mitoitusluvun kanssa kaavoituskäytännössä yleisesti apuneuvona harkittaessa yleiskaavassa eri ranta-alueille ja siten myös eri emätiloille osoitettavan rakennusoikeuden määrää maankäyttö- ja rakennuslain 39 ja 73 §:n vaatimusten mukaisesti. Rakennusoikeuden osoittamisessa eri emätiloille ja niistä muodostetuille tiloille on lisäksi noudatettava Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta.”

KHO:n edellyttämin tavoin yhdenvertaisuusperiaate ei voi mitenkään toteutua, jos kaikkien emätilojen rakennusoikeutta ei lasketa samoin perustein eli käyttäen tässä tapauksessa muutettavan rantaosayleiskaavan mitoitusta 5 rp/km.

Kun kaavamuutoksen yhteydessä ei ole selvitetty millään tavoin, mitä kiinteistön lida kohdalla suoritettu kohtuusharkinta eli hyvin suuri poikkeaminen kaavan yleisestä mitoitukselta tarkoittaisi muiden samalla kaava-alueella sijaitsevien kiinteistöjen kannalta, on nähdäksemme erityisen selvää, että kaavamuutosehdotus on maanomistajien tasapuolisen kohtelun, perustuslain ja myös edellä mainitun ratkaisun KHO 2013:110 vastainen.

2. Tilan Iida 1:87 luonteesta emätilatarkastelussa

2.1 Tilan Iida 1:87 luonteesta emätilana

Kysymystä valituksenalaisen kiinteistön luonteesta emätilana on käsitelty jo edellä valituslupahakemuksen yhteydessä, johon viitaten katsomme, ettei tilaa Iida 1:87 voida pitää emätilatarkastelussa emätilana tai edes emätilan kaltaisena kiinteistönä.

2.2 Tilan Iida 1:87 luonteesta rakennuspaikkana

Kaavaselostuksessa toistuvasti kaavamuutoksen keskeisenä perusteluna esitetystä vuoden 1951 kauppakirjassa (hallinto-oikeusvalituksemme liite 4) ei ole minkäänlaista mainintaa pidätetyn määräalan käyttötarkoituksesta. Tästä huolimatta Itä-Suomen hallinto-oikeus näyttää perusteluissaan (s. 5) hyväksyneen Mikkelin kaupunginhallituksen lausuntoon viitaten, että kauppakirjassa 1951 määräala olisi nimenomaisesti pidätetty rakennuspaikaksi. Tällainen tulkinta olisi jossain määrin hämmästyttävä, kun kyseinen kauppakirja on ollut edellä esitetyn tavoin liitettynä valituksemme ja perusteluissamme olemme hallinto-oikeudelle nimenomaan korostaneet sitä, ettei kauppakirjassa ole mainintaa pidätetyn määräalan käyttötarkoituksesta.

Sinänsä vaikka kauppakirjassa olisi ollutkin maininta rakennuspaikasta, ei sillä olisi nähdäksemme ratkaisevaa oikeudellista merkitystä kaavaratkaisun lainmukaisuuden arvioinnissa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisessa emätilatarkastelussa ei muutenkaan ole annettu merkitystä sille, miten mahdollisissa kiinteistönluovutuksissa kaupan kohde on määritelty – tässä tapauksessa tosin sitä ei siis ole määritelty rakennuspaikaksi.

Vaikka kohde kahden yksittäisen sopijapuolen toimesta siis määriteltäisiinkin kiinteistönluovutuksen yhteydessä rakennuspaikaksi, ei tällä sopimuksella ole oikeudellista merkitystä ratkaistaessa viranomaisten toimesta tai kaavoituksen yhteydessä sitä, voidaanko kiinteistöä käyttää rakennuspaikkana. Olemme jo aiemminkin toden-

neet, että tästä oikeudellisesta tilanteesta on hyvin selvänä osoituksena esimerkiksi maakaaren 2 luvun 18 §:n mukaisia vallintavirheitä koskeva säännös eli mainitun pykälän 1. momentin 6-kohta, jonka mukaisesti kiinteistössä on vallintavirhe, jos:

”määräosaa tai määrääalaa ei voida kiinteistönmuodostamislain (554/95) 4 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi muodostaa kiinteistöksi tai, milloin määräosa tai määrääala on hankittu rakentamista varten, rakennuspaikaksi käytettäväksi kiinteistöksi.”

Kaavanlaatija näyttää vastineissaan niin mielipiteeseemme kuin muistutukseemme kin ymmärtäneen edellä esitetyn näkökohtamme täysin väärin tulkitessaan, että me olisimme väittäneet nimenomaan kauppaan 1951 kohdistuneen vallintavirheen. Viitauksella MK 2:18 §:ään tarkoitimme yleisesti ottaen sitä, että lainsäädännössä tunnustetaan nimenomaisesti sellainen tilanne, jossa kaupan osapuolet ovat tarkoittaneet määrääalan olevan rakennuspaikka, mutta sitä ei myöhemmin voidakaan muodostaa rakennuspaikaksi, jolloin kauppaan siis kohdistuu vallintavirhe. Toisin sanoen katsoimme tämän lainkohdan osoittavan sen, ettei kauppakirjaan otetulla maininnalla siitä, että kaupan kohde on rakennuspaikka voida sitoa kaavoittajan päätösvaltaa sen suhteen, osoitetaanko tälle määrääalalle/kiinteistölle rakennusoikeutta vai ei. Toisaalta tämä pohdinta on tässä tapauksessa lähinnä teoreettista, sillä määrääalan kauppaan vuonna 1951 ei kohdistu vallintavirhettä, koska määrääalaa ei ole kauppakirjassa nimetty rakennuspaikaksi.

3. Rantaosayleiskaavan MRL 72 §:n mukaisista sisältövaatimuksista

Ranta-alueiden loma-asutusta varten laaditulle yleiskaavalle on yleisten sisältövaatimusten lisäksi asetettu seuraavia erityisiä sisältövaatimuksia MRL 73.1 §:ssä:

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

3.1 Riittävät rakentamattomat ranta-alueet

Yksi hyvin keskeinen kysymys edellä lainattujen sisältövaatimusten täyttymisen suhteen on MRL 73.1 §:n 3-kohta, jossa edellytetään riittävien rakentamattomien ranta-alueiden jättämistä suunnittelualueelle. Kuopion hallinto-oikeuden aiemmassa päätöksessä (hallinto-oikeusvalituksemme liite 3), jolla se on hylännyt Nurmisen hakeaman poikkeamisluvan Iida 1:87 -kiinteistölle, onkin nimenomaan kiinnitetty huomiota siihen, että kyseinen tila ”*sijaitsee lomarakentamiseen osoitettujen rakennuspaikkojen välissä ja on lähialueen ainoa vapaa ranta*”.

Valituksenalaisen kaavamuutoksen lainvoimaistuminen tarkoittaisi hyvin pitkän rakennetun ranta-alueen viimeisen rakentamattoman rantaviivan sulkeutumisesta sen seurauksena, että siitä muodostetaan rakennuspaikka.

Itä-Suomen hallinto-oikeus ei ole tästä huolimatta pitänyt kaavamuutosta MRL 73.1 §:n 3-kohdan vastaisena sillä perusteella, ettei ranta-alueelle jää riittävästi rakentamatonta yhtenäistä ranta-aluetta. Hallinto-oikeus katsoi sen sijaan uudemmassa valituksenalaisessa päätöksessään (s. 7), että kun uusi rakennuspaikka sijoittuisi pääasiassa jo loma-asuntoalueena käytettävälle rannanosalle, niin ”*kaavamuutoksella ei voi olla muiden maanomistajien oikeusasemaan tai kaava-alueen ympäristön maankäyttöön sellaisia vaikutuksia, jotka olisi tullut erikseen selvittää ja arvioida*”. Lisäksi hallinto-oikeus viittaa samassa yhteydessä kaavanlaatijan vastineeseen, jossa on selitetty, ettei Iidan tilaa ole käytetty ”*virikistysalueena, uimarantana, venerantana tai muuna sellaisena*”.

Jos MRL 73.1 §:n 3-kohdan mukaiselle yhtenäisen rakentamattoman ranta-alueen käsitteelle omaksutaan kaavanlaatijan esittämä edellytys siitä, että tällaisen alueen olisi tullut jo ennen kaavan laatimista olla jonkinlainen yleiseen käyttöön nimenomaisesti varattu alue, ei rannoille tämän tulkinnan mukaisesti jäisi juurikaan rakentamattomia osuuksia. Tällainen ajatus ei vastaa lakia eikä nykyistä kaavoituskäytäntöä. Myös hallinto-oikeuden perusteluja on pidettävä selvästi lainvastaisina siltä osin kun niissä on edellä lainatuin tavoin katsottu, ettei rakennuspaikkojen keskellä olevan viimeisen rakentamattoman ranta-alueen muuttamisella rakennuspaikaksi ole

edes sellaisia vaikutuksia ”maanomistajien oikeusasemaan” tai ”kaava-alueen ympäristön maankäyttöön”, että niitä tulisi tällaisen kaavamuutoksen yhteydessä edes selvittää.

Kaavamuutosalueen rajautuessa vain yhteen kiinteistöön korostuu nähdäksemme aivan päinvastoin kuin valituksenalaisessa päätöksessä esitetään tarve selvittää tällaisen muutoksen vaikutukset ympäröivään maankäyttöön.

Kaupunginhallitus yritti valituksestamme antamassaan lausunnossa eli kaavoitusmenettelyn kannalta aivan liian myöhäisessä vaiheessa esittää selvitystä lähialueella sijaitsevista rakentamattomista ranta-alueista. Lausunnossa todettiin, että 270 metriä kaavamuutoksen kohteesta pohjoiseen sijaitsisi pieni rakentamaton niemi ja 550 metrin päässä samassa suunnassa 80 metriä rakentamatonta rantaa. Edelleen KH:n kirjelmässä esitetään, että valituksen kohteena olevalla alueella ei ”*ole ollut tarvetta vapaan rannan käytölle, koska kaikilla lähialueen rakennuspaikoilla on omaa rantaa*”.

Rakentamattoman yhtenäisen alueen vaatimuksella ranta-alueiden kaavojen sisältövaatimuksia koskevassa MRL 73.1 §:n 3-kohdan säännöksessä on kuitenkin alun perin tavoiteltu nimenomaan ranta-alueiden jokamiehenkäytön, rantaan pääsyn ja rantautumismahdollisuuksien toteuttamista. Tällöin KH:n edellä lainattu väite siitä, että tämän sisältövaatimuksen täyttymisen kannalta olisi jotain merkitystä sillä, että kyseisellä kaava-alueella useilla kiinteistöillä on oma ranta, on täysin perusteeton.

Omassa vastaselityksessämme totesimme lisäksi, että 270 metrin päässä tilaan 1:88 kuuluva ”pieni niemi” on noin 10 metriä leveä ja sitä käytetään saarella olevan kiinteistön pengerrerettynä auto- ja venepaikkana. Toinen KH:n lausunnossa mainittu noin 80 metrin mittainen rakentamaton rantaviiva taas kuuluu voimassa olevassa osayleiskaavassa omarantaiselle vakituiseen asumiseen osoitetulle rakennuspaikalle kaavamerkinnällä A/2. Vaikka osa tästä saman kiinteistön rannasta on merkitty M-1 -alueeksi, tosiasiaa ”vapaata rantaa” käytetään tämän rantarakennuspaikan yksityisenä ranta-alueena.

Edellä valituksenalaisen alueen olosuhteista todetun perusteella tilan lida 1:87 säilyttäminen vapaana rakentamattomana ranta-alueena on hyvin keskeistä ajatellen MRL 73 §:n mukaisten kaavan sisältövaatimusten toteutumista. Näin ollen kaavamuutos olisi pitänyt jo yksin tällä perusteella kumota lainvastaisena Itä-Suomen hallinto-oikeudessa.

3.2 Kaavamuutos osana laajempaa suunnittelullista kokonaisuutta

Kaavamuutoksella on ollut tarkoitus muuttaa ilman yleispiirteisemmän yleiskaava-suunnittelun tukea voimassa olevan kaavan laatimisperusteista ja mitoitukselta hyvin paljon poiketen yhden ainoan kiinteistön osalta M-1 -varaus loma-asunnon rakennuspaikaksi. Yleisten kaavan sisältövaatimusten toteutumista tai toteutumatta jäämistä ei kaavaehdotuksen varsinaisessa selostuksessa arvioida ollenkaan, mutta kaavanlaatijan yleisessä vastineosuudessa (selostuksen liite 2.5, s. 5) on viitattu MRL 73 §:n muutokseen 1.5.2017, jonka mukaisesti:

”Laadittaessa kaavaa alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään edellyttäen, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon.”

Lainmuutoksen sisällöstä kaavanlaatija tekee ilmeisesti sen johtopäätöksen, että kun Valkolan kylä, johon kaavamuutosehdotuksen kohteena oleva tila kuuluu, on merkitty Mikkelin yleiskaavassa 2040 kyläalueeksi, ei olisi lainvastaista, vaikka lähialueen ainoa rakentamaton ranta sulkeutuisi rakennuspaikaksi. Korostamme kuitenkin, että edellä lainattu lainkohta edellyttää kokonaisvaltaista selvitystä siitä, että alueella on riittävästi virkistykseen soveltuvia alueita. Lisäksi Mikkelin yleiskaavan 2040 kylä-alueiden kaavamääräyksissä todetaan seuraavaa:

”Maaseutuasumiselle ja elinkeinoille soveltuva alue. Alueelle tulee laatia tarkempi osayleiskaava. Osayleiskaavoja laadittaessa tulee huomioida yhdyskuntarakenteen toimivuus sekä edellytykset maa- ja metsätaloudelle sekä virkistyskäytölle. Paikalliset ominaispiirteet luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön osalta on tutkittava tarkemman kaavoituksen yhtey-

dessä. Ranta-alueita kaavoitettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n vaatimukset.”

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että niin muutettu MRL 73.2 § kuin Mikkelin yleiskaavan 2040 kaavamääräyksetkin edellyttävät kyläalueen kokonaisvaltaista suunnittelua ennen kuin tällä alueella nyt voimassa olevan rantaosayleiskaavan suunnitteluperiaatteista tai MRL 73.1 §:n 3-kohdan vapaan rantaviivan säilyttämisen vaatimuksesta voidaan merkityksellisellä tavalla poiketa. Kun vielä otetaan huomioon se kaavanlaatijan vastineessakin (selostuksen liite 4, s. 4) todettu seikka, että Mikkelin kaupunki tulee oletettavasti laatimaan Valkolan kylän alueelle ns. kyläkaavan, voidaan nyt tehtyä yksittäistä kaavamuutosta pitää kokonaisvaltaisen kaavataarkastelun vaatimuksen vastaisena ratkaisuna.

Katsommekin, että valituksenalaisen kaavamuutoksen mukainen hyvin suuri poikkeama nykyisen kaavan mitoituserusteista tai MRL 73 §:n rakentamisesta vapaan rantaviivan säilyttämisvaatimuksesta olisi pitänyt arvioida osana paljon laajempaa aluekokonaisuutta, kuin vain yhtä kiinteistöä koskien. Alueen luonteen muuttaminen vaatisi myös laajemmat selvitykset siitä, miten tämä muutos vaikuttaa kaava-alueen ympäristön ranta-alueiden käyttöön ja muiden maanomistajien mahdollisuuksiin käyttää omia kiinteistöjään vastaavalla tavalla. Tällaisen laajemman vaikutusselvityksen tarvetta on korostettu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksissä KHO 2004:66 ja KHO 2014:2.

Itä-Suomen hallinto-oikeus sivuuttaa päätöksessään koko kysymyksen laajemman suunnittelullisen kokonaisuuden ja ranta-alueiden kaavojen sisältövaatimusten kaavamuutokselle asettamista edellytyksistä toteamalla, että nämä kysymykset olisivat voineet olla oikeudellisesti ottaen relevantteja siinä tilanteessa, jossa kaavamuutosta suunniteltiin alun perin laajemmalle alueelle. Valituksenalaisen kysymyksen oikeus katsoo ratkeavan ainoastaan sillä perusteella, että tilaa Iida 1:87 pidetään emätilan kaltaisena (s. 7). Tällainen tulkinta on lainvastainen, sillä hallinto-oikeus sivuuttaa tällä kannanotollaan kokonaan ranta-alueen kaavoille laissa asetetut sisältövaatimukset. Vaikka emätilatarkastelun perusteella päädyttäisiin sellaiseen laskennalliseen

lopputulokseen, että jollain kiinteistöllä on rantarakennuspaikka, on kaavamuutoksen tästä huolimatta täytettävä lain mukaiset sisältövaatimukset.

Valituksenalaisen tilan Iida 1:87 kaavamuutos ei edellä esitetyin perustein varmuudella täytä MRL 73.1 §:n sisältövaatimuksia ja hallinto-oikeuden perustelut ovat tämän säännöksen huomiotta jättämisen suhteen ilmeisen lainvastaiset.

4. Yhteenveto, oikeudenkäyntikulujen korvaaminen ja täytäntöönpanokieltovaatimus

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että valituksenalainen kaavamuutospäätös on lainvastaisena kumottava ja kaavaehdotus hylättävä.

Kiinnitämme myös lopuksi erityistä huomiota siihen, että kaavamuutoshankeen valmistelu on muutenkin tehty vain kaavamuutosta hakeneen henkilön omista tavoitteista lähtien, eikä muutoksen vaikutuksia muiden maanomistajien oikeusasemaan ole kaavatyön kuluessa arvioitu tai otettu huomioon millään tavoin. Kaavaehdotus ei siten myöskään perustu MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n edellyttämiin tavoin riittäviin selvityksiin edellä tarkemmin selostetuin tavoin.

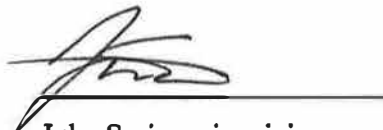
Ottaen huomioon edellä todettu valituksenalaisen kaavamuutoksen valmistelun yksipuolisuus sekä tehdyn päätöksen ilmeinen lainvastaisuus olisi sekä HLKL 74 §:ssä että lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 §:ssä tarkoitettu tavoin kohtuutonta, jos meidän tulisi pitää tästä valituksesta meille aiheutuneet oikeudenkäyntikulomme omana vahinkonamme. Tätä kohtuuttomuutta arvioitaessa on myös otettava huomioon se, että olemme jo useaan otteeseen kuulemismenettelyissä todenneet perustellusti tämän kaavamuutoksen olevan lainvastainen.

Päätöksen täytäntöönpano olisi pikaisesti kiellettävä, sillä rakennusluvan myöntäminen rantaosayleiskaavan muutoksen mukaisesti aiheuttaisi peruuttamattomia muutoksia alueen maisemaan ja luontoon. Erityisesti rakennusten perustamiseen liittyvät maanrakennustyöt olisivat sellaisia peruuttamattomia muutoksia luontoympäristössä, joita olisi mahdotonta kokonaan ennallistaa. Kaavamuutoksen täytäntöönpano tekisi

siis mahdollisesti valituksemme lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 122.2 §:n tarkoittamin tavoin ainakin osittain hyödyttömäksi.

Helsingissä 11. päivänä joulukuuta 2020

XXn asiamiehenä



Juha Sario, asianajaja
oikeustieteen lisensiaatti
Espoo

LIITTEET:

Liite 1: valituksenalainen päätös valitusosoituksineen



PÄÄTÖS

111/2020

12.11.2020

Dnro 91/03.04.04.04.16/2020

Asia Yleiskaavamuutoksen hyväksymistä koskeva valitus

Valittajat XX1
XX2
XX3
XX4

Päätös, josta valitetaan

Mikkelin kaupunginvaltuusto 09.12.2019 § 135

Mikkelin kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Saimaan rantayleiskaavan muutoksen.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Päätös on kumottava. Mikkelin kaupunginvaltuusto ja maanomistaja YY on velvoitettava korvaamaan valittajille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut yhteensä 6082,20 eurolla laillisine korkoineen.

Yleiskaavamuutos ei täytä yleiskaavan sisältövaatimuksia. Kaavamuutos on maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastainen.

Tilalle Iida on aikaisemmin haettu poikkeamislupaa. Lupaa ei tuolloin ole myönnetty, koska poikkeamisen on katsottu aiheuttavan haittaa kaavoitukselle. Olosuhteet alueella eivät ole muuttuneet. Valituksenalainen kaavamuutos aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle samoilla perusteilla kuin aikaisemminkin.

Tilalle osoitettava rakennuspaikka nostaisi emätilan rakennustiheyden yli 11 rakennuspaikkaan muunnettua rantaviivakilometriä kohden. Voimassa olevassa Saimaan rantaosayleiskaavassa mitoituksena on käytetty 5 rakennuspaikkaa muunnettua rantaviivakilometriä kohden. Kaavamuutos on lainvastainen.

Tilaa Iida ei voida pitää emätilana. Tila on muodostettu vasta vuonna 2000. Tilaa ei ole pidetty emätilana edellä mainitussa poikkeamispäätöksessäkään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on kaavamuutoksesta

antamassaan lausunnossa poikennut aikaisemmin esittämästään kannasta. ELY-keskus on nyt katsonut, että tilaa voidaan pitää emätilana, koska kysymyksessä on vuonna 1951 myyty määräala, jota ei kuitenkaan ole aikaisemmin erotettu kiinteistötoimituksella omaksi tilakseen. Emätilan luonne voi kuitenkin perustua vain vahvistettuun kiinteistötoimitukseen. Ympäristöministeriön oppaassa Rantojen maankäytön suunnittelu (Ympäristöopas 120, s. 100) on selvitetty emätilatarkastelun perustuvan lohkomisiin ja muodostettuihin rakennuspaikkoihin eli vahvistettuun kiinteistöjaotukseen.

Tila Iida ei täytä uudelle rakennuspaikalle asetettuja normeja, koska tilalla on mitoitusrantaviivaa alle 50 metriä. Tilan rakentamistehokkuus yhdellä rakennuspaikalla olisi 20 rakennuspaikkaa muunnettua rantakilometriä kohden, eli neljä kertaa suurempi kuin muille maanomistajille on sallittu, mikä loukkaisi maanomistajien tasapuolista kohtelua.

Sillä seikalla, mitä tilaa koskevassa yksityisoikeudellisessa kauppakirjassa on määrälän luonteesta lausuttu, ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, voidaanko kaavoituksessa osoittaa määrälän tai tilan alueelle rakennuspaikkaa.

Kaavamuutos on maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n vastainen, koska ranta-alueelle ei jää riittävästi vapaata rantaviivaa. Rakennuspaikan osoittamista ei ole voitu perustella sillä, että alue on Valkolan kyläaluetta. Alueella ei ole tehty kokonaisvaltaista selvitystä siitä, onko virkistysalueita riittävästi eikä kaavamuutoksen vaikutuksia kaava-alueen ympäristön ranta-alueiden käyttöön ja muiden maanomistajien oikeusasemaan ole arvioitu eikä otettu huomioon. Mikkelin yleiskaavan 2040 kyläalueita koskevassa kaavamääräyksessä on todettu, että ranta-alueita kaavoitettaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n vaatimukset. Mainittu määräys edellyttää, että kyläalue on suunniteltava kokonaisvaltaisesti ennen kuin vapaan rantaviivan säilyttämisen vaatimuksesta voidaan poiketa.

Lausunto ja vastineet

Mikkelin kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

YY on tilan Iida omistajana antanut vastineen.

Valittajat ovat antaneet vastineen. Vastine on toimitettu tiedoksi kaupunginhallitukselle ja YYlle.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Hallinto-oikeus hylkää oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Pykälän 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

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

Pykälän 2 momentin mukaan laadittaessa kaavaa alueelle, johon kuuluu olemassa olevaa kyläaluetta, ei kyläalueella sovelleta mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään edellyttäen, että virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys otetaan huomioon. (21.4.2017/230)

Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita.

Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Asiassa saatu selvitys

Kaava-alue käsittää tilan Iida 491-469-1-87 alueen. Tila sijaitsee Saimaan Ukonveden rannalla noin 10 kilometriä Mikkelistä etelään.

Etelä-Savon maakuntakaava on vahvistettu 4.10.2010. Maakuntakaavan 1. vaihemaakuntakaava on vahvistettu 3.2.2016 ja 2. vaihemaakuntakaava on hyväksytty 12.12.2016. Maakuntakaavassa alueelle ei kohdistu merkintöjä tai aluevarauksia. Maakuntakaavassa on osoitettu taajamarakenteen laajenemissuuntaa tarkoittava nuolimerkintä Mikkelin taajama-alueesta etelään Ukonveden länsirannalle. Merkinnällä osoitetaan maakuntakeskuksen kehittymistä tukevat taajamatoimintojen alueen yhdyskuntarakenteen kannalta tavoiteltavat laajenemissuunnat.

Mikkelin kantakaupungin osayleiskaava on hyväksytty 17.6.2019. Mainitun kaavan yhdyskuntarakenteen ohjausta osoittavassa kartassa 1. suunnittelualue on kyläalueeksi osoitetulla alueella. Vuonna 2000 hyväksytty Saimaan rantaosayleiskaava on kuitenkin kaavan kartan 7. (voimaan jäävät yleiskaavat) mukaan jäänyt voimaan.

Alueella on voimassa 20.12.2001 vahvistettu Saimaan rantaosayleiskaava. Valituksessa tarkoitettu alue, tuolloin tilaan 1:80 kuuluva alue, on osoitettu kaavassa maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jonka rantarakennusoikeus on merkitty kartalle. Muilla kuin ranta-alueilla voi rakentaa yleisesti hyväksytyyn hajarakennusoikeuden puitteissa (M-1).

Voimassa olevan Saimaan rantaosayleiskaavan kaavaselostuksen liitteenä olevasta vuonna 1996 laaditusta rantarakennusoikeuden mitoitustaulukosta ilmenee, että tilan Valkolanmetsä 1:80, mistä tilasta nyt kysymyksessä oleva tila Iida on muodostettu, emätilaksi on merkitty tila Valkola 1:16. Emätilan

alueelle kaavan mitoituspöytäkirjojen mukaan osoitettavissa oleva rakennuspaikkojen määrä on ollut kahdeksan rakennuspaikkaa. Tilan alueella on ollut 16 olemassa olevaa rakennuspaikkaa. Tilan Valkolanmäki 1:80 kohdalle on tehty seuraava merkintä: KT, ei rakennusoikeutta jäljellä.

Oikeudellinen arvio

Valituksessa on katsottu, ettei tilaa Iida 491-469-1-87 ole voitu pitää emätilana, koska kiinteistö on muodostettu vasta vuonna 2000. Rakennuspaikan osoittaminen tilan alueelle on vastoin maanomistajien yhdenmukaisen kohtelun periaatetta. Mitoitus nousee rakennuspaikan vuoksi liian korkeaksi. Tila ei täytä uudelle rakennuspaikalle asetettuja normeja, koska tilalla on mitoitusrantaviivaa alle 50 metriä.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan Iidan tila on kauppakirjalla 29.1.1951 pidätetty rakennuspaikaksi. Lohkominen on kuitenkin monien syiden vuoksi jäänyt hakematta. Mikäli voimassa olevaa kaavaa laadittaessa olisi vaadittu rakennuspaikan osoittamista, tällainen merkintä olisi vakiintuneen käytännön ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun vuoksi todennäköisesti tehty. Kaavamuutoksella korjataan voimassa olevaa kaavaa laadittaessa tapahtunut virhe. Tilan alue soveltuu hyvin rakentamiseen ja täyttää muodostumisajankohtansa ja voimassa olevan rakennusjärjestyksen asettamat vaatimukset.

Kaavaselostuksessa on mainittu, että alue on Saimaan rantaosayleiskaavan laadintavaiheessa jäänyt maa- ja metsätalousmaaksi, vaikka alue on jo 1991, oikeastaan 1951 laaditussa kauppakirjassa kiistatta pidätetty myyjälle rakennuspaikaksi. Kaavaselostuksessa on viitattu Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoon, jonka mukaan tilaa voidaan perustellusti pitää emätilana.

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kaavaehdotuksesta antamassa lausunnossa 26.9.2019 on lausuttu, että nykyistä tilaa Iida 1:87 voidaan pitää kaavoitusmenettelyssä perustellusti niin sanottuna emätilana, vaikka tila on merkitty kiinteistörekisteriin vasta vuonna 2001. Kaavoitusmenettelyssä pääsääntöisesti osoitetaan rakennusoikeus sellaiselle emätilalle, joka muutoin täyttää muodostumisajankohtansa rakentamiselle asettamat vaatimukset.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on laaja harkintavalta tarpeelliseksi katsomiensa yleiskaavamuutosten laatimiseen ja myös laaja harkintavalta yleiskaavan sisällön suhteen.

Hallinto-oikeus toteaa, että maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja kohtuullisten rakentamismahdollisuuksien turvaaminen kaavoituksessa perustuvat Suomen perustuslakiin, sen 6 §:stä ilmenevään yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja 15 §:stä ilmenevään omaisuuden suojaan. (Ympäristöministeriön Ympäristöopas 120, Rantojen maankäytön suunnittelu, Helsinki 2005, s. 94.) Laadittaessa rakentamista ohjaavaa kaavaa mitoituksessa vakiintuneesti noudatettavia rakennusoikeuden määrän arvioimisen periaatteita ja menetelmiä, kuten emätilaperiaatetta ja muunnetun rantaviivan määrittämistä, sovelletaan muun ohella maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi erityisesti siinä tilanteessa, kun eri

emätilat ovat hyödyntäneet rakennusoikeuttaan eri tavoin. Hallinto-oikeus toteaa, että kaavaselostuksessa ja kaupunginhallituksen lausunnossa mainittua rakentamattomia emätiloja koskevaa periaatetta, jonka mukaan rakentamattomalle emätilalle voidaan osoittaa rakennuspaikka, on sovellettu vakiintuneesti kaavoituskäytännössä. Periaatteen voidaan katsoa osaltaan toteuttavan maanomistajien omaisuuden suojaa turvaamalla kohtuullisen rakentamismahdollisuuden.

Tässä tilanteessa on kysymys siitä, onko valituksenalaista kaavamuutosta laadittaessa voitu osoittaa tilan Iida alueelle rakennuspaikka sillä perusteella, että tilaa voidaan pitää emätilaan verrattavana tilana, vaikka tila on merkitty kiinteistörekisteriin vasta vuonna 2001. Asiakirjoissa olevasta 29.1.1951 päivätyistä kaupunkikirjasta ilmenee, että tilaa Valkola 1:8 koskevan kaupan yhteydessä on pidätetty myyjälle määräala, joka käsittää nyt kysymyksessä olevan tilan Iida alueen. Tilan Iida alue on siten ollut niin sanottuna erottamattomana määräalana voimassa olevaa kaavaa laadittaessa käytetyn poikkileikkausvuoden 1959 aikana ja vielä voimassa olevaa kaavaa valmisteltaessa. Kun otetaan huomioon kunnan harkintavalta kaavoituksessa sekä vakiintunut kaavoituskäytäntö, hallinto-oikeus arvioi, että valituksenalaiselle kaavamuutokselle on ollut hyväksyttävät perusteet. Valituksenalainen kaavamuutos ei ole lainvastainen sillä perusteella, että tilan Iida käsitteleminen emätilana olisi vastoin maanomistajien tasapuolisen kohtelun periaatetta. Kun tilaa Iida on voitu pitää emätilaan verrattavana tilana, asiassa ei ole ratkaisevaa merkitystä sillä, mikä muodostuu voimassa olevaan kaavaan liitettyssä mitoitusaulukossa emätilana pidetyn tilan 1:16 mitoituksiksi. Kaupunginhallituksen lausunnosta ilmenevällä tavalla tilan rantaviivan pituus täyttää rakennusjärjestyksen edellytyksen.

Valituksessa on esitetty, että olosuhteet eivät ole muuttuneet sen jälkeen, kun tilalle Iida haettu poikkeamislupa on hylätty. Kaavamuutos ei voi perustua siihen, että kyseessä olisi kyläalue. Alueella ei ole tehty kokonaisvaltaista selvitystä siitä, onko virkistysalueita riittävästi eikä kaavamuutoksen vaikutuksia kaava-alueen ympäristön ranta-alueiden käyttöön ja muiden maanomistajien oikeusasemaan ole arvioitu eikä otettu huomioon.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalaisessa päätöksessä on kysymys kaavamuutoksesta. Sen vuoksi sillä, että poikkeamislupa on hylätty, koska luvalla ei ole tuolloin katsottu olevan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä mainittuja edellytyksiä, ei ole asiassa oikeudellista merkitystä.

Asiakirjoista ilmenee, että kaavan laatija on osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ja kaavaluonnoksesta saatuihin muistutuksiin antamiensa vastineiden yhteydessä viitannut maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 2 momentin muutokseen, joka on tullut voimaan 1.5.2017. Viittaus on liittynyt nähtävillä olleeseen kaavaluonnokseen, jossa oli osoitettu valituksenalaista kaavamuutosta laajemmalle alueelle kymmenen asuntoalueen rakennuspaikkaa (A/10). Kaavan laatija on kuitenkin esittänyt vastineessaan, että kaavamuutos kohdistettaisiin koskemaan laajemman alueen sijasta ainoastaan tilaa Iida, kuten ehdotusvaiheessa on tehtykin. Hallinto-oikeus toteaa, että varsinaisessa kaavaselostuksessa ja kaupunginhallituksen valituksen johdosta antamassa lausunnossa ei ole tuotu esiin, että kaavamuutos perustuisi siihen, että kysymyksessä olisi kyläalue. Kaavamuutos on kaavaselostuksen ja lausunnon perusteella perustunut siihen, että muutoksen

kohteena ollutta tilaa on pidettävä emätilaan rinnastuvana tilana. Hallinto-oikeus arvioi, ettei valituksenalainen kaavamuutos ole lainvastainen sillä perusteella, mitä valituksessa on lausuttu kyläalueesta.

Kaavamuutosalue käsittää 50 metriä rantaviivaa, ja alue rajoittuu sekä pohjois- että eteläpuoleltaan loma-asuntoalueen (RA) rakennuspaikkoihin. Kyseessä on rannan osa, joka käsittää Iidan tilan pohjoispuolella seitsemän omarantaista rakennuspaikkaa ja eteläpuolella kaksi omarantaista rakennuspaikkaa, joiden välissä on vesiliikenteen alue (LV). Kaavoittajan vastineessa ehdotusvaiheen muistutuksiin on todettu muun ohessa, että Iidan tilan aluetta ei ole koskaan käytetty virkistysalueena, uimarantana, venerantana tai muuna sellaisena. Kaavaselostuksessa on todettu luvussa 3.1.3 ”Rakennettu ympäristö” virkistyksestä, että Saimaan ranta-alue luo hyvät mahdollisuudet virkistäytymiselle ja että rakennuspaikan länsipuolella on laajat pelto- ja metsäalueet. Kaavaselostuksen lukuun 5.4 sisältyy kaavan vaikutusten arviointi. Hallinto-oikeus toteaa vielä, että kaavamuutoksessa on osoitettu emätilatarkasteluun ja siihen, että Iidan tilaa on pidetty emätilaan verrattavana tilana, perustuen yksi uusi loma-asunnon rakennuspaikka rannan osalle, joka on jo pääasiassa loma-asuntoaluetta. Tähän nähden kaavamuutoksella ei voi olla muiden maanomistajien oikeusasemaan tai kaava-alueen ympäristön maankäyttöön sellaisia merkittäviä vaikutuksia, jotka olisi tullut erikseen selvittää ja arvioida. Kaavamuutos perustuu sen tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin.

Johtopäätös

Valituksenalainen rantayleiskaavan muutos ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen ja valitus on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

Asian näin päättyessä ei ole kohtuutonta, että valittajat saavat pitää oikeudenkäyntikulut vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 125 § ja 126 §

Hallintolainkäyttölaki 74 § 1 ja 2 mom.

Päätöksen tiedoksi

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa, julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Riikka Tiainen, Ritva Schiestl ja Terhi Helttunen.

Esittelevä jäsen Terhi Helttunen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös	XX1 XX2 XX3 XX4 / AA Juha Sario, Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy, sähköpostitse antopäivänä
Oikeudenkäyntimaksu	260 euroa (Oikeudenkäyntimaksua koskeva oikaisuvaatimusohje on tämän päätöksen liitteenä.)
Jäljennös	Mikkelin kaupunginhallitus, sähköpostitse antopäivänä YY, postitse antopäivänä
Jäljennös tiedoksi	Ympäristöministeriö Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00 – 16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:

<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

