

Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007

Hanna Partinen

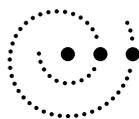


Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007

Hanna Partinen

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 13 | 2009

Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Seija Malin
Kansikuva: Tapio Heikkilä

Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3449-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista hallintotuomioistuimissa lain voimaantulosta lähtien. Tämä selvitys on osa tätä seuranta-aikaa. Selvityksessä tarkastellaan kuntien tekemistä suunnittelutarveratkaisuksista tehtyjä valituksia ja hallintotuomioistuinten näiden valitusten johdosta tekemiä päätöksiä. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat olleet mm. valituksia tekevät tahot ja käytetyt valitusperusteet, valitusten menestyminen hallintotuomioistuimissa ja perusteet, joilla päätöksiä on tuomioistuimissa kumottu.

Suurin valittajaryhmä selvityksen aineistossa oli yksityishenkilöt, joiden osuus valituksista hallinto-oikeudessa oli hieman yli 70 %. Toiseksi suurin ryhmä oli alueelliset ympäristökeskukset, joiden osuus oli noin 20 %. Ympäristökeskusten osuus valituksista näyttää hieman kasvaneen selvityksen tarkastelujakson aikana. Niiden kohdalla valitusoikeuden käyttö vaikuttaa kuitenkin pääsääntöisesti hyvin perustellulta, sillä ympäristökeskusten tekemien valitusten hyväksymisprosentti on ollut korkea suhteessa muihin valittajaryhmiin.

Suunnittelutarveratkaisuihin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeuksissa noin joka kolmas. Selvityksen perusteella säännösten soveltamiseen liittyvät ongelmat koskevat erityisesti myönteisiä, rakentamisen sallivia suunnittelutarveratkaisuja. Myönteisistä päätöksistä kumottiin lähes kaksi kolmasosaa, kun kielteisten kohdalla osuus on alle 10 %.

Kumoutumisperusteita koskeva tarkastelu osoittaa, että noin kahden kolmasosan kohdalla päätöksen kumoamisperuste oli sisällöllinen. Yleisimpänä sisältöperusteena oli päätöksen aiheuttama haitta kaavoitukselle, mikä luonnollisesti liittyi myönteisiin suunnittelutarveratkaisuihin. Hieman alle kolmasosa päätösten kumoamisista perustui menettelyvirheeseen, yleisimpinä toimivallan ylitys ja selvitysten puutteellisuus. Toimivallan ylitys liittyi kaikissa tapauksissa ranta-alueisiin, mikä osoittaa, että varsinaisen suunnittelutarvealueen ja ranta-alueen suunnittelutarpeen välisessä rajanvedossa on edelleen epäselvyyttä.

Selvityksen aineistoon kuuluvien KHO:n ratkaisujen tarkastelu osoittaa, että hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys on hyvä, niiden tekemistä päätöksistä kumottiin KHO:ssa vain 8 %. Kuten hallinto-oikeuksissa, myös KHO:ssa suurin valittajaryhmä oli yksityishenkilöt, osuus valituksista oli tosin hieman korkeampi (83 %).

Selvityksessä on verrattu saatuja tuloksia aiempiin seurantatutkimuksiin ja havaittu tulosten olevan hyvin samansuuntaisia. Tutkijan esittämän varovaisen arvioiden mukaan suunnittelutarveratkaisujen pysyvyys on hieman parantunut, mikä on myönteistä, mutta merkittävää parannusta ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Selvityksen on tehnyt tutkija, HTM Hanna Partinen Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Selvitystyötä ovat ohjanneet hallitusneuvos Helena Korhonen, hallitusneuvos Auvo Haapanala ja ylitarkastaja Katri Nuuja ympäristöministeriöstä sekä lakimies Ulla Hurmeranta Suomen kuntaliitosta. Joensuun yliopistossa työtä on ohjannut professori Tapio Määttä.

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Aineiston kuvaus	9
3 Valittajat	11
4 Valitusten menestyminen	14
5 Suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet	18
6 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset	25
7 Johtopäätökset	34
Kuvailulehti	36
Presentationsblad.....	37

1 Johdanto

Suunnittelutarvealueen käsite otettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL, 132/1999) rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Suunnittelutarvealuetta koskevan sääntelyn lähtökohtana on estää sellainen maankäyttö, joka suunnittelemattomana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.

Lähtökohtaisesti rakentaminen suunnittelutarvealueelle (MRL 16 §) edellyttää asemakaavan laatimista. Rakentaminen ilman asemakaavaa on kuitenkin mahdollista, mikäli hanke täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaiset rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella. Suunnittelutarveratkaisujen nojalla tapahtuva rakentaminen on tarkoitettu yksittäistapaukselliseksi menettelyksi, jotta kaavallisen suunnittelun mahdollisuudet alueiden käytön järjestämiseksi eivät kaven-tuisi liikaa. Suunnittelutarveratkaisun tekeminen kuuluu kunnan viranomaiselle.

Vuonna 2004 ilmestyneestä Wähän ympäristöministeriölle tekemästä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista hallintotuomioistuimissa koskevasta selvityksestä kävi ilmi, että kuntien tekemistä poikkeamista koskevista päätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuksista varsin suuri osa kumottiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen. Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton toimeksiannosta Heinilä jatkoi selvitystyötä tarkastelemalla poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteita sekä säännösten soveltamisen ongelmakohtia.¹

Tämä selvitys on jatkoa Wähän ja Heinilän tekemille selvityksille. Tässä ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

- kuinka suunnittelutarveratkaisut ovat menestyneet muutoksenhaussa,
- mitkä ovat suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet ja
- kuinka alueellisten ympäristökeskusten suunnittelutarveratkaisuihin tekemät valitukset ovat menestyneet muutoksenhaussa.

Lisäksi tämän selvityksen tuloksia verrataan suunnittelutarveratkaisujen osalta Wähän ja Heinilän tekemien selvitysten tuloksiin.

Tutkimustehtävän mukaisesti hallinto-oikeuksien päätösten tarkastelussa kiinnitetään ensisijaisesti huomiota ainoastaan niihin kunnan viranomaisen tekemiin suunnittelutarveratkaisuihin, jotka on kumottu tai muutettu hallinto-oikeudessa. Vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä tarkastelun kohteena ovat ensisijaisesti ne päätökset, joissa hallinto-oikeuden päätöstä on jatkovalituksen johdosta muutettu.

Selvityksessä keskitytään pääasiallisesti suunnittelutarveratkaisua koskevien päätösten määrälliseen analyysiin. Selvitys on tehty keräämällä kaikista päätöksistä samat tiedot Excel-taulukkoon, minkä jälkeen tiedot on analysoitu Excel-ohjelmalla.

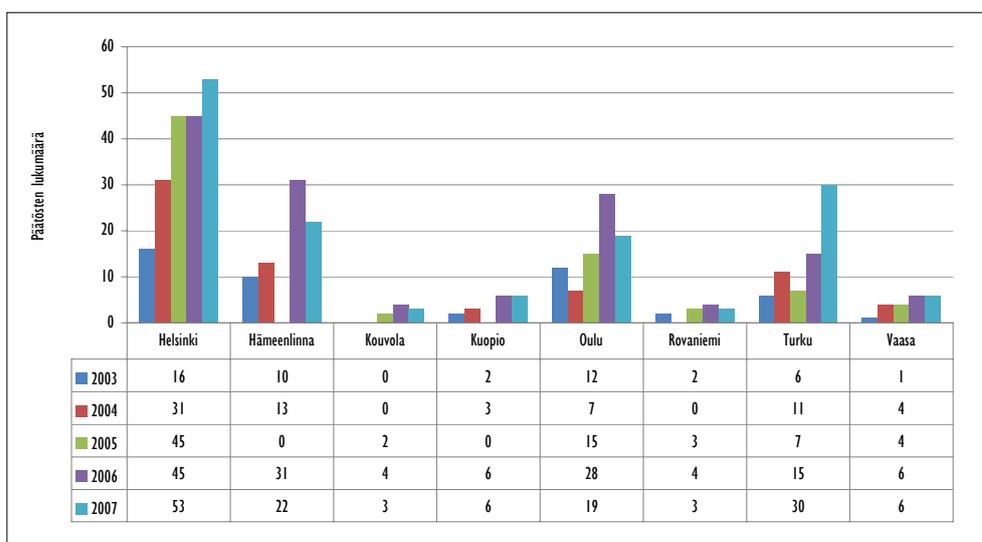
¹ Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693, Helsinki 2004. Heinilä, Aleks: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785, Helsinki 2005.

Lisäksi suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteita on pyritty avaamaan lyhyillä tapausselostuksilla.

Selvitystyön ohjausryhmään ovat kuuluneet hallitusneuvos Helena Korhonen, hallitusneuvos Auvo Haapanala ja ylitarkastaja Katri Nuuja ympäristöministeriöstä. Lisäksi ympäristöministeriöstä selvitystä on kommentoinut ylitarkastaja Susanna Wähä. Joensuun yliopistosta selvitystyötä on ohjannut professori Tapio Määttä.

2 Aineiston kuvaus

Selvityksen aineistona ovat ympäristöministeriölle tiedoksi tulleet valituksen johdosta annetut suunnittelutarveratkaisua koskevat hallinto-oikeuksien päätökset ajalta 1.1.2003–31.12.2007 sekä korkeimman hallinto-oikeuden valituksen johdosta annetut suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset samalta ajalta. Selvityksen aineisto koostuu 475 hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä sekä 152 korkeimman hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä. Yhteensä tarkastelun kohteena on 627 tuomioistuinratkaisua. Selvityksen aineistoon kuuluvat hallinto-oikeuksien päätökset jakautuvat hallinto-oikeuksittain kuvion 1 mukaisesti.

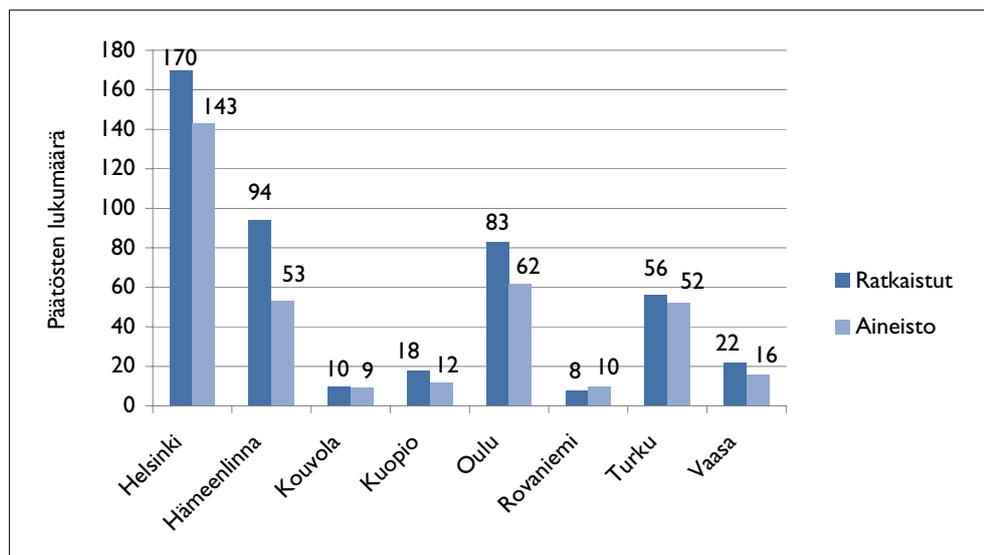


Kuvio 1. Aineistoon kuuluvien päätösten jakautuminen hallinto-oikeuksittain.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä tarkastelun kohteena on noin 77 % kaikista korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2003–2007 tehdyistä suunnittelutarveratkaisua koskevistä päätöksistä.² Selvityksen kohteena olevat hallinto-oikeuksien päätökset kattavat vuosilta 2005–2007 myös noin 77 % sinä aikana hallinto-oikeuksissa ratkaistuista suunnittelutarveratkaisua koskevistä asioista (kuvio 2).³ Vuosilta 2003–2004 vertailua ei ole ollut mahdollista tehdä hallinto-oikeuksien diaarijärjestelmän muutosten vuoksi.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2003–2007.

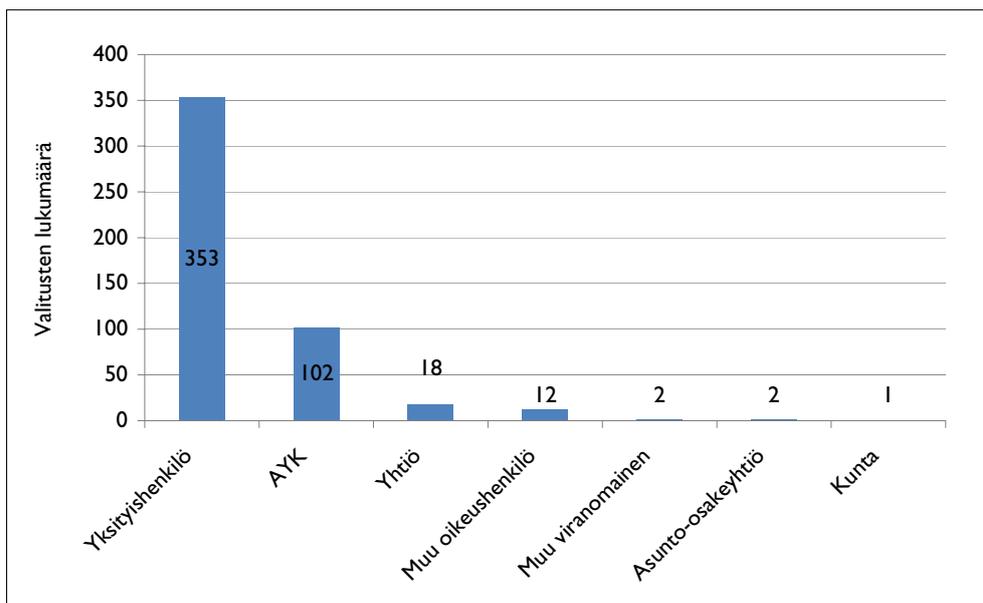
3 Tiedot saatu hallinto-oikeuksista sähköpostikyselyllä lokakuussa 2008.



Kuvio 2. Hallinto-oikeuksien vuosina 2005–2007 ratkaisemien suunnittelutarveratkaisua koskevien päätösten sekä selvitysaineistoon kuuluvien päätösten lukumäärät.

3 Valittajat

Selvitysaineiston perusteella noin 71 % suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Seuraavaksi eniten valituksia tekivät alueelliset ympäristökeskukset (n. 21 % valituksista). Kolmanneksi suurin valittajaryhmä oli yhtiöt, joiden tekemiä valituksia oli reilu 3 % kaikista suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista. Yhtiöiden jälkeen seuraavaksi eniten valituksia tekivät muu oikeushenkilö -valittajaryhmään kuuluvat valittajat. Tähän valittajaryhmään kuuluvat pääasiassa kuolinpesät, jotka rinnastuvat valittajina hyvin läheisesti yksityishenkilöihin.⁴ Yhdistykset valittivat kuusi kertaa.



Kuvio 3. Suunnittelutarveratkaisusta tehdyt valitukset valittajaryhmittäin.

Muiden viranomaisten kuin ympäristökeskusten tekemiä valituksia oli tutkitussa aineistossa kaksi. Nämä valitukset olivat ilmailulaitoksen ja maakuntamuseon tekemiä.

⁴ Kuolinpesät on jaoteltu muu oikeushenkilö kategoriaan, koska näin on tehty aikaisemmin myös Wähän selvityksessä. Näin ollen tulokset ovat vertailukelpoisia keskenään.

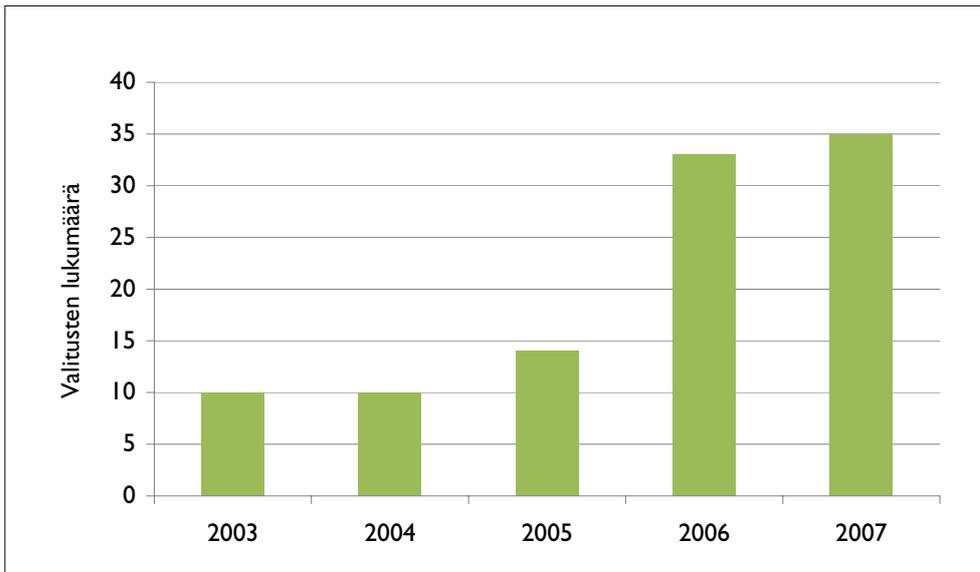
Ilmailulaitoksen valitus koski suunnittelutarveratkaisua, jolla oli myönnetty lupa rakentaa kerrosaltaan 160 neliömetrin suuruinen omakotitalo ja kerrosaltaan 70 neliömetrin suuruinen talousrakennus lentomelualueelle. Suunnittelutarveratkaisu kumottiin hallinto-oikeudessa ympäristökeskuksen ja ilmailulaitoksen valituksen johdosta. Hakemuksen mukainen rakentaminen laajensi vanhaa lentomelualueella sijaitsevaa asutusta eikä rakentaminen ollut maakuntakaavan eikä Oulun seudun yleiskaavan 2020 mukaista. Kunnassa vireillä olevassa osayleiskaavatyössä ei ollut tarkoitus laajentaa asutusta lentomelualueen takana sijaitsevalle alueelle. Näin ollen rakentaminen aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Oulun hallinto-oikeus 19.10.2006, 06/0516/1.

Maakuntamuseo (ainoa valittaja) puolestaan valitti hankkeesta, joka koski kerrosaltaan 1327 neliömetrin suuruisen golfkeskuksen klubirakennuksen rakentamista alueelle, jolle oli laadittavana asemakaava. Maakuntamuseo valitti myös asemakaavan hyväksymispäätöksestä saman hankkeen osalta eikä kaava ollut vielä lainvoimainen. Hakemuksen mukainen rakentaminen koski käyttötarkoitukseltaan ja määrältään keskeistä osaa asemakaavassa ratkaistavasta uudisrakentamisesta. Hakemuksen mukainen rakentaminen sijoittui alueelle, joka oli yleiskaavassa osoitettu suojeltavaksi ja jota koskeva asemakaavaratkaisu oli kiistanalainen. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen. Rakentamisen erityisistä edellytyksistä päättäminen suunnittelutarveratkaisulla muutamaa päivää ennen kaavan hyväksymistä aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Turun hallinto-oikeus 28.3.2007, 07/0095/1.

Selvitysaineistoon sisältyi kaksi asunto-osakeyhtiön tekemää valitusta ja yksi kunnan tekemä valitus. Kunnan valitus koski kerrosaltaan 170 neliömetrin suuruisen omakotitalon ja 70 neliömetrin suuruisen talousrakennuksen rakentamista koskevaa hanketta.

Kunnanhallituksen valituksen mukaan hanke vaikeutti osayleiskaavan toteuttamista, kun rakennuspaikka sijaitsi osittain osayleiskaavan pientalovaltaisella asuntoalueella (AP-1) ja osittain maisemallisesti arvokkaalla peltoalueella (MA). AP-1 -aluetta koskevien kaavan suunnittelu- ja rakentamismääräysten mukaan aluetta ei ollut tarkoitus asemakaavoittaa eikä alueella ollut kunnallista keskitettyä vesi- ja jätehuoltoa. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen. Kun otettiin edellä mainittujen seikkojen lisäksi huomioon vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta, aiheutti hakemuksessa tarkoitettu rakentaminen haittaa kaavoitukselle. Kouvolan hallinto-oikeus 9.8.2006, 06/0357/2.

Tutkitussa aineistossa alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus on noin 21 % kaikista valituksista. Ympäristökeskus oli ainoana valittajana 19 % kaikista valituksista. Vuonna 2004 AYK:n tekemien valitusten osuus oli alle 15 % kaikista valituksista, sen jälkeen ympäristökeskusten tekemien valitusten suhteellinen osuus on kasvanut vuosittain. Kuviosta 4 käy ilmi alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten johdosta annetut hallinto-oikeuksien päätökset vuosittain.



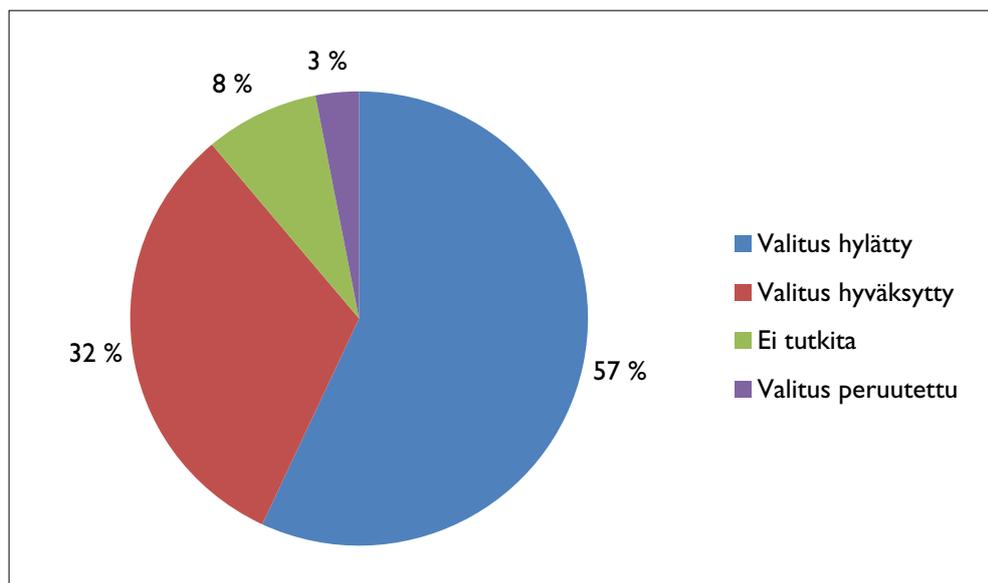
Kuvio 4. Alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten johdosta annetut hallinto-oikeuksien päätökset ratkaisuvuoden mukaan.

Tehtyjen valitusten jakaantuminen eri valittajaryhmien kesken vastaa melko pitkälle Wähän tekemän selvityksen tuloksia. Tosin Wähän selvitykseen verrattuna alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus on hieman lisääntynyt tämän selvityksen aineiston perusteella. Wähän selvityksen mukaan ympäristökeskusten tekemiä valituksia oli noin 17 % kaikista suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista.⁵

⁵ Wähä 2004, s. 11.

4 Valitusten menestyminen

Vuosina 2003–2007 valituksen kohteena olleista kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuihin kumottiin hallinto-oikeudessa noin 32 % ja niihin kohdistuneista valituksista hylättiin noin 57 %. Noin 10 % valituksista jätettiin tutkimatta tai valitus peruutettiin.

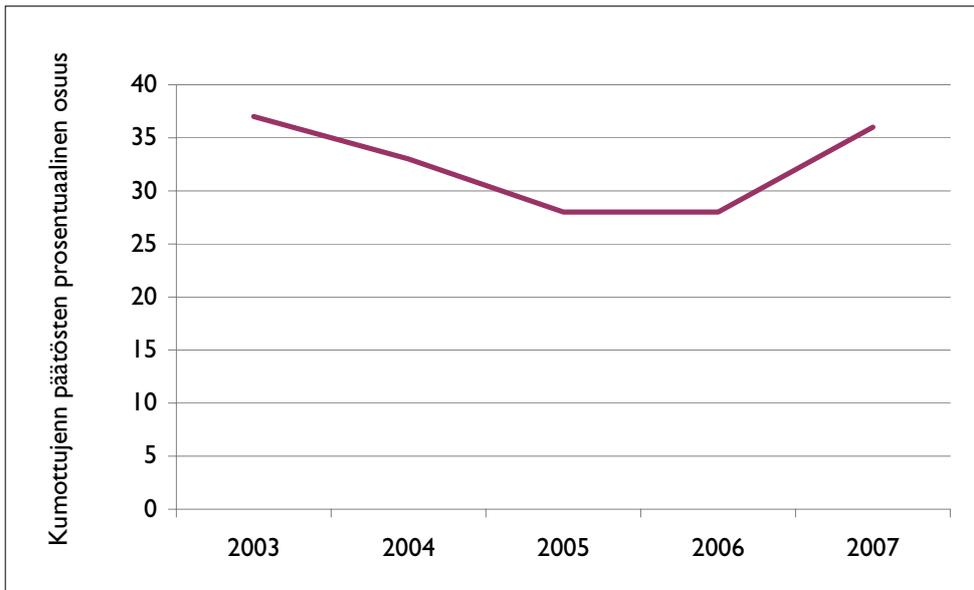


Kuvio 5. Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten menestyminen tutkitussa aineistossa.

Kumottujen päätösten vuosittainen osuus on säilynyt melko vakiona selvityksen tarkasteluajanjaksolla. Vähiten päätöksiä kumottiin vuosina 2005 ja 2006. Eniten päätöksiä puolestaan kumottiin selvityksen tarkasteluajanjakson ensimmäisenä vuonna (37 %). Tuon vuoden jälkeen kumottujen päätösten osuus on laskenut niin, että vuonna 2004 kumottiin 33 % ja vuosina 2005 ja 2006 28 % päätöksistä. Vuonna 2007 kumottiin päätöksiä taas lähes yhtä paljon (36 %) kuin vuonna 2003.

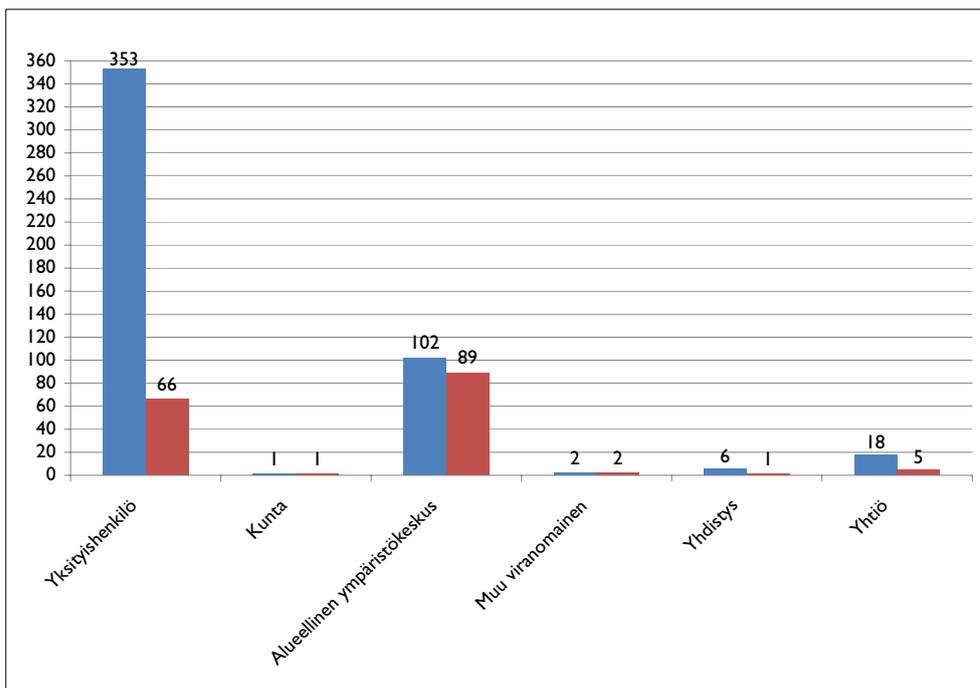
Kokonaisuutena tarkastellen kumottujen päätösten osuus on vähentynyt muutamien prosenttiyksikön selvityksen tarkasteluajanjaksolla Heinilän selvitykseen verrattuna. Heinilän tekemän selvityksen mukaan noin 36 % suunnittelutarveratkaisuihin kumottiin hallinto-oikeudessa.⁶ Kuvioista 6 käy vielä ilmi hallinto-oikeudessa kumottujen päätösten prosentuaaliset osuudet vuosittain selvityksen tarkasteluajanjaksolla.

⁶ Heinilä 2005, s. 13.



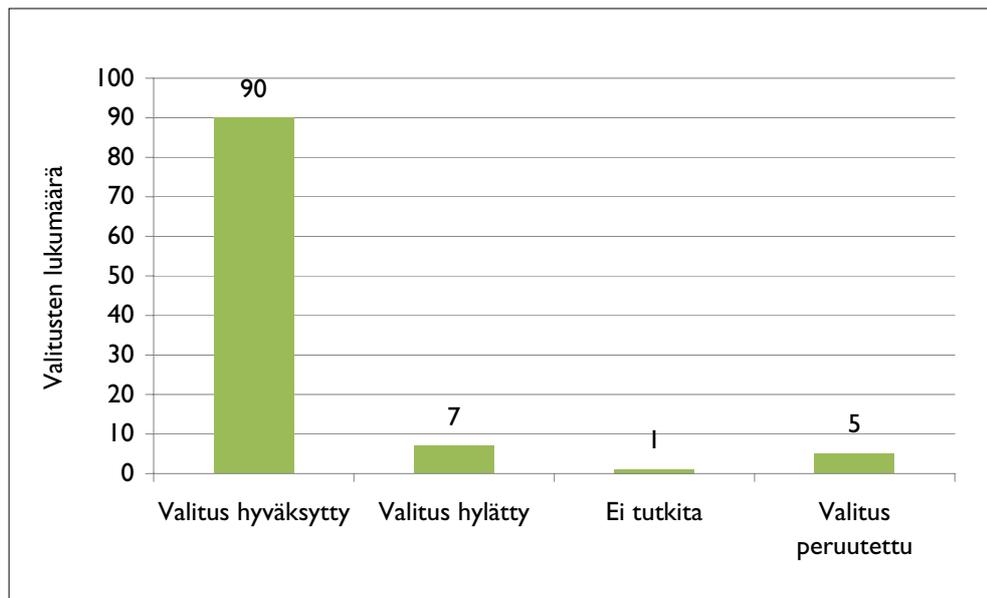
Kuvio 6. Päätösten pysyvyyden kehittyminen vuosina 2003–2007.

Selvitysaineiston perusteella eniten kunnan viranomaisen tekemiä suunnittelutarveratkaisuja kumottiin alueellisten ympäristökeskusten valitusten johdosta. Ainoastaan vuonna 2004 päätöksiä kumottiin eniten yksityishenkilön valituksen johdosta. Koko tarkasteluajanjaksolla toiseksi eniten valituksia kumottiin yksityishenkilön valituksen johdosta. Muiden valittajaryhmien tekemät valitukset johtivat suunnittelutarveratkaisun kumoamiseen melko harvoin. Suhteessa tehtyjen valitusten määrään myös kunnan ja muun viranomaisen tekemät valitukset menestyivät hyvin muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen, kun kaikki kyseisten valittajaryhmien tekemät valitukset hyväksyttiin. Asunto-osaakeyhtiön ja muu oikeushenkilö -valittajaryhmän valituksista ei kumottu yhtään päätöstä hallinto-oikeudessa.



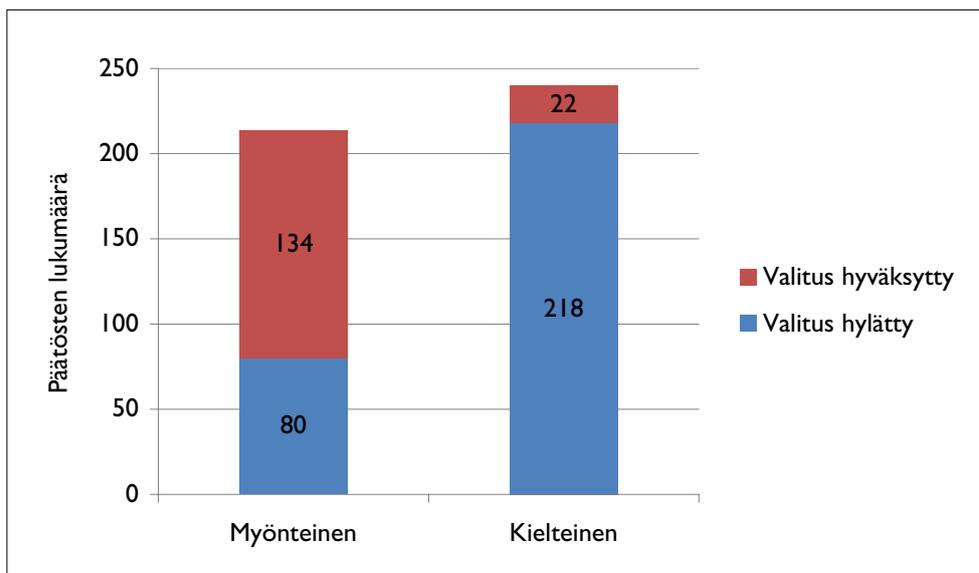
Kuvio 7. Valitusten lukumäärä ja päätöksen kumoamiseen johtaneet valitukset valittajaryhmittäin tutkitussa aineistossa.

Tutkitun aineiston perusteella alueellisten ympäristökeskusten suunnittelutarveratkaisuisista tekemät valitukset ovat menestyneet erittäin hyvin muutoksenhaussa hallinto-oikeuksiin. Keskimäärin 88 % alueellisten ympäristökeskusten tekemistä suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa. Ainoastaan hieman vajaa 7 % valituksista hylättiin. Yksi ympäristökeskuksen valitus jätettiin tutkimatta, koska valitus ei saapunut määräajassa hallinto-oikeuteen. Viisi valitusta peruutettiin. Näistä ainakin yksi valitus peruutettiin sen vuoksi, että luvan hakija oli luopunut suunnittelutarveratkaisustaan. Muiden valitusten osalta peruuttamisen syy ei käynyt ilmi.



Kuvio 8. Alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten menestyminen muutoksenhaussa.

Selvitysaineiston perusteella kunnan viranomaisen tekemät kielteiset suunnittelutarveratkaisut menestyivät muutoksenhaussa huomattavasti paremmin kuin myönteiset, rakentamisen sallivat suunnittelutarveratkaisut (kuviot 9). Kielteisistä päätöksistä kumottiin hallinto-oikeudessa ainoastaan 9 %. Sen sijaan myönteisistä suunnittelutarveratkaisuisista kumottiin yli puolet, 63 %. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon se seikka, että ympäristökeskukset eivät yleensä valita kuntien tekemistä kielteisistä suunnittelutarveratkaisuisista, vaikka kyseessä olisikin ollut esimerkiksi rakentaminen MRL 72 §:n mukaiselle ranta-alueelle, jolloin toimivalta on alueellisella ympäristökeskuksella. Koko aineistosta kielteisten suunnittelutarveratkaisujen osuus on noin 53 % ja myönteisten noin 47 %.



Kuvio 9. Myönteisten ja kielteisten suunnittelutarveratkaisujen menestyminen muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen.

Tulokset ovat samansuuntaiset kuin Heinilän aiemmassa selvityksessä. Heinilän tekemän selvityksen mukaan ajalla 1.7.2001–31.12.2003 valituksen kohteena olleista myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin 62 % ja kielteisistä 13 %.⁷ Kielteisten suunnittelutarveratkaisujen pysyvyys näyttää siis hieman parantuneen. Sen sijaan myönteisten päätösten pysyvyydessä olisi edelleenkin parantamisen varaa. Selvityksen perusteella suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisen ongelmat näyttävät edelleenkin liittyvän kuntien tekemiin myönteisiin suunnittelutarveratkaisuihin.

Vaikka suunnittelutarveratkaisuihin kumottiin hallinto-oikeudessa lähes kolmannes, päätösten pysyvyys on silti parempi kuin kunnan viranomaisen tekemissä poikkeamispäätöksissä, joista kumottiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen 47 %.⁸ Sen sijaan kaavapäätösten pysyvyys on parempi: kaavoista kumotaan hallinto-oikeudessa ainoastaan 18 %.⁹

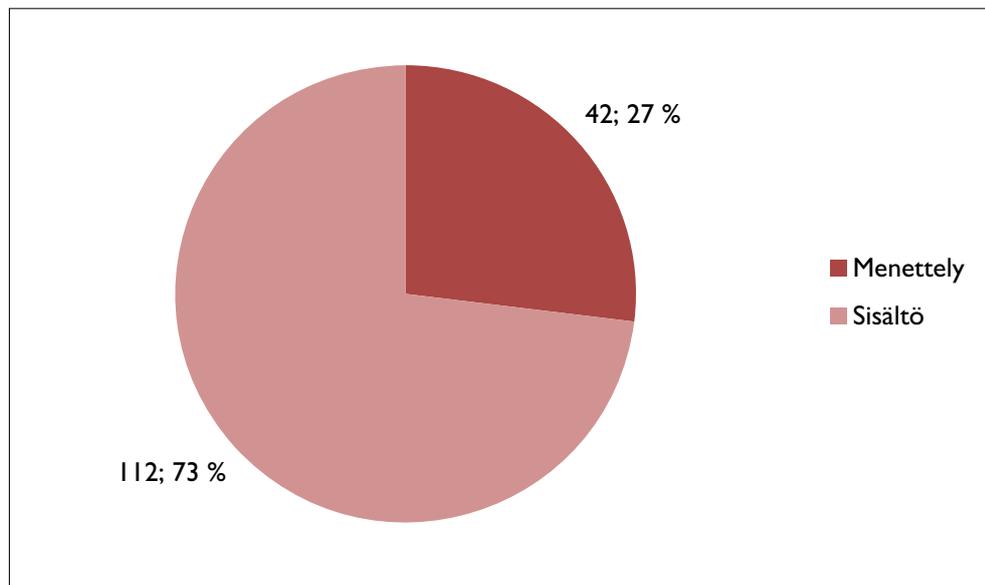
⁷ Heinilä 2005, s. 14.

⁸ Malin, Kimmo: Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007, Ympäristöministeriön raportteja 13/2009. Helsinki 2009, s. 37.

⁹ Malin, Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa. Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriön raportteja 9/2008. Helsinki 2008, s. 22.

5 Suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet

Suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet voidaan jakaa menettelyllisiin ja sisällöllisiin perusteisiin. Noin 27 % kumotuista suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin menettelyyn liittyvällä perusteella ja noin 73 % sisältöön liittyvällä perusteella. Edellä oleva jaottelu ei kuitenkaan absoluuttisesti paljasta kaikkia aineiston päätöksissä tapahtuneiksi katsottuja virheitä. Hallinto-oikeus on esimerkiksi saattanut todeta menettelyssä tapahtuneen virheen, mutta siitä huolimatta katsoa, että sillä ei ole ollut päätöksenteon tai muutoksenhaun kannalta sellaista merkitystä, että päätös yksinomaan kyseisen virheen vuoksi olisi kumottava.¹⁰ Tällaisia virheitä ei aineiston käsittelyssä ja sen perusteella piirretyissä kuvioissa ole otettu huomioon.

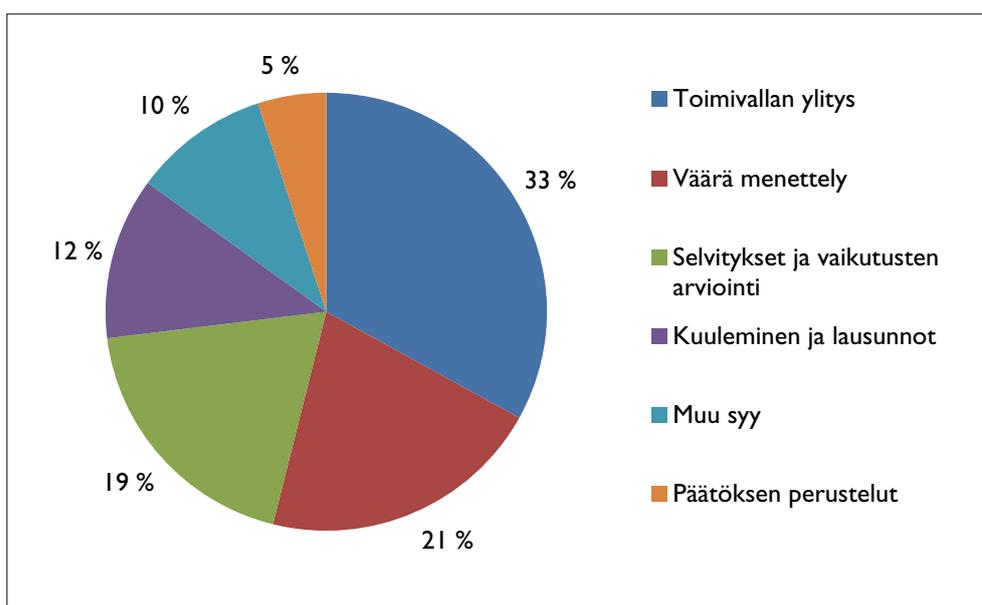


Kuvio 10. Kumoamisperusteiden keskinäiset suhteet tutkitussa aineistossa.

¹⁰ Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 26.11.2004, 04/0908/5 hallinto-oikeus katsoi, että ympäristölautakunnan päätöksestä ei ilmene selkeästi se, miksi rakennustoimenpide ei täytä MRL 137 §:n mukaisia rakennusluvan erityisiä edellytyksiä. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että ympäristölautakunnan päätöksessä olevista puutteista huolimatta päätöstä ei ole pelkästään niiden johdosta kumottava, koska asian oikeudellinen arviointi hallinto-oikeudessa on lautakunnan päätöksen ja lausunnon sekä valittajan vastaselityksen perusteella mahdollista.

Heinilän selvitykseen verrattuna kumoamisperusteiden keskinäinen suhde on muuttunut hieman. Heinilän selvityksen mukaan suunnittelutarveratkaisuista noin 32 % kumottiin menettelyperusteella ja noin 66 % sisältöperusteella.¹¹

Kuviossa 11 on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu menettelyvirheen perusteella hallinto-oikeuksissa kumottuja päätöksiä. Tähän aineistoon ei kuulunut lainkaan sellaisia päätöksiä, jotka olisi kumottu useamman kuin yhden menettelyvirheen vuoksi. Tyypillisimmät menettelyvirheet, joiden vuoksi suunnittelutarveratkaisu on kumottu hallinto-oikeudessa, ovat toimivallan ylitys ja puutteelliset selvitykset. Myös väärän menettelyn vuoksi on kumottu useita suunnittelutarveratkaisuja. Tähän kategoriaan kuuluvat sellaiset päätökset, joissa oli tehty suunnittelutarveratkaisu, vaikka hankkeessa ei ollut kyse rakentamisesta MRL 16 §:n mukaiselle suunnittelutarvealueelle. Muu syy -kategoriaan puolestaan kuuluvat sellaiset päätökset, joissa muutoksenhakuprosessin aikana olosuhteet ovat muuttuneet, esimerkiksi asemakaava on saanut lainvoiman, jolloin hakija ei ole ollut enää suunnittelutarveratkaisun tarpeessa.



Kuvio 11. Menettelyvirheen vuoksi kumottujen päätösten jakautuminen menettelyvirhelajin perusteella selvityksaineiston kumotuissa päätöksissä.

Kaikki hallinto-oikeuksissa toimivaltaperusteella kumotut päätökset liittyivät ranta-alueisiin. Yhteensä toimivallan ylityksen vuoksi kumottiin 14 suunnittelutarveratkaisua. Näistä yhdeksän kumottiin alueellisen ympäristökeskuksen valituksen johdosta. Tosin yhdestä päätöksestä ympäristökeskus oli valittanut sisältöperusteella. Kaiken kaikkiaan ympäristökeskukset valittivat toimivaltaperusteella kymmenen kertaa. Näistä kaksi päätöstä kuitenkin kumottiin sisältöperusteella ja kahdeksan siis toimivallan ylityksen vuoksi. Muut toimivallan puutteen vuoksi kumotut suunnittelutarveratkaisut kumottiin yksityishenkilön valituksen johdosta. Valitusperusteena näissä päätöksissä oli kuitenkin muu kuin toimivallan ylitys.

Myös Heinilän tekemän selvityksen mukaan yleisin menettelyvirhe oli toimivallan ylitys. Heinilän arvion mukaan kunnissa näyttää olleen epäselvyyttä varsinaisten suunnittelutarvesäännösten ja ranta-alueen suunnittelutarvetta koskevien säännösten keskinäisestä suhteesta. Toisaalta joissakin tapauksissa hankkeen sijainti ranta-alueilla oli Heinilän mukaan enemmän tai vähemmän tulkinnanvarainen asia.¹²

¹¹ Heinilä 2005, s. 19.

¹² Heinilä 2005, s. 25.

Tämän selvityksen aineistoon kuuluvista päätöksistä kahdeksan kumottiin sillä perusteella, että kyse oli rakentamisesta MRL 72.1 §:n mukaiselle rantavyöhykkeelle. Suurin osa näistä päätöksistä oli sellaisia, että kunnan viranomaisella ei olisi pitänyt olla epäilyä siitä, että kyse on rakentamisesta rantavyöhykkeelle eikä MRL 16 §:n mukaiselle suunnittelutarvealueelle. Näissä tapauksissa suunniteltu rakentaminen kohdistui hyvin lähelle meren tai vesistön rantaviivaa, kun suunniteltujen rakennusten etäisyydet olivat noin 25–100 metriä rantaviivasta. Näin ollen voisi arvioida, että kunnissa on vieläkin hieman epäselvyyttä MRL 16 §:n ja MRL 72 §:n keskinäisestä suhteesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72.1 §:ssä ei ole määritelty vesistöä. Seuraavassa tapauksessa, joka kumottiin hallinto-oikeudessa alueellisen ympäristökeskuksen valituksesta, oli kyse vesistön määrittelystä. Päätöksestä valitettiin myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

KHO 31.12.2004 T. 3526 LRS.

Hanke koski kerrosalaltaan 80 neliömetrin suuruisen lomarakennuksen ja 52 neliömetrin suuruisen varastorakennuksen rakentamista rakennuspaikalle, joka sijaitsee soranottoalueella noin 20 metrin etäisyydelle 11,3 hehtaarin suuruisen tekolammen rannasta. Alueella on myös 9,8 ja 2,8 hehtaarin suuruiset tekolammet. Tekolammikoilla ei ollut välitöntä yhteyttä luonnollisiin vesialueisiin. Kun otetaan huomioon hyvin lähellä toisiaan sijaitsevien tekolampien koko ja niiden muodostama kokonaisuus, niitä on pidettävä MRL 72.1 §:ssä tarkoitettuina vesistöinä, jonka rantavyöhykkeelle rakentaminen ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa edellytti poikkeamista MRL 72.1 §:stä. Toimivalta poikkeamisasian ratkaisemiseen kuului alueelliselle ympäristökeskukselle.

Kuudessa hallinto-oikeuden kumoamassa suunnittelutarveratkaisussa oli kyse rakentamisesta MRL 72.2 §:n mukaiselle ranta-alueelle. Näiden päätösten kohteena olevat hankkeet eivät pääsääntöisesti olleet tulkinnallisesti yhtä selviä kuin rantavyöhykkeelle rakentamista koskeneet hankkeet. Sen arvioimista, oliko kyseessä rakentaminen ranta-alueelle, saattoivat hankaloittaa muun ohella seuraavat seikat: rakennuspaikan ja rannan välissä kulki tie, rakennuspaikan ja rannan välissä oli muita rakennuksia, alueella oli myös ympärivuotista asutusta tai suunniteltu rakennus ei maastonmuotojen ja metsikön vuoksi olisi näkynyt mereltä.

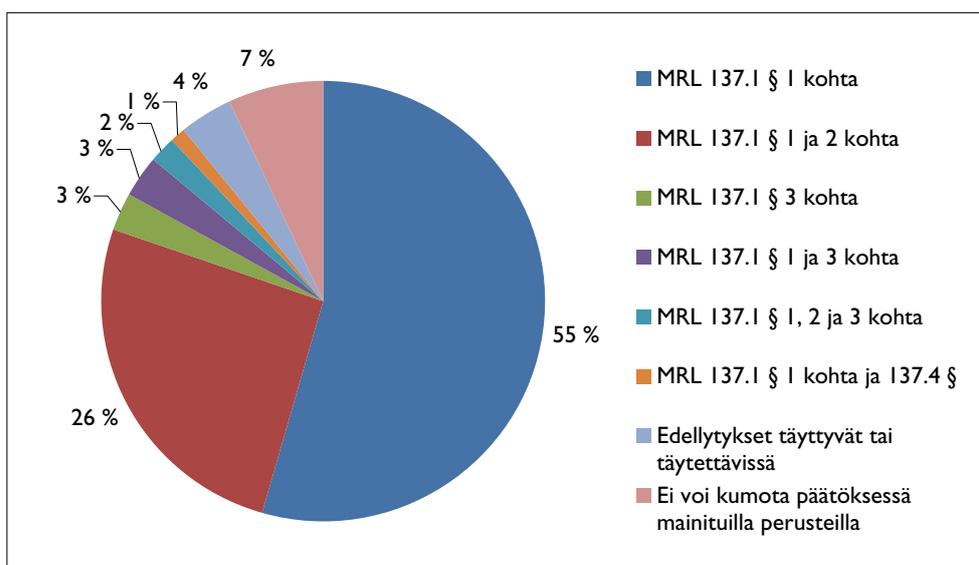
Puutteellisten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin vuoksi hallinto-oikeudessa kumottiin kahdeksan suunnittelutarveratkaisua. Kolmen päätöksen osalta puutteelliset selvitykset koskivat rakennuspaikan melutason selvittämistä. Alla on lyhyet kuvaukset niistä päätöksistä, jotka kumottiin puutteellisten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin vuoksi. Nämä päätökset liittyivät tilanteisiin, joissa

- kävi ilmi, että alueella oli luonnonsuojelulain (1096/1996) tarkoittama katajaketo, jonka rajaamista koskevan asian AYK laittoi vireille. Koska ympäristökeskuksen lausunnosta oli saatu rakennusluvan erityisten edellytysten täyttymistä koskevaa uutta selvitystä, joka ei ole ollut kunnanhallituksen tiedossa sen tehdessä valituksenalaista päätöstä, hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi (Turun hallinto-oikeus 2.12.2004, 04/0382/1);
- kaavoituslautakunnalla oli ollut väärä käsitys oikeusvaikutteisen kaavan ja sen mitoituksen vaikutuksista eikä tieliikennemelun vaikutuksia ollut luotettavien mittauksin selvitetty (Helsingin hallinto-oikeus 23.12.2005, 05/1145/5);

- asiakirjoihin ei sisällynyt selvitystä lupapäätöksen ehtona olleen jätevesien maaperään imeyttämisen vaikutuksista naapuritilan vesihuoltoon (Kouvolan hallinto-oikeus 8.11.2005, 05/0477/1);
- kyse oli rakentamisesta lentomelualueelle eikä alueen melutasoa oltu riittävästi selvitetty (Kouvolan hallinto-oikeus 2.6.2006 06/0224/2, KHO 14.12.2006 T. 3453, ei muutosta);
- kaavoitusinsinöörin päätös perustui osaksi emätilan alueella jo tapahtuneeseen rakentamiseen sekä maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun. Asia-kirjoista ei kuitenkaan käynyt ilmi emätilan pinta-alaa eikä sen käyttämän rakentamisoikeuden määrää suhteessa muiden tilojen jo käyttämään rakennusoikeuteen. Päätös perustui tältä osin puutteelliseen selvitykseen ja asia palautettiin kaavoitusinsinööriille uudelleen käsiteltäväksi (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 23.8.2006, 06/0507/2, KHO 06/0507/2, ei muutosta);
- pelastuslaitos oli katsonut rakennuspaikalle johtavan tien olevan liian jyrkkä. Hakija muutti tielinjausta, mutta pelastuslaitokselta ei ollut pyydetty uutta lausuntoa eikä ollut selvitetty, missä määrin tien rakentaminen edellytti louhimista ja millaiset maisemalliset vaikutukset louhimiselle on, kun vielä otettiin huomioon rannan läheisyys (Turun hallinto-oikeus 28.12.2007 07/0419/1 ja 07/0420/1);
- alueen melutasosta saatiin uutta tietoa, joten päätös palautettiin selvitettäväksi, täyttyvätkö luvan edellytykset ilman ehtoa (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.8.2007, 07/0480/2).

Pelkästään kuulemisvirheen vuoksi ei kumottu yhtään suunnittelutarveratkaisua. Lausunnon pyytämiseen liittyvien virheiden vuoksi kumottiin viisi päätöstä. Näistä neljä suunniteltua hanketta koski rakentamista alueelle, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joten asiasta olisi tullut pyytää lausunto alueelliselta ympäristökeskukselta. Yksi suunniteltu hanke puolestaan koski rakentamista ympäristöministeriön vahvistaman seutukaavan lähivirkistysalueelle, jolloin asiasta olisi tullut pyytää alueellisen ympäristökeskuksen lausunto.

Kuviosta 12 käyvät ilmi sisällölliset kumoamisperusteet. Eniten suunnittelutarveratkaisuja kumottiin sillä perusteella, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Toinen suuri ryhmä ovat päätökset, joissa hanke aiheuttaa kaavoitushaitan lisäksi myös haitallista yhdyskuntakehitystä.



Kuvio 12. Sisältöperusteella kumottujen päätösten suhteelliset osuudet aineiston sisältöperusteella kumotuista päätöksistä.

Selvitysaineiston perusteella ainoastaan yksi suunnittelutarveratkaisu kumottiin sillä perusteella, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle ja saattaa lisäksi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia (MRL 137.4 §).

Suunnittelutarveratkaisussa oli kyse neljän kerrosaltaan 250 neliömetrin suuruisen omakotitalon, jotka käsittivät 4–8 asuntoa sekä kolmen 250 neliömetrin suuruisen teollisuus- tai varastorakennuksen rakentamisesta neljälle määrälalle. Hallinto-oikeus kumosi lautakunnan tekemän myönteisen suunnittelutarveratkaisun. Alue oli asemakaavoitettujen alueiden ympäröimä, jolle rakentaminen edellytti oikeusvaikutteisen kaavan laatimista. Myös liikenteen järjestäminen ja vapaa-alueiden turvaaminen edellyttivät kaavan laatimista. Lisäksi teollisuusrakennusten vaikutukset ympäristöön olisi pitänyt selvittää. Näin ollen hanke aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle ja saattoi johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.10.2004, 04/0495/2, KHO 27.12.2005 T. 3589, ei muutosta.

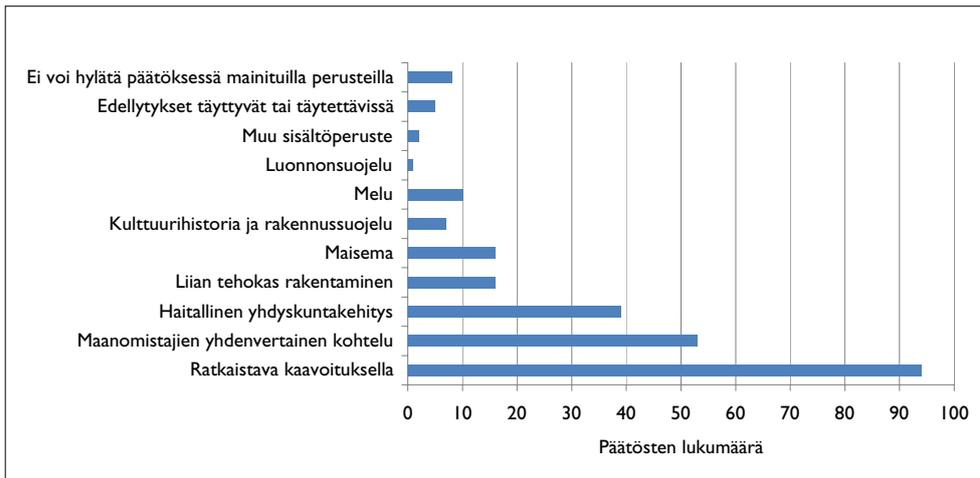
Kuvion 12 perusteella näyttää siltä, että MRL 137.1 §:n 3 kohta, jonka mukaan rakentamisen tulee olla sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista, on ollut melko harvoin kumoamisperusteena. Mutta kuten Heinilä on selvityksessään todennut, ovat esimerkiksi luonnonsuojeluun ja kulttuuriympäristöön liittyvät arvot viimeistään tuomioistuimessa tietyllä tapaa konstruoitu kaavoitukseen liittyviksi edellytyksiksi, kun kaavoitukselle on MRL:ssa asetettu esimerkiksi luonnon-, vesien- ja kulttuuriympäristön suojeluun liittyviä vaatimuksia. Toisaalta on myös muistettava, että tämäntyyppiset arvot liittyvät useimmiten nimenomaan kielteisiin viranomaisten lupapäätöksiin, jotka ovat pysyneet muutoksenhaussa varsin hyvin.¹³ Toisinaan taas tuomioistuimen ei enää ole tarpeen lausua erikseen muista luvanmyöntämisedellytyksistä, jos päätös kumotaan jo kaavoituksellisten edellytysten puutteen vuoksi.

Kuviossa 13 on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu suunnittelutarveratkaisujen sisällöllisiä kumoamisperusteita. Kuviosta käy ilmi, kuinka monta kertaa tai kuinka monessa päätöksessä kyseisten kumoamisperusteiden on katsottu joko yhdessä tai yksin johtavan kunnan viranomaisen tekemän suunnittelutarveratkaisun kumoamiseen hallinto-oikeuksien päätösten perusteluiden mukaan.

Erityisesti myönteisten suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteena korostuivat kaavoitukseen liittyvät perusteet sekä hankkeiden aiheuttama haitallinen yhdyskuntakehitys. Hallinto-oikeuksien päätöksien perusteluiden mukaan hankkeiden katsottiin aiheuttavan haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä haitallista yhdyskuntakehitystä esimerkiksi seuraavilla perusteilla:

- tilan laskennallinen hajarakennusoikeus oli käytetty /ylitetty;
- hanke vaaransi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen;
- emätilasta oli muodostettu useita rakennuspaikkoja ja osa tiloista oli vielä rakentamatta;
- yleiskaavoitus oli keskeneräinen;
- rakentaminen ei vastannut yleiskaavassa alueelle esitettyä maankäyttöä eikä se ollut kaavan periaatteiden mukaista;
- rakennuspaikan läheisyydessä oli tiivistä pientaloasutusta;
- alue oli asemakaavoitettujen alueiden ympäröimä;
- alueeseen kohdistui rakentamispainetta;

¹³ Heinilä 2005, s. 20–21.



Kuvio 13. Suunnittelutarveratkaisujen sisällölliset kumoamisperusteet lukumääräisesti.

- rakentaminen laajensi suunnittele mattomasti olemassa olevaa asutusta asemakaavan lievealueelle, jonne kohdistui runsaasti rakentamispaineita;
- rakentaminen tuotti yhdessä jo toteutuneen rakentamisen kanssa uutta taaja-asutusta;
- kyseessä oli rakentaminen toiseen riviin;
- rakentaminen laajensi suunnittele mattomasti asutusta alueelle, minne kunta ei ollut suunnitellut asutusta;
- rakennuspaikka sijaitsi kylän läheisyydessä erillään jo muodostuneesta taaja-asutuksesta;
- alueen yhdyskuntatekniset järjestelyt olivat puutteelliset;
- alueella oli ulkoiluun ja virkistykseen soveltuvien alueiden ohjaamistarvetta;
- alueelta puuttuivat viemäriverkosto, kevyenliikenteen järjestelyt ja palvelut;
- rakennuspaikka sijaitsi lentomelualueella;
- rakennuspaikka sijaitsi valtatie melualueella.

Kuviosta 13 käy myös ilmi, että hankkeen aiheuttama haitta maisemalle on ollut yhtenä kumoamisperusteena 16 kertaa. Eli vaikka maisema ei kuvion 12 perusteella ollut kovinkaan usein käytetty kumoamisperuste, tosiasiaa myös maisemaan ja kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät arvot johtavat kaavoituksellisten ja yhdyskuntarakenteellisten seikkojen lisäksi suunnittelutarveratkaisujen kumoamiseen. Näiden kumoamisperusteiden lisäksi myös melu on ollut yksi merkittävä suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperuste. Suunnittelutarveratkaisujen nojalla ei voida sallia rakentamista sellaiseen paikkaan, mihin sitä ei voitaisi kaavassa osoittaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 54.2 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että muun ohella luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Näin ollen kaavassakaan ei voitaisi osoittaa rakennuspaikkoja (valta)teiden tai lentokenttien melualueelle.

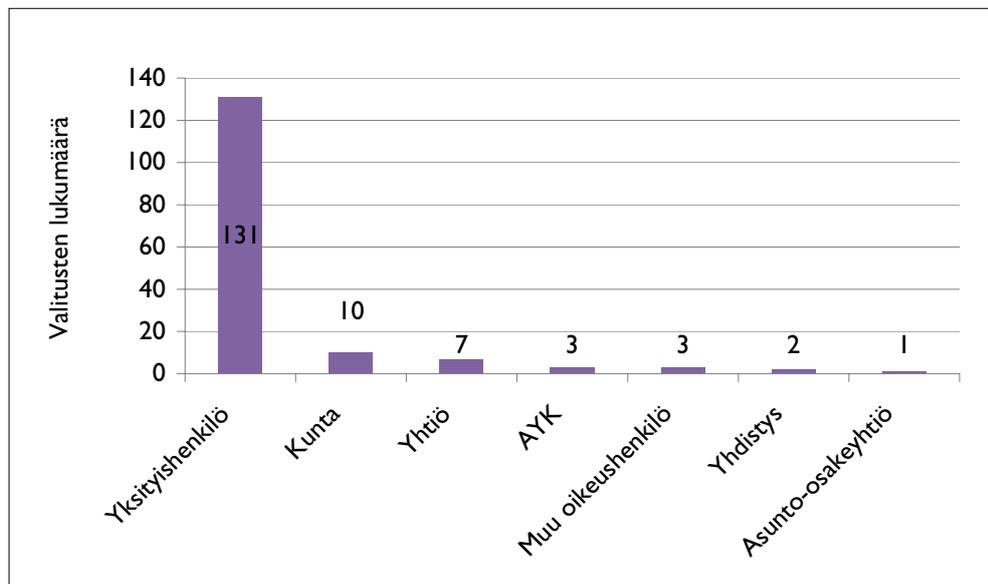
Sisällölliset kumoamisperusteet eivät ole täysin vertailukelpoisia Heinilän selvityksen kanssa johtuen erilaisesta kumoamisperusteiden analysointitavasta. Kuitenkin myös Heinilän selvityksen mukaan eniten suunnittelutarveratkaisuja kumottiin kaavoitukseen liittyvillä perusteilla sekä siihen liittyen maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaarantumisen vuoksi.¹⁴

¹⁴ Heinilä 2005, s. 25.

6 Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Tarkasteltavana olevaan aineistoon kuuluu yhteensä 152 korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, jotka ovat ajalta 1.1.2003–31.12.2007. Noin 47 % näistä päätöksistä koskee aineistoon kuuluvia hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisua koskevia päätöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä tarkastelun kohteena on noin 77 % vuosina 2003–2007 tehdyistä suunnittelutarveratkaisua koskevista KHO:n suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä.¹⁵

Samoin kuin tutkituissa hallinto-oikeuden päätöksissä, myös KHO:n suunnittelutarveratkaisua koskevissa päätöksissä suurin valittajaryhmä on yksityishenkilöt. Yksityishenkilöiden tekemiä valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen on 83 % kaikista valituksista. Toiseksi suurin valittajaryhmä ovat kunnat ja kolmanneksi suurin yhtiöt. Muut valittajaryhmät jakavat noin kuuden prosentin osuuden melko tasaisesti.

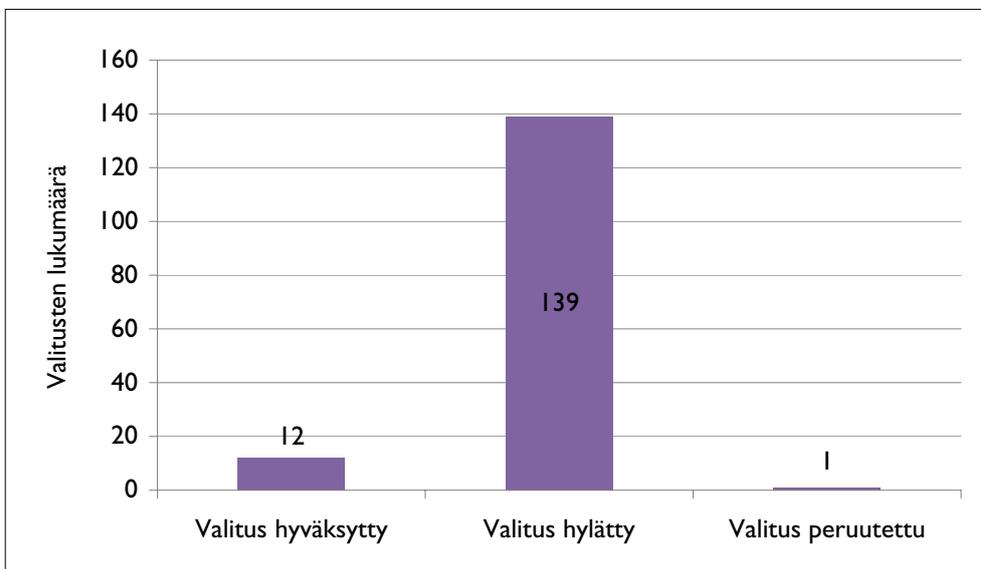


Kuvio 14. Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten lukumäärät valittajaryhmittäin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2003–2007.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksityishenkilöiden tekemien valitusten osuus on suurempi kuin hallinto-oikeudessa, jossa se oli 74 %. Kuntien tekemien valitusten osuus on myöskin suurempi kuin hallinto-oikeudessa. Sen sijaan alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten osuus on huomattavasti pienempi kuin hallinto-oikeuksissa. AYK:n valitusten vähäinen määrä johtunee siitä, että suurin osa AYK:n tekemistä valituksista hyväksytään jo hallinto-oikeudessa.

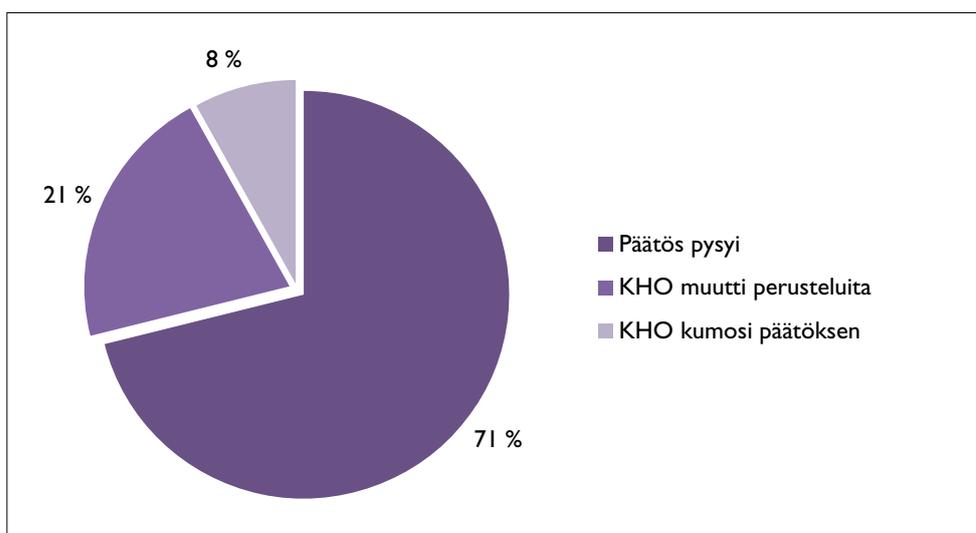
¹⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomukset 2003–2007.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin ainoastaan kahdeksan prosenttia ja hylättiin 92 %. Ero hyväksytyjen valitusten suhteellisessa osuudessa hallinto-oikeuksien hyväksymiin valituksiin verrattuna on merkittävä, sillä hallinto-oikeuksissa hyväksyttiin lähes kolmannes suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista. Tulokset ovat hyvin samankaltaisia kuin Wähän selvityksen tulokset suunnittelutarveratkaisujen osalta.¹⁶



Kuvio 15. Suunnittelutarveratkaisua koskevien valitusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

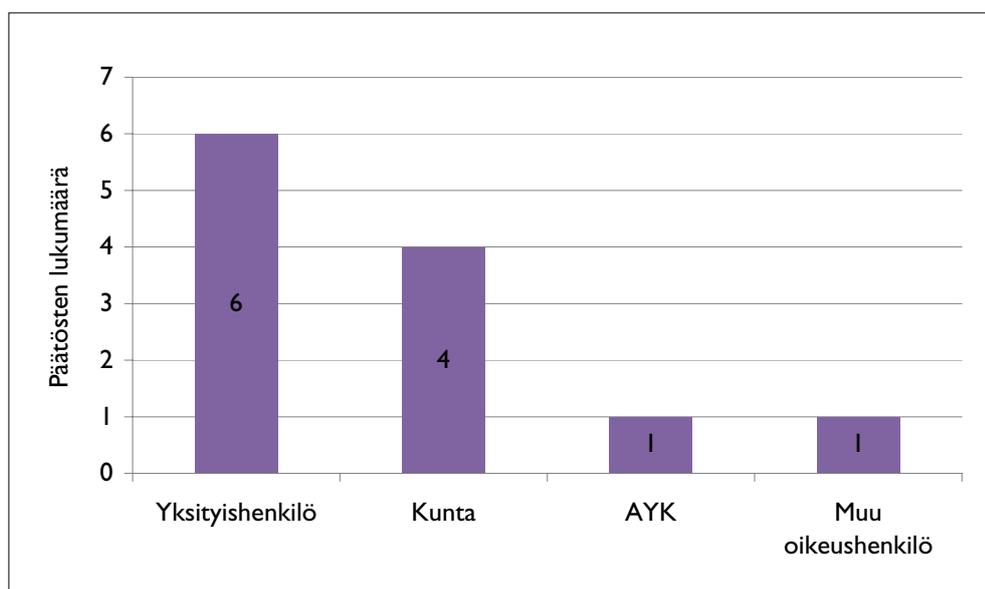
Tilanne on hieman toisenlainen, jos otetaan huomioon ne hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevat päätökset, joiden osalta korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksen lopputuloksen, mutta muutti perusteluita. Tällä tavalla tarkasteltuna 71 % korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituksista hylättiin. 21 % päätöksistä oli sellaisia, joiden perusteluita korkein hallinto-oikeus muutti, mutta pysytti lopputuloksen. Kahdeksan prosenttia hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä kumottiin.



Kuvio 16. Hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevien päätösten pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

¹⁶ Wähä 2004, s. 31, 32.

Se, kenen valituksesta suunnittelutarveratkaisua koskeva päätös on kumottu korkeimmassa hallinto-oikeudessa, poikkeaa hallinto-oikeuden päätöksistä. KHO:ssa eniten päätöksiä kumottiin yksityishenkilöiden tekemien valitusten johdosta, kun hallinto-oikeuksissa eniten valituksia kumottiin alueellisten ympäristökeskusten valitusten johdosta. Toiseksi suurin valittajaryhmä, jonka valitukset johtivat korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöksen kumoamiseen, on kunta. AYK:n valituksen johdosta kumottiin yksi suunnittelutarveratkaisu ja samoin yksi suunnittelutarveratkaisu kumottiin kuolinpesän valituksesta. Tulokset osaltaan heijastavat sitä, kuinka hyvin eri valittajaryhmien tekemät valitukset menestyivät hallinto-oikeudessa: kun yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa ainoastaan noin 19 %, oli yksityishenkilöillä edelleen intressi valittaa päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan alueellisten ympäristökeskusten tekemät valitukset hyväksyttiin usein jo hallinto-oikeudessa, joten ympäristökeskuksilla ei enää ollut tarvetta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.



Kuvio 17. Hallinto-oikeuden päätöksen kumoamiseen johtaneet valitukset valittajaryhmittäin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa neljä päätöstä kumottiin sen vuoksi, että suunnitellun hankkeen katsottiin aiheuttavan MRL 137.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Seuraavien suunnittelutarveratkaisuiden katsottiin ympäröivistä maankäytöstä poikkeavina hankkeina aiheuttavan haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle, koska hankkeilla olisi suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus mahdollisessa myöhemässä alueen kaavoituksessa.

KHO 14.9.2004 T. 2307.

Ympäristö- ja rakennuslautakunta oli hyväksynyt hakemuksen, joka koski asuinrakennuksen, talousrakennuksen sekä kalankäsittelyyn ja kalastustarvikkeiden säilytykseen tarkoitetun rakennuksen rakentamista. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Korkein hallinto-oikeus kumosi lautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset kalankäsittelylaitosta koskevalta osalta. Suunnitellun rakennuspaikan lähiympäristöön oli muodostunut melko tiheää asutusta. 375 kerrosneliömetrin suuruisen kalankäsittelylaitoksen rakentaminen merkitsi ympäröivästä maankäytöstä poikkeavaa rakentamista, ja sillä olisi ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen

mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Näin olleen hankkeeseen suostuminen olisi aiheuttanut haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

KHO 18.7.2005 T. 1828.

Hankkeessa oli kyse kerrosalaltaan 479 neliömetrin suuruisen majoitusrakentamisen rakentamisesta oikeusvaikutteisen yleiskaavan maatilojen talouskeskusten korttelialueelle (AM), jonka rakentamistehokkuus on 0,05–0,10. Yleiskaavassa tilan alueelle oli osoitettu myös merkintä sr2, joka osoitti, että alueella oli kyläkuvallisesti tai rakennushistoriallisesti arvokkaita rakennuksia. Hakemuksen vireilletulon jälkeen kunnanvaltuusto oli hyväksynyt yleiskaavan muutoksen suunnitellun rakennuspaikan tilan osalta. Muutetussa yleiskaavassa tilan talouskeskukseen oli osoitettu matkailua palvelevien rakennusten korttelialue (RM-1), jonka rakentamistehokkuus oli 0,15–0,20. Päätöksestä valitettiin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Vaikka tilalle oli jo aiemmin rakennettu maatilamatkailua palvelevia rakennuksia, hanke merkitsi alueella ympäröivästä maankäytöstä poikkeavaa rakentamista. Hankkeen hyväksymiselle olisi näin ollen ollut suunnitteluvaihtoehtoja rajaava vaikutus alueen mahdollisessa myöhemmässä kaavoituksessa. Hankkeen toteuttamismahdollisuudet tuli selvittää alueen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa, jolloin on mahdollista ottaa huomioon myös alueen muiden maanomistajien rakentamistarpeet ja muu maankäyttö. Näin ollen hanke aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Korkein hallinto-oikeus kumosi lautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset.

Seuraavasta KHO:n kumoamasta suunnittelutarveratkaisusta puolestaan käy ilmi, että suunnittelutarveratkaisun nojalla rakentamisen vaikutuksia on arvioitava kokonaisuutena tulevan maankäytön näkökulmasta. Se, että hanke on yleiskaavan mukainen, ei vielä ole riittävä peruste rakennusluvan erityisten edellytysten olemassaololle.

KHO 2.2.2007 T. 241.

Hankkeessa oli kyse kerrosalaltaan 164 neliömetrin suuruisen asuinrakennuksen ja 30 neliömetrin suuruisen autotallin rakentamisesta maakuntakaavan kyläalueelle (AT) ja metsätalousalueelle (M). Alueelle oltiin parhaillaan laatimassa osayleiskaavaa. Kaavaehdotus oli ollut nähtävillä, mutta sitä ei ollut vielä hyväksytty eikä se ollut lainvoimainen. Kaavaselostukseen oli liitetty kantatilaselvitys, josta näkyivät mitoitusperusteet ja kunkin tilan mitoituslaskelman mukainen rakennusoikeus. Vaikka asiassa oli yleiskaavaa laadittaessa selvitetty emätilakohtaisesti tilojen rakennusoikeus, oli se kuitenkin vain yksi asiassa huomioon otettavista seikoista. Hanketta tuli arvioida kokonaisuutena tulevan maankäytön kannalta. Kun otettiin huomioon yleiskaavan keskeneräisyys ja selvitys, joka oli saatu rakennushankkeen sijoittumisesta muuhun olemassa olevaan asutukseen nähden, olisi hankkeeseen suostuminen aiheuttanut haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset sekä hylkäsi suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen.

Hankkeen kaavoituksellisten edellytysten arvioinnissa on otettava huomioon vaatimus maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole mainittu maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta se

on johdettavissa perustuslain (731/1999) 6 §:stä ja yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista. Yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että nopein (alueelle ensimmäisenä rakentava) maanomistaja ei käytä suunnittelutarveratkaisun nojalla rakentamalla kaikkea alueen rakennusoikeutta, jolloin myöhemmin rakentaville maanomistajille ei voida enää tehdä myönteistä suunnittelutarveratkaisua. Toisaalta maanomistajien tasapuolista kohtelua koskevat vaatimukset voivat esiintyä myös niin päin, että jos jollekin alueen maanomistajista on myönnetty suunnittelutarveratkaisu, tulee tämä ottaa huomioon harkittaessa muiden maanomistajien mahdollisuuksia saada myönteinen suunnittelutarveratkaisu. Yhdenvertaisuuteen on kiinnitettävä huomiota myös siitä näkökulmasta, että kaavoittamattomalle alueelle ei saa myöntää enempää rakennuslupia kuin mitä kaavassa olisi mahdollista osoittaa, koska kaavoitusta odottavat maanomistajat joutuisivat tällöin huonompaan asemaan.

KHO 18.9.2003 T. 2243. Suunniteltu hanke koski kahden kerrosalaltaan 250 neliömetrin suuruisen omakotitalon ja kahden kerrosalaltaan 80 neliömetrin suuruisen talousrakennuksen rakentamista kahdelle noin 3000 neliömetrin suuruiselle määräalalle. Tekniikka- ja ympäristölautakunnan lupajaosto hylkäsi hakemuksen, koska kun otettiin huomioon kantakiinteistön koko, lohkominen ja aiempi rakentaminen, kiinteistölle ei voitu myöntää haettua lupaa. Rakennushanke ei ollut maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun mukainen. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen ja palautti sen lupajaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Rakennushanke vastasi alueen yleiskaavassa suunniteltua käyttöä ja rakennuspaikat olivat kooltaan yleiskaavan mukaiset. Rakennuspaikoille oli tieyhteys ja kunnallistekniikka. Asiassa oli jäänyt selvittämättä, että suunniteltuna rakennuspaikkana oleva tila olisi käyttänyt sille yleiskaavalaskelmien mukaan kuuluvan ohjeellisen rakennusoikeuden. Lupajaosto ei myöskään ollut esittänyt tekemästään emätilatarkastelusta sellaista vertailuaineistoa tai muuta selvitystä, jonka perusteella olisi voinut todeta emätilan alueella tapahtuneen jo niin paljon rakentamista, että rakennushanke olisi vaarantanut maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti tekniikka- ja lautakunnan lupajaoston päätökset voimaan. Emätilana pidettävästä tilasta oli muodostettu kantatila mukaan lukien 23 kiinteistöä. Näistä 14:llä oli asuinrakennus. Kun lisäksi otettiin huomioon, että emätilasta oli muodostettu muitakin vielä rakentamattomia tiloja kuin hakemuksen kohteena olevat tilat, Sipoon kuntaan kohdistuva rakentamispaine sekä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus, olisi hankkeeseen suostuminen aiheuttanut MRL 137.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Kaksi kumottua päätöstä koski hankkeen maisemallisia vaikutuksia.

KHO 30.12.2003 T. 3378.

Hanke koski kerrosalaltaan 254 neliömetrin suuruisen omakotitalon rakentamista Hindsbyn perinnemaisemaan korkealle, avoimelle paikalle. Hallinto-oikeus hyväksyi luvanhakijan tekemän kielteisestä suunnittelutarveratkaisusta tehdyn valituksen pidettyään rakennuspaikalla katselmuksen, koska hallinto-oikeuden mukaan suunniteltu rakentaminen oli sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se vaikeuttanut erityisten luonnon- ja kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä. Myös korkein hallinto-oikeus toimitti rakennuspaikalla katselmuksen. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi tekniikka- ja ympäristölautakunnan lupajaoston päätöksen voimaan. Hindsbyn kylä ja kulttuurimaisema kuu-

luvut kohteena ympäristöministeriön ja Museoviraston valtakunnallisesti merkittävistä kulttuurihistoriallisista ympäristöistä laatimaan selvitykseen. Haettu rakennuspaikka sijaitsi Hindsbyn maisemassa melko näkyvällä paikalla avoimella pellolla kahden suojellun rakennuksen välissä. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella kolmikerroksisen omakotitalon rakentaminen olisi rikkonut vanhojen rakennusten ja peltomaiseman muodostaman kokonaisuuden siitakin huolimatta, että rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä sijaitsi vuonna 1988 myönnetyn rakennusluvan nojalla rakennettu omakotitalo. Näin ollen hakemuksen mukainen rakentaminen ei ollut sopivaa maisemalliselta kannalta ja se vaikeutti myös erityisten kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä.¹⁷

KHO 20.6.2005 T. 1540.

Hakemuksen asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ja korkeimman hallinto-oikeuden toimittamassa katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella liikkumavaraa lomarakennuksen sijoittamiselle noin 1,3 hehtaarin suuruiselle määrälalle sen muoto ja naapurien sijoittuminen huomioon ottaen ei ollut kovin paljon. Kun otetaan huomioon Iimäen maaston korkeussuhteet sekä viereisten tilojen käyttö ja niiltä avautuva näköala, Iimäen lakialueen jo rakennettujen rakennusten sijainti ja mahdollisuudet rakentaa hakemuksen kohteena olevat rakennukset samaan rakennusryhmään sekä jättää yhtenäistä Iimäen lakialuetta mahdollisimman paljon rakentamisesta vapaaksi, täyttää hanke rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella.

Seuraavien kolmen suunnittelutarveratkaisun osalta hallinto-oikeus oli katsonut, että suunnitellun hankkeen toteuttaminen olisi edellyttänyt kaavallista suunnittelua, kun korkein hallinto-oikeus taas katsoi, että rakennusluvan erityiset edellytykset ovat olemassa.

KHO 18.1.2007 T. 126.

Suunniteltu rakentaminen koski broilerikasvattamoaa palvelevan kerrosalaltaan 243 neliömetrin suuruisen lämpökeskuksen rakentamista. Kunnanhallitus oli tehnyt myönteisen suunnittelutarveratkaisun, jonka hallinto-oikeus kumosi toimitettuaan rakennuspaikalla ja sen ympäristössä katselmuksen. Rakennuspaikalla ei ollut suoritettu liito-oravainventointia. Lähialueella suoritettujen liito-oravaininventoinnin tulokset ja valittajien antamat tiedot huomioon ottaen oli mahdollista, että liito-oravaa esiintyi myös rakennuspaikalla. Asemapiirroksen ja asiakirjoissa olevan karttaselvityksen sekä katselmuksessa saadun selvityksen perusteella lämpökeskus sijaitsi tilojen avoimella, puuttomalla osalla. Katselmuksessa todettiin, että valituksenalainen lämpökeskus oli jo rakennettu ja toiminnassa. Lähin puustoinen alue oli rakennuksen pohjoispuolella. Tähän nähden liito-oravaininventoinnin suorittaminen ei ollut ollut välttämätöntä. Lämpökeskuksen sijainti, koko ja käyttötarkoitus huomioon ottaen voitiin ilman liito-oravan esiintymistä rakennuspaikalla koskevaa selvitystäkin päätellä, että hanke ei olisi hävittänyt tai heikentänyt liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikkoja. Suunnittelutarveratkaisu ei tällä perusteella ollut lainvastainen. Alueella ei ollut voimassa asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Samalla alueella sijaitsi useita broilerikasvattamoja ja niihin

¹⁷ Hallintoneuvos Vihervuoren erivän mielipiteen mukaan hallinto-oikeuden päätös olisi tullut kumota kuulemisvirheen vuoksi. Hallintoneuvos Ojanen puolestaan katsoi äänestyslauseunnossaan, että hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei olisi ollut syytä muuttaa.

liittyviä rakennuksia. Myös viereisille tiloille oli haettu suunnittelutarveratkaisua. Alueella oli siten tuotannon laajentamisesta ja tuotantorakennusten uudistamisesta johtuvia rakentamispaineita. Katselmuksessa ilmeni, että alueen jätevesiviemäröinti ei ollut vielä valmis. Rakennuspaikat sijaitsivat maakuntakaavan maatalousalueella, jolla oli erityisiä ympäristöarvoja (MY). Kun otettiin huomioon alueen rakentamistilanteesta saatu selvitys, kysymyksessä olleiden rakennushankkeiden koko ja käyttötarkoitus sekä alueen kulttuurimaisemalliset arvot, tapauskohtaisessa suunnittelutarveharkinnassa ei ollut mahdollista saada sellaista riittävää selvitystä, jonka perusteella hankkeita olisi voinut arvioida asemakaavan sisältövaatimusten täyttymisen kannalta. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen kysymyksessä olleen uudisrakentamisen sijoittamisesta päättäminen edellytti riittäviin perus- ja vaikutus selvityksiin perustuvaa vuorovaikutteista kaavoitusmenettelyä. Näin ollen hanke aiheutti haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä haitallista yhdyskuntakehitystä. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen. Vastaavalle hankkeelle oli jo aikaisemmin myönnetty suunnittelutarveratkaisu ja rakennuslupa toiseen paikkaan toiselle hakemuksen kohteena olevista tiloista. Kysymyksessä oleva hakemus tarkoitti rakennuksen sijainnin vaihtamista tilalla tilakeskusta paremmin palvelemaan paikkaan kahden broilerikasvattamorakennuksen päätyjen lähelle. Hankkeen uusi sijoituspaikka ei olennaisesti poikennut aikaisempien päätösten mukaisen sijoituspaikan etäisyydestä tilan sijaintiin nähden. Kysymyksessä olevan suunnittelutarveratkaisun yhteydessä oli ilman asemakaavaa riittävästi selvitettävissä, että hankkeella ei ollut merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia eikä se johtanut vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen. Näin ollen hanke ei aiheuttanut haittaa kaavoitukselle.

KHO 18.1.2007 T. 127.

Hankkeen mukainen varastorakennuksen rakentaminen kohdistui edellisen tapauksen kanssa samalle alueelle. Hankkeessa oli kysymys rakennuspaikalla jo nykyisin varastoitavia tarvikkeita varten rakennettavasta varastorakennuksesta. Rakennus sijoittui kahden aikaisemmin rakennetun varastorakennuksen välittömään läheisyyteen. Varastorakennus ei sen sijainnista ja maisemaan sijoittumisesta saadun selvityksen mukaan vaikuttanut haitallisella tavalla kulttuuri- tai maisema-arvoihin. Hanke ei myöskään muutoin aiheuttanut MRL 137.1 §:ssä ja 137.4 §:ssä tarkoitettua haittaa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi kunnanhallituksen tekemän päätöksen voimaan.

KHO 23.5.2006 T. 1352.

Suunniteltu rakennushanke koski kerrosalaltaan 300 neliömetrin suuruisen puolitoistakerroksisen asuinrakennuksen ja 90 neliömetrin suuruisen talusrakennuksen rakentamista. Rakennuspaikalle oli tieyhteys. Rakennuspaikka sijaitsi 1970-luvun alussa loma-asutusta varten Marjamäki-nimiselle tilalle laaditun palstoitussuunnitelman mukaisella alueella. Suunnitelman mukaisista tiloista ainoastaan luvan hakijan tila oli rakentamaton. Tilan ympäristössä oli pääasiassa loma-asuntoja, mutta myös muutama pysyvä asunto. Maanomistajien yhdenvertaisuutta tuli arvioida toisaalta lähialueen emätiloilla tapahtuneen rakentamisen perusteella ja toisaalta ottamalla muun muassa huomioon palstoitussuunnitelman vakiinnuttama tilanne

sen piiriin kuuluvalla alueella. Rakennuspaikka sijoittui olemassa olevien rakennuspaikkojen väliin palstoitussuunnitelman viimeiselle rakentamattomalle tontille. Alue oli jo tiheästi rakennettu, tilalle oli tieyhteys ja vesi- ja viemärihuolto oli järjestettävissä kiinteistökohtaisesti rakennuspaikalla. Rakentaminen ei siten aiheuttanut haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja saattoi ympäristölautakunnan päätöksen voimaan.

Seuraavassa korkeimmassa hallinto-oikeuden päätöksessä oli kyse siitä, tuleeko hankkeeseen soveltaa MRL 16.2 §:n perusteella suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä.

KHO 15.5.2006 T. 1268.

Hankkeessa oli kyse kerrosalaltaan 400 neliömetrin suuruisen asuinrakennuksen, 80 neliömetrin suuruisen talousrakennuksen ja kahden kerrosalaltaan 100 ja 610 neliömetrin suuruisen konehallin rakentamisesta noin viiden hehtaarin suuruiselle tilalle. Tila oli rakentamaton ja se sijaitsi oikeusvaikutteisen osayleiskaavan maa- ja metsätalousalueella (MT) sekä vedenhankinnalle tärkeällä pohjavesialueella (pv-1). Pv-1-alueella tuli kaavaselostuksen mukaan muun muassa noudattaa käyttörajoitusta, että alueelle ei tule sijoittaa muun ohella auto- ja konekorjaamoita eikä autohajottamoita. Rakennuspaikan pohjoispuolella oli osayleiskaavassa luonnonsuojelualueeksi merkitty alue (SL). Noin puolen kilometrin etäisyydellä rakennuspaikasta oli viisi loma-asuntokäytössä olevaa kiinteistöä ja kilometrin säteellä siitä oli muutamia asuinkiinteistöjä. Kun otettiin huomioon rakennushankkeen laatu, rakennuspaikan sijainti pohjavesialueella sekä loma-asutukseen käytettyjen kiinteistöjen ja osayleiskaavan luonnonsuojelualan tuntumassa, hankkeella oli sellaisia maankäyttö- ja rakennuslain 16.2 §:ssä tarkoitettuja ympäristövaikutuksia, jotka edellyttivät tavanomaista rakennuslupamenettelyä laajempaa harkintaa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian sille uudestaan käsiteltäväksi.¹⁸

Yksi kumottu päätös koski suunnittelutarveratkaisua koskevan valitusoikeuden määrittelyä. Hallinto-oikeus hylkäsi myönteisestä suunnittelutarveratkaisusta tehdyn valituksen sisältöperusteella. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että valitus olisi tullut jättää tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden vuoksi.

KHO 27.8.2004 T. 2061.

Valvontalautakunta oli hyväksynyt suunnittelutarveratkaisua koskevan hakemuksen, joka koski yksikerroksisen kerrosalaltaan 6600 neliömetrin suuruisen 882 emakolle tarkoitetun porsitussikalan rakentamista. Hallinto-oikeus hylkäsi asiasta tehdyn valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallinto-oikeuden päätös tuli kumota ja poistaa ja päätöksestä tehty valitus tuli jättää tutkimatta. Väestötietojärjestelmästä ja kiinteistötietojärjestelmästä saatujen tietojen mukaan valittaja ei omistanut kiinteistöjä kysymyksessä olevan rakennushankkeen tarkoittamien tilojen naapurissa.

¹⁸ Eri mieltä olleen hallintoneuvos Kuusiniemen mukaan kyseessä ei ollut rakentaminen MRL 16.2 §:n mukaiselle suunnittelutarvealueelle.

Valittajan tila sijaitsi lähimmillään yli kilometrin päässä kysymyksessä olevasta rakennuspaikasta. Näin ollen valittaja ei ollut suunnitellun rakennuspaikan viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistaja tai haltija. Hän ei myöskään ollut sellaisen kiinteistön omistaja tai haltija, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen suunnittelutarveasiassa tehty päätös voisi olennaisesti vaikuttaa. Päätöksellä ei myöskään ollut sellaista huomattavaa vaikutusta valittajan asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin, että hänellä olisi ollut valitusoikeus päätöksestä. Kun päätös ei myöskään välittömästi vaikuttanut valittajan oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, valittajalla ei ollut asiassa valitusoikeutta.

Lisäksi yksi päätös (KHO 16.2.2004 T. 322) kumottiin sillä perusteella, että hanke olisi ollut myös poikkeamista koskevan luvan tarpeessa, kun alueelle tuli voimaan rakennuskielto suunnittelutarveratkaisun hakemisen jälkeen. Kun poikkeamiselle ei ollut edellytyksiä, ei myöskään suunnittelutarveratkaisua voitu myöntää.

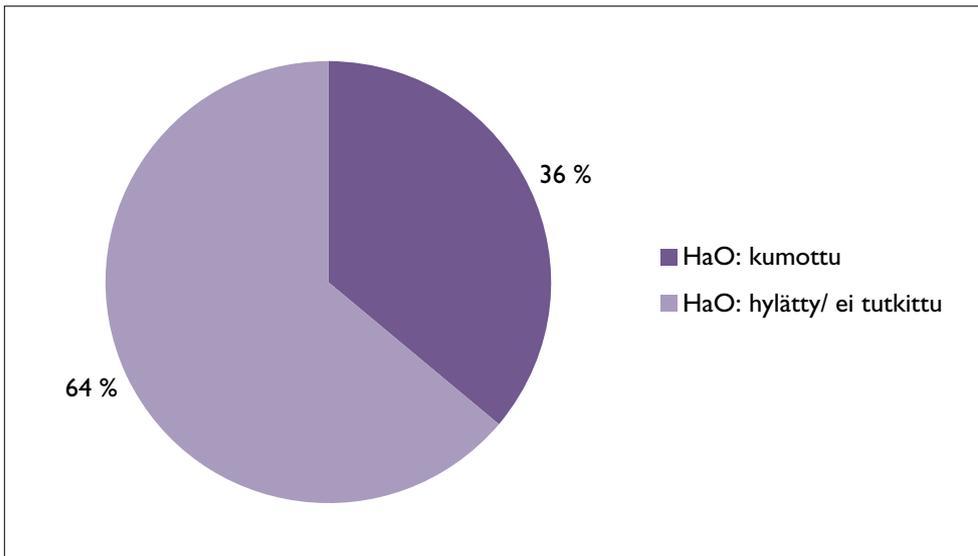
Valituslupajärjestelmän käyttöönotto suunnittelutarveratkaisuja koskeviin päätöksiin

1.1.2009 alkaen valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön myös kaavallista harkintaa sisältäviin lupapäätöksiin, eli suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamista koskeviin päätöksiin (1129/2008). Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että vuosittain suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevia valituksia saapuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain noin 150, joten ne ovat KHO:n resurssienkäytön kannalta merkittävä ryhmä. Oikeudellisesti ne ovat asemakaavoja yksinkertaisempia, mutta sisältävät samantyyppistä harkintaa kuin kaavoituksessa. Näiden päätösten käsittelyaika KHO:ssa on ollut noin 10 kuukautta.¹⁹ Näin ollen valituslupajärjestelmän käyttöönotto vapauttaisi resursseja KHO:ssa. Valituslupahakemuksen käsittely on yksinkertaisempaa ja niitä tehtäneen hallituksen esityksen mukaan vähemmän kuin varsinaisia valituksia.²⁰

64 % selvitysaineistoon kuuluvista suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista hylättiin tai jätettiin tutkimatta hallinto-oikeuksissa. Näin ollen nämä päätökset olisivat sellaisia, joista valittaminen edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi edellyttänyt valituslupaa, mikäli valituslupajärjestelmä olisi jo ollut käytössä. Eli tämän aineiston päätösten osalta jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi ilman valituslupaa saanut tehdä 152 päätöksen sijasta 55 hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisua koskevasta päätöksestä.

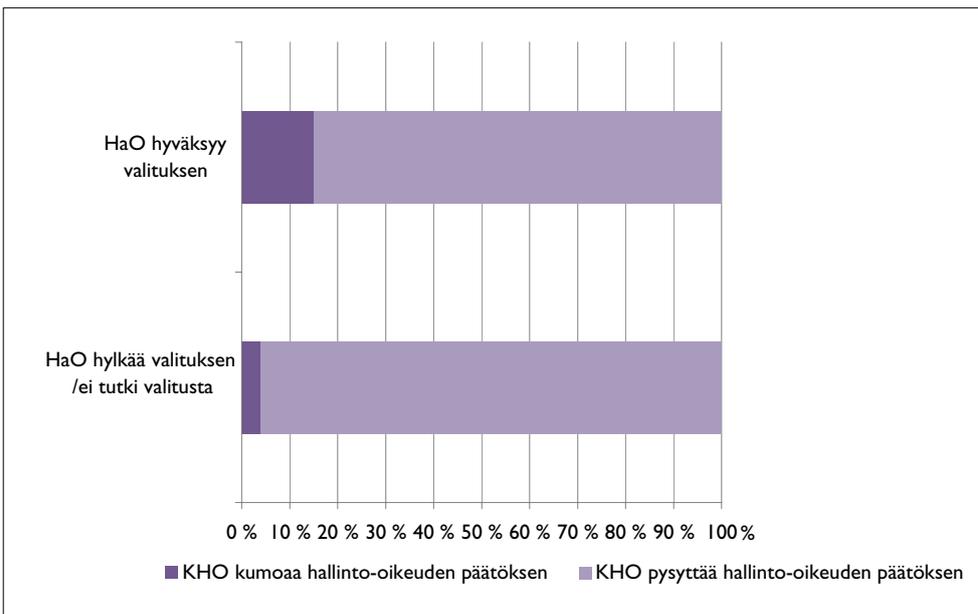
¹⁹ HE 102/2008 vp, yleisperustelut, 2.1 Valituslupajärjestelmän laajentaminen.

²⁰ HE 102/2008 vp, yleisperustelut, 3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.



Kuvio 18. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten jakautuminen hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen mukaan tutkitussa aineistossa.

Kuviosta 19 käy ilmi, kuinka päätösten pysyvyyteen muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaikuttaa se, hyväksyykö vai hylkääkö hallinto-oikeus kunnan viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen.



Kuvio 19. Hallinto-oikeuksien päätösten pysyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen mukaan.

Tutkitussa aineistossa hallinto-oikeudessa kumottuja päätöksiä koskevista valituksista kahdeksan valitusta (15 %) hyväksyttiin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden hylkäämistä valituksista neljä valitusta (4 %) hyväksyttiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Eli kahdestatoista KHO:ssa kumotusta päätöksestä neljä (33 %) on sellaisia, joita koskevan valituksen hallinto-oikeus oli hylännyt.

7 Johtopäätökset

Selvitysaineiston perusteella eniten suunnittelutarveratkaisuista hallinto-oikeuksiin valittavat yksityishenkilöt (71 % kaikista valituksista). Yksityishenkilöiden tekemistä valituksista noin 19 % johti kunnan tekemän suunnittelutarveratkaisun kumoamiseen hallinto-oikeudessa. Toiseksi suurin valittajaryhmä ovat alueelliset ympäristökeskukset (noin 21 % kaikista valituksista). Alueellisten ympäristökeskusten tekemien valitusten prosentuaalinen osuus näyttää hieman kasvaneen selvityksen tarkasteluajanjaksolla. Alueelliset ympäristökeskukset eivät kuitenkaan ole aiheetta käyttäneet valitusoikeuttaan, kun noin 88 % ympäristökeskusten tekemistä valituksista hyväksyttiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen.

Noin kolmannes valituksen kohteena olleista kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuista kumottiin hallinto-oikeuksissa. Selvityksen perusteella suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamiseen liittyvät ongelmat koskevat erityisesti myönteisiä, rakentamisen sallivia suunnittelutarveratkaisuja. Valituksen kohteena olleista kunnan viranomaisen tekemistä myönteisistä suunnittelutarveratkaisuista kumottiin melkein kaksi kolmasosaa hallinto-oikeudessa. Sen sijaan kielteisistä suunnittelutarveratkaisuista kumottiin ainoastaan yhdeksän prosenttia.

Noin 27 % muutoksenhaun kohteena olleista suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä kumottiin menettelyvirheen perusteella. Tyypillisimmät menettelyvirheet olivat toimivallan ylitys sekä selvitysten puutteellisuus. Kaikki toimivaltaperusteella kumotut päätökset liittyivät ranta-alueisiin. Puutteellisen toimivallan vuoksi kumottujen päätösten osuus näyttää kuitenkin hieman vähentyneen Heinilän tekemään selvitykseen verrattuna.

Sisältöperusteella kumottiin suunnittelutarveratkaisua koskevia päätöksiä eniten sen vuoksi, että hanke aiheuttaa MRL 137.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Tällä perusteella kumottiin luonnollisesti myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja. Kun vielä otetaan huomioon myönteisten suunnittelutarveratkaisujen suuri kumoamisprosentti, näyttää selvityksen aineiston valossa siltä, että yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen nojalla on pyritty toteuttamaan hankkeita silloinkin, kun rakentaminen edellyttäisi yksityiskohtaiseen kaavoitukseen perustuvaa suunnittelua. Sen sijaan MRL 137.4 §:ä, jonka mukaan hanke ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, on käytetty tähän aineistoon kuuluvissa päätöksissä kumoamisperusteena vain kerran, ja silloinkin MRL 137.1 §:n 1 kohdan rinnalla.

Kaiken kaikkiaan tämän selvityksen tulokset ovat hyvin samansuuntaisia kuin aikaisemmin tehtyjen selvitysten tulokset. Varovaisesti kuitenkin voisi arvella, että kumottujen päätösten osuus on hieman laskenut ja näin ollen suunnittelutarveratkaisujen pysyvyys on hieman parantunut muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen. Siitä

huolimatta valituksen kohteena olleiden kuntien tekemien suunnittelutarveratkaisujen pysyvyydessä ei ole tapahtunut merkittävää parannusta.

Selvitysaineistoon kuuluvista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä käy ilmi, että hallinto-oikeudet ovat onnistuneet hyvin suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisessa. Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksistä kumottiin ainoastaan kahdeksan prosenttia. 92 % valituksista hylättiin. Eniten hallinto-oikeuden päätöksistä valittivat yksityishenkilöt. Tämän selvityksen aineiston perusteella valituslupajärjestelmän käyttöönotto vähentäisi jonkin verran korkeimman hallinto-oikeuden työtaakkaa suunnittelutarveratkaisujen osalta.

KUVAILEHTI

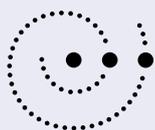
Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika	Toukokuu 2009	
Tekijä(t)	Hanna Partinen			
Julkaisun nimi	Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 13/2009			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksen kohteena ovat maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarveratkaisua koskevat hallintotuomioistuinten päätökset vuosilta 2003–2007. Selvityksessä tarkastellaan, kuinka suunnittelutarveratkaisua koskevat valitukset ovat menestyneet muutoksenhaussa ja mitkä ovat suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteet. Selvityksen kohteena on 475 hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisua koskevaa päätöstä ja 152 korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Selvitys on osa ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa seurantaa. Aikaisemmin suunnittelutarveratkaisujen menestymistä muutoksenhaussa on tarkasteltu vuosina 2004 ja 2005 julkaistuissa selvityksissä (Vähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693, Helsinki 2004. Heinilä, Aleks: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785, Helsinki 2005).</p> <p>Selvityksestä käy ilmi, että noin 71 % suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista on yksityishenkilöiden tekemiä. Toiseksi eniten suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista tekivät alueelliset ympäristökeskukset. Alueellisten ympäristökeskusten tekemiä valituksia oli noin 21 % valituksista. Kolmanneksi suurin valittajaryhmä on yhtiöt, joiden tekemiä valituksia on noin kolme prosenttia kaikista suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista.</p> <p>Vuosina 2003–2007 valituksen kohteena olleista kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuita kumottiin hallinto-oikeudessa noin 32 %. Parhaiten menestyivät alueellisten ympäristökeskusten tekemät valitukset, kun keskimäärin 88 % ympäristökeskusten tekemistä valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa. Selvityksen perusteella suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisen ongelmat näyttävät liittyvän erityisesti kuntien tekemiin myönteisiin, rakentamisen salliviin suunnittelutarveratkaisuihin.</p> <p>Selvitysaineistoon kuuluvista valituksen kohteena olleista suunnittelutarveratkaisuita noin 27 % kumottiin hallinto-oikeudessa menettelyperusteella ja noin 73 % sisältöön liittyvällä perusteella. Tyypillisimmät menettelyvirheet olivat toimivallan ylitys sekä puutteelliset selvitykset. Kaikki hallinto-oikeuksissa toimivaltaperusteella kumotut päätökset liittyivät ranta-alueisiin. Sisältöperusteella puolestaan kumottiin eniten suunnittelutarveratkaisuja sen vuoksi, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Ainoastaan yksi päätös kumottiin sen vuoksi, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle sekä saattaa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.</p> <p>Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuksien suunnittelutarveratkaisua koskevista päätöksistä kumottiin kahdeksan prosenttia. 92 % valituksista hylättiin. Eniten hallinto-oikeuden päätöksistä valittivat yksityishenkilöt.</p>			
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, kaavoitus, suunnittelutarveratkaisu, kunta, alueellinen ympäristökeskus, valitus, muutoksenhaku, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3449-4 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkoj.)	
	Sivuja 37	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2009			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Maj 2009
Författare	Hanna Partinen	
Publikationens titel	Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007 (Avgöranden om planeringsbehov i förvaltningsdomstolarna 2003–2007)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 13/2009	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>I utredningen analyseras förvaltningsdomstolsbeslut från 2006–2007 som gäller behov av planering enligt markanvändnings- och bygglagen. Analysen klarlägger med vilken framgång ovannämnda beslut har överklagats och på vilka grunder de har upphävts. Utredningen omfattar 475 förvaltningsdomstolsbeslut och 152 beslut av högsta förvaltningsdomstolen om behov av planering. Utredningen ingår i miljöministeriets arbete med att följa upp hur markanvändnings- och bygglagen tillämpas. Framgången av besvär mot beslut om behov av planering har tidigare analyserats år 2004 och 2005 i olika utredningar (Vähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003, Suomen ympäristö 693, Helsingfors 2004. Heinilä, Aleks: Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä, Suomen ympäristö 785, Helsingfors 2005).</p> <p>Utredningen gav vid handen att ca 71 procent av besvären mot beslut om behov av planering anfördes av privatpersoner. De regionala miljöcentralerna kom på andra plats med ca 21 procent. Den tredje största gruppen var företag, som stod för ca tre procent av alla besvär.</p> <p>Av de överklagade kommunala besluten om behov av planering från 2003–2007 upphävdes ca 32 procent av förvaltningsdomstolarna. De regionala miljöcentralerna hade störst framgång med sina besvär: i genomsnitt 88 procent av deras besvär bifölls av förvaltningsdomstolarna. Utredningen visar att i synnerhet kommunala beslut där bygge beviljas leder till problem i tillämpningen av bestämmelserna om områden i behov av planering.</p> <p>Av de överklagade beslut om behov av planering som ingick i utredningsmaterialet upphävdes ca 27 procent på formella grunder och ca 73 på materiella grunder i förvaltningsdomstolen. De vanligaste felena när det gäller förfarandet (formella fel) var överskridning av behörighet och bristfälliga utredningar. Samtliga av de beslut som upphävdes på grund av överskridning av behörighet gällde strandområden. I fråga om materiella upphävningsgrunder upphävdes de flesta besluten på grund av att projektet skulle förorsaka oacceptabel olägenhet till planläggningen och den övriga områdesanvändningen. Ett enda beslut upphävdes på grund av att projektet skulle förorsaka oacceptabel olägenhet till planläggningen och den övriga områdesanvändningen samt leda till byggverksamhet med omfattande konsekvenser.</p> <p>Av de förvaltningsdomstolsbeslut rörande behov av planering som överklagades hos högsta förvaltningsdomstolen upphävdes 8 procent och 92 procent bifölls. Största delen av besvären mot förvaltningsdomstolsbeslut anfördes av privatpersoner.</p>	
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, planläggning, avgörande om planeringsbehov, kommun, regional miljöcentral, besvär, ändringssökande, förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-3449-4 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 37	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009	

Selvityksessä analysoidaan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden suunnittelutarveratkaisuja koskevia päätöksiä vuosilta 2003–2007. Selvitys on osa ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa seurantaa.

Selvityksestä käy ilmi, että suurin osa (71 %) valituksista suunnittelutarveasioissa on yksityishenkilöiden tekemiä. Valituksen kohteeksi joutuneista kunnan viranomaisen tekemistä suunnittelutarveratkaisuista kumottiin hallinto-oikeudessa noin joka kolmas. Parhaiten menestyivät alueellisen ympäristökeskuksen tekemät valitukset, niiden valituksista hylättiin vain noin joka kymmenes. Selvityksen perusteella suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamisen suurimmat ongelmat liittyvät erityisesti myönteisiin, rakentamisen salliviin suunnittelutarveratkaisuihin.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3449-4 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)