

**Kaavoituksen ajankohtaispäivä 5.6.2019,
hallinto-oikeuden puheenvuoro**

Tuomo Knaapi

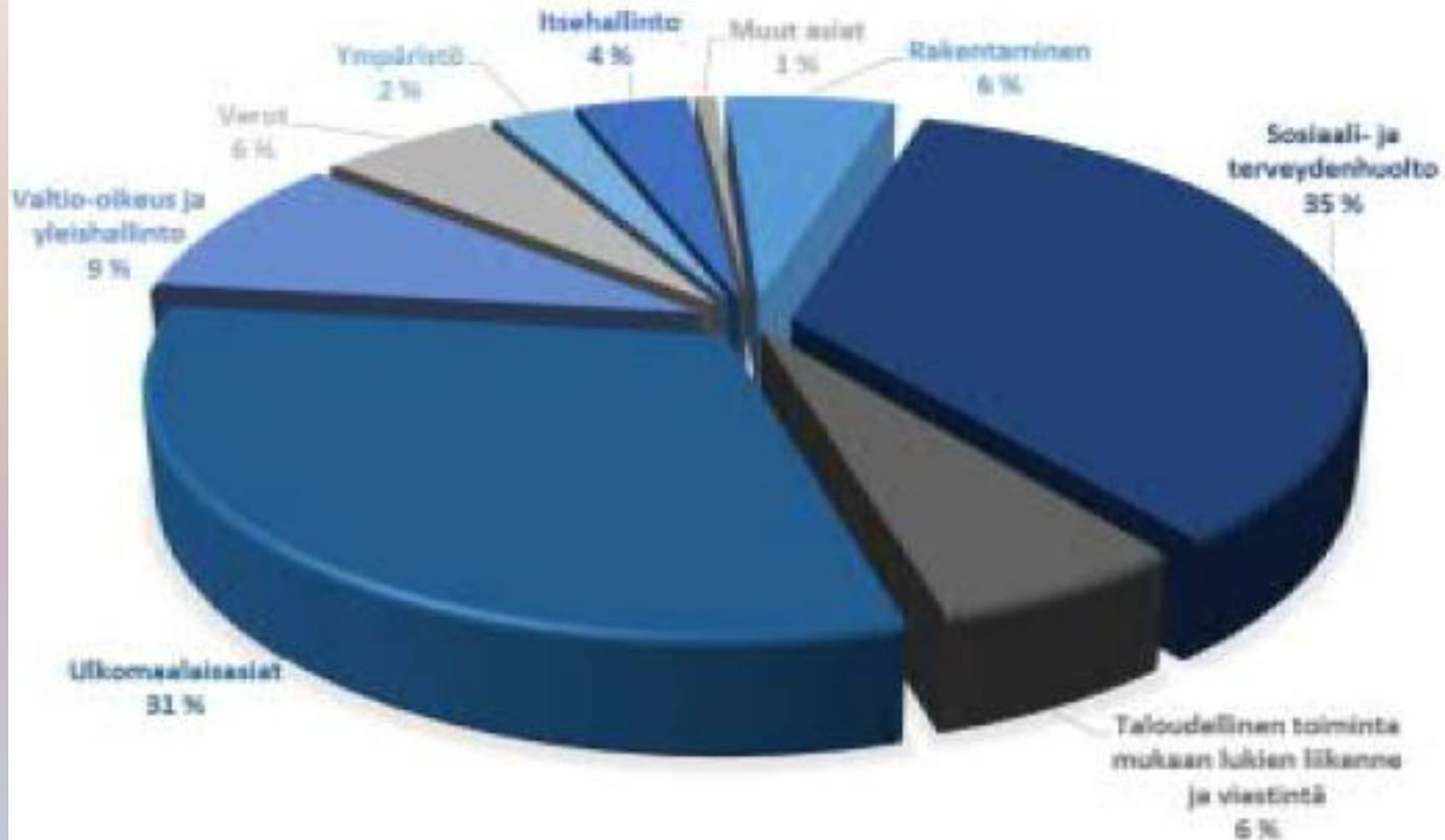
Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit



- 44 kuntaa
- noin 700 000 asukasta
- 28 000 ruotsinkielistä

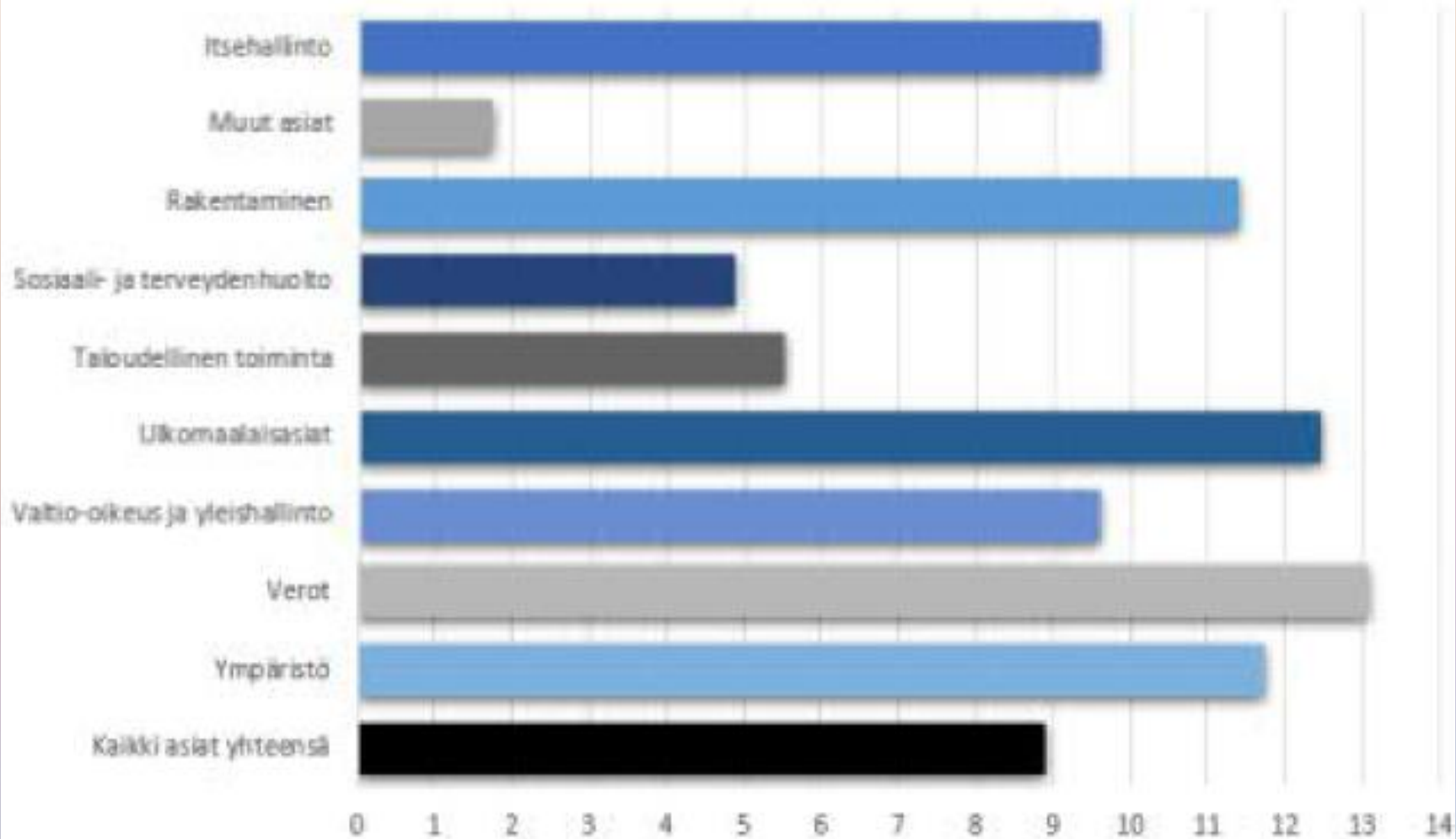
TURUN HALLINTO-OIKEUS

VUONNA 2018 SAAPUNEET PÄÄASIARYHMITÄIN



TURUN HALLINTO-OIKEUS

KESKIMÄÄRÄINEN KÄSITTELYAIKA PÄÄASIARYHMITÄIN



Kaavoitusta ja rakentamista koskevien päätösten lukumäärät sekä suhde valitusten määrään

- Rakennettu ympäristö on suomalaisen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perusta. Sen osuus kansallisvarallisuudestamme on yli 70 prosenttia. Rakentaminen ja rakennetun ympäristön ylläpito tarjoavat töitä joka viidennelle Suomen työllisistä. (Rakennusteollisuus RT)
- Vuosittain käynnistyy noin 40 000 asunnon rakentaminen
- Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kaavapäätöksiä tehdään noin 1 300 vuodessa, rakennuslupia myönnetään noin 35 000 vuodessa ja suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeuspäätöksiä tehdään yhteensä noin 6 500 vuodessa. Toimenpidelupia myönnettäneen myös useita tuhansia vuodessa.

TURUN HALLINTO-OIKEUS

Turun hallinto-oikeus noin **25 kaavaa** / vuosi (2007-2010)

Suunnittelutarveratkaisut; noin **seitsemän prosenttia** kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarve-ratkaisuista joutuu vuosittain muutoksenhaun kohteeksi.

Vuosittain hallinto-oikeuksien päätösmäärä **poikkeamiasioissa on 5,5–7,4 %** kaikista sinä vuonna tehdyistä poikkeamispäätöksistä.

TURUN HALLINTO-OIKEUS

Vuonna 2018 ratkaistut valitukset

Yleiskaava	4
Asemakaava	13
Ranta-asemakaava	4
Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus	3
Tonttijako	1
Kadut ja yleiset alueet	3
Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat	11
Suunnittelutarveratkaisu	2
Rakennuslupa	50
Toimenpidelupa	8
Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen	3
Rakennusvalvonta	10

TURUN HALLINTO-OIKEUS

Julkisivutoimenpide / toimenpideluvan tarve / alumiini-ikkunat /
rakennusvalvonta-asia / KHO 2.5.2019 t 1895

- Asemakaavassa suojeltu historiallisesti arvokas rakennus
- Osa rakennuksen puurakenteisista ikkunoista korvattu puu-alumiinirakenteisilla ikkunoilla. Rakennusvalvonta kehottanut poistamaan luvatta asennetut ikkunat ja asentamaan tilalle mittatilaustyönä tehtävät vanhojen ikkunoiden mallin ja teknisten ratkaisujen mukaiset puurakenteiset ikkunat.
- Koska kehotusta ei määräaikaan mennessä ollut noudatettu, asia on uhkasakolla tehostetun velvoitteen asettamiseksi saatettu rakennusvalvontaviranomaisena toimivan lautakunnan käsiteltäväksi.

lautakunta

- Lautakunta päätti, ettei se aseta uhkasakkoa eikä velvoita kiinteistön omistajaa poistamaan jo asennettuja ikkunoita.
- Päätöksen perustelujen mukaan ikkunat ovat lähes 100 % puuta, ulospäin näkyvä puite on vanhan ikkunan muotoinen eikä ulkoapäin näe puu- tai alumiinipinnan eroa.

ELY-keskuksen valitus lautakunnan päätöksestä

- Alumiinipintaisten ikkunoiden asentaminen asemakaavassa suojeltuun rakennukseen edellyttää toimenpidelupaa.
- Toimenpideluvan myöntäminen hankkeelle edellyttäisi puolestaan poikkeamista asemakaavan rakennussuojelua koskevista määräyksistä.
-
- Lautakunnan päätös olla velvoittamatta luvatta tehdyn toimenpiteen poistamiseen tarkoittaa hankkeen hyväksymistä ja rakennussuojelua koskevaa poikkeamista.

Turun hallinto-oikeus 7.9.2017 kumosi lautakunnan päätöksen ja palautti uudelleen käsiteltäväksi

- MRL:n 126 a §:n mukaan toimenpidelupa tarvitaan muun ohella rakennuksen julkisivun ja ulkoverhouksen rakennusaineen tai värityksen muuttamiseen.
- Rakennuspaikka Uudenkaupungin puutalokorttelien alueella, joka on valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö (RKY). Tontti on asemakaavassa osoitettu kirkkojen ja muiden seurakunnallisten rakennusten korttelialueeksi, jolla ympäristö säilytetään (YK-3/s).
- Tonttia koskevan /s-merkinnän mukaan kaikissa luvanvaraisissa toimenpiteissä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hanke sopeutuu puutaloalueen historialliseen kaupunkikuvaan eikä turmele tarpeettomasti puustoa.

Suojelumääräys ja hanke

Julkisivutoimenpiteen kohteena seurakuntatalo vuodelta 1892, asemakaavassa osoitettu suojeltavaksi rakennukseksi (sr-1).

Kaavamääräyksen mukaan historiallisesti arvokas rakennus, jota ei saa purkaa eikä siinä saa suorittaa sellaisia **korjaus- tai muutostöitä**, jotka turmelevat **julkisivujen** ja vesikaton **taiteellista tai historiallista arvoa**.

- Asennettujen ikkunoiden karmi ja sisäpuitteet ovat mäntyä ja **karmin ulkoverhous ja ulkopuite alumiinia**.
- Rakennustarkastaja oli pyytänyt Varsinais-Suomen maakuntamuseolta lausunnon alumiini-ikkunoiden soveltuvuudesta suojeltuun rakennukseen. Maakuntamuseon 17.12.2015 antaman lausunnon mukaan puu-alumiini- tai alumiini-ikkunat eivät sovellu korvaamaan vanhoja ikkunoita rakennuksessa, jonka julkisivu on kaavassa suojeltu.

Oikeudellinen arviointi

- Asiassa on kyse ikkunoiden osittaisesta uusimisesta rakennukseen, joka on asemakaavassa suojeltu. Kaavamääräyksen mukaan rakennus on historiallisesti arvokas eikä siinä saa suorittaa sellaisia korjaus- tai muutostöitä, jotka turmelevat julkisivujen taiteellista tai historiallista arvoa. Rakennus sijoittuu myös valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön, Uudenkaupungin puutalokorttelit.
- Rakennusmateriaalit ja julkisivun yksityiskohdat ovat oleellinen osa suojeltavan rakennuksen arkkitehtuuria ja suojeltavaa kokonaisuutta. Hallinto-oikeus katsoo selvitetyn, että puu-alumiinirakenteiset ikkunat eivät ulkonäöltään, rakenteeltaan eivätkä materiaaleiltaan vastaa korvattuja, rakennusajalle tyypillisiä puurakenteisia ikkunoita.

-

Oikeudellinen arviointi jatkuu

- Kysymys on siten sellaisesta rakennuksen julkisivun muuttamisesta, joka maankäyttö- ja rakennuslain mukaan edellyttää toimenpidelupaa.
- Koska rakennushankkeelle ei ole myönnetty asianmukaista lupaa, kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimiva lautakunta ei ole voinut olla ryhtymättä toimenpiteisiin. Lautakunnan päätös on lainvastainen, ja asia on palautettava sille uudelleen käsiteltäväksi.

Valitus, KHO

- ELY:llä ei valitusoikeutta uhkasakon asettamista koskevassa asiassa
- HaO:n perustelut virheelliset: Lautakunta on käsitellyt uhkasakon asettamista koskevan asian eikä toimenpidelupa-asiaa. Toimenpidelupa ei ole ollut tarpeen. Rakennuksen julkisivun tai ulkoverhouksen rakennusainetta ei muuteta kaavamääräyksen vastaiseksi, koska uusien ikkunoiden puitemateriaali on yli 90 % puuta. Ulospäin näkyvä puite on vanhan ikkunan muotoinen eikä puu- tai alumiinipinnan ero ole havaittavissa ulkoapäin.
- Yhdenvertainen kohtelu: Rakenteeltaan samanlaisia ikkunoita on asennettu kymmeneen vanhoihin puutaloihin Uudenkaupungin suojellulla puutaloalueella.

KHO

- ELY: Rakennetun kulttuuriympäristön arvojen säilymisen kannalta ei valtakunnallisesti arvokkaalla alueella asemakaavassa suojeltavaksi määrättyssä rakennuksessa voida julkisivun näkyvien rakenteiden materiaaleja muuttaa rakennuksen olennaisen luonteen ja kaavamääräysten vastaiseksi **ilman lupamenettelyä**.
- KHO 2.5.2019 taltio 1895, ei muutosta
- Alumiinirakenteisia ikkunoita koski myös **KHO:2011:83**

Rakennushankkeessa kysymys vuosina 1904 - 1905 rakennetun, arkkitehti F. Strandellin suunnitteleman jugendtyylisen asuin- ja liikerakennuksen 2. - 4. kerroksen sekä ullakkokerroksen ikkunoiden uusimisesta. Rakennus sijaitsee Turun keskustassa Aurakadun ja Yliopistonkadun kulmauksessa torialueen vieressä.

Asemakaavan muutoksen keskeinen sisältö

- Ruusukorttelinpolun viereen on osoitettu rakennusala enintään 16-kerroksiselle rakennukselle. Rakennusalan liittämällä Koulukadun puoleiseen rakennukseen sisäänvedetty **8-kerroksinen** osa. Kaavamääräyksen mukaan mikäli 16-kerroksisen rakennuksen sijasta toteutetaan korkeintaan 8-kerroksinen rakennus, saa 8-kerroksinen rakentaminen jatkua tontin 15 rajaan saakka. Jos kuitenkin toteutetaan yli 8-kerroksinen rakennus, saa tontin rajan viereiselle rakennusosalalle rakentaa ainoastaan yksikerroksisen rakennuksen.

AL-korttelialueella on rakennusoikeutta 19 000 k-m², mikä lisää rakennusoikeutta tuolla alueella 14 300 k-m². Tonttitehokkuus alueella on $e = 2,29$. Lisäksi korttelialueella saa rakentaa merkittävä rakennusoikeutta ylittäen asukkaiden yhteistiloja enintään 600 k-m². Kaavaselostuksen mukaan alueelle sijoittuu arviolta 340-380 uutta asukasta.

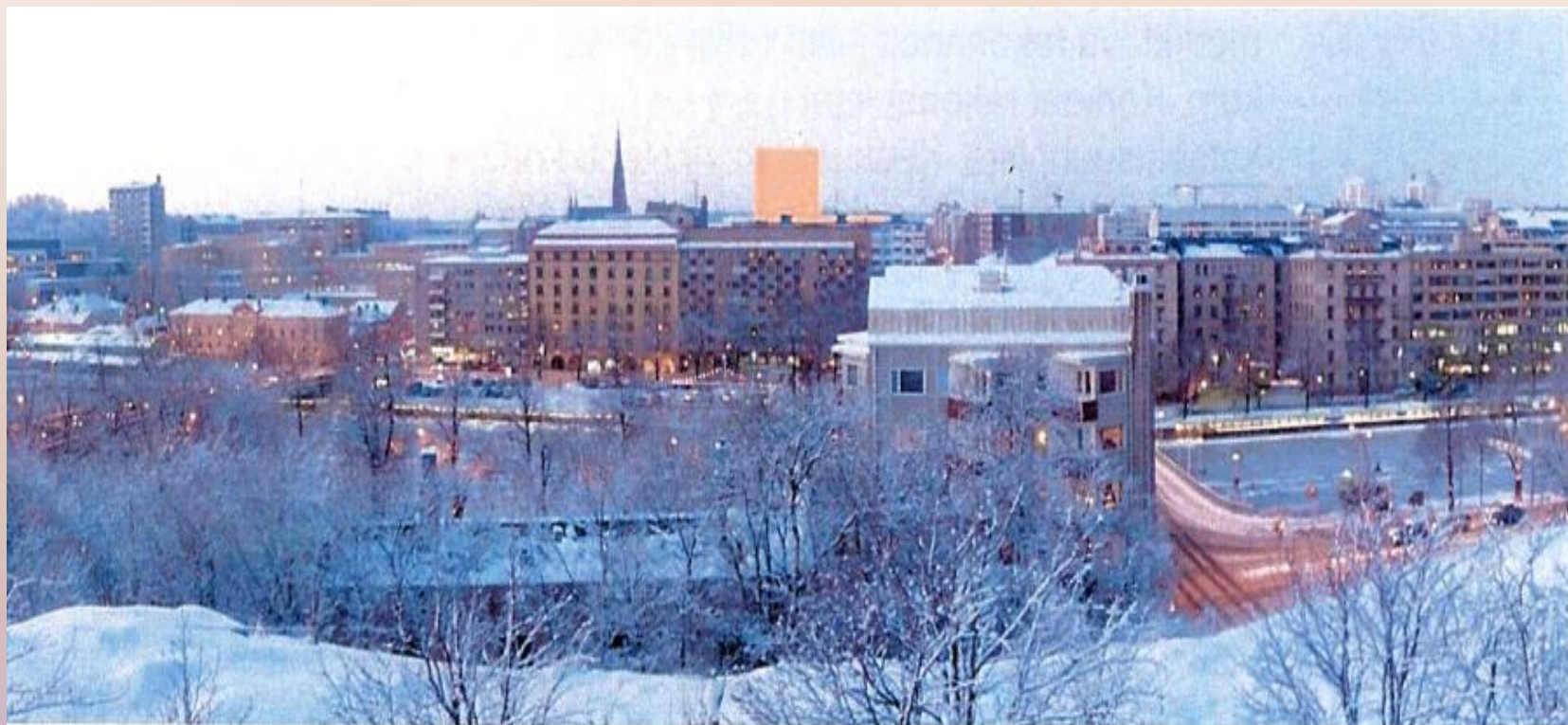
valitukset;

- uusia korkeita rakennuksia lähelle jo olevia asuinrakennuksia
- ei edellytyksiä terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua
- kielteinen vaikutus kaupunkikuvaan
- selvitykset, yhdenvertaisuus (rakennusoikeudessa)
- ruutukaava-alueella historiallisten kaupunkikuvallisten dominanttien läheisyyteen ei ole Turun korkean rakentamisen selvityksen mukaan sopivaa rakentaa korkeita torneja.

Hallinto-oikeus 1.11.2018 kumosi valtuuston päätöksen.

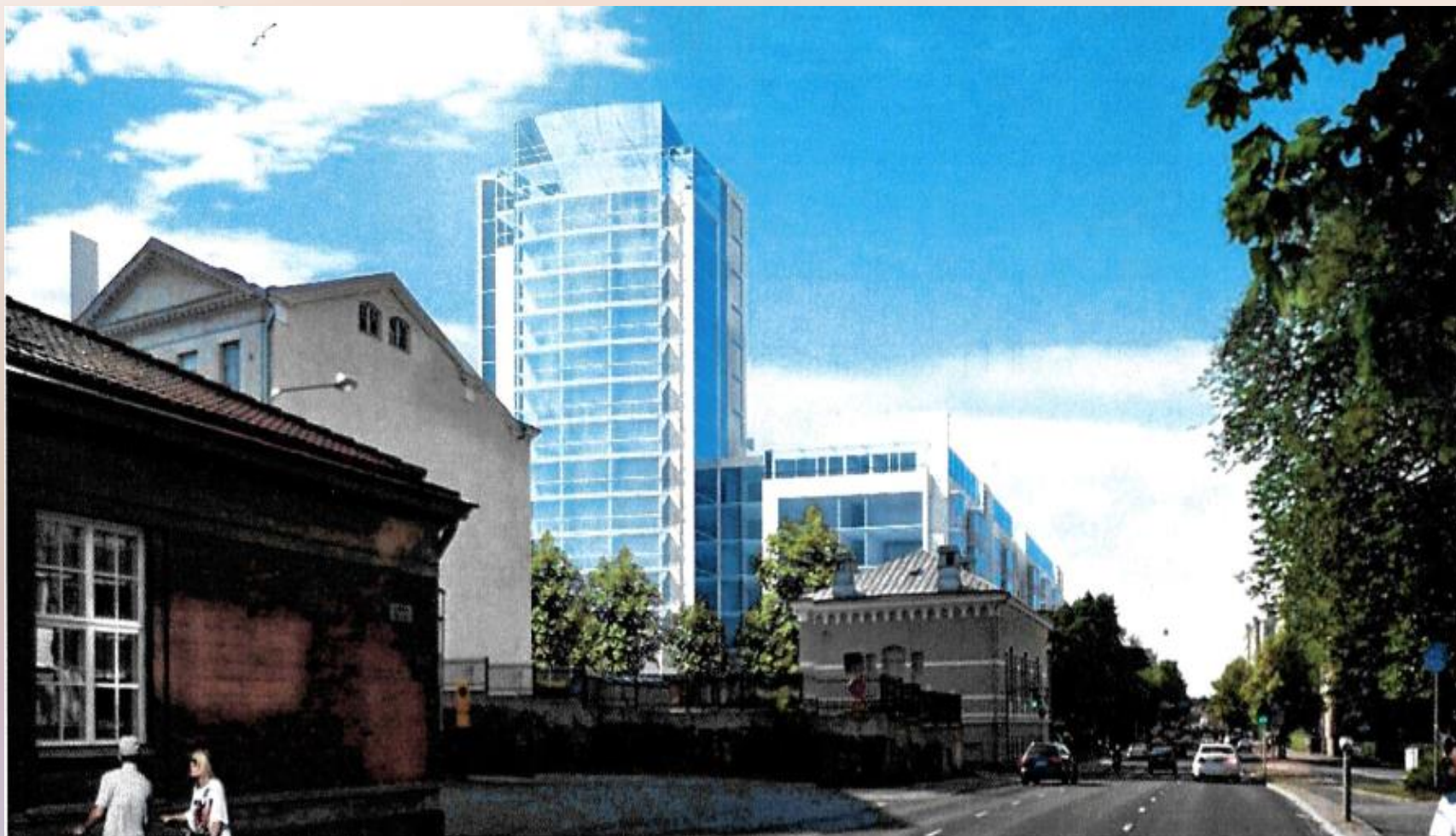
- **Kaavaselostuksen vaikutusten arviointi;** kaavan mukainen 16-kerroksinen rakentaminen rikkoo vuosikymmeniä käytössä ollutta periaatetta korkeintaan 8-kerroksisesta ruutukaava-alueesta ja ulottaa vaikutuksensa kauas.
- Asuinkerrostalolla ei ole sisältämänsä toiminnan eikä sijainnin antamaa perustetta muusta kaupunkirakenteesta poikkeavalle korkeudelle.

TURUN HALLINTO-OIKEUS



Ruusukorttelin osittain 16-kerroksinen täydennös nähtynä Samppalinnanmäeltä.
Kuvat: Kaupunkisuunnittelu/ Erkka Koskimies

TURUN HALLINTO-OIKEUS



Kuvat: Arkkitehtitoimisto Jarmo Saarinen Oy

ELY-keskuksen lausunto kaavaehdotuksesta

- vaikka keskusta-alueella tuleekin pyrkiä tehokkaaseen maankäyttöön, tulee muuta rakennuskantaa huomattavasti korkeamman rakentamisen perustua arvioon vaikutuksista rakennettuun ympäristöön ja kaupunkikuvaan. Ehdotuksen mahdollistama 16-kerroksinen rakennus olisi keskustan korkein asuinrakennus. Kaavassa on vielä huomioitava valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön ja Mikaelinkirkon läheisyys.
- Yksittäisen asemakaavamuutoksen yhteydessä ei voida ratkaista laajempia korkean rakentamisen periaatteita. Periaatteet on syytä käsitellä vireillä olevassa keskustan yleiskaavoituksessa.

Turun museokeskuksen lausunto kaavaehdotuksesta

- Museokeskuksen kanta Turun keskusta-alueelle sijoitettavaan korkeaan rakentamiseen on kriittinen. Turun kaupunkikuvallinen ominaispiirre perustuu kaupungin Aurajokimiljööstä, mereltä ja pääsisääntuloväyliltä avautuvaan horisontaaliseen siluettiin, josta kohoaa joitain selkeästi tunnistettavia maamerkkejä. Yhtenäisestä kaupunkirakenteesta kohoavat kirkkojen tornit ja julkiseen käyttöön tarkoitettujen monumentaali-rakennusten ryödittämät kukkulapuistot muodostavat kaupungin ikonisen maiseman.
- Korkeaan rakentamiseen liittyy museokeskuksen mukaan riski muuttaa kaupunkinäkyvien hierarkioita hallitsemattomasti. Tämä on tiedostettu Turun kaupunkisuunnittelussa, jonka laatimassa korkean rakentamisen selvityksessä on selkeästi osoitettu, mille alueille ympäröivän rakennuskannan korkeuksista selkeästi poikkeavaa ja kauas näkyvää rakentamista voidaan ajatella.

Turun korkean rakentamisen selvitys (laadittu yleiskaavoitusta varten)

- Pyrkimyksenä on auttaa ohjaamaan korkea rakentaminen kaupunki-rakenteellisesti ja -kuvallisesti perusteltuihin paikkoihin niin, että Turun kaupunkikuvan erityisyys ja vaalittavat ominaispiirteet säilyvät.
- Kulttuuriympäristöön sijoittuva korkea rakentaminen muuttaa kaupungin identiteettiä merkittävästi
- Engelin kaavaan perustuvalle keskustan ruutukaava-alueelle korkea rakentaminen soveltuu huonosti. Alueen keskeisiä piirteitä ovat yhtenäinen kortteliperiaate, tasainen siluetti sekä pääosin puistomaiset kukkulat.

Hallinto-oikeus

- kaavaehdotuksessa annetuissa viranomaislausunnoissa on arvioitu kriittisesti korkean rakentamisen sopeuttamista Turun keskustan ruutukaava-alueen muuhun rakentamiseen, kun erityisesti otetaan huomioon tämän alueen kaupunkikuvaan liittyvät ominaispiirteet.
- Turun korkean rakentamisen selvityksen johtopäätökset eivät ole tukeneet keskustan ruutukaava-alueelle korkeaa rakentamista
- Lähtökohtaisesti tällaisella suppea-alaisella kaavamuutoksella ei voida ratkaista ympäröivän rakennuskannan rakentamiskorkeudesta selvästi poikkeavan korkean rakentamisen edellytyksiä ilman laajempaa aluetta koskevaa selvitystä.

Hallinto-oikeuden johtopäätös

•kaavamuutoksen perusteena olevat selvitykset tai kaavan vaikutusarviot eivät ole kaavassa osoitetun korkean rakentamisen osalta riittäviä osoittamaan, että kaavamuutoksella on luotu edellytykset asemakaavan sisältövaatimukseen kuuluville viihtyisälle elinympäristölle sekä rakennetun ympäristön vaalimiselle. Kaavamuutos on siten tältä osin maankäyttö- ja rakennuslain vastainen.

Yleiskaavamääräysten lainvastaisuus

Kaivostoiminta

Haitallisten ympäristövaikutusten
estämistä koskeva määräys ?

KHO:2019:67

TURUN HALLINTO-OIKEUS

Kuusamon kaupunginvaltuusto hyväksyi 13.12.2016
Kuusamon kaupungin oikeusvaikutteisen strategisen
yleiskaavan.

- Yleiskaava-alue kattaa koko Kuusamon kaupungin 4 973 neliökilometrin suuruisen alueen.
- **keskeisimpänä tehtävänä on ollut ratkaista kaivostoiminnan suhde luonnonympäristöön ja Rukan matkailukeskukseen**
- Rukan ympärille on osoitettu noin 450 neliökilometrin (Lieto noin 300) suuruinen matkailun ydinalue Alueella ei voida harjoittaa kaivos-, rikastus- ja jalostustoimintaa. Kuusamon kaupunki ei kaavoita alueelle kaivostoimintaa...

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

- Alueella voimassaolevia kaivospiirejä
- selvitykset ovat yleisluontoisia eikä niihin sisälly yleiskaavan eri elinkeinojen yhteensovittamistehtävä huomioon ottaen riittävän yksityiskohtaisia selvityksiä ja arviointeja, joiden perusteella olisi mahdollista tarkastella, onko yleiskaavassa osoitetuille rm-1-alueen ja vr-1-alueen rajauksille ja näiden alueiden osalta kaavassa annetuille kaavamääräyksille ollut matkailuelinkeinon kaavoitukselle asettamat vaatimukset ja kaivoslain mukaisten toimintojen vaikutukset huomioon ottaen maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksista johdettavat maankäytölliset perusteet.

jatkuu

- Vaikka kunnalla on kaavoituksessa laaja harkintavalta, elinkeinonharjoittajan oikeudet on kuitenkin otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Nimenomaista kaivoslain sallimaa kaivostoimintaa kieltävää määräystä ei siten voida asettaa yleiskaava-alueella voimassa olevien kaivosoikeuksien piiriin kuuluvalla alueella.
- Sen sijaan, jos kaivostoiminnalle tietyllä alueella ei ole kaavan sisältövaatimukset (esimerkiksi luonnonarvot tai muu merkittävä maankäyttö), tehdyt selvitykset, vaikutusten arvioinnit ja alueen erityispiirteet huomioon ottaen edellytyksiä, kaavaratkaisussa voidaan päätyä johtopäätökseen, että kaavoituksellisia edellytyksiä tietyn alueen osoittamiselle kaivostoimintaan ei ole.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden johtopäätös

- Yleiskaavaratkaisu ei perustu kaivostoiminnan ja yleiskaava-alueen muun maankäytön yhteensovittamisen osalta maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä ja vastaavan asetuksen 1 §:ssä säädetyllä tavoin yleiskaavan tehtävä ja tarkoitus huomioon ottaen sen merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja arviointeihin. Näissä oloissa yleiskaavan toteuttaminen aiheuttaa kaivoslain mukaista toimintaa koskevalta osin Kuusamo Gold Oy:lle maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa. Valtuuston päätös on siten edellä ratkaisuosasta ilmenevältä osin lainvastaisena kumottava...

Valitus KHO:een

- Laaditut selvitykset ovat olleet riittäviä. Lisäksi hallinto-oikeuden päätöksessä on esitetty virheellinen tulkinta kaavamerkintään rm-1 sisältyvän kaavamääräyksen osalta, sillä yleiskaava ei estä kaivostoiminnan harjoittamista tällä alueella.
- Strategiselle yleiskaavalle ei voida asettaa yksityiskohtaista, asemakaavatasoista tai jopa lupamenettelytasoista vaikutusten arviointivelvollisuutta
- Kaava ei poista vanhan kaivoslain aikaisia olemassa olevia kaivospiirejä, vaan ne esitetään kaavaselostuksen liitteessä. Oikeudet ovat siis voimassa, vaikka niitä ei kaavakartalla esitetä. Kaavan toteuttamisesta ei näin ollen voida katsoa aiheutuvan kaivosyhtiölle kohtuutonta haittaa

KHO:2019:67

- onko Kuusamon strategisessa yleiskaavassa voitu kaavamääräyksen kieltää kaivostoiminnan harjoittaminen tietyillä alueilla
- Yleiskaavassa maankäyttöä, kuten esimerkiksi kaivostoimintaa, ohjataan lähtökohtaisesti osoittamalla alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin. Aluevarausten osoittamisen lisäksi yleiskaavassa voidaan antaa maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n nojalla sellaisia määräyksiä, jotka kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen ovat tarpeellisia yleiskaava-alueita käytettäessä. Yleiskaavalla tai sen määräyksellä voi kuitenkin olla vain maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin perustuvat oikeusvaikutukset.

jatkuu

- Kehittämismerkintöihin sisällytetyt kaavamääräykset, jotka kieltävät kaivostoiminnan harjoittamisen näillä alueilla, ovat sanamuodoiltaan ehdottomia. Määräysten tavoitteena on kaavaselostuksen mukaan ollut ennakkoon estää määräyksissä lueteltujen toimintojen sijoittuminen mainittujen kehittämismerkintöjen rajausten alueille.
- määräyksiä ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettuina haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevinä määräyksinä, sillä määräykset eivät välittömästi koske ympäristövaikutuksia, vaan tietyn tyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä. Määräyksiä ei voida pitää muinakaan kehittämismerkintöjen rajaamia alueita käytettäessä tarvittavina kaavamääräyksinä. Näin ollen nämä kaavamääräykset ovat lainvastaisia.

jatkuu

- ...kaavamääräyksessä on todettu, ettei Kuusamo kaavoita alueelle kaivostoimintaa tai rikastus- ja jalostuslaitoksia. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kaupunki ei voi ennakolta sitovasti rajoittaa sitä, millaisia kaavoja se tulee myöhemmin kaavoittamaan. Näin ollen myös nämä määräykset ovat lainvastaisia.