

VANTAAN PIENTALOALUEITA KOSKEVAN YLEISKAAVAMÄÄRYKSEN TULKINTA ASEMAKAAVOJA LAADITTAESSA

Johdanto

Tämä esitys on juridinen kannanotto Vantaan kaupungin laatimaan yleiskaavan tulkintaohjeeseen (YK2020 kolmikerroksisuus sääntö yleiskaavan A- ja AP-alueilla, jäljempänä ”tulkintaohje”, [liite 1](#)). Todettakoon, että tulkintaohjeen yleiskaavan- ja lainmukaisuus on kyseenalainen vain ehdottoman säännön muotoon kirjoitetun niin sanotun kolmikerroksisuus säännön osalta, joten tämä kannanotto käsittelee vain sitä.

Esitys ei ole tarkoitettu kattavaksi yleiskaavan ohjausvaikutuksen tarkasteluksi, vaikka oikeuskäytäntöä on myös tätä esitystä varten tutkittu laajasti. Tämän osalta on olemassa esimerkiksi Maria Hakalan tutkimus ”Maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus ja siitä poikkeaminen asemakaavoituksessa”, joka on liitetty tämän esityksen ohkeen ([liite 2](#)).

Lainsäädäntö

Alueidenkäyttölain (132/1999, AKL) 42 §:n 1 ja 2 momentti:

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

AKL 54 §:n 1 momentti:

Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Sääntely vastaa asiallisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) vastaavaa.



Ohjausvaikutuksen tulkinnan pääsääntö

MRL esitöiden mukaan yleispiirteisten kaavojen ohjeena oleminen tarkoittaa, että maankäytölliset ratkaisut, jotka yleispiirteisissä kaavoissa on tehty, on otettava asemakaavan laatimisen perustaksi. Ohjausvaikutus mahdollistaa näistä maankäyttöä koskevista perusratkaisuista poikkeamisen vain rajoitetusti (HE 101/1998 vp, s. 79). Poikkeamiseen on luonnollisesti oltava asialliset maankäytölliset perusteet ja tulkinnat koskevat aina yksittäistapauksia, joissa on huomioitava kunkin tapauksen erityispiirteet. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ohjausvaikutuksen joustavuus sallii tietyntasoiset eroavuudet ylemmänasteisesta kaavasta (Haapanala ym. 2002, s. 40).

Yleispiirteisen maankäyttöratkaisun täsmentyminen ja perusteltu muuttaminen yksityiskohtaisemmassa kaavassa on maankäytön järjestelmään kuuluvaa normaalia toimintaa, ja siten yleensä myös lainmukaista. Täsmentyminen voi koskea esim. aluerajoja, kaavamääräyksiä, rakentamista ja muita vastaavia yksityiskohtia. Yleiskaavoja voidaan laatia tarkkuustasoltaan erilaisiksi, mutta yleensä ne jättävät tarkoituksella melko paljon liikkumavaraa asemakaavoittajalle.

Vantaan kaupungin pientaloalueita koskeva kolmikerroksisuusääntö

Vantaan kaupungin yleiskaavan 2020 asiaa koskevat määräykset:

A

Asuinalue

Alue varataan monipuoliseen asumiseen.

Alueen kehittämisessä ja täydennysrakentamisessa tulee parantaa kaupunkitalan viihtyisyyttä sekä kävelyn ja pyöräilyn mahdollisuuksia. Alue tulee toteuttaa vihertehokkaasti. Alueella tulee olla riittävästi virkistysalueita. Alueelle saa sijoittaa asuinympäristöön ja paikalliseen alakeskukseen soveltuvia palveluita sekä toimitilaa. Asemakaavoituksen yhteydessä tulee varmistaa palveluverkon riittävyys ja palveluiden saavutettavuus kestävillä kulkumuodoilla. Alueelle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkörajan alittavaa lähialueen asukkaita palvelevaa kauppaa.

Olemassa olevan pientaloalueen uudis- ja täydennysrakentamisessa tulee vaalia alueen ympäristön arvokkaita ominaispiirteitä sekä rakentamisen tapoja. Näille alueille saa rakentaa ensisijaisesti erilaisia pientalotyyppejä ja lähipalveluita. Suurin sallittu rakennuskorkeus on kolme kerrosta. Pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina vuorovai-
kutuksessa alueen asukkaiden kanssa.

Alueella on suosittava tehokkaita pysäköintiratkaisuja.



AP

Pientalovaltainen asuinalue

Alue varataan pientaloasumiseen.

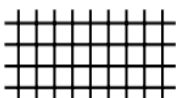
Alueelle saa rakentaa ensisijaisesti erilaisia pientalotyyppejä ja lähipalveluita. Olemassa olevan pientaloalueen uudis- ja täydennysrakentamisessa tulee vaalia ympäristön arvokkaita ominaispiirteitä sekä rakentamisen tapoja. Näillä alueilla suurin sallittu rakennuskorkeus on kolme kerrosta. Pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina. Alueella tulee säilyttää riittävästi virkistysalueita.

Asemakaavoituksen yhteydessä tulee varmistaa palvelujen riittävyys ja niiden saavutettavuus kestäväillä kulkumuodoilla. Alueelle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkörajan alittavaa lähialueen asukkaita palvelevaa kauppaa.

Rakentamista säädellään yleiskaavalla, kunnes alueelle on laadittu asemakaava. Mikäli rakentaminen ei vaikeuta alueen tulevaa asemakaavoitusta, alueelle sallitaan rakentaminen 6.6.1983 mukaisilla tiloilla seuraavasti:

- yksi asunto 0,2 -2 hehtaarin suuruisilla tiloilla
- kaksi asuntoa 2-3 hehtaarin suuruisilla tiloilla
- kolme asuntoa yli 3 hehtaarin suuruisilla tiloilla.

Strategiset kehittämismerkinnät



Kestävän kasvun vyöhyke

Joukkoliikenteen runkolinjastoon tukeutuva vyöhyke, jolle kaupunginosan maankäyttöä tehostava rakentaminen ensisijaisesti ohjataan. Aseman ja pysäkin lähikortteleita kehitetään sen vaikutusalueen palveluiden, kaupan ja alueelle soveltuvien työpaikkojen keskittymänä. Kaupan rakentuminen raitiotien vaikutusalueella tulee kytkeä raitiotien toteutumiseen ja lähialueen asutuksen rakentumiseen.

Pientaloalueilla tehokkuuden muutos tulee suunnitella useiden tonttien kokonaisuuksina.

Asemanseuduilla ja pysäkeillä parannetaan saavutettavuutta ja paikkojen tunnistettavuutta. Raitiotien reitillä kestävän kasvun vyöhyke on ensisijaisesti pysäkkien kohdalla. Pysäkkien paikat määritellään raitiotien suunnittelun yhteydessä.

Yleiskaavan A-alueiden olemassa olevien pientaloalueiden ja yleiskaavan AP-alueiden kerroslukua (enimmäismäärä kolme kerrosta) koskeva määräys on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon. Tällainen kerroslukua koskeva ehdoton rakentamista koskeva määräys on yleensä asemakaavatasoista sääntelyä, se siis poikkeaa luonteeltaan tavanomaisesta yleiskaavatasoisesta yleispiirteisestä sääntelystä.

Suoraan yleiskaavamääräyksen sanamuodosta ei voi johtaa tulkintaa, että poikkeaminen edellä mainituilla alueilla olisi alueen reunoille rakennettaessa sallittua. Virke ”Pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina vuorovaikutuksessa alueen asukkaiden kanssa.”, ei suoraan sanamuodon perusteella mahdollista korkeampaa täydennysrakentamista alueelle. Tietyn alueen sijoittuminen kestävän kasvun vyöhykkeelle ei myöskään muuta tätä sanamuodon mukaista tulkintaa. Kaavadokumenttia tulkitsemalla ei saa muodostettua sanamuodon vastaista tulkintaa.

Tulkintaohje on käytännön asemakaavatyön näkökulmasta erittäin perusteltu. Yleiskaavan tarkoituksena lienee ollut mahdollistaa myös korkeampi täydennysrakentaminen suurempina kokonaisuuksina pientaloalueiden reunoille, erityisesti kestävän kasvun vyöhykkeille. Kuitenkaan edes yleiskaavan laatimisaineistosta, kuten päätösteksteistä tai yleiskaavatoimikunnan kokousten pöytäkirjoista, tämä tarkoitus ei käy ilmi, vaan tarkoitus on näiden perusteella jopa päinvastainen, sillä yleiskaavatoimikunnan pöytäkirjan 22.10.2020 ([liite 3](#)) mukaan:

”Merkinnän muutoksella vaalitaan kaikkien A-alueella sijaitsevien olemassa olevien pientaloalueiden tyypillisiä piirteitä ja halutaan turvata pientaloalueen luonne ja arvokkaat ominaispiirteet asuinalueiden kehittämisessä. Muutoksen taustalla on se, että toimikunta on saanut useita yhteydenottoja eri puolilta kaupunkia asuinalueiden säilyttämisestä pientaloalueena. Näitä viestejä on käsitelty vuorovaikutusraportissa, joka on asiakohdan 5 liitteenä (yleiskaavatoimikunta 22.10.2020). A-alueella sijaitsevien pientaloalueiden täydennysrakentamisen suunnittelu on tehtävä hyvässä vuorovaikutuksessa alueen asukkaiden kanssa.”

Vastaava täydennys tehtiin myös AP-alueiden osalta. Täydennysrakentaminen olisi siis sallittua, mutta ei yli kolmikerroksisena.

Sanamuodon mukaista tulkintaa puoltaa, että määräyksellä on selvästi haluttu turvata Vantaan pientaloalueiden ominaispiirteet ja minimoida korkeammasta rakentamisesta alueelle ja alueiden asukkaille koitua haitta. Mikäli määräys ei olisi ehdoton, olisi se pitänyt kirjoittaa eri tavalla tai vastaavasti täydennysrakentamisesta olisi tullut ottaa yleiskaavaan selventävä määräys kerroslukumäärän osalta.

Tästä kyseisestä yleiskaavamääräyksestä poikkeamista asemakaavoituksessa tulee siis lähestyä kysymyksen kautta: millä edellytyksillä yleiskaavan rakentamista ohjaavasta ehdottomasta kiellosta voidaan poiketa asemakaavoituksen yhteydessä? Kysymykseen vastaamiseksi on tutkittava oikeuskäytäntöä.

Oikeuskäytännön tiivistetty yhteenveto

Oikeuskäytännössä asemakaavoja laadittaessa asemakaavan lainmukaisuutta suhteessa yleiskaavaan on tulkittu sillä perusteella, onko yleiskaava ollut riittävästi ohjeena asemakaavaa tai asemakaavamuutosta laadittaessa. Kyse on usein ollut oikeudellisesti varsin tulkinnanvaraisista tilanteista.

Hallintotuomioistumissa asemakaavapäätös kumotaan hallintotuomioistuimissa kaavan sisältöön liittyvistä valitusperusteista yleisimmin siksi, että kaava on ylemmänasteisen kaavan ohjausvaikutuksen vastainen (Holopainen ym. 2013, s. 26. ja Wähä 2006, s. 12).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ei suoraan löydy vastausta Vantaan kaupungin tulkintaongelmaan. Oleellinen poikkeaminen pääkäyttötarkoituksesta tai maankäytöllisesti perustelematon poikkeaminen on usein katsottu lainvastaiseksi; rajattua ja maankäytöllisesti perusteltua poikkeamista ei. Aluerajojen muuttaminen ja täsmentäminen on yleensä tulkittu lainmukaiseksi. Yksittäistapauksen ja kaavoitettavan alueen ominaispiirteet ovat saaneet suuren painoarvon. Mitä huomattavampi poikkeama yleispiirteisen kaavan ja yksityiskohtaisen kaavan välillä on, sitä paremmat mahdollisuudet on menestyä väitteellä, jonka mukaan yleispiirteinen kaava ei ole ollut riittävästi ohjeena. Koska Vantaan yleiskaava on melko uusi, on poikkeaminen ehdottomasta kiellosta vaikeampi perustella.

Esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä on KHO 26.10.2017 t. 5411, jossa oikeuskysymyksenä oli se, voidaanko ranta-asemakaavassa osoittaa tiiviimpää asutusta alueelle tilanteessa, jossa rantayleiskaavassa alue oli pääosin harvan loma-asutuksen aluetta (RA²), jolle ei sallittu muodostaa taaja-asutusta. Tiheän loma-asutuksen alue oli osoitettu erikseen. KHO tuli siihen tulokseen, että ei voi. Asia on verrannollinen Vantaan kaupungin pientalokaavoihin siinä määrin, että sanamuodon perusteella korkeampi rakentaminen tulisi osoittaa yleiskaavan A-alueelle, joka ei ole olemassa olevaa pientaloaluetta.

Lähellä Vantaan kaupungin tilannetta, jossa yleiskaavan ehdottomasta rakentamista koskevasta kiellosta on tarkoitus poiketa, on alemmalta tasolta hallinto-oikeudesta:

Lakimies Heino Pitkänen
11.2.2025

Turun HAO 28.11.2014 14/0360/1:

"Asiassa oli oikeuskysymyksenä se, oliko osayleiskaava ollut ohjeena asemakaavan muutosta laadittaessa.

Asemakaavan muutosalueella oli voimassa vuonna 2009 hyväksytty oikeusvaikutteinen osayleiskaava, jossa kaavamuutosalue oli keskustatoimintojen aluetta, jolle ei saa sijoittaa asumista eikä sellaista toimintaa, joka aiheuttaa runsasta ajoneuvoliikennettä (C-2). Osayleiskaava käsitti noin 60 ha:n suuruisen alueen ja siinä oli muun ohella osoitettu asumiseen soveltuvat alueet. Kaavan C-2-alueiden osalta kaavaselostuksessa oli erityisesti todettu, etteivät ne sovi asumiselle kahdesta suunnasta, ratapihalta ja viereiseltä kadulta, kantautuvan liikenteen melun vuoksi. Liikenteen osalta oli todettu, että liikennemäärien lisääntyessä liittymät viereiselle kadulle ovat vaikeasti järjestettävissä ilman, että liikenteen sujuvuus merkittävästi heikkenee.

Kaupunginvaltuuston vuonna 2014 hyväksymässä asemakaavan muutoksessa alue oli osoitettu asunrakennusten korttelialueeksi (AK-1). Alue käsitti yhden tontin ja sen pinta-ala oli noin 0,6 ha. Sallittu rakennusoikeus oli 6 750 k - m² ja kaavamuutos mahdollisti 100–120 asunnon rakentamisen

Hallinto-oikeus kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen. Hallinto-oikeus totesi perusteluissaan, että asemakaavan muutos on selvästi osayleiskaavan C-2-alueen kaavamääräyksen vastainen. Varsin uusi osayleiskaava, jossa on ratkaistu laajemman ratapiha-alueen ja sen lähiympäristönmaankäyttö yksittäiseen asemakaavamuutokseen verrattuna pidemmällä aikajänteellä, ei siten ole ollut ohjeena alueeltaan suppeaa asemakaavan muutosta laadittaessa. Asiassa ei ole esitetty mitään maankäyttöön liittyvää syytä yhden tontin käyttötarkoituksenmuuttamiseen yleiskaavasta poiketen. Vaikka kaavamuutoksen yhteydessä laaditut selvitykset jossain määrin tukevat sitä, että kaavamuutosalueelle voitaisiin tiukkoja melua ja turvallisuuttakoskevia määräyksiä noudattaen osoittaa asumista, ne eivät kuitenkaan ole riittävä peruste merkittävälle poikkeamiselle yleiskaavasta. Osayleiskaavasta olennaisesti poikkeavan maankäytön ratkaiseminen ei ole mahdollista yhtä tonttia koskevalla asemakaavan muutoksella, vaan laajempaa aluetta koskevalla yleiskaavallisella suunnittelulla."

Kyseessä oleva yksittäistapaus ei sovi täydellisesti nyt käsiteltävään kolmen kerroksen sääntöön, sillä tapauksessa pääkäyttötarkoitus ei alun perinkään ollut pelkkää asumista. Lisäksi maankäyttöön liittyviä syitä poikkeamiselle ei tapauksessa ollut esitetty; Vantaan kaupungilla maankäytöllisiä perusteluita on olemassa lähtökohtaisesti useita. Tapauksesta saa kuitenkin suuntalinjoja siihen, miten oikeusasteissa saatetaan tulkita ehdottoman kiellon muotoon



kirjoitettua kolmen kerroksen sääntöä: määräyksen rikkominen ei ole tavanomaista yleiskaavan tarkentumista, vaan enemmänkin ehdottoman määräyksen vastaista toimintaa.

Koska ohjausvaikutuksen lainmukaisuuden tulkinta on aina korostetun tapauskohtaista ja yleispätevää tulkintaa ei pysty ennakolta antamaan, on joka tapauksessa perusteltua ensi vaiheessa kaavoittaa rohkeasti tulkintaohjeessa esitetyllä tavalla, jotta saadaan Vantaan kaupungin omaa yleiskaavaa ja erilaisten asemakaavojen erityispiirteitä huomioivaa oikeuskäytäntöä. Yleiskaavan muuttaminen lienee käytännössä mahdoton vaihtoehto.

Oikeuskäytännöstä tunnistettuja hyväksyttäviä syitä poikkeamiselle

Seuraavia oikeuskäytännöstä poimittuja asioita voi käyttää argumentteina poikkeamisen hyväksyttävyyttä perusteltaessa Vantaan kaupungin pientaloalueille, vaikka ne eivät itsessään muutakaan tiettyä ratkaisua lainmukaiseksi:

- 1) Asemakaavan yhteydessä laaditut selvitykset;
- 2) Olemassa olevasta maankäytöstä johtuvat syyt;
- 3) Kunnan strategiset linjaukset;
- 4) Yleiskaavan aluerajojen tarkentaminen; ja
- 5) Yksittäistapauksen erityispiirteistä kumpuavat argumentit.



Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella yhteenvetona todetaan seuraavaa:

- 1) Poikkeaminen saattaa olla sallittua tietyissä tilanteissa rajatusti ja vähäisessä määrin, jos poikkeamiselle pystytään esittämään vankat maankäytölliset perusteet. Täydennysrakentamisen sijoittuessa ”Kestävän kasvun vyöhykkeelle” ja asemakaava-alueiden rajoja määrittäessä yleiskaava-alueiden rajoilla poikkeaminen saattaa olla perustellumpaa; ja
- 2) tulkintaohjeen linjausta voi ensi vaiheessa noudattaa, jotta saadaan Vantaan kaupungin yleiskaavan ja alueiden erityispiirteitä huomioivaa oikeuskäytäntöä, eli tulkintaohjeen noudattaminen asemakaavoituksessa ei itsessään ole lainvastaista yksittäistapauksissa ennen mahdollisten valitusten käsittelyä; mutta
- 3) tulkintaohjeen kolmen kerroksen sääntöä koskeva laaja linjaus on erittäin todennäköisesti monissa yksittäistapauksissa lainvastainen, mikäli asemakaavapäätöksestä valitetaan kerroslukumäärän perusteella. Yleiskaavan ohjausvaikutuksen vastaisuus on yleisin kaavapäätöksen kumoamissyys hallintotuomioistuimissa.

Liitteet

1. YK2020 kolmikerroksisuusääntö yleiskaavan A- ja AP-alueilla, 11.2.2025
2. Hakala, Maria: Maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus ja siitä poikkeaminen asemakaavoituksessa, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018 s. 329–391, 26.11.2018 (Asiantuntija-artikkeli)
3. Yleiskaavatoimikunnan kokous 22.1.2020

Lähteet

Tutkitut oikeustapaukset:

KHO:2024:109
KHO:2021:159
KHO:2021:109
KHO:2021:53
KHO:2020:157



KHO:2020:92
KHO:2020:26
KHO:2019:137
KHO:2018:151
KHO 26.10.2017 t. 5411
KHO:2016:142
KHO:2016:124
KHO 22.5.2013 t. 1775
KHO:2013:87
KHO:2012:41
KHO:2008:14
KHO:2007:36
KHO:2006:97
KHO:2006:24
KHO:2005:76
KHO:2005:5
KHO 19.10.2004 t. 2625
KHO 3.10.1997 t. 2479
Turun HAO 28.11.2014 14/0360/1
Turun HAO 13.08.2009 09/0285/1

Kirjallisuus

Haapanala, Auvo – Mikkonen, Paavo – Reinikainen, Jukka: Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7. Ympäristöministeriön julkaisuja 2002.

Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Helsinki 2013.

Wähä, Susanna: Hallinto-oikeuksien asemakaavaratkaisujen kumoutumisperusteet 2001–2005. Ympäristöministeriön raportteja 18/2006. Helsinki 2006.