

Poikkeaminen asemakaavasta pientaloalueilla

Sisällysluettelo

Lainsäädäntö ja lakien esityöt.....	1
Poikkeamisen juridiset edellytykset.....	3
Oikeuskäytäntöä.....	5
Hallintosäännön mukainen toimivalta.....	6
Vantaan kaupungin aikaisempi käytäntö pientaloja koskevissa poikkeamishakemuksissa.....	7
Vantaan kaupunkia koskevien tuomioistuinpäätösten analyysi.....	7
Ratkaisuvaihtoehdot.....	9
Yhteenvedo mahdollisista erityisistä syistä poikkeuksen myöntämiseen.....	11

Lainsäädäntö ja lakien esityöt

Poikkeamistoimivallasta ja poikkeamisen edellytyksistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 171 §:ssä. Oleellisia ovat pykälän 1 ja 2 momentit:

”Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.

Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

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



MRL:a koskevan hallituksen esityksen HE 101/1998 vp mukaan:

”Poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä säädetään erillään poikkeamista koskevasta toimivaltasäännöksestä, joka sekin sisältää yhden tärkeän poikkeamisen edellytyksen eli poikkeus voidaan myöntää erityisestä syystä. Erityisiä syitä ei ilmaista laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan edelleen tapauskohtaisesti ja rakennuslain mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaa säännöksen soveltamista. Poikkeamisen edellytyksiin liittyy myös se, että poikkeus voidaan myöntää eli poikkeamiseen ei siis ole aina suostuttava, vaikka tämän pykälän mukaiset edellytykset ovat käsillä. Kyse on siis osittain erityisten syiden ja ilmaisun ”voi” osalta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, joka perustuu poikkeamisvaltaa koskevaan säännökseen. Oikeusharkintaa poikkeamista koskevassa päätöksenteossa ovat tässä pykälässä säädetty poikkeamisen edellytykset, jotka voidaan jakaa alueiden käytön suunnittelua koskeviin ja suojelullisiin sekä vaikutuksia koskeviin.

Ensimmäinen poikkeamisen edellytys ovat kaavoituksellisiin ja yleisempiin alueiden käyttöä koskeviin seikkoihin liittyvät tekijät. Poikkeamisesta ei siis saa aiheutua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tällaisen haitan arviointi on yksittäistapauksellista, mutta rakennuslain mukainen käytäntö ohjaa säännöksen tulkintaa. Kaavoituksellisiin edellytyksiin liittyy tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kaltaista harkintaa, mutta pääosin ne kuuluvat oikeudellisen harkinnan piiriin.

Poikkeuksen myöntäminen on kielletty, jos se johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai siitä muutoin aiheutuu merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Säännöksessä on kysymys eräänlaisesta ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä. Merkittävä rakentaminen tarkoittaa säännöksessä ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella.”

Asiaan liittyy myös MRL:n 175 §:ssä säädetty vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä:

”Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 §:ssä säädettyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, kun kysymys on vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. (18.3.2016/196)

Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.”



Poikkeamisen juridiset edellytykset

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeinen tavoite on ollut vähentää erilaisilla poikkeuksilla tapahtuvaa rakentamista. Koska kunnalla on kaavoitusmonopoli, tulisi rakentamisen pääsääntöisesti tukeutua kaavoitukseen. Poikkeamisen tulisi siis olla, varsin itsestään selvästi, poikkeuksellista.

Laki on poikkeamisen edellytysten suhteen melko laveasanainen ja edellytysten tulkinta on tietoisesti jätetty oikeuskäytännön varaan. Laista, esityöistä ja oikeuskäytännöstä on erittäin vaikea johtaa periaatteita poikkeamisiin asemakaavasta pientaloalueilla. Yleispäteviä periaatteita ei oikeuskirjallisuuden mukaan edes voi esittää:

”Poikkeamisen perusteeksi on aina voitava esittää erityisiä syitä, jotka riippuvat kulloinkin siitä, mistä poikkeusta haetaan. Erityiset syyt saattavat liittyä poikkeuksen kohteena olevan kiellon, määräyksen tai rajoituksen yleisyyteen, vanhentuneisuuteen tai poikkeamisen vähäiseen merkitykseen taikka rakennushankkeen kohteen tai laadun erityisiin ominaisuuksiin.

Aikaisemmassa oikeuskäytännössä kiinnitettiin huomiota mm. rakennushankkeen tai toimenpiteen laatuun, suuruuteen ja sijaintiin rakennuspaikalla, hankkeen erityiseen merkitykseen hakijalle taikka maankäytöllisen suunnittelun erityispiirteisiin. Yleisiä periaatteita ei ole mahdollista esittää, vaan erityisten syiden olemassaolo on harkittava kulloinkin tapauskohtaisesti.” (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen, 2020)

Jääskeläisen ja Syrjäsen mukaan erityinen syy voi liittyä esimerkiksi:

- Asemakaavan toteuttamiseen ja sen edistämiseen
- Asemakaavan hyväksymisen jälkeen muuttuneisiin olosuhteisiin
- Ympäristön ja kaupunkikuvan parantamiseen
- Ympäristöhaittojen ehkäisemiseen
- Palvelutason turvaamisen ja parantamiseen
- Luonnonsuojelun tavoitteiden edistämiseen jne.

(Jääskeläinen ja Syrjänen, 2010)

Poikkeamisharkinta sisältää sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Poikkeamisen tarkoituksenmukaisuutta voidaan harkita vasta, jos oikeudelliset edellytykset poikkeamiseen ovat olemassa. Korkein hallinto-oikeus (KHO) on katsonut, että ensin on selvitettävä, ovatko MRL 171 §:n 2 momentissa säädetyt oikeudelliset edellytykset olemassa. Vasta tämän jälkeen harkitaan, onko poikkeamiseen myös MRL 171 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityinen syy (KHO 2002:32) (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen, 2020). Erityinen syy sisältää siis sekä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa, 2 momentissa kyse on vain oikeusharkinnasta. Hallinto-oikeus ei ota kantaa tarkoituksenmukaisuusharkintaan, eli tuomioistuimen ratkaisun tulisi pohjautua



puhtaaseen oikeusharkintaan. Käytännössä harkinnat usein nivoutuvat toisiinsa. Kaupunki on asiassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttävä taho.

Poikkeamispäätöksiin ei voida sallia sellaista rakentamista, joka vaarantaa säädettyt sisältövaatimukset täyttävän kaavan laatimisen alueelle tai jota ei voitaisi osoittaa kaavassakaan.

Poikkeamisharkinnassa on otettava huomioon varovaisuusperiaate ja MRL 54 §:ssä säädetty asemakaavan sisältövaatimukset. Poikkeaminen edellyttää, että voidaan riittävästi varmistua siitä, että kaavan sisältövaatimukset täytyisivät, jos rakentaminen osoitettaisiin kaavassa. Siten poikkeamispäätöksiin ei voida sallia sellaista rakentamista, jota ei ole voitu osoittaa kaavassakaan ja kaava on sen vuoksi kumottu tai jätetty vahvistamatta. Laajemmin ympäristöön vaikuttavat maankäytön muutokset edellyttävät yleensä kaavanmuutosta. (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta ja Reinikainen, 2020)

Maankäyttö ja rakennuslaki mahdollistaa siis poikkeamisen asemakaavasta ja lisäksi mahdollista on niin sanottu vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä. Toimivalta tähän vähäiseen poikkeamiseen on rakennusvalvonnalla. Yleistäen voidaan todeta, että MRL 175 § mukainen rakennusvalvonnan myöntämä vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä voidaan myöntää myös vähäisemmissä asemakaavoihin liittyvissä poikkeamistilanteissa esim. vähäisiin rakennusoikeuden ylityksiin. Vantaan kaupungin rakennusvalvonta on käyttänyt näissä epävirallisena kerrosneliömetrirajana enimmillään 10 % poikkeusta. Tätä määrää ei kuitenkaan voida pitää kaikkiin tilanteisiin sopivana rajana, sillä muun muassa Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisussa (Kuopion HAO 13.7.2005 05/0472/2) 7,1 % ylitystä pidettiin rivitalohankkeessa vähäistä suurempana.

Vantaalla asemakaavaan liittyvässä asiassa myönnetään siis joko asemakaavapäällikön poikkeamispäätös tai vaihtoehtoisesti rakennusvalvonnan vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä. KHO on katsonut, että vaikka vähäisenä poikkeamisena rakennusluvan yhteydessä sallittu rakennusoikeuden ylitys 4,5 m²:llä oli sellaisenaan määrältään pieni, poikkeamisen vähäisyyttä arvioitaessa oli otettava huomioon poikkeamispäätöksellä asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta jo myönnetty 129 m²:n ylitys. Rakennusluvan yhteydessä myönnettyä poikkeamista ei tässä tilanteessa voitu pitää vähäisenä (KHO:2022:90).

Vaikka poikkeamisen myöntäminen on osa kaupungin tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kaupungin on kaikessa toiminnassaan otettava huomioon yhdenvertaisuusperiaate ja maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Täysin analogisissa tapauksissa poikkeaminen on myönnettävä kaikille hakijoille tai jätettävä myöntämättä kaikille hakijoille.

Oikeuskäytännössä on myös vakiintunut, että hakemuksen hylkäämistä tarkoituksenmukaisuusperusteella viitaten vain yleisiin periaatteisiin ei voida pitää riittävänä (KHO



1980 A II 38, 41, 42 ja 45). Tarkoituksenmukaisuusharkinta on siten aina perustettava konkreettisiin tosiseikkoihin, ja tämä lopulta rajaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Tietyissä tapauksissa hallintotuomioistuin on vaatinut parempia selvityksiä, jotta oikeudellisten edellytysten ja erityisen syyn olemassaolosta voidaan varmistaa.

Oikeuskäytäntöä

KHO:2021:143: Pätevä erityinen syy poikkeuksen myöntämiseen oli valtiollisen turvallisuuden varmistaminen.

KHO:2020:138: Hanke paransi marjanviljelyn toimintaedellytyksiä ja mahdollisti marjanviljelystä aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten vähentämisen, joten erityinen syy poikkeukselle oli olemassa.

KHO:2023:123: Tuulivoimaloiden kokonaistehon nosto ei saadun selvityksen perusteella olennaisesti muuta tuulivoimaloiden ympäristövaikutuksia verrattuna niihin vaikutuksiin, joita osayleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakentamisesta on arvioitu aiheutuvan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakennusluvassa osayleiskaavasta myönnettyä poikkeamista tuulivoimaloiden enimmäistehoa koskevasta kaavamääräyksestä on näin ollen pidettävä vähäisenä. Voimalan siipien ulottuminen tuulivoimaloiden alueen rajauksen ulkopuolelle johtuu tässä tapauksessa ensisijaisesti voimalan roottorin halkaisijan kasvamisesta. Siipien pyörimisalue ylittää aluerajauksen varsin vähäisesti, eikä kysymyksessä olevan tuulivoimaloiden alueen läheisyyteen sijoitu osayleiskaavassa osoitettuja luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen arvokkaita alueita. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että poikkeamista on näin ollen pidettävä vähäisenä ja se on siten voitu myöntää 175 §:n 1 momentin nojalla rakennusluvan yhteydessä.

KHO:2023:124: KHO katsoi selvitysten perusteella, etteivät poikkeamispäätösten mukaisesta tuulivoimaloiden korottamisesta ja enimmäistehon nostosta aiheutuvat ympäristövaikutukset maisemavaikutusten tai alueen luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten osalta eroa olennaisesti niistä vaikutuksista, joita osayleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakentamisesta on kaavaa laadittaessa arvioitu aiheutuvan. Myös tuulivoimaloiden aluetta koskevasta aluerajauksesta poikkeamisen vaikutukset voimalan KUK01 osalta voidaan saadun selvityksen perusteella arvioida vähäisiksi. Osayleiskaavasta myönnettyillä poikkeamisilla ei ole muutettu alueelle osayleiskaavassa osoitettua maankäyttöä. Poikkeamispäätösten mukaisesta voimaloiden korottamisesta ja kokonaistehon nostosta aiheutuvat ympäristövaikutukset eivät laadittujen selvitysten perusteella olennaisesti eroa niistä vaikutuksista, joita osayleiskaavan mukaisten tuulivoimaloiden rakentamisesta on kaavaa laadittaessa arvioitu aiheutuvan. Kun otetaan huomioon poikkeamisten laatu ja poikkeamisista aiheutuvista vaikutuksista saatu selvitys, poikkeamispäätösten mukaisen hankkeen ei voida katsoa johtavan vaikutuksiltaan sellaiseen rakentamiseen, joka edellyttäisi uutta kaavallista tarkastelua. Poikkeamisten myöntämiselle on ollut osayleiskaavassa osoitetun maankäytön toteuttamiseen liittyvä erityinen syy.



KHO 1983 A II 79: Lääninhallitus hylkäsi taaja-asutuspoikkeusta koskevan hakemuksen omakotitalon rakentamiseksi 5 000 neliömetrin suuruiselle määräalalle. Aiottu rakentaminen soveltui ympäristön maankäyttöön. Viereiselle rakennuspaikalle oli marraskuussa 1979 myönnetty poikkeuslupa omakotitalon rakentamiseksi. Ottaen kuitenkin huomioon kysymyksessä olevasta tilasta aikaisemmin lohkotut tilat, maanomistajien tasapuoliset rakentamismahdollisuudet ja kunnan kielteinen lausunto, lääninhallitus katsoi, ettei hakija ollut esittänyt erityisiä syitä hakemuksensa tueksi. KHO ei muuttanut lääninhallituksen päätöstä.

Kuopion HAO 13.7.2005 05/0472/2: 7,1 % poikkeamista asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta ei voitu pitää 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeamisena rakennusluvan yhteydessä vaan asiassa olisi tullut tehdä päätös poikkeamisesta asemakaavasta.

Hallintosäännön mukainen toimivalta

Vantaan kaupungin hallintosäännön 9 luvun 2 §:n 5 kohdan mukaan kaupunkiympäristölautakunta tehtäväalueellaan päättää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen poikkeamisluvan myöntämisestä, kun kyse ei ole rakentamissäännöksistä tai Suomen rakentamismääräyskokoelman määräyksistä poikkeamisesta.

Kaupunkiympäristölautakunta on delegoinut kyseisen toimivallan asemakaavapäällikölle.

Koska asiaan palataan myöhemmin, alla on vielä kohta kaupunkiympäristölautakunnan nykyisestä oikeudesta hyväksyä tietyt vähämerkitykselliset asemakaavat:

Vantaan kaupungin hallintosäännön 9 luvun 2 §:n 6 kohdan mukaan kaupunkiympäristölautakunta tehtäväalueellaan päättää asemakaavan muutosten hyväksymisestä, joilla ei

- a) muuteta rakennuskorttelin pääasiallista käyttötarkoitusta,
- b) muuteta torin, katuaukion, virkistys-, erityis- tai vesialueen käyttötarkoitusta vähäistä kaavan toteuttamista helpottavaa tarkistusta lukuun ottamatta,
- c) nosteta rakennuksen suurinta sallittua kerroslukua enemmän kuin yhdellä kerroksella tai rakennuskorkeutta vastaavalla tavalla, taikka lisätä rakennusoikeutta asuinpienalojen korttelialueella siten, että tehokkuusluku nousee tehokkuuslukuun $e = 0,30$ tai sen yli tai muilla alueilla siten, että rakennusoikeus nousee yli 10 %:lla tai yli 1000 km²:llä,
- d) muuteta maankäytön yleistä luonnetta, alueen yhtenäistä rakennustapaa tai vaaranneta ympäristölliseltä kannalta merkittävien arvojen säilymistä.



Vantaan kaupungin aikaisempi käytäntö pientaloja koskevissa poikkeamishakemuksissa

Asemakaavoituksen mukaan vuosien 2015 – 2022 välillä tonttitehokkuutta lisääviä poikkeamislupia on myönnetty seuraavasti:

0,20 -> 0,25:	59 kpl
0,15 -> 0,20:	38 kpl
Muita > 10%:	42 kpl

Monilla pientaloalueilla Vantaalla asemakaavat ovat vanhoja, ja poikkeamisia on pientaloalueilla myönnetty pääosin täydennysrakentamisen tarpeella ja tontin tarkoituksenmukaisella käytöllä perustellen. Myöntämisen kynnyks on ollut matala. Koska näistä poikkeamispäätöksistä ei ole valitettu ennen viime vuosia, on käytäntöä jatkettu muun muassa maanomistajien tasapuolisen kohtelun takia. Uudet hallinto-oikeuden päätökset ovat kuitenkin todenneet menettelyn lainvastaiseksi, joten käytäntöä on muutettava.

Vantaan kaupunkia koskevien tuomioistuinpäätösten analyysi

Helsingin Hallinto-oikeus on kumonnut viime vuosina kaksi Vantaan kaupungin asemakaavapäällikön poikkeamisen myöntävää päätöstä. Päätös H3771/2022 koski Vuolukivenkuja 6:ta Kivistössä ja päätös 2506/2023 koski Tuomikuja 4:ää Koivukylässä. Vantaan kaupunki haki molempien päätöksiä osalta valituslupaa KHO:sta, mutta valituslupaa ei kummassakaan tapauksessa myönnetty.

Molemmissa poikkeamispäätöksissä Vantaan kaupunki oli perustellut poikkeamisen myöntämistä täydennysrakentamisen tarpeella ja tontin tarkoituksenmukaisella käytöllä.

Hallinto-oikeus on kumonnut molemmat päätökset MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdan perustella.

Alla on oikeudellinen argumentointi kokonaisuudessaan Tuomikuja 4:ää koskevan ratkaisun osalta. Kumoamiseen johtavat argumentit on alleviivattu ja numeroitu:

”Poikkeamiseen suostuminen edellyttää, että sille on esitetty maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukainen erityinen syy eikä siitä aiheudu pykälän 2 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia.

Poikkeamista koskevan rakennushankkeen myötä tontin rakentamisen määrä nousisi tehokkuuslukuun noin $e=0.25$ kaavassa sallitun $e=0.20$ sijasta. Hanke merkitsee siten rakentamisen määrän, ja myös asuntojen keskinäistä kokoa koskevasta jaotuksesta poikkeamisen osalta (1) varsin huomattavaa poikkeamista asemakaavan mukaisesta perusratkaisusta huolimatta siitä, että kaava sinänsä mahdollistaa monipuolista pientaloasutusta. Hakemukseen suostuminen merkitsisi



samalla, että (2) myös alueen muille maanomistajille tulisi heidän niin halutessaan yhdenvertaisuuden vuoksi lähtökohtaisesti sallia vastaavanlainen poikkeaminen. Tämä olisi (3) omiaan johtamaan alueen kaavoituksellisen ratkaisun muuttumiseen ajan myötä, mikä kuitenkin on kaavoituksella ratkaistava kysymys. Tilanteessa, jossa (4) kaupungin lausunnon mukaan myös muille alueen asukkaille on tarkoituskin sallia vastaavanlainen poikkeaminen asemakaavan osoittamasta rakennusoikeudesta alueen ajanmukaisen kehityksen varmistamiseksi, tarve selvittää muutostarpeet yksittäistä tonttia tarkemmin eli käytännössä riittävän laaja-alaisiin selvityksiin perustuvalla kaavamuutoksella, on korostunut. Hallinto-oikeus katsoo näistä syistä, että rakennushanke alueen (5) kaavallisesta suunnittelusta erillään toteutettavana yksittäisenä toimenpiteenä aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentissa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiselle ei ole ollut, joten kaupunkiympäristölautakunnan ja asemakaavapäällikön päätökset on kumottava ja poikkeamishakemus hylättävä.”

Vuolukivenkuja 6:n tapauksessa hallinto-oikeuden perustelut ovat asiallisesti samat.

Lainsäädännön mukaan poikkeaminen voidaan myöntää vain erityisestä syystä. Vantaan kaupungin erityinen syy, eli perustelu täydennysrakentamisen tarpeista näillä vanhojen kaavojen alueilla ja käytännön mahdottomuudesta kaavojen laatimiseen eli resurssien puutteesta, on juridisesti kestävä poikkeamisen erityinen syy.

MRL 171 §:n 2 momentin oikeudelliset edellytykset on tarkasteltava ennen kuin erityiseen syyhyn voidaan ottaa kantaa. Edellä mainitusta syystä hallinto-oikeus ei ole suoraan ottanut kantaa erityiseen syyhyn, vaan perustelu liittyy poikkeamispäätöksen perusteluista ja yhdenvertaisuudesta kumpuavaan päättelyketjuun (numeroidut kohdat edellä), jonka lopputuloksena päädytään siihen, että oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiselle ei ollut 171 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Käytännössä erityinen syy nivoutuu yhteen oikeudellisen harkinnan ja perusteluiden kanssa ja hallinto-oikeuden päättelyketju liittyy vahvasti oikeudellisesti kestävämmiin poikkeamispäätöksen perusteluihin.

Hallinto-oikeus on lisäksi argumentoinut, että kyseisellä asemakaava-alueella 25 % poikkeaminen merkitsisi varsin huomattavaa poikkeamista asemakaavan mukaisesta ratkaisusta. Vaikka oikeuskäytännöstä tai lainsäädännöstä ei voida johtaa poikkeamisen rakennusoikeudellista enimmäismäärää, voidaan ratkaisusta tehdä se johtopäätös, että ainakin vastaavanlaisilla pientaloalueilla tuo 25 % nosto on liikaa. Valitettavasti ratkaisut eivät ota kantaa siihen, mikä ei olisi liikaa.

Koska myös alueen muille maanomistajille pitäisi myöntää samoilla perustella poikkeamisia jo Vantaan kaupungin omien perustelujenkin mukaan, johtaisi tämä lopulta alueen kaavoituksellisen ratkaisun muuttumiseen.



Edellä selostettujen syiden takia hallinto-oikeus on päätenyt siihen, että asiaa ei voida ratkaista poikkeamisella, eli asemakaavamuutoksen laadinta olisi oikea lainsäädännön näkökulmasta oikea tapa kyseisillä perusteilla näissä yksittäistapauksissa.

Poikkeamisen tulisi olla aidosti poikkeuksellista, ja oikeudellinen harkinta sekä tarkoituksenmukaisuusharkinta tulisi tehdä tapauskohtaisesti. Vaikka poikkeuksia ei tietyille alueelle ole myönnetty sinällään suuria määriä, on poikkeuksen myöntäminen ollut käytännössä automaattista, tämä käy selvästi ilmi myös poikkeamispäätösten perusteista. Hallinto-oikeudella ei ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin kumota poikkeamispäätökset lainvastaisena.

Ratkaisuvaihtoehdot

Seuraavassa on juridisia ratkaisuvaihtoehtoja tilanteeseen. Ratkaisut eivät ole toisiaan poissulkevia:

1) Oikeudellisesta näkökulmasta paras ratkaisutapa on asemakaavamuutos. Mahdollisuutta niin sanottujen vähämerkityksellisten postimerkkikaavojen laadintaan ja kevyempään hyväksymismenettelyyn näiden osalta on pohdittava.

Hallintosääntö mahdollistaa jo nyt tiettyjen vähämerkityksellisten kaavojen hyväksymisen kaupunkiympäristölautakunnassa, joten on tutkittava mahdollisuus lisätä kaupunkiympäristölautakunnan toimivaltaa vähämerkityksellisten kaavojen hyväksymisessä. kaupunkisuunnittelujohtajalle. Esimerkiksi Helsingissä vastaava lautakunta hyväksyy vähämerkitykselliset asemakaavat.

Päätöksentekoa keventäisi myös, jos toimivalta vähämerkityksisten kaavojen nähtäville asettamiseen siirrettäisiin kaupunkiympäristölautakunnalta kaupunkisuunnittelujohtajalle.

Vähämerkityksellisten kaavojen määrittelemine hallintosäännössä on oma asiansa. Nykyisen toimivaltasäännöksen merkitys on ollut lähes olematon. Jos menettelyä halutaan sujuvoittaa, on pykälää muutettava.

2) Poikkeaminen on mahdollista oikeudellisten edellytysten täytyttyä, ja mikäli poikkeaminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi riittävine perusteluineen ja selvityksineen.

Poikkeamisen edellytyksiä on aina käsiteltävä yksittäistapauksittain, ja tämä on käytävä ilmi päätöksen perusteluista.

Poikkeamisen myöntämiseen on oltava paremmat perusteet ja aito erityinen syy. Myöntäminen ei voi olla automaattista. Vaikka poikkeamisen myöntävä viranhaltija harkitsee yksittäistapauksissa erityisen syyn olemassaolosta, on hakijan lähtökohtaisesti esitettävä kaupungille tällainen



erityinen syy. Erityisestä syystä voitaisiin ottaa hakemuspohjaan erillinen kenttä ja hakemuspohjassa voisi informatiivisesti luetella mahdollisia juridisesti päteviä syitä tässä selvityksessä esitettyjen esimerkkien mukaisesti.

Täydennysrakentamista itsessään tai resurssien puutetta ei voi käyttää perusteluna. Esimerkiksi asemakaavan hyväksymisen jälkeen muuttuneita olosuhteita tai toimenpiteen vähäistä merkitystä sen sijaan voi.

Hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella on käynyt selväksi, että 25 % prosentin korotus rakennusoikeuteen ei ole merkitykseltään vähäinen. Enimmäismäärää rakennusoikeuden poikkeamiselle ei voida johtaa lainsäädännöstä eikä ratkaisuista. Yksinkertainen yleistys voidaan kuitenkin tehdä: 25 % poikkeaminen rakennusoikeuteen pientaloalueella on yleensä liian suuri ilman erityisiä perusteita noin suurelle nostolle; 10 – 20 % olisi hyväksyttävämpää.

Rakennusvalvonnan epävirallisena käytäntönä on ollut, että maksimissaan 10 % nostolle voidaan myöntää vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä, yli sen menevät poikkeamiset on tehtävä poikkeamisena asemakaavasta. Raja ei kuitenkaan ole yleispätevä. Edellä selostetussa Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisussa vain 7,1% ylityksen katsottiin olevan vähäistä suurempi.

Tarvittaessa on vaadittava parempia selvityksiä hankkeeseen ryhtyvältä. Hyvät selvitykset tukevat myönnetyn poikkeuksen lainmukaisuutta.

3) Poikkeamista ei myönnetä, jos erityistä syytä ja muita perusteita ei yksittäistapauksessa löydy, toisin sanoen jos edellytykset eivät täyty.



Yhteenveto mahdollisista erityisistä syistä poikkeuksen myöntämiseen

- Poikkeuksen kohteena olevan kiellon, määräyksen tai rajoituksen yleisyys tai vanhentuneisuus
- Poikkeamisen vähäinen merkitys
- Rakennushankkeen kohteen tai laadun erityiset ominaisuudet
- Asemakaavan toteuttaminen ja sen edistäminen
- Asemakaavan hyväksymisen jälkeen muuttuneet olosuhteet
- Ympäristön ja kaupunkikuvan parantaminen
- Ympäristöhaittojen ehkäiseminen
- Palvelutason turvaaminen ja parantaminen
- Luonnonsuojelun tavoitteiden edistäminen
- Kansallinen turvallisuus
- Suojeluarvot
- Kunnallistekniikan tarkoituksenmukainen tai tehokkaampi käyttö
- Olemassa olevan rakennuksen tarkoituksenmukainen käyttö
- Muutos, joka johtaa asemakaavassa esitettyä ratkaisua parempaan/laadukkaampaan ratkaisuun (esim. kaupunkikuvallisesti, toiminnallisesti yms.)
- Muut vastaavat syyt

HUOM! Harkinta on tehtävä tapauskohtaisesti, joten listassa mainittu syy ei suoraan tee erityisestä syystä ja poikkeamisesta lainmukaista.

Lista ei ole tyhjentävä.

Kirjallisuusluettelo

Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen R., Ranta H., Reinikainen J. "Maankäyttö- ja rakennuslaki", Alma Talent Oy, Helsinki 2020.

Jääskeläinen, L., Syrjänen O. "Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen", Rakennustieto Oy, Helsinki 2010.