

Juhlajulkaisu  
Pekka Hallberg  
1944 – 12/6 – 2004

*Toimittajat*

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

[sly@lakimies.org](mailto:sly@lakimies.org)

[www.lakimies.org](http://www.lakimies.org)

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Kari Kuusiniemi

## Poikkeamistoimivalta rantayleiskaava-alueella

### Johdanto

#### Aiheen valinta

Juhlajulkaisuartikkeliä luonnostellessaan pyrkii mieluusti etsimään aiheen, joka jotenkin yhdistäisi juhlan kohdetta ja kirjoittajaa. Lisäksi tietysti mielellään kirjoittaa aiheesta, johon liittyy käytännön ongelmia. Tässä tapauksessa aihepiirin valinta (maankäyttö ja rakentaminen) oli helppoa. Korkeimman hallinto-oikeuden muun muassa erilaisia ympäristöasioita käsittelevän ensimmäisen jaoston puheenjohtajana toimiva presidentti, oikeustieteen tohtori *Pekka Hallberg* on jo pitkään ollut rakennuslainsäädännön tunnustettu asiantuntija, jonka julkaisutoiminta tältäkin alalta on kunnioitusta herättävän laaja.<sup>1</sup>

Tarkemman aiheen kehittyessä saatoinkin tukeutua siihen ryhmätyöhön, jota työyhteisössämme suuresti arvostan: työtoverit kannustivat tarttumaan yllä olevaan otsikkoon, jonka ongelmanasettelu tuntuu toistuvan arkityössämme korkeimmassa hallinto-oikeudessa viikoittain. Kummallisinta on, että siihen ei tunnu syntyvän eräänlaista suoraan selkäytimestä esiin nousevaa ratkaisumallia, vaan vähänkin mutkikkaissa tapauksissa koko kuvio on aina uudestaan ja uudestaan ajateltava läpi. Omistankin tämän kirjoituksen presidentti Hallbergin myötä koko hänen johtamalleen työyhteisölle, jonka jäsenten yhteisissä pohdintoissa esittämiä argumentteja tämänkin kirjoituksen taustalta on tunnistettavissa. Valitettavasti neuvottelusalaisuus estää tarkemmat kiittelyt.

#### Aiheen rajaus

Tarkastelen tässä kirjoituksessa vain poikkeamistoimivallan jakautumista kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken<sup>2</sup> maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) 171 §:n

<sup>1</sup> Mainitsen tässä lukuisat artikkelit ohittaen vain rakennuslainsäädännön keskeiset peruskommentaarit Larma Otto – Hallberg Pekka – Jatkola Tapani – Wirilander Juhani, Rakennuslaki ja -asetus (4. p., Helsinki 1992) ja Hallberg Pekka – Haapanala Auvo – Koljonen Ritva – Ranta Hannu, Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (Helsinki, 2000). Muu, hallinto-oikeudellinen ym. tuotanto käynee ilmi muualta tästä teoksesta.

<sup>2</sup> Kunnan sisäiseen toimivallanjakoon ei kiinnitetä huomiota.

mukaisesti. Ulkopuolelle jäävät siten esimerkiksi poikkeamisen edellytykset (MRL 171 §:n 1 momentin erityiset syyt ja 172 §:n edellytykset). Aihetta käsitellään ainoastaan ranta-alueen suunnittelutarpeen (MRL 72 §:n 1–2 momentti) ja sen mahdollisesti poistavan yleiskaavan kannalta. Sitä vastoin jäljempänä ei pyritäkään määrittämään esimerkiksi rantavyöhykkeen (MRL 72 §:n 1 momentti) tai ranta-alueen (72 §:n 2 momentti) käsitettä:<sup>3</sup> tarkastelun lähtökohtana siis on, että rakentaminen sijoittuu joko ranta-alueelle tai rantavyöhykkeelle ja ettei hanke MRL 72 §:n 3, 4 tai 6 momentin nojalla ole sallittu ilman kaavaa tai poikkeamispäätöstä.<sup>4</sup> Tämä merkitsee käytännössä sitä, että tarkastelun keskiössä on vain MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdan säännös; muut alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaa koskevat 2 momentin kohdat rajataan ulkopuolelle.<sup>5</sup> Samoin on syytä jättää sivuun erinäiset erikoistilanteet.<sup>6</sup>

Poikkeamistoimivallan tarkastelu yhtyy usein poikkeamistarpeen olemassaoloon: jos suunnittelutarve on poistettu yleiskaavalla, ei poikkeaminen tuosta rajoituksesta ylipäättään ole tarpeen. Joskus yleiskaava kuitenkin poistaa suunnittelutarpeen, mutta rakentaminen saattaa silti edellyttää poikkeamista itse yleiskaavan rakentamisrajoituksesta (ks. MRL 43 §:n 1–2 momentti). Kohdittain on syytä sivuta myös näitä tilanteita, vaikka yleiskaavalliset rakentamisrajoitukset eivät yleisesti olekaan tämän kirjoituksen varsinaisena kohteena. Kunnalla on toki poikkeamisvalta myös niissä tilanteissa, joissa kysymys ei ole uuden rakennuksen rakentamisesta.

## Nykysäätely ja sen tausta

### Suunnittelutarve ja poikkeamisvalta ranta-alueella

Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perusteena muun muassa ranta-alueella säädetään MRL 44 §:n viittaussäännöksen mukaan 72 §:ssä. Ranta-alueelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua ”sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena”. MRL 72 §:n 5 momentin mukaan poikkeuksen myöntämisestä tästä rajoituksesta säädetään lain 23 luvussa.

<sup>3</sup> Tästä ks. esim. Schiestl Ritva, Maankäytön suunnittelutarpeesta ranta-alueella, Ympäristöjuridiikka 2–3/2003 s. 8–27 sekä sen jälkeen annetut ratkaisut KHO 2003:30 ja 2004:36.

<sup>4</sup> Näistä ks. 6 momenttia koskevat KHO 2002:79 ja 2003:68 sekä 3 momentin 1 kohtaa koskeva 28.1.2004 T 156.

<sup>5</sup> Momentin 2 kohdan tulkinnasta ks. esim. KHO 2001:44 ja 21.10.2003 T 2551 (Irs).

<sup>6</sup> Viittaan tässä vain tilapäistä rakennusta koskeneeseen tapaukseen KHO 2004:17. Siinä muun ohella katsottiin, että toimivalta sallia tilapäisen uudisrakennuksen luvalla rakennetun, jo yli viisi vuotta rantavyöhykkeellä sijainneen rakennuksen paikallaan pysyttäminen määräajan oli ympäristökeskuksella. Rakennuslain aikanahan, jolloin poikkeamisvalta yleisesti kuului valtion viranomaisille, tilapäisten rakennusten paikallaan pysyttäminen määräajan jälkeen vaikkapa pysyvästi esimerkiksi taaja-asutusalueilla ratkaistiin lain 132 §:n yleisen poikkeamisvallan nojalla (”määräajan jatkaminen”) eikä taaja-asutuspoikkeuksina (ks. esim. KHO 1978 A II 53–54).

Poikkeamisvallasta säädetään MRL 23 lukuun sisältyvässä 171 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei kuitenkaan saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Poikkeamisen näissä tapauksissa voi MRL 171 §:n 3 momentin mukaan myöntää alueellinen ympäristökeskus.

Voimassa olevaa yleiskaavaa koskevan siirtymäsäännöksen (MRL 211 §) mukaan rakennuslain nojalla voimaan tullut vahvistettu yleiskaava on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena oikeusvaikutteisena yleiskaavana ja vahvistamaton yleiskaava oikeusvaikutuksettona yleiskaavana.

## Sääntelyn kehityksestä

Useimmiten nykysääntelyn ymmärtäminen edellyttää sen taustan tuntemista, mutta harvoin aikaisemmalla lainsäädännöllä ja soveltamiskäytännöllä on niin keskeinen merkitys voimassa olevan oikeuden soveltamisen kannalta kuin tämän artikkelin kohteena olevassa kysymyksessä. Siirtymäsäännösten kautta aikaisemmin hyväksytyt ja vahvistetut yleiskaavat ovat sellaisenaan toimivaltajärjestelyjen pohjana, ja voimassa olevan lain perusteluissa on paljolti tukeuduttu luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä tehtyjen rakennuslain (RakL, 370/1958) 1.1.1997 voimaan tulleiden muutosten (1097/1996) lähtökohtiin. Eräiltä osin voidaan ehkä jopa sanoa, että nykysääntelyn eräät keskeiset tulkintaelementit ovat löydettävissä aiemmasta sääntelystä, ja paradoksaalista kyllä, jopa tuota sääntelyä edeltäneestä tilanteesta. Tämän arvoituksellisen lausuman sisältö toivoakseni avautuu lukijalle vähän tuonnempana.

RakL 123 b §:n 1 momentissa (626/1969) säädettiin niin sanotusta rantakaavallisesta rakennuskiellosta. Rakennuslupaa ei rantakaavan tarpeellisuusalueella säännön mukaan saanut myöntää ennen kuin rantakaava oli vahvistettu, jollei sitten rajoituksesta saatu poikkeuslupaa. Tämä säännös oli voimassa vuoden 1996 loppuun, mutta ympäristöministeriön ohjauksella yleiskaavan asemaa kehitettiin merkittävästi lain kirjaimen muuttumattomuudesta huolimatta.

Ministeriön kaavoitus- ja rakennusosasto antoi nimittäin 10.6.1988 yleiskirjeen 3337/501/88 ”Ranta-alueiden suunnittelu vahvistettavilla yleiskaavoilla”. Yleiskirjeellä ministeriö tiedotti mahdollisuuksista edistää ranta-alueiden suunnittelua vahvistettavilla yleiskaavoilla, yksinkertaistaa loma-asuntojen rakentamisen lupamenettelyä sekä turvata yleisen tarpeen edellyttämät ranta-alueet. Kirjeen ydinsisältö aiheen kannalta on paikallaan siteerata sellaisenaan:

”Vahvistetun, maanomistajakohlaiseen tarkasteluun perustuvan yleiskaavan voidaan katsoa vähentävän loma-asutuksen suunnittelutarvetta rantakaavalla. Tämä koskee erityisesti yleiskaavassa rakentamiskäyttöön osoitettuja, lähinnä omarantaisia loma-asuntoalueita. Näillä alueilla voi yleiskaavan mukainen lomarakentaminen tapahtua suoraan rakennuslupan nojalla. Rantakaava on kuitenkin tarpeen järjestämään taaja-asutusmaista tai tiivistä yhteisrantaista rantarakentamista. Yleiskaavan tultua lainvoimaiseksi

voidaan harkita mahdollisen rantakaavan tarpeellisuuspäätöksen kumoamista niiltä osin kuin rantakaavan suunnittelutarve on vähentynyt. Rantakaavan tarpeellisuus on kuitenkin harkittava käsiteltäessä hankkeita yleiskaavassa rakentamiseen osoitettujen alueiden ulkopuolelle.”

Kirjeessä asetettiin erinäisiä vaatimuksia tällaiselle yleiskaavalle. Laadittujen perusselvitysten perusteella asetetaan kaavalle tavoitteet. Tavoitteisiin kuuluvat myös rakennusoikeuden mitoitusperiaatteet. Mitoituksen tehtävänä on selvittää alueelliset ja kiinteistökohtaiset rakentamismahdollisuudet. Mitoitusperiaatteissa tuli ottaa huomioon ranta-alueiden soveltuvuus rakentamiseen, muiden maankäyttömuotojen, kuten pysyvän asutuksen, tarpeet ja rakentamisesta vapaan rantaviivan osuus. Yleiskaavassa voitiin kohdistaa mitoitusperiaatteiden mukainen rakennusoikeus maanomistajakohtaisesti rakentamiseen soveltuvalla alueella. Haluttaessa turvata maanomistajien tasapuolinen kohtelu oli tarpeellista osoittaa kaavassa rakennusoikeudet tila- ja rakennuspaikkakohtaisesti. Erityisellä määräyksellä voitiin täsmentää, etteivät rakentamatta jäävät alueet mahdollista loma-asuntojen rakentamista. Kirjeen liitteenä oli esimerkkejä vahvistettavissa rantayleiskaavoissa käytettävistä kaavamääräyksistä.

Ministeriön yleiskirjeellä tavallaan *tulkittiin* RakL 123 a §:n 1 momentissa (626/1969) säädettyä *rantakaavan tarpeellisuuskynnystä uudelleen*. Vahvistetun, tietyt vaatimukset täyttävän yleiskaavan katsottiin poistavan rantakaavallisen suunnittelutarpeen.<sup>7</sup> Asia voitaisiin ehkä ilmaista niinkin, että hallinnollisella yleiskirjeellä yleiskaavalle annettiin lakia muuttamatta uusi oikeusvaikutus.<sup>8</sup> Sinänsä tulkinta oli kyllä jo silloin voimassa olleen lain kannalta legitiimi: sitova yleispiirteinen suunnittelu vähentää yksityiskohtaisen suunnittelun tarvetta.<sup>9</sup> Näin

<sup>7</sup> Ks. Jääskeläinen Lauri – Syrjänen Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, Käytännön käsikirja s. 330, 2. p., Helsinki 2003. Rantojen kaavoitus alkoi 1970-luvulla rantakaavoituksena, mutta kaavoituksen painopiste siirtyi 1980-luvun puolivälin jälkeen rantayleiskaavoihin. ”Niiden saatua ensin tulkinnalla ja vuoden 1997 alussa säännöksellä suoraan rakentamiseen oikeuttavan aseman, yleiskaavojen laatiminen on lisääntynyt koko 1990-luvun.”

<sup>8</sup> Tietyt ympäristöministeriössä pohdittiin 1980-luvun loppupuolella jopa rantakaavoituksesta luopumista, koska siitä oli tullut pikemminkin keino varmistaa rakennusoikeuksien tasapuolinen jakautuminen kuin rantojen suojelun instrumentti (vrt. eduskunnassa hyväksymättä jäänyt vuoden 1967 rantojensuojelulakiesitys). – Rakennuslain 1.9.1990 voimaan tulleen toisen osauudistuksen (696/1990) keskeisenä tavoitteena oli lisätä kuntien omavastuuta päätöksentekoa ja siirtää valtion valvonnan painopistettä yleispiirteiselle tasolle. Tätä tavoitetta ilmensi muun muassa RakL 29 §:n 4 momentti (696/1990), jonka mukaan yleiskaavan vahvistamista koskevassa päätöksessä voitiin kunnan pyynnöstä määrätä, että yleiskaava-alueella asemakaavoja ja niiden muutoksia ei ole alistettava vahvistettavaksi. Tätä niin sanotun delegeoivan yleiskaavan käyttöä ohjattiin ympäristöministeriön oppaalla 1/1990 ”Vahvistetun yleiskaavan uudet käyttömahdollisuudet”. Tämä uudistus ei kuitenkaan välittömästi liittynyt rantayleiskaavan edellä kuvattuihin uusiin käyttömahdollisuuksiin, mutta heijasteli osaltaan sitä kuntien päätösvalan vahvistamista, joka lopulta toteutettiin maankäyttö- ja rakennuslailla. Ks. tarkemmin Larma ym. 1992 s. 156–157, jossa ei kuitenkaan kommentoitu edellä mainittua vuoden 1988 yleiskirjetä. Muualtakaan kirjallisuudesta en kommentteja ole löytänyt (ks. esim. Hyvönen Veikko O., Kaavoitus- ja rakentamisoikeus, Espoo 1988, ja Hollo Erkki J. – Kuusiniemi Kari (toim.), Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö, Helsinki 1989). Ks. kuitenkin Hallberg ym. 2000 s. 324 (Koljonen), jonka mukaan rantayleiskaavoja on ennen vuoden 1996 lainmuutostakin laadittu tehtyjen mitoituslaskelmien perusteella siten, että rakennusoikeus on jaettu rakennuspaikan tarkkuudella. Tällainen yleiskaava voi jossakin tapauksessa olla myös rakennusluvan pohjana, jos tulkittiin rantakaavan tarpeellisuuden kriteerejä siten, ettei ”rantakaavaa vaativaa suunnittelutarvetta ollut, kun alueelle oli laadittu riittäviin selvityksiin perustuva rantayleiskaava.”

<sup>9</sup> Ks. esimerkiksi Larma ym. 1992 s. 443, jossa rantakaavan laatimiskynnyksen todettiin ylittyvän, jos alueen rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen rantakaavalla odotettavissa oleva loma-asutus huomioon ottaen oli tarpeen. Rantakaavatarpeeseen todettiin, viittauksin seuraavassa alaviitteessä selostettavaan yleiskirjeeseen, vaikuttavan muun muassa yleispiirteisen kaavoituksen valmiusasteen (s. 444).

keskeisestä seikasta olisi kuitenkin ollut syytä nimenomaisesti säätää lailla, kuten sitten myöhemmin tehtiinkin.<sup>10</sup>

RakL123 b §:n 1 momenttiin nimittäin lisättiin lainmuutoksella (1097/1996) uusi toinen virke:

”Rakennusluvan voi kuitenkin myöntää tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa, jos alueelle on vahvistettu yleiskaava, jossa niin on erityisesti määrätty.”

Tällä säännöksellä ikään kuin legalisoitiin yleiskaavalle jo vuoden 1988 yleiskirjeessä annettu asema rantakaavan laatimistarpeen poistajana. Lainkohtaan sisällytetty kriteeri tavanomaisesta omarantaisesta lomarakentamisesta näyttää perustuvan yleiskirjeeseen. Lisäksi kaavaan oli sisällytettävä erityinen määräys sen käyttömahdollisuudesta niin sanotun suoran rakennusluvan myöntämisen perusteena.<sup>11</sup>

Mainittu säännös tuli voimaan 1.1.1997. Sen siirtymäsäännöksessä ulotettiin yleiskirjeeseen perustuva takautuva vaikutus nyt myös lainsäädännöllisesti ennen lainmuutoksen voimaantuloa vahvistettuihin yleiskaavoihin. Siirtymäsäännös kuului seuraavasti:

”Rakennusluvan voi rakennuslain 123 b §:n 1 momentin toisen virkkeen nojalla myöntää myös ennen tämän lain voimaantuloa vahvistetun yleiskaavan mukaisesti, jos yleiskaavassa on maanomistajakohtaisesti selvitetty ja osoitettu ranta-alueelle rakentaminen ja varmistettu rakentamattomiksi tarkoitettujen alueiden säilyminen sellaisina.”<sup>12</sup>

Siirtymäsäännös tukeutuu selkeästi ympäristöministeriön vuoden 1988 yleiskirjeessä hahmoteltuihin kriteereihin.

<sup>10</sup> Myös 11.4.1991 antamassaan yleiskirjeessä 1/1501/91 ”Rakentamisesta rannoille” ympäristöministeriö katsoi, että ranta-alueita tuli yhä määrätietoisemmin suunnitella kuntien laatimilla vahvistetuilla yleiskaavoilla. ”Maanomistajakohtaiseen mitoitustarkasteluun perustuvalla vahvistetulla yleiskaavalla on voitu vähentää poikkeuslupien ja rantakaavojen tarvetta yleiskaavan osoittamilla rakentamisalueilla. Omarantainen loma-asutus voidaan rakentaa tällöin pääsääntöisesti suoraan rakennusluvalla.”

<sup>11</sup> Lainkohdan perustelut ovat kovin niukkasanaiset (hallituksen esitys luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi, HE 79/1996 vp, rakennuslain 123 b §:n muutoksen yksityiskohtaiset perustelut): ”Rakennusluvan myöntämisedellytyksiä alueella, jolla rantakaavan laatiminen on todettu tarpeelliseksi, ehdotetaan täydennettäväksi niin, että rakennusluvan voisi rantakaavan puuttuessa myöntää tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen myös sellaisen yleiskaavan perusteella, jossa niin on erityisesti määrätty.”

<sup>12</sup> Säännöksen perusteluissa (HE 79/1996 vp, siirtymäsäännöksen yksityiskohtaiset perustelut) todettiin siirtymäsäännöksen olevan tarpeen, jotta rakennusluvan RakL ”123 b §:n 1 momentissa tarkoitettua lomarakennuksen rakentamiseen voisi rantakaavan laatimisvelvollisuuden estämättä myöntää myös ennen tämän lain voimaantuloa vahvistetun, säännöksessä tarkoitettua yleiskaavan perusteella.”

## Erilaiset yleiskaavat ja suunnittelutarve

### Aikajaottelu

Edellä kuvattujen sääntelyn kehitysvaiheiden perusteella yleiskaavat voidaan jakaa ajallisesti kolmeen pääryhmään:<sup>13</sup>

- 1) Ennen rakennuslain muutosta (1097/1996) eli ennen 1.1.1997 vahvistetut yleiskaavat  
Tässä ryhmässä saattaa vielä olla tarpeen tehdä ero
  - a) ennen ympäristöministeriön 10.6.1988 antamaa yleiskirjettä ja
  - b) tuon yleiskirjeen jälkeen
 vahvistettujen kaavojen välille.
- 2) Mainitun rakennuslain muutoksen jälkeen rakennuslain nojalla vahvistetut yleiskaavat
- 3) Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksytyt yleiskaavat (mainittu laki tuli voimaan 1.1.2000)

### Ennen vuotta 1997 vahvistetut yleiskaavat

RakL 123 b §:n 1 momentin muutoksen 1097/1996 siirtymäsäännöksellä kirjattiin lakiin ne ympäristöministeriön vuoden 1988 yleiskirjeestä johdettavat vaatimukset, joiden täyttyessä rakennuslupa ranta-alueella on myönnettävissä ilman rantakaavaa tai poikkeuslupaa. Kaavan tuli olla vahvistettu (nykyisin oikeusvaikutteinen), rakennusoikeuksien tuli olla kaavassa maanomistajakohtaisesti selvitetty ja osoitetut ja kaavassa tuli olla riittävät määräykset vapaa-alueiden säilymisen turvaamiseksi.

Sinänsä siirtymäsäännös ei aseta eri asemaan niitä yleiskaavoja, jotka mainitun ympäristöministeriön yleiskirjeen perusteella on laadittu ja vahvistettu sitä silmällä pitäen, että niiden perusteella suorien rakennuslupien myöntäminen kävisi mahdolliseksi, ja muita yleiskaavoja, jotka täyttävät kyseiset vaatimukset. Siirtymäsäännöksessä ei esimerkiksi edellytetä, että kaava sisältäisi nimenomaisen määräyksen siitä, että sitä voidaan käyttää rakennuslupan myöntämisen perusteena. Siten lienee ainakin teoriassa ajateltavissa, että jo ennen 10.6.1988 annettua yleiskirjettä hyväksytty ja/tai vahvistettu kaava voisi poistaa suunnittelutarpeen, jos se täyttää laissa asetetut vaatimukset. Käytännössä olettamana kuitenkin lienee, etteivät tätä vanhemmat vahvistetutkaan yleiskaavat täytä vaatimuksia riittävän perusteelliseen emätilatarkasteluun<sup>14</sup> pohjautuvasta rakennusoikeuksien jakamisesta ja vapaa-alueiden säilymisen turvaavista kaavamääräyksistä.

<sup>13</sup> Ks. myös Heinilä Aleksi, Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset s. 850–851, Lakimies 2003 s. 841–866.

<sup>14</sup> Emätilaperiaatteen merkityksestä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa poikkeamisasioissa ks. KHO 2003:37.

## Rakennuslain muutoksen mukaisesti vahvistetut yleiskaavat

RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) toisen virkkeen mukaan rakennusluvan voi lähtökohtaisesta rantakaavan tarpeellisuudesta huolimatta kuitenkin myöntää ”tavanomaisen omakantaisen lomarakennuksen rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa, jos alueelle on vahvistettu yleiskaava, jossa niin on erityisesti määrätty”. Tähän säännökseen viitattiin myös rantavyöhykettä koskevan 6 a §:n (1097/1996) 1 momentissa. Säännökset tulivat siis voimaan 1.1.1997, ja ne kumottiin 1.1.2000 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslailla.

Maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännöksistä kuitenkin johtuu, että rakennuslain mukainen yleiskaava on voitu vielä vahvistaa maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa. MRL 209 §:n 1 momentin mukaan ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa rakennuslain nojalla hyväksytty kaava voitiin vahvistaa ja saattaa voimaan vielä 1.1.2000 jälkeenkin.<sup>15</sup> Näin ollen tähän ryhmään kuuluvia kaavoja ei voida kategorisesti rajata vuosina 1997–1999 hyväksyttyihin ja vahvistettuihin.

## Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksytyt yleiskaavat

Rakennuslain vuoden 1997 alussa voimaan tullut ranta-alueita koskeva sääntely pidettiin perusteiltaan ennallaan maankäyttö- ja rakennuslaissa. Rantarakentamisen ohjausjärjestelmän periaate oli tuoreeltaan ratkaistu luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä. Lain yleisperusteluissa muun muassa todettiin, että myöskään ranta-alueiden yleiskaavoja ei enää alisteta alueellisen ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueelle (rantavyöhyke ja rakennuslaissa tarkoitettu rantakaavan tarpeellisuusalue) koskevat poikkeamiset kuitenkin käsittelee alueellinen ympäristökeskus.<sup>16</sup> MRL 72 §:n 1 momentin mukaan suunnittelutarpeen poistaa muun muassa sellainen oikeusvaikutteinen yleiskaava,

<sup>15</sup> Vahvistamiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty aikarajaa. Ks. kuntalain (365/1995) 104 §:n 2 momentin viittaus aikaisemman kunnallislain (953/1976) alistamista koskeviin säännöksiin. Ks. myös Hannus Arno – Hallberg Pekka, Kuntalaki s. 667–674, Helsinki 2000. Kunnallislain 135 §:n 2 momentin mukaan päätös raukesi, jollei alistusta ollut toimitettu vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Alistaminen tarkoitti päätöspöytäkirjan otteen toimittamista tuossa tarkoituksessa vahvistusviranomaiselle (ks. kunnallislain 135 §:n 1 momentti), mutta vahvistuskäsittelylle ei laissa ollut säädetty aikarajaa. MRL 209 §:n 4 momentin mukaan maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa valmisteltavana ollut yleiskaava voitiin kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta hyväksyä, jos kaavaa laadittaessa oli noudatettu MRL 8 luvun kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten sijasta aikaisemman lainsäädännön säännöksiä. Tietyin edellytyksin tästäkin määräajasta voitiin joustaa. Kummassakin tapauksessa kuitenkin hyväksymispäätökseen ja sitä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslakia, mikä tarkoittaa muun ohella sitä, että kaava hyväksyttäessä on noudatettava maankäyttö- ja rakennuslain kaavan sisältövaatimuksia, ettei kaavaa alisteta vahvistettavaksi ja että valitus päätöksestä tehdään hallinto-oikeuteen. Tällainen kaava on siten maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu kaava, eikä rakennuslain mukainen yleiskaava.

<sup>16</sup> Ks. HE 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, kohta 3.2. Keskeiset ehdotukset, alakohta Rantarakentamisen säännöksiin vain vähäisiä tarkistuksia, sekä MRL 23 luvun yleisperustelut ja 171 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Ks. myös Rakennuslakitoimikunnan mietintö, Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, komiteamietintö 1997:16 s. 54, 102–103, 128. Kuten Jääskeläinen ja Syrjänen (2003 s. 529) toteavat, kaavojen laatimisen yllykkeenä voidaan pitää sitä, että osa poikkeamisvallasta on laissa edelleen pidätetty alueelliselle ympäristökeskukselle.

jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.<sup>17</sup>

MRL 72 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset suunnittelutarpeen poistavalle yleiskaavalle ovat – kuten RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) toisen virkkeen mukaankin – melko niukat. Kaavan tulee olla oikeusvaikutteinen (vrt. MRL 45 §) ja siinä tulee olla erityinen määräys kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Huomionarvoista on, että MRL 72 §:n 1 momentissa ei rajoiteta kaavan nojalla suoraan myönnettäviä rakennuslupia tavanomaisiin omarantaisiin loma-asuntoihin tai edes loma-asuntoihin. Ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle tai sitä laajemmalle ranta-alueelle voi nimittäin sijoittua muunkinlaisia rakennuksia kuin lomarakennuksia, kuten pysyviä asuntoja tai majoitusrakennuksia.

## Tulkinnan lähtökohdat

Maankäyttö- ja rakennuslakiuudistuksen keskeisimmät periaatteet liittyivät kaavojen sisältövaatimussäännösten uudistamiseen, kunnallisen kaavoitusta koskevan päätösvallan lisäämiseen, valtion ympäristöviranomaisten roolin ja muutoksenhakutien muuttumiseen sekä suunnitteluprosessiin liittyvän vuorovaikutuksen kehittymiseen. Nämä kysymykset muodostivat lain perustelujen mukaan kiinteästi toisiinsa liittyvän kokonaisuuden. Kuntien päätösvaltaa lisättiin luopumalla kuntakaavojen alistusmenettelystä ja entisten alistusviranomaisten roolia muuttamalla.<sup>18</sup> Samalla jatkettiin sitä kunnan poikkeamisvallan lisäämiskehitystä, joka oli aloitettu jo vapaakuntakokeilulla ja 1990-luvun rakennuslain osauudistuksilla.

MRL 171 §:n rakenne paljastaa selkeästi poikkeamisvaltaa koskevan pääsäännön. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi myöntää poikkeuksen, 2 momentissa luetellaan ne neljä tapaus- ta, joissa kunta ei saa poikkeusta myöntää. Sääntelystematiikka yhdessä perustelujen<sup>19</sup> kanssa ilmentää selkeää tavoitetta antaa poikkeamisvalta kunnalle, jollei toimivaltaa nimenomaisesti ole tyhjentäväksi ymmärrettävässä 2 momentissa säädetty alueelliselle ympäristökeskukselle. Yleinen toimivaltalähtökohta (pääsääntö-poikkeus)<sup>20</sup> on tämän valossa selkeä.<sup>21</sup> Tämä lähtö-

<sup>17</sup> Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen (HE 101/1998 vp) mukaan kysymyksessä olisi RakL 6 a §:ää vastaava säännös, jonka mukaan rakentaminen rantavyöhykkeelle edellyttäisi asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

<sup>18</sup> Ks. esimerkiksi HE 101/1998 vp, kohta 3.2. Keskeiset ehdotukset, alajakso Uudistus muodostaa kokonaisuuden.

<sup>19</sup> Ks. HE 101/1998 vp, MRL 23 luvun yleisperustelut: ”Poikkeamista koskevat säännökset noudattavat lain perusajatuksista kunnallisen päätösvallan vahvistamisesta. Poikkeamissäännöksissäänkin päätösvalta on näin pääosin kunnallisella viranomaisella. Eräissä asiaryhmissä päätösvalta kuitenkin kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle, jolla on aina mahdollisuus saattaa muutoksenhaun kautta kunnallinen poikkeamispäätös hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.” Ks. myös komiteanmietintö 1997:16 s. 127. Perustelu siis viittaa siihen, että kunnallisesta päätösvallasta huolimatta ympäristökeskus MRL 193 §:n 7 kohdan nojalla saa valitusteitse poikkeamispäätöksen lainmukaisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi.

<sup>20</sup> Ks. myös HE 101/1998 vp, MRL 171 §:n yksityiskohtaiset perustelut, ja komiteanmietintö 1997:16 s. 127.

<sup>21</sup> Ks. myös Ekroos Ari, Poikkeusluvista poikkeamiseen ja erityisiin edellytyksiin suunnittelutarvealueella s. 22–24, Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999, Helsinki 1999, Hallberg ym. 2000 s. 561, Ekroos Ari – Majamaa

kohta ilmenee selkeästi esimerkiksi jäljempänä selostettavien ratkaisujen KHO 2001:43 ja 2003:42 perusteluista.

Perustelujen valossa ei kuitenkaan liene aivan selvää, kuinka tarkasti lakia valmisteltaessa on osattu mieltää poikkeamistoimivaltaa ranta-alueilla koskevat erilaiset tilanteet. MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan siis toimivalta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle vain, kun kysymys on uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Poikkeamissäännösten perusteluissa kuitenkin tukeuduttiin yleisesti rakennuslain rantavyöhykeuudistuksessa omaksuttuihin ratkaisuihin, niin kuin edelläkin on esitetty.<sup>22</sup>

Perusteluihin jää pieni ristiriita RakL 132 §:n 2 momentin 1 kohdan (1097/1996) kanssa: mainitun lainkohdan mukaan kunta ei nimittäin saanut myöntää poikkeusta, kun kysymys oli rakentamisesta 6 a §:ssä tarkoitettulle rantavyöhykkeelle tai 123 a §:n 1 momentissa tarkoitettulle ranta-alueelle.<sup>23</sup> Tässä säännöksessä ei toimivaltaa kytketä siihen, millainen kaava alueella on voimassa eikä liioin siihen, onko kysymyksessä uusi rakennus. Poikkeuslupaa ei tietenkään tarvittu, jos rakentaminen perustui RakL 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) tai sen siirtymäsäännöksessä tarkoitettuun yleiskaavaan, mutta suunnittelutarve ei voinut poistua muilta osin kuin tavanomaisen omarantaisen loma-asutuksen osalta. Tämä vaatimus lienee ydinalueellaan tarkoittanut RA-rakennuspaikkoja, kun taas muille alueille rakentaminen tai muunlaisten rakennusten rakentaminen näyttäisi edellyttäneen poikkeusta; RakL 132 §:n 2 momentin 1 kohdan (1097/1996) mukaan poikkeamisvalta kuului alueelliselle ympäristökeskukselle. Oma käsitykseni on, että maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa ei osattu oivaltaa kaikkia niitä ongelmallisia tilanteita, joita käytäntö tuo tuomioistuinten ratkaistavaksi.<sup>24</sup> Tarkoitus pitäytyä aikaisemmassa toimivaltaajaossa jää toissijaiseksi, kun lakisystematiikka ja sen perustelut voimakkaasti painottavat kunnan päätösvallan lisäämistä ja pääsääntöisyyttä ja kun suoran rakennuslupan myöntämistä ei enää ole rajoitettu esimerkiksi tavanomaiseen omarantaan lomarakentamiseen.

Siirtymäsäännöksen (MRL 211 §) mukaan rakennuslain mukainen yleiskaava on voimassa aikaisemmin oikeusvaikutuksin eli vahvistettu yleiskaava oikeusvaikutteisena ja vahvista-

Vesa, Maankäyttö- ja rakennuslaki s. 587, Helsinki 2000, Jääskeläinen – Syrjänen 2003 s. 528, 529 ja Heinilä 2003 s. 841, 846–847.

<sup>22</sup> MRL 171 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/1998 vp) lausuttiin: ”Poikkeamisvalta ranta-aluetta koskevasta kaavoitusvelvollisuudesta, eli kun kyse on uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, kuuluisi alueelliselle ympäristökeskukselle. Esityksessä noudatetaan näin uuden luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä rakennuslakiin tehtyjen muutosten linjaa.” Samoin komiteamietintö 1997:16 s. 128.

<sup>23</sup> Perustelujen mukaan tarkoituksenmukaista oli, että poikkeusluvut rantavyöhykkeellä myöntäisi sama viranomais kuin rantakaavan tarpeellisuusalueella, ”eli pääsääntöisesti alueellinen ympäristökeskus.”

<sup>24</sup> Ehkä tätä osaltaan kuvaavat maankäyttö- ja rakennuslain kommentaariteoksissa esiintyvät yleisluonnehdinnat toimivallasta ranta-alueilla: ”Kunta ei saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on rantarakentamisesta” (Hallberg ym. s. 561), ”Alueelliselle ympäristökeskukselle poikkeamisasiat kuuluvat vain tietyissä, 171.2 §:ssä mainituissa tapauksissa (ranta-alueet, – –)” (Ekroos – Majamaa 2000 s. 587), ”Kunnalle ei myöskään kuulu poikkeamistoimivalta ranta-alueelle rakennettaessa” (Jääskeläinen – Syrjänen 2003 s. 531). Ks. myös Korhonen Helena, Poikkeusluvut ja niiden menettelyt uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaan s. 19–20, Rakennusvalvonta 4/1999. Ks. myös loppupohdintoja s. 204–205.

maton (I asteen yleiskaava) oikeusvaikutuksettomana yleiskaavana. Selvää on, ettei oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan perusteella voida myöntää suoria rakennuslupia. Oikeuskäytännössä siirtymäsäännöksen on myös lainkohdan perusteluihin<sup>25</sup> tukeutuen tulkittu merkitsevän myös sitä, ettei rakennuslain aikaisen yleiskaavan perusteella voida maankäyttö- ja rakennuslain aikana myöntää rakennuslupia laajemmin kuin olisi ollut mahdollista rakennuslain voimassa ollessa, vaikka MRL 72 §:n 1 momentti siis mahdollistaakin rakennuslupan myöntämisen muuhunkin kuin tavanomaista omarantaista lomarakentamista varten.<sup>26</sup>

## Poikkeamistoimivallan analyysi oikeuskäytännön valossa

### Ratkaisujen kuvaukset kaavan vahvistamis- tai hyväksymisajan perusteella

#### *Ennen rakennuslain muutosta vahvistettujen yleiskaavojen alueet*

RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) siirtymäsäännöksessä tarkoitettuja kaavoja koskevista julkaistuista ratkaisuista merkittävin on KHO 2003:42:

Kun 20.12.1994 vahvistettu yleiskaava oli RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) ja lain 20.12.1996/1097 voimaantulosäännöksen mukaan voinut oikeuttaa vain rakennuslupan myöntämiseen tavanomaisen omarantaisten lomarakennuksen rakentamiseen, tarvittiin ympärivuotisen asunnon rakentamiseen yleiskaavassa asuntoalueeksi (A) varatulle alueelle poikkeus MRL 72 §:n suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevista säännöksistä.

Yleiskaavamääräykset, joissa oli määrätty A-alueelle rakennettavaksi sallittujen rakennusten enimmäismäärästä ja rantaviivan vähimmäispituudesta, katsottiin MRL 43 §:n 2 momentissa tarkoitetuiksi ehdottomiksi yleiskaavamääräyksiksi. Kun yleiskaavassa emätilalle rakennettavaksi sallittujen rakennusten enimmäismäärä olisi ylittynyt eikä rakennuspaikan rantaviivan vähimmäispituutta koskeva vaatimus täyttynyt, hakemuksen mukainen rakentaminen vaikeutti yleiskaavan toteuttamista MRL 43 §:n 2 momentissa tarkoitetuin tavoin, joten myös yleiskaavamääräyksistä oli tarpeen saada MRL 171 §:ssä säädetty poikkeus ennen hankkeen toteuttamista.

Kysymys oli rakentamisesta kaavanosalle, joka oli edellä mainitun voimaantulosäännöksen mukaan rinnastettava sellaiseen yleiskaavaan, jossa oli erityisesti määrätty kaavan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena. Toimivalta poikkeuksen myön-

<sup>25</sup> Ks. HE 101/1998 vp, MRL 211 §:n yksityiskohtaiset perustelut, joiden mukaan yleiskaava olisi voimassa sen sisältöisenä kuin se aikanaan on tullut voimaan. Ks. myös esim. Hallberg ym. 2000 s. 670.

<sup>26</sup> Ks. esim. KHO 2003:31, jossa muun ohella lausuttiin, että RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) toisen virkkeen ja sen siirtymäsäännöksen mukaan rakennuslupa voitiin ennen vahvistettua rantakaavaa säännöksissä mainituin edellytyksin myöntää myös ennen sanotun lainkohdan voimaantuloa eli 1.1.1997 vahvistetun yleiskaavan nojalla. Tämä mahdollisuus on koskenut vain tavanomaisen omarantaisten lomarakennuksen rakentamista. Tämän vuoksi ja kun maankäyttö- ja rakennuslain siirtymäsäännöksistä ei muuta johdu, ennen 1.1.1997 vahvistettu yleiskaava voi MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitetuin tavoin poistaa suunnittelutarpeen ranta-alueella vain tavanomaisen omarantaisten loma-asutuksen osalta, jos kaava täyttää mainitussa siirtymäsäännöksessä säädetty edellytykset. Ks. myös 2003:42.

tämiseen ympärivuotisen asunnon rakentamiseen yleiskaavan asuntoalueelle (A) kuului kunnalle.

Päätöksen mukaan kaavan yleismääräyksissä määrättiin asemakaavan määräyksiin verrattavalla tarkkuudella muun ohella rakennuspaikan vähimmäispinta-alasta, rantaviivan vähimmäispituudesta ja rakennuspaikkakohtaisesta rakennusoikeudesta. Yleiskaava oli kaavaselostuksen mukaan tarkoitettu toteutettavaksi myöntämällä sen mukaisesti rakennusluvat. Rakennuspaikkojen osoittaminen oli perustunut emätilatarkasteluun. M-alueita koskevan kaavamääräyksen mukaan 150 metrin levyisen rantavyöhykkeen rakennusoikeus oli maanomistajakohtaisesti siirretty RA- ja A-alueille.

Poikkeamistoimivallan kuulumista kunnalle perusteltiin seuraavasti: Yleiskaavan rakentamiseen tarkoitettut alueet sekä sellaiset rakentamiseen tarkoitettujen alueiden ulkopuoliset alueet, joilla on erityisin määräyksiin kielletty rakentaminen, muodostavat sellaisen osan yleiskaavaa, jolla on määrätty yleiskaavan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tähän nähden yleiskaavan voidaan voimaantulosäännöksen nojalla katsoa täyttävän rakennuspaikkana olevan alueen osalta MRL 72 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset. Tällä A-alueella oli näin ollen voimassa mainitussa lainkohdassa tarkoitettu kaava.

Tapauksessa KHO 2003:31 kysymys oli 19.3.1993 vahvistetussa rantaosayleiskaavassa pientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AP) varatulla alueella sijaitsevan, olemassa olevan asuinrakennuksen muuttamisesta ravintolatilaksi rakennusta laajentamatta. Käyttötarkoituksen muuttaminen edellytti MRL 125 §:n 4 momentin mukaan rakennuslupaa, joten suunnittelutarpeen olemassaolo oli siinä yhteydessä arvioitava. Ranta-aluetta koskevaa suunnittelutarvetta ei ollut voitu poistaa mainitulla yleiskaavalla, koska kysymys ei ollut tavanomaisesta omarantaisesta loma-asunnosta. Koska kysymys ei kuitenkaan ollut uuden rakennuksen rakentamisesta, kunta oli toimivaltainen ratkaisemaan poikkeamista suunnittelutarpeesta koskevan hakemuksen. Korkein hallinto-oikeus viittasi samassa yhteydessä MRL 43 §:n säännöksistä mahdollisesti johtuvaan poikkeuksen tarpeeseen.

Tapauksessa KHO 19.4.2004 T 830 oli haettu rakennuslupaa vapaa-ajan asunnon rakentamiseen tilan alueelle, joka ympäristöministeriön 22.6.1992 vahvistaman Inkoon saariston rantayleiskaavan mukaan oli osaksi rantaan ulottumatonta loma-asuntoaluetta (RA), jolle kaavamerkinnän mukaan sai rakentaa kaksi loma-asuntoa, ja muutoin M-aluetta, jolle kaavamääräyksen mukaan ei saanut rakentaa loma-asuntoja, koska loma-asuntojen rakennusoikeus oli siirretty kiinteistöittäin RA-alueelle. Helsingin hallinto-oikeus katsoi toimivallan rakennuslupahakemuksen ratkaisemiseen puheena olevalla RA-alueella tosin kuuluvan rakennuslautakunnalle. Hallinto-oikeus oli kuitenkin kumonnut rakennuslupapäätöksen, koska lupahakemusasiakirjojen mukaan rakennus olisi sijoitettu noin 90 metrin päähän rantaviivasta ja siten RA-alueen edessä sijaitsevalle M-alueelle, joka ulottui noin 100 metrin etäisyydelle rantaviivasta.

KHO selosti päätöksessään RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) voimaantulosäännöksineen sekä MRL 211 §:n. Päätöksen perustelujen mukaan kyseisen rantayleiskaavan kaava-

selostuksen mukaan alueen rakennusoikeus mitoitettiin niin, että pääosa rakentamisesta voi tapahtua ilman rantakaavaa suoraan rantayleiskaavan perusteella. Kyseisen tilan ranta-alue on yleiskaavassa valtaosin M-aluetta, jolle kaavamääräysten mukaan ei saa rakentaa loma-asutusta, koska loma-asuntojen rakennusoikeus on siirretty kiinteistöittäin RA-alueelle, sekä osin RA-aluetta, joka sijoittuu M-alueen taakse. Kun lisäksi otetaan huomioon yleiskaavan vahvistamisen jälkeen tapahtuneiden lohkomisten vaikutus kaavassa tarkoitettujen RA-alueella olevan kahden rakennuspaikan määrittämiseen, rantayleiskaavaa ei voida suoraan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena hakemuksessa tarkoitettulle hankkeelle. Rakennuslautakunnalla ei siten ollut toimivaltaa myöntää rakennuslupaa rantayleiskaavan perusteella ilman MRL 171 §:ssä tarkoitettua poikkeusta 72 §:ssä säädetystä suunnittelutarpeesta ranta-alueella.

### *Rakennuslain muutoksen jälkeen rakennuslain nojalla vahvistettujen yleiskaavojen alueet*

Ensimmäinen keskeinen korkeimman hallinto-oikeuden linjapäätös koskien rantayleiskaavojä, jotka on vahvistettu rakennuslain muutoksen (1097/1996) perusteella, on jaostoplenumratkaisu KHO 2001:43, jonka vuosikirjaotsikko on seuraava:

Ranta-alueille vahvistetussa yleiskaavassa oli määrätty, että rakennusluvan voi myöntää yleiskaavan mukaisesti tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen. Kaavassa oli maa- ja metsätalousalueita (M) koskeva kaavamääräys, jonka mukaan asuinrakennuksia ei saanut sijoittaa 200 metriä lähemmäs rantaviivaa. Toimivalta ratkaista hakemus lomarakennuksen sijoittamiseen M-alueelle kuului MRL 171 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan mukaisesti kunnalle. Tältä osin kaava katsottiin sellaiseksi yleiskaavaksi, jossa oli erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Päätöksestä ilmenee, että Hämeen ympäristökeskus oli 15.10.1999 vahvistanut kysymyksessä olevan Tuuloksen rantayleiskaavan. Hakijan tila oli kaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi (M). Yleiskaavassa oli määräys, että rakennusluvan voi myöntää yleiskaavan mukaisesti tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa, ellei muodosteta taaja-asutusta. Kaavaan oli RakL 31 §:n 1 momentin nojalla otettu M-alueita koskeva määräys, jonka mukaan asuinrakennuksia ja lomarakennuksia ei saa sijoittaa 200 metriä lähemmäksi rantaviivaa. Tämä määräys oli MRL 211 §:n mukaisesti voimassa MRL 43 §:n 2 momentissa tarkoitettuna määräyksenä.<sup>27</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen avainkohta kuuluu seuraavasti:

”Vaikka hakemuksessa tarkoitettu määräala sijoittuu siten M-alueelle eikä rakentamiseen osoitetulle RA-alueelle, on kuitenkin otettava huomioon edellä tarkoitettut, M-aluetta

<sup>27</sup> MRL 43 §:n 1 ja 2 momentin mukaisten ehdollisen rakentamisrajoituksen ja rakentamisrajoituksen rajankäynnistä ks. myös esim. KHO 2001:33 ja 20.10.2003 T 2543 (Irs).

koskevat yleiskaavamääräykset, jotka nimenomaisesti koskevat lomarakennuksen sijoittamista alueella. Vaikka mainitut yleiskaavamääräykset eivät sinänsä oikeuta rakennuspaikkaan yleiskaavan alueella, kaavassa on kuitenkin katsottava erityisesti määrätyn yleiskaavan osan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena.”

Kysymys oli siis MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettusta oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta, jossa oli erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä kysymyksessä olevan M-alueen osalta rakennuslupan myöntämisen perusteena. Näin ollen toimivalta kuului kunnalle siltä osin kuin poikkeaminen oli tarpeen. Käytännössä tämä tietenkin tarkoitti poikkeusta yleiskaavan MRL 43 §:n 2 momentin mukaisena voimassa olleesta rakentamisrajoituksesta eli kiellosta sijoittaa lomarakennusta M-alueella 200 metriä lähemmäs rantaviivaa.

Ratkaisun ymmärtämiseksi on syytä selostaa prosessin aikaisemmat vaiheet. Maanomistajan hakemuksen hylännyt ympäristökeskus oli valituksen johdosta hallinto-oikeudelle antamassaan selityksessä katsonut olevansa asiassa toimivaltainen, koska MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuna yleiskaavana voitiin pitää vain sitä osaa kaavasta, johon erityinen määräys kohdistui. Rakentamiseen kaavan muulle alueelle oli saatava ympäristökeskuksen myöntämä poikkeus. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kuitenkin maanomistajan valituksesta kumosi ja poisti ympäristökeskuksen päätöksen sekä siirsi asian kunnan käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että kysymys oli loma-asumiseen tarkoitettun rakennuksen rakentamisesta rantayleiskaavan M-alueelle. Tämä oli kaavan vastaista ja edellytti siten poikkeusta. Hallinto-oikeus totesi, että kunnan pääsääntöisistä toimivallasta poikkeamisasioissa oli tehty MRL 171 §:n 2 momentissa neljä poikkeusta; 1 kohdan mukaan kunta ei saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Poikkeamisvalta oikeusvaikutteisen rantayleiskaavan alueella kuului tämän mukaan kunnalle, kun kyseisessä kaavassa oli erityisesti määrätty sen käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena. Hallinto-oikeus viittasi tulkintamaksiimiin, jonka mukaan pääsäännöstä poikkeavaa säännöstä ei voida tulkita laaventavasti. Tämän vuoksi kyseistä rajoitusta ei voitu tulkita laajentavasti siten, että kunnan poikkeamisvalta koskisi ainoastaan oikeusvaikutteisen kaavan rakentamiseen osoitettua osaa, mutta ei lainkaan kaavan muihin tarkoituksiin varattuja osia. ”Kunnan poikkeamisvalta koskee koko kaavan oikeusvaikutteista aluetta, kun kaavassa on määrätty sen käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena”, hallinto-oikeus päätteli.

Ympäristökeskus katsoi valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle olleensa asiassa toimivaltainen. Ympäristökeskus ei hyväksynyt hallinto-oikeuden tulkintaa siitä, että poikkeamistoimivalta erityisen määräyksen johdosta koko kaavan osalta siirtyisi kunnalle. Se painotti, että yleiskaava voi sisältää oikeusvaikutukseltaan erilaisia osia alueittain. Määräys on kohdistettava tiettyihin aluevarauksiin, koska maankäyttö- ja rakennuslaissa ei enää rakennuslain tapaan ole rakentamisen laatua koskevaa rajoitetta (siis tavanomainen omarantainen lomarakentaminen). Yleispiirteinen yleiskaava ei kuitenkaan jatkossakaan voi oikeuttaa suoraan rakennuslupa esimerkiksi tiiviiden lomakyläiden, hotellien tai muun tehokkaan rantarakentamisen osalta. Ympäristökeskus katsoi, että esimerkiksi yleiskaavan RM-, M- tai V-alueilla ei ole

voimassa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleiskaava. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, mutta tarkasteli kaavan osia ratkaisussaan samaan tapaan kuin ympäristökeskus valituksessaan.

Purkuasiassa KHO 15.8.2003 T 1826 oli kysymys maatilamatkailumökin suorasta rakennusluvasta 3.10.1997 vahvistetun rantaosayleiskaavan matkailupalvelujen alueelle (RM). Ympäristökeskus oli kaavaa vahvistaessaan määrännyt, että rakennusluvan voi myöntää kaavan perusteella tavanomaisen omarantaisen asuin- tai lomarakennuksen rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa. Yleiskaavamääräysten mukaan loma-asuntoalueella (RA) yleiskaavassa osoitettujen olevien rakennuspaikkojen soveltuvuus loma-asunnon rakennuspaikaksi oli tilakohtaisesti tutkittu. Näillä rakennuspaikoilla rakentaminen voitiin sallia ilman poikkeuslupaa. RM-merkintään taas ei liittynyt kaavamääräyksiä. Kaavamerkinnällä (o) oli osoitettu uudet loma-asunnon rakennuspaikat. Merkintään liittyvän määräyksen mukaan rakennuspaikan soveltuvuus oli yleiskaavassa tutkittu.

Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei maatilamatkailukäyttöön tuleva vuokrattavaksi tarkoitettu rakennus ollut RakL 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) ja kyseisessä vahvistetussa osayleiskaavassa tarkoitettu tavanomainen omarantainen lomarakennus. Yleiskaavassa ei ollut osoitettu uusien matkailupalvelurakennusten sijaintia eikä siinä ollut määrätty eikä ollut voitukaan määrätä, että RM-alueelle sijoitettavan matkailua palvelevan rakennuksen rakennuslupa voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella. Rakennuslupapäätös, jolla rakennus oli hyväksytty sijoitettavaksi 10 metrin päähän naapurin kiinteistöstä, purettiin ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen perustuvana.

Edellä mainitussa purkuasiassa kaavassa sinänsä oli nimenomainen määräys sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.<sup>28</sup> Lähtökohtaisesti 1.1.1997 jälkeen hyväksytysissä ja vahvistetussa kaavassa tulee olla tuollainen erityinen määräys, jotta se voisi poistaa suunnittelutarpeen. Tätä kysymystä sivutaan ratkaisussa KHO 17.3.2004 T 605. Siinä oli kysymys omakotitalon/huvilan rakentamisesta kaupunginvaltuuston 24.3.1997 hyväksymän ja ympäristökeskuksen 21.12.2000 vahvistaman rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaiselle alueelle (M) alle 200 metrin etäisyydellä rantaviivasta. M-alueen kaavamääräysten mukaan alueella sallittiin maa- ja metsätalouteen liittyvä rakentaminen sekä haja-asutuksen muodostaminen. Asutusta ei saa sijoittaa 200 metriä lähemmäksi keskivedenkorkeuden mukaista rantaviivaa lukuun ottamatta talouskeskuksen yhteyteen sijoittuvaa toista asuinrakennusta, jollaisesta nyt ei kuitenkaan ollut kysymys.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausui, että kaava oli hyväksytty ja vahvistettu 1.1.1997 jälkeen. Tämän vuoksi siihen olisi tullut sisällyttää RakL 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) tarkoitettu erityinen määräys, mikäli kaavan perusteella olisi ollut tarkoitus myöntää rakennuslupia tavanomaisten omarantaisten lomarakennusten rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa. Kaavassa ei kuitenkaan ole mainittua erityistä määräystä. Näin ollen kaavalla ei ollut voitu poistaa suunnittelutarvetta. Hallinto-oikeus katsoi, että toimivalta asiassa

<sup>28</sup> Määräys tosin lieene ollut asuinrakennusten osalta lainvastainen, mutta siitä asiassa ei ollut kysymys.

kuului ympäristökeskukselle (joka oli siirtänyt sille tulleen hakemuksen kaupungin ratkais-tavaksi)<sup>29</sup>.

Kaupungin ympäristölautakunta lausui valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, että kyseisessä rantayleiskaavassa rakennusoikeus oli osoitettu emätilatarkasteluun pohjautuen tilakohtaisesti ja muutoinkin kaavan tarkoituksena oli mahdollistaa rakennuslupien myöntäminen kaavan perusteella. Kaavan vahvistumisen jälkeen rakennuslupia on myönnetty suoraan kaavan perusteella. Ympäristökeskus oli siirtäessään asian kaupungin käsiteltäväksi pitänyt kyseistä kaavaa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuna yleiskaavana. Kaavan laatimisvaiheita ei ollut asianmukaisesti otettu huomioon.<sup>30</sup> Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Perusteluissa pitäydettiin kuitenkin aavistuksen varovaisemmin vain kyseistä kaavan osaa (M-alue) koskevista määräyksistä, eikä kategorisesti perustettu ratkaisua kaavasta ylipäättään puuttuneeseen erityiseen määräykseen sen käyttämisestä suoran rakennuslupan perusteena.<sup>31</sup> Kenties joissakin tapauksissa ainakaan ylimääräinen muutoksenhaku ei menestyisi, jos kysymys olisi siirtymävaiheen kaavasta, josta nimenomainen määräys puuttuisi<sup>32</sup>, mutta jolla selvästi esimerkiksi kaavaselostuksen mukaan on ollut tarkoitus mahdollistaa suorien rakennuslupien myöntäminen tavanomaisille omarantaisille lomarakennuksille ja joka muutoinkin täyttää RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) vaatimukset.

### *Maankäyttö- ja rakennuslain nojalla hyväksytyjen yleiskaavojen alueet*

MRL 72 §:n 1 momentin mukaan suunnittelutarve voidaan kaavamääräyksellä poistaa laajemminkin kuin (tavanomaisen omarantaisen) loma-asutuksen osalta. Tähän mennessä valtaosa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistuista tapauksista on koskenut rakennuslain aikaan vahvistettuja kaavoja, mutta tärkeä linjapäättös kaavamääräykselle asetettavista vaatimuksista sisältyy ratkaisuun KHO 2004:34:

Rakennushankkeessa oli kysymys lomarakennuksen rakentamisesta vesistön rantavyöhykkeelle. Rantavyöhyke oli oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on ympäristöarvoja (MU-1). Rantavyöhykettä koskivat

<sup>29</sup> Ympäristökeskus lienee seurannut ratkaisun KHO 2001:43 linjausta, eikä ollut pitänyt erityisen määräyksen puuttumista kaavan vaikutusten kannalta ratkaisevana.

<sup>30</sup> Asiakirjoista ilmenee, että kaavaehdotus oli ollut uudelleen nähtävillä jo maaliskuussa 1994. Tarkoituksena lienee ollut, että se ohjaisi suoraan rakentamista, mutta 1.1.1997 voimaan tulleen 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) mukaista määräystä ei ollut huomattu kaavaan sisällyttää sitä hyväksyttäessä vuonna 1997 tai vahvistettaessa vuonna 2000.

<sup>31</sup> KHO lausui, että kaava oli ”hyväksytty ja vahvistettu 1.1.1997 jälkeen. Kaavassa ei ole rakennuslain 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) tarkoitettua kyseistä M-aluetta koskevaa erityistä määräystä rakennuslupan myöntämisestä tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa. – – kaavassa ei siten kyseisen M-alueen osalta ole maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua tavalla määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennuslupan myöntämisen perusteena.”

<sup>32</sup> Jos esimerkiksi kaava olisi hyväksytty ennen 1.1.1997 (tai jopa aivan vuoden 1997 alussa), mutta vahvistettu sen jälkeen, pitäisikö vaatimukseksi asettaa, että vahvistusviranomainen olisi lisännyt sanotun määräyksen? Käytännössä vahvistusviranomaiset ovat joskus lisänneet sanotun määräyksen vähäisenä muutoksena kunnan pyynnöstä.

myös kaavaan merkittyä tulva-aluetta koskevat määräykset. Aluevarausta (MU-1) ja tulva-alueen rajaa koskevilla yleiskaavamääräyksissä oli muun ohella rakentamista koskevia määräyksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa hyväksytyssä yleiskaavassa ei kuitenkaan ollut puheena olevissa yleiskaavamääräyksissä tai muutoinkaan maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Rakennushanke edellytti näin olleen poikkeusta suunnittelutarpeesta rantavyöhykkeellä. Toimivalta mainitun poikkeuksen myöntämiseen oli alueellisella ympäristökeskuksella.

Ratkaisun ydin oli siinä, että maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksytyyn kaavaan tuli sisältyä *nimenomainen määräys* kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Hallinto-oikeus oli nimittäin katsonut kaavaan sisältyneiden MRL 41 §:ssä tarkoitettujen kaavamääräysten, joiden oikeusvaikutuksista säädetään 43 §:ssä, kokonaisuutena johtavan siihen, että kaavassa oli erityisesti määrätty yleiskaavan kyseisen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perustana. Hallinto-oikeus oli kumonnut ja poistanut ympäristökeskuksen päätöksen ja siirtänyt asian kunnan käsiteltäväksi katsoen poikkeamisen kaavasta kuuluvan kunnan toimivaltaan. Ympäristökeskuksen valituksesta KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen katsoen poikkeamisen suunnittelutarpeesta tarpeelliseksi, jolloin toimivalta siis kuului ympäristökeskukselle.

## Säätelyn analyysi ongelmakohdittain

### *Suunnittelutarpeen poistaminen yleiskaavalla*

#### **Rakennuksen luonne**

MRL 72 §:n 1 momentissa ei ole asetettu rajoituksia sille, minkälaisen rakentamisen osalta suunnittelutarve on yleiskaavalla poistettavissa. Ympäristöministeriön ohjeessa mainitaan määräyksen voivan koskea myös vakituisen asunnon rakentamista, mutta korostetaan loma-, matkailu- ja asuinrakentamisen alueiden edellyttävän asemakaavatasoista suunnittelua silloin, kun niiden ympäristö- ja muut vaikutukset ovat tavanomaisen lomarakentamisen vaikutuksia merkittävämpiä.<sup>33</sup>

RakL 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) sitä vastoin suoran rakennusluvan mahdollisuus oli rajoitettu vain tavanomaiseen omarantaan lomarakentamiseen. Oikeuskäytäntö osoittaa, että vanha kaava voi poistaa suunnittelutarpeen vain tavanomaisen omarantaan lomarakentamisen osalta: rakennuslain aikana hyväksytyjen yleiskaavojen nojalla ei voida myöntää suoria rakennuslupia esimerkiksi maatilamatkailurakennuksen rakentamiseksi RM-alueelle (KHO 15.8.2003 T 1826), majoitusrakennuksen käyttötarkoituksen muutokselle AP-alueella (KHO 2003:31) eikä pysyvän asuinrakennuksen rakentamiseen A-alueelle (KHO 2003:42).

Rakennuslain muutoksen voimaantulosäännökseen sanottua rajoitusta ei ole kirjattu, mutta korkein hallinto-oikeus lausui päätöksessään KHO 2003:42 muun muassa, että voi-

<sup>33</sup> Rannalle rakentaminen, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, kesäkuu 2001 s. 6.

maantulosäännökseen liittyvä poikkeussäännös voi koskea ainoastaan tavanomaisen omantarantaisen lomarakennuksen rakentamista, sillä ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettun uudisrakennuksen rakentaminen RakL 123 b §:n 1 momentissa tarkoitettulle rantakaavan tarpeellisuusalueelle oli aikanaan edellyttänyt RakL 132 §:n 1 momentissa tarkoitettua poikkeusta. MRL 211 §:n mukaan rakennuslain nojalla voimaan tullut vahvistettu yleiskaava on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena oikeusvaikutteisena yleiskaavana. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan säännöksellä on tarkoitettu, että yleiskaava on voimassa sen sisältöisenä kuin se aikanaan on tullut voimaan (HE 101/1998 vp). Koska maankäyttö- ja rakennuslailla ei ole tarkoitettu muuttaa ennen lain voimaantuloa vahvistettujen yleiskaavojen oikeusvaikutuksia, rakennuslupaa muunlaisen kuin tavanomaisen omantarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen ei voida maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tultuakaan myöntää rakennuslain mukaisen vahvistetun yleiskaavan perusteella. Tähän nähden ympärivuotiseen käyttöön tarkoitettun rakennuksen rakentamiseen rakennuslain aikana vahvistetun yleiskaavan käsittämälle rantalualueelle tarvitaan poikkeus MRL 72 §:n suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevista säännöksistä.<sup>34</sup>

Tapauksessa KHO 19.4.2004 T 830 vuonna 1992 vahvistetun rantayleiskaavan kaavaselvityksen mukaan alueen rakennusoikeus oli mitoitettu niin, että pääosa rakentamisesta voi tapahtua ilman rantakaavaa suoraan rantayleiskaavan nojalla. Rantayleiskaavaa laadittaessa oli rakennusoikeus pyritty määrittämään ja sijoittamaan sellaisella tarkkuudella, että tavanomainen omantarantainen loma-asutus voidaan rakentaa ilman rantakaavaa suoraan yleiskaavan perusteella. Kaavamääräysten mukaan V-, VR-, SL- ja M-alueille ei saa rakentaa loma-asuntoja. Loma-asuntojen rakennusoikeus on siirretty kiinteistöittäin RA-alueille. Näillä kaavamääräyksillä oli siis varmistettu rakentamattomiksi tarkoitettujen alueiden säilyminen sellaisina.

Tässä tapauksessa kysymys ei sananomukaisesti ollut omantarantaisesta loma-asutuksesta, koska kaavassa edellytettiin rakennuspaikkojen sijoittamista rantaan ulottuvan noin 100 metriä leveän M-alueen taakse, minkä lisäksi tuon kahdelle rakennukselle varatun RA-alueen edessä oli osittain myös toinen, rantaan ulottuva RA-alue. Kun kyseisellä RA-alueella oli vain kaksi rakennuspaikkaa, on kuitenkin kysyttävä, pitäisikö tai voidaanko kriteeriä ”tavanomainen omantarantainen lomarakenne” tulkita niin, että rakentamisen edellytykset takamaaston olisivat tiukemmat kuin rakennettaessa rantaviivaan ulottuvalle rakennuspaikalle. Lainvalmistelu-

<sup>34</sup> Vrt. KHO 23.5.2003 T 1266 (Irs), jossa toimivallan yleiskaavasta poikkeamiseen todettiin kuuluvan kunnalle. Vaikka kysymys oli omakotitalon rakentamisesta 19.3.1993 vahvistetun rantaosayleiskaavan M-alueelle, asia käsiteltiin vain poikkeuksena yleiskaavasta. Kunnassa asia oli käsitelty poikkeuksena yleiskaavasta ja suunnittelutarvetkaisuna ja hakemus hylätty. Hallinto-oikeus katsoi kaavan täyttävän MRL 72 §:n 1 momentin vaatimukset. Se siteerasi päätöksessään RakL 123 b §:n 1 momentin toisen virkkeen sekä voimaantulosäännöksen, mutta ei lausunut mitään poikkeamisesta suunnittelutarpeesta, vaan hylkäsi valituksen, koska yleiskaavapoikkeukselle ei ollut edellytyksiä. Korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksen lopputuloksen. – Hallinto-oikeuden päätöksen voisi ymmärtää joko niin, että poikkeamisvallan suunnittelutarpeesta ranta-alueella katsottiin kuuluvan ympäristökeskukselle, joten tästä ei kunnan viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen yhteydessä ollut syytä enemmälti lausua, tai niin, että suunnittelutarve olisi poistunut myös omakotitalon osalta. Kolmas vaihtoehto tietenkin on, että suunnittelutarpeesta poikkeamisesta ei tarvinnut enemmälti lausua, koska hakemus kuitenkin hylättiin.

töistä ei löydy vastausta siihen, mihin mainittu kriteeri perustuu. Tausta lienee ymmärrettävissä edellä (jaksossa Sääntelyn kehityksestä) selostetun ympäristöministeriön vuonna 1988 antaman yleiskirjeen perusteella, jossa muun ohella lausuttiin, että rantakaava oli tarpeen ”järjestämään taaja-asutusmaista tai tiivistä yhteisrantaista rantarakentamista”. Haja-asutusmainen, yhteen riviin sijoittuva, rantaan tukeutuva lomarakentaminen siis näköjään miellettiin sallituksi yleiskaavan nojalla, kunhan kaava täytti rakennusoikeuksien mitoittamiseen ja vapaa-alueiden turvaamiseen liittyvät vaatimukset. Tässä tapauksessa kaava sinänsä saattoi osittain täyttää RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) siirtymäsäännöksessä tarkoitettuja edellytykset, mutta kyseisen kiinteistön osalta rakennusoikeuksia ei kaavaratkaisun perusteella voitu niin tarkoin määrittellä, että suunnittelutarve olisi yleiskaavalla tuon taustamaastossa olevan RA-alueen osalta poistunut. Emätila oli lisäksi kaavan vahvistamisen jälkeen lohkokkosiin, eikä kaava enää yksityiskohtaisesti osoittanut rakennuspaikkojen jakautumista maanomistajien kesken.<sup>35</sup> Kaavaselostuksen mukaan rakennustehokkuutta voitiin nostaa 50 prosenttia, jos loma-asunnot sijoitettaisiin yhteisranta-alueisiin.

### Erityinen määräys

Yleiskaavassa tuli RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) mukaan olla erityisesti määrätty sen suunnittelutarpeen poistavasta ominaisuudesta. Tällaista määrystä voitiin nyt edellyttää, kun järjestely perustui lakiin eikä vain ministeriön ohjaamaan kehittyneeseen hallintokäytäntöön. Ennen vuotta 1997 vahvistetussa kaavassa taas ei voida edellyttää olevan nimenomaista määrystä sen käyttämisestä suoran rakennusluvan perusteena, koska laki ei ennen 1.1.1997 tätä mahdollisuutta tuntenut! Nimenomaisella määräyksellä on merkitystä jo kaava-asian vaikutuksia esimerkiksi muutoksenhaun kannalta arvioitaessa.

Tapauksessa KHO 2004:34 hallinto-oikeus oli katsonut, että MRL 41 §:n nojalla annettavat yleiskaavamääräykset, joiden oikeusvaikutuksista säädetään 43 §:n 1 ja 2 momentissa, yhdessä voisivat muodostaa sellaisen kokonaisuuden, että yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tulkinnoille on ymmärrettäviä perusteita, sillä RakL 31 §:n 1 momentissa (493/1968) puhuttiin niin sanotun III asteen yleiskaavan erityisistä määräyksistä.<sup>36</sup> Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi MRL

<sup>35</sup> Kirjallisuudessa on korostettu, että rantarakentamista koskevan yleiskaavan tulisi osoittaa alueen rakentamisen määrä ja sen jakautuminen alueen maanomistajien kesken; ks. esim. Kuusiniemi Kari – Majamaa Vesa – Vihervuori Pekka, Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja, Helsinki 2000, s. 115 (Majamaa), jonka mukaan vaatimus liittyy kiinteästi yleiskaavan sisältövaatimuksiin, ja Heinilä 2003 s. 850.

<sup>36</sup> Ks. myös Hallberg ym. 2000 s. 324 (Koljonen), jonka mukaan ”III asteen erityisiä määräyksiä sisältävä rantayleiskaava /saatettiin/ samaan asemaan rantakaavan kanssa rantarakentamista sääntelevänä suunnitelmana (RakL 123 b §, 1097/1996). MRL 72 §:n 1 momentissa siirretään tämä periaate suoraan uuteen lakiin. Rantayleiskaavoja on ennen vuoden 1996 lainmuutostakin laadittu tehtyjen mitoituslaskelmien perusteella siten, että rakennusoikeus on jaettu rakennuspaikan tarkkuudella. Mikäli ne eivät olleet erityisiä määräyksiä sisältäviä III asteen yleiskaavoja, vaan II asteen yleiskaavoja, niissä oli välittömän toteuttamisen kannalta rantakaavaan nähden kuitenkin se ero, että ne voivat olla vain myönteisen poikkeusluvan ja jossakin tapauksessa myös rakennusluvan pohjana. Viimeksi mainittu oli mahdollista tulkitsemalla RakL 123 a §:n 1 momentin säännöstä (rantakaavan tarpeellisuuden kriteerit; KJK) siten, ettei rantakaavaa vaativaa suunnittelutarvetta ollut, kun alueelle oli laadittu riittäviin selvityksiin perustuva rantayleiskaava.” Erityisiä määräyksiä rantarakentamisesta sisältävä yleiskaava on otettu MRL:iin ranta-asema-kaavan veroiseksi suunnitteluvälineeksi.”

72 §:n 1 momentin edellyttävän erityistä määräystä nimenomaan suunnittelutarpeen poistamisesta.

Tältä osin RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) toisen virkkeen säännös oli sanamuodoltaan ehkä selvempi (”yleiskaava, jossa niin on erityisesti määrätty”), ja lainvalmistelutöiden mukaanhan tuon järjestelmän periaatteet tarkoitettiin säilyttää. Nimenomaisen määräyksen vaatimusta voidaan nähdäkseni perustella oikeusvaikutusten ja muutoksenhaun selkeyden vaatimuksella sekä kaavan laatijan tarkoituksen välittymisellä kaavan sisältöön ja määräyksiin laajemminkin. Nimenomainen määräys takaa valmisteluvaiheesta lähtien, että kaavan laatija, kaikki osalliset ja muutkin mieltävät kaavan oikeusvaikutukset samalla tavoin. Kaavan laatijan tavoitteita ei tarvitse etsiä kaavaselostuksen usein monitulkintaisista ja laveista kuvauksista, vaan kaavan vaikutus rakentamisen ohjaajana välittyy suoraan kaavamääräyksestä. Kaavan muuhun sisältöön ja muihin kaavamääräyksiin niin ikään vaikuttaa se, että kaavan on tietyillä alueilla tarkoitus toimia suoraan rakennuslupan myöntämisen perusteena.

### Kaavan sisällölle asetettavat vaatimukset

Oikeuskäytännöstä ei asiakirjoihin tutustumatta ole löydettävissä selkeitä suuntaviivoja sille, millaisia vaatimuksia käytännössä on asetettu RakL 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) siirtymäsäännöksessä tarkoitetuille vaatimuksille rakennusoikeuksien maanomistajakohtaisesta selvittämisestä ja vapaa-alueita koskevista määräyksistä. Käytännössä kaavaselostuksissa on usein otettu kantaa kaavan luonteeseen ympäristöministeriön vuoden 1988 yleiskirjeen sanamuotoihin tukeutuen. Kaavaselostuksen tavoitteet antavat käytännössä pohjaa myös edellä mainittujen, siirtymäsäännöksessä asetettujen vaatimusten tulkinnalle. Jos kaavaselostuksessa on niihin osattu viitata, se on olettama siitä, että vaatimukset täyttyvät. Viime kädessä asiaa on kuitenkin arvioitava emätilaselvityksistä, rakennusoikeuksien osoittamisen tarkkuudesta ja vapaa-alueita koskevista kaavamääräyksistä käsin.

RakL 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) edellytettiin lain sanamuodon mukaan ainoastaan sitä, että yleiskaava oli vahvistettu; tällöin rakennuslupa voitiin myöntää vain tavanomaisen omavaraisen lomarakennuksen rakentamiseen. Käytännössä kuitenkin lienee selvää, että kaavan on lisäksi sisällöltään täytettävä ranta-alueiden suunnitteluun liittyvät vähimmäisvaatimukset, jotta kaava voi poistaa suunnittelutarpeen.<sup>37</sup> Näiden vähimmäisvaatimusten täytynee edellyttää olevan samantapaiset kuin mainitun lainmuutoksen siirtymäsäännökseen on kirjattu (edellä kohta Ennen vuotta 1997 vahvistetut yleiskaavat).

Myöskään MRL 72 §:n 1 momentti ei aseta suunnittelutarpeen poistavalle yleiskaavalle erityisiä sisällöllisiä vaatimuksia (rakennusoikeuksien erityinen selvittäminen, erityiset määräykset rakentamattomuuden turvaamiseksi). Nämä vaatimukset lienevät kuitenkin perustettavissa varsinkin MRL 73 §:n 1 momentin säännökseen, jossa muun ohella painotetaan rakentamisen sopeutumista rantamaisemaan ja ympäristöön sekä vapaa-alueiden merkitystä. Jo

<sup>37</sup> Ks. myös Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000 s. 115 (Majamaa). Lainkohdan edellä s. 182 siteeratuista sangen vaatimattomista perusteluista tämä vaatimus ei kylläkään ole johdettavissa.

suunnittelutarvesääntelyn tavoite ja MRL 72 §:n 1 momentin suora yhteys RakL 123 b §:n 1 momenttiin (1097/1996) ja sen voimaantulosäännökseen edellyttävät kaavalta rakentamisen määrän ja jakautumisen määrittämistä ja rakentamattomiksi jäävien alueiden sitovaa osoittamista. Käytännössä tämä tarkoittaa rakennusoikeuksien emätilakohtaista selvittämistä ja kiinteistö- tai maanomistusyksikkökohtaista jakamista vesistökohtaisten mitoituslukujen sallimisessa rajoissa sekä sitovien määräysten antamista vapaa-alueiden säilymisen varmistamiseksi.<sup>38</sup> Tässä mielessä MRL 43 §:n 2 momentissa tarkoitettut määräykset ovat useimmiten tarpeen MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua erityisen määräyksen ohella. Voidaankin sanoa, että tällaiset kaavamääräykset eivät ole riittävä edellytys, mutta ne ovat välttämätön edellytys sille, että yleiskaava poistaa suunnittelutarpeen.

### *Kaava tai sen osa*

Tapauksessa KHO 2001:43 vahvistetussa yleiskaavassa oli määrätty, että rakennusluvan voi myöntää yleiskaavan mukaisesti tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen. Kaavassa oli maa- ja metsätalousalueita (M) koskeva kaavamääräys, jonka mukaan asuinrakennuksia ei saanut sijoittaa 200 metriä lähemmäs rantaviivaa. Toimivalta ratkaista hakemus lomarakennuksen sijoittamiseen M-alueelle kuului MRL 171 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan mukaisesti kunnalle. Tältä osin kaava katsottiin sellaiseksi yleiskaavaksi, jossa oli erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu oli hallinto-oikeuden sinänsä selkeää tulkintatulosta (ks. edellä s. 189–192) hienosyisempi,<sup>39</sup> mutta omaksuttu tulkinta tekee samalla järjestelmästä vaikeammin hallittavan. MRL 72 §:n 1 momentissa puhutaan yleiskaavasta tai sen osasta. Jo tämä oikeuttaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lähtökohdan, joka muuten vastaa myös asiassa valituksen tehneen ympäristökeskuksen käsitystä, vaikkakin lopputulos oli sille vastainen. Kaavan eri osat siis voivat olla eri asemassa sen suhteen, onko kaavassa erityisesti määrätty kaavan käyttämisestä suoran rakennusluvan myöntämisen perusteena. Ymmärtääkseni osa-alueittainen eriyttäminen vastaa hallinto-oikeuden sinänsä selkeälinjaista ratkaisua paremmin myös toimivallanjakoon liittyneiden, maankäyttö- ja rakennuslain edellä selostettujen perustelujen tausta-ajatusta siitä, että ranta-alueilla toimivallanjako säilyisi luonnonsuojelulainsäädännön voimaan saattamisen yhteydessä tehtyjen rakennuslain muutosten (1097/1996) mukaisena.

<sup>38</sup> Ks. myös ympäristöministeriön ohje Rannalle rakentaminen s. 6, jossa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleiskaavassa rakennuspaikkojen määrä ja sijainti todetaan osoitettavan kiinteistökohtaisesti. Myös kunkin rakennuspaikan rakennusoikeus on tapana osoittaa. Lisäksi kaavassa voi olla rakennustapaa ja jätevesien käsittelyä koskevia määräyksiä. Vaikutusten arviointia sekä luonto- ja muita selvityksiä korostetaan.

<sup>39</sup> Ks. myös Heinilä 2003 s. 853–855. Myös tapauksessa KHO 17.3.2004 T 605 tarkastelu kohdistettiin kaavan siihen osaan, jolle rakentamisesta oli kysymys.

Ensi lukemalta KHO:n ratkaisu, jossa toimivallan kuitenkin katsottiin M-alueella kuuluvan kunnalle, on silti yllättävä: M-aluetta koskeneiden kaavamääräysten mukaan lomarakentaminen oli sallittua vain etäämmälle kuin 200 metrin päähän rantaviivasta, mitä vaatimusta hanke ei täyttänyt (ks. seuraava alakohta, Rakentaminen kaavan vastaisesti). Poikkeusta ei siis kuitenkaan tarvittu suunnittelutarpeesta ranta-alueella, koska kysymyksessä olevalla kaavan osalla suunnittelutarve oli kaavalla poistettu.<sup>40</sup> Poikkeus yleiskaavasta oli tarpeen, kun rakennus sijoittui kaavamääräyksen vastaisesti määräyksessä tarkoitettua etäisyyttä lähemmäksi rantaviivaa eli rakentamattomaksi tarkoitettulle alueelle. Kysymys oli tavanomaisesta omarantaisesta lomarakentamisesta. Kaava oli oikeusvaikutteinen ja se sisälsi RakL 123 b §:n 1 momentissa (1097/1996) tarkoitettua erityisen määräyksen sekä muun muassa M-aluetta koskevan kaavamääräyksen, jolla oli tarkoitus turvata vapaa-alueet tietyltä syvyydeltä. Päätöstekstistä ei sitä vastoin käy ilmi, oliko rakennusoikeudet osoitettu emätilatarkastelun perusteella tilakohtaisesti.

Havaintojeni mukaan useissa maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksytyissä yleiskaavoissa on ympäristöministeriön ohjeen mukaisesti selkeästi mainittu, mitä alueita lain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityinen määräys koskee.<sup>41</sup> Tällaisessa tapauksessa lienee ajateltu, että MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuina kaavan osina on pidettävä näitä ja vain näitä osia. Kunta saa ratkaista toimivalta-asian kaavalla, mutta ympäristökeskuksella on oikeus tehdä oikaisukehoitus sekä valitusoikeus.<sup>42</sup> Sitä vastoin vanhoissa kaavoissa ei ainakaan usein ole aluekohtaisesti tällaista määräystä annettu, koska suoran rakennusluvan mahdollisuus on voinut koskea vain tavanomaista omarantaista lomarakentamista eli käytännössä lähinnä RA-alueita (joskus on kyllä nimenomaisesti sanottu määräyksen koskevan rakentamista myös AO-alueilla, mutta pysyvän asunnon rakentamista ilman detaljikaavaa tai poikkeusta ei laki sallinut).

### *Rakentaminen kaavan vastaisesti*

Suunnittelutarpeen poistavan kaavan osan problematiikkaan liittyy kysymys siitä, voidaanko suunnittelutarve poistaa sellaiselta kaava-alueen osalta, jolle kaavamääräysten mukaan ei ole

<sup>40</sup> Korhonen 1999 (s. 19–20) kirjoitti ympäristöministeriön koulutuksessa säännöstä tulkitun niin, että MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavan koko alueella toimivalta siirtyy kunnalle, mutta kysymyksessä olisi edelleen poikkeaminen 72 §:n 2 momentin (? KJK) suunnittelutarpeesta, jos hanke sijoittuu rakentamattomiksi tarkoitetuille M-, V- tai AO-alueille. Korhonen itse katsoi tällaisen tulkinnan merkitsevän muutosta rakennuslain mukaiseen toimivallan jakoon, vaikka tavoitteena oli säilyttää entinen tilanne ranta-alueilla. Hän katsoikin, että 72 §:n 1 momentin tarkoitettamana kaavana tulisi pitää vain sitä osaa yleiskaavasta, johon erityinen määräys kohdistuu, ja muulla alueen osalla toimivalta olisi ympäristökeskuksella.

<sup>41</sup> Ks. Rannalle rakentaminen s. 6. Esimerkiksi Rauman eteläisten rantojen 28.5.2001 hyväksytyn osayleiskaavan yleismääräysten mukaan osayleiskaava on laadittu MRL 42 §:n mukaisena oikeusvaikutteisena yleiskaavana. MRL 72 §:n nojalla voidaan osayleiskaavaa käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena yleiskaavan mukaiseen rakentamiseen RA-, AO-, AM-, VR- ja ao-alueilla. Alle 150 metrin etäisyydellä rantaviivasta rakennusoikeus on siirretty tilakohtaisesti näille alueille.

<sup>42</sup> Vrt. seuraavassa alaviitteessä sanottuun.

tarkoitettu sallia rakentamista. Tapauksessa KHO 2001:43 kaavamääräykset sinänsä sallivat rakentamisen M-alueelle, mutta vain tietylle etäisyydelle rantaviivasta. Jos rakennus on tarkoitettu sijoittamaan tätä lähemmäksi rantaviivaa, hanke edellyttää poikkeamista MRL 43 §:n 2 momentista, jos kysymyksessä on tällainen ehdoton määräys. Näin oli tilanne esimerkiksi edellä referoiduissa tapauksissa KHO 2001:43 ja 2003:42. Ensin mainitussa poikkeaminen oli tarpeen vain yleiskaavasta, koska suunnittelutarpeen sijaan oli tullut yleiskaavasta johtuva rakentamisrajoitus, jälkimmäisessä sekä suunnittelutarpeesta että yleiskaavasta.

Heinilä kirjoittaa, että tapauksessa KHO 2001:43 kaavan määräykset eivät ”itse asiassa toimineet välittömästi rakennusluvan myöntämisen vaan poikkeamisen myöntämisen perusteena. Kunta voi siis käytännössä pidättää toimivallan ranta-alueidenkin osalta itsellään liittämällä oikeusvaikutteeseen yleiskaavaan puheena olevan kaltaisen – varsin ylimalkaisen – erityisen määräyksen”<sup>43</sup>. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan suunnitteluvetoisuuden poistaminen ei sinänsä edellytä hankkeelta kaavanmukaisuutta, vaan nämä kysymykset arvioidaan erikseen. Toisaalta ennen maankäyttö- ja rakennuslakia hyväksytty, rakennuslain nojalla vahvistettu kaava ei siis M-alueella, niin kuin ei millään muullakaan alueella, voi poistaa suunnittelutarvetta muulta kuin tavanomaiselta omarantaiselta loma-asutukselta.

Sovellettava säännöstö sisältää ristiriitaisia aineksia. MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Toimivaltasäännöksessä vain viitataan suunnittelutarvetta koskevaan säännökseen, eikä yksilöidä tarkemmin, minä ajankohtana hyväksytystä (ja vahvistetusta) kaavasta on kysymys, eikä liioin oteta kantaa kaavan eri osiin. MRL 72 §:n 1 momentissa taas puhutaan oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tämäkin säännös tietenkin koskee välittömästi vain uuden lain nojalla hyväksyttyjä kaavoja. Siinä kuitenkin edellytetään, että kaavassa olisi määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Sanonta viittaa nähdäkseni siihen, että rakennuslupa todellakin voitaisiin myöntää kaavassa rakentamiseen tarkoitettulle alueelle sanotun kaavan perusteella. Kun toimivaltasäännöksessä vain viitataan tähän substanssisäännökseen, on lähellä ajatus, että kunnan toimivalta ulottuisi vain niihin tapauksiin, joissa hanke on kaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen.

Toisaalta asia on ehkä ymmärrettävissä niinkin, että MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleiskaavassa on miltei kaikkien alueiden käyttötarkoitukset määritelty (ranta-)asemakaavamaisen tarkasti. Rakentamisalueilla rakennuslupien myöntäminen perustuu kaavaan, ja rakentamattomaksi tarkoitettujen alueiden osalta on annettu erityisiä määräyksiä (MRL 43 §:n

<sup>43</sup> Heinilä 2003 s. 853 ja 855, jossa käytäntöä arvostellaan siitä lähtökohdasta, ettei yleiskaavassa ollut osoitettu tämän alueen rakentamisen määrää eikä sen jakautumista maanomistajien kesken. Ks. myös Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori 2000 s. 116 (Majamaa). Helena Korhonen, Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kokemuksia ja ongelmia s. 572–573, Defensor Legis 2003 s. 555–575, pitää toimivaltaa tulkinnanvaraisena esimerkiksi M- ja V-alueilla. Hän muun ohella toteaa, että KHO:n käytännössä M-alueen loma- tai asuinrakentamisen kieltävää määräystä on pidetty MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuna määräyksenä.

2 mom.), joilla on varmistettu näiden alueiden säilyminen rakentamattomina. Tällöin asia on kaavallisesti kyseisiltä osin järjestetty niin täsmällisesti ja sitovasti, että kunta olisi pääsäännön mukaan toimivaltainen. Alueellahan on voimassa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettu kaava myös niiltä osin kuin alueet on edellytetty jätettävän rakentamattomiksi. Näilläkin alueilla suunnittelutarve olisi kaavalla poistettu: sen olisi korvannut MRL 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus, josta poikkeaminen jälleen MRL 171 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kuuluisi kunnalle.

Tältä osin taas on kysyttävä, oliko lainsäätäjän tarkoitus, kun järjestelmä aiottiin jättää entiselleen (ks. edellä jaksossa Tulkinnan lähtökohdat sanottua), että kunta olisi toimivaltainen sallimaan rakentamisen vaikkapa yleiskaavan SL-alueelle. Tähän liittyy myös MRL 171 §:n 2 momentin 2 kohta, jonka mukaan kunta ei ole toimivaltainen myöntämään vähäistä suurempaa poikkeusta *asemakaavassa* osoitetusta rakennusoikeudesta. Esimerkiksi ranta-asemakaavassa rakentamattomaksi tarkoitettulle alueelle kunta ei poikkeusta saa myöntää. Jos yleiskaavallinen rakentamisrajoitus olisi ollut tarkoitus rinnastaa (ranta-)asemakaavan rakentamisrajoitukseen, olisi nähdäkseni ollut johdonmukaista sisällyttää poikkeaminen myös yleiskaavasta MRL 171 §:n 2 momentin 2 kohtaan. Näillä kaavoilla olisi kuitenkin tässä suhteessa sama funktio, yksityiskohtainen rakentamisesta määrääminen ranta-alueella.

Ratkaisua KHO 2001:43 saatetaan tulkita niin, että suunnittelutarve on ajateltu poistetun kaikilta niiltä alueilta, joiden osalta yleiskaavassa on yksityiskohtaisesti ja sitovasti määrätty rakentamisen sallittavuudesta. Arvio perustuu siihen, että puheena oleva kaava sisälsi RakL 31 §:n 1 momentin nojalla (nykyisin MRL 43 §:n 2 mom.) määrätyn M-alueita koskevan kiellon rakentaa 200 metriä lähemmäs rantaviivaa, ja kyseinen tila oli asiakirjojen perusteella lähes kokonaan tuolla 200 metrin vyöhykkeellä. Tällöin siis M-alueen käyttämisestä (loma)-rakentamiseen oli kaavassa määrätty yksityiskohtaisesti, ja toimivalta kaavan tämän osan osalta kuului kunnalle eikä ympäristökeskukselle. Selvää kuitenkin lienee, ettei kunta tällaisessa tapauksessa, MRL 172 § sekä yhdenvertaisuusnäkökohdat ja kaavaratkaisun periaatteet huomioon ottaen, voi poikkeusta myöntää. Jos tulkintani on oikea, sama koskisi myös virkistys- (V) ja luonnonsuojelualueita (SL), joita koskevat kaavassa yksityiskohtaiset rakentamista koskevat määräykset. Ero hallinto-oikeuden kyseisessä asiassa antamaan päätökseen olisi siis siinä, että toimivaltaa olisi kuitenkin tarkasteltava aluekohtaisesti (eli rakentamista koskevien määräysten riittävyyden kannalta), kun taas hallinto-oikeus oli päätöksessään tarkastellut kaavaa kokonaisuutena ja sillä perusteella katsonut toimivallan koko kaavan alueella kuuluvan kunnalle.<sup>44</sup>

Kenties olisi ollut mahdollista omaksua sellainen tulkinta, että suunnitteluvaikeus täyttyy vain silloin, kun rakentaminen olennaiselta osin olisi suoraan kaavan perusteella mahdollista;

<sup>44</sup> Ks. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Arvio laista saaduista kokemuksista, Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 565, Helsinki 2002, s. 48 ja 50, jossa viitataan ratkaisuun KHO 2001:43 ja todetaan poikkeamistoimivallan jakautuvan hienojakoisesti ympäristökeskuksen ja kunnan kesken erityisesti yleiskaavojen erilaisesta sisällöstä johtuen. Tästä aiheutuu tulkinnallista epävarmuutta. Ks. myös työryhmän jäsenen Eija Siitari-Vanteen täydentävä lausuma, jäljempänä alaviitteen 54 kohdalla.

silloinhan kysymys sanan varsinaisessa merkityksessä olisi ”yleiskaavan osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena”.<sup>45</sup> Ajatellaanpa esimerkiksi V- ja SL-alueita, joilla rakentaminen on joko kokonaan kielletty tai sallittu vain tiukasti alueen käyttöä palveleviin tarkoituksiin. Jos tällaiselle alueen osalle halutaan kaavan vastaisesti rakentaa lomarakennus, kysymys kuitenkin lienee kummassakin tapauksessa sellaisesta kaavan periaatteiden vastaisesta ratkaisusta, jonka voidaan katsoa synnyttävän suunnittelutarpeen. Toisin sanoen: suunnittelutarvetta ei ole tarkoitettu poistaa kyseisen osa-alueen siltä osalta, joka on kaavassa tarkoitettu jättää vapaaksi alueeksi. Jos suunnittelutarvetta ei ole alueen osalta poistettu ja kysymys on uuden rakennuksen rakentamisesta, toimivalta kuuluisi alueelliselle ympäristökeskukselle.

Tapauksessa KHO 2003:42 poikkeus tosin tarvittiin sekä suunnittelutarpeesta että yleiskaavasta (hanke oli yleiskaavan rakentamisrajoituksen vastainen, joten poikkeus oli tarpeen MRL 43 §:n 2 momentista). Tältä osin tilanne on erikoinen ja ongelmallinen, sillä toimivallan kuitenkin tulkittiin kuuluvan kunnalle. MRL 72 §:n 1 momentti mahdollistaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla kaava-alueilla rakennusluvan myöntämisen yleiskaavan perusteella myös pysyvälle asunnolle esimerkiksi juuri kaavan A-alueelle. Kun kuitenkin vanha kaava ei uuden lain myötä voi saada aiempaa laajempia oikeusvaikutuksia, muu kuin tavanomainen omarantainen lomarakentaminen edellyttää poikkeusta suunnittelutarpeesta ranta-alueella. Normaali tilanne on tietenkin se, että jos suunnittelutarve on olemassa ja kysymys on uudesta rakennuksesta, poikkeamisvaltakinn kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle. Tässä tilanteessa kuitenkin vanhan kaavan oikeusvaikutukset ja uuden lain mukaiset toimivaltasäännökset ovat jotenkin epäsymmetriset. Kun kaavassa oli selkeästi määrätty rakentamisen reunaehdoista ja vapaa-alueiden turvaamisesta, suunnitteluvaikeus oli ikään kuin toimivaltamielessä täytetty, mutta poikkeuksen tarve oli, koska kaavaa vahvistettaessa noudatettavana ollut lainsäädäntö ei mahdollistanut rakennusluvan myöntämistä pysyvälle asunnolle ranta-alueelle yleiskaavan perusteella.

Jos taas kysymys olisi esimerkiksi lomarakennuksen rakentamisesta suunnittelutarpeen poistavan kaavan RA-alueelle ylittään kyseiselle alueelle osoitettujen rakennuspaikkojen määrää, poikkeusta suunnittelutarpeesta ei lainkaan tarvittaisi, mutta sitä vastoin poikkeaminen yleiskaavan ehdottomasta rakentamisrajoituksesta (MRL 43 §:n 2 mom.) olisi tarpeen. Toimivalta kuuluu silloinkin kunnalle.

<sup>45</sup> Ks. myös edellä alaviitteessä 41 siteerattua kaavamääräystä, joka sananmukaisesti tulkittuna siirtäisi toimivallan ympäristökeskukselle aina, jollei kysymys olisi kaikilta osin kaavan mukaisesta rakentamisesta. Tätä tuskin on tarkoitettu. Ajatellaanpa vaikkapa, että hankkeessa olisi vähäisestä poikkeamisesta RA-alueelle sallitun lomarakennuksen kerrosalasta. Tällä perusteella ei poikkeaminen suunnittelutarpeesta voine tulla tarpeelliseksi. Jos taas kysymys olisi yksityisen lomarakennuksen rakentamisesta retkeily- ja ulkoilualueelle (VR), jolle saa rakentaa tietyn määrän virkistys- ja vapaa-ajan toimintoja palvelevia tiloja, kysymys ei varmaankaan olisi sellaisesta rakentamisesta, jonka perusteena yleiskaavan on tarkoitettu olevan. Toimivalta olisi siten ympäristökeskuksella.

## Uusi rakennus

Alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi on MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetty vain uuden rakennuksen rakentaminen suunnittelutarpeen piirissä olevalle ranta-alueelle. Jos kysymyksessä on vain käyttötarkoituksen muutos (esimerkiksi merkityksellisiä rakenteellisia toimenpiteitä edellyttämätön muutos loma-asunnosta pysyväksi asunnoksi), poikkeamistoimivallan on oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan pääsäännön mukaisesti kunnalle.<sup>46</sup>

KHO 9.9.2003 T 2084 (Irs): Poikkeamishakemuksen tarkoituksena oli muuttaa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua rantavyöhykkeellä sijaitseva loma-asunto pysyvään asumiseen. Loma-asunnon muuttaminen pysyvään asumiseen edellytti lain 125 §:n 4 momentin mukaan rakennuslupaa. Tämä huomioon ottaen säännös suunnittelutarpeesta rantavyöhykkeellä koski myös rakennuslupaa vaativaa käyttötarkoituksen muutosta. Käyttötarkoituksen muutos, joka ei perustunut asemakaavaan tai MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yleiskaavaan, edellytti siten lain 23 luvussa tarkoitettua poikkeamispäätöstä. Toimivalta poikkeamisasiassa kuului MRL 171 §:n säännökset huomioon ottaen kunnalle.<sup>47</sup>

MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa puhutaan vain uudesta rakennuksesta. Rantojen käytön suunnittelun kannalta rakennuksen uutuutta pitää tarkastella toisesta lähtökohdasta kuin rakennuslupan tarvetta (ks. erityisesti MRL 125 §:n 2 mom.). Ranta-alueella olemassa olevan rakennuksen kunnostaminen, muuttaminen, uudelleen rakentaminen, laajentaminen tai muut vastaavat toimenpiteet eivät sinänsä useinkaan ole maankäytöllisesti rinnastettavissa kokonaan uuden rakennuksen rakentamiseen. Toisaalta voi olla kysymys myös uuden rakennuksen rakentamisesta jo olemassa olevalla rakennuspaikalla, eikä muutos silloinkaan ole yhtä suuri kuin uuden rakennuspaikan käyttöön ottaminen.

Toimenpiteitä voidaan karkeasti jaotella ryhmiin seuraavaan tapaan: 1) rakennuslupaa edellyttämätön vähäinen korjaus- ja muutostyö, 2) MRL 72 §:n 3 momentin 5 kohdassa tarkoitettu olemassa olevan asuinrakennuksen korjaaminen tai vähäinen laajentaminen, johon ei sovelleta suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevia säännöksiä, 3) olemassa olevan asuinrakennuksen vähäistä suurempi laajentaminen, jossa suunnittelutarve on olemassa, mutta toimivalta MRL 171 §:n 1 momentti ja 2 momentin 1 kohta huomioon ottaen kuuluu kunnalle, 4) olemassa olevaan rakennukseen kohdistuvat niin merkittävät laajennus-, muutos- ym. toimenpiteet, joiden johdosta sitä on tulkinnallisesti pidettävä MRL 171 §:n 2 momentin 1

<sup>46</sup> Nykyisin käsitys lienee vakiintunut, mutta aiemmassa kirjallisuudessa kannat olivat melko horjuvia. Kun käyttötarkoituksen muutos MRL 125 §:n 4 momentissa on erikseen säädetty rakennuslupan varaiseksi, on tämän rinnastuksen perusteella voitu ymmärtää kysymyksen olevan ikään kuin uudesta rakennuksesta. Ks. esim. Korhonen 1999 s. 20. Tulkinnanvaraisena kysymystä pitivät muun muassa Hallberg ym. 2000 s. 450 (125 §:n kommentaari, Ranta) ja Jääskeläinen Lauri – Syrjänen Olavi, Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen, Käytännön käsikirja s. 341, Helsinki 2000. Ekroos – Majamaa (2000 s. 591) totesivat, että toimivalta kuuluu kunnalle, kun kysymys ei ole uuden rakennuksen rakentamisesta. Ks. nyttemmin myös Korhonen 2003 s. 572 ja Jääskeläinen – Syrjänen 2003 s. 531–532 viittauksineen ympäristöministeriön ohjekirjaseen (Rannalle rakentaminen, ks. s. 10) ja eräaseen hallinto-oikeuden ratkaisuun.

<sup>47</sup> Ks. myös edellä mainittu KHO 2003:31.

kohdassa tarkoitettuun uuteen rakennukseen rinnastettavana, ja 5) kokonaan uuden rakennuksen rakentaminen.

MRL 72 §:n 3 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja vähäisiä laajennuksia on lain perusteluissa kuvattu niin, että vähäinen laajennus ei olennaisesti muuta rakennuksen tai sen käytön vaikutusta. Tällaisia ovat laajennukset, joissa rakennus lisärakentamisesta huolimatta pysyy pienehkönä, alle 60 neliömetrin suuruisena. Tällaisissa rakennuksissa vähäinen laajentaminen voi olla prosentuaalisesti verrattain huomattavaakin. Muutoin kysymys voi yleensä olla enintään 10 prosentin tai yhden huoneen lisäyksestä.<sup>48</sup> Tulkinnallisesti kiinnostavin on edellisessä kappaleessa luonnosteltujen kohtien 3 ja 4 rajanveto. Lienee kuitenkin selvää, että jossakin tulee vastaan se raja, jossa laajennus on niin suuri, että se on järjestelmän tavoitteet huomioon ottaen perusteltua rinnastaa uuteen rakennukseen. Julkaistusta oikeuskäytännöstä on löydettävissä aineksia tulkintalinjan perusteeksi.

KHO 2004:53: Rakennushankkeessa oli kysymys kerrosaltaan 108 neliömetrin suuruisen loma-asunnon laajentamisesta kerrosaltaan 208 neliömetrin suuruiseksi sekä samalla sen käyttötarkoituksen muuttamisesta vakituiseksi asunnoksi. Rakennuspaikka sijaitsi rantavyöhykkeellä, jolla ei ollut voimassa MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa. Rakennuksen laajentamista ei ollut pidettävä vähäisenä. Koska rakennuksen huomattava laajentaminen ja käyttötarkoituksen muuttaminen rinnastettiin maankäyttöllisiltä ja ympäristövaikutuksiltaan MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen, toimivalta kysymyksessä olevan hakemuksen ratkaisemiseen kuului tässä tilanteessa alueelliselle ympäristökeskukselle.

KHO 19.6.2003 T 1520 (Irs): Hankkeessa oli kysymys 42 neliömetrin suuruisen sauna-rakennuksen käyttötarkoituksen muuttamisesta yksiasuntoiseksi loma-asunnoksi. Rakennus laajeni 60 neliömetrillä niin, että se laajennuksen jälkeen olisi kerrosaltaan 102 neliometriä ja korvaisi purettavan 35 neliömetrin suuruisen loma-asunnon. KHO katsoi, että hakemuksen mukainen saunarakennuksen laajentaminen merkitsi MRL 113 §:n 1 momentissa tarkoitettua rakennuksen rakentamista. Käyttötarkoituksen muutoksessa nykyinen talousrakennus (siis sauna) muutettaisiin lomarakennukseksi. Tähän nähden hanketta oli pidettävä uuden lomarakennuksen rakentamisena ranta-alueella. Poikkeamistoimivalta suunnittelutarpeesta ranta-alueella kuului alueelliselle ympäristökeskukselle.

Merkitystä näyttää olleen ainakin toimenpiteen rakennusluvan varaisuudella ja syntyvän rakennuksen suuruudella olemassa olleeseen rakennukseen verrattuna sekä uuden yksikön maankäyttöllisillä ja ympäristövaikutuksilla.<sup>49</sup> Merkitystä lienee ollut myös käyttötarkoituksen samanaikaisella muuttumisella (lomarakennuksesta pysyväksi asunnoksi tai saunasta lomarakennukseksi), vaikka pelkkä käyttötarkoituksen muutos kuuluukin kunnan toimivaltaan.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Ks. HE 101/1998 vp, mainitun lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>49</sup> Ratkaisun KHO 2004:53 perusteluissa selostettiin myös rakennuspaikan sijaintia ja ympäröivää asutusta.

<sup>50</sup> Voidaan tietysti kysyä, pitääkö asiaa tällöin tarkastella hankekohtaisesti vain eritellysti. Voidaan näet esittää, että hakija ensin hakee lupaa laajennukseen ja vasta myöhemmin käyttötarkoituksen muutokseen, jolloin toimivalta ainakin viimeksi mainituilta osin kuuluu aina kunnalle.

Rajanveto jää pakosta tapauskohtaiseksi: Korhosen tavoittelemaa tai sitä vastaavaa nyrkkisääntöä<sup>51</sup> ei voida ilman nimenomaista säännöstä soveltaa, vaikka toimivaltakysymyksen selkeä ratkaiseminen olisikin tavoittelemisen arvoista.<sup>52</sup>

## Lopuksi

Poikkeamistoimivallan jakautuminen kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken on epäselvää varsinkin niillä – usein ennen maankäyttö- ja rakennuslakia hyväksyttyjen ja rakennuslain nojalla vahvistettujen – yleiskaavojen alueilla, joilla ei aluevarauskohtaisesti ole määriteltä, onko kaavan tarkoitettu olevan suoran rakennusluvan myöntämisen perusteena.<sup>53</sup> Erityisen ongelmallinen tilanne on silloin, kun kaavassa on kyseistä aluetta koskevia määräyksiä ja hanke on niiden vastainen. Poikkeamistoimivallan tulisi kuitenkin olla laissa niin selkeästi säädetty, ettei käsittelyn viivästyksiä asian palauttamisten ja siirtojen vuoksi aiheutuisi.

Tällainen selkeyttämisehdotus sisältyy esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta arvioineen seurantatyöryhmän jäsenen Eija Siitari-Vanteen täydentävään lausumaan. Hänen mielestään poikkeamistoimivaltaa tulisi selventää ja yksinkertaistaa sillä tavoin, että ranta-alueilla toimivalta kuuluisi kunnille kaikissa niissä tapauksissa, joissa alueella on voimassa vahvistettu (oikeusvaikutteinen) yleiskaava, jossa on maanomistajakohtaisesti selvitetty ja osoitettu ranta-alueella rakentaminen ja rakentamattomaksi tarkoitetut alueet.<sup>54</sup> Erinomaisen hyvin muotoiltu ja perusteltu esitys kyllä selkeyttäisi nykytilannetta, joskaan ei kaikkia tulkintaongelmia poistaisi – niin kuin ei mikään inhimillisen kielen varaan rakentuva normilause.

Esitys kuitenkin laajentaisi kunnan toimivaltaa verrattuna rakennuslain aikana voimassa olleeseen tilanteeseen. Ympäristökeskuksilla toki on valitusoikeus poikkeamispäätöksistä, ja poikkeamisen edellytykset ovat samat riippumatta siitä, mikä viranomainen poikkeamishakemuksen ratkaisee. Käytännössä voidaan kuitenkin epäillä, kyetäänkö kunnissa aina yksittäistapauksissa etääntymään käsiteltävän yksittäistapauksen olosuhteista yleisten periaatteiden tasolle niin, että kaavaratkaisun kokonaisuutta ei tapauksittain murenneta esimerkiksi sallimalla rakentaminen rakentamattomiksi tarkoitetuille alueille.<sup>55</sup> Ehkä sittenkin olisi parempi

<sup>51</sup> Korhosen (2003 s. 572) esityksen mukaan toimivalta kuuluisi ympäristökeskukselle, jos laajennus on suurempi kuin olemassa oleva rakennus tai jos laajennus on suurempi kuin 100 neliometriä. Vrt. Korhonen, Ranta-alueiden suunnittelu s. 9, Rakennettu ympäristö 2/2001 s. 6–9, jossa uutta rakennusta vastaavina pidettiin laajennuksia, jotka olivat suurempia kuin suunnittelutarpeen piiristä pois luettu vähäinen rakentaminen (MRL 72 §:n 3 momentin 5 kohta).

<sup>52</sup> Todettakoon, että tapauksessa KHO 19.6.2003 T 1520 (lrs) KHO:n tulkintatulos oli sanotun nyrkkisäännön mukainen, kun taas tapauksessa KHO 2004:53 hanke olisi juuri ja juuri Korhosen raja-arvojen mukaan kuulunut kunnan toimivaltaan.

<sup>53</sup> Heinilä (2003 s. 841) on katsonut toimivaltasäännösten osoittautuneen tulkinnanvaraisiksi ja vaikeasti hallittaviksi. Hän arvioi niiden soveltamisen osin johtaneen myös säännöksille asetettujen tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen.

<sup>54</sup> Ks. alaviitteessä 44 mainittu raportti, s. 110–111.

<sup>55</sup> Esimerkiksi tapauksessa KHO 2003:42 kunnan tekninen lautakunta oli vastoin esittelijän kantaa perusteluitta myöntänyt poikkeuksen omakotitalon rakentamiseen yleiskaavan asuntoalueelle, jolle oli jo rakennettu kaavassa

edetä siihen suuntaan, että mainitussa esityksessä mainitut edellytykset täyttävän kaavan mukaisilla alueilla tai niiden osilla toimivalta kuuluisi kunnalle niiltä osin kuin hanke on käyttötarkoitukseltaan (ja sijainniltaan) kaavan aluevarauksen mukainen. Kun tilanteet kuitenkin vaihtelevat suuresti eri aikoina hyväksytyissä kaavoissa, joiden voimassaolo käytännössä jatkuu vuosikausia, suhtaudun hieman varauksellisesti mahdollisuuteen ennakkollisesti ja kaikenkattavasti ratkaista tämä toimivaltaongelma.<sup>56</sup>

Sama hanke saattaa edellyttää poikkeamista useista eri säännöksistä tai määräyksistä. Kuten edellä on esitetty, poikkeaminen esimerkiksi suunnittelutarpeesta ja yleiskaavasta voi olla tarpeen hankkeen toteuttamiseksi. Toimivalta ensin mainitun rajoituksen osalta kuuluu useimmiten ympäristökeskukselle ja jälkimmäisen osalta kunnalle.<sup>57</sup> Koska maankäyttö- ja rakennuslaissa – toisin kuin rakennuslain 132 §:n 3 momentissa (696/1990)<sup>58</sup> – ei kuitenkaan vielä ole säännöstä, jonka nojalla käsittely voitaisiin keskittää yhteen viranomaiseen, hakija tarvitsee ennen rakennuslupaa kaksi poikkeusta. Tältä osin lakia on äskettäin esitetty muutettavaksi. MRL 171 §:n 3 momenttiin sisällytettäisiin käsittelyn keskittämistä ympäristökeskukseen koskeva säännös.<sup>59</sup> Muutos lienee kaikkien kannalta tervetullut.<sup>60</sup>

---

sallittu määrä asuntoja. Sekä hallinto-oikeus että KHO katsoivat tällaisen poikkeamisen tuottavan haittaa kaavan toteuttamiselle viitaten muun ohella maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen.

<sup>56</sup> Heinilä (2003 s. 865) toteaa ranta-alueita koskevan tulkintakäytännön johtaneen ”jokseenkin epä johdonmukaiseen tulokseen. Oikeusvaikutteisten yleiskaavojen asema näyttäisi MRL:n poikkeamistoimivallasta säädettäessä jääneen vaille tarkempaa huomiota.” Kritiikki on varmasti syytä ottaa nöyrästi vastaan niin lainsäätäjän kuin lainkäyttäjienkin puolella. Ongelmana vain on se, että tosielämässä tilanteet ovat niin moninaisia ja niin ennakoimattomia, ettei niiden koko kirjoa sen paremmin lakia säädettäessä kuin edes ensimmäisiä oikeustapauksia ratkaistaessa osata mitenkään ennustaa. Ehkä parempaan lopputulokseen voitaisiin päästä, jos ongelmatapauksia olisi mahdollista kerätä pitkäköltä ajalta ja sitten tehdä niiden perusteella linjanvedot, mutta juuri toimivaltakysymysten kiireellinen luonne ei tällaista menettelyä mahdollista.

<sup>57</sup> Kunnassakin eri poikkeukset saattavat kuulua eri viranomaisten toimivaltaan; ks. myös Hallberg ym. 2000 s. 565–566 ja Heinilä 2003 s. 864.

<sup>58</sup> Säännöksestä ks. Larma ym. 1992 s. 528.

<sup>59</sup> Ks. HE 164/2003 vp laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta. ”Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvaa poikkeamista, ympäristökeskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen.” Tarkoituksena on siis joustavoittaa jäykkää toimivaltasääntelyä hankeyhteyden perusteella. Perustelujen mukaan erityisesti luvanhakijan kannalta on pidettävä epätyydyttävänä tilannetta, jossa uuden rakennuksen rakentaminen kaavoittamattomalle ranta-alueelle edellyttää ympäristökeskuksen poikkeamispäätöksen lisäksi kunnan myöntämää poikkeusta esimerkiksi rakennusjärjestyksestä tai rakennuspaikan pinta-alaa koskevasta lain säännöksestä.

<sup>60</sup> Tätä kuudettakymmenettä alaviitettä tarkistaessani havaitsen eduskunnan 11.5.2004 hyväksyneen kyseisen muutosesityksen.