

Maankäytön ja rakentamisen sääntelyä

Osa I: Kunnan maapolitiikka

Osa II: Kaavoitus

Osa III: Rakentamisen ohjaus

Ilari Hovila

OTT, yliopistonlehtori

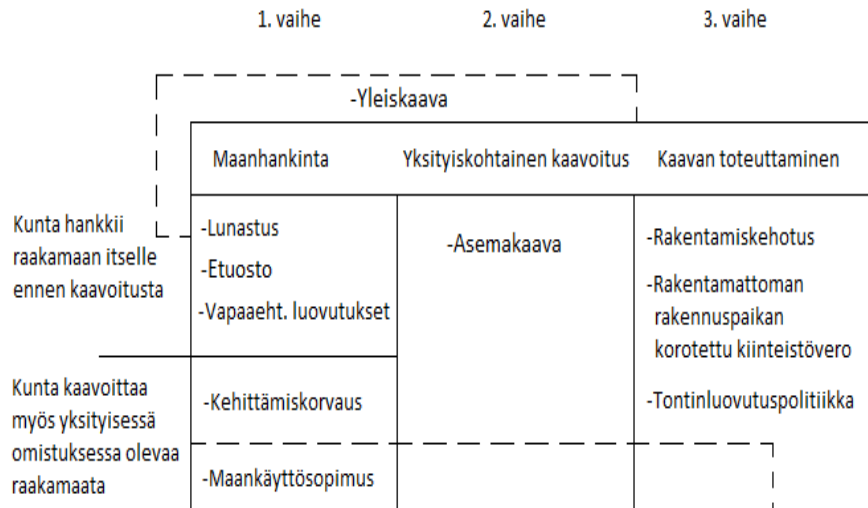
Lapin Yliopisto/Oikeustieteiden tiedekunta

Osa I

Kunnan maapolitiikan oikeudellinen
ohjaaminen

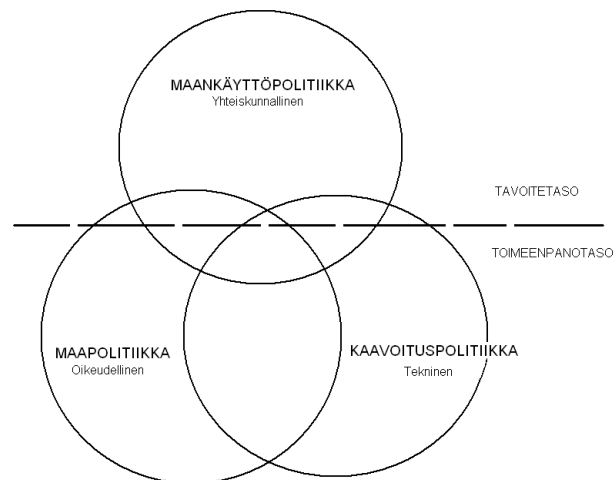
Maapolitiikan vaiheet

- Vaiheissa 1. ja 3. käytetään varsinaisia maapolitiikan instrumentteja.
- Vaihe 2. liittyy alueiden käytön suunnittelujärjestelmään eli pääasiassa kaavoitukseen.



Kunnan maapolitiikka

- Toimijoina kunta (sääntelijä) ja maanomistajat/rakentajat (sääntelyn kohteet).



Maankäyttöpolitiikka

- Maankäyttöpolitiikka koostuu niistä periaatteista ja toimintalinjoista, joiden avulla suunnitellaan kunnan erilaisten toimintojen vaatimia maankäyttöratkaisuja.
- Maankäyttöpolitiikka on osa kunnan strategista suunnittelua
- Suunnitelmallisella maankäyttöpolitiikalla voidaan vaikuttaa:
 - kuntatalouden tasapainoon
 - reagoida kunnan väestömäärän vaihteluihin
 - toteuttaa elinkeino- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita
- Eli maankäyttöpolitiikka on osa yleistä kunnallispolitiikkaa.
 - Kunnan maankäyttöpolitiikan tavoitteellisen sisällön määräytyminen on ennen kaikkea poliittinen prosessi.
 - Paikalliset olosuhteet ja lainsäädäntö rajaavat maankäyttöpolitiikan sisältöä. Päätöksentekoon vaikuttavat välttämättömät realiteetit kuten käytettävissä olevat oikeudelliset ohjauskeinot, voimassa oleva kaavoitus, maanomistusolot, maan tarve ja markkinatilanne

Maapolitiikka

- Kunnan maapolitiikan pääosina voidaan pitää
 - maanhankintaa
 - maanluovutusta
 - maankäytön suunnitelmien (kaavojen) toteutumisen varmistamista.
- Vakiintuneen määritelmän mukaan ”maapolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen ja joiden tarkoituksena on edistää maankäyttöpolitiikan toteuttamista sekä muidenkin yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista”.
- Kunnan vastuu maankäytöstä alueellaan ulottuu riittävän raakamaavarannon ylläpidosta kaavan toteuttamiseen ja seurantaan.
- Maan tulisi säilyä kaavoituksen osoittamassa käyttömuodossa tai tarvittaessa olla saatettavissa kaavan mukaiseen käyttöön.

- **5 a § (6.3.2015/204)**
- **Kunnan maapolitiikka**
- Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.
- Vrt. aikaisemmin "vain" keinot, MRL 20 § ja oikeuskäytäntö.
- Maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä muuhun lainsäädäntöön sisältyvät säännökset kunnan maapolitiikan keinovalikoimasta. Sen sijaan maapolitiikan harjoittamista ei maankäyttö- ja rakennuslaissa ollut nimenomaisesti säädetty kunnan tehtäväksi ja kunnan toimivaltaan kuuluvaksi toisin kuin oli asian laita maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun sekä rakentamisen ohjauksen ja valvonnan suhteen.
- Korkein hallinto-oikeus on useissa kuntien lunastuslupia koskevissa ratkaisuisaan (esim. KHO 2009:92) tukeutunut tähän säännökseen kunnan maapolitiikan harjoittamisen oikeudellisena perusteena, vaikka siinä ei asiasta ole nimenomaisesti säädetty. (HE 334/2014 vp, s. 8)
- Oikeustila aikaisemminkin oli täysin selvä: kunnan tulee hoitaa maapolitiikkaa osana maankäytön suunnitteluvaltaa
- **→ 5a§alleiviiva kuntien velvollisuutta aktiivisen maapolitiikan hoitoon.**
- "Pykälässä korostettaisiin kuntien maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä." (HE 334/2014 vp, s. 14)

Kaavoituspolitiikka

- Kaavoitus liittyy saumattomasti niin maankäyttöpolitiikkaan kuin maapolitiikkaankin.
- Maapolitiikan tehtävänä on edistää kaavoitusta ja kaavojen toteuttamista.
- Kaavoituksella on myös keskeinen vaikutus maan hintaan.
- Maapolitiikan ja kaavoituksen tuleekin toimia yhtenä kokonaisuutena.
- Yhteisiä kysymyksiä maapolitiikalle ja kaavoitukselle on muun muassa kaavoitettavan alueen omistuspohja.
 - Kunnan on otettava kantaa siihen, pyritäänkö kaavoitettava alue hankkimaan kunnan omistukseen vai kaavoitetaanko yksityisen omistamaa maata.
 - Yksityistä maata kaavoitettaessa keskeinen kysymys on maan arvonnousun osittaisesta pidättämisestä kunnalle kattamaan kunnallistekniikan kustannukset.
 - Kustannusten jaon toteuttaminen voidaan suorittaa esimerkiksi käyttämällä maapoliittisia instrumentteja.

Maapoliittisen päätöksenteon viitekehys

- Ympäristöoikeudellinen ohjaus ylipäättään ja maapoliittinen sääntely erityisesti on tavoitteellista
 - Voidaan puhua myös instrumentaalisesta sääntelystä
 - Eli on olemassa jokin yhteiskuntapoliittinen tai ympäristöpoliittinen päämäärä johon sääntelyllä pyritään
- Kunnallisesta itsehallinnosta johtuen maapolitiikka on erityisen herkkä poliittisille vaikuttimille

Kunnallinen itsehallinto

- Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta: *”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”*
 - Maankäyttö- ja rakennuslain säätämällä pyrittiinkin nimenomaisesti vahvistamaan kunnallisen päätöksenteon roolia käytännön maapolitiikan hoitamisessa.
 - Kunnilla ollut vanhastaan ”kaavamonopoli” , jota MRL:n säätäminen edelleen vahvisti (kaavojen alisuusvelvollisuus poistui)
- Riskitekijä: instrumentaalinen normisto altis välineellistymään kunnallispolitiikalle
 - Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla suuri painoarvo

**Maapoliittinen päätöksenteko sisältää huomattavaa
tarkoituksenmukaisuusharkintaa**

- Kunnilla on itsehallinnosta ja lainsäädännöstä johtuvaa julkista valtaa monessa mielessä samalla tapaa kuin valtiolla.
- Kunnan käyttämään julkiseen valtaan sisältyy monilla alueilla poliittista harkintaa.
- Oikeuden näkökulmasta ei kuitenkaan ole helposti määriteltävissä, mitä politiikalla tarkoitetaan:
 - se on vain osittain oikeussääntöjen sitomaa eli siihen sisältyy merkittävässä määrin vapaata harkintaa.
 - Voidaan ymmärtää laajasti yhteiskunnallisena vallankäyttönä, joka ei ole normien ennalta sitomaa, vaan jättää ratkaisijalle huomattavaa harkinnan vapautta.
 - Maapolitiikan poliittisuudesta puhuttaessa lähtökohdaksi voidaan ottaa tämä tulkinta, jossa politiikka ymmärretään yhteiskunnallisen päätöksenteko- ja ohjausprosessin eräänä elementtinä, jota voi tilanteesta riippuen olla enemmän tai vähemmän.

Vapaa harkinta vs. sidottu harkinta

- Viranomaisen harkintavalta on hallinto-oikeudessa perinteisesti jaettu kahteen laajuudeltaan ja sisällöltään toisistaan olennaisesti poikkeavaan lajiin:
 - oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan.
 - Merikoski jäseni viranomaisen harkintavaltaa koskevassa klassikkoteoksessaan *Vapaa harkinta hallinnossa* (1958) harkintavallan jaottelun teoreettisia perusteita.
 - Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan selvärajainen erottaminen on vaikeaa modernissa hallinnossa. Päätöksentekijän harkintavalta ei oikeudellisesti arvioiden ole koskaan täysin vapaata, vaikka sovellettava normi olisikin väljä.
 - Nykyisessä hallinto-oikeusdoktriinissa päätöksentekijän harkintavalta luonnehditaan kahtiajaon sijaan laajuudeltaan vaihtelevaksi.
 - Ero vapaan ja sidotun harkinnan välillä ei toisin sanoen ole tarkkarajainen, vaan se riippuu päätösvaltaa kulloinkin määrittelevistä normeista. Harkintavallan sisältöä voidaankin kuvata liukuvalla asteikolla.
 - Toisena ääripäänä on puhdas oikeusharkinta, jota käytetään esimerkiksi täsmällisiä menettelysääntöjä sovellettaessa.
 - Asteikon toisessa päässä on täysin vapaa tarkoituksenmukaisuusharkinta, jolloin päätösvalan käyttöä ei ole lainkaan rajoitettu oikeudellisiin normein.

Toimintaympäristön oikeudellinen kontrolli

• Perusoikeusjärjestelmä

- Perusoikeuksien suora sovellettavuus on merkinnyt politiikan ja hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden siirtymistä yhä voimakkaammin oikeudellisen kontrollin alaisuuteen.
- Perusoikeuksien merkityksen kasvaminen on näin muuttanut myös oikeuden ja politiikan rajapintaa. Vapaa harkinta sidottiin perusoikeusjärjestelmän uudistamisella yhä tehokkaammin oikeudellisiin rajoihin.
- Väljien ja erityisesti tavoitteellisten normien tulkinnassa perusoikeuksilla on keskeinen merkitys oikeudellisen kontrollin ja oikeusjärjestelmän yhtenäisyysvaatimuksen toteuttajana.
- Perusoikeuksien tarkoitus on antaa suojaa vallan väärinkäyttömahdollisuuksia vastaa.
- Oikeudellisen kontrollin merkityksen voimistuminen hallintotoiminnan ja yhteiskuntapolitiikan rajapinnalla on nähty positiivisena erityisesti oikeusturvan kannalta.
 - Jos vapaan ja sidotun harkinnan välillä tapahtuu liikettä, siirtymän tulisi olla kohti laillisuusharkinnan vahvistumista tarkoituksenmukaisuuden kustannuksella.
 - Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu on jo nyt siirtänyt painopistettä merkittävästi laillisuusharkinnan suuntaan.

Kontrolli jatkuu...

- **Perusoikeuksista maapolitiikan kannalta keskeinen on muun muassa omaisuudensuoja**
- PL 15 §. **Omaisuuden suoja** ”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”
- Maapolitiikan kannalta on tarpeen tunnistaa omaisuudensuojan suhteellisuus eli maaomaisuuden perustuslaillinen suoja on rajoittunutta.
- Perustuslain 15 §:n tarkoituksena ei ole maksimoida maanomistajan konkreettista käyttövapautta
- Jo perusoikeusjärjestelmän tasolla ympäristöperusoikeus asettaa maaomaisuuden käytölle rajoitteita.
- Maanomistusoikeuden lähtökohtana ei enää pidetä (esineoikeudellista) täydellistä ja yksinomaista valtaa esineeseen. Vanhastaankaan omistusoikeus ei ole ollut absoluuttista, vaikka se onkin joskus katsottu rajoittamattomaksi.

- Nykyisessä pohjoismaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa omistusoikeus määritellään vakiintuneesti omistajalle kuuluvien *oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuudeksi*.
- Omistusoikeus ymmärretään sisällöltään vaihtelevan ja eri momenteista muodostuvan oikeusaseman yhteisnimitykseksi.
- Sosiaalisidonnaisen maanomistusoikeuden tiukimman tulkinnan mukaan maankäyttö tulisi ensisijaisesti järjestää yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti ja vasta sen sallimissa puitteissa yksityisen haluamalla tavalla.
- Sosiaalisidonnaisuus kuuluu silti osana maaomaisuuden määritelmään ja sen avulla voidaan perustella muun muassa yksityisiä oikeuksia rajoittavia maapolitiikan toimia.

Maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot

- Maankäyttöstrategiat
- Vapaaehtoiset kaupat ja vaihdot
- Veroinstrumentit
- Etuosto-oikeus
- Maankäyttösopimus
- Kehittämiskorvaus
- Rakentamiskehotus
- Lunastus

Ohjauskeinopyramidi (Täytäntöönpanopyramidi)

- Sääntelijän asettaman toimintaohjeistuksen noudattaminen on sitä varmempaa mitä selkeämpi ja hierarkkisempi täytäntöönpanopyramidi on sääntelyn kohteen tiedossa. Täytäntöönpanopyramidi rakentuu ohjauskeinoista, jotka vaikuttavat eriasteisesti sääntelyn kohteen asemaan. Oikeusasemaan puuttumisen näkökulmasta alimmalla ja leveimmällä tasolla on lievin keino (suostuttelu ja informaatio-ohjaus) ja ylimmällä kapealla huipulla on ankarin ohjauskeino (toimijan pysyvä sulkeminen toimintaympäristön ulkopuolelle).



Lievän puuttumisen keinoja

- Maankäyttöstrategiat
 - Oikeusvaikutukseton yleiskaava
 - Maapoliittinen ohjelma
 - Muu alueiden käytön strategia
- Ensisijaisesti informaatio-ohjausta
 - Vaikuttaa tavoitetasolla
 - Voi kuitenkin saada myös oikeudellista merkitystä

- Vapaaehtoinen maanhankinta ja tonttien luovutus.
 - Vapaaehtoiset kaupat ovat ensisijainen keino maanhankintaa.
 - Pakkokeinojen käyttö edellyttää, että todellisia neuvotteluja on käyty vapaaehtoisesta luovutuksesta.
 - Tonttien luovutuspolitiikka
 - Voidaan vaikuttaa esim. kuntatalouden tasapainoon
 - Liittyy myös palvelujen saatavuuteen.

- Veroinstrumentit

- Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero, kiinteistöverolaki 12a §.
 - Tavoitteena saattaa asemakaavan mukaiset tontit ja rakennuspaikat rakennetuiksi.
 - Valtuusto päättää
- Luovutusvoittojen verohuojennukset
 - Olleet voimaassa määräaikaisina
 - Tavoitteena edistää alueiden myymistä kunnalle.

Pakottavampia keinoja; Etuosto

- Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö.
- Etuosto-oikeuden käyttämisellä (*etuostolla*), sitten kun se on loppuun saatettu, kunnan katsotaan tulleen kaupantekohetkellä luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan kaupassa sovituilla ehdoilla.
- Myyjä ei voi vedota sellaiseen kaupan ehtoon, josta hän ei kehotuksesta huolimatta ole ilmoittanut kunnalle ja josta kunta päättäessään etuosto-oikeuden käyttämisestä ei muutoinkaan tiennyt.
- Kunnan asema kolmanteen henkilöön nähden on sama kuin ostajalla.

Etuoston edellytykset (EOL 1 §)

- Kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.
- Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi **yhdyskuntarakentamista** sekä **virkestys- ja suojelutarkoituksia varten**.
- Tarkoitusedellytyksen estämättä Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungilla on etuosto-oikeus kaupungissa sijaitsevan kiinteistön kaupassa.
 - → Maankäyttöstrategioilla voi olla merkitystä etuoston tarkoituksen selvittämisessä

Etuosto-oikeutta ei ole

- , milloin (EOL 5 §)
- 1) kiinteistö käsittää tai, jos samalla luovutuskirjalla tai muutoin luovutuksin, jotka on katsottava samaksi kaupaksi, myydään eri kiinteistöjä, nämä yhdessä käsittävät 5 000 neliömetriä tai sitä vähemmän; (pk-seudulla 3000 neliötä)
- 2) ostajana on myyjän puoliso tai henkilö, joka perintökaaren [\(40/65\) 2 ja 4 luvun](#) säännösten mukaan voisi periä myyjän, taikka tällaisen henkilön puoliso;
- 3) ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos, tai
- 4) myynti tapahtuu pakkohuutokaupalla.
- Etuosto-oikeutta ei ole, milloin sen käyttämistä, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen ehdot tai muut olosuhteet, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. (EOL 6 §)

Etuostomenettely (EOL 2 luku)

- [8 §](#)
- Kiinteistönomistajan kirjallisesta pyynnöstä, jossa on selvitettävä kaupan kohde, kauppahinta ja muut kauppaehdot sekä kiinteistön omistajan osoite, kunta voi etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan, jos kiinteistö kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä myydään ilmoitetuilla ehdoilla.
- [9 §](#)
- Jos kunta päättää käyttää etuosto-oikeuttaan myytyyn kiinteistöön, sen tulee kirjallisesti ilmoittaa tästä ostajalle, myyjälle ja sille kirjaamisviranomaiselle, jonka toimialueella kiinteistö on.
- Päätös on tehtävä ja siitä ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Päätös on annettava viivytyksettä todisteellisena tiedoksiantona tiedoksi ostajalle ja myyjälle siten kuin hallintolaissa ([434/2003](#)) säädetään.

Rakentamiskehotus → vapaaehtoinen luovutus

- Kunta voi sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta (määrällinen vajaarakentaminen) tai asemakaavan mukaista tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti (laadullinen vajaarakentaminen) (MRL 97.1 §).
- Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu MRL 97 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä. (MRL 97.3 §)

- **Rakentamiskehotuksen rajoitukset**

- Rakentamiskehotusta ei kuitenkaan saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontilla jo on käytössä oleva asuinrakennus.
- Rakentamiskehotusta ei myöskään saa antaa rakennuskiellon (MRL 53 ja 58.4 §) voimassa ollessa. Jos tontille tulee voimaan tällainen rakennuskielto sen jälkeen, kun rakentamiskehotus on annettu, kehotus raukeaa (MRL 97.2 §).

- **Katalyytti vapaaehtoisille luovutuksille**

- Prosessi aloittamisen tavoitteena on saada tontit markkinoille, kunnankaan intressissä ei ole lunastaa niitä varastoon (sitoo pääomia)
- Sopimukset mahdollisia vaikka rakentamiskehotukset olisi jo annettu (lunastustoimituksen loppukokous takaraja)

- **Kehittämiskorvaus → maankäyttösopimus**

- **Lunastus → lievemmat maapolitiikan keinot (MRL 12a luku)**

- KHO 2006:84

Kehittämiskorvaus

- Jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi käyttää kehittämiskorvausta kustannusten perimiseen.
- Kehittämiskorvauksena on mahdollista periä maanomistajalta asemakaavan mukaiselle tontille osoitetun rakennusoikeuden, sen lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttama tontin arvonnousuun suhteutettu osuus kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioituista kustannuksista. (MRL 91c.1 §)
 - Huomaa toissijaisuus: ”jos ei ole syntynyt sopimusta”

Rajoitukset kehittämiskorvauksen käyttämiselle

- **Toissijaisuus**
 - asettaa keskeisen edellytyksen kehittämiskorvauksen määrittämiselle. Todelliset mahdollisuudet sopimukseen saattavat kuitenkin monesti olla vain näennäiset: osapuolten näkemykset sopimuksen sisällöstä poikkeavat olennaisesti
 - Toteutuu helposti
- **Merkittävä hyöty**
 - Kehittämiskorvauksen edellytykseksi on asetettu laadittavan asemakaavan maanomistajalle tuottama merkittävä hyöty (MRL 91a ja 91c.4 §) ja asemakaavan muutosalueilla erityisen merkittävä hyöty (MRL 91e §). Hyöty ilmenee siis maan kohonneena arvona, joka käsiteltävänä olevassa asiayhteydessä johtuu pääasiassa asemakaavan tuottamasta rakennusoikeudesta, sen lisäyksestä tai tontin käyttömahdollisuuden muutoksesta.

- *Uutta rakennusoikeutta yli 500 kerrosneliömetriä asuntorakentamiseen*

- Kehittämiskorvausta ei MRL 91c.4 §:n mukaan ole mahdollista määrätä maanomistajalle, jonka alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta asuntorakentamiseen, eikä uuden rakennusoikeuden tai sen lisäyksen määrä ylitä 500:aa kerrosneliömetriä.

- *Korvauksen ylärajana 60 % arvonnoususta.*

- Kehittämiskorvauksen absoluuttisen ylärajan asettaa MRL 91f §, jonka mukaan korvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Kunnalla on mahdollisuus päättää, että sovellettavaksi otetaan alempikin prosenttiraja. Ylimenevä osa jää aina kunnan vastattavaksi

Maankäyttösopimus

- MRL 12a-luku 91b § Maankäyttösopimukset:
- ”Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.
- Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei koske sopimuksen tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.
- Maankäyttösopimuksilla voidaan tämän luvun kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.
- Maankäyttösopimuksista tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäyttösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteydessä. Jos tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.”

- Maankäyttösopimuksilla on sinänsä mahdollista sopia korvauksista laajemminkin kuin mitä kehittämiskorvausjärjestelmä osoittaa, mutta velvoite ei kuitenkaan saa olla enempää kuin mitä kunnalle aiheutuu kustannuksia yhdyskuntarakentamisen johdosta.
- Kysymys kehittämiskorvaukselle asetettujen edellytysten vaikutuksesta maankäyttösopimusten sallittuun sisältöön?
 - Yhdenvertaisuus
 - Maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti toteutettavan kaava-alueen sisällä, samankaltaisten kaavoitettavien alueiden välillä, solmittavien maankäyttösopimusten kesken ja lopuksi vielä maankäyttösopimusten ja kehittämiskorvausten välillä.

- Maankäyttösopimuksellakaan kunta ei voisi vaatia kustannuksiin osallistumista sellaiselta maanomistajalta, jolle kaavassa osoitettu uusi rakennusoikeus ei ylitä 500:aa kerrosneliötä?
- Keneltäkään maanomistajalta ei voi myöskään periä yli 60 prosenttia tontin arvonnoususta?
 - Tätä tulkintaa oikeuskirjallisuudessa varovaisesti puoltavat Jääskeläinen – Syrjänen (MRL kommentaari)
 - Oikeuskäytännön puuttuessa selkeää vastausta ei voida antaa
- Yhdenvertaisuusperiaate asettaa sopimusperusteisen korvauksen kasvattamiselle rajoituksen ainakin sellaisessa tilanteissa, joissa yksikin maanomistaja täyttää velvollisuutensa kehittämiskorvauksen muodossa.
- → Vaikka keh.korvaus on käytännössä vähän käytetty instrumentti, sillä on tulkintavaikutusta maankäyttösopimuksiin.

Rakennuspoliittinen lunastus

- Ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, jota tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten (MRL 99.1 §).
- Lunastuslupa on mahdollista saada myös kaavoittamattomille alueille ja alueille, joilla kaavan laatiminen ei ole vireillä.
- Laajentamalla lunastusmahdollisuutta kaavoittamattomille alueille rakennuspoliittisella lunastuksella mahdollistetaan alueen hankkiminen kunnalle jo ennen kaavoituksen mukanaan tuomaa arvonnousua.
 - Lupaedellytykset riippuvat tilannekohtaisesti muun muassa kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä maan kysynnän ja tarjonnan suhteesta.
 - Haettaessa lupaa kaavoittamattomalle alueelle selvitysvuorollisuus korostuu

- Rakennuspoliittisen lunastuksen yleisperusteiset lunastusedellytykset ovat lähellä lunastuslain 4 §:n yleissäännöstä siinä tilanteessa, jos edellytyksiä ei voi sitoa olemassa olevaan kaavoitukseen.
- “Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen *tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla* taikka *jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.*” (LunL 4 §)
 - Sisältää vaihtoehtoedellytyksen sekä
 - Intressipunnintaedellytyksen
- Intressipunninta- ja vaihtoehtoedellytys voidaan hahmottaa lunastusoikeuden yleisiksi opeiksi – noudatettava periaatteina.
 - KHO 2007:84 ”Kysymyksessä olevassa erityiseen lunastusperusteeseen (MRL 99.3§) perustuvassa lunastuslupa-asiassa on lisäksi sovellettava sitä lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevää yleistä lunastusoikeudellista periaatetta, jonka mukaan lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.

MRL:n erityiset lunastusperusteet

- Ympäristöministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeen maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhtenäisiä tarpeita varten (MRL 99.2 §)
- kunnalle voidaan myöntää lupa lunastaa alue, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen **ja** jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alue, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen lunastettaviin alueisiin voi liittyä myös virkistys- ja suojelualueita. (MRL 99.3 §)
- Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa rakennuskorttelin tai asemakaavaan sisältyvän muun alueen, jos sen lunastaminen on kaavan toteuttamisen kannalta perusteltua ja yleinen tarve sitä vaatii (MRL 100 §)

Perusteluvaatimus:

Perusteluvaatimus kasvaa siirryttäessä kohti yleistä lunastusperustetta.

Yleinen lunastusperuste
LunL 4.1 §

MRL:n erityiset lunastusperusteet

MRL 99.1 § (Yleinen, ei vaadi kaavaa)

MRL 99.2 § (Maakuntakaavaan nojaava)
MRL 99.3 § (Yleskaavaan nojaava)

MRL 100 § (Asemakaavan toteuttamisen helpottamiseksi)

Yleisten oppien vaikutus:

Lunastusoikeuden yleisten oppien rooli kasvaa siirryttäessä kohti yleisempää ja avoimempaa lunastusperustetta.

Vaikutus on silti nähtävissä myös vahvasti erityisperusteeseen nojaavassa harkinnassa.

Lunastuksen toissijaisuus? Lunastuksen suhde lievempiin instrumentteihin

- Pakkolunastuksen toissijaisuus ilmenee lunastuslain 4.1 §:ssä, joka siis vaikuttaa myös MRL:iin perustuvissa lunastuksissa.
- Kunnan on ennen lunastusluvan hakemista pyrittävä saavuttamaan lunastuksen tarkoitus lievemmillä keinoilla eli käytännössä vapaaehtoisella maanhankinnalla, sopimuksiin perustuvilla järjestelyillä tai muulla kunnan käytettävissä olevalla keinolla.
- Vaihtoehtoodellytys on yleisen hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ilmentymä
 - Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisullaan *KHO:2006:84* todennut, etteivät MRL:iin sisältyvät muut maapolitiikan hoitamiseen tarkoitetut keinot kuitenkaan rajoita kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankinnassaan
 - Tulkinta vahvistettu vuosikirjaratkaisulla 2007:84 ja 2009:92

- Toimivatko kunnan maapolitiikan ohjauskeinot *joustavan ja reagoivan sääntelypyramidin* mukaisesti käytännössä?

- Osa II

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä -Kaavoitus

Kaavahierarkia, ylempi kaava ohjaa alemman sisältöä

- Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet
- [Maakuntakaava](#)
- [Yleiskaava](#)
- [Asemakaava](#)



Kaavahierarkia ja yleispiirteisemmän kaavan ohjausvaikutus

Valtakunnalliset alueidenkäyttö tavoitteet - Maakuntakaava – Kuntakaavat

”Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.” (MRL 32.1 §, **Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan**)

”Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.” (MRL 39.1 § **Yleiskaavan sisältövaatimukset**)

Vrt. Kunnan kaavamonopoli

KHO 2015:116

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

- Valtioneuvosto päättää
- Kansainvälinen tai muu laajempi merkitys
- Merkittävä vaikutus kulttuuri- tai luontoperintöön
- Valtakunnallisesti merkittävä vaikutus
- Ohjausvaikutus
 - ”Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.
 - Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.” (MRL 24 §)
 - Maakunnan suunnittelu = alueelliset kehittämisohjelmat, maakuntasuunnitelmat ja alueiden käytön suunnittelua ohjaavat maakuntakaavat.

- **KHO 2015:16**

- Tunturi-Lapin lainvoimaisessa maakuntakaavassa Muonion kunnan Mielmukkavaaran alueelle oli osoitettu kaavamerkinnällä (tv) aluevaraus tuulivoiman rakentamiseksi.
- Tuulivoima-aluevaraus toteuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tuulivoiman edistämistavoitteita.
- Kunta, Metsähallitus, jonka hallinnassa alue oli, sekä tuulivoiman projektikehityksen alalla toimiva yhtiö olivat tehneet maankäyttösopimuksen 10–15 tuulivoimalan mahdollistavan asemakaavahankkeen käynnistämistä alueelle.
- Sopimuksen mukaan yhtiö vastasi asemakaavan laatimisesta aiheutuvista kustannuksista ja kaavaehdotuksen laatitsi yhtiön valitsema ja kunnan hyväksymä konsultti. Metsähallitus oli sittemmin siirtänyt maankäyttösopimukseen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa yhtiölle.

- Muonion kunnanvaltuusto ei hyväksynyt laadittua asemakaavaehdotusta.
- Päätöstä perusteltiin muun muassa sillä, että
 - asemakaavaehdotus sijoittuu maisemallisesti herkälle alueelle ja muun muassa kunnassa toimivien yritysten näkemysten mukaan tuulipuistosta aiheutuisi merkittäviä maisemahaittoja.
 - Maisemahaitat vaikuttaisivat erityisesti luontomatkailuyritysten toimintaedellytyksiin kunnassa.
 - Myös asukasyhdistykset kokivat suunnitellun tuulipuiston maisemahaitat merkittäviksi.
- → Tuulivoimarakentaminen ei ollut kunnan päätöksen perustelujen mukaan yhteen sovitettavissa alueen muun maankäytön kanssa.

- Yhtiö valitti kunnanvaltuuston päätöksestä hallinto-oikeuteen ja sen hylätessä valitus edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO).
- Vuosikirjarataksissa 2015:16 KHO hylkäsi valituksen.
- Vuosikirjaratkaisun otsikossa korostettu oikeuskysymys koski valtuuston päätöksen valituskelpoisuutta ja yhtiön valitusoikeutta päätökseen.
- Tämän lisäksi tapaus osoittaa kunnan itsehallintoon pohjautuvan vahvan mahdollisuuden päättää alueensa maankäytön suunnittelusta eli niin kutsutun kaavamonopolin.
- Vaikka asemakaavaehdotus oli maakuntakaavan aluevarauksen mukainen ja maakuntakaava toteutti VAT:den päämääriä, kunnalla on kuntalain (365/1995) 2.1 §:ssä säädetyn itsehallinnon sekä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) perusteella harkintavalta päättää alueensa maankäytön suunnittelusta.

Kaavoitus

- Kaavat esitetään kartalla.
 - Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset.
 - Kaavaselostuksissa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.
- Kaavaa laadittaessa otettava huomioon
- maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet (MRL 1 §)
 - alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (MRL 5 §)
 - **kaavojen sisältövaatimukset (MRL 28, 39, 54 ja 73 §) ja muut laatimisperusteet (MRL 9 §)**
 - Ks. KHO 2005:5
 - Kaavoitusta koskevat menettelysäännökset (MRL 6 § ja 8 luku)
- **Muutoksenhaussa valitus perustuu ensisijaisesti em. laatimisperusteita ja/tai menettelyä koskevien säännösten rikkomiseen.**
 - Kaavoitus luokitellaan eri tavoin:
 - hallinnollinen ohjaus (hallintopäätös), suunnitteluväline, normipäätös

Sisältövaatimuksia:

- [39 §](#)
- **Yleiskaavan sisältövaatimukset**
- Yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.
- Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:
 - 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
 - 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
 - 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
 - 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla;
 - 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
 - 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
 - 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
 - 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonvarojen vaaliminen; sekä
 - 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.
- Edellä 2 momentissa tarkoitetut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.
- Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

- [MRL 54 §](#)
- **Asemakaavan sisältövaatimukset**
- Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja **oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon** siten kuin siitä edellä säädetään.
- **Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.**
- **Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.**
- Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

Yleiskaava – asemakaava

MRL 42.1 §Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan:

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

MRL 54.1 §Asemakaavan sisältövaatimukset:

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

Ohjeena oleminen asemakaavaa laadittaessa tarkoittaa sitä, että yleispiirteisemmässä kaavassa tehdyt maankäyttöratkaisut on otettava asemakaavan laatimisen **yhdeksi perustaksi**.

Kuinka paljon asemakaava voi poiketa yleiskaavasta?

→ Ohjausvaikutusta tulkittaessa on otettava huomioon eri kaavatasoilla käytettävät erilaiset kaavamerkinnot ja karttojen erilainen mittakaava.

→ Erilaisuutta voidaan osin perustella kaavahierarkian normaalilla tarkentumisella.

Hyväksyttävä eroavuus yleispiirteisestä kaavasta

Poikkeamista (eroavuutta) arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota **kaavan kokonaisuuteen eli kaikkiin kaavan elementteihin**.

→ Toteutuuko asemakaavassa yleispiirteisen kaavan tarkoitus, vaikka esimerkiksi aluevarausten rajauksen ovat muuttuneet tai sijoittuvat vaihtoehtoisille paikoille.

Tai aluevaraus jätetään toteuttamatta. Ks. [KHO:2015:95](#)

→ **Kompensaatioperiaate**: Aluevarauksen paikka ja rajausta voi muuttua merkittävästikin, jos kompensatioperiaate toteutuu. Alueen siirto on hyväksyttävä, jos se ominaisuuksiltaan ja käytettävyydeltään vastaa yleispiirteisessä kaavassa osoitettua (ja sen tavoitteita).

Keskeisissä asemassa voivat olla myös asemakaavaa varten tehdyt tarkemmat selvitykset, jotka voivat perustella aluevarausten siirtoa.

Esim. osayleiskaavassa yhteisranta-alue muutetaan ranta-asemakaavassa omaranta-alueeksi. Osayleiskaavassa on nimenomaan perusteltu yhteisranta-alueen virkistys- ja maisema-arvojen turvaamisella. Toteutuvatko virkistysarvot kuitenkin asemakaavaa kokonaisuutena arvioiden, vaihtoehtoisella sijainnilla? Rantarakennuspaikoissa otettava myös huomioon emätilaperiaate, jonka mukaiset mitoitusperiaatteet saattavat edellyttää vapaa-alueiden vaihtoehtoisia sijaintia.

Yleispiirteisen kaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu

Yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutus ei vaadi suunnittelutoimen ehdotonta noudattamista asemakaavaa laadittaessa.

- Jos asemakaavassa on kuitenkin **kokonaan luovuttu yleispiirteisen kaavan periaateratkaisusta**, yleispiirteinen kaava ei ole ollut pykälän edellyttämällä tavalla ohjeena asemakaavaa laadittaessa. Silloin **aiotusta asemakaavasta on luovuttava tai yleiskaavaa on muutettava**. Jos kysymys on myös poikkeamisesta maakuntakaavasta, edellytyksenä on, että liitto muuttaa maakuntakaavaa.
- Yleispiirteisen kaavan muuttamista edellyttäviä poikkeamia ovat esim. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden jättäminen huomioon ottamatta tai maakuntakaavassa osoitetusta maakunnallisesti merkittävästä suojelualueesta luopuminen tai seudullisesti merkittävän viheryhteyden katkaiseminen tai tärkeästä liikenneväyläratkaisusta poikkeaminen.
- Kysymys voi olla myös asunto-, työpaikka- ja palvelualueiden keskinäisestä sijainnista. **Niiden keskinäisiä suhteita ei saa oleellisesti muuttaa yksityiskohtaisemmassa kaavassa**. Esim. kaupunkiseudulla maakuntakaavassa vahvistetut asunto- ja työpaikka-alueet muodostavat toisiinsa vaikuttavan kokonaisuuden, joiden osaratkaisuja ei voida **oleellisesti muuttaa** kunnan asemakaavalla.
- Oikeuskäytäntöä ”yleiskaavaa ei ollut pidetty asemakaavaa laadittaessa riittävästi ohjeena”: KHO 27.6.2007 taltio 1735, KHO 11.5.2009 taltio 1115 ja KHO 2013:87

Kaavoitusmenettely

- osallisen käsite = alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (vrt. asianosaisen käsite)
- osallistumis- ja arviointisuunnitelma (MRL 63 §)
- vireilletulosta ilmoittaminen
- kaavaehdotuksen asettaminen nähtäville
- kaavan hyväksyminen (vahvistaminen)
- Laatimisvelvollisuus
 - Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi (MRL 60 §)
 - Määräys suunnitteluvaiheen toteuttamiseksi (MRL 177 §)
- **Muutoksenhaku [MRL 188 §](#)**

- [188 §](#)
- **Muutoksenhaku kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä**
- Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädetyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. ([8.1.2016/28](#))
- Asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle. ([29.12.2006/1441](#))
- 3–4 momentit on kumottu L:lla [8.1.2016/28](#).
- Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla valitus on jätetty tutkimatta tai **jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä** siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mitä tässä momentissa säädetään, ei koske ranta-asemakaavaa. ([30.12.2008/1129](#))
- Kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

Kaavojen oikeusvaikutukset

- Maakunta- ja yleiskaava ([MRL 32](#) ja 42 §)
- Asemakaavan oikeusvaikutukset ([MRL 58 §](#))
 - rakentamis- ja toimenpiderajoitus
 - kielto ympäristö- ja muuta haittaa aiheuttavien toimintojen sijoittamisesta
 - vähittäiskaupan suuryksiköt
 - rakennuskielto

Vähittäiskaupan suuryksiköt, MRL 9a luku

- yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruinen vähittäiskaupan myymälä.
- **Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle**
- Osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on sen lisäksi, mitä maakunta- ja yleiskaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:
 - 1) suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen;
 - 2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä; sekä
 - 3) suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.
- Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

- Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on **keskusta-alue C**, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu.
- Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue **on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.** (MRL 71 c §)
- **71 d §, Asemakaavan oikeusvaikutukset vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen**
- Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Suunnittelutarvealue [MRL 16 §](#)

- Lakisääteiset alueet
- Yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä määritellyt alueet
- Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.
- Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.
- Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

- **Merkitys:**

- Sta määrittelee ne alueet, joille edellytetään asemakaavan laatimista tai erityisten rakentamista koskevien edellytysten täyttymistä (→ MRL 137 §:n rakentamiseen edellytykset sta:lla).
- - Sta:lla lohkominen mahdollista vain kunnan myötävaikutuksella.
- → Sta:lla on yhteneviä päämääriä kaavoitukseen: tuo joustoa jäykähköön ja hitaaseen kaavajärjestelmään; → vaikutusta myös rakentamisen edellytyksiin.
- Koko kunnan alueen määrääminen sta:ksi
 - [KHO 20.1.2005/84](#)
 - [KHO 2005:3](#)
- Suunnittelutarve ja rakentaminen ranta-alueilla, erityissäännös, MRL 72 §

Osa III

Rakentamisen ohjaus

Rakentamisen ohjaus

- Perustuu keskeisesti seuraaviin:
 - Kaavoitus (yleiskaava, asemakaava)
 - Kunnallinen rakennusjärjestys
 - Rakennusluvut, poikkeusluvut
 - Rantarakentamisesta erityissääntely
- **Rakentamisen yleiset edellytykset:**
- Rakennuspaikalle asetettavat vaatimukset (MRL 116 §)
 - Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa.
 - Rakennuspaikan tulee asemakaava-alueen ulkopuolella olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, kuitenkin vähintään 2 000 neliometriä. Rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta.
 - [ks. tark. kunnan rakennusjärjestys](#)
 - Infrastruktuurin saatavuus: kulkuyhteys, viemärointi...

- Rakentamisen yleiset vaatimukset (MRL 117 §)

- Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset.
- Rakennuksen tulee sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla täyttää rakenteiden lujouden ja vakauden, paloturvallisuuden, hygienian, terveyden ja ympäristön, käyttöturvallisuuden, meluntorjunnan sekä energiatalouden ja lämmöneristyksen perusvaatimukset (*olennaiset tekniset vaatimukset*).
- Rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut.
- Korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä.
- Rakentamisessa tulee lisäksi muutoinkin noudattaa hyvää rakennustapaa.

- 117 a - i § ([21.12.2012/958](#))

- Täsmentää 117 §:ää:

- Mm. esteettömyys, meluntorjunta, energiatahokkuus

- HUOM. Suomen rakentamismääräyskokoelma

Rakennuksen suunnittelu ja työnjohto

MRL 120 § ja 120a § ([17.1.2014/41](#))

- **Rakentamista koskeva suunnitelma, pääsuunnittelija ja kelpoisuudet**
- Rakentamista koskevia suunnitelmia ovat rakennussuunnitelma sekä erityissuunnitelmat.
- Rakennussuunnitelma sisältää rakennuksen pääpiirustukset, joihin kuuluvat asemapiirros sekä pohja-, leikkaus- ja julkisivupiirustukset. Erityissuunnitelmat sisältävät tarpeelliset muut piirustukset, laskelmat ja selvitykset.
- Rakentamista koskevat suunnitelmat on laadittava siten, että ne täyttävät rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan vaatimukset.
- Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakentamista koskevien suunnitelmien sisällöstä ja esitystavasta.
- **120a §:** Suunnittelijoista ja heidän kelpoisuuksista
- **122 § ja 122a § ([17.1.2014/41](#)) : Työnjohto**
- Rakennuslupaa edellyttävässä rakennustyössä on oltava rakennustyötä johtava vastaava työnjohtaja. Toimenpidelupaa edellyttävässä työssä on oltava vastaava työnjohtaja vain silloin, kun se on kohteen käytön aikaiseen turvallisuuteen tai terveellisyteen liittyvien syiden taikka maiseman ja ympäristönäkökohtien vuoksi välttämätöntä.
- Vastaavan työnjohtajan on vastattava rakennustyön kokonaisuudesta ja laadusta sekä huolehdittava, että rakennustyö tehdään myönnetyn luvan, rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä hyvän rakennustavan mukaisesti.
- Vastaavan työnjohtajan on huolehdittava, että rakennustyön aloittamisesta ilmoitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle ja että rakennustyön tarkastusasiakirja pidetään rakennustyömaalla ajan tasalla.
 - Suunnittelijoita ja työnjohtoa koskevien säännösten valvonta konkretisoitu rakennuslupavaiheessa.

Rakennuslupa

- Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa.
 - Luvan tarve määrittäyty rakennuksen käsitteen ja toisaalta toimenpideluvan piirissä olevien hankkeiden kautta
 - Rakennus: asumiseen, työntekoon, varastointiin tai vastaavaan käytettävä kiinteä tai paikallaan pidettävä rakennelma, rakenne tai laitos
 - Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen.
 - Muuta kuin edellä säädettyä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.
- Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen.
- [Edellytykset ks. MRL 135-137 §](#)

Rakennuslupahallinto

- Rakennusluvan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Maisematyö lupa voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi.
- Säännökset rakennuslupamenettelystä koskevat soveltuvin osin myös toimenpide-, purkamis- ja maisematyölupamenettelyä.

- Rakennuslupaa haetaan kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselta.
 - Luvan hakijana toimii rakennuspaikan haltija. Huomaa asunto-osakeyhtiöt: osakkeenomistaja ei voi (ilman valtuutusta) olla luvan hakija. (Ks. AsOyL 4:10 §)
- Rakennuslupahakemukseen on liitettävä:
 - 1) selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa;
 - 2) rakennussuunnitelmaan sisältyvät pääpiirustukset, jotka rakennussuunnittelija varmentaa nimikirjoituksellaan.
 - Rakennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen tarvittaessa edellyttää myös muuta selvitystä (Ks. MRL 131 § ja 134a §)

- Mahdollinen YVA (MRL 132 §)

- Jos rakentamisesta taikka muusta tämän lain mukaan luvanvaraisesta tai viranomaishyväksyntää vaativasta toimenpiteestä on laadittava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ([468/1994](#)) mukainen arviointiselostus, se tulee liittää tässä laissa säädettyyn lupahakemukseen tai ilmoitukseen.

- Mahdollinen ympäristölupa: (MRL 134.5 §):

- Jos rakentamisen tarkoittamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain ([527/2014](#)) mukainen ympäristölupa, rakennuslupa-asian ratkaisemista voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua. ([27.6.2014/547](#))

Kuuleminen ja lausunnot

- Rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Samanaikaisesti on asian vireilläolosta sopivalla tavalla tiedotettava myös rakennuspaikalla.
- Katselmus mahdollinen
- Jos rakennuslupaa haetaan luonnonsuojelulain mukaiselle valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettyä luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi, hakemuksesta on pyydettyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto.

Lupaedellytykset

- Rakennusluvan ratkaiseminen on oikeusharkintaa (vrt. Kaavoitus)
- Edellytysten 3-portainen hierarkia
 - 1 asemakaava taustalla
 - 2 asemakaavan ulkopuolella
 - 3 suunnittelutarvealueella
- Lisäksi poikkeamismahdollisuudet

Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueella MRL135 §

- Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että:
 - 1) **rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen;**
 - 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädettyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset;
 - 3) rakennus soveltuu paikalle;
 - 4) **rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;**
 - 5) **vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle;** sekä
 - 6) rakennusta ei sijoiteta tai rakenneta niin, että se tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.
- Edellä 125 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja korjaus- ja muutostöitä koskevaa lupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään.
- Jos rakennuslupahakemuksen mukainen rakentaminen edellyttää rakennuksen purkamista, luvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, mitä 139 §:ssä säädetään purkamisluvan edellytyksistä. ([30.12.2008/1129](#))

Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuolella MRL 136 §

- Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella on, että:
- 1) rakennuspaikka täyttää 116 §:n vaatimukset; (eli rakentamiseen **kelvollinen ja riittävän suuri, vähintään 2 000 neliömetriä**)
- 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädettyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset;
- 3) rakentaminen täyttää 135 §:n 3–6 kohdassa asetetut vaatimukset (**eli soveltuvuus paikalle, tie- ja vesiasiat**);
- 4) **teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäröinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia**; sekä
- 5) maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat 33 ja 43 §:n mukaiset mahdolliset rajoitukset otetaan huomioon.
- Mitä 135 §:n 2 momentissa säädetään, koskee rakentamista myös asemakaava-alueen ulkopuolella. Mitä 135 §:n 3 momentissa säädetään, koskee rakentamista sellaisella asemakaava-alueen ulkopuolisella alueella, jolla purkaminen on luvanvaraista. ([30.12.2008/1129](#))

- **Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella**
- **MRL 137 §**
- **Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:**
 - 1) **ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;**
 - 2) **ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä;** ja
 - 3) **on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.**
- Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatilaa kuuluvan talousrakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentin estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen. ([11.6.2004/476](#))
- 3 momentti on kumottu L:lla [30.12.2008/1129](#).
- Rakentaminen suunnittelutarvealueella **ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.**
- Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viranomainen.
- Rakennuslupaa suunnittelutarvealueelle tai suunnittelutarveasialla muutoin ratkaistaessa noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa soveltuvin osin, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeusmenettelystä. ([11.6.2004/476](#))

Poikkeamistoimivalta

- 171.1 § ([18.3.2016/196](#)) Poikkeamistoimivalta ja poikkeamisen edellytykset:
- Kunta voi **erityisestä syystä** hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.
- Erityinen syy? Tarkoituksenmukaisuusharkintaa vai oikeusharkintaa? Näyttö?

MRL 171.2-5 §:

Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa **haittaa kaavoitukselle**, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
 - 2) **vaikeuttaa luonnonsuojelun** tavoitteiden saavuttamista;
 - 3) **vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista** koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
 - 4) **johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen** tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.
- Edellä 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena ei pidetä tuulivoimalan rakentamista asemakaavassa teollisuus- tai satama-alueeksi osoitetulle jo rakennetulle alueelle.
 - Poikkeamista ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetyistä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.
 - Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poikkeamista koskevasta hakemuksesta.