

# Poikkeamispäätöksenteosta

Koulutustilaisuus 10.3.2015

Alexi Heinilä

# Esityksen sisältö

1. Joitakin yleisiä näkökohtia poikkeamispäätöksentekoon liittyen
2. Rantarakentamisen poikkeamispäätöksistä erityisesti

# Apua lupien valmistelijoille

- Kuntaliiton valmistelijan opas ”Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen” (2009, ensimmäinen painos 2004)
- Uudenmaan ELY-keskuksen opas (2014):  
<http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/58574/Poikkeamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sohje.pdf/66f30d38-5fff-4984-94f2-76da620eb996>

# Harkintavalta – lupaehdot:

## KHO 2013:122

Hankkeessa oli kysymys 5 991 k-m<sup>2</sup> suuruisen toimistorakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta asuinkäyttöön. Poikkeamista oli haettu asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta sekä rakennuslupa- ja autopaikkamäärästä. Kaupunginhallitus oli hyväksynyt poikkeamishakemuksen mm. ehdolla, että asunnot suunnitellaan niin, etteivät ne avaudu ainoastaan vilkkaasti liikennöidyn Ruoholahdenkadun suuntaan.

KHO totesi, että poikkeamishakemusta käsittelevällä viranomaisella oli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin nojalla harkintavaltaa asiaa ratkaistessaan. Lain esitöistä käy ilmi, ettei poikkeamiseen ole aina suostuttava silloinkaan, kun maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaiset edellytykset olisivat käsillä. Harkintavallasta seuraa myös mahdollisuus liittää myönteiseen lupapäätökseen [tarpeellisia] ehtoja. Viranomaisen harkintavaltaa tältä osin kuitenkin rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, mm. tarkoitussidonnaisuuden periaate. Periaatteen mukaan viranomaisen saa käyttää harkintavaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Poikkeamispäätöksen ehtojen tulee edistää maankäytön suunnitteluun liittyviä päämääriä.

# Harkintavalta – lupaehdot:

## KHO 2013:122

Kunnalla on alueidensa kaavoituksesta vastaavana tahona velvollisuus asemakaavojen laatimisen yhteydessä huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaisesti muun ohella siitä, että kaavoituksella luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle.

Asemakaava ei myöskään saa mainitun pykälän 3 momentin mukaan olla maanomistajan kannalta kohtuuton. Kaupunginhallitus oli nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa perustanut poikkeamispäätökseen liittyvän, valituksen kohteena olevan ehdon asemakaavan sisältövaatimukseen. Ehdolle oli esitetty hyväksyttävät maankäytölliset perustelut eikä ehto ollut poikkeamispäätöksellä sallittu rakennusoikeuden määrä huomioon ottaen myöskään luvanhakijan kannalta kohtuuton.

- Tarpeelliset lupaehdot ja -määräykset (MRL 174.1 §)
- Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, hyväksyttävät maankäytölliset perusteet
- Edellyttääkö luvan edellytysten täyttyminen lupamääräyksiä/-ehtoja (suhteellisuusperiaate)?

# Edellytykset: kaavojen sisältövaatimukset

- Edellä olevassa ratkaisussa KHO viittasi asemakaavan sisältövaatimukseen; näin tapahtuu säännönmukaisesti myös rantapoikkeamisissa (joiden edellytysharkinnassa viitataan usein MRL 73 §:n erityisiin sisältövaatimukseen)
- Kun poiketaan kaavasta tai kaavoitusvelvollisuudesta, kaavojen sisältövaatimukset osaltaan konkretisoivat poikkeamisen edellytyksiä/poikkeamisessa huomioon otettavia maankäytöllisiä seikkoja

# Myös ylemmänasteiset kaavat otetaan huomioon: KHO 2010:88

Rakennushankkeessa oli kysymys broilerikasvattamon rakentamisesta maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolla ei ole asemakaavaa. Rakennuspaikka sijaitsi taajamarakenteen välittömässä läheisyydessä peltoalueella, joka oli maakuntakaavassa osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi.

Suunnittelutarvealueella rakentamisen tuli perustua riittävään suunnitteluun. Ensisijaisesti rakentaminen perustuu asemakaavaan. Myönteinen suunnittelutarveratkaisu korvaa rakennushanketta koskevilta osin alueen asemakaavoituksen. Suunnittelutarveratkaisua ei voitu myöntää rakennushankkeelle, jota ei olisi ollut mahdollista osoittaa asemakaavassa. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitettu maakuntakaavan ohjausvaikutus asemakaavoitukseen oli otettava huomioon, kun arvioitiin täyttyivätkö maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin mukaiset suunnittelutarveratkaisun oikeudelliset edellytykset.

# Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat olla relevantteja: KHO 4.3.2013/796

Rakennushankkeessa oli kysymys asuinrakennuksen rakentamisesta joen rantavyöhykkeelle. Asiassa oli selvitetty, että rakennuspaikan kohdalla kerran sadassa vuodessa toistuva ylin laskennallinen tulvakorkeus HQ 1/100 oli  $N_{43} + 75,40$  metriä ja rakennuspaikan korkeus vaihteli välillä  $+74,38 - 74,93$ . Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon, mitä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on lausuttu lisääntyviin myrskyihin ja rankkasateisiin varautumisesta, rakennuspaikan oli katsottava sijaitsevan tulvavaara-alueella.

Kun otettiin huomioon valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 erityistavoitteet ja maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentti, edellä tarkoitettulle tulvavaara-alueelle ei tullut sijoittaa uutta rakentamista. Poikkeamisen myöntämiseen maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin rakentamisrajoituksesta ei siten ollut saman lain 172 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä.



Mitoittaa, ei mitoita, mitoittaa...?  
KHO 2013:110

# Olosuhteet

- Sauna (20 m<sup>2</sup>) ja vaja/käymälä (4 m<sup>2</sup>) 5000 m<sup>2</sup> määräalalle Vetsijoen ranta-alueella (Utsjoki)
- määräala sijaitsee Vetsijoen rannalla alueella, jolla on seitsemän muuta samasta emätilasta muodostettua lohkotilaa
- Rakennuspaikka sijaitsee Kaldoaivin erämaan sisällä, mutta alueen yksityismaat eivät sisälly (erämaalain 62/1991 mukaiseen) erämaa-alueeseen eivätkä myöskään Kaldoaivin Natura-alueeseen

ELY-keskus oli hylännyt hakemuksen (...) sillä perusteella, että emätilan rakentamisen mitoitus muunnetun rantaviivan kilometriä kohden muodostui liian suureksi.

- (...) ”tarkoittaisi emätilakohtaisen mitoituksen nousemista yli kuuteen rakennuspaikkaan emätilan rantakilometriä kohden emätilan kyseessä olevalla rantajaksolla. Mitoitusta on pidettävä korkeana erityisesti kun otetaan huomioon alueen erämaisuus ja sen sijainti Kaldoaivin erämaan sisällä. Kun otetaan huomioon emätilalle aiemmin jo myönnetty rakennusoikeus, muodostunut tilajaotus, maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus ja suunnitteluvaran jättäminen kaavoitukselle, mahdollisen rakennusoikeuden osoittaminen kyseiselle tilalle sekä muu maankäyttö tulee ratkaista suoraan rakennuslupien myöntämiseen oikeuttavalla kaavalla, jolla voitaisiin turvata myös muun muassa alueen virkistystarpeet ja riittävät yhteiset rakentamiselta vapaat ranta-alueet. Kysymyksessä olevan rakennushankkeen toteuttamisen on katsottava näissä oloissa aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, eikä hakemuksen tarkoittaman rakentamisen tueksi voida katsoa esitetyn erityisiä syitä.”

# Hallinto-oikeus oli hylännyt hakijan valituksen viitaten päätöksensä perusteluissa myös rakennusoikeuden mitoitukseen muunnetun rantaviivan kilometriä kohden.

- Hallinto-oikeus oli laskenut emätilan mitoituksen ko. rantajakson ja koko emätilan osalta (6,1 ja 5,6 rp/km) ja todennut mm., että ”kyseistä mitoitusta on pidettävä korkeana etenkin, kun otetaan huomioon, että poikkeamislupaharkinnassa on turvattava kaavoitukselle riittävä suunnitteluvara. Emätilakohtainen mitoitus ei saisi poikkeamispäätöksin nousta kaavoituksessa noudatetulle tasolle tai sen yli. (...) Kun otetaan huomioon emätilan mitoitusrantaviivan pituus, tapahtunut kiinteistönmuodostus, emätilan ranta-alueella jo tapahtunut rakentaminen ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun kaavoitukselle asettamat vaatimukset sekä maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ranta-alueelle laadittavalle kaavalle asetetut vaatimukset muun muassa maisema-arvojen ja luonnon ominaispiirteiden huomioon ottamisesta sekä riittävien yhtenäisten rakentamattomien alueiden varaamisesta, kysymyksessä olevan rakennushankkeen toteuttaminen kaventaisi perusteettomasti vaihtoehtoja asianmukaiselle kaavalliselle suunnittelulle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

MRL 73 §:ssä ei ollut säädetty kilometrikohtaisesta lomarakennusten enimmäismäärästä taikka rantaviivan mittaustavasta. Näin ollen kunnalla oli laaja liikkumavara päättäessään ranta-alueille sijoitettavan lomarakentamisen määrästä. (...)

Mitoitusperusteiden suhteen kunnalla oli laaja liikkumavara, kunhan mitoitusperusteita soveltaen laadittu kaava täytti maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä ja perustuslain 6 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Vaikka MRL 73 §:ssä säädetty ranta-alueiden maankäyttöä järjestävän kaavan sisältövaatimukset vaikuttivat osaltaan myös poikkeamista koskevaan harkintaan, poikkeamisharkinnassa ei voitu päättää samaan tapaan kuin kaavoituksessa ensin tietyistä mitoitusperusteista ja sitten ratkaista yksittäisiä hakemuksia soveltaen tuota perustetta. Mainitunlaiset perusteet saattoi hyväksyä vain kunta (...). Näin ollen asiaa ei voitu ratkaista niillä hallinto-oikeuden ja ELY-keskuksen päätöksistä ilmenevillä perusteilla, jotka pohjautuivat poikkeamislupaviranomaisen määrittämään rantaviivan laskentamenetelmään ja kilometrikohtaiseen enimmäistehokkuuteen.

Poikkeamisharkinnassa oli kuitenkin otettava huomioon, että rakennuspaikkana oleva määräala rajoittui erämaa-alueeseen ja Natura 2000 -verkoston kohteeseen. Tarve rakentamisen suunnitelmalliseen ohjaamiseen oli tämän vuoksi tavanomaista suurempi. Vaatimus ottaa kaavoituksessa huomioon MRL73 §:ssä säädetty luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät sisältövaatimukset saattoi johtaa siihen, että joen ranta-alueille voitiin kaavassakin osoittaa keskimääräistä vähemmän rakennusoikeutta. Hakemuksen kohteena oleva määräala sijaitsi joen ranta-alueella, jolla oli useita samasta emätilasta muodostettuja lohkotiloja. Myönteisen poikkeamispäätöksen tekeminen yhden lohkotilan osalta olisi saattanut vaarantaa muiden lohkotilojen yhdenvertaisen kohtelun tulevassa kaavoituksessa, koska mahdollisuudet osoittaa rakentamista kaikille lohkotiloille edes kaavoituksessa olivat epäselvät.

# Havaintoja

- KHO vaikuttaa lukeneen ELY-keskuksen (ja HaO:n) perusteluja sangen kaavamaisesti
  - ELY-keskus (tai hallinto-oikeus) ei varsinaisesti näyttäisi päättäneen mitoitusperusteita ja sitten ratkaissut hakemuksia niitä soveltaen
- ELY-keskuksella oli kuitenkin ”oma” mitoituskäytäntö (maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, MRL 73 §:n sisältövaatimukset)
- KHO totesi perusteluissaan lopulta aivan samat asiat kuin ELY-keskus ja hallinto-oikeuskin, jättäen vain mainitsematta mitoitusluvut



# Johtopäätöksiä/kysymyksiä

- Kuten kaavan vastaisuus voi perustua vain siihen, että se ei täytä sisältövaatimuksia (eikä siis tiettyyn mitoitukseen perustuvaan mitoituslukuun), ei poikkeamispäätöstäkään voi perustella yksinomaan jonkun tietyn mitoituksen ylittymisellä
- Ei kuitenkaan voine tarkoittaa, että emätilakohtaisia mitoituslukuja ei saisi käyttää kuvaamaan emätilalla/alueella tapahtuneen rakentamisen tiheyttä ja/tai kiinteistönmuodostusta
- ➔ Väline maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun ja myös MRL 73 §:n mukaisten seikkojen arvioimiseksi
- Edellytysharkinta ei kuitenkaan tyhjene mitoituslukujen laskemiseen!
- Kunnan etukäteen päättämään mitoitukseen suhtauduttaisiin suopeammin?

# MRL 73 §

- 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.

Joitakin rantarakentamisen  
erityiskysymyksiä

# Syntyykö uusi rakennuspaikka: KHO 2014:181

Tekninen lautakunta oli myöntänyt A:lle ja B:lle poikkeuksen kerrosalaltaan 175 neliömetrin suuruisen omakotitalon rakentamiseen ilman maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Rakennushankkeen yhteydessä oli tarkoitus purkaa rakennuspaikalla oleva vanha asuinrakennus. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja siirsi hakemuksen ELY-keskuksen käsiteltäväksi. Rakennuspaikalla olevaa huonokuntoista rakennusta ei ollut pitkään aikaan käytetty asumiseen, vaan se oli ollut tyhjillään ja menettänyt näin vähitellen käyttöarvonsa. Samaa osoittivat myös rakennuksesta ulko- ja sisäpuolelta otetut valokuvat. Kysymyksessä ei siten ollut käytössä oleva rakennuspaikka ja rakennushanke olisi aiheuttanut rakennuspaikalla tässä suhteessa maankäytöllisen tilanteen muutoksen, joka vaikutuksiltaan vertautui uuden rakennuspaikan muodostumiseen. Tällaisessa tilanteessa rakennuspaikalla ei voitu katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua olemassa olevaa asuinrakennusta. Toimivalta poikkeamisen myöntämiseen oli ELY-keskuksella.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 momentti ja 171 § 2 momentti 1 kohta

# Syntyykö uusi rakennuspaikka: KHO 2013:25

**Maankäyttö ja rakentaminen - Poikkeaminen - Toimivalta - Rantavyöhyke - Ranta-alueen suunnittelutarve - Käyttötarkoituksen muuttaminen - Talousrakennus - Asuinrakennus - Rakennuspaikka - Maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutukset**

Poikkeamishakemus ranta-alueen suunnittelutarpeesta koski talousrakennuksen rakennusluvalla rakennetun rakennuksen 113 kerrosneliömetrin suuruisen lämpöeristetyin tilan käyttötarkoituksen muuttamista vapaa-ajan asunnoksi. Hakemuksen mukaan käyttötarkoituksen muutos ei edellyttänyt rakentamistoimenpiteitä. Rakennus oli aikanaan rakennettu sittemmin lohkomisen jälkeen kantatilalle jääneen asuinrakennuksen yhteyteen kuuluvana talousrakennuksena.

Hakemuksen hyväksyminen olisi merkinnyt uuden rantarakennuspaikan muodostumista. Tässä tilanteessa hankkeessa oli maankäytöllisiltä ja ympäristöllisiltä vaikutuksiltaan kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa (132/1999) tarkoitetun uuden rakennuksen rakentamisesta. Poikkeamistoimivalta oli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 ja 2 momentti, 3 momentti 4 kohta, 171 § 1 momentti, 2 momentti 1 kohta (132/1999) ja 3 momentti

# Ympäri vuotinen asutus:

## KHO 7.1.2011/35

**Ranta-alue - Suunnittelutarve - Yleiskaava - Poikkeamisen tarve -  
Poikkeaminen - Vakituinen asuinrakennus - Lomarakennus -  
Yhdyskuntarakenne - Ympäristöön soveltuvuus - Selvitysten riittävyys**

Rakennushankkeissa oli kysymys kahden vakituisen asuinrakennuksen ja lomarakennuksen sekä niihin liittyvien talousrakennusten rakentamisesta ranta-alueelle vierekkäin siten, että ne rajautuivat kahteen olemassa olevaan lomarakennuspaikkaan. Alueella oli voimassa vuonna 1994 vahvistettu yleiskaava. Rakennuspaikat sijaitsivat yleiskaavassa osoitetulla M-2-alueella (maa- ja metsätalous, loma-asutusta). Rakennuspaikkojen etäisyys yleisestä tiestä oli noin 1,3 kilometriä ja lähimmistä palveluista noin kahdeksan kilometriä.

Yleiskaavassa ei ollut riittävän täsmällisesti ja yksiselitteisesti osoitettu maanomistajakohtaisten rakennusoikeuksien määrää ja sijoittumista M-2-alueella. Yleiskaava ei näin ollen poistanut lomarakennuksenkaan osalta ranta-alueen suunnittelutarvetta. Kun myös otettiin huomioon, että yleiskaavan M-2-aluetta koski kaavamääräys, jonka mukaan rakennuksia ei saanut sijoittaa rakentamisalueen ulkopuolelle, rakennushankkeiden toteuttaminen edellytti poikkeusten myöntämistä sekä ranta-alueen suunnittelutarpeesta että yleiskaavasta johtuvasta rakentamisrajoituksesta.

# Ympärivuotinen asutus:

## KHO 7.1.2011/35

Kun otettiin huomioon rakennuspaikkojen sijainti ja niiden rantaa varaava vaikutus sekä se, että rakennushankkeissa oli osaksi kysymys vakituiseen asumiseen tarkoitettusta rakentamisesta, suunnitellun rakentamisen soveltumista ympäristöön ja muuhun yhdyskuntarakentamiseen ei voitu riittävästi arvioida yksittäisillä poikkeamispäätöksillä. Rakennushankkeiden toteuttaminen edellytti laajempaa kaavallista selvitystä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 43 § 2 momentti, 72 § 1 momentti, 73 § 1 momentti, 172 § 1 momentti, 211 §; Rakennuslaki (370/1958) 123 b § 1 momentti (1097/1996) ja sitä koskeva voimaantulosäännös

- Tässä tapauksessa ei edes ollut mahdollista yksittäisillä poikkeamispäätöksillä; selvitykset!

# Poikkeamisen tarve: esim.

## KHO 2013:14

Maa- ja metsätaloutta harjoittaneet puolisot olivat siirtäneet sukupolvenvaihdoksena tilanpidon pojalleen. Maatilakokonaisuuteen kuului useita tiloja, yhteiseltä pinta-alaltaan noin 100 hehtaaria. Luopujat halusivat rakentaa itselleen pidättämälleen määrälalle, sittemmin itsenäiseksi tilaksi lohotulle tilalle asuinrakennuksen ja autokatoksen/varaston. Lohkotilan rakennuspaikka sijaitsi noin 35 metrin etäisyydellä järven rannasta. Maatilan tilakeskus sijaitsi noin 3 - 4 kilometrin etäisyydellä rakennuspaikasta.

Asiassa oli ratkaistavana, oliko kysymyksessä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen, joka ei edellytä poikkeusta saman pykälän 1 momentissa säädetystä rakentamisrajoituksesta.



# Poikkeamisen tarve: esim.

## KHO 2013:14

Maatilatalouden sukupolvenvaihdoksen yhteydessä tapahtuva rakentaminen voi sinänsä olla maa- ja metsätaloutta palvelevaa rakentamista. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen 1 kohdassa tarkoitettu rakentaminen koski kuitenkin vain maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Pelkästään se seikka, että rakennushankkeeseen oli ryhdytty sukupolvenvaihdoksen yhteydessä, ei merkinnyt sitä, että rakennushankkeessa olisi kysymys lainkohdan mukaisesta rakentamisesta. Kun otettiin huomioon rantarakentamista koskevan sääntelyn tavoitteena ollut tarkoitus varmistaa kaikenlaisen uudisrakentamisen suunnitelmallisuus, arvioitaessa rakentamisen tarpeellisuutta oli kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka tarpeellista oli rakennushankkeen sijoittaminen juuri rantavyöhykkeelle. Poikkeus oli tapauksen olosuhteissa tarpeen.

Äänestys 4 - 1.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 momentti ja 3 momentti 1 kohta sekä 171 § 2 ja 3 momentti