



Oikeudellinen selvitys: Korkeimman hallinto-oikeuden päätös poikkeamislupa-asiassa / Tuomikuja 4 / SP

VD/13153/10.03.00.01/2021
SP/MYL/HPI/KN/SSO

Merkitään tiedoksi juridinen selvitys: Poikkeaminen asemakaavasta pientaloalueilla.

Asemakaavapäällikkö on tehnyt 10.12.2021 poikkeamispäätöksen (LP-092-2021-0617), jolla Kattobest Oy:lle ja yksityishenkilöille on myönnetty poikkeamislupa kahden paritalon rakentamista varten osoitteessa Tuomikuja 4. Paritalojen yhteenlaskettu kerrosala on päätöksen mukaan 377 k-m²:ä, mikä ylittää asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden 109 k-m²:llä eli 24 prosentilla. Hanke poikkeaa asemakaavasta lisäksi asuntojen koon osalta.

Kaupunkiympäristölautakunta on hylännyt päätöstä koskevan, Asunto Oy Vantaan Tuomikuja 6:n tekemän oikaisuvaatimuksen päätöksellään 15.2.2022 § 11. Asunto Oy Vantaan Tuomikuja 6 on valittanut asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen.

Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 2506/2023 kumonnut kaupunkiympäristölautakunnan ja asemakaavapäällikön päätökset ja hylännyt poikkeamista koskevan hakemuksen. Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että poikkeamista koskevan rakennushankkeen myötä tontin rakentamisen määrä nousisi tehokkuuslukuun noin $e=0,25$ kaavassa sallitun $e=0,20$ sijasta. Hanke merkitsisi siten rakentamisen määrän ja myös asuntojen keskinäistä kokoa koskevasta jaotuksesta poikkeamisen osalta varsin huomattavaa poikkeamista asemakaavan mukaisesta perusratkaisusta. Hallinto-oikeus korosti ratkaisussaan sitä, että koska maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi kaupungin tulisi jatkossa sallia myös muille alueen maanomistajille vastaavan suuruinen poikkeaminen asemakaavasta, tarve selvittää muutostarpeet yksittäistä tonttia tarkemmin eli käytännössä asemakaavamuutoksella on korostunut. Hallinto-oikeus katsoi poikkeamispäätöksen aiheuttavan maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentissa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, minkä vuoksi oikeudellisia edellytyksiä poikkeamiselle ei ollut.

Vantaan kaupunki on hakenut asiassa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta kaupunkiympäristön toimialan apulaiskaupunginjohtajan päätöksellä § 44/2023. Kaupunki katsoi valituslupahakemuksessaan, että lain soveltamisen kannalta olisi tärkeää saada korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto siihen, onko tontin rakennusoikeuden tehokkuuden muutos tehokkuusluvusta $e=0,20$ tehokkuuslukuun $e=0,25$ niin suuri, että asia tulisi ratkaista asemakaavaprosessilla. Kaupunki katsoi, että kyseessä on vähäinen tiivistäminen ja päätöstä tehdessä on maanomistajien yhdenvertainen kohtelu turvaten huomioitu se, että koko alue on mahdollista toteuttaa samalla tehokkuudella.

Korkein hallinto-oikeus on hylännyt Vantaan kaupungin valituslupahakemuksen päätöksellään 17.11.2023 (3382/2023). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukainen valituslupakynnys ei asiassa ylittynyt, eikä se siten tutki asiaa. Näin ollen Helsingin hallinto-oikeuden päätös perusteluineen jää voimaan.

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen jäämisellä voimaan on vaikutuksia Vantaan vanhojen pientaloalueiden uudistumiseen. Kaupunki on viime vuosina myöntänyt keskimäärin 12 vastaavaa poikkeamislupaa vuodessa. Kaupungin pientalotuotannon kokonaismäärään suhteutettuna määrä on pieni, mutta toimintatavalla on ollut merkitystä nimenomaan vanhojen pientaloalueiden täydentymisen kannalta. Oikeusprosessin ollessa vireillä kaupunki ei ole myöntänyt vastaavanlaisia



poikkeamispäätöksiä, vaan on odottanut lainvoimaisen ratkaisun saamista. Jatkossa vanhoille asemakaavoitetuille pientaloalueille haettujen poikkeamislupien arvioinnissa korostuvat entistä enemmän tonttitehokkuuden noston kokonaisvaikutukset alueella. Yksittäisen poikkeamishakemuksen ratkaiseminen edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista harkintaa sen arvioimiseksi, täyttääkö hanke maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä määritellyt poikkeamisen edellytykset.

Kaupunkiympäristölautakunta 16.1.2024 § 12

Kaupunkisuunnittelujohtajan esitys

Merkitään tiedoksi korkeimman hallinto-oikeuden 17.11.2023 antama ratkaisu 3382/2023.

Päätös:

Merkittiin tiedoksi.

Merkittiin, että kaupunkiympäristölautakunta jätti asiaan seuraavan pöytäkirjalausuman:
"Lautakunta edellyttää juridista lisäselvitystä siitä, miten kyseistä hallinto-oikeuden päätöstä jatkossa sovelletaan. Selvitys tulee toimittaa lautakunnalle sen valmistuttua"

Kaupunkiympäristön toimialan lakimies on laatinut kaupunkiympäristölautakunnan edellyttämän juridisen selvityksen. Selvitys on tämän esityslistatekstin liitteenä.

Kaupunkiympäristölautakunta 9.4.2024 § 7

Kaupunkisuunnittelujohtajan esitys

Merkitään tiedoksi liitteenä oleva juridinen selvitys: Poikkeaminen asemakaavasta pientaloalueella.

Päätös:

Hyväksyttiin esitys.

Merkittiin, että perussuomalaisten ryhmä jätti asiaan seuraavan pöytäkirjalausuman:
"Oikeudellinen selvitys sisältää muutamia epätarkkuuksia joita on syytä selventää:

Poikkeaminen voidaan myöntää hakijan esittämästä "erityisestä syystä". Rakentamismääräyksistä poikkeuksen myöntää Vantaan hallintosäännön mukaan rakennuslupaviranomainen.

Kaavamääräyksistä vähäisen poikkeuksen myöntää lupakäsittelyn osana rakennusvalvonta ja varsinaisen poikkeuksen kaavoittaja. Pientaloalueilla kaavapoikkeukset liittyvät rakennusoikeuden ylityksiin. Vanhassa oikeuskäytännössä erolla oli iso merkitys, koska vähäistä poikkeamista suuremmat ylitykset kuuluivat ELYjen toimivaltaan. ELYt hakivat toimivaltasyistä oikeudellista rajaa ja se vakiintuikin alle 10 %:iin. Poikkeamispäätökset siirtyivät viime vuosikymmenellä lakimuutoksella kunnille jolloin rajan merkitys katosi. Kunnat voivat määritellä rajan vapaasti hallintosäännössään. Rajoituksena on kuitenkin 171 §:n 2 mom edellytykset. Näistä merkittävin paikallisesti on 4-kohta "Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa muutoin merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia." Vantaan tyypilliset nykyiset pientaloalueen ovat tehokkuudeltaan 0,25 tai sen alle. Tonteilla on tilaa ja vain harvoin esimerkiksi 30 % poikkeamisella on laajempaa alueellista merkitystä muille kuin rajanaapureille. Rajanaapurit ovatkin paikallisesti parhaita arvioimaan 171§:n rajoitteen merkityksen. Kun kokeilulailla myös varsinaiset poikkeamiset siirtyivät



Elyiltä Vantaan toimivaltaan niin rakennusvalvonnan ja kaavoittajan yhteisellä kannanotolla todettiin, että rakennusluvan yhteydessä voidaan myöntää poikkeaminen 30 % asti tarvittaessa kaavoittajan lausuntoa pyytäen. Rakennusvalvonta teki sisäisen toimintaohjeen, että rakennusoikeuden ylityksen myöntäminen edellyttää sitä, että rajanaapurit eivät vastusta poikkeamista. Poikkeamiselle piti edelleen olla hankkeeseen ja sen parantamiseen liittyvät erityiset syyt. Esimerkkinä parempi asuntosuunnittelu; isommat kylpyhuoneetilat, minimiä suuremmat makuuhuoneet, keittiöt ja huoltotilat yms. Näin ”kikkailu” neliöillä saatiin minimoitua ja asuttavuutta parannettua. Menettely oli voimassa vuosia eikä valituksia tai ongelmia ollut. Poikkeamisia myönnettiin kymmeniä.

Selvityksessä käydään laajasti läpi asemakaavapoikkeamisen edellytyksiä. Ne eivät suoraan liity pientaloalueilla hankkeiden yhteydessä tehtäviin poikkeamisiin. Niitä on lähinnä hankkeiden yhteydessä tehtävät poikkeamiset rakennusoikeuden määrästä ja mahdollisesti kaavassa määrätystä asuntojen maksimimäärästä.

Selvityksessä esitetyt ”ennakkotapaukset” rakennusoikeuden määrästä eivät suoranaisesti liity käsiteltävään asiaan. Kuopion rivitalotapaus 7,1 % oli tontin ja sen järjestelyjen ahtaudesta johtuen perusteltu eikä liity nyt käsiteltävään asiaan. Toisessa tapauksessa KHO 2022:90 kyse ei ollut rakennusoikeuden ylityksestä 4.5 m² vaan siitä, ennakkotapauksesta, että poikkeamisia ei voi ketjuttaa eli myöntää sekä varsinaisena että vähäisenä poikkeamisena samassa hankkeessa.

Selvityksen oikeuskäytäntö osio on valinnoiltaan omituinen, kun tarkoitus oli selvittää Vantaan pientaloalueiden poikkeamisia: Valtiollinen turvallisuus?- Marjanviljely ?- Tuulivoimalat ?- Taaja-asutuspoikkeus.

Vantaan tuomioistuinpäätösten analyysi on osittain relevantti. Vantaan poikkeamiseen hyväksymät yleiset perusteet täydennysrakentamisen tarpeella ja tontin tarkoituksenmukaisella käytöllä ovat 171§:n oikeudellisten edellytysten kannalta kestävämpiä. Kyseessä ovat poliittiset tavoitteet eikä 2 momentin oikeudelliset edellytyksen tietenkään täyty. Selvityksen analyysi on hieman epätarkka kun käsitellään mahdollista rakentamisoikeuden prosenttimäärää. Oikeuden perusteluissahan ei käsitellä yksittäisessä poikkeamispäätöksessä määriteltävää rakennusoikeuden määrää. Siinä on otettu kantaa siihen, että yleinen poikkeamispäätöksen perustelu oli sellainen, että sitä olisi tullut yhdenvartaisuuden vuoksi soveltaa kaikki alueen tontteihin, jolloin alueen koko rakennusoikeus nousisi 25 %. Selvityksen analyysi on suurelta osin poleeminen. Lopputulema on kuitenkin oikea. Näillä Vantaan päätöksillä ei ole ennakkopäätösluonnetta, sillä päätös oli jo tehtäessä niin selkeästi 171 §:n vastainen.

Johtopäätösosassa esitettyjä ideoita kaavojen voimakkaammasta delegoinnista virkamiehille voi kannattaa lämpimästi. Seuraavan hallintosäännön laadinnan yhteydessä oli hyvä tutustua muidenkin kaupunkien käyttämiä MRL:n ja RakL:n mahdollistamia vieläkin sujuvampien delegoinnin mahdollisuuksia.

Pientaloalueilla poikkeamisten tekeminen tulisi delegoida rakennusvalvonnalle 30 % asti. Kaavoittajat ei työskentele pientaloalueilla, eivätkä oikeastaan tunne vantaan pientaloalueiden todellisuutta. Rakennustarkastajat tuntevat hyvin poikkeamisten käytön sekä niihin liittyvien hakijan esittämät hyväksyttävät perusteet.

Yhteenvedossa esitetty luettelo mahdollisista erityisistä syistä poikkeuksen myöntämiseen ei sovellu pientaloalueilla myönnettävien poikkeamisten perusteeksi.”

Liitteet:

- Selvitys: Poikkeaminen asemakaavasta pientaloalueilla



Täytäntöönpano: Kaupunkirakenne- ja ympäristö

Muutoksenhakuohje: 3.1 Oikaisuvaatimus ja valituskielto

Lisätiedot:

Lakimies Heino Pitkänen, puh. 043 825 9154

etunimi.sukunimi[at]vantaa.fi