

OIKEUDELLINEN ARVIOINTI YLEISKAAVAN JA ASEMAKAAVAN SUHTEESTA

Vantaan kaupunki on tiedustellut käsitystäni Vantaan yleiskaava 2020 mukaisten kestävän kasvun vyöhykkeen suhteesta yleiskaavan A- ja AP-alueisiin, kun laaditaan kaupunkirakennetta tiivistäviä asemakaavoja. Erityinen kysymys A- ja AP-alueilla koskee sitä, milloin olisi mahdollista laatia asemakaava, joka sallisi yleiskaavan A- ja AP-alueilla rakennuksia, joissa olisi yli kolme kerrosta. Näitä tilanteita varten on laadittu kaupungin sisäinen ohje, jota lainsäädännön ja oikeuskäytännön ohella tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta.

Lausuntoa laatiessani käytössäni on ollut seuraavat asiakirjat:

- Vantaan yleiskaava 2020, kaupunginvaltuusto 25.1.21, voimaan 11.1.2023;
- Vantaan yleiskaavan 2020 (YK0048) selostus (päivitetty selostus 11.1.2023);
- YK2020, kolmikerroksisuuslainsäädäntö yleiskaavan A- ja AP-alueilla, Kaupunkiympäristölautakunta 11.2.2025;
- Vantaan pientaloalueita koskevan yleiskaavamääräyksen tulkinta asemakaavoja laadittaessa, Lakimies Heino Pitkänen 11.2.2025, Vantaan kaupunki;
- Hakala, Maria: Maakuntakaavan ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohjausvaikutus ja siitä poikkeaminen asemakaavoituksessa, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI 2018, s. 329–391, 26.11.2018.

1. Vantaan yleiskaavasta

Vantaan yleiskaava 2020:ssa tarkastelun kohteena olevan kysymyksenasettelun kannalta keskeisimmät yleiskaavamerkinnot ja -määräykset ovat kestävän kasvun vyöhyke (KKV), joka on strateginen kehittämismerkintä; sekä maankäyttömerkinnät A, asuinalue ja AP, pientalovaltainen asuinalue.

Kestävän kasvun vyöhykettä (KKV) koskee seuraava määräys:

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.**

Asuinalueita (A) koskee seuraava määräys:

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

Pientalovaltaisia asuinalueita (AP) koskee seuraava määräys.

Alueelle saa rakentaa ensisijaisesti erilaisia pientalotyyppisiä 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.

Yleiskaavassa asetetaan maankäyttömerkinnöissä ja A- ja AP-alueita koskeva selkeä sääntö, jonka mukaan suurin sallittu rakennuskorkeus on kolme kerrosta. Tämä sääntö koskee A- ja AP alueiden olemassa olevia pientaloalueita. Yleiskaavassa kestävä kasvun vyöhyke on osittain päällekkäinen A- ja AP-alueiden kanssa ja ensisijaisesti tälle vyöhykkeelle ohjataan kunkin kaupunginosan maankäyttöä tehostava rakentaminen. Pientaloalueet on huomioitu kestävä kasvun vyöhykkeellä määräyksellä, jonka mukaan tehokkuuden muutos tulee suunnitella useiden tonttien kokonaisuuksina. A- ja AP-alueiden osalta maankäytön tehostaminen kolmikerrossääntö huomioon ottaen ei ole selkeää pelkästään yleiskaavan pohjalta. Tämän vuoksi on laadittu sääntöä tulkitseva ohje (YK2020, kolmikerroksisuusääntö yleiskaavan A- ja AP-alueilla).

Asuinalueita ja pientalovaltaisia asuinalueita koskevista määräyksistä käy ilmi, että pientaloalueen rakennetta voidaan muuttaa, kun asemakaavat laaditaan

riittävän laajoina kokonaisuuksina. Kestävän kasvun vyöhykkeillä tehokkuuden muutokset tulee kuitenkin suunnitella useiden tonttien kokonaisuuksina. Molemmat määräykset tähtäävät samaan päämäärään, eikä muutoksia voisi tehdä esimerkiksi yhtä tonttia koskien. Rakenteen muuttaminen voinee ainakin asuinalueiden osalta tarkoittaa tässä yhteydessä myös sitä, että alueen tehokkuus kasvaisi korkeampien rakennusten myötä. Ainakin osittain määräykset ovat tältä osin saman suuntaisia.

Yleiskaavan selostuksen (selostus s. 61) mukaan tulevaisuuden asuinalueille tavoitteena on sallia niin kerrostalojen ja pientalojen yhdistelyä kuin näiden talotyyppien välimuotojen ja variaatioiden kehittyminen. Lisäksi tuodaan esiin, että vilkkaiden katujen varsilla olevien pientaloalueiden viihtyisyyttä voisi parantaa toteuttamalla katujen varsille sopivia tehokkaita asuintalomalleja, mitä ei määritellä kerrostaloina. Selostuksen mukaan asuinalueilla (A) on sallittua rakentaa monenlaisia erinäköisiä asuntovaltaisia alueita ja paikan kaupunkirakenteellinen sijainti ohjaa kunkin alueen tavoitetasoa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa (selostus s. 64). Pientalovaltaisten alueiden (AP) osalta selostuksessa todetaan, että alueilla voi olla yksittäisiä kerrostalokortteleita (selostus s. 66).

Selostuksessa ei tuoda nimenomaisesti esille perusteluita A- ja AP-alueiden kolmekerroksisuusäännölle. Määräykset näet lisättiin yleiskaavatoimikunnassa 22.10.2020 ja syyksi tuodaan esille asiakaspalaute A-alueilla sijaitsevien pientaloalueiden asukkailta (selostus s. 184). Selostus sisältää kuitenkin pientalon määritelmän, jonka mukaan yleiskaavamääräyksissä viitattu pientalo on asuinrakennus, jossa on yhden tai useamman asunnon käsittävä maksimissaan kolmekerroksinen asuinrakennus, jossa jokaiseen asuntoon on maantasosta oma sisäänkäyntinsä.

2. Lainsäädäntö ja sen esityöt

Alueidenkäyttölain 42 §:n 1 momentti, joka koskee yleiskaavan ohjausvaikutusta, ja alueidenkäyttölain 54 §:n 1 momentti, jossa säädetään yleiskaavan ohjeena olemisesta, ovat hyvin yleisiä säännöksiä yleiskaavan ja asemakaavan välisestä suhteesta. (Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nimi muutettiin

alueidenkäyttölainsäädännön (AKL) 1.1.2025 alkaen (752/2023).)

AKL 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Ohjeena olemista on käytännössä tulkittu tiukemmin kuin mitä sanamuodosta on yleiskielisesti luettavissa. Lain esityöt (HE 101/1998) ovat säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen osalta varsin niukat, eikä niissä juurikaan avata ohjeena olemista. Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia koskevan AKL 32 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat tässä suhteessa edes hieman laajemmat. Niiden mukaan sanonta "on ohjeena" kuvaa kaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Kaavan yleispiirteinen luonne onkin otettava huomioon kaavan ohjausvaikutuksia koskevan säännöksen soveltamisessa. Kaavassa esitetyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät alueiden käytön suunnittelussa. Nämä perustelut ovat relevantteja myös yleiskaavan osalta.

AKL 54 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä säädetään. Huomioon ottamista tulkitaan käytännössä yleiskielestä jonkin verran poiketen siten, että se tarkoittaa yleiskaavan noudattamista. AKL 54 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ohjeena oleminen tarkoittaa asemakaavaa laadittaessa sitä, että yleispiirteisissä kaavoissa tehdyt maankäytölliset ratkaisut on otettava asemakaavan laatimisen perustaksi ja niissä tehdyistä maankäyttöä koskevista perusratkaisuista voidaan poiketa vain rajoitetusti. Perustelujen mukaan asemakaavalla kuitenkin tarkennetaan yleispiirteisissä kaavoissa tehtyjä ratkaisuja.

Tulkinnan kannalta keskeistä siis on, että maankäytöllisiä ratkaisuja noudatetaan ja niistä voidaan poiketa vain rajoitetusti. Perusteluissa tuodaan kuitenkin esiin poikkeamisen mahdollisuus ja yhdessä tarkentamisen kanssa säännöksen tulkinnanvara yleiskaavan ratkaisusta poikkeamisen osalta nousee esille.

AKL 42 §:ään lisättiin vuonna 2017 uusi 4 momentti (230/2017), joka mahdollistaa asemakaavalla poikkeamisen ilmeisen vanhentuneesta

yleiskaavasta. Säännös ei siis lähtökohtaisesti voi tulla lähivuosina sovellettavaksi Vantaan yleiskaavan osalta, mutta siinä esille tuotu ”sopeutuminen yleiskaavan kokonaisuuteen” voisi muutoinkin ainakin joltakin osin olla käyttökelpoinen argumentoitaessa yleiskaavasta poikkeavia ratkaisuja.

AKL 54 §:n 3 momentti on eräänlainen perälautasäännös myös sellaisissa tapauksissa, joissa asemakaavan mukainen ratkaisu poikkeaisi yleiskaavasta. Säännös sisältää elinympäristön heikentämiskiellon ja kohtuuttoman haitan aiheuttamiskiellon.

3. Tiivis katsaus oikeuskäytäntöön

Asemakaavan yleiskaavan mukaisuudesta on varsin paljon korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Sitä tarkastellaan seuraavassa vain sellaisten ratkaisujen osalta, joissa on kysymys asemakaavasta, joka jossakin suhteessa poikkeaa voimassa olevasta yleiskaavasta. Tarkastelun piiriin ei ole otettu ratkaisuja, joissa on ollut kysymys esimerkiksi suojeluasiasta tai ranta-alueesta, kun niissä kysymyksenasettelu poikkeaa merkittävästi Vantaan yleiskaavan alueelle laadittavien asemakaavojen tilanteesta.

Ratkaisu **KHO 2021:159** on kiinnostava ja monessa suhteessa verrannollinen suhteessa kysymyksenasetteluun. Keravan yleiskaavassa 2016 alue oli osoitettu merkinnällä AP-1 pientalovaltaiseksi alueeksi, mutta asemakaavan muutoksella vuonna 2019 alueelle osoitettiin asuinkerrostalojen korttelialue AK-91, jolle sai rakentaa enintään 1950 km²:n suuruisen asuinkerrostalon. Kyseinen korttelialue rajautui yleiskaavassa C-2- ja PY-alueisiin. Asemakaavan muutosalueen lähiympäristön rakennuskanta muodostui kaavamuuotosalueen lännen ja luoteen puoleisilla osilla asuinkerrostaloista ja seurakuntarakennuksista sekä kaavamuuotosalueen koillispuolella pientaloista. Kaavamuuotosalueen ja sen kaakkoispuolella sijaitsevan pientaloalueen väliin jäi lähivirkistysaluetta ja katualuetta.

KHO katsoi, että kaavamuuotoksen mahdollistama rakentaminen muutti alueen kaupunkikuvaa, mutta alueen perusluonne ei kaavamuuotoksen johdosta kuitenkaan olennaisesti muuttunut, kun otettiin huomioon kaava-alueen

lähiympäristön rakennuskannan monimuotoisuus sekä kaavamuutoksella mahdollistetun rakentamisen liittyminen muuhun kaupunkirakenteeseen yleiskaavassa osoitettujen eri maankäyttömuotojen raja-alueella. Lisäksi KHO:n mukaan kaavamuutoksella osoitetun rakentamisen voitiin arvioida sopeutuvan olemassa olevaan asuinrakenteeseen, eikä kaavamuutoksen mahdollistama rakennustehokkuus merkinnyt AP-1-alueelle yleiskaavassa määrätyn aluetehokkuuden huomattavaa muuttumista. KHO toi myös esille, että uudisrakennuksen sopeutuminen kaupunkikuvaan oli lisäksi varmistettu kaavamuutokseen sisältyvillä rakennuksen massoittelua ja julkisivujen toteuttamista koskevilla kaavamääräyksillä.

KHO:n mukaan asemakaavan muutoksessa oli edellä mainitut seikat huomioon ottaen ollut kysymys sellaisesta yleiskaavassa osoitetun maankäyttöratkaisun tarkentamisesta, jota ei ollut pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin vastaisena. Yleiskaava oli siten ollut asemakaavan muutosta laadittaessa riittävästi ohjeena. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja kaupunginhallituksen päätöksestä tehty valitus hylättiin.

Edellä mainitussa ratkaisussa huomion arvoisia seikkoja ovat ainakin seuraavat:

- pienialaisuus,
- merkittävien vaikutusten puuttuminen,
- alueen perusluonteen muuttumattomuus, vaikka rakentaminen muutti alueen kaupunkikuvaa,
- kaava-alueen lähiympäristön rakennuskannan monimuotoisuus,
- rakennustehokkuus ei merkinnyt AP-1-alueelle yleiskaavassa määrätyn aluetehokkuuden huomattavaa muuttumista, sekä
- kaavamääräykset, jotka koskivat rakennuksen massoittelua ja julkisivujen toteuttamista.

KHO piti edellä mainittujen seikkojen valossa asemakaavan muutosta yleiskaavassa osoitetun maankäyttöratkaisun tarkentamisena ja yleiskaava oli ollut riittävästi ohjeena asemakaavan muutosta laadittaessa.

Vantaan näkökulmasta ratkaisu **KHO 2021:53** ei ole erityisen mielenkiintoinen Vantaan problematiikan kannalta, kun siinä ratkaisun kannalta keskeisenä tekijänä oli yleiskaavan vanhentuneisuus, vaikka sallitun maankäytön muutos olikin merkittävä. Ratkaisussa KHO 2021:53 oli kysymys Kirkkonummen vuonna 2000 lainvoimaiseksi tulleessa yleiskaavassa VR-alueeksi osoitetusta alueesta, jolle hyväksyttiin vuonna 2019 AK-alueen sisältänyt asemakaava. Asemakaavan AK-korttelialueet sijoittuivat moottoritien liittymän läheisyyteen. Yleiskaavassa

pientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AP) järven rantaan osoitettu alue oli puolestaan osoitettu asemakaavassa lähivirkistysalueeksi (VL).

KHO katsoi, että kun otettiin huomioon erityisesti alueella voimassa olleen yleiskaavan vahvistamisesta kulunut aika, yleiskaavan vahvistamisen jälkeen maakuntakaavaan ja aluetta koskeviin strategisiin suunnitelmiin tehdyt muutokset sekä liikenteestä johtuvien meluhaittojen lisääntyminen, KHO katsoi selvitettyksi, että yleiskaava oli asemakaavaa laadittaessa ollut ilmeisen vanhentunut ja yleiskaavasta poikkeamiseen oli ollut perusteltu syy. Asemakaavassa oli samoin kuin yleiskaavassa osoitettu aluevarauksia sekä asuinrakentamiseen että virkistyskäyttöön. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon, että asemakaavan aluevarausten sijoittamiselle yleiskaavasta poikkeavasti oli ollut maankäytöllisesti hyväksyttävät perusteet, asemakaavan oli katsottava sopeutuvan yleiskaavan kokonaisuuteen. Asemakaavaa laadittaessa oli otettu riittävällä tavalla huomioon yleiskaavan sisältövaatimukset myös siltä osin kuin oli kyse virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä.

Ratkaisussa KHO 2016:133 oli kysymys Tampereen yleiskaavassa 2000 PY-alueeksi (julkisten palveluiden ja hallinnon alue) osoitetusta alueesta, jolle hyväksyttiin KY-3- ja AK-41-alueita (julkisten palveluiden ja asuinrakentamisen alueet) sisältävä asemakaava vuonna 2015. Kyseinen alue rajautui alueisiin, joille oli yleiskaavassa osoitettu laajoja kerrostalovaltaisia alueita (AK).

KHO katsoi, että yleiskaavan PY-alue sijoittui vain osaksi kysymyksessä olevan asemakaavamuutoksen kohteena olevalle alueelle ja se rajautui alueisiin, joille oli yleiskaavassa osoitettu laajoja kerrostalovaltaisia alueita (AK). Asemakaavan muutoksessa oli KHO:n mukaan kysymys yleiskaavassa osoitetun maankäyttöratkaisun tarkentamisesta ja yleiskaava oli näissä oloissa ollut asemakaavan muutosta laadittaessa riittävästi ohjeena.

Ratkaisu **KHO 11.09.2015 taltio 2377** koski Kokkolan ydinkeskustassa asemakaavaa, jossa muutos koski kahta korttelia siten, että rakennustehokkuus ylitti yleiskaavan mukaisen tehokkuuden. Asemakaava koski lisäksi yleistä pysäköintialuetta. Yleiskaavalla oli kuitenkin tavoiteltu joustavaa ohjaustapaa, vaikka siinä oli kaavamääräyksen määritellyt rakennustehokkuudet eri

käyttötarkoituksille. Yleiskaavassa oli määrätty, että tämä enimmäistehokkuus voidaan asemakaavassa ylittää erityisistä toiminnallisista ja kaupunkikuvallisista syistä. Lisäksi edellytyksenä oli, että pihatilat, asukkaiden oleskelualueet, autopaikoitus ja muut toiminnan ja ympäristön kannalta keskeiset vaatimukset voidaan osoittaa hyvin toteutettaviksi.

KHO katsoi, että yleiskaavan mukaisesta rakentamistehokkuudesta poikkeamiselle oli kaava-aineistossa esitetty yleiskaavamääräyksessä edellytetyt erityiset toiminnalliset ja kaupunkikuvalliset syyt ja asemakaavan muutos täytti myös muut kaavamääräyksessä määritellyt edellytykset. Kun lisäksi otettiin huomioon asemakaavan muutoksessa AK-alueita koskien annetut kaupunkikuvan huomioon ottamista koskevat määräykset, yleiskaava oli ollut riittävästi ohjeena asemakaavan muutoksessa osoitettujen rakennusoikeuksien ja suurimpien sallittujen kerroslukujen osalta. KHO totesi lisäksi, että koska korkeammalle rakentamistehokkuudelle oli hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, ei asemakaavan muutos ollut lainvastainen myöskään maanomistajien tasapuoliseen kohteluun liittyvillä perusteilla.

Ratkaisusta voisi Vantaan tilanteen osalta huomioida esimerkiksi yleiskaavassa olleet toiminnalliset ja kaupunkikuvalliset syyt ja sen, että kun asemakaavassa huomioidaan kaupunkikuvaa koskevat määräykset, yleiskaava oli ollut riittävästi ohjeena asemakaavan muutoksessa.

Ratkaisu KHO **8.9.2016 taltio 3760** koski Lahdessa aluetta, joka oli maakuntakaavassa osoitettu asuinalueeksi (A) ja eteläosastaan työpaikka-alueeksi (TP). Lisäksi alueella on luonnonsuojelukohde (SL). Yleiskaavassa 2012 alueelle oli osoitettu A-33- ja A-36-alueita, T-15-alue ja VL-34-alue. Alueella oli ennestään 16 omakotitaloa ja alue muuttui asemakaavan myötä uudeksi pientaloalueeksi. Vuonna 2014 laaditun asemakaavan mukainen suunnittelualue (90 ha) oli pääosin rakentamatonta metsää ja peltoa. Asemakaavassa Löylykadun pään ja Kippokadun itäpuoliset tontit ovat yleiskaavan VL-34 -alueen puolella. Kytölänkadun pohjoispuolelle ei ollut tarkoituksenmukaista osoittaa toimitila-aluetta, sillä se olisi tullut yksityisen maanomistajan asuintilan viereen. Tämän vuoksi yleiskaavan T-15-alueen osa oli kaavoitettu asumiseen ja palvelurakentamiseen. Kytölänkadun eteläpuolelle jäänyt yleiskaavan T-15-

alueen osa oli alueellisesti toimitilarakentamiseen liian pieni ja maaperältään huono. Toimitilarakentamiselle sopiva paikka on haettu yleiskaavan T-15-alueen länsireunalta, osin VL-34 -alueen puolelta.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kumosi kaavapäätöksen kolmen korttelin osalta, sillä sen mukaan selvitysten perusteella ei voitu arvioida luonnonarvojen vaalimisen edellytyksen täyttymistä liito-oravaan liittyen. Muilta osin HAO hylkäsi valitukset. HAO katsoi, että poikkeaminen yleiskaavasta ei merkinnyt poikkeamista yleiskaavan keskeisistä periaatteista eikä vaarantanut kaavan tavoitteita. KHO hylkäsi jatkovalitukset ja viittasi HAO:n perusteluihin, eikä muuttanut päätöksen lopputulosta.

HAO:n ratkaisussa on pantava merkille se, että yleiskaavan keskeisistä periaatteista ei poikettu ja se, että kaavan tavoitteet eivät vaarantuneet.

Ratkaisu **KHO 3.1.2014 taltio 14** koski asemakaavan muutosta, jossa oli osoitettu liikerakennusten korttelialueelle (KL-1) 28.000 k-m²:n kokonaisrakennusoikeus, josta enintään 4.200 k-m² sai käyttää muun erikoistavaran kuin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälätiloja varten. Lisäksi KL-1-alueelle sai sijoittaa vähintään 400 k-m²:n ja enintään 2.000 k-m²:n suuruisen päivittäistavarakaupan yksikön. Yleiskaavassa ensisijaiseksi käyttötarkoitukseksi on osoitettu teollisuus ja varastointi (T)

KHO katsoi, että kun otetaan huomioon asemakaavan KL-1-alueelle osoitetun kokonaisrakennusoikeuden määrä ja mahdollisuus toteuttaa siitä 6.200 k-m² muina kuin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälätiloina, yleiskaava ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ohjeena asemakaavaa laadittaessa. Tässä tapauksessa alueen käyttötarkoitus olisi muuttunut erittäin oleellisesti ja kysymys oli myös kaupan ohjauksesta, eikä ratkaisusta voi saada oikeusohjeita Vantaan kysymyksenasettelun kannalta.

Ratkaisussa **Turun HAO 28.11.2014 (14/0360/1)** oli kysymys vuoden 2009 yleiskaavan C2-alueesta, jolle ei yleiskaavan mukaan saanut sijoittaa asumista, eikä sellaista toimintaa, joka aiheuttaa runsasta ajoneuvoliikennettä. Kaavan C-

2-alueiden osalta kaavaselostuksessa oli erityisesti todettu, etteivät ne sovi asumiselle kahdesta suunnasta, ratapihalta ja viereiseltä kadulta, kantautuvan liikenteen melunvuoksi. Vuonna 2014 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 kaavamuuotos mahdollisti 100-120 asunnon rakentamisen.

Turun HAO kumosi kaupunginvaltuuston päätöksen. Sen mukaan asemakaavan muutos on selvästi osayleiskaavan C-2-alueen kaavamääräyksen vastainen. HAO katsoi, että kyseessä oli varsin uusi osayleiskaava, jossa on ratkaistu laajemman ratapiha-alueen ja sen lähiympäristön maankäyttö yksittäiseen asemakaavamuutokseen verrattuna pidemmällä aikajänteellä. Yleiskaava HAO:n mukaan ollut ohjeena alueeltaan suppeaa asemakaavan muutosta laadittaessa. HAO totesi, että asiassa ei ole esitetty mitään maankäyttöön liittyvää syytä yhden tontin käyttötarkoituksen muuttamiseen yleiskaavasta poiketen. HAO toi lisäksi esille, että vaikka kaavamuutoksen yhteydessä laaditut selvitykset jossain määrin tukivat sitä, että kaavamuutosalueelle voitaisiin tiukkoja melua ja turvallisuutta koskevia määräyksiä noudattaen osoittaa asumista, ne eivät kuitenkaan olleet riittävä peruste merkittävälle poikkeamiselle yleiskaavasta. HAO:n mukaan osayleiskaavasta olennaisesti poikkeavan maankäytön ratkaiseminen ei ollut mahdollista yhtä tonttia koskevalla asemakaavan muutoksella, vaan laajempaa aluetta koskevalla yleiskaavallisella suunnittelulla.

AKL 54.3 §:ssä säädettyjä perälautasäännöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole tarpeen tässä yhteydessä käsitellä, koska niissä ei ole ollut kyse yleiskaavan ja asemakaavan suhteesta. Esimerkkeinä voidaan kuitenkin mainita ratkaisut: KHO 2008:60 (kohtuuton rajoitus, Luvia, ei kysymys yleiskaava vs. asemakaava tilanteesta) ja KHO 2004:33 (elinympäristön merkityksellinen heikentäminen, Hamina, ei yleiskaava vs asemakaava).

4. Yleiskaavan tulkintaohjeesta

Vantaan kaupunki on laatinut kolmikerroksisuusääntöä koskevan tulkintaohjeen yleiskaavan A- ja AP-alueita varten. Ohjeen keskeisenä tarkastelun kohteena

ovat kestävän kasvun vyöhykkeet ja niiden suhde A- ja AP-alueita koskeviin yleiskaavamääräyksiin.

Tulkintaohjeessa tuodaan ensin yleisiä tulkintaan liittyviä kysymyksiä kuten se, että yleiskaavan maankäyttömerkinnöillä osoitetaan alueen pääkäyttötarkoitus. Ohjeen mukaan alueelle voi ja tulee sijoittaa myös muuta maankäyttöä, esimerkiksi palveluita asumisen alueelle. Ohjeen mukaan yleiskaavassa eri maankäyttömuotojen välisen rajan sijainti on likimääräinen ja sen sijainti sekä alueiden lopullinen maankäyttö ratkaistaan asemakaavassa. Esille tuodaan myös, että yleiskaavaa ei ole mielekästä laatia tonttikohtaisella tarkkuudella, ja että 2020 yleiskaavassa on siirrytty edellistä yleiskaavaa yleispiirteisempään esitystapaan. Lisäksi todetaan, että yleiskaavan tulkinta on aina paikkaan sidottua.

Tulkintaohjeessa tuodaan yleisesti esiin, että yleiskaavassa on paikoitellen keskenään ristiriitaisia merkintöjä, ja että merkintöjen tulkinta tehdään asemakaavatyössä, jossa ristiriitaiset tavoitteet pyritään sovittamaan yhteen mahdollisimman hyvin. Yleiset tulkintaohjeet ovat hyvin linjassa AKL:n säännösten kanssa.

Tulkintaohjeessa tärkeimmät tulkintalinjaukset koskevat olemassa olevan pientaloalueen muuttamista osittain kerrostaloalueeksi A-alueilla, joilla on ollut sekä kerrostaloja ja pientaloja yleiskaavaa hyväksyttäessä. Yleisenä ohjeena tuodaan ensin esille, että pientalovaltaisten asuinalueiden on tarkoitus jatkossakin säilyä pientalovaltaisina. Toiseksi esitetään, että pientalovaltaisillakin alueilla voisi alueen keskustassa tai aseman läheisyydessä olla tarpeen nostaa tehokkuutta ympäröivä maankäyttö huomioon ottaen. Kolmanneksi katsotaan, että pientaloalueen keskellä 3 kerrosta maksimi olisi kerrosten maksimäärä.

Yleiskaavan määräyksiä mukaillen tulee muuttavat asemakaavat ohjeen mukaan aina laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina, jotta kaupunkikuva- ja rakenne pysyvät hallinnassa. Ohjeessa katsotaan, että kestävän kasvun vyöhykkeellä, eli aseman läheisyydessä tai tehokkaan joukkoliikenteen ääressä, olemassa olevaa pientaloaluetta kerrostaloalueeksi muuttavia asemakaavoja puoltavat erityisesti tietyt tekijät. Näitä ovat ohjeen mukaan seuraavat:

1. suunniteltava alue sijaitsee pientaloalueen reunalla ja rajoittuu olemassa olevaan kerrostaloalueeseen;
2. suunniteltava alue muodostaa pientaloalueen keskustan ja alueen julkisten tai kaupallisten palveluiden synnyttäminen tai säilyttäminen edellyttää lisärakentamista asukaspohjan laajentamiseksi;
3. suunnittelukohte sijaitsee alueen pääkadun varrella, sekä
4. kerrostalorakentamisella saadaan suojatuksi viereen jäävää pientaloaluetta ympäristöhäiriöiltä, esimerkiksi liikennemelulta.

Lisäksi tuodaan esiin, että kestävä kasvun vyöhykkeen ulkopuolella rakentaminen rajoittuu pientaloalueilla kolmeen kerrokseen. Lisäksi tulkintaohjeen mukaan tulkittaessa, onko alue pientaloaluetta, otetaan huomioon voimassa olevan asemakaavankin merkinnät, jotka saattavat mahdollistaa muutosta. Tällä seikalla on suuri merkitys, jos asemakaavaa muutetaan, mutta se ei kuitenkaan täysin poista mahdollista ristiriitaa yleiskaavan ja asemakaavan muutoksen väliltä.

Vaikka tulkintaohjeen mukaan edellä olevassa luettelossa esitettyjä yleisiä seikkoja kutsutaan ”puoltaviksi tekijöiksi”, luettelon kohdat kuitenkin tavallaan ilmaisevat myös ”tulkintasääntöjä”. Luettelon ensimmäinen kohta (sijaitsee pientaloalueen reunalla ja rajoittuu olemassa olevaan kerrostaloalueeseen) rajaa ensinnä mahdolliset muutosalueet pientaloalueiden reunoille. Toiseksi se edellyttää, että alue rajautuu kerrostaloalueeseen. Näitä ”tulkintasääntöjä” voidaan lähtökohtaisesti pitää asianmukaisina lähtökohtina.

Luettelon toinen kohta (alue muodostaa pientaloalueen keskustan) sisältää toisen rajoituksen ja samalla oikeastaan toisentyypisen tarpeen sallia yli kolmekerroksista rakentamista. Edellytyksenä näillä alueilla olisi palveluiden synnyttäminen tai säilyttäminen lisärakentamalla asukaspohjan laajentamiseksi. Pientaloaluetta palvelevien palveluiden osalta kriteerejä voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisina, mutta asukaspohjan laajentaminen voinee palvella pientaloalueella asuvia lähinnä välillisesti. Asukaspohjan laajentamista ei voitane pitää ensisijaisena tekijänä, vaan näillä alueilla keskeisin kriteeri voinee koskea palveluita ja kerrostalorakentamisen mahdollistaminen edesauttaisi tämän toteutumista.

Luettelon kolmas kohta rajaa suunnittelukohteen pääkadun varrelle. Pääkatua ei ohjeessa määritellä, mutta se ei voi olla mikä tahansa asemakaavan mukainen katu. Kriteeri on jossakin määrin avoimempi kritiikille kuin muut luettelossa esille

tuodut seikat.

Luettelon neljäs kohta koskee tilannetta, jossa pientaloaluetta suojattaisiin kerrostalorakentamisella ympäristömelulta tai muulta ympäristöhäiriöltä. Ohje mahdollistaisi hyvin ”suojaavan rakentamisen” hyvin monissa tilanteissa, mutta liikennemelu lienee merkittävin kerrostalorakentamisella suojattavissa oleva häiriö. Ympäristöhäiriöiltä suojaamista voidaan pitää perusteltuna kriteerinä kerrostalorakentamiselle pientaloalueella silloin, kun se muutoin on sovitettavissa alueelle.

Tulkintaohjeessa tuodaan esiin seuraavat seikat, jotka on otettava huomioon, jos A-alueelle, joka on kestävän kasvun vyöhykkeellä, laadittaisiin asemakaavan muutos, joka mahdollistaisi kerrostalorakentamista:

1. alueen ja ympäristön ominaispiirteet;
2. rakentamisen korkeuden suhde muuhun ympäristöön;
3. arkkitehtuurin ja mittakaavan liittyminen ympäristöön; sekä
4. alueelle kohdistuvat ympäristöhäiriöt.

Näitä seikkoja voidaan pitää asianmukaisina. Tarvittaessa joistakin näistä huomioon otettavista seikoista voitaisiin sisällyttää määräyksiä asemakaavaan, jotta voitaisiin varmistaa pientaloalueiden luonteen säilyminen.

Tulkintaohjeessa tuodaan esiin myös selkeä ”tulkintasääntö”, jonka mukaan pientalotonttiin rajoittuvalla tontinosalla kerrosluku voisi olla korkeintaan 3. Lisäksi tämän ja muidenkin tulkintasääntöjen havainnollistamiseksi on niihin sisällytetty piirros, jossa havainnollistetaan kolmea kerrosta koskevan rajoituksen ”voimassaoloa” seuraavin sanallisin selityksin:

1. Pientalotontin rajan vieressä oleva rakennus tai rakennuksen osa > rajoitus III kerrosta;
2. Rakennuksen osa, joka ei ole pientalotontin rajan vieressä > ei rajoitusta kerroslukuun; sekä
3. Tulevan kerrostalon ja olemassa olevan pientalotontin välissä on katualue > ei rajoitusta kerroslukuun.

Ensimmäisen kohdan sääntö on selkeä luonnollisesti silloin, kun AK-tontti ja AP/AO tontti rajoittuisivat toisiinsa. Tulkinnanvaraisempi tilanne olisi, jos AK-tontilla, joka rajautuisi AP/AO-tonttiin, sallittaisiin yli 3 kerrosta muilla tontin osilla kuin AP/AO-tonttiin rajoittuvilla osalla. Toisen kohdan sääntö on sinänsä selkeä. Kolmannen kohdan sääntö on sinänsä selkeä, mutta ei voitane soveltaa säännönmukaisesti minkä tahansa kadun ollessa kyseessä. Lisäksi on tietysti

huomattava, että asemakaavan muutoksen tulee täyttää muut tulkintaohjeessa esille tuodut kriteerit.

Tulkinnan periaatteet ovat sinänsä ohjattavissa kaupungin sisäisesti ”tulkintaohjeella”. On itsestään selvää, että tulkintaohjeella ei ole oikeudellista sitovuutta. Asemakaavan muutoksissa lähtökohtana on tietysti oikeudellisesti AKL 42 ja 54 §:n mukaisesti asemakaavoitusta ohjaava yleiskaava, jossa esitetään vahvana yleissääntönä, että olemassa olevilla pientaloalueilla suurin sallittu rakennuskorkeus on kolme kerrosta. Lisäksi pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina vuorovaikutuksessa alueen asukkaiden kanssa.

Yleiskaavan maankäyttömerkinnät esittävät alueen pääasiallisen sallitun käyttötarkoituksen yleissääntönä. A- ja AP-alueiden määräykset sisältävät mahdollisuuden alueen rakenteen muuttamiseen näiden pääasiallisten käyttötarkoitusten säilyessä. Yleiskaavan strategiaan merkintöihin kuuluvaa kestävän kasvun vyöhykettä voidaan jossakin suhteessa pitää erityissääntönä, jolla pyritään yleiskaavan yleisten tavoitteiden toteutumiseen. Kestävän kasvun vyöhykettä koskevassa yleiskaavamääräyksessä on ainakin osittain huomioitu myös pientaloalueet, joiden osalta tehokkuuden muutos tulee suunnitella useiden tonttien kokonaisuuksina. Kun yleiskaavan määräyksiä maankäyttömerkintöjen ja strategisten merkintöjen osalta tarkastellaan kokonaisuutena, erityisesti A-alueilla, mutta myös AP-alueilla on mahdollista muuttaa asemakaavoja siten, että ne mahdollistavat alueella rakennuskorkeudet, jotka ylittävät kolme kerrosta. Tällaisia asemakaavan muutoksia koskisivat kuitenkin erityiset edellytykset, joista tärkeimpiä on käsitelty Vantaan kaupungin laatimassa tulkintaohjeessa.

5. Päätelmiä

Jos A- ja AP-alueille laaditaan asemakaavan muutoksia, jotka mahdollistaisivat kerrostalorakentamista, jossa on yli kolme kerrosta, tietyt tilanteet voisivat olla riskialttiimpia kuin toiset, vaikka tulkintaohjeen ”sääntöjä” noudatettaisiin erittäin tarkasti. Ehkä suurin riski olisi tilanteissa, jossa AP/AO-tontit ja AK-tontit olisivat samassa korttelissa ja AK-tontilla yli kolme kerrosta mahdollistavan rakennuksen osan etäisyys ei pientaloasukkaiden näkemyksen mukaan olisi riittävä

pientalosta (tulkintaohjeen piirroksen 2. kohta). Jonkin verran pienempi riski olisi tilanteessa, jossa AK-tontti olisi kadun toisella puolella ja katu olisi riittävän leveä. Ehkä vähäisempi riski olisi niissä tilanteissa, joissa pystyttäisiin vähentämään ympäristöhäiriöitä, erityisesti liikennemelua, ja rakennusten etäisyydet tulisivat olemaan riittävän pitkiä. Kaikissa tilanteissa olosuhteet ovat erilaisia ja yli kolme kerrosta sallivien asemakaavan muutoksia tulee harkita niiden perusteella. Kaikissa tapauksissa riskejä voidaan luonnollisesti pienentää asianmukaisella vuorovaikutuksella asukkaiden ja muiden tahojen kanssa.

Oikeuskäytännöstä voi saada jonkin verran johtoa siihen, milloin asemakaavan voi katsoa tarkentavan yleiskaavaa eli milloin yleiskaava on ollut riittävästi ohjeena asemakaavaa laadittaessa. Tässä suhteessa ratkaisu KHO 2021:159 on antoisin. Relevantin julkaistun oikeuskäytännön valossa voi yleisesti todeta, että liikkumavaraa on ollut, vaikka luonnollisesti kysymys on aina tapauskohtaisesta harkinnasta.

On selvää, että erityisesti muutoksenhakuun liittyviä riskejä ei voida kokonaan poistaa, vaikka asemakaavahanke olisi hyvin perusteltu ja hankkeesta ei aiheutuisi kovin merkittäviä muutoksia ympäristössä. Muutoksenhaussa motiivit voivat joskus olla yleisempiä tai periaatteellisiakin. Muutoksenhakutilanteessa voi kuitenkin olla mahdollista argumentoida yleiskaavan yleisempien tiivistämistavoitteiden kautta ja strategiaan kehittämismääräyksiin nojautuen siten, että lopputulos ei välttämättä olisi yleiskaavan tavoitteiden vastainen.

Keravalla 3.3.2025

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto