

**ASEMAKAAVASTA POIKKEAVA MAANKÄYTTÖ
SUOMEN SUURIMMISSA KUNNISSA**

Valkealaakso Heidi

Opinnäytetyö
Tekniikka ja liikenne
Alueiden käytön suunnittelun koulutusohjelma
Insinööri (ylempi AMK)

2018

Tekniikka ja liikenne
Alueiden käytön suunnittelu
Insinööri (ylempi AMK)

| | | | |
|----------------------------|--|--------------|------|
| Tekijä | Heidi Valkealaakso | Vuosi | 2018 |
| Ohjaaja | Veikko Kärnä, Pasi Laurila | | |
| Toimeksiantaja | Espoon kaupunki | | |
| Työn nimi | Asemakaavasta poikkeava maankäyttö Suomen suurimmissa kunnissa | | |
| Sivu- ja liitemäärä | 59 + 4 | | |

Tämä opinnäytetyö on tehty Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelukeskuksen toimeksiannosta. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, milloin Suomen suurimmissa kunnissa on päädytty poikkeamispäätökseen ja milloin asemakaavamuutokseen. Opinnäytetyön tavoitteena oli myös selvittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanta siihen, missä tapauksissa poikkeamispäätöksen sijaan tulisi tehdä asemakaavamuutos.

Opinnäytetyössä käytettyä lomakehaastattelua voidaan pitää kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimusaineistona. Tutkimustulosten analyysimenetelmänä käytettiin induktiivista eli aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Lomakehaastattelu lähetettiin kahteenkymmeneen Suomen suurimpaan kuntaan, joista kaksitoista kuntaa vastasi haastatteluun. Kuntien lisäksi lomakehaastattelu lähetettiin kaikkiin viiteentoista Manner-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, joista yhteensä seitsemän elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta vastasi haastatteluun.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ja kuntiin tehdyn lomakehaastattelun perusteella ei voida tehdä suoraan ohjeita tai periaatteita, milloin hanke tulisi edetä poikkeamispäätöksellä ja milloin asemakaavamuutoksella. Kuitenkin lomakehaastatteluiden ja oikeustapausten perusteella voidaan todeta muutamia tapauksia, milloin hanke tulisi edetä mieluummin asemakaavamuutoksena kuin poikkeamispäätöksenä. Hanke tulisi mieluummin edetä asemakaavamuutoksena poikkeamispäätöksen sijaan, jos voimassa olevan asemakaavan suojelumääräyksistä poiketaan huomattavasti tai jos poikkeamispäätöksen myötä täytyy tehdä erillinen sopimus kunnan ja hakijan välillä. Myös silloin, jos rakennusoikeutta lisätään huomattavasti tai kyseessä on tuore asemakaava, hanke tulisi edetä asemakaavamuutoksena poikkeamispäätöksen sijaan.

Asiasanat asemakaavan muutos; elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus; hallinto-oikeus; korkein hallinto-oikeus; maankäyttö- ja rakennuslaki; poikkeamispäätös

School of Technology, Communication
and Transport
Degree Programme in Landscape
Management
Master of Engineering

| | | | |
|--------------------------|--|------|------|
| Author | Heidi Valkealaakso | Year | 2018 |
| Supervisor | Veikko Kärnä, Pasi Laurila | | |
| Commissioned by | City of Espoo | | |
| Subject of thesis | Land Use That Deviate from Land Use Plan in Finland's Largest Municipalities | | |
| Number of pages | 59 + 4 | | |

This thesis was commissioned by the planning department in the city of Espoo. The objective was to clarify in which case the largest municipalities in Finland had made a deviation decision and in which case they had made an alteration of plan. The objective was also to study what the position of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment is on in which case an alteration of plan should be made instead of a deviation decision.

Questionnaires were sent to the twenty largest municipalities of which eleven replied the questionnaire. In addition, the questionnaires were sent to all fifteen Centres for Economic Development, Transport and the Environment. Seven of the centres replied the questionnaire.

It is not possible to give guidelines based on research in this thesis. However, it can be concluded that there are a few cases when an alteration of plan should be made instead of a deviation decision. The alteration of plan should definitely be made, if the protection regulations of the town plan are considerably deviated from. In addition, the alteration of plan should be made, if a separate contract must be made between the municipality and the applicant, or the building right is increased. The alteration of plan should also be made, if the town plan is new.

Key words administrative court, Centres for Economic Development, Transport and the Environment, deviation decision, land use and building act, land use plan, supreme administrative court

SISÄLLYS

| | | |
|--------|---|----|
| 1 | JOHDANTO | 1 |
| 2 | MAANKÄYTTÖ JA KAAVOITUS | 2 |
| 2.1 | Maankäytön suunnittelu | 2 |
| 2.2 | Maapolitiikka | 2 |
| 2.3 | Kaavahierarkia | 3 |
| 2.4 | Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet | 4 |
| 2.5 | Maakuntakaava | 5 |
| 2.6 | Yleiskaava | 7 |
| 2.7 | Asemakaava | 8 |
| 2.8 | Vaiheittainen asemakaavamuutos | 9 |
| 2.9 | Rakennusjärjestys | 10 |
| 2.10 | Poikkeamiseen liittyvät lainkohdat | 11 |
| 2.10.1 | Poikkeamistoimivalta | 11 |
| 2.10.2 | Poikkeamisen edellytykset | 12 |
| 2.10.3 | Alueellinen poikkeaminen | 13 |
| 2.10.4 | Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä | 14 |
| 2.11 | Poikkeamispäätöksen muutoksenhaku | 15 |
| 2.11.1 | Valitusoikeus | 15 |
| 2.11.2 | Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muuttunut valitusoikeus | 15 |
| 2.11.3 | Oikaisuvaatimus | 16 |
| 2.11.4 | Valitus hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen | 17 |
| 3 | OIKEUSTAPAUKSIA POIKKEAMISPÄÄTÖKSISTÄ | 18 |
| 3.1 | Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2017:147 | 18 |
| 3.2 | Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:132 | 19 |
| 3.3 | Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:89 | 21 |
| 3.4 | Korkeimman hallinto-oikeuden päätös autopaikkavaatimuksesta | 23 |
| 3.5 | Korkeimman hallinto-oikeuden päätös käyttötarkoituksen muutoksesta. | 24 |
| 3.6 | Hallinto-oikeuden päätös koskien kerroslukua, julkisivun korkeusasemaa ja julkisivuväriä | 26 |
| 3.7 | Oikeustapausten käsittely kunnissa | 28 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4 | MENETELMÄT | 30 |
| 4.1 | Lähtökohdat ja tavoitteet..... | 30 |
| 4.2 | Tutkimusmenetelmän valinta | 31 |
| 4.3 | Haastattelun rakenne..... | 32 |
| 4.4 | Vastausten analysointi..... | 33 |
| 4.5 | Luotettavuustarkastelu..... | 34 |
| 5 | TULOKSET | 37 |
| 5.1 | Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille lähetetyn lomakehaastattelun tulokset..... | 37 |
| 5.1.1 | Valittaminen kuntien tekemistä päätöksistä..... | 37 |
| 5.1.2 | Rajanveto poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä. | 39 |
| 5.2 | Kunnille lähetetyn lomakehaastattelun tulokset | 40 |
| 5.2.1 | Toimivalta poikkeamispäätöksissä | 40 |
| 5.2.2 | Periaatelinjaukset ja ohjeet..... | 43 |
| 5.2.3 | Rajanveto poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä. | 48 |
| 5.2.4 | Oikeusasteiden perustelut kumotuista poikkeamispäätöksistä | 51 |
| 5.2.5 | Lomakehaastattelun vastausten analysointi | 51 |
| 6 | JOHTOPÄÄTÖKSET | 53 |
| | LÄHTEET | 56 |
| | LIITTEET | 60 |

1 JOHDANTO

Työskentelen tällä hetkellä Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelukeskuksessa lupavalmistelijana. Työssäni valmistelen muun muassa suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä. Lähes viikoittain työyhteisössäni tulee tilanne, jossa pohdimme, tulisiko hanke edetä asemakaavamuutoksella vai poikkeamispäätöksellä. Työnantajani havaitsi saman ongelman ja ehdotti, että tutkisin rajanvetoa poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten välillä eli sitä, milloin Suomen kunnissa on päädytty poikkeamispäätökseen ja milloin asemakaavamuutokseen. Opinnäytetyöni aihe onkin lähtöisin käytännössä havaitusta ongelmasta, jota joudun työssäni lähes viikoittain pohtimaan.

Opinnäytetyössä käytettyä lomakehaastattelua voidaan pitää laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimusaineistona. Lomakehaastattelulla pyrittiin selvittämään rajanvetoa asemakaavamuutoksen ja poikkeamispäätöksen välillä Suomen suurimmissa kunnissa. Tutkimuksen kohderyhmäksi valikoitui kaksikymmentä Suomen suurinta kuntaa ja kaikki viisitoista Manner-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus).

Opinnäytetyön teoriaosuudessa kerrotaan yleisesti Suomen kaavoitusjärjestelmästä ja poikkeamiseen liittyvistä lainkohdista. Teoriaosuuden jälkeen kerrotaan tarkemmin muutamista oikeustapauksista poikkeamispäätöksiin liittyen. Oikeustapaukset käsittelevät lähinnä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tekemiä ratkaisuja erilaisista poikkeamispäätöksistä. Opinnäytetyön lopuksi kerrotaan tarkemmin tehdystä lomakehaastattelusta ja siitä tehdyistä johtopäätöksistä.

2 MAANKÄYTTÖ JA KAAVOITUS

2.1 Maankäytön suunnittelu

Kaavoitus on maankäytön suunnittelemista eri tarkoituksiin, jonka tavoitteena on varmistaa hyvän ja laadukkaan elinympäristön muodostuminen. Kaavoituksessa tulee huomioida alueiden käyttö sekä nykytilanteessa että tulevaisuudessa. Kaavassa varataan alueita esimerkiksi teitä, palveluita, asumista ja virkistysalueita varten. Kaavoittamisessa pyritään sovittamaan yhteen erilaiset intressit ja eri tahojen toiveet. Maankäytön suunnittelulla luodaan yksityiskohtaiset ja konkreettiset edellytykset tuleville muutoksille ja rakennushankkeille. (Pirkkalan kunta 2018a; Pohjanmaan liitto 2016.)

Suomessa kaavoitusta ohjaa ympäristöministeriö, joka ohjaa maankäytön suunnittelua ja rakentamista. Ympäristöministeriön ohjauksen avulla pyritään saavuttamaan hyvä elinympäristö, rakentamisen hyvä laatu ja kestävät yhdyskunnat. Kaavoituksessa vuorovaikutukseksi kutsutaan yhteistyötä, jossa suunnittelu on avointa ja kaikilla osallisilla on mahdollisuus kertoa oma mielipiteensä. Kaavoituksessa osallisiksi katsotaan ne, joiden elämään tuleva kaava vaikuttaa (Pirkkalan kunta 2018a). Osallisia voivat olla esimerkiksi maanomistajat, asukkaat ja naapurit (Pirkkalan kunta 2018a). (Pohjanmaan liitto 2016.)

Kunnissa maankäytön suunnittelusta vastaa usein kaupunkisuunnittelukeskus, maankäytön vastuualue tai muu vastaava toimialue. Pienemmissä kunnissa maankäytön suunnittelu saattaa olla vain yhden henkilön, esimerkiksi aluearkkitehdin, varassa. Tämän vuoksi pienemmät kunnat hyödyntävät usein yksityisiä kaavoitusalan yrityksiä, jotka laativat esimerkiksi aluearkkitehdin ohjauksessa kyseiseen kuntaan kaavoja.

2.2 Maapolitiikka

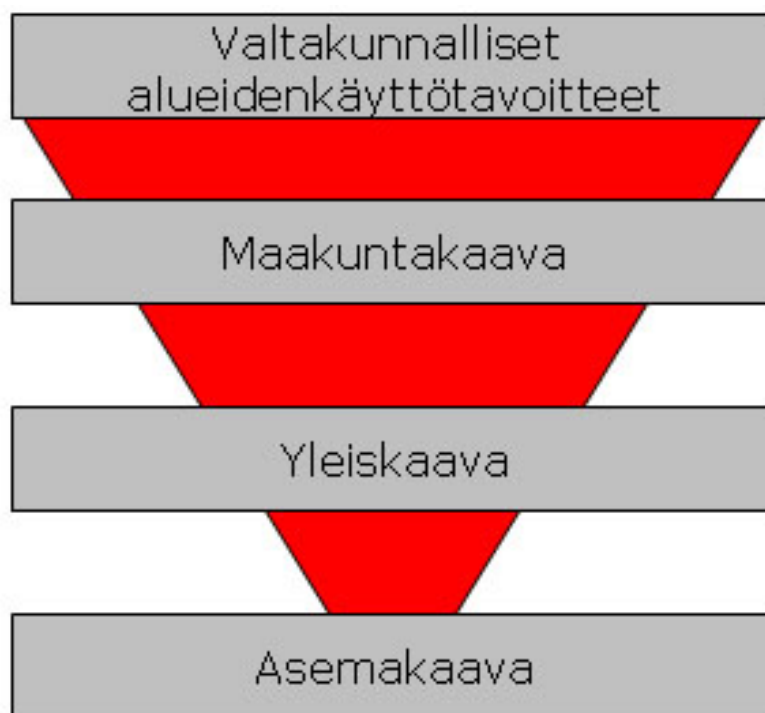
Maapolitiikka ja yleiskaavoitus ovat strategisia suunnittelun välineitä. Maapolitiikka ja kaavoitus muodostavat yhdessä kunnan maankäyttöpoliitiikan, jonka avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan eri toimintojen maankäyttöratkaisut. Maapoliittisen suunnittelun tulee olla mukana yleiskaavoituksessa. (Kuntaliitto s.a.)

Maanhankinta on eräs tärkeimmistä maapolitiikan keinoista. (Vantaan kaupunki s.a.). Kunnat voivat halutessaan laatia maapoliittisen ohjelman ohjaamaan ja linjaamaan maankäytön, maahankinnan ja kaavojen toteuttamisen periaatteita (Ympäristöministeriö 2015). Maapoliittinen ohjelma on asiakirja, jossa kunnan- tai kaupunginvaltuusto määrittelee kunnan tai kaupungin maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet. Maapoliittisia tavoitteita ovat esimerkiksi hyvän ja tavoitteellisen yhdyskuntarakenteen turvaaminen, kohtuuhintaisten tonttien tarjonnan edistäminen ja yhdenvertaisuusperiaatteiden toteuttaminen. Aina kunnan- tai kaupunginvaltuuston vaihtuessa olisi hyvä käydä läpi maapoliittinen ohjelma ja tehdä siihen mahdollisesti tarkistuksia. (Kuntaliitto s.a.)

2.3 Kaavahierarkia

Vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä. Suomessa on käytössä niin sanottu hierarkkinen kaavajärjestelmä, joka on kolmitasoinen. Kaavajärjestelmän periaatteena on, että yleispiirteisempi ja laaja-alaisempi kaava ohjaa alempitasoista eli yksityiskohtaisempaa kaavaa (Kuvio 1). Hierarkkisen kaavajärjestelmän mukaisesti eri kaavamuodot eivät saa olla ristiriidassa keskenään. Kaavojen esitystapa muuttuu sitä tarkemmaksi, mitä yksityiskohtaisempi kaava on kyseessä. (Sipoon kunta 2018.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat välillisesti tai suoraan kaavatasoja. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat suoraan maakuntakaavan laadintaa. Maakuntakaavaa seuraa yleiskaava. Yleiskaava puolestaan ohjaa asemakaavaa, joka on kaikkein tarkin kaavataso. Yleiskaava voi koskea koko kuntaa, osaa kunnasta ja se voidaan laatia koskemaan useampaa kuntaa. Asemakaava voi koskea laajaa kokonaisuutta tai vain yhtä tonttia. (Ympäristöministeriö 2018b.)



Kuvio 1. Pyramidi kaavatasojen välisestä suhteesta (Pirkkalan kunta 2018b).

2.4 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea esimerkiksi asioita, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön tai liikenne- ja energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea myös asioita, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön. Lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyteen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 3:22 §.)

Valtioneuvosto päätti 14.12.2017 valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtioneuvosto korvasi päätöksellään valtioneuvoston vuonna 2000 tekemän ja 2008 tarkistaman päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. (Ympäristöministeriö 2018c.)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden avulla pyritään muun muassa rakentamaan toimivia yhdyskuntia ja turvaamaan kestävä liikkuminen. Yhtenä

tavoitteena on turvata luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriympäristöjen arvoja ja parantaa elinkeinojen uusiutumismahdollisuuksia. Edellä mainittujen lisäksi valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla sopeudutaan ilmastonmuutoksen seurauksiin ja tuleviin sään ääri-ilmiöihin. (Ympäristöministeriö 2018c; Valtioneuvosto 2017.)

Alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on muun muassa varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Alueidenkäyttötavoitteet auttavat saavuttamaan maankäyttö- ja rakennuslain ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet, joista tärkeimmät ovat kestävä kehitys ja hyvä elinympäristö. Alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on lisäksi toimia kaavoituksen ennakoivan ja vuorovaikutteisen viranomaistyön välineenä valtakunnallisesti merkittävässä alueidenkäytön kysymyksissä. Edellä mainittujen lisäksi alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on edistää kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa. (Ympäristöministeriö 2018c.)

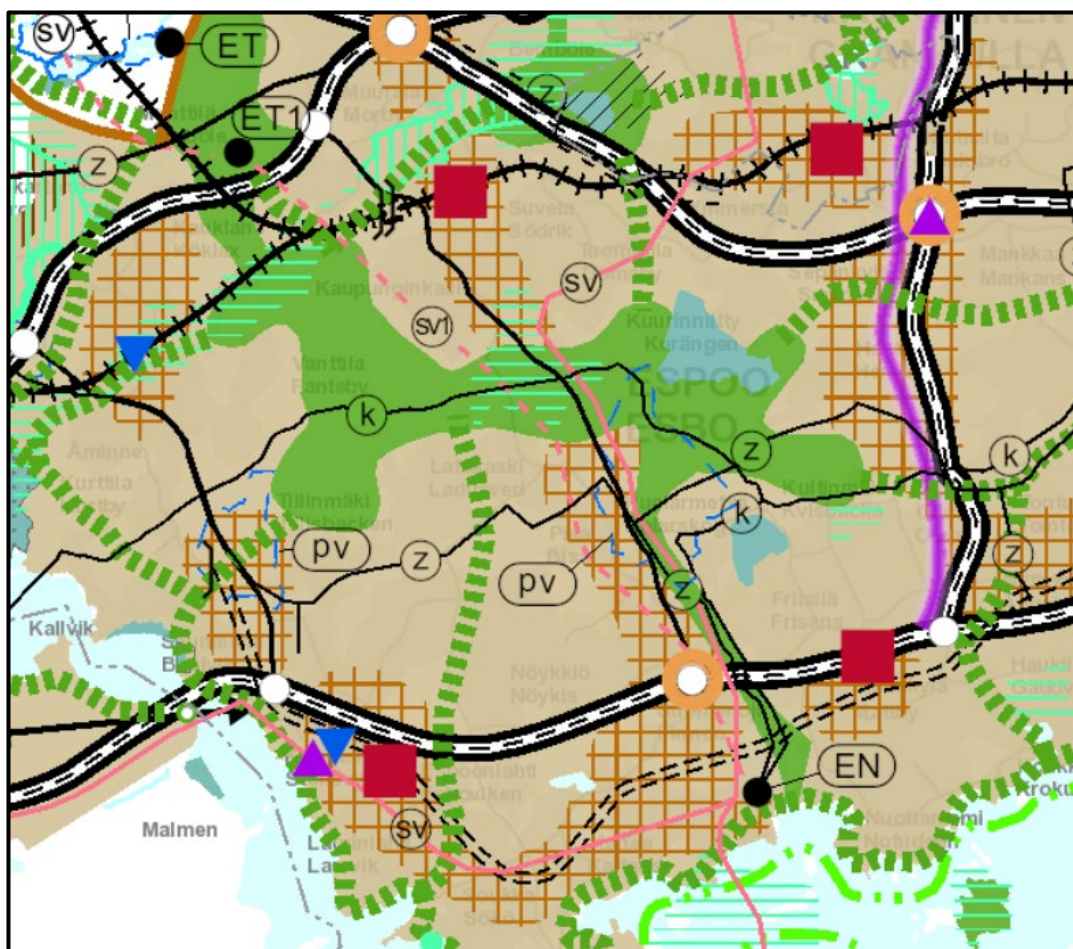
2.5 Maakuntakaava

Maakuntakaava (Kuvio 2) on yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen alueella. Maakuntakaavassa esitetään yhdyskuntarakenteen sekä alueiden käytön periaatteet että osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavassa sovitetaan yhteen valtakunnallisia ja maakunnallisia alueiden käyttötavoitteita. Maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain, jolloin maakuntakaavassa käsitellään jotakin tiettyä aihekokonaisuutta. (Uudenmaan liitto 2018; Ympäristöministeriö 2018a.)

Maakuntakaava ohjaa kuntien kaavoitusta ja viranomaisten muuta alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Maakuntakaava esitetään kartalla kaavamääräysten ja -merkintöjen avulla. Maakuntakaavaan liittyy oleellisesti kaavaselostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen sekä niiden vaikutusten että ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 4:29 §; Ympäristöministeriö 2018a.)

Maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta vastaa kuntayhtymä eli maakunnan liitto (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 4:26 §). Maakuntaliitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseniä. Maakuntaliitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää, jotka ovat alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus. Jokaista maakuntaliittoa johtaa maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus, jonka apuna toimii liiton toimisto maakuntajohtajan johdolla. (Kuntaliitto 2018b.)

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä ympäristöministeriö ei vahvista enää maakuntakaavoja, vaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto. Edellä mainittu lakimuutos tuli voimaan 1.2.2016. Maakuntavaltuuston päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakuntahallituksella on mahdollisuus päättää kaavan voimaan tulosta valituksista huolimatta. Lainvoiman maakuntakaava saa kuitenkin vasta valitusprosessin päätyttyä. (Uudenmaan liitto 2018; Ympäristöministeriö 2018a.)



Kuvio 2. Ote Uudenmaan maakuntakaavasta (Uudenmaan liitto s.a.).

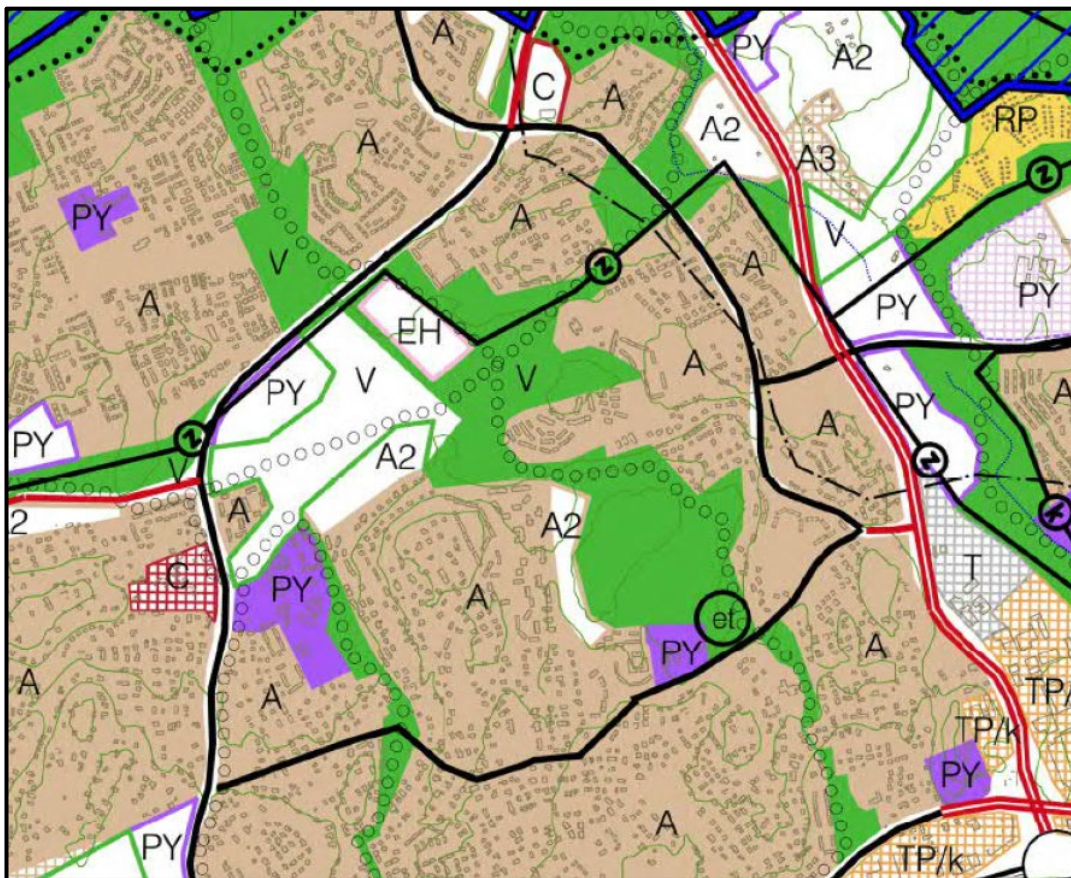
2.6 Yleiskaava

Yleiskaava (Kuvio 3) on kunnan yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jonka tarkoituksena on yhdyskunnan eri toimintojen, kuten asumisen, palvelujen ja työpaikkojen sekä virkistysalueiden sijoittamisen yleispiirteinen ohjaaminen että niiden yhteensovittaminen. Yleiskaavan tarkoituksena on esittää tavoitellun kehityksen periaatteita. Yleiskaavassa osoitetaan tarpeellisia alueita yksityiskohtaisen kaavoituksen sekä muun suunnittelun että rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi. Maakuntakaava ohjaa yleiskaavaa, joten yleiskaavaa laadittaessa on ensisijaisesti huomioitava maakuntakaava (Turun luonnonsuojeluyhdistys 2013). Yleiskaava ohjaa alueen asemakaavojen laatimista ja sillä ratkaistaan tavoitellun kehityksen periaatteet. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 5:35 §; Ympäristöministeriö 2018d.)

Yleiskaava voidaan laatia koko kuntaa koskevana yleiskaavana tai osayleiskaavana, jolloin se koskee kunnan tiettyä osa-aluetta. Yleiskaava voidaan laatia useamman kunnan yhteistyönä, jolloin se voi koskea useampaa kuntaa. Yleiskaava esitetään kaavakartalla, johon liitetään kaavamääräykset ja – merkinnät. Kaavakartan lisäksi yleiskaavaan sisältyy kaavaselostus. Yleiskaavan laatimisesta vastaa kunta. Kaupungin- tai kunnanvaltuusto hyväksyy yleiskaavan. Jos kunnat ovat laatineet yhteisen yleiskaavan, yleiskaava tulee hyväksyä kuntien yhteisessä toimielimessä. (Ympäristöministeriö 2018d.)

Yleiskaava voi olla luonteeltaan strateginen ja yleispiirteinen, jolloin se on hyvin lähellä maakuntakaavan esittämistapaa. Yleiskaava voi myös olla hyvin yksityiskohtainen, jolloin yleiskaava ohjaa suoraan rakentamista. Erityisesti ranta- ja kyläalueille voidaan laatia yksityiskohtaisia yleiskaavoja, jotka ohjaavat suoraan rakentamista. Tällöin rakentaminen on mahdollista suoraan yleiskaavalla, eikä ennen rakentamista välttämättä tarvitse hakea muita maankäytön lupia. Yleiskaava voidaan laatia kokonaan tai osittain oikeusvaikutuksettomana. Tällöin yleiskaava laaditaan ja hyväksytään siten, että koko yleiskaava tai sen osa-alue on oikeusvaikutukseton. Jos yleiskaava laaditaan oikeusvaikutuksettomana, oikeusvaikutuksettomalla alueella ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Kaavakartalta tulee selvästi ilmetä, onko koko yleiskaava tai vain osa siitä tarkoitettu

oikeusvaikutuksettomaksi. (Turun luonnonsuojeluyhdistys 2013; Ympäristöministeriö 2018d.)



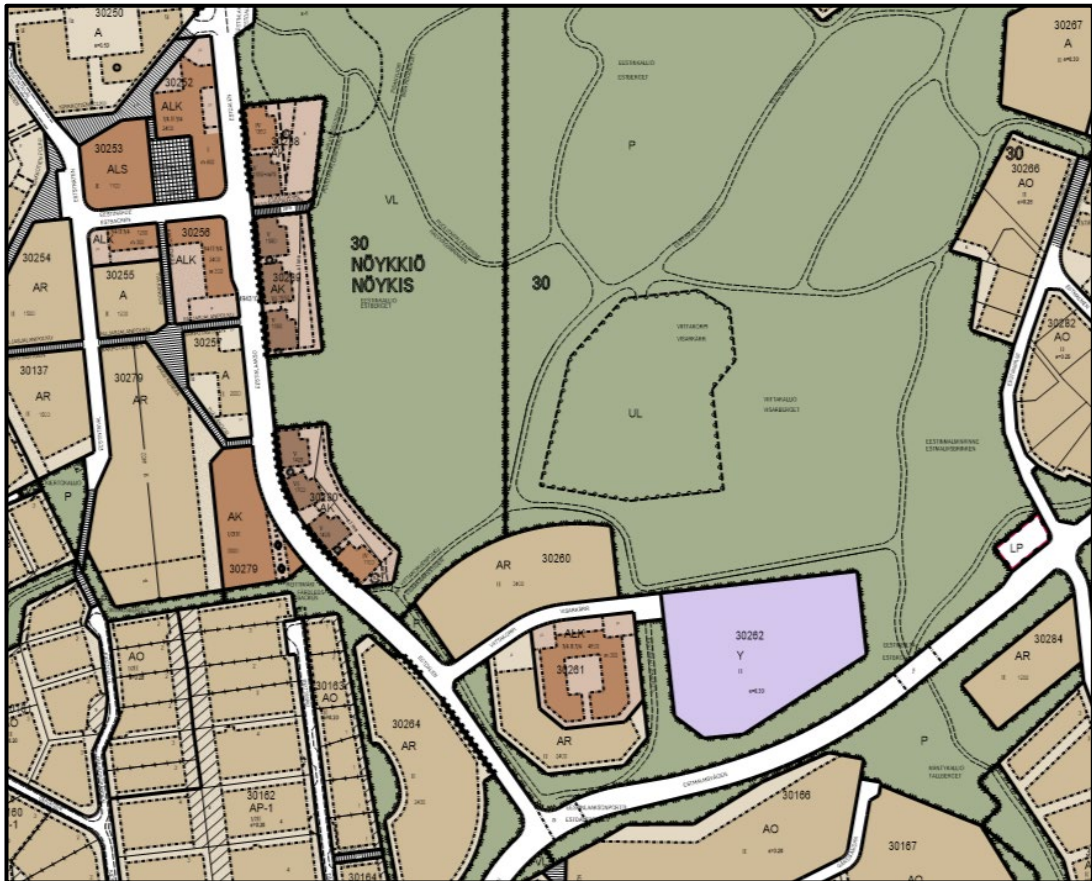
Kuvio 3. Ote Espoon eteläosien yleiskaavasta (Espoon kaupunki s.a.).

2.7 Asemakaava

Asemakaava (Kuvio 4) on kaikkein tarkin kaavataso. Asemakaavan tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri käyttötarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä asemakaavan edellyttämällä tavalla. Asemakaavassa määritellään alueen tuleva käyttö ja muun muassa mitä säilytetään, mitä saa rakentaa, mihin saa rakentaa ja millä tavalla saa rakentaa. Jos alueella ei ole ennestään voimassa olevaa asemakaavaa, alueelle laadittavaa asemakaavaa kutsutaan asemakaavaksi. Jos alueella on jo ennestään asemakaava ja sitä halutaan muuttaa, asemakaavaa kutsutaan asemakaavan muutokseksi. (Turun luonnonsuojeluyhdistys 2013; Ympäristöministeriö 2016.)

Asemakaava saattaa koskea hyvin laajaa kokonaisuutta sisältäen muun muassa asuin-, työ- ja virkistysalueita tai vaihtoehtoisesti asemakaava saattaa koskea vain yhtä tonttia. Asemakaavan laadinnasta vastaa kunta. Usein

varsinkin pienemmät kunnat hyödyntävät yksityisiä kaavoitusalan yrityksiä asemakaavan laadinnassa. Myös yksityisiä kaavoitusalan yrityksiä hyödyntävien kuntien asemakaavan hyväksyy kunnan toimielin, kuten lautakunta tai kunnanhallitus. Asemakaavaan sisältyy kaavakartta, kaavamääräykset ja -merkinnät. Lisäksi asemakaavaan liittyy kaavaselostus, jossa kerrotaan tarkemmin asemakaavan laatimisesta ja sen keskeisistä ominaisuuksista. (Ympäristöministeriö 2016.)



Kuvio 4. Ote asemakaavasta (Espoon karttapalvelu 2018).

2.8 Vaiheittainen asemakaavamuutos

Maankäyttö- ja rakennuslain 1.5.2017 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä asemakaavamuutos voidaan laatia myös vaiheittain (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 7:50.1 §). Tällöin asemakaavamuutos koskee vain jotain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia. Osakokonaisuudet voivat olla esimerkiksi rakennusoikeuden lisääminen, käyttötarkoituksen muutokset tai autopaikkannormin muuttaminen. Vaiheittaista asemakaavamuutosta voidaan käyttää myös, jos halutaan yhtenäistää pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteita tietyn teeman osalta. Kaavojen rakennussuojelua

koskevien periaatteiden yhtenäistäminen on hyvä esimerkki pienialaisten asemakaavojen suunnitteluperiaatteiden yhtenäistämisestä. Vaiheittaisessa asemakaavassa käyttötarkoituksen muutokset voivat koskea esimerkiksi liike- ja toimistorakennusten muuttamista asuinkäyttöön. (Ympäristöministeriö 2017.)

Erityistä huomiota vaiheittain laadittavassa asemakaavassa tulee kiinnittää muutoksessa käsiteltäviin kokonaisuuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi rakennusoikeuden huomattavassa lisäämisessä on otettava huomioon liikenteen mahdollinen lisääntyminen sekä sen muuttuminen. Vaiheittainen asemakaavamuutos ei sovellu missään tapauksessa tilanteeseen, jossa muutoksen vaikutukset ulottuvat lisäksi laajasti muihin kaavassa käsiteltäviin asioihin. Vaiheittaista asemakaavamuutosta voidaan soveltaa myös ranta-asemakaavoihin. (Ympäristöministeriö 2017.)

2.9 Rakennusjärjestys

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnassa tulee olla rakennusjärjestys. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 1:14 §). Rakennusjärjestyksen hyväksyy kunnanvaltuusto (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 1:15 §). Rakennusjärjestyksen ja kaavoituksen välinen ero on selkeä. Kaavojen tarkoitus on, että niillä varataan alueita eri käyttötarkoituksiin. Rakennusjärjestyksen määräykset sen sijaan eivät yllä samaan kuin kaavoitus. Rakennusjärjestyksellä ei ole mahdollista korvata kaavoitusta, mutta rakennusjärjestys toimii kaavoituksen täydentävänä elementtinä. (Kuntaliitto 2013.)

Rakennusjärjestyksen arvo on se, että rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisesti merkittävät ohjeet ja määräykset. Rakennusjärjestyksessä olevat määräykset voivat koskea esimerkiksi rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa tai rakennuksen sijoittumista. Jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty, tällöin ei sovelleta rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä. Jokaisen kunnan tulee laatia oma rakennusjärjestyksensä. (Kuntaliitto 2013; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 1:14 §.)

2.10 Poikkeamiseen liittyvät lainkohdat

2.10.1 Poikkeamistoimivalta

Maankäyttö- ja rakennuslaki muuttui 1.4.2016 alkaen, kun poikkeamistoimivalta siirrettiin kokonaisuudessaan ELY-keskuksilta kunnille. Samalla kumottiin niin sanotun kokeilulain 3 §, koska sille ei ollut enää tarvetta, kun poikkeamistoimivalta siirrettiin kokonaisuudessaan ELY-keskuksilta kunnille. (Kuntaliitto 2016.)

Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain (niin sanotun kokeilulain) mukaisesti Helsingin, Espoon, Tampereen, Vantaan, Oulun, Turun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden ja Kouvolan kaupunkien osalta kunnan poikkeamisvaltaa laajennettiin määrääjäksi (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014; Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta 1:2 §). Lain tavoitteena oli hankkia kokemuksia siitä, miten kaava- sekä rakentamismääräyksiä että lupamenettelyjä keventämällä voitaisiin edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa ja lisätä asuntotuotannon kustannustehokkuutta (Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta 1:1 §). Kokeilulain mukaisten kuntien alueilla poikkeamisiin liittyvä päätösvalta kuului ELY-keskukselle ainoastaan silloin, kun poikkeaminen koski alueellista poikkeamista tai uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty kaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. (Kuntaliitto 2016.)

Lakimuutoksen myötä kunnille siirtyivät poikkeamishakemukset, jotka koskevat uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueella, jolla ei ole voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 10:72.1 §). Kunnille siirtyivät myös poikkeamiset, joissa kyseessä on vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden

osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta. Lisäksi kunnille siirtyivät lain muutoksen myötä poikkeamiset rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä ja poikkeamiset maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitettusta asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta. Maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 3 momentin mukaan alueelle, jolle asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä, kunta voi määrätä rakennuskiellon (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 7:53.1 §). Lakimuutoksen myötä kunnille siirtyi lisäksi alueellinen poikkeamistoimivalta, jonka soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös asemakaava-alueella olemassa olevan liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. (Kuntaliitto 2016.)

Vaikka lakimuutoksen myötä toimivalta siirtyi ELY-keskuksilta kunnille, poikkeamisen edellytykset eivät kuitenkaan muutu. Jatkossakaan poikkeaminen ei voi koskea merkittävää rakentamista. Kun kunta tekee poikkeamisharkintaa, kunnan on varmistuttava, että laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Tietyissä tilanteissa kunnan on edelleen pyydettävä lausunto ELY-keskukselta ja jatkossakin ELY-keskuksella on valitusoikeus poikkeamispäätöksistä. (Kuntaliitto 2016.)

2.10.2 Poikkeamisen edellytykset

Poikkeamishakemuksen tueksi on aina esitettävä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n tarkoittamia erityisiä syitä. Hakijan tulisi esittää erityiset syyt hakemuksessaan, mutta päätöksentekijän tulee oikeudellisesti perustella erityisten syiden olemassaolo tai puuttuminen. Erityiset syyt eivät voi olla henkilökohtaisia, vaan niiden tulee olla maankäytöllisiä. Esimerkiksi kaavan vanhentuneisuus, alueen olosuhteiden muutokset tai poikkeamisen vähäinen vaikutus alueen muuhun maankäyttöön voivat olla maankäytöllisiä erityisiä syitä. Poikkeamispäätöksen edellytysten arviointi on aina oikeusharkintaa, jonka ratkaisu perustuu kokonaisharkintaan. (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014.)

Erityisestä syystä kunta voi myöntää poikkeamisen rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää muutamissa

tapauksissa. Poikkeamista ei saa myöntää, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Jos poikkeaminen vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista tai jos poikkeaminen vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, ei poikkeamista saa myöntää. Poikkeamista ei tule myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 196/2016 23:171 §.)

Poikkeamisen ehdoton myöntämisen este on, jos poikkeaminen aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Merkittävä rakentaminen tarkoittaa muusta ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, kuten suuren huoltoaseman rakentamista asuinalueelle tai kerrostalon rakentamista pientaloalueelle. Merkittävällä ympäristö- tai muilla vaikutuksilla viitataan rakentamiseen, joka vaikutustensa vuoksi edellyttäisi kaavallista suunnittelua. Poikkeamispäätöksellä ei voida esimerkiksi ratkaista vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamista, koska sillä on ympäristöönsä huomattavia ympäristö- ja muita vaikutuksia. Sen sijaan vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle ja jo valmiiksi rakennetulle alueelle. (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014.)

2.10.3 Alueellinen poikkeaminen

Erityisestä syystä kunta voi päättää, että maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta määräyksestä, säännöksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemminkin kuin yhtä rakennuspaikkaa käsittävällä alueella silloin, kun kysymyksessä on asemakaava-alueella sijaitsevasta asuin-, liike- tai toimistorakennusten tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Tätä poikkeamaa kutsutaan alueelliseksi poikkeamiseksi. Alueellista poikkeamista koskevat samat edellytykset kuin niin sanottua tavallista asemakaavasta poikkeamista. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 196/2016 23:172 §.)

Alueellista poikkeamista voi hakea esimerkiksi koko kaupunginosaa tai korttelia koskevana. Alueellinen poikkeaminen tulee lähinnä kysymykseen suurten kaupunkien keskustoissa, joissa esimerkiksi olemassa olevia ullakkotiloja halutaan muuttaa asuinkäyttöön. Ympäristöhäiriötä aiheuttamattomalla käytöllä tarkoitetaan esimerkiksi kampaamoita, jotka ovat pienimuotoista yritystoimintaa. Tällöin on esimerkiksi tarpeellista muuttaa maanpäällisen kellarin tiloja liikekäyttöön. Käytännössä alueellinen poikkeaminen tarkoittaa rakennusoikeuden vähäistä suurempaa ylitystä. Alueellisen poikkeamisen erityisenä edellytyksenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, ylläpitoa ja kehitystä. Alueelliselle poikkeamiselle on säädetty muita poikkeamispäätöksiä pitempi voimassaoloaika, joka on enintään viisi vuotta. (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014.)

2.10.4 Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä

Pääsääntönä asemakaava-alueilla on, että kunnan tulisi muuttaa asemakaavaa, jos kaavan osoittamasta rakennusoikeudesta halutaan poiketa. Vähäiset poikkeamiset kunta voi kuitenkin myöntää rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. Vähäinen poikkeaminen voi olla esimerkiksi muutaman neliömetrin ylitys rakennusoikeudesta, vähäinen poikkeaminen rakentamiskiellosta tai muusta rajoituksesta. (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014.)

Vakiintuneen hallintokäytännön mukaan vähäistä suuremmaksi rakennusoikeuden ylitykseksi on katsottu noin viidestä kymmeneen prosentin poikkeaminen tontin asemakaavan mukaisesta kokonaisrakennusoikeudesta. Kunnissa on kuitenkin joka kerta tehtävä tapauskohtainen arviointi siitä, onko rakennusoikeuden ylitys vähäinen. Lisäksi kunnissa on arvioitava, voiko poikkeaminen edetä vähäisenä poikkeamisena rakennusluvan yhteydessä vai edellyttääkö se erillistä poikkeamispäätöstä tai asemakaavan muuttamista. (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014.)

2.11 Poikkeamispäätöksen muutoksenhaku

2.11.1 Valitusoikeus

Kunta laatii poikkeamispäätöksen, johon voidaan hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimus ja valitus hallinto-oikeuteen ovat muutoksenhakekeinoja, jos haluaa valittaa poikkeamispäätöksestä. Valitus hallinto-oikeuteen on tehtävä kolmenkymmenen päivän kuluessa poikkeamispäätöksen julkipanosta. (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014.)

Viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla on valitusoikeus poikkeamispäätöksestä. Valitusoikeus on myös sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa. Sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa ja sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, on valitusoikeus poikkeamispäätöksestä. Poikkeamispäätöksen osalta valitusoikeus ei synny pelkästään siitä, että asuu kyseisessä kunnassa tai omistaa kyseisestä kunnasta kiinteistön. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 230/2017 25:193 §.)

Valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on myös sellaisella yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnonsuojelun, ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen. Tällaisen yhdistyksen tulee olla rekisteröity toimialueellaan. Toimialueellaan rekisteröidyllä yhdistyksellä on valitusoikeus myös silloin, jos yhdistyksen tarkoituksena on elinympäristön laatuun vaikuttaminen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 230/2017 25:193 §.)

Edellä mainittujen lisäksi valitusoikeus poikkeamispäätöksestä on kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa. Lisäksi viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa valitusoikeus poikkeamispäätöksissä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 230/2017 25:193 §.)

2.11.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muuttunut valitusoikeus

ELY-keskuksen valitusoikeutta rajattiin poikkeamispäätöksiä koskien, kun maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin 1.5.2017. Aikaisemman maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan ELY-keskuksen valitusoikeus koski täysimääräisesti myös poikkeamispäätöksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain 18

§:n muutoksen myötä ELY-keskuksen rooli muuttui entistä konsultoivammaksi. (Ympäristöministeriö 2017.)

Lakimuutoksen myötä ELY-keskuksen tehtävänä on muun muassa edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. ELY-keskuksen tulee lisäksi valvoa, että rakentamisessa, kaavoituksessa sekä muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset että merkittävät maakunnalliset asiat. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 230/2017 2:18 §.)

Maankäyttö- ja rakennuslakiin tehty muutos korostaa erityisesti ELY-keskuksen roolia kuntaa tukevana asiantuntijaorganisaationa ja kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä. Lakimuutoksen myötä ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu muun muassa asiantuntija-avun antaminen kunnille ja koulutusten järjestäminen. Muutoksen myötä ELY-keskuksen valvonta kohdistuu erityisesti vaikutuksiltaan merkittävimpiin asioihin. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tämän lisäksi ELY-keskuksen valvonta kohdistuu erityisesti esimerkiksi useaa kuntaa koskeviin taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskeviin ratkaisuihin. (Ympäristöministeriö 2017.)

2.11.3 Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimuskirjeessä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua. Kirjeessä on myös mainittava, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteella oikaisua vaaditaan. Oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus. Oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu. Myös sellainen, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, saa vaatia oikaisua. Lisäksi viranomaisen saa vaatia oikaisua toimialaansa kuuluvissa asioissa. (Hallintolaki 893/2015 7a:49b §; Hallintolaki 893/2015 7a:49d §.)

Oikaisuvaatimus on tehtävä neljäntoista päivän kuluessa poikkeamis päätöksen julkipäivästä (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014). Ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemisestä on liitettävä päätökseen mukaan. Jos oikaisuvaatimus tehdään, oikaisuvaatimus on viipymättä otettava asianomaisen

viranomaisen käsiteltäväksi. Kun viranomainen ottaa käsiteltäväkseen oikaisuvaatimuksen, se voi muuttaa päätöksen, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Viranomaisen tekemässä oikaisuvaatimus päätöksessä viranomaisen on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. (Hallintolaki 581/2010 7a:49g §; Hallintolaki 893/2015 7a:49b §; Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 25:187 §.)

2.11.4 Valitus hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Muutosta poikkeamispäätökseen voi hakea valittamalla hallinto-oikeuteen. Poikkeamispäätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Valitus hallinto-oikeuteen on tehtävä kolmenkymmenen päivän kuluessa poikkeamispäätöksen julkipäivästä (Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2014). Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainoastaan, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 976/2017 25:190 §.)

Käsittelyajat hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat melko pitkät. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa poikkeamispäätösten käsittelyaika on keskimäärin noin kaksitoista kuukautta (Helsingin hallinto-oikeus 2018). Poikkeamispäätösten käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa on keskimäärin seitsemästä kahteentoista kuukauteen (Korkein hallinto-oikeus 2018).

3 OIKEUSTAPAUKSIA POIKKEAMISPÄÄTÖKSISTÄ

3.1 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2017:147

Kaakkois-Suomen ELY-keskus hylkäsi 27.4.2015 antamallaan päätöksellään A:n hakemuksen, jossa A haki poikkeamista rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä A-1/s. Poikkeamishakemuksen kohteena oleva kiinteistö sijaitsi Pyhtään kunnan Kaunissaaressa. A haki poikkeamista, jotta rakennuksen osittainen purkaminen oli mahdollista. Purkamisen myötä myös viereisellä kiinteistöllä sijaitseva rakennuksen osa oli purettava. (Korkein hallinto-oikeus 2017a.)

Kaunissaareen sijoittuvan voimassa olevan asemakaavan kaavamääräysten mukaan A-1/s on säilytettävä asuinrakennusten korttelialue. Asemakaavamääräysten mukaan alueelle saa rakentaa asuntoja ja loma-asuntoja ja niitä palvelevia erillisiä talousrakennuksia, kuten saunoja ja vajoja. Olemassa olevia rakennuksia ei saa purkaa ilman pakottavaa syytä. Kaavassa rakennuskortteliin merkittyä rakennuspaikkojen lukumäärää ei saa ylittää. (Kopra 2018.)

ELY-keskus totesi päätöksessään, että hanke on asemakaavan vastainen. ELY-keskuksen mukaan A:n hakemalle purkamiselle ei ollut esitetty asemakaavan edellyttämää pakottavaa syytä. ELY-keskuksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n mukaiset purkamisluvan edellytykset eivät täytyneet. Purkaminen merkitsisi muun muassa rakennettuun ympäristöön sisältyvien kauneus-, perinne- ja muiden arvojen hävittämistä. Lisäksi purkaminen haittaisi kaavoituksen toteuttamista. ELY-keskus totesi päätöksessään, että hanke on ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa niiltä osin, kun kyseessä on kansallisen kulttuuriympäristön säilyttämisestä. Rakennuksen säilyttämisestä nykyisellä paikallaan voitiin perustella muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisella. (Korkein hallinto-oikeus 2017a.)

A valitti ELY-keskuksen päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi A:n valituksen. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että vaikka rakennus sijaitsi kahden eri omistajan omistamilla kiinteistöillä, tämä ei

ole sellaisenaan pakottava syy rakennuksen purkamiseen. Rakennus sijaitsi valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt – alueella. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että rakennuksen kunto, rakennukseen liittyvät merkittävät historialliset, kulttuurihistorialliset ja maisemalliset arvot huomioon ottaen edellytyksiä poikkeamiseen ei ollut. (Korkein hallinto-oikeus 2017a.)

A haki valitusoikeutta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja tutki asian. Korkein hallinto-oikeus päätti, että A:n valitus hylätään ja hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta. (Korkein hallinto-oikeus 2017a.)

Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että Kaunissaaren sijoittuva kiinteistö kuuluu valtakunnallisesti arvokkaaseen kulttuuriympäristöön ”Kaunissaaren saaristokylä”. Kymenlaakson museo antoi 4.4.2014 lausunnon poikkeamishakemuksesta. Kymenlaakson museo totesi lausunnossaan, että rakennuksen rakennushistoriallisia, historiallisia ja maisemallisia arvoja on pidettävä merkittävänä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan haettu poikkeaminen tuotti maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja lisäksi vaikeutti rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. (Korkein hallinto-oikeus 2017a.)

3.2 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:132

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta päätti 2.9.2014 pitämässään kokouksessaan myöntää poikkeamispäätöksen Asunto Oy Kuikalle. Hankkeessa oli kyse poikkeamisesta asemakaavan määräyksistä siten, että olemassa olevaa viisikerroksista asuinkerrostaloa korotettaisiin kahdella uudella asuinkerroksella. Voimassa olevan asemakaavan mukaan rakennusala koski suojelumääräys, jonka mukaan rakennusalueella sijaitsee kaupunkikuvan säilymistä kannalta arvokas rakennus. Asemakaavassa olevan suojelumääräyksen mukaan rakennuksen kadunpuoleista julkisivua tai vesikaton perusmuotoa ei saa tyyllillisesti muuttaa. Poikkeamisen myöntämisen ehtona oli, että jatkosuunnittelussa kehitetään edelleen kadunpuoleisen korotuksen sovittamista rakennuksen arvoihin ja kaupunkikuvaan sekä huolehditaan, että pihanpuoleinen korotus ei heikennä liikaa omien, eikä naapureiden pihojen valaistusolosuhteita. (Korkein hallinto-oikeus 2016b.)

Uudenmaan ELY-keskus valitti Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan tekemän päätöksen. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että päätöksellä myönnettyjen poikkeamisten määrän ja laadun huomioon ottaen hanke poikkeaa olennaisella tavalla asemakaavamääräyksistä. Hallinto-oikeuden mukaan hakemukseen suostuminen lisäisi painetta hyväksyä myös muita vastaavia hankkeita, joka johtaisi suunnittelemattomaan rakennusoikeuden lisäämiseen ja kaavojen suojelumääräyksistä poikkeamiseen alueella. Mikäli hakemuksen mukainen rakentaminen haluttaisiin sallia alueella, rakentaminen tulisi toteuttaa asemakaavamuutoksin, eikä yksittäisin poikkeamislavin. Lisäksi hallinto-oikeus totesi, että poikkeamispäätöksessä myönnetyn poikkeamisen sisällön on käytävä ilmi poikkeamispäätöksestä ja päätöksen oikeudellisten edellytysten on oltava olemassa hakemusta hyväksyttäessä. Jatkosuunnittelun ja rakennuslupavaiheen varaan ei voi jättää poikkeamispäätöksen sisältöä tai edellytysten täyttymistä. Hallinto-oikeuden mukaan poikkeamishakemukseen suostuminen aiheuttaisi maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaista haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi hakemus vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. (Korkein hallinto-oikeus 2016b.)

Helsingin kaupunginhallitus sekä Asunto Oy Kuikka valittivat Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus tutki asian ja päätti, että Helsingin kaupunginhallituksen ja Asunto Oy Kuikan valitukset hylätään. Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta. (Korkein hallinto-oikeus 2016b.)

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rakennuksen korottaminen kahdella kerroksella muuttaisi rakennuksen kadunpuoleisen julkisivun ja vesikaton perusmuodon tyyliä ja vaikuttaisi siten alueen kaupunkikuvaan. Poikkeaminen kaavan suojelumääräyksistä oli ollut hankkeen laadun vuoksi tarpeen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaupunkisuunnittelulautakunta ei päätöksellään ole hylännyt poikkeamishakemusta tältä osin tarpeettomana, joten kaupunkisuunnittelulautakunnan on katsottava myöntäneen poikkeamisen myös tältä osin. Korkein hallinto-oikeus myös totesi, että poikkeamispäätökseen voidaan liittää ehto, jolla poikkeamiselle säädettyjen edellytysten täytyminen

varmistetaan. Tässä tapauksessa, kun otetaan huomioon haetun poikkeamisen laatu, kaupunkisuunnittelulautakunnan poikkeamispäätökseen liitetyllä ehdolla ei voida varmistaa, että poikkeamisen edellytykset täyttyisivät. (Korkein hallinto-oikeus 2016b.)

3.3 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2016:89

Vantaan kaupunginhallitus päätti 27.1.2014 pitämässään kokouksessaan hyväksyä Vantaan kaupungin ja Saga Furs Oyj:n välisen kunnallistekniikan rakentamissopimuksen. Sopimus liittyi vireillä olevaan poikkeamishakemukseen, jolla Saga Furs Oyj haki omistamalleen kiinteistölleen 9 000 kerrosalaneliömetriä lisää rakennusoikeutta yritystoiminnan varastotilojen laajentamista varten. Voimassa olevassa asemakaavassa kiinteistölle oli osoitettu noin 44 000 kerrosalaneliömetriä rakennusoikeutta teollisuus- ja varastotiloille. Voimassa olevan asemakaavan mukaisesta 44 000 kerrosalaneliömetrin rakennusoikeudesta oli käyttämättä noin 645 kerrosalaneliömetriä. Kunnallistekniikan rakentamissopimuksen mukaan Saga Furs Oyj maksaisi Vantaan kaupungille yhdyskuntarakentamisen kunnallistekniikan korvauksena lisääntyneestä rakennusoikeudesta yhteensä 540 000 euroa. (Korkein hallinto-oikeus 2016a.)

Kiinteistö Oy Sisoreal teki oikaisuvaatimuksen Vantaan kaupunginhallituksen 27.1.2014 tekemästä päätöksestä, jonka Vantaan kaupunginhallitus hylkäsi 7.4.2014 pitämässään kokouksessaan. Vantaan kaupunginhallitus perusteli hylkäävää päätöstään muun muassa sillä, että kaupungilla oli kokeilulain perusteella oikeus valmistella ja myöntää vähäistä suurempi poikkeaminen asemakaavassa osoitetusta tontti- ja rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta. Vantaan kaupunginhallituksen päätöksen mukaan kunnallistekniikan rakentamissopimus ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maankäyttösopimus, vaan kokeilulain periaatteita soveltaen laadittu sopimus, joka koski maanomistajan osallistumista yhdyskuntarakentamisesta kaupungille aiheutuviin kustannuksiin. (Korkein hallinto-oikeus 2016a.)

Kiinteistö Oy Sisoreal valitti Vantaan kaupunginhallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Valituksessaan Kiinteistö Oy Sisoreal vaati, että kaupunginhallituksen päätös on kumottava ja sen täytäntöönpano on kiellettävä.

Valittaja totesi valituksessaan lisäksi, että kaupunginhallituksen päätös on maankäyttö- ja rakennuslain, kokeilulain ja hallintolain vastainen. Valittajan mukaan päätös merkitsi rakennusoikeuden myymistä Saga Furs Oyj:lle ja menettely loukkasi naapurin eli valittajan oikeutta ja etua. Valittajan mukaan Vantaan kaupunginhallitus oli ennen aikaisesti ja puutteellisin tiedoin ottanut kantaa poikkeamisen edellytyksiin, vaikka poikkeamispäätöstä ei ollut vielä tehty. Valittaja totesi valituksessaan myös, että mikäli asiassa otettaisiin kantaa poikkeamisen edellytyksiin, poikkeaminen oli lainvastainen, koska Saga Furs Oyj:n hakema poikkeaminen oli vähäistä suurempi poikkeaminen kaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta. (Korkein hallinto-oikeus 2016a.)

Helsingin hallinto-oikeus kumosi Vantaan kaupunginhallituksen päätöksen. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään muun muassa, että kaupungin tulee harkinnanvaraisessa viranomaistoiminnassaan, kuten sopimuksia solmiessaan, toimia siten, että se ei ilman hyväksyttävää perustetta aseta kuntalaisia eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Vantaan kaupunki oli hyväksymälläan maankäytösopimuksella päättänyt sivuuttaa kaavan laatimisen ja myydä merkittävän määrän rakennusoikeutta yhdelle maanomistajalle ilman, että kyseiselle ratkaisulle olisi ollut yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Näin ollen sopimuksen mukaan kaupungille maksettava korvaus ei ollut korvausta todellisista yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. (Korkein hallinto-oikeus 2016a.)

Helsingin hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että Vantaan kaupunginhallituksen tekemä päätös on lainvastainen. Lisäksi hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että rakennusoikeuden huomattavan lisäyksen osoittaminen tulee tapahtua vuorovaikutteisessa ja sopimustoiminnasta riippumattomassa kaavoitusmenettelyssä. Kun Vantaan kaupunginhallitus hyväksyi sopimuksen, kaupunginhallitus käytti harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin se oli lain mukaan käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa asiassa. (Korkein hallinto-oikeus 2016a.)

Vantaan kaupunginhallitus valitti Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus tutki asian ja päätti, että Vantaan kaupunginhallituksen valitus hylätään. Korkein hallinto-oikeus totesi, että Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei

muuteta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että Kiinteistö Oy Sisurealin vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään. (Korkein hallinto-oikeus 2016a.)

3.4 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös autopaikkavaatimuksesta

Salon kaupunginhallitus päätti 14.3.2016 pitämässään kokouksessaan antaa myönteisen poikkeamispäätöksen Asunto Oy Salon Armfeltinkruunulle. Poikkeamisessa oli kyse autopaikoituksen sijoittamisesta kokonaisuudessaan maanpinnan tasolle. Asemakaavan mukaan rakennusoikeuden lisäksi sai rakentaa kokonaan maanpinnan alapuolelle sijoitettavaa tilaa autopaikkoja varten. Asemakaavan mukaan autopaikoista oli sijoitettava maan alle vähintään yksi autopaikka jokaista asuinkerrosalan sataa neliometriä kohti tehokkuuteen $e=1.7$ asti ja tämän ylittävältä osalta vähintään yksi autopaikka kerrosalan kolmeakymmentäviittä neliometriä kohti. Asemakaavamääräysten mukaan asuntoja kohti tuli rakentaa vähintään yksi autopaikka kerrosalan seitsemääkymmentä neliometriä kohti. Kuitenkin autopaikkoja tuli olla vähintään yksi autopaikka asuntoa kohti. Toimistoja, liikehuoneistoja ja niihin verrattavia tiloja kohti oli rakennettava yksi autopaikka kerrosalan viittäkymmentä neliometriä kohti. Lisäksi asemakaavamääräysten mukaan tontin pinta-alasta vähintään kymmenen prosenttia tuli istuttaa. Leikki- ja oleskelutilaksi oli rakennettava vähintään kymmenen neliometriä jokaista asuinhuoneistoalan sataa neliometriä kohti ja pensaita jokaista viittätoista neliometriä kohti. Olemassa olevia puita ei saanut kaataa ilman pakottavaa syytä. (Korkein hallinto-oikeus 2017b.)

Asunto Oy Salon Armfeltinkruunun poikkeamishakemus koski kerrostalon autopaikkojen sijoittamista kokonaisuudessaan maantasoon. Poikkeamishakemuksen mukaan osa autopaikoista sijoittuisi osittain tontille osoitetun rakennusalan ulkopuolelle, istutettavalle alueen osalle ja leikki- ja oleskelualueeksi osoitetulle alueen osalle. (Korkein hallinto-oikeus 2017b.)

Kaupunginhallitus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että voimassa olevan asemakaavan lähtökohtana on ollut yhtenäinen toteutus kyseessä olevalla korttelialueella, joka koskee tontteja viisitoista ja kuusitoista ja lisäksi maanalaisen pysäköinnin toteuttaminen tälle korttelialueelle. Tonttien viisitoista ja kuusitoista lisäksi samaan korttelialueeseen kuului neljä muuta tonttia.

Voimassa olevassa asemakaavassa tontilta kuusitoista ei ollut ajoneuvoliittymää kadulle, vaan ajoneuvoliikenteen oli tarkoitus kulkea tontin viisitoista kautta. Kaupunginhallitus totesi päätöksessään, että asemakaavan hyväksymisen jälkeen korttelin maanomistussuhteet olivat muuttuneet, eikä edellytyksiä tonttien viisitoista ja kuusitoista yhteiseen toteutukseen ollut enää olemassa. Kaupunginhallitus totesi päätöksessään, että jos kaavan sallima rakennusoikeus käytettäisiin kokonaisuudessaan, ainoa vaihtoehto olisi asemakaavan muuttaminen ja koko korttelin toiminnan uudelleen arviointi. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan poikkeamispäätöksen hakija oli suostunut vähentämään rakennusoikeuden käyttöä siten, että pysäköinti olisi mahdollista toteuttaa kokonaisuudessaan maan tasossa ja samalla voitaisiin toteuttaa pihajärjestelyt tyydyttävällä tavalla. (Korkein hallinto-oikeus 2017b.)

Kolme yksityishenkilöä ja Asunto Oy Peisankulma valittivat Salon kaupunginhallituksen päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi Salon kaupunginhallituksen päätöksen. Hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan muun muassa sillä, että kyseessä oleva asemakaava oli saanut lainvoiman vuonna 2012 ja kyseessä oli siten melko tuore asemakaava. Hallinto-oikeuden perusteluiden mukaan poikkeamisen myöntämisen myötä asemakaavan ydinajatuksena olleesta korttelialueen neljän tontin yhteisestä maanalaisesta pysäköinnistä jouduttaisiin luopumaan. Hallinto-oikeuden mukaan autopaikkojen mahdollinen sijoittuminen maantasoon tulisi arvioida laajempaa kokonaisuutta koskevan asemakaavan muutoksen yhteydessä. (Korkein hallinto-oikeus 2017b.)

Hakija eli Asunto Oy Salon Amfeltinkruunu valitti Turun hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asunto Oy Salon Amfeltinkruunu vaati valituksessaan, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja kaupunginhallituksen päätös astuu voimaan. Korkein hallinto-oikeus tutki valituksen ja hylkäsi valituksen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta. (Korkein hallinto-oikeus 2017b.)

3.5 Korkeimman hallinto-oikeuden päätös käyttötarkoituksen muutoksesta

Helsingin kaupunginhallitus päätti 11.4.2016 pitämässään kokouksessaan myöntää LähiTapiola Kiinteistövarainhoito Oy:lle poikkeamisluvan rakennuksen pysyvän käyttötarkoituksen muuttamiseksi pääosin asuinkäyttöön.

Poikkeamisessa haettiin poikkeamista aluetta koskevasta rakennuskiellosta ja asemakaavassa osoitetusta käyttötarkoituksesta. Voimassa olevan asemakaavan mukaan tontti oli osoitettu teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi. (Dahlqvist-Solin 2018.)

Helsingin kaupunginhallitus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että haettu toimenpide parantaisi nuorison asuntotilannetta. Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen perustelujen mukaan poikkeamisen erityinen syy oli niin kutsutun monikäyttömallin kehittäminen ja kokeilu teollisuuskiinteistössä ja -alueella. Kokeilun tarkoituksena oli saada kokemuksia tulevaisuuden alueiden käytön ratkaisuista ja valmisteilla olevan yleiskaavan Vallilan teollisuusalueelle mahdollistamasta toimintojen sekoittamisesta ennen kaavan vahvistumista tai sen toteutusohjelman valmistumista. (Dahlqvist-Solin 2018.)

Uudenmaan ELY-keskus valitti Helsingin kaupunginhallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi Uudenmaan ELY-keskuksen valituksen. Helsingin hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että hankkeen todettu kokeiluluontoisuus huomioon ottaen poikkeamisen ei voida katsoa luovan tilannetta, jossa vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta edellyttäisi muihin vastaavanlaisiin hakemuksiin suostumista. Helsingin hallinto-oikeus totesi, että päätöksessä asetetut ehdot turvaavat sen, että asumisen aiheuttamat vaatimukset eivät haittaa alueen nykyisen asemakaavan mukaista teollisuus- ja varastokäyttöä. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan hankkeella ei ollut katsottavan sellaisia laajemmalle ulottuvia vaikutuksia, että sen toteuttamisen edellytykset olisi tullut yksittäisen poikkeamispäätöksen sijaan selvittää kaavoituksella. (Dahlqvist-Solin 2018.)

Uudenmaan ELY-keskus pyysi korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus antoi Uudenmaan ELY-keskukselle valitusluvan ja tutki asian. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi Uudenmaan ELY-keskuksen valituksen. Helsingin hallinto-oikeuden ja Helsingin kaupunginhallituksen päätökset kumottiin ja LähiTapiola Kiinteistövarainhoito Oy:n poikkeamislupahakemus hylättiin. (Dahlqvist-Solin 2018.)

Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että poikkeamislupaa haettiin muutokseen, joka mahdollisti yli sadan huoneiston tai huoneen rakentamisen teollisuus- ja varastotiloihin. Määrää oli pidettävä huomattavana ja siten myös poikkeamista merkittävänä muutoksena olemassa olevaan tilanteeseen nähden. Lisäksi poikkeamisen kohteena oleva rakennus sijaitsi vilkkaasti liikennöidyn Mäkeläkadun varrella. Poikkeamisluvan mukainen asuinkäyttö olisi edellyttänyt merkittäviä rakennusteknisiä muutoksia esimerkiksi meluntorjunnan ja asuntojen korvausilman oton osalta. (Dahlqvist-Solin 2018.)

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että hankkeen kokeiluluonteesta huolimatta edellä mainitut asiat merkitsivät, että hankkeen vaikutuksia olisi tullut selvittää poikkeamisluvan kohteena olevaa tonttia laajemmalla alueella. Kun otettiin huomioon hankkeen sijainti ja luonne, asuinkäytön mahdollisuus teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi osoitetulla alueella tuli arvioida asemakaavan muuttamisesta säädettyssä järjestyksessä. Kun tehdään tarkempia selvityksiä, voidaan arvioida koko alueen kattavasti maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten täyttymistä. (Dahlqvist-Solin 2018.)

3.6 Hallinto-oikeuden päätös koskien kerroslukua, julkisivun korkeusasemaa ja julkisivuväriä

Tampereen yhdyskuntalautakunta päätti antaa 15.3.2011 pitämässään kokouksessaan myönteisen poikkeamispäätöksen Kiinteistö Oy Tampereen Tornihotellille. Poikkeamispäätöstä haettiin kerrosalaltaan noin 17 500 neliömetrin suuruisen hotellirakennuksen rakentamiseksi Tampereelle. Poikkeus myönnettiin muun muassa kerrosluvusta, julkisivun korkeusasemasta ja julkisivuväristä. (Kare 2018.)

Voimassa olevassa asemakaavassa tontti oli osoitettu liikerakennusten korttelialueeksi majoituspalvelurakennuksia varten. Kaavamääräysten mukaan tontille sai lisäksi sijoittaa opetustoimintaa palvelevia tiloja sekä liike- että myymälätilaa. Tontin kaakkoisosaan sijoittuvalle rakennusosalle sai sijoittaa kaksijakoisena hotellitornin. Asemakaavan mukaan korkeamman osan kerrosluku oli kaksikymmentäneljä kerrosta ja matalamman osan kerrosluku oli seitsemäntoista kerrosta. Korkeamman osan julkisivujen tuli olla värisävyiltään

vaaleita. Matalamman osan julkisivujen tuli olla värisävyltään tummia. Asemakaavamääräysten mukaan korkeamman osan julkisivun korkein kohta sai olla enintään 171,600 metriä merenpinnan yläpuolella ja matalamman osan julkisivun korkein kohta sai olla enintään 150,600 metriä merenpinnan yläpuolella. Lisäksi asemakaava mahdollisti viisi kerroksisen rakennuksen rakentamisen tontin itäreunalle. (Kare 2018.)

Voimassa olevasta asemakaavasta haettiin poikkeamista siten, että rakennuksen kerrosluku olisi kaksikymmentäviisi. Rakennuksen julkisivun korkeimmasta kohdasta haettiin poikkeamista siten, että julkisivun korkein kohta tulisi olemaan 185,670 metriä merenpinnan yläpuolella. Lisäksi poikkeamista haettiin julkisivun värityksestä siten, että julkisivun väritys olisi kauttaaltaan tumma. Tampereen yhdyskuntalautakunta antoi kaikki edellä mainitut poikkeamiset. (Kare 2018.)

Hanke sijoittui VR:n vanhojen veturitallien välittömään läheisyyteen. Poikkeamishakemuksen mukaan rakennus tuli kiinni vuonna 1874 rakennettuun pohjoiseen veturitalliin. Veturitallit ja rautatieasema sisältyivät museoviraston vuonna 2009 laatimaan inventointiin. Inventointi koski valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä. Edellä mainitun lisäksi veturitallit valittiin edustamaan kohdetyyppiään valtakunnalliseen rautatiealueiden suojelusopimukseen. Veturitallien ja niiden väliin sijoittuva toimistorakennus oli suojeltu asemakaavassa merkinnällä sr-2. Suojelumerkintä totesi rakennukset kulttuurihistoriallisesti arvokkaiksi ja kaupunkikuvan säilymisen kannalta tärkeiksi. Lisäksi suojelumerkintä kielsi kyseisten rakennusten purkamisen. (Kare 2018.)

Pirkanmaan maakuntamuseo antoi 21.2.2011 lausunnon liittyen poikkeamishakemukseen. Lausunnossaan Pirkanmaan maakuntamuseo totesi, että suunnitelmat olivat tornihotellin kaupunkikuvaan sijoittumisen kannalta kehittyneet positiivisesti. Pirkanmaan maakuntamuseo arvosti erityisesti sitä, että hankkeen pyrkimyksenä oli sovittaa rakennuksen väritys ratapihan ja lähiympäristön punatiilisten rakennusten maailmaan. Pirkanmaan maakuntamuseo totesi lausunnossaan myös, että tumma rakennusmassa saattaisi kiinnittyä perinteiseen punatiilisten tehtaanniippujen maisemaan tavalla, joka voisi olla myös positiivinen, rohkea kokeilu. (Kare 2018.)

Pirkanmaan perinnepoliittinen yhdistys ry sekä A että B valittivat Tampereen yhdyskuntalautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen. A ja B vaativat valituksessaan, että yhdyskuntalautakunnan päätös kumotaan. Heidän mielestään kyseessä oli niin suurista kaupunkikuvaan vaikuttavista muutoksista, että niiden toteuttaminen edellyttäisi asemakaavan muuttamista. Pirkanmaan perinnepoliittinen yhdistys ry vaati valituksessaan, että yhdyskuntalautakunnan päätös kumotaan siltä osin kuin siinä on kyse kerrosluvusta, korkeusasemasta ja julkisivumääräyksistä myönnettyistä poikkeamisista. Pirkanmaan perineyhdistyksen mukaan haetut poikkeamiset olivat niin merkittäviä, että asia tulisi ratkaista kaavamutoksella, jolloin asian käsittelyyn olisi mahdollista osallistua poikkeamismenettelyä laajemmin. (Kare 2018.)

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että se ei tutki A:n ja B:n tekemää valitusta. Lisäksi hallinto-oikeus hylkäsi Pirkanmaan perinnepoliittisen yhdistys ry:n tekemän valituksen. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että A ja B asuvat hankkeesta noin kahdeksan kilometrin etäisyydellä, eivätkä siten ole viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajia tai haltijoita. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että rakennuksen ympäristössä ja Tampereen kaukomaisemassa tummasävyinen tornirakennus ei esitetyn selvityksen perusteella eroa ympäristöstään erityisen poikkeavasti samalla tavalla kuin, jos rakennus olisi osin vaaleansävyinen ja kaksivärinen. (Kare 2018.)

Hallinto-oikeus totesi päätöksessään lisäksi, että suunnitellun tornin muodon muuttamisella olisi mahdollista saada rakennuksen ulkonäköön keveyttä, joka vaikuttaisi myös rakennuksen näkyvyyteen ja erottumiseen ympäristöstään. Lisäksi tornin muodon muuttaminen vähentäisi kerrosluvun ja korkeusaseman korottamisen vaikutuksia. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään myös muuan muassa sillä, että vaikka tornin kerrosluku tulisi olemaan suuri, ei poikkeamisen aiheuttama muutos alkuperäiseen massaansa verrattuna kuitenkaan kyseisellä paikalla ole niin merkittävä, että muutos edellyttäisi asemakaavan muuttamista. (Kare 2018.)

3.7 Oikeustapausten käsittely kunnissa

Osallisten ja viranomaisten aktiivisuus valitusten tekemisen suhteen on erittäin tärkeää, koska ainoastaan valitusten myötä hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-

oikeus voivat arvioida poikkeamispäätösten lainmukaisuutta. Hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus soveltavat päätöksissään muun muassa maankäyttö- ja rakennuslakia. Oikeusasteiden tekemien päätösten myötä selviää myös se, miten maankäyttö- ja rakennuslakia tulisi tulkita liittyen poikkeamispäätöksiin.

Jos kunnan tekemästä poikkeamispäätöksestä valitetaan ja kunnan tekemä poikkeamispäätös kumotaan hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kunnan tulisi tarkastella omia linjauksiaan poikkeamispäätöksiin liittyen. Poikkeamispäätökset ovat aina tapauskohtaisia, mutta siitä huolimatta kunnan tulisi tarkastella hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluja erityisen tarkasti varsinkin silloin, jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on kumonnut kunnan tekemän myönteisen poikkeamispäätöksen. Kunnassa on saattanut olla vuosia periaatelinjaus tai ohje esimerkiksi siitä, kuinka suuren rakennusoikeuden ylityksen voi myöntää poikkeamispäätöksellä. Jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on kumonnut kunnan tekemän myönteisen poikkeamispäätöksen, kunnan olisi syytä tarkastella kriittisesti omia periaatelinjauksiaan ja ohjeitaan liittyen poikkeamispäätöksen myöntämiseen.

Kuntien tulisi huomioida hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tekemien päätösten vaikutukset. Kuntien tulisi erityisesti ottaa huomioon oikeusasteiden tekemät päätökset silloin, kun hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on kumonnut kunnan tekemän myönteisen poikkeamispäätöksen. Esimerkiksi kunnan antaessa myönteisen poikkeamispäätöksen hankkeelle, joka oikeusasteissa on kumottu sillä perusteella, että hanke tulisi ratkaista asemakaavamuutoksella poikkeamispäätöksen sijaan, kunnan tulisi tarkastella omia toimintatapojaan hyvin kriittisesti. Tällöin poikkeamispäätöksen hakijan tulisi hakea kunnalta asemakaavamuutosta ja kunnan tulisi aloittaa kohtuullisessa ajassa asemakaavamuutoksen laatiminen. Kunnan ei missään tapauksessa tulisi antaa myönteistä poikkeamispäätöstä hankkeelle, jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on vastaavassa hankkeessa todennut, että hanke tulisi edetä asemakaavamuutoksella poikkeamispäätöksen sijaan.

4 MENETELMÄT

4.1 Lähtökohdat ja tavoitteet

Lomakehaastattelun lähtökohtana oli tehdä sähköpostitse lomakehaastattelu Suomen kahteenkymmeneen suurimpaan kuntaan. Suomen kaksikymmentä suurinta kuntaa suurimmasta pienimpään ovat 31.12.2017 tilaston mukaan: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Pori, Kouvola, Joensuu, Lappeenranta, Hämeenlinna, Vaasa, Seinäjoki, Rovaniemi, Mikkeli, Kotka ja Salo (Kuntaliitto 2017a). Sähköpostitse tehty lomakehaastattelu lähetettiin Suomen kahteenkymmeneen suurimpaan kuntaan asiantuntijoille, jotka valmistelevat poikkeamispäätöksiä kunnassaan. Kuntien lisäksi lomakehaastattelu lähetettiin sähköpostitse kaikkiin Suomen ELY-keskuksiin lukuun ottamatta Ahvenanmaan ELY-keskusta. Lomakehaastattelu lähetettiin viidentoista ELY-keskuksen kirjaamoon, joita pyydettiin välittämään lomakehaastattelu poikkeamispäätöksistä vastaaville asiantuntijoille.

Lomakehaastattelun kohderyhmäksi valikoitui kaksikymmentä Suomen suurinta kuntaa, jotta lähtökohdat lomakehaastattelun vastaamiseen olisivat mahdollisimman samanlaiset ja tulosten vertaileminen keskenään olisi mahdollisimman yksinkertaista. Todennäköisimmin suurissa kunnissa on ainakin osittain samanlaisia ongelmia liittyen rajanvetoon poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten välillä. Lomakehaastatteluun ei valittu pienempiä kuntia senkään takia, että pienemmissä kunnissa ei välttämättä ole kokemusta rajanvedosta poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten välillä. Ennen lomakehaastattelun lähettämistä olettamuksena oli, että suuremmissa kunnissa joudutaan jopa useamman kerran vuodessa pohtimaan sitä, milloin hanke tulisi edetä poikkeamispäätöksellä ja milloin asemakaavamuutoksena. Tähän olettamukseen saatiin vahvistus vastaanottajien vastausten perusteella.

Kunnille osoitetun lomakehaastattelun tavoitteena oli selvittää kunnilla mahdollisesti olleita hankkeita, joissa he ovat joutuneet miettimään rajanvetoa poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä. ELY-keskuksille osoitetun lomakehaastattelun tavoitteena oli saada selville ELY-keskusten kanta, missä tapauksissa poikkeamispäätösten sijaan tulisi tehdä

asemakaavamuutos. Lisäksi tavoitteena oli selvittää, missä tapauksissa ELY-keskukset ovat valittaneet kuntien tekemistä poikkeamispäätöksistä.

4.2 Tutkimusmenetelmän valinta

Tutkimusmenetelmäksi valittiin lomakehaastattelu, joka toteutettiin sähköpostitse. Kunnille lähetettiin saatekirje (Liite 1), jossa kerrottiin lomakehaastattelun tarkoituksesta ja tavoitteista. Saatekirjeessä korostettiin vastaajien vastausten tärkeyttä. Kunnille lähetetyn sähköpostin liitteenä lähetettiin haastattelukysymykset (Liite 2). ELY-keskuksille lähetettiin lähes samansisältöinen saatekirje (Liite 3) kuin kunnille. Myös ELY-keskuksille lähetetyn sähköpostin liitteenä lähetettiin haastattelukysymykset (Liite 4). Tutkimuksessa haluttiin saada kustannustehokkaasti vastauksia kattavasti ympäri Suomen, joten haastattelu päätettiin toteuttaa ainoastaan sähköpostitse. Sähköpostitse tehty lomakehaastattelu mahdollisti vastaanottajien tutustumisen rauhassa haastatteluun. Lisäksi vastaanottajilla oli mahdollisuus vastata haastatteluun itselleen parhaana ajankohtana.

Yleensä lomakehaastattelun etuna pidetään sitä, että sen avulla voidaan kerätä laaja tutkimusaineisto. Lomakehaastatteluun voidaan saada paljon vastaajia ja voidaan kysyä monia asioita. Tutkimus on lisäksi tehokas, koska se säästää tutkijan vaivannäköä ja aikaa. Lomakehaastattelussa tulosten tulkinta voi kuitenkin osoittautua ongelmalliseksi ja siihen liittyy myös heikkouksia. Yhtenä lomakehaastattelun heikkoutena pidetään sitä, että ei ole mahdollista varmistua siitä, miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet haastatteluun. Lomakehaastattelussa ei voida varmistua siitä, ovatko vastaajat pyrkineet vastaamaan huolellisesti ja rehellisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2008, 190.)

Lomakehaastattelun valmistelussa käytettiin apuna esitutkimusta, jota kutsutaan myös pilottitutkimukseksi. Esitutkimuksella voidaan tarkistaa monia näkökohtia ja kysymysten muotoilua voidaan korjata ennen varsinaista tutkimusta varten. Lomakehaastattelun kysymysten kokeilu on välttämätön tutkimuksen onnistumiseksi. (Hirsjärvi ym. 2008, 199.)

Ennen varsinaisen lomakehaastattelun lähettämistä haastattelulomake lähetettiin kolmeen kohdekuntaan lomakehaastattelun laadun varmistamiseksi.

Näiltä kolmelta kohdekunnalta pyydettiin lomakehaastattelun vastaamisen lisäksi palautetta lomakehaastattelun kysymyksistä ja kysymysten ymmärrettävyydestä. Kaikki kolme kuntaa vastasivat esitutkimukseen ja antoivat rakentavaa palautetta lomakehaastattelusta. Näiden vastausten perusteella lomakehaastattelua muokattiin vastaajien parannusehdotusten mukaisesti.

4.3 Haastattelun rakenne

Sekä kunnille että ELY-keskuksille lähetetyt haastattelut pyrittiin pitämään tiiviinä ja melko lyhyinä, koska lyhyitä kysymyksiä on helpompi ymmärtää kuin pitkiä kysymyksiä (Hirsjärvi ym. 2008, 197). Tällä toivottiin, että mahdollisimman moni lomakehaastattelun vastaanottanut vastaisi haastatteluun ja vastausprosentti olisi mahdollisimman korkea sekä kuntien että ELY-keskusten osalta. Myös vastausten analysoimisen oletettiin olevan helpompaa, kun kysymykset olivat melko yksinkertaisia ja lyhyitä.

Kunnille lähetetyssä lomakehaastattelussa oli yhteensä viisi kysymystä (Liite 2) ja ELY-keskuksille lähetetyssä lomakehaastattelussa oli yhteensä kaksi kysymystä (Liite 4). Kunnille ja ELY-keskuksille lähetetyissä lomakehaastatteluissa oli lisäksi vapaa osio, jossa sai vapaasti kertoa ajatuksiaan poikkeamispäätöksiin liittyen. Lomakehaastattelut lähetettiin torstaina 20.9.2018 ja vastauksia pyydettiin viimeistään torstaina 11.10.2018, jolloin vastausaikaa oli yhteensä kolme viikkoa.

Määräaikaan mennessä kahdestakymmenestä kunnasta haastatteluun vastasi yhdeksän kuntaa. Kuntien osalta vastausprosentti oli neljäkymmentäviisi prosenttia. Suomen ELY-keskuksista määräaikaan mennessä haastatteluun vastasi viisi ELY-keskusta. ELY-keskusten osalta vastausprosentti oli kolmekymmentäkolme prosenttia.

Niille kunnille ja ELY-keskuksille, jotka eivät olleet vastanneet haastatteluun määräaikaan mennessä, lähetettiin muistutussähköposti määräajan jälkeen ja toivottiin vastausta haastatteluun. Muistutussähköpostin lähettämisen jälkeen saatiin vielä kolme vastausta kunnilta, jolloin kahdestakymmenestä kunnasta lopulta yhteensä kaksitoista kuntaa vastasi haastatteluun. Kahdelta ELY-keskukselta saatiin vielä vastaus muistutussähköpostin jälkeen, jolloin

viidestätoista ELY-keskuksesta haastatteluun vastasi lopulta yhteensä seitsemän ELY-keskusta. Muistutussähköpostien jälkeen kuntien osalta vastausprosentti nousi yllättävän korkeaksi ollen jopa kuusikymmentä prosenttia. Saapuneet vastaukset olivat hyvin laadukkaita, joten niiden perusteella voitiin tehdä hyvin johtopäätöksiä. Vastaajat vastasivat annettuihin kysymyksiin hyvin laajasti ja kattavasti. Lisäksi useat vastaajat lähettivät lisäaineistoa liittyen omiin vastauksiinsa. Muistutussähköpostien jälkeen ELY-keskusten osalta vastausprosentti nousi lopulta 47 prosenttiin. ELY-keskusten vastausten suhteellisesta vähyydestä huolimatta vastausten perusteella voitiin tehdä melko hyvin johtopäätöksiä, koska saapuneet vastaukset olivat laadukkaita ja osittain hyvin laajoja.

4.4 Vastausten analysointi

Tässä opinnäytetyössä käytettävää lomakehaastattelua voidaan pitää kvalitatiivisena eli laadullisena tutkimusaineistona, koska opinnäytetyön sisältämät haastattelukysymykset olivat sekä kuntien että ELY-keskusten osalta avoimia ja edellyttivät sanallisia vastauksia. Haastattelututkimuksen tutkimusasetelmana oli niin kutsuttu poikittaistutkimus. Poikittaistutkimuksella tarkoitetaan tutkimusstrategiaa, jossa aineiston kerääminen tapahtuu tietyssä ajankohdassa ja se käsittää useita vastaajia. Aineistokeruumenetelmänä käytettiin haastattelulomaketta, jossa käytettiin avoimia kysymyksiä. Lomakehaastatteluun vastasi lopulta kaksitoista kuntaa kahdestakymmenestä ja seitsemän ELY-keskusta viidestätoista ELY-keskuksesta. (Hirsjärvi ym. 2008, 131–133, 160; Jyväskylän yliopisto 2015.)

Tutkimustulosten analyysimenetelmänä käytettiin induktiivista eli aineistolähtöistä sisällönanalyysia (Tampereen teknillinen yliopisto s.a.). Aineistolähtöinen sisällönanalyysi perustuu päättelyyn ja tulkintaan (Tampereen teknillinen yliopisto s.a.). Lomakehaastatteluun vastanneet kunnat ja ELY-keskukset vastasivat sanallisesti hyvin laajasti ja monipuolisesti annettuihin kysymyksiin. Saapuneet vastaukset luettiin ja analysoitiin huolellisesti. ELY-keskusten ja kuntien vastauksissa toistui muutamia selkeitä tapauksia, milloin hanke tulisi edetä asemakaavamuutoksella poikkeamispäätöksen sijaan. Edellä mainittujen tapausten ja oikeustapausten analysoinnin perusteella pystyttiin tekemään johtopäätöksiä poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen

rajanvetoon liittyen. Johtopäätökset on esitetty tarkemmin viimeisessä kappaleessa johtopäätökset.

4.5 Luotettavuustarkastelu

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan usein reliabiliteetin ja validiteetin käsittein. Molemmat käsitteet liittyvät tutkimuksen luotettavuuteen. Lähtökohtana tutkimuksessa on, että tutkimuksen tulee olla virheetöntä, puolueetonta ja luotettavaa. Koko tutkimusprosessi kaikkine vaiheineen tulee olla tarkistettavissa. Tutkimuksen tulokset eivät saa myöskään olla sattumanvaraisia. (Jyväskylän yliopisto 2009.)

Reliabiliteetti ilmaisee, miten luotettavasti ja toistettavasti käytetty mittari mittaa haluttua ilmiötä. Reliabiliteettia voidaan arvioida esimerkiksi toistomittauksilla, jolloin tutkimustulokset eivät ole sattumanvaraisia tuloksia. Tutkimuksen reliabiliteetti on hyvä, kun tulokset eivät ole sattuman aiheuttamia. Jos tutkimus uusittaisiin, pitäisi samoissa olosuhteissa saada samat tulokset. Kysymysten tulee olla yksiselitteisiä ja ymmärrettäviä. Lisäksi haastattelut tulee tehdä huolellisesti. Validiteetti sen sijaan ilmaisee, miten hyvin tutkimuksessa käytetty mittaussuunnitelma mittaa juuri sitä tutkittavan ilmiön ominaisuutta, mitä on tarkoituskin mitata. Esimerkiksi kysymys työpaikan ilmanvaihdesta ei vielä riitä mittaamaan sitä, kuinka hyvin kyseinen henkilö viihtyy työssään. (Jyväskylän yliopisto 2009; Tilastokeskus 2018a; Tilastokeskus 2018b.)

Tutkimuksen luotettavuutta, johtopäätösten pätevyyttä ja tutkimuksen tasoa tulee arvioida koko tutkimusprosessin ajan (Jyväskylän yliopisto 2010). Laadullisen tutkimuksen luotettavuudessa voidaan käyttää muutamia kriteerejä. Ensinnäkin tutkijan tulee pohtia, miksi tutkittava aihe on tutkijalle tärkeä. Tutkijan tulee myös miettiä, mitä oletuksia hänellä on ollut tutkimuksen alussa ja muuttuivatko nämä ajatukset tutkimuksen aikana. Edellä mainittujen lisäksi tutkijan tulee pohtia, miten hän keräsi aineiston, nauhoittiko hän haastattelut, miten hän purki aineiston, millä perusteella haastateltavat valittiin, montako haastateltavia oli ja miten tutkija otti heihin yhteyttä. Tutkijan tulee myös pohtia, millainen tutkimuksen aikataulu oli ja miten valmis aineisto analysoitiin. Tutkimuksen lopuksi tutkijan tulee pohtia, mihin tuloksiin ja johtopäätöksiin hän päätyi ja mikä on hänen oma arvionsa tutkimuksen luotettavuudesta. Jotta tutkimus olisi luotettava, tutkijan tulee huolellisesti raportoida tutkimuksen

suorittamisesta. Tutkimuksen suorittamisesta on annettava mahdollisimman tarkka selostus, jotta lukijat voivat arvioida tutkimuksen luotettavuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 138 – 139.)

Tämän tutkimuksen validiteetti on hyvä, koska tutkimusongelmaa tutkittiin tarkasta ja totuudenmukaisesta näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksessa tutkittiin sitä ongelmaa, mitä oli tarkoitus tutkia. Lomakehaastattelun kysymykset pohdittiin huolellisesti, jotta ne tukisivat opinnäytetyön tavoitteita. Opinnäytetyössä hyödynnetyt lähteet ovat aihealueeseen sopivia ja perusteltuja. Haastatteluiden avulla saavutettiin monipuolinen ja kattava käsitys siitä, milloin kunnissa on päädytty asemakaavamuutokseen ja milloin poikkeamispäätökseen. Tutkija on pyrkinyt tutkimuksessaan mahdollisimman hyvään ja kattavaan objektiivisuuteen, mikä näkyy neutraalina ja asiallisena tekstinä.

Opinnäytetyössä tehtyä lomakehaastattelua ja haastatteluista saatuja tuloksia voidaan pitää luotettavina. Lomakehaastattelu perustuu siihen oletukseen, että jokainen vastaaja ymmärtää kysymykset samalla tavalla (Oppariapu s.a.). Lomakehaastattelu lähetettiin kunnissa sellaisille henkilöille, jotka kunnan Internet-sivujen mukaan vastaavat kunnassaan poikkeamispäätöksistä. Ainoastaan viiden kunnan Internet-sivuilta ei löytynyt poikkeamispäätöksistä vastaavan asiantuntijan yhteystietoja. Näissä tapauksissa lomakehaastattelu lähetettiin esimerkiksi kaavoituksen tai rakennusvalvonnan yhteiseen sähköpostiosoitteeseen. Edellä mainituista viidestä kunnasta vain kahdesta saatiin vastaus. Lomakehaastatteluun vastattiin siis todennäköisemmin silloin, kun lomakehaastattelu osoitettiin suoraan poikkeamispäätöksistä vastaavalle asiantuntijalle.

Sähköpostitse tehty haastattelu lähetettiin ELY-keskusten osalta viidentoista ELY-keskuksen kirjaamoon, koska ELY-keskusten Internet-sivuilta on hyvin haastavaa löytää poikkeamispäätöksistä vastaavien asiantuntijoiden henkilökohtaisia yhteystietoja. Kuntien osalta sähköpostitse tehty haastattelu lähetettiin poikkeamispäätöksiä valmisteleville asiantuntijoille, koska tutkittava aihe edellytti tietotaitoa liittyen käsiteltävään aiheeseen ja vastaajien tuli tuntea lomakehaastattelun aihealue.

Lomakehaastattelu lähetettiin nimenomaan poikkeamispäätöksistä vastaaville asiantuntijoille, koska tällä haluttiin lisätä tutkimuksen luotettavuutta. Jo ennen haastattelulomakkeiden lähettämistä voitiin olettaa, että vastaajilla on kokemusta ja todennäköisesti omakohtaisia kokemuksia tutkimuksen aiheesta, koska lomakehaastattelu suunnattiin tutkittavan aiheen asiantuntijoille. Edellä mainittu oletamus toteutui, koska sekä kunnilta että ELY-keskuksilta saadut vastaukset olivat oletetun asiallisia ja niistä pystyi havaitsemaan vastaajien asiantuntijuuden liittyen tutkittavaan aiheeseen.

Lomakehaastattelun vastauksista ilmeni, että kaikki haastatteluun vastanneet ovat olleet useamman vuoden tekemisissä asemakaavamuutosten ja poikkeamispäätösten parissa. Nämä asiat lisäsivät tutkimuksen luotettavuutta. Vaikka edellä mainittujen seikkojen ansiosta tutkimusta voidaan pitää melko luotettavana, pelkästään sähköisesti ja ilman fyysistä tapaamista tehtyyn haastatteluun liittyy aina pieni epävarmuustekijä. Periaatteessa sähköisesti lähetettyyn haastatteluun voisi vastata kuka tahansa, myös joku muu kuin haastattelun vastaanottanut henkilö. Sähköisessä lomakehaastattelussa vastaajat todennäköisesti vastaavat haastatteluun silloin, kun heillä on parhaiten aikaa. Tällöin vastaajat voivat rauhassa keskittyä kysymyksiin ja vastauksiin.

Lomakehaastattelun vastausprosentti nousi varsinkin kuntien osalta yllättävän korkeaksi ollen jopa kuusikymmentä prosenttia. ELY-keskusten osalta vastausprosentti nousi lopulta melko hyväksi ollen 47 prosenttia. Lomakehaastattelun vastausprosenttien ollessa melko korkeat, tutkimusta voidaan pitää siltäkin osin melko luotettavana.

Tutkimusprosessi ja tutkimusmenetelmät on pyritty kuvaamaan mahdollisimman tarkasti, jotta niiden luotettavuutta voitaisiin arvioida mahdollisimman hyvin. Opinnäytetyössä kuvattiin haastateltavien valinta, haastattelun toteutustapa ja tutkielman etenemisen vaiheet. Edellä mainittujen lisäksi analyysimenetelmät ja niiden perustelut on selitetty. Tutkimuksen laadullinen osio toteutettiin lomakehaastatteluina, joiden määrä oli tutkimuksen kannalta riittävä.

5 TULOKSET

5.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille lähetetyn lomakehaastattelun tulokset

5.1.1 Valittaminen kuntien tekemistä päätöksistä

Useasta ELY-keskuksen vastauksesta ilmeni, että heidän valitusoikeuttaan poikkeamispäätöksiin liittyen on rajattu 1.5.2017 tulleen lakimuutoksen myötä. ELY-keskusten vastauksissa on havaittavissa kritiikkiä nykyistä lakia kohtaan, jossa ELY-keskusten valitusoikeutta rajattiin koskemaan vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin poikkeamispäätöksiin. Näin ollen ELY-keskuksilla ei ole mahdollisuutta valittaa poikkeamispäätöksistä, ellei poikkeamispäätöksellä ole valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Osittain ELY-keskusten valitusoikeuden rajaamisen vuoksi parhaillaan valmistellaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.

Useat ELY-keskukset toivat vastauksissaan ilmi huolensa, että ELY-keskusten valitusoikeuden rajaamisen jälkeen joissakin kunnissa saatetaan tehdä jopa laittomia poikkeamispäätöksiä. Kunnilla on suuri kiusaus käyttää poikkeamispäätöksentekoa myös tilanteissa, joissa tulisi tehdä asemakaavamuutos. Hyvin usein kunnilla on tilanne, että hankkeiden toteuttamisella on kova kiire ja poikkeamismenettely voi tästäkin syystä olla kunnissa houkutteleva vaihtoehto.

ELY-keskukset valittavat melko harvoin kuntien tekemistä poikkeamispäätöksistä. ELY-keskusten tekemät valitukset kuntien poikkeamispäätöksistä ovat kuitenkin pääasiassa menestyneet todella hyvin. Esimerkiksi Lapin ELY-keskuksessa on tehty maankäyttö- ja rakennuslain aikana vuosittain noin yhdestä kymmeneen valitusta kuntien maankäyttöön liittyvistä päätöksistä. Lapin ELY-keskuksen valitukset ovat lähes poikkeuksetta menestyneet. Lapin ELY-keskuksen valitukset ovat koskeneet poikkeamispäätöksiä, suunnittelutarveratkaisuja ja kaavoja.

Varsinais-Suomen ELY-keskus on valittanut muutamasta asemakaavaa koskevasta poikkeamispäätöksestä, joissa hankkeen tarkoituksena on ollut vanhan tai suojeltavan rakennuksen purkaminen. Näissä tapauksissa Varsinais-Suomen ELY-keskus on valituksessaan todennut, että asia tulisi ratkaista

asemakaavamuutoksella. Edellä mainituissa tapauksissa voimassa oleva asemakaava ei ole ollut ajanmukainen rakennusten suojelua koskevilta osin.

Pohjois-Karjalassa poikkeamispäätökset asemakaava-alueilla koskevat pääosin vanhojen asemakaavojen rakennusoikeuksien nostoa, rakennusalueen rajan ylittämistä ja joissain tapauksissa pieniä käyttötarkoituksenmuutoksia. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen mukaan edellä mainitut poikkeamiset ovat maltillisesti ratkaistavissa poikkeamispäätöksillä. Muissa tapauksissa Pohjois-Karjalan ELY-keskus suosittelee kuntia tekemään asemakaavamuutoksen poikkeamispäätöksen sijaan. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen mukaan suuremmat käyttötarkoituksen muutokset ja rakennusoikeuden nostot olisi ehdottomasti toteutettava asemakaavamuutoksella, koska niiden vaikutukset ovat kaava-aluetta laajemmat. Pohjois-Karjalassa on parhaillaan vireillä tai juuri valmistunut useita asemakaavamuutoksia, joissa on muun muassa huomioitu aiemmin kenties lievemmin perustein myönnettyjä poikkeamisia asemakaava-alueilla.

Pohjois-Savon ELY-keskus valitti Kuopion kaupungin kaupunkirakennelautakunnan 29.6.2016 tekemästä poikkeamispäätöksestä. Poikkeamispäätöksessä myönnettiin poikkeamislupa kerrosalaltaan 420 neliömetrin suuruisen pistooliampumaratahallin rakentamiseksi. Asemakaavassa kyseinen alue oli osoitettu lähivirkistysalueeksi, jolle ei ollut osoitettu rakennusoikeutta. Pohjois-Savon ELY-keskus perusteli valitustaan muun muassa sillä, että poikkeamiselle ei ollut oikeudellisia edellytyksiä. Pohjois-Savon ELY-keskus perusteli valitustaan lisäksi sillä, että hankkeen toteuttaminen tulisi arvioida asemakaavamuutoksella. Itä-Suomen hallinto-oikeus oli asiasta samaa mieltä Pohjois-Savon ELY-keskuksen kanssa ja kumosi Kuopion kaupungin kaupunkirakennelautakunnan tekemän päätöksen.

Tyypillisesti ELY-keskusten tekemät valitukset poikkeamispäätöksistä koskevat yleiskaavasta poikkeamista, rakennusoikeuden ylitystä, rakennusalueesta poikkeamista tai käyttötarkoituksen muuttamista. Edellisten lisäksi ELY-keskusten tekemät valitukset poikkeamispäätöksistä koskevat tyypillisesti tulva- ja pohjavesialueelle rakentamista sekä maisema- ja kulttuuriperintöarvojen vaarantamista.

ELY-keskukset käyttävät poikkeamispäätöksiin, suunnittelutarveratkaisuihin ja kaavoihin liittyvissä asioissa puuttumiskeinona myös oikaisukehotusta. Tällöin kunnan on mahdollista tehdä päätökseensä oikaisu. Jos oikaisu on tehty ELY-keskuksen oikaisukehotuksen mukaisesti, todennäköisesti ELY-keskus ei valita hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen kunnan tekemästä päätöksestä.

5.1.2 Rajanveto poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä

ELY-keskusten mukaan kaavan keskeisistä periaatteista ei voi missään tapauksessa poiketa, vaan tällöin asian ratkaiseminen vaatii asemakaavan muuttamista. Poikkeamisen myötä hankkeen vaikutukset eivät saa merkittävästi poiketa kaavassa arvioiduista. Jos poikkeaminen johtaisi vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheutuisi haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, poikkeaminen ei olisi tällöin mahdollista. Merkittäväksi rakentamiseksi tulkitaan ympäristöstään täysin poikkeava rakentaminen, kuten käyttötarkoituksen merkittävä muuttaminen. Haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia ovat esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön toteuttaminen poikkeamispäätöksellä. Jos poikkeamisen tarve on toistuvaa, poikkeamisen sijaan tulisi edetä asemakaavamuutoksella. Rakennuksen kerrosluvusta tai räystäskorkeudesta poikkeaminen ei ole mahdollista silloin, kun rakennuksen korkeus on maisemallisista tai kaupunkikuvallisista syistä asemakaavassa erityisesti harkittu.

Rakennusten suojeluun liittyvät kysymykset tulisi aina ratkaista asemakaavassa, eikä poikkeamispäätöksellä. ELY-keskusten mukaan periaatteena on, että valtakunnallisesti merkittävillä rakennetuilla kulttuuriympäristöillä mahdollinen poikkeaminen edellyttää pääasiassa asemakaavamuutosta. Jos valtakunnallisesti merkittävälle rakennetulle kulttuuriympäristölle haetaan poikkeamista, poikkeamiseen pitää edellyttää erityistä syytä. Asemakaavamuutoksella voidaan selvittää laajemmin kuin poikkeamispäätöksellä rakennusten suojeluarvot ja sovittaminen muihin tavoitteisiin.

Tapauksissa, joissa asemakaavan mukainen rakennuspaikka siirretään paikasta toiseen, tulisi ehdottomasti edetä asemakaavamuutoksella, eikä poikkeamispäätöksellä. Rakennuspaikkaa ei ole mahdollista siirtää paikasta

toiseen poikkeamispäätöksellä. Myönteisestä poikkeamispäätöksestä huolimatta voimassa oleva asemakaava jää voimaan, jolloin asemakaavassa osoitetun rakennuspaikan lisäksi alueella sijaitsee myönteisen poikkeamispäätöksen mukainen rakennuspaikka. Tällöin rakennuspaikkojen lukumäärä kasvaa asemakaavan mukaisesta. ELY-keskusten vastausten mukaan tällainen tapaus on joillekin kuntien virkamiehille ollut vaikea ymmärtää.

ELY-keskusten mukaan ihannetilanne olisi, että asemakaavasta poikkeamisia ei tehtäisi ollenkaan, vaan kaikki muutostarpeet ratkaistaisiin asemakaavamuutoksella. Asemakaavamuutos on aina poikkeamista parempi prosessi muun muassa osallisten kannalta. Jos asemakaavasta poiketaan vähäistä enemmän ja jos poikkeamisella on vaikutuksia yhtä rakennuspaikkaa tai tonttia laajemmalle alueelle, tällöin suositeltavaa olisi edetä asemakaavamuutoksella poikkeamisen sijaan.

5.2 Kunnille lähetetyn lomakehaastattelun tulokset

5.2.1 Toimivalta poikkeamispäätöksissä

Espoossa ja Vantaalla toimivalta poikkeamispäätöksissä on kaupunkisuunnittelujohtajalla. Tampereella isoissa poikkeamisissa ja hakemuksissa, joista on jätetty muistutus, toimivalta on yhdyskuntalautakunnalla. Tampereella asemakaavapäälliköllä on toimivalta pienissä poikkeamisissa. Tampereella pieniksi poikkeamisiksi katsotaan esimerkiksi poikkeaminen kerrosluvusta, rakennusalaista sekä rakennuskiellosta että rakennusoikeuden ylittäminen enintään kahdellakymmenellä prosentilla.

Jyväskylässä kiinteistönmuodostuksen ja maastomittauksen päällikkö, yleiskaavapäällikkö, erikoissuunnittelija tai maanmittausinsinööri päättää:

1. maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitetuista yleiskaavan rakentamisrajoituksista enintään kuudensadan kerrosalaneliömetrin suuruisen rakennuksen osalta.;
2. maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä tarkoitettujen rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaolosta enintään kuudensadan kerrosalaneliömetrin suuruisen rakennuksen osalta.;

3. maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä enintään kuudensadan kerrosalaneliömetrin suuruisen rakennuksen osalta, kun on kysymys poikkeamisesta rakennusjärjestyksen rakennuspaikkaa koskevasta vähimmäispinta-alavaatimuksesta, rakennuksen vähimmäisetäisyydestä rantaviivasta, rakennuspaikan rantaviivan vähimmäispituudesta tai talousrakennuksen enimmäiskerrosalasta;
4. maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä, kun on kysymys ranta-asemakaavan tai rantaosayleiskaavan rakennuspaikan kokonaisrakennusoikeudesta poikkeamisesta enintään sataanviiteenkymmeneen kerrosalaneliömetriin saakka sekä tällaisella rakennuspaikalla jo olemassa olevan rakennuksen vähäistä suuremmasta laajentamisesta;
5. maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä enintään kuudensada kerrosalaneliömetrin suuruisen rakennuksen osalta, kun on kysymys poikkeamisesta rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa, vähimmäisetäisyyttä rantaviivasta tai kokonaisrakennusoikeutta ja yksittäisen rakennuksen kokonaiskerrosalaa koskevasta yleiskaavamääräyksestä;
6. maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentissa tarkoitettujen poikkeusten myöntämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaisesta ranta-alueen suunnittelu- tarpeesta, kun on kysymys olemassa olevan rakennuspaikan korvaavasta rakentamisesta tai sen vähäistä suuremmasta laajentamisesta.

Mikäli Jyväskylässä viranhaltijan päätösvaltaan kuuluvan suunnittelutarveratkaisun ja / tai poikkeamispäätöksen ohella on tarpeen saada myös kaupunkirakennelautakunnan päätösvaltaan kuuluva poikkeamispäätös, asian ratkaisee kokonaisuudessaan kaupunkirakennelautakunta. Mikäli suunnittelutarveratkaisua ja / tai poikkeamispäätöstä haetaan rakennushankkeelle, jolla katsotaan olevan tavanomaista laajempaa alueellista merkitystä, asian ratkaisee kaupunkirakennelautakunta. Alueellinen poikkeaminen ja alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella kuuluvat aina kaupunkirakennelautakunnan

päätettäväksi. Jyväskylässä muissa poikkeamispäätöksissä toimivalta on kaupunkirakennelautakunnalla.

Kuopiossa asemakaavoihin liittyvät poikkeamispäätökset tekee asemakaavapäällikkö. Mahdollinen oikaisuvaatimus poikkeamispäätöksestä tehdään kaupunkirakennelautakunnalle. Kaupunkirakennelautakunnan päätöksestä voi valittaa Itä-Suomen hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan.

Kouvolassa toimivalta poikkeamispäätöksissä on sekä teknisellä lautakunnalla että rakennus- ja ympäristölautakunnalla, jotka ovat delegoineet poikkeamispäätökset eteenpäin. Asemakaavasta poikkeamisissa toimivalta on kaupunginarkkitehdilla, joka tekee päätöksen kaavoitusarkkitehtien ja kaavoitusinsinöörien valmistelujen pohjalta. Rakennusvalvonnalla on toimivalta poikkeamisissa, jotka koskevat ranta-asemakaavoitettuja ja rantaosayleiskaavoitettuja alueita, joissa kaava toimii rakennusluvan myöntämisperusteena.

Joensuussa toimivalta poikkeamispäätöksissä on kaupunkirakennelautakunnalla. Lappeenrannassa kaupunkikehityslautakunta tekee päätöksen kaupunkisuunnittelun esityksen pohjalta. Lappeenrannassa toimialajohtaja esittelee asian kaupunkikehityslautakunnalle. Vaasassa kaavoitusjohtaja tekee poikkeamispäätöksen, jos kyseessä on tonttijaosta poikkeaminen. Kaikista muista asemakaavasta poikkeamisista Vaasassa päättää kaupunginhallituksen suunnittelujaosto.

Hämeenlinnassa poikkeamispäätöksen tekee joko kaupunginhallitus, kaupunkirakennelautakunta tai maankäytön suunnittelujohtaja. Hämeenlinnan hallintosäännön mukaan kaupunginhallitus päättää poikkeamispäätöksen myöntämisestä ja suunnittelutarveratkaisusta, kun kyse on hankkeen koko ja käyttötarkoitus huomioon ottaen periaatteellisesti merkittävästä muusta kuin asuinrakentamisesta. Kaupunkirakennelautakunta päättää poikkeamispäätöksen myöntämisestä ja suunnittelutarveratkaisusta, kun kyse on hankkeen koko ja käyttötarkoitus huomioon ottaen periaatteellisesti merkittävästä asuinrakentamisesta tai asumiseen liittyvien talousrakennusten rakentamisesta. Lisäksi kaupunkirakennelautakunta päättää maankäyttö- ja

rakennuslain mukaisesta alueellisesta poikkeamisesta. Hämeenlinnassa kaupunkirakennelautakunta päättää myös silloin, kun poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu sijoittuu ranta-alueelle. Hämeenlinnassa maankäytön suunnittelujohtaja päättää poikkeamispäätöksen myöntämisestä ja suunnittelutarveratkaisusta, kun kyse ei ole hankkeen koko ja käyttötarkoitus huomioon ottaen periaatteellisesti merkittävästä rakentamisesta.

Kotkassa vähäisissä poikkeamisissa toimivalta on rakennustarkastajalla, muissa poikkeamisissa toimivalta on Kotkan ympäristölautakunnalla. Kotkassa uudisrakennuksiin liittyvät poikkeamiset menevät pääosin ympäristölautakunnan päätettäväksi. Kotkassa rakennustarkastaja tekee usein poikkeamiseen liittyvät päätökset, kun kyseessä on muutostyö tai muu olemassa olevaan rakennuspaikkaan liittyvä poikkeaminen.

Salossa kaupungin hallintosäännön mukaan poikkeamisesta päättää kaupunkikehityslautakunta, kun kyseessä on omakotirakentamisesta tai ranta-alueelle rakentamisesta. Salon kaupunginhallitus päättää poikkeamisesta, kun kyseessä on muusta kuin omakotirakentamisesta tai ranta-alueelle rakentamisesta. Salossa poikkeamiset valmistellaan kaupunkisuunnittelussa, jossa valmistelutyötä tekevät kaikki viisi kaavoittajaa.

5.2.2 Periaatelinjaukset ja ohjeet

Lomakehaastattelussa kysyttiin kuntien mahdollisia periaatelinjauksia ja ohjeita liittyen poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten väliseen rajanvetoon. Kuntien vastausten perusteella monessa kunnassa periaatelinjaukset ja ohjeet ovat tarkoitettu ainoastaan sisäiseen käyttöön, eikä niitä ole tarkoitus julkaista ja saattaa asukkaiden käyttöön. Tämän vuoksi tässä kappaleessa kunnat ovat anonyymeja ja kunnat eroteltiin toisistaan kirjaimilla B-T.

Kunta B:ssä vähäiset poikkeamiset valmistellaan rakennusvalvonnassa. Poikkeamispäätökset, jotka eivät ole vähäisiä, valmistellaan kaupunkisuunnittelukeskuksen lupavalmistelussa. Pääsääntöisesti asemakaavamuutosta edellytetään, jos rakennusoikeus ylittyy niin paljon, että hanke edellyttää maankäytösopimusta tai jos hanke koskee useampaa tonttia tai yleisiä alueita. Myös merkittävässä poikkeamisissa, joilla on laajempia vaikutuksia, muutoksia tonttijakoon tai yleisesti ottaen kyseessä on hankala

tapaus, jossa on paljon selvitettäviä asioita, edellytetään pääsääntöisesti asemakaavamuutosta. Merkittävässä intressiristiriidoissa tai muuten erityistä julkista mielenkiintoa herättäneissä hankkeissa edellytetään pääasiassa asemakaavamuutosta. Jos pääkäyttötarkoitus muuttuu tai jos käyttötarkoitus muuttuu viisikymmentä prosenttia tai enemmän, edellytetään pääasiassa asemakaavamuutosta.

Kunta C:ssä ei ole tarkkaa periaatelinjausta tai ohjeistusta liittyen asemakaavamuutoksen ja poikkeamispäätöksen väliseen rajanvetoon muuta kuin tapauksissa, joissa uuden käyttötarkoituksen mukaista toimintaa on enemmän kuin viisikymmentä prosenttia kerrosalasta. Tällöin kunta C edellyttää asemakaavamuutosta. Muissa tapauksissa kunta C harkitsee tapauskohtaisesti.

Kunta D:ssä pientaloalueilla tehokkuuslukua voidaan nostaa 0,05 eli esimerkiksi tehokkuusluvusta 0.20:stä tehokkuuslukuun 0.25:n. Kunta D:n pysäköintinormikokeilun aikana kokeilualueilla pysäköintipaikkojen vähimmäismäärä on yksi autopaikka sataakolmeakymmentä kerrosalaneliometriä kohti. Normaalisti pysäköintinormi on kyseisillä alueilla yksi autopaikka sataaviittätoista kerrosalaneliometriä kohti. Kokeilualueina ovat erityisen hyviin julkisiin liikenneyhteyksiin tukeutuvat keskukset keskusta-alueiden uusissa asuinrakennuskohteissa. Mitoitusohje koskee edellä mainittujen alueiden uusia kerrostalokohteita ja on voimassa kilometrin etäisyydellä erityisen hyvistä julkisista liikenneyhteyksistä. Kunta D:n alueella asuntojen lukumäärää voidaan nostaa tietyllä lentomelualueella poikkeamispäätöksellä. Lisäksi kerrosten lukumäärästä poikkeaminen sisältyy kunta D:n periaatelinjauksiin ja ohjeistuksiin.

Kunta G:n alueella ei ole periaatelinjauksia tai ohjeita liittyen poikkeamispäätöksiin, vaan kunta G noudattaa tapauskohtaista harkintaa. Kunta G:n alueella on todettu, että ohjeistusta ei ole laadittu, koska mahdollisen ohjeistuksen myötä asiakkaat olettaisivat ohjeiden olevan lupauksia myönteisistä poikkeamispäätöksistä, vaikka ne olisivat vain ohjeet.

Kunta I:ssä käytetään resurssisyyistä poikkeamismenettelyä asemakaavan muuttamisen sijaan. Kunta I:ssä poikkeamiset perustuvat tapauskohtaiseen harkintaan ja niistä pyydetään tarvittavat lausunnot. Kunta I:ssä poikkeamisilla

hoidetaan olemassa olevien rakennusten tiloissa tapahtuvat käyttötarkoitusten muutokset, kerrosalan- ja luvun ylitykset. Lisäksi rakennusten laajennukset, kun kerrosalan ylitys on enintään noin kymmenen prosenttia, hoidetaan poikkeamisilla. Myös huomattavat rakennusalan ylitykset hoidetaan kunta I:ssä poikkeamisilla asemakaavamuutosten sijaan.

Kunta K:ssa päädytään asemakaavamuutokseen, jos rakennuksen kerrosluku nousee asemakaavassa sallitusta kerrosluvusta enemmän kuin yhden kerroksen. Jos rakennuksen maksimirakennusoikeus kasvaa enemmän kuin viisisataa kerrosalaneliometriä, kunta K:ssa päädytään asemakaavamuutokseen. Tosin tällöinkin rakennuksen koko tulee suhteuttaa ylitettävään rakennusoikeuteen. Jos tontin pääkäyttötarkoitus muuttuu enemmän kuin puolet kerrosalasta, kunta K:ssa tehdään asemakaavamuutos poikkeamispäätöksen sijaan. Vähempikin ylitys riittää, jos muutos on merkittävä. Asuntojen muuttaminen teollisuuden käyttöön on hyvä esimerkki edellä mainitusta vähäisemmästä ylityksestä. Kunta K:ssa lopullisen harkinnan tekee kaupunginarkkitehti. Jos hankkeen yhdyskuntataloudelliset vaikutukset ovat merkittävät, kunta K:ssa päädytään asemakaavamuutokseen poikkeamispäätöksen sijaan.

Kunta L:ssä on tehty periaatelinjaus poikkeamisvalmistelun tueksi, mutta periaatelinjauksessa ei ole määriteltä tarkasti rajaa poikkeamisen ja kaavamuutoksen välille. Kyseinen linjaus tehtiin kunta L:ssä toimivallan siirtyessä kokonaan ELY-keskuksilta kunnille. Edellä mainitun linjauksen lisäksi kunta L:ssä on tiettyä rajattua aluetta koskeva erillinen linjaus.

Kunta L:ssä kaupunkirakennelautakunta on päättänyt periaatelinjauksista liittyen poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen väliseen rajanvetoon. Periaatelinjausten mukaan poikkeaminen asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta voidaan myöntää MRL 171 §:n mukaisten edellytysten täytyessä, mikäli rakennushanke ei poikkea sisällöltään merkittävästi asemakaavan mahdollistamasta rakentamisesta, eivätkä hankkeen vaikutukset ole merkittävästi erilaiset kuin asemakaavan mukaisesti rakennettaessa. Periaatelinjauksen mukaan Museovirastolta pyydetään aina lausunto, jos poikkeamista haetaan rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä. Lisäksi tarvittaessa järjestetään neuvottelu Museoviraston ja ELY-keskuksen

kanssa. Periaatelinjauksen mukaisesti asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta voidaan poiketa, jos rakennushanke ei ole vaikutuksiltaan merkittävä, eikä se ole ristiriidassa voimassa olevan tai hyväksytyyn kaavan kanssa.

Kunta M:ssä rakennusvalvonta tekee päätöksen poikkeamisluvan tarpeellisuudesta rakennuslupahakemuksen yhteydessä. Jokainen poikkeamispäätös ja asemakaavamuutos tutkitaan tapauskohtaisesti kaupunkisuunnittelussa. Kunta M:ssä ei ole periaatelinjausta siitä, milloin tarvitaan asemakaavamuutos ja milloin voidaan edetä poikkeamispäätöksellä. Kuitenkin kunta M:ssä on joitain niin sanottuja nyrkkisääntöjä. Esimerkiksi alle kymmenen kerrosalaneliömetrin ylitys voidaan useimmiten myöntää rakennusluvan yhteydessä vähäisenä poikkeamisena. Yleensä kymmenestä kahteenkymmeneen kerrosalaneliömetriin asti ylitykset etenevät poikkeamispäätöksellä ja yli kahdenkymmenenviiden kerrosalaneliömetrin ylitykset sallitusta rakennusoikeudesta asemakaavamuutoksella. Tämän lisäksi asiaan vaikuttaa alkuperäisen rakennuksen koko. Kunta M on ottanut käyttöön niin sanottuna uutena työkaluna vaiheasemakaavan, joka sijoittuu niin sanotusti poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen väliin.

Kunta N:ssä käytetään hyvin paljon tapauskohtaista harkintaa. Kyse on lähinnä siitä, millaisia vaikutuksia poikkeamisella on. Kunta N:ssä päätös ei ole sidoksissa lukuun, prosenttimäärään eikä poikkeamisten määrään. Kunta N:ssä tärkeintä on, onko poikkeaminen asemakaavan tavoitteiden mukaista. Kunta N:ssä toinen tärkeä asia on, millaisia vaikutuksia poikkeamisella on muun muassa ympäristöön ja kaupunkikuvaan. Mitä enemmän poikkeamisella on vaikutuksia, sitä todennäköisempää on tarve muuttaa asemakaavaa. Myös asemakaavan ajantasaisuus vaikuttaa poikkeamisen myöntämiseen. Jos voimassa oleva asemakaava ei ohjaa riittävästi rakentamista, tällöin on todennäköisesti tarpeen tarkastella aluetta laajemmin. Laajempi tarkastelu edellyttää pääsääntöisesti asemakaavan muuttamista. Kunta N:ssä periaattellisista kaavamääräyksistä ei poiketa muuten kuin tekemällä uudet linjaukset, jotka koskevat vähintään koko korttelia tai tiettyä osaa alueesta. Esimerkiksi asuinrakennusten lukumäärän rajoittaminen asemakaavassa on periaatteellinen kaavamääräys. Jos kunta N:ssä joudutaan tekemään edellä

mainittuja uusia linjauksia, tehdään todennäköisesti asemakaavamuutos poikkeamispäätöksen sijaan.

Kunta N:ssä käyttötarkoituksen muutokset vaativat pääasiassa asemakaavan muutosta. Kunta N:ssä ajantasa-asemakaavan käyttötarkoituksen on vastattava todellista käyttötarkoitusta, muuten ajantasa-asemakaava menettää merkityksensä. Hankkeen kiireellisyys huomioon ottaen ensiksi voidaan myöntää poikkeaminen ja tämän jälkeen valmistellaan asemakaavamuutos.

Kunta O:ssa on tehty melko isoja asioita poikkeamisten kautta. Kunta O:ssa on määritelty kriteerit sille, milloin asemakaavamuutos on vähäinen. Kunta O:ssa asemakaavamuutos on vähäinen muun muassa silloin, kun muutetaan korttelialueen tai muun alueen käyttötarkoitusta siten, ettei alueen pääkäyttötarkoitus muutu. Jos rakennuksen suurinta sallittua kerroslukua muutetaan enintään kahdella kerroksella, kunta O tulkitsee sen vähäiseksi asemakaavamuutokseksi. Kunta O tulkitsee vähäiseksi asemakaavamuutokseksi, jos rakennusoikeutta lisätään asuinpientalojen korttelialueella siten, että korttelin tehokkuusluku on enintään 0.3. Kunta O tulkitsee vähäiseksi asemakaavamuutokseksi, jos rakennusoikeutta lisätään muissa kuin asuinpientalokortteleissa siten, että rakennusoikeus lisääntyy enintään kaksikymmentä prosenttia tai tuhatviisisataa kerrosalaneliometriä ja jos tehdään kortteli- tai muun alueen rajoihin vähäisiä muutoksia tai muita vähäisiä kaavan toteuttamista helpottavia tarkistuksia. Kunta O:ssa poikkeamat ovat harvoin isompia kuin mitä kunta O tulkitsee vähäiseksi asemakaavamuutokseksi. Pääasiassa kunta O:ssa harkinta poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä tehdään tapauskohtaisesti.

Kunta S:ssä ei ole varsinaista periaatelinjausta tai ohjeistusta poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten väliseen rajanvetoon. Kunta S:ssä poikkeamishakemukset arvioidaan MRL 171 §:n perusteella. Hakija neuvottelee rakennustoimenpiteestä rakennusvalvonnan ja / tai kaavoituksen kanssa. Jos hanke on sellainen, että se edellyttää asemakaavaa tai asemakaavamuutosta, hanke käsitellään kaupungin virkamiehistä koostuvassa kaavaryhmässä.

Kunta T:llä ei ole periaatelinjausta tai ohjeistusta liittyen siihen, milloin hanke etenee asemakaavamuutoksella ja milloin poikkeamispäätöksellä. Kunta T käyttää tapauskohtaista harkintaa pohtiessaan asemakaavamuutoksen ja poikkeamispäätöksen välistä rajanvetoa. Kunta T harkitsee sitä tarkemmin mahdollisuutta poiketa asemakaavasta, mitä enemmän poiketaan asemakaavasta. Keskeistä on lisäksi arvioida, mitä vaikutuksia mahdollisella poikkeamisella on naapureiden ja muun lähiympäristön kannalta. Kunta T:ssä eniten pohdintaa aiheuttavat rakennushankkeet, joissa poiketaan asemakaavasta osoitetusta rakennusoikeudesta. Pääasiassa kunta T:ssä ei ole kovin suuria rakennusoikeuden ylityksiä käsitelty poikkeamisina, vaan näiden hankkeiden osalta on edetty asemakaavamuutoksella. Joissakin edellä mainittujen hankkeiden kaltaisissa tapauksissa kunta T on kuitenkin edennyt poikkeamispäätöksellä ja samaan aikaan on aloitettu laatimaan asemakaavamuutosta.

Kunnilla on hyvin erilaiset periaatteet siitä, hyödynnetäänkö poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten väliseen rajanvetoon joitakin yhteisesti sovittuja periaatelinjauksia tai ohjeita. Joissakin kunnissa kaikki hankkeet pohditaan tapauskohtaisesti ja osalla kunnista on sen sijaan hyvin tarkat periaatelinjaukset ja ohjeet, milloin hanke etenee poikkeamispäätöksellä ja milloin asemakaavamuutoksella.

Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi olisi todella tärkeää, että kunnalla olisi edes sisäisessä käytössä periaatelinjaukset tai ohjeet siitä, milloin hanke etenee poikkeamispäätöksellä ja milloin edellytetään asemakaavamuutosta. Monilla suuremmilla kunnilla on käytössä jonkinlaiset periaatelinjaukset. Pienemmissä kunnissa ei ole välttämättä tarvetta erillisille periaatelinjauksille tai ohjeille. Pienemmissä kunnissa on todennäköisesti vähemmän tapauksia, joissa joudutaan miettimään poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välistä rajanvetoa. Näin ollen heille saattaa olla helpompaa pohtia jokaista tapusta tapauskohtaisesti.

5.2.3 Rajanveto poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä

Espoossa haettiin poikkeamista mielenterveyskuntoutujien asumispalveluyksikön sijoittamiseksi asemakaavan mukaiselle julkisten lähipalvelurakennusten korttelialueelle YL. Voimassa olevassa asemakaavassa

kyseinen alue on osoitettu pääasiassa pientaloasumiseen ja asemakaavat ovat olleet voimassa vasta muutaman vuoden. Haetulla hankkeella oli kiire siirtyä uusiin tiloihin ja kyseinen tontti sijaitsi hankkeen näkökulmasta erinomaisella paikalla. Hanke aiheutti kuitenkin laajaa vastustusta naapurustossa. Osittain naapureiden laajan vastustuksen myötä päätettiin, että hanke etenee asemakaavamuutoksella poikkeamispäätöksen sijaan. Aasukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet toteutuvat laajemmin asemakaavamuutoksen yhteydessä kuin poikkeamispäätöksen käsittelyssä.

Tampereella on ollut poikkeamislupatiedustelu, jossa teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueella kiinteistöä olisi muutettu urheilu- ja hyvinvointitoimintaan. Uuden käyttötarkoituksen mukainen kerrosala olisi ollut 77 prosenttia tontille sallitusta kerrosalasta. Kyseinen poikkeaminen ei voinut edetä poikkeamisena, vaan tarvittiin asemakaavamuutos. Asemakaavamuutos tarvittiin, koska käyttötarkoituksen muutos oli liian suuri. Tampereella on lisäksi ollut poikkeamislupatiedustelu, jossa noin kolmensadan oppilaan viipalekoulu haluttiin sijoittaa urheilukentälle. Kyseistä lupaa haettiin yli viideksi vuodeksi, mutta todennäköisesti tarve olisi ollut jopa kaksikymmentä vuotta. Tämäkään hanke ei voinut edetä poikkeamisena, vaan hanke eteni asemakaavamuutoksella. Viipalekoulua ei tässä tapauksessa voida pitää tilapäisenä ratkaisuna, vaan ennemminkin pysyvänä ratkaisuna.

Jyväskylässä on joskus rajatapauksissa menetelty siten, että asemakaavamuutos on laitettu vireille ja poikkeamispäätös on annettu vasta sen jälkeen, kun kaavamuutosehdotus on ollut nähtävillä. Jyväskylässä on ollut tapaus, jossa kaupungin keskustaan sijoittuvalle asuin-, liike- ja toimistorakennusten tontille myönnettiin poikkeamisella lisää rakennusoikeutta kuusisataa neliometriä, asuntoja neljään ylimpään kerrokseen sekä oleskelupihan pinta-alaksi seitsemänsataa neliometriä. Voimassa olevan asemakaavan mukaan tontilla oli rakennusoikeutta 12 500 neliometriä, asemakaava salli asuntoja kolmeen ylimpään kerrokseen sekä oleskelupihan pinta-ala tuli olla asemakaavan mukaan kahdeksansataa neliometriä.

Joensuussa poikkeamispäätökseen useimmiten päädytään, jos alueen perusluonne ei päätöksen johdosta muutu tai rakennushankkeen vaikutukset eivät mainittavasti poikkea asemakaavan mukaisen ratkaisun vaikutuksista.

Poikkeamispäätöksen johdosta ei saisi syntyä tilannetta, jossa vastaavassa asemassa olevaa toista hakemusta ei voitaisi kohdella samalla tavoin.

Myös Lappeenrannassa on ollut tapauksia, joissa harkinnan jälkeen on päädytty poikkeamisen sijaan asemakaavamuutokseen. Tällaisia tapauksia on ollut esimerkiksi silloin, kun asian laatu on vaatinut laajempaa tarkastelua kaupunginosan tai muun laajemman alueen asemakaavan päivittämistä. Lappeenrannassa on ollut muutamia tapauksia, joissa hanke on ollut hyvin kiireinen ja asia on ratkaistu aluksi poikkeamispäätöksellä, johon on liitetty ehto asemakaavamuutoksen käynnistämisestä. Jos alueelle on jo myönnetty useita poikkeamispäätöksiä ja mahdollisesti uusia poikkeamishakemuksia on tulossa lisää, tällöin on järkevämpää lähteä toteuttamaan muutoksia asemakaavamuutoksella kuin yksittäisillä poikkeamispäätöksillä.

Lappeenrannassa on ollut hanke, jossa hakija halusi muuttaa tontin rakennusoikeutta. Voimassa olevassa asemakaavassa tontin rakennusoikeus oli osoitettu kerrosalana. Hakija halusi kyseisen rakennusoikeuden muutettavaksi tehokkuusluvuksi ja vastaamaan alueen muiden tonttien tehokkuuslukua. Samalla tontin kerrosala olisi kasvanut. Kaupunkisuunnittelu ja kaupunkikehityslautakunta hyväksyivät kyseisen poikkeamishakemuksen. Naapuri valitti poikkeamispäätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi kaupungin päätöksen ja edellytti, että asia tulisi ratkaista asemakaavamuutoksella. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään muun muassa sillä, että poikkeamispäätös vahingoittaisi alueen asukkaiden tasapuolista kohtelua. Tällä hetkellä asia on käsittelyssä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus ei ole vielä antanut päätöstään asiasta.

Kotkan kaupunki antoi myönteisen poikkeamispäätöksen kerrosalaltaan kahdeksansadan neliömetrin kahvila- ja myymälätilojen sijoittamiseksi teollisuuskiinteistöön. Teollisuuskiinteistöön ei ollut tarkoitus sijoittaa päivittäistavarakauppaa. Rakennusoikeus ei ylittynyt voimassa olevan asemakaavan mukaisesta rakennusoikeudesta. ELY-keskus valitti kaupungin päätöksestä hallinto-oikeuteen. ELY-keskus perusteli valitustaan muun muassa myymälärakentamisen ja asemakaavassa osoitetun maankäytön välisellä ristiriidalla, myymälärakentamisen laajuudella ja vaikutusten arvioinnin puuttumisella. Poikkeamishakemus vedettiin pois ennen kuin hallinto-oikeus teki

asiasta päätöksen, jonka jälkeen kaupunkisuunnittelu teki alueelle asemakaavamuutoksen hakijan aloitteesta.

5.2.4 Oikeusasteiden perustelut kumotuista poikkeamispäätöksistä

Hallinto-oikeudet ja korkeimmat hallinto-oikeudet ovat perustelleet hylkääviä päätöksiään usein sillä, että haettu poikkeaminen olisi tuottanut maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:ssä tarkoitettua haittaa kaavoitukselle. Eräässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus perusteli hylkäävää päätöstään myös muun muassa sillä, että poikkeamispäätöksellä olisi vaikeutettu rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista (Korkein hallinto-oikeus 2017a).

Hyvä esimerkki hallinto-oikeuden hylkäämästä päätöksestä on Vantaan kaupunginhallituksen 27.1.2014 hyväksymä poikkeamispäätös. Kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus perusteli hylkäävää päätöstään muun muassa sillä, että kaupungin tulee sopimuksia solmiessaan toimia siten, että kaupunki ei ilman hyväksyttävää perustetta aseta kuntalaisia eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden (Korkein hallinto-oikeus 2016a).

5.2.5 Lomakehaastattelun vastausten analysointi

Kaikissa vastanneissa kunnissa on yli 50 000 asukasta 31.12.2017 tilaston mukaan (Kuntaliitto 2017a). Kunnat edustavat siis melko hyvin Suomen suurimpia kuntia. Vastanneet kunnat sijoittuvat melko hyvin ympäri Suomea. Kuntien osalta vastauksia saatiin hyvin Etelä-, Itä-, Länsi- ja Keski-Suomesta. Ainoastaan Pohjois-Suomen osalta lomakehaastatteluun saatiin melko heikosti vastauksia.

Lomakehaastattelun vastausten perusteella useat kunnat ovat alkaneet laatimaan vaiheasemakaavoja poikkeamispäätösten sijaan. Kunnat kokevat vaiheasemakaavan olevan niin sanottu välimuoto poikkeamispäätöksen ja asemakaavamuutoksen välillä. Kuntien vastausten mukaan lainsäätäjällä on onnistunut erinomaisesti, kun vaiheasemakaava on otettu käyttöön. Vaiheasemakaavalla voidaan nykyään tehdä sellaisia hankkeita, jotka aikaisemmin on mahdollisesti tehty poikkeamispäätöksellä.

Usean kunnan vastauksesta ilmeni, että kunnat ovat kiireellisissä hankkeissa aloittaneet poikkeamisprosessin ja samaan aikaan aloittaneet asemakaavamuutoksen laatimisen. Usein tällaisissa tapauksissa poikkeamispäätöstä ei ole annettu ennen kuin asemakaavamuutos on edennyt johonkin tiettyyn vaiheeseen, esimerkiksi ehdotusvaiheeseen saakka. Kuntien vastauksista ilmeni, että poikkeamisprosessin ja asemakaavamuutoksen yhtä aikainen eteenpäin vieminen on kuitenkin melko harvinaista. Kyseistä toimintatapaa hyödynnetään vain silloin, kun hanke on erittäin kiireinen.

Useat kunnat olivat sitä mieltä, että poikkeamisprosessin ja asemakaavamuutoksen yhtä aikainen valmisteleminen ei ole kovin kannatettavaa ja kunnat itsekin kritisoivat tällaista toimintatapaa. Poikkeamisprosessin ja asemakaavamuutoksen yhtä aikainen valmisteleminen vie lisäksi kunnan resursseja, jotka voitaisiin hyödyntää myös johonkin muuhun kuin päällekkäisten prosessien edistämiseen jonkin tietyn hankkeen kohdalla. Monen kunnan vastauksessa todettiin, että hanke olisi voinut edetä pelkällä asemakaavamuutoksella, jos asemakaavamuutosta olisi alettu valmistelemaan tarpeeksi ajoissa. Tällöin ei syntyisi tilannetta, että hankkeella on todella kiire ja voimassa oleva asemakaava ei vastaa hankkeen tarpeita.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnille ja ELY-keskuksiin tehty lomakehaastattelu oli haastattelukysymysten osalta hyvin onnistunut. Vastauksista päätellen kysymyksissä ei ollut tulkinnan varaa. Vastausten laajuuden ja monipuolisuuden vuoksi voidaan päätellä, että annettuihin kysymyksiin oli helpohkoa vastata. Vastaajat vastasivat kysymyksiin hyvin laajasti ja vastausten perusteella oli melko helppo tutkia rajanvetoa poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten välillä. Tässä opinnäytetyössä tehdyn tutkimuksen tuloksia voivat hyödyntää esimerkiksi kuntien maankäytöstä vastaavat henkilöt silloin, kun he joutuvat miettimään asemakaavamuutoksen ja poikkeamispäätöksen välistä rajanvetoa.

Oikeustapausten ja lomakehaastatteluiden pohjalta voitiin tehdä joitakin johtopäätöksiä, milloin hanke tulisi edetä poikkeamispäätöksellä ja milloin asemakaavan muutoksella. Jos hankkeessa poiketaan asemakaavan suojelumääräyksistä, hanke tulisi edetä asemakaavan muutoksella, eikä poikkeamispäätöksellä. Asemakaavaa laadittaessa on tarkkaan mietitty, mitä rakennuksia ja kohteita suojellaan ja millä tavalla suojellaan. Jos suojelumääräyksestä halutaan poiketa, useimmiten se tarkoittaa huomattavaa poikkeamista asemakaavan perusratkaisuista. Tämän takia suojelumääräyksiä muuttaminen tulisi mieluummin ratkaista asemakaavamuutoksella kuin poikkeamispäätöksellä.

Aina, jos poikkeamispäätöksen yhteydessä täytyy tehdä erillinen sopimus kunnan ja hakijan välillä, tulee päätyä asemakaavamuutoksen laatimiseen poikkeamispäätöksen sijaan. Tällainen sopimus kunnan ja hakijan välillä voi olla esimerkiksi maankäyttösopimus tai sopimus kunnallisteknisistä kustannuksista. Asemakaavamuutoksen yhteydessä pystytään poikkeamispäätöstä paremmin neuvottelemaan sopimuksen sisällöistä yhdenvertaisesti naapurikiinteistöjen kanssa.

Jos rakennusoikeutta halutaan lisätä huomattavasti voimassa olevasta asemakaavasta, asia tulisi ehdottomasti ratkaista asemakaavamuutoksella poikkeamispäätöksen sijaan. Myös silloin, kun halutaan muuttaa voimassa olevan asemakaavan mukaista käyttötarkoitusta huomattavasti nykyisestä käyttötarkoituksesta, asia tulisi ehdottomasti ratkaista poikkeamispäätöksellä asemakaavamuutoksen sijaan. Tällöin samalla alueella olevia kiinteistöjä

kohdellaan paremmin tasavertaisesti. Asemakaavamuutoksessa vuorovaikutus on huomattavasti laajempaa kuin poikkeamispäätöksessä. Jo tämänkin takia huomattava rakennusoikeuden lisääminen tulisi edetä asemakaavamuutoksella, eikä poikkeamispäätöksellä.

Jos poikkeamispäätöksen kohteena oleva asemakaava on melko tuore, pääasiassa kyseiseen asemakaavaan ei tulisi tehdä muutoksia poikkeamispäätöksellä, vaan tulisi harkita asemakaavan muuttamista. Melko tuoreessa asemakaavassa asiat on pohdittu ja ratkaistu kokonaisuuden kannalta. Poikkeamispäätös koskee aina vain yhtä kiinteistöä, eikä siinä voida tutkia tai ratkaista asioita kokonaisuuden kannalta. Tämän vuoksi tuoretta asemakaavaa ei pääasiassa olisi syytä muuttaa poikkeamispäätöksellä, vaan mieluummin asemakaavamuutoksella.

Eräs vaihtoehto poikkeamispäätöksen tekemiselle on vaiheittainen asemakaava. Vaiheittainen asemakaava on prosessiltaan samankaltainen kuin asemakaavan kaavaprosessi. Toisin kuin asemakaava, vaiheittainen asemakaava voi koskea vain jotain tiettyä osakokonaisuutta tai osakokonaisuuksia. Osakokonaisuus voi olla esimerkiksi käyttötarkoituksen muutokset, autopaikkanormin muuttaminen tai rakennusoikeuden lisääminen. Varsinkin, jos halutaan poiketa jostain tietyistä kokonaisuudesta laajemmalla alueella, vaiheittainen asemakaava on hyvä vaihtoehto poikkeamispäätöksen sijaan. Vaiheittaisella asemakaavalla voidaan muuttaa voimassa olevaa asemakaavaa esimerkiksi autopaikkanormin osalta, jolloin vaiheittainen asemakaava voi koskea useampaa korttelialuetta, eikä muutos rajoitu tällöin vain yhteen tonttiin. Vaiheittaista asemakaavaa voidaan käyttää myös käyttötarkoituksen muuttamisessa. Jos halutaan esimerkiksi muuttaa liike- ja toimistorakennuksia useamman korttelin alueella asuinkäyttöön, vaiheasemakaava on tähän erinomainen työväline.

Kunnat ovat kiitettävästi alkaneet hyödyntämään vaiheittaista asemakaavaa. Monet kunnat ovat kehuneet vaiheittaista asemakaavaa, koska sillä voidaan ratkaista sellaisia asioita, joita aikaisemmin on mahdollisesti ratkaistu poikkeamispäätöksellä. Osallisilla on vaiheittaisessa asemakaavassa sama osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus kuin asemakaavassa. Osallisten näkökulmasta vaikuttamismahdollisuudet ovatkin huomattavasti laajemmat ja

monipuolisemmat vaiheittaisessa asemakaavassa kuin poikkeamispäätösprosessissa.

Edellä mainituista johtopäätöksistä huolimatta edelleen tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa. Tämä aihe on niin merkittävä ja se koskettaa lähes jokaista kuntaa, että sitä pitäisi tutkia vielä lisää. Aihetta voisi tutkia vielä laajemmin esimerkiksi useampien oikeustapausten kautta. Tällöin oikeustapausten kautta pystyisi tekemään vielä parempia ohjeistuksia ja periaatteita kunnille, joita kunnat voisivat hyödyntää jokapäiväisessä työssään. Myös tutkimalla yksityiskohtaisemmin poikkeamispäätösten pysymistä eri oikeusasteissa olisi mahdollista laatia tarkemmat ohjeistukset ja periaatteet kunnille siitä, milloin tulisi päätyä poikkeamispäätökseen ja milloin asemakaavamuutokseen.

LÄHTEET

- Dahlqvist-Solin, B. 2018. Opinnäytetyöhön. Sähköposti heidi.valkealaakso@edu.lapinamk.fi 20.9.2018. Tulostettu 14.11.2018.
- Espoon kaupunki. s.a. Espoon eteläosien yleiskaava. Viitattu 26.9.2018
https://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kaavoitus/Yleiskaava/Voimassa_olevat_yleiskaavat/Espoon_etelaosien_yleiskaava.
- Espoon kaupunki. 2018. Espoon karttapalvelu. Viitattu 26.8.2018
<https://kartat.espoo.fi/ims>.
- Hallintolaki 7.8.2015/893.
- Hallintolaki 11.6.2010/581.
- Helsingin hallinto-oikeus. 2018. Tilastot. Viitattu 25.9.2018
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tilastot.html>.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. 13. - 14. osin uudistettu painos. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy
- Jyväskylän yliopisto. 2009. Validiteetti ja reliabiliteetti. Viitattu 3.12.2018
http://www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/PDFt/validius_ja_reliabiliteetti.pdf
- Jyväskylän yliopisto. 2010. Tutkimuksen toteuttaminen. Viitattu 3.12.2018
<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/tutkimusprosessi/tutkimuksen-toteuttaminen#tutkimustulosten-luotettavuus>
- Jyväskylän yliopisto. 2015. Poikittaistutkimus. Viitattu 1.11.2018
<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/poikittaistutkimus>.
- Kare, A. 2018. Mystinen kaavapoikkari. Sähköposti heidi.valkealaakso@edu.lapinamk.fi 24.9.2018. Tulostettu 25.9.2018.
- Kopra, P. 2018. Kaunissaaren asemakaavamääräykset. Sähköposti heidi.valkealaakso@edu.lapinamk.fi 16.11.2018. Tulostettu 19.11.2018.
- Korkein hallinto-oikeus. 2016a. KHO:2016:89. Viitattu 17.9.2018
<https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1465364172904.html>.
- Korkein hallinto-oikeus. 2016b. KHO:2016:132. Viitattu 12.9.2018
<https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1473843259254.html>.
- Korkein hallinto-oikeus. 2017a. KHO:2017:147. Viitattu 18.9.2018
<https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1505375327353.html>.

- Korkein hallinto-oikeus. 2017b. Muu päätös 3206/2017. Viitattu 21.9.2018
<https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1498734992596.html>.
- Kuntaliitto. s.a. Maapolitiikka. Viitattu 6.11.2018 <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka#>.
- Kuntaliitto. 2013. Opas rakennusjärjestyksen laatimiseen. Viitattu 22.10.2018
http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2840.
- Kuntaliitto. 2016. Muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamistoimivaltaa koskeviin säännöksiin. Viitattu 10.9.2018
<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2016/muutoksia-maankaytto-ja-rakennuslain-poikkeamistoimivaltaa-koskeviin-saannoksiin>.
- Kuntaliitto. 2017a. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Viitattu 19.9.2018 <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat>.
- Kuntaliitto. 2017b. Maakuntien liitot. Viitattu 19.11.2018
<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/maakuntien-liitot>
- Korkein hallinto-oikeus. 2018. Tilastoja. Viitattu 25.9.2018
<https://kho.fi/fi/index/julkaisut/tilastoja.html>.
- Laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta. 1257/2010.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 18.3.2016/196.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 21.4.2017/230.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 19.12.2017/976.
- Oppariapu. s.a. Haastattelut. Viitattu 3.12.2018
<https://oppariapu.wordpress.com/menetelmat/haastattelut/>
- Pirkkalan kunta. 2018a. Maankäytön suunnittelu. Viitattu 6.11.2018
<https://www.pirkkala.fi/palvelut/asuminen/kaavoitus/maankayton-suunnittelu/>.
- Pirkkalan kunta. 2018b. Kaavahierarkia. Viitattu 6.11.2018.
<https://www.pirkkala.fi/palvelut/asuminen/kaavoitus/maankayton-suunnittelu/kaavahierarkia/>
- Pohjanmaan liitto. 2016. Mitä on kaavoitus? Viitattu 6.11.2018
<https://www.obotnia.fi/aluesuunnittelu/maakuntakaavoitus/mita-on-kaavoitus/>.
- Sipoon kunta. 2018. Kaavahierarkia. Viitattu 6.11.2018
https://www.sipoo.fi/fi/asuminen_ja_ymparisto/kaavoitus/yleista_kaavoitukselta/kaavoituksen_kulku_ja_vaikuttaminen/kaavahierarkia.

- Tampereen teknillinen yliopisto. s.a. Tiedon analysointi. Viitattu 1.11.2018
<http://www.tut.fi/verne/tutkimusmenetelmat/tiedon-analysointi/>.
- Tilastokeskus. 2018a. Reliabiliteetti. Viitattu 3.12.2018
<https://www.stat.fi/meta/kas/reliabiliteetti.html>
- Tilastokeskus. 2018b. Validiteetti. Viitattu 3.12.2018
<https://www.stat.fi/meta/kas/validiteetti.html>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.
Helsinki: Tammi
- Turun luonnonsuojeluyhdistys. 2013. Aloittelijan kaavoitusopas. Viitattu
12.10.2018 [https://www.sll.fi/varsinais-
suomi/paikallisyhdistykset/turku/toiminta/kaavaryhma/aloittelijankaavoitusopa
s](https://www.sll.fi/varsinais-suomi/paikallisyhdistykset/turku/toiminta/kaavaryhma/aloittelijankaavoitusopas).
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. 2014. Poikkeamispäätös.
Viitattu 7.9.2018 [https://www.ely-
keskus.fi/documents/10191/58574/Poikkeamispäätösohje.pdf](https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/58574/Poikkeamispäätösohje.pdf).
- Uudenmaan liitto. s.a. Voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmä 2017.
Viitattu 6.9.2018 <http://kartta.uudenmaanliitto.fi/maakuntakaavat/>.
- Uudenmaan liitto. 2018. Hyväksytyt maakuntakaavat. Viitattu 19.11.2018
https://www.uudenmaanliitto.fi/aluesuunnittelu/hyvaksytyt_maakuntakaavat.
- Valtioneuvosto. 2017. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista
alueidenkäyttötavoitteista. Viitattu 12.10.2018
<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f80577688>.
- Vantaan kaupunki. s.a. Maapolitiikka. Viitattu 6.11.2018
[http://www.vantaa.fi/asuminen_ja_ymparisto/kaavoitus_ja_maankaytto/maap
oliitiikka](http://www.vantaa.fi/asuminen_ja_ymparisto/kaavoitus_ja_maankaytto/maapoliitiikka).
- Ympäristöministeriö. 2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain
mukaisissa asioissa. Viitattu 12.9.2018
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41376>.
- Ympäristöministeriö. 2015. Maankäytön suunnittelun ohjaus. Viitattu 6.11.2018
[http://www.ym.fi/fi-
fi/maankaytto_ja_rakentaminen/maankayton_suunnittelun_ohjaus](http://www.ym.fi/fi-fi/maankaytto_ja_rakentaminen/maankayton_suunnittelun_ohjaus).
- Ympäristöministeriö. 2016. Asemakaavoitus. Viitattu 6.9.2018
[http://www.ymparisto.fi/fi-
FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Asemakaa
voitus](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Asemakaavoitus).
- Ympäristöministeriö. 2017. Kysymyksiä ja vastauksia muutoksista maankäyttö-
ja rakennuslakiin. Viitattu 24.9.2018 www.ym.fi/mrlmuutokset.
- Ympäristöministeriö. 2018a. Maakuntakaavoitus. Viitattu 6.9.2018
<http://www.ymparisto.fi/fi->

FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Maakunta
kaavoitus.

Ympäristöministeriö. 2018b. Maankäytön suunnittelun ohjaus – tavoitteena
hyvinvoiva elinympäristö. Viitattu 11.9.2018 [http://www.ymparisto.fi/fi-
FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus).

Ympäristöministeriö. 2018c. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Viitattu
5.9.2018 [http://www.ymparisto.fi/fi-
fi/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunna
lliset_alueidenkayttotavoitteet](http://www.ymparisto.fi/fi-fi/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet).

Ympäristöministeriö. 2018d. Yleiskaavoitus. Viitattu 6.9.2018
[http://www.ymparisto.fi/fi-
FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Yleiskaav
oitus](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Yleiskaav
oitus).

LIITTEET

- Liite 1. Kunnille lähetetty saatekirje
- Liite 2. Kunnille lähetetty lomakehaastattelu
- Liite 3. ELY-keskuksille lähetetty saatekirje
- Liite 4. ELY-keskuksille lähetetty lomakehaastattelu

LIITE 1. Kunnille lähetetty saatekirje

Arvoisa vastaanottaja,

Opiskelen Lapin ammattikorkeakoulussa Alueiden käytön suunnittelu (YAMK) -koulutusohjelmassa. Opinnäytetyötäni varten olisin hyvin kiitollinen, jos sinulla olisi aikaa vastata liitteenä oleviin kysymyksiini. Opinnäytetyössäni tutkin rajanvetoa poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten välillä, eli sitä milloin Suomen kunnissa on päädytty poikkeamispäätökseen ja milloin asemakaavamuutokseen. Tällä hetkellä työskentelen Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelukeskuksessa lupavalmistelijana ja valmistelen muun muassa poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja.

Vastaamalla kyselyyn mahdollistatte laajan otannan maankäytöstä poikkeustilanteissa, parannatte tutkimuksen laatua, ja siten mahdollisten johtopäätösten tekemistä. Pyydän lähettämään vastauksenne tähän sähköpostiosoitteeseen (heidi.valkealaakso@edu.lapinamk.fi).

Toivon, että vastaatte viimeistään 11.10.2018.

Jos et ole oikea henkilö vastaamaan kysymyksiini, toivoisin, että välität sähköpostini oikealle henkilölle.

Ystävällisin terveisin:

Heidi Valkealaakso

Alueiden käytön suunnittelu (YAMK)

Lapin ammattikorkeakoulu

LIITE 2. Kunnille lähetetty lomakehaastattelu

1. Kenellä kunnassanne on toimivalta tehdä poikkeamispäätös?
2. Onko teillä periaatelinjausta tai ohjeistusta, milloin asia etenee poikkeamispäätöksellä ja milloin asemakaavamuutoksella?
 - a. Kerro mahdollisesta periaatelinjauksesta tai ohjeistuksesta tarkemmin.
3. Onko teillä ollut hankkeita, joissa olette joutuneet miettimään, eteneekö hanke poikkeamispäätöksellä vai asemakaavamuutoksella? Minkä takia olette päätyneet poikkeamispäätökseen tai asemakaavamuutokseen?
 - a. Kerro tarkemmin muutamasta tällaisesta tapauksesta. Miksi päädyitte poikkeamispäätökseen tai asemakaavamuutokseen?
4. Onko teillä tehty myönteinen poikkeamispäätös, josta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on valittanut hallinto-oikeuteen ja valituksessaan todennut, että hanke tulisi edetä asemakaavamuutoksella? Onko ELY-keskuksen valitus menestynyt?
 - a. Kerro tarkemmin muutamasta tällaisesta tapauksesta.
5. Onko teillä tehty myönteinen poikkeamispäätös, jonka hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on kumonnut ja todennut päätöksessään, että asia tulisi ratkaista asemakaavamuutoksella?
 - a. Kerro tarkemmin muutamasta tällaisesta tapauksesta.
6. Vapaa sana

LIITE 3. ELY-keskuksille lähetetty saatekirje

Arvoisa vastaanottaja,

Opiskelen Lapin ammattikorkeakoulussa Alueiden käytön suunnittelu (YAMK) -koulutusohjelmassa. Opinnäytetyötäni varten olisin hyvin kiitollinen, jos sinulla olisi aikaa vastata liitteenä oleviin kysymyksiini. Opinnäytetyössäni tutkin rajanvetoa poikkeamispäätösten ja asemakaavamuutosten välillä, eli sitä milloin Suomen kunnissa on päädytty poikkeamispäätökseen ja milloin asemakaavamuutokseen. Tällä hetkellä työskentelen Espoon kaupungin kaupunkisuunnittelukeskuksessa lupavalmistelijana ja valmistelen muun muassa poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja.

Vastaamalla kyselyyn mahdollistatte laajan otannan maankäytöstä poikkeustilanteissa, parannatte tutkimuksen laatua, ja siten mahdollisten johtopäätösten tekemistä. Pyydän lähettämään vastauksenne tähän sähköpostiosoitteeseen (heidi.valkealaakso@edu.lapinamk.fi).

Toivon, että vastaatte viimeistään 11.10.2018.

Jos et ole oikea henkilö vastaamaan kysymyksiini, toivoisin, että välität sähköpostini oikealle henkilölle.

Ystävällisin terveisin:

Heidi Valkealaakso

Alueiden käytön suunnittelu (YAMK)

Lapin ammattikorkeakoulu

LIITE 4. ELY-keskuksille lähetetty lomakehaastattelu

1. Onko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksenne valittanut jonkun kunnan poikkeamispäätöksestä sen takia, että kyseinen hanke olisi mielestänne pitänyt edetä asemakaavamuutoksella? Onko valituksenne menestynyt?
 - a. Kerro muutamasta edellä mainitusta tapauksesta tarkemmin.
2. Missä tapauksissa mielestänne pitäisi tehdä poikkeamispäätöksen sijaan asemakaavamuutos?
3. Vapaa sana