

Poikkeamismenettelyt

Studia Generalia 30.3.2023

Minna Frosti, kaavoitusinsinööri

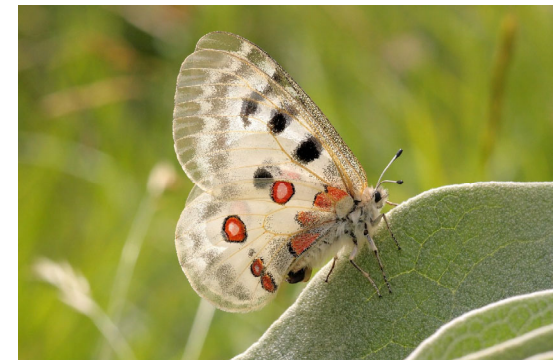
Poikkeamismenettelyt

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaiset poikkeamiset

- MRL:n tai MRA:n säännöksiä, Suomen rakentamismääräyskokoelman määräyksiä, kaavamääräyksiä, kunnan rakennusjärjestyksen määräyksiä
- 1.4.2016 astui voimaan MRL:n muutos, jolla rakentamisen poikkeamispäätösten toimivalta siirtyi kokonaisuudessaan ELY-keskuksilta kuntiin
- suunnittelutarveratkaisut

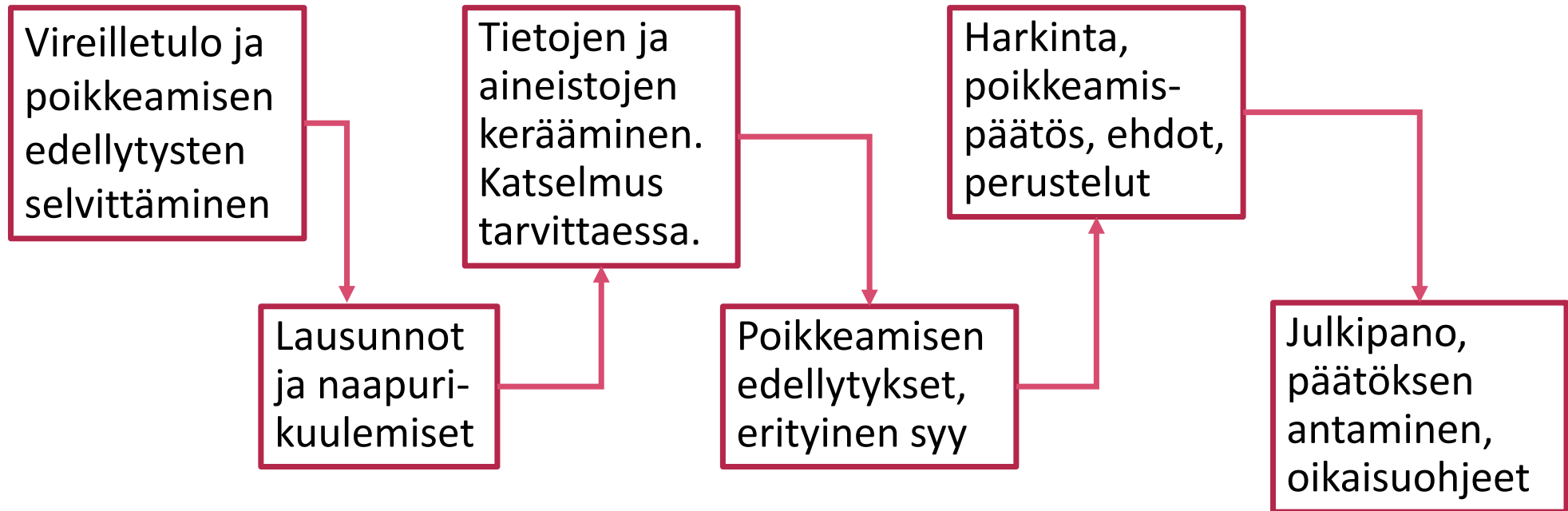
Esityksessä ei käsitellä seuraavia poikkeamisia

- Vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä
- Luonnonsuojeluun liittyviä poikkeuslupahakemuksia, joita käsittelevät ELY-keskukset, Suomen ympäristökeskus tai ympäristöministeriö, lajista ja toimenpiteestä riippuen.



Kuva: Pixabay

Poikkeamismenettely



Suunnittelutarveratkaisu

- Poikkeamismenettely, jota käytetään
 - alueella, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.
 - rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.
 - yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoitettu alue (kuva), jolla sen sijainnin vuoksi on
 - odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä
 - ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä.



Maankäyttö- ja rakennuslaki

MRL 171 § Poikkeaminen

- Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.
- Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:
 - 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
 - 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;
 - 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai
 - 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.



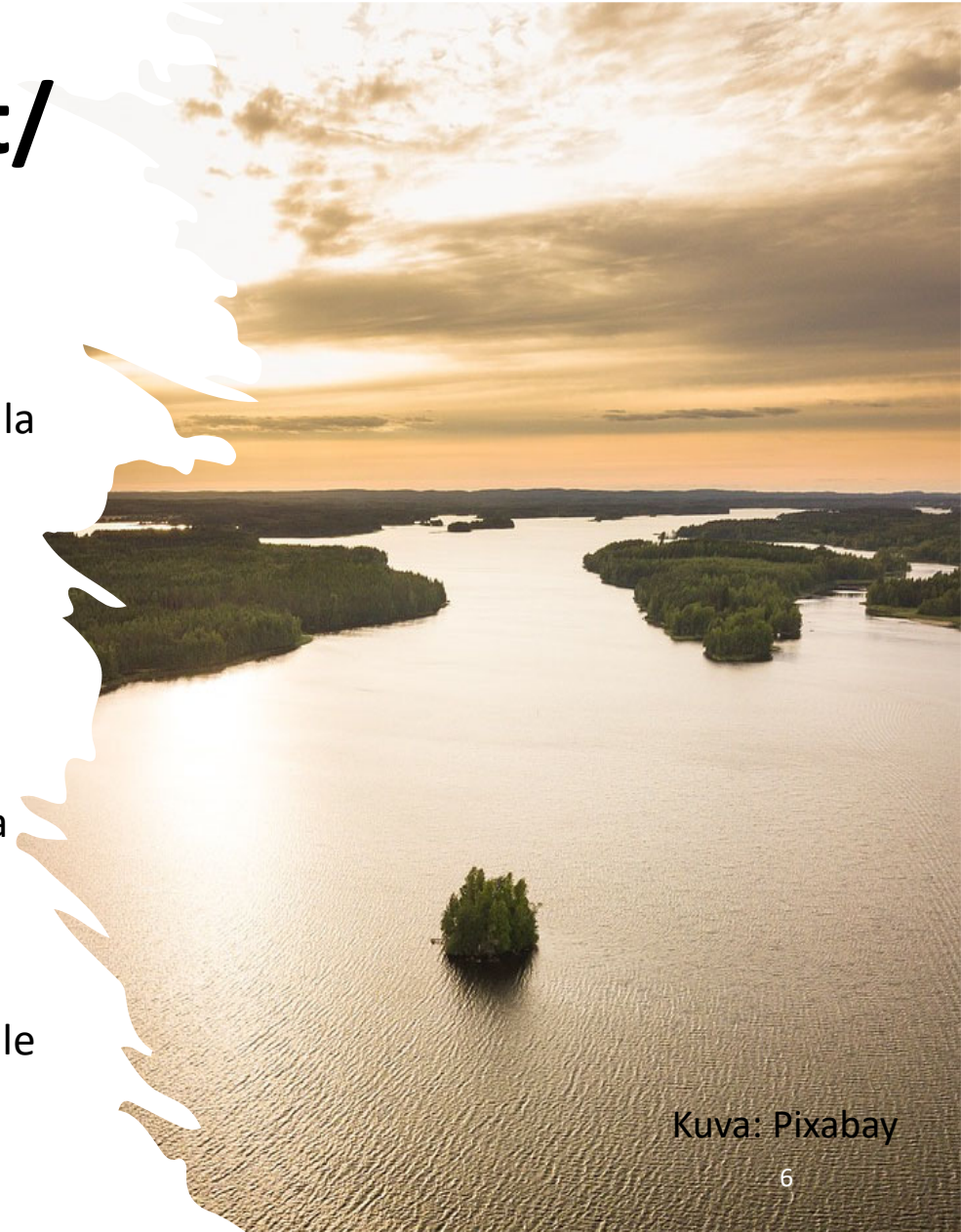
ERITYINEN
SYY



OIKEUDELLISET
EDELLYTYKSET

Oikeudelliset edellytykset/ haitta kaavoitukselle

- Haitta kaavoitukselle
 - Poikkeamista ei voi myöntää paikkaan, johon kaavalla ei voitaisi osoittaa rakennuspaikkaa
 - Emätilan alueelle ei jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta
- Haitta kaavan toteuttamiselle
 - Kaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen määrän lisäämisestä poikkeamisluvalla
 - Merkittävän lisärakennusoikeuden salliminen tilanteessa, jossa vastaavat poikkeamiset tulisi sallia monille muillekin kaavan alueella.
- Haitan aiheuttaminen alueiden käytön muulle järjestämiselle
 - Haittaa joko kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle
 - Pysyvän asumisen sijoittaminen ilman kaavallista suunnittelua loma-asutukseen käytetylle alueelle.

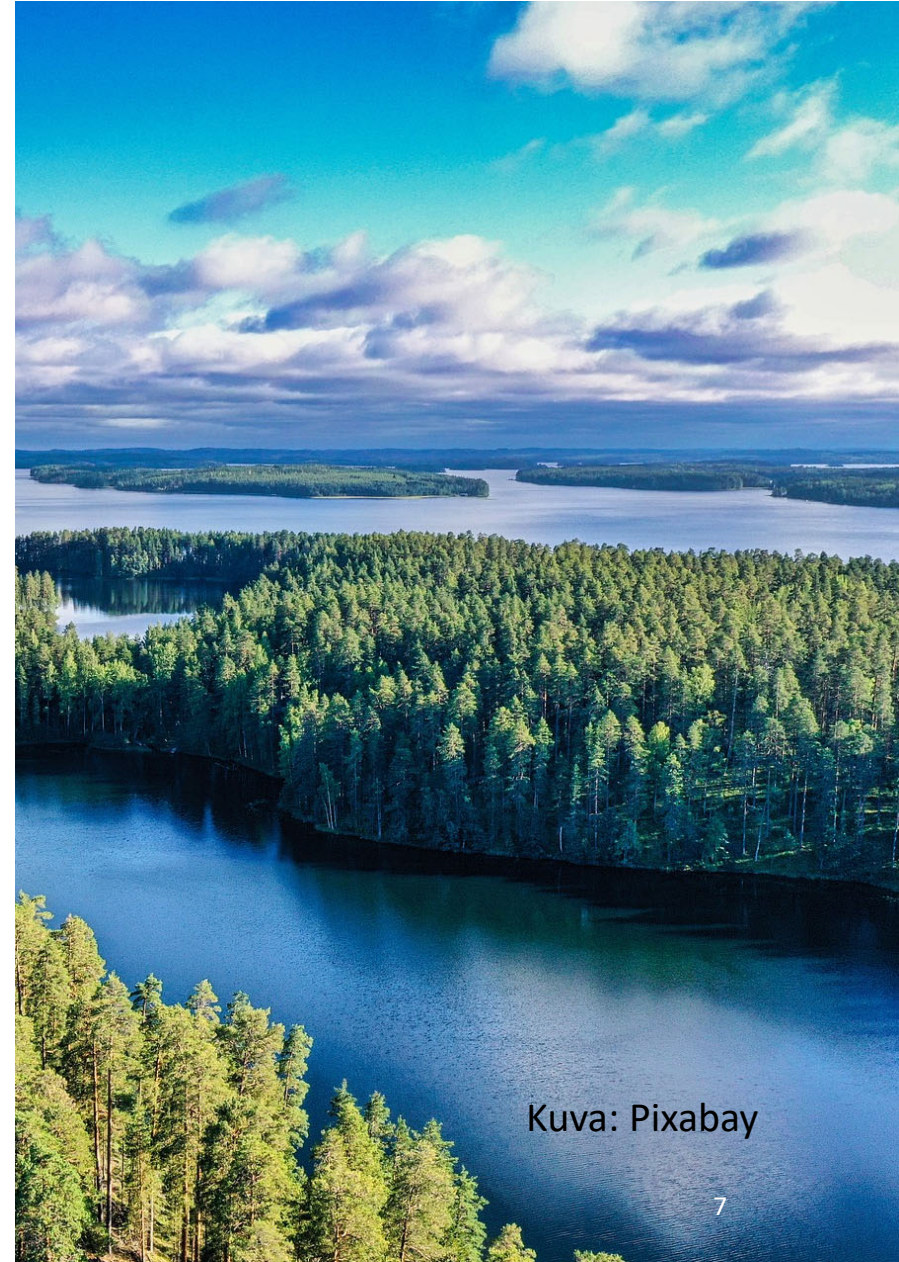


Kuva: Pixabay

Oikeudelliset edellytykset/ luonnonsuojelu

Vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista

- luonnonsuojelulain nojalla suojellut luontotyypit (LSL 29 §)
- YM ja alueellisen ympäristökeskuksen sekä ELY-keskuksen päätöksillä perustetut maisema-alueet (LSL 32-33 §:t)
- Natura-verkosto, myös LSL 7 ja 77 § luonnonsuojeluohjelmat ja päätökset.

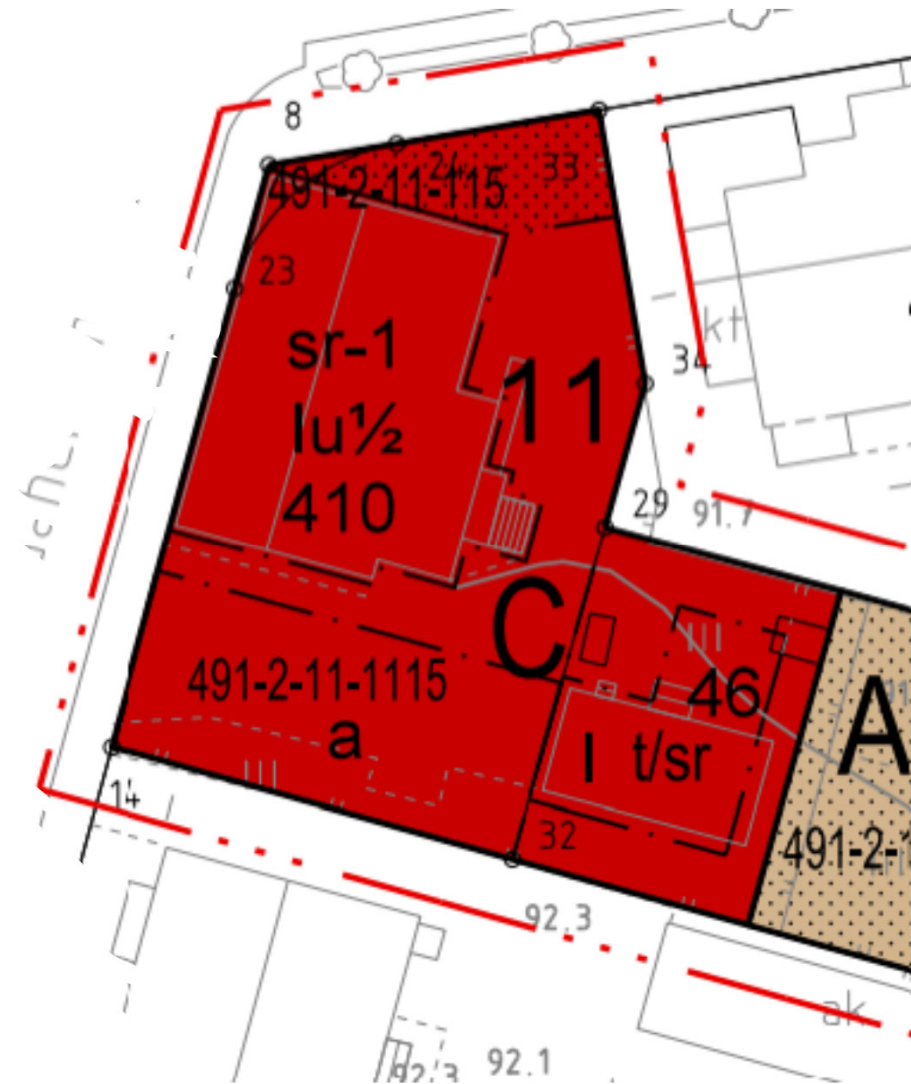


Kuva: Pixabay

Oikeudelliset edellytykset/ rakennetun ympäristön suojeleminen

Vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista

- Suojellun ja kaavassa säilytettäväksi määrätyn rakennuksen purkaminen tai vähäisempi suojelumääräyksen kanssa ristiriidassa oleva hanke
- Poikkeamisluvan tarve esimerkiksi rakennuksen purkamiseksi riippuu viime kädessä säilytettäväksi määrättyjen rakennustenkin kohdalla:
 - kaavamääräyksen yksityiskohdista
 - Rakennuksen kunnosta suhteessa suojelun tavoitteisiin
- Esim. Jos alkuperäiset suojeluarvot on menetetty, kaavamääräyksen sisällöstä riippuen estettä poikkeuksen myöntämiselle ei välttämättä ole.



Oikeudelliset edellytykset/merkittävä rakentaminen

Johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

- Ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista
 - esim. kerrostalon rakentamista kaavan mukaiselle omakotitaloalueelle, suursikalan rakentamista ranta-asemakaavan loma-asuntoalueelle tai vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen
- Rakentaminen, joka vaikutustensa puolesta edellyttää nimenomaan kaavallista suunnittelua.



Kuva: Satamalahti.fi / Vesireittejä

Erityinen syy

- Hakijan asiana on tuoda esille poikkeamisen erityinen syy
 - Hallintolain mukaan viranomaisella on neuvontavelvollisuus ja asian selvittämisvelvollisuus
 - Käsitteen merkityssisältö on muotoutunut pitkäaikaisessa lupa- ja oikeuskäytännössä.
- Liityttävä jollain tavoin maankäytön tavoitteisiin ja MRL:n tavoitteiden toteutumiseen.
 - Kaikki maankäytöllisiä tavoitteita tukevat seikat voivat olla erityisiä syitä
- **Hakijaan liittyvät erilaiset henkilökohtaiset syyt eivät ole laissa tarkoitettuja erityisiä syitä**

Esimerkkejä erityisistä syistä

- **Vanhentunut kaava** - Poikkeamisen on pääsääntöisesti johdettava parempaan tulokseen esimerkiksi kaupunkikuvan, ympäristön, turvallisuuden, palvelutason, rakennuksen käytön, suojelutavoitteiden tai liikenneolojen kannalta, kuin mihin päästäisiin säännösten mukaisella rakentamisella
- **Olosuhteiden muutos** - suojeltu rakennus on merkittävältä osin tuhoutunut
- **Rakennusoikeuden ylitys** - rakennuspaikan pinta-ala, rakentamisen etäisyys rantaviivasta ja kaavan alhainen mitoitus etenkin, jos vapaan rantaviivan osuus kaava-alueella on suhteellisen suuri ja jos kaavassa on mukana vain muutama rakennuspaikka

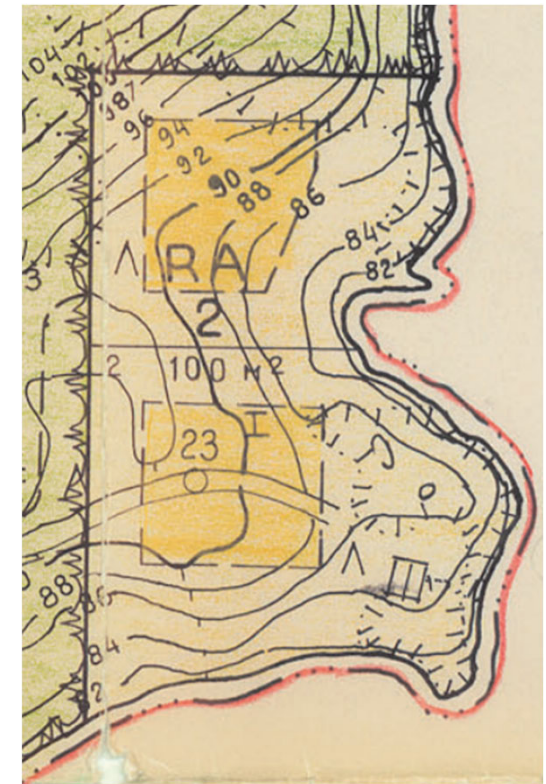
Esimerkkejä erityisistä syistä

- **Uusi rantarakennuspaikka** – rakennuspaikka sijoittuu jo rakennettujen rakennuspaikkojen väliin alueelle, jota käytännössä ei enää ole voinut hyödyntää vapaa-alueena jokamiehen oikeuksin
- **Käyttötarkoituksen muutos loma-asunto vakituiseksi** - vesi- ja viemäriverkosto sekä sähkö, rakennuspaikan pinta-ala on riittävä pysyvän asumisen edellyttämien toimintojen järjestämiseksi, asuinrakennuksen sijoittumiselle lomarakennuksia kauemmaksi rannasta, etäisyydelle julkisten kulkuneuvojen reitteihin ja etäisyydelle palveluihin.
- **Rantaetäisyys** - rakentamista rajoittavat maanpinnan muodot



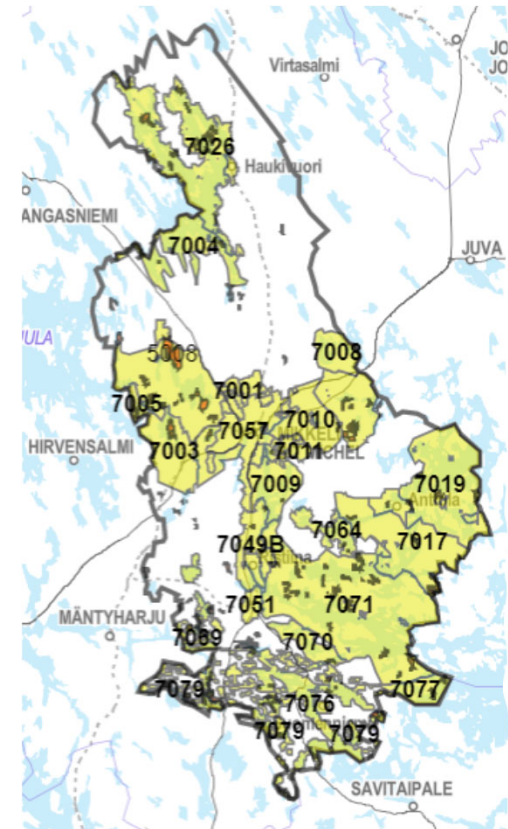
Poikkeamisluvat vuonna 2022 (36 kpl)

Mistä poiketaan	Määrä
Rakennusten rantaetäisyys	10
Rantarakentaminen, ei kaavaa	10
Rakennusoikeuden ylitys (kerrosala)	9
Käyttötarkoituksen muutos	8
Rakentaminen puistoon tai maa- ja metsätalousalueelle	4
Rakennusalan ylitys	3
Rakennusten määrä	2
Suunnittelutarveratkaisu	2
Kerrosluku	1
Purku	1



Emäkiinteistöselvitys ja rantamitoitus

- Rakennuspaikkojen määrän selvittäminen, kun rakennetaan rannalle, jossa ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa tai ranta-asemakaavaa
- Maaomistajien tasapuolinen kohtelu
- Emäkiinteistö eli vuoden 1959 tai 1969 mukainen tila ja siitä lohotut tilat
 - Leikkausajankohta määräytyy sen mukaan, milloin tilalle on alkanut muodostua lomarakentamista
- Mitoitusrantaviiva saadaan todellisesta rantaviivasta sovittujen kertoimien avulla (Etelä-Savon malli)
- Rantamitoitus Mikkelissä 5 rp/mitoitusrantaviiva km Saimaalla ja Puulalla, 4 rp/mit.rv.km muut järvet



Rantamitoitus Etelä-Savon malli

Ranta mitataan 1:20 000 kartalta yleispiirteisesti siten kuin tilanne loma-asuntojen kannalta todella on.

Alle 50 m leveisiin niemiin, kannaksiin, tai saariin ei voi rakentaa, joten niiden rantaa ei lasketa lainkaan. Kerroin on 0. (Mökin etäisyys molemmista rannoista on oltava yleensä 20 m, mökin koko 10 m, yhteensä 50 m).

50–100 m leveisiin niemiin, kannaksiin ja saariin voidaan rakentaa vain toiselle rannalle, joten vain toinen ranta lasketaan mukaan. Kerroin on $\frac{1}{2}$.

100–150 m leveissä niemissä, kannaksissa ja saarissa ei loma-asuntojen sijoittelu ole aivan vapaata molemmilla rannoilla maastosta johtuen, joten laskelmassa on syytä käyttää kerrointa $\frac{3}{4}$.

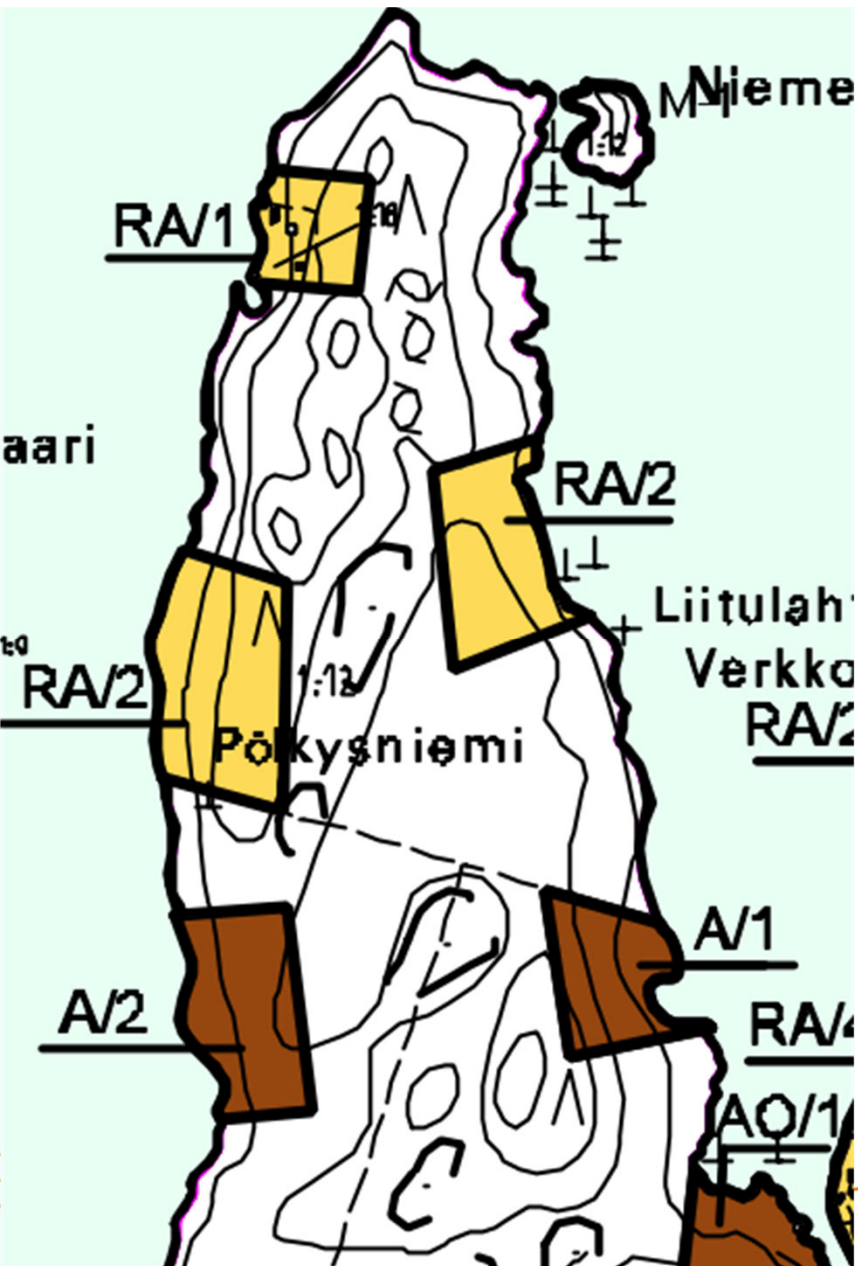


Alle 100 m leveissä lahdissa ja salmissa ei vastarannan häiriöitä voida poistaa pelkästään limittämällä, vaan väljyyttä tarvitaan enemmän. Käytetään kerrointa $\frac{1}{4}$.

100–200 m leveissä lahdissa ja salmissa on vastarannan häiriö vielä selvästi olemassa, mutta voidaan katsoa, että käyttämällä korkeintaan puolet rannasta on vastarannan edut turvattu. Kerroin on $\frac{1}{2}$.

Käytännössä ja myös oikeustapauksissa on voitu havaita, että vielä 200–300 metrin päässä oleva loma-asunto on otettava rajoittavana tekijänä huomioon. Käytetään kerrointa $\frac{3}{4}$.

Lähde: Etelä-Savon seutukaava

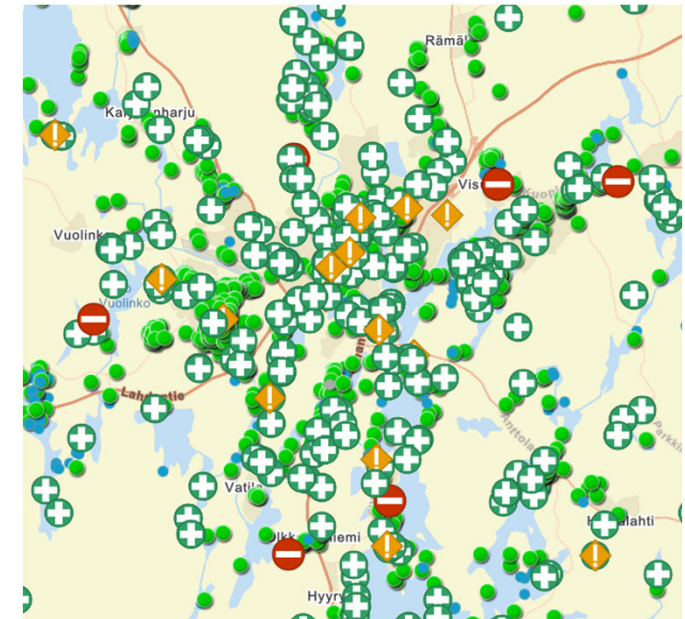


Käyttötarkoituksen muutos

- Loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen vakituiseksi asunnoksi tarvitaan poikkeamislupa, kun
 - Rantaosayleiskaavassa tai ranta-asemakaavassa rakennuspaikka on merkitty lomarakennuspaikaksi
 - Sijaitsee rannalla, jossa ei ole kaavaa
- Poikkeamismenettelyn tarkoituksena on tutkia, soveltuuko rakennuspaikka vakituiseen asumiseen
 - Rakennuspaikan koko, juomavesi, jätevesien käsittely/mahdollisuus liittyä vesiosuuskunnan viemäriverkkoon, tieyhteydet, tukeutuminen muuhun vakituiseen asumiseen

Poikkeamislupien määrä Mikkelissä

Vuosi	Poikkeamisluvat	Käyt.tark. muutos (hyväksytty/hylätty)
2016	41	15/0
2017	35	4/0
2018	56	12/0
2019	52	10/0
2020	36	11/0
2021	53	13/1
2022	36	7/0



Harkintavalta poikkeamisissa

- Poikkeamispäätöksen tekeminen perustuu kokonaisharkintaan, jolloin on otettava huomioon hanketta puoltavat ja sen hyväksymistä vastaan puhuvat seikat ja punnittava ne keskenään.
- Luvan voi myöntää, jos poikkeamisen edellytykset täyttyvät ja on olemassa erityinen syy poikkeuksen myöntämiseen - pakkoa siihen kuitenkaan ei ole
 - Vrt. MRL 130 §:ssä tarkoitetut rakennuslupa, toimenpidelupa, purkamislupa ja maisematyölupa, jotka on myönnettävä, jos MRL 135-140 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät)



Kuva: Pixabay

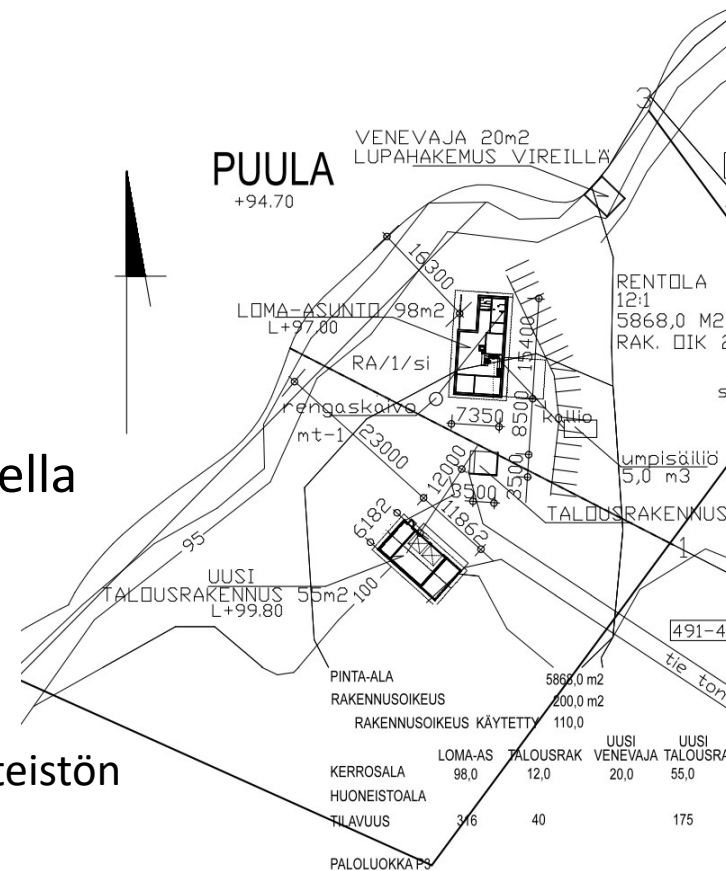
MIKKELI

Poikkeamispäätös

- Mikkelissä päätökset tekee Toimintasäännön perusteella kaavoitusinsinööri (varahenkilönä asemakaavapäällikkö) tai Hallintosäännön perusteella Lupa- ja valvontajaosto
- Poikkeamishakemus joko hyväksytään haetun sisältöisenä tai osittain ehdoilla rajoitettuna taikka hylätään kokonaisuudessaan
- Jos oikeudelliset edellytykset eivät täyty eikä poikkeamiselle ole erityistä syytä, poikkeamispäätös on kielteinen
- Muutoksenhaku (hakija, naapurit, järjestöt, kunta, viranomaiset)
 - Oikaisu Lupa- ja valvontajaosto
 - Valitus Itä-Suomen hallinto-oikeus
 - Jatkovalitus Korkein hallinto-oikeus

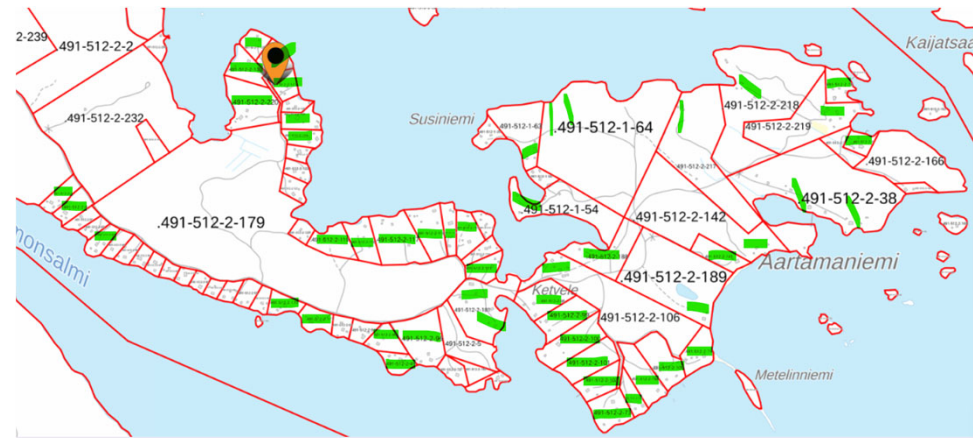
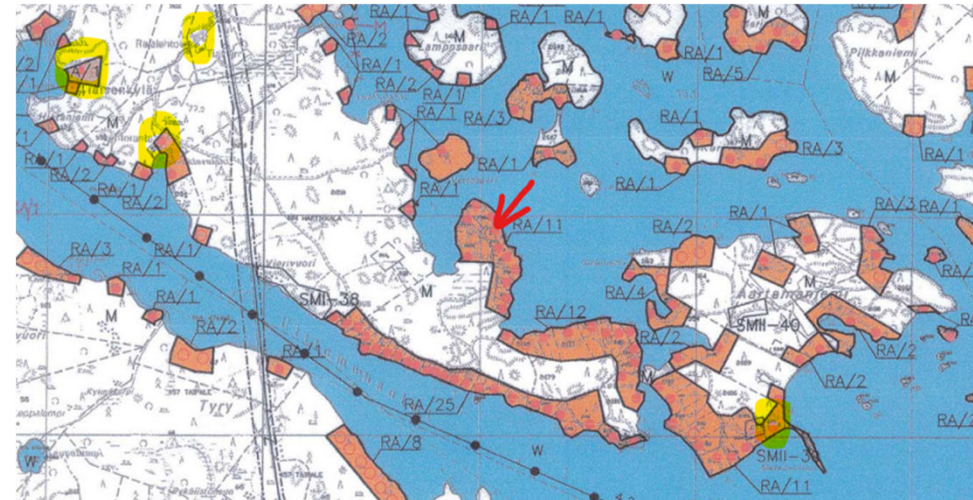
Myönteinen päätös

- Hakemus talousrakennuksen rakentamiseen yleiskaavan virkistysalueelle (V-1)
- Tila sijaitsee kahden yleiskaavan alueella
- Lausunto ELY:ltä
- Päätöksen perusteluina ja erityisenä syynä:
 - sijoittuu samaan pihapiiriin muiden kiinteistön rakennusten kanssa
 - muut rakennukset sijaitsevat lomarakennusten rakennuspaikalla
 - rakennuspaikan olosuhteet



Kielteinen > myönteinen

- Kielteinen poikkeamispäätös käyttötarkoituksen muutokselle 16.1.2023
 - Lähin vakituinen asuinpaikka on kolmen kilometrin päässä (linnuntietä 1,5 km), joten rakennuspaikka **ei tukeudu alueen vakituinen asumiseen**.
 - Vakituksen asumisen salliminen hajauttaisi alueen yhdyskuntarakennetta
 - Esitetyn rakentamisen voidaan siten katsoa aiheuttavan haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueen käytön muulle järjestämiselle
 - Rakennuspaikka sijoittuu tiiviisti rakennetulle rantaosayleiskaavan loma- asuntoalueelle, vastaavia lomarakennuspaikkoja alueella 50 kpl
- Hakijan oikaisuvaatimus hyväksyttiin Lupa- ja valvontajaostossa 23.2.2023



Kielteinen päätös

- Kielteinen poikkeamispäätös 16.4.2021 käyttötarkoituksen muutokselle ja rakennusoikeuden ylitykselle -> Lupa- ja valvontajaosto hylkäsi oikaisuvaatimuksen 9.6.2021 -> HO hylkäsi valituksen 2.3.2022
- Hallinto-oikeuden perustelut
 - voimassa oleva ranta-asemakaava on suunniteltu tietyn aluekokonaisuuden tarpeisiin. Mikäli poikkeaminen hyväksyttäisiin, tulisi käyttötarkoituksen muutos sallia lähtökohtaisesti myös muille vastaavassa tilanteessa oleville maanomistajille.
 - Pysyvästä asutuksesta aiheutuu loma-asutusta laajempi tarve muun ohella jätevesihuollon, liikenteen ja muun maankäytön suunnitelmalliseen järjestämiseen. Tämän vuoksi pysyvän asutuksen sijoittuminen ja sen vaikutukset erityisesti yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön tulee lähtökohtaisesti suunnitella kaavalla.
 - Rakentamisen ei voida katsoa tukeutuvan olemassa olevaan asuinrakentamiseen pelkästään sillä perusteella, että naapurikiinteistölle on myönnetty rakennuslupa asuinrakennuksen rakentamiseen. Poikkeamislupia loma-asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseen vakituisesti asuinrakennukseksi ei ole myönnetty.

