



Pienimuotoisen täydennysrakentamisen ohjauksen kehittämisen peruskartoitus

Muistio 20.5.2019

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Kehittämisen vaihtoehtoista	4
2.1	Nykytilanne	4
2.2	Voimassaolevan lainsäädännön helpotukset	4
2.3	Kehittämismvaihtoehtoja	5
3	Pienimuotoisen täydennysrakentamisen vaikutuksia	7
3.1	Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen	7
3.2	Vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön	8
3.3	Vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun .. ympäristöön	8
3.4	Vaikutukset liikenteeseen	9
3.5	Vaikutukset yhdyskunta- ja energiatalouteen	9
3.6	Hallinnolliset vaikutukset ja vaikutukset oikeusturvaan	9
4	Eräitä case-tarkasteluja	11
4.1	Case: Asemakaavan muutos Helsingin Käpylässä	11
4.2	Case: Kirkkonummen sivuasunnot	12
4.3	Case: Helsingin rakennusjärjestys ja rakennelmat	13
5	Miten muualla?	14
5.1	Ruotsin Attefallshus-säännökset	14
5.1.1	Kuvaus sääntelystä	14
5.1.2	Tavoitteet ja kokemukset	15
5.2	Norjan lupavapautukset	17
5.2.1	Kuvaus sääntelystä	17
5.3	Yhteenveto	19
6	Yhteenveto	21
6.1	Keinoista ja niiden käytettävyydestä	21
6.2	Johtopäätöksiä	21
7	Lähteet ja muuta aineistoa	24

1 Johdanto

Tässä muistiossa tarkastellaan pienimuotoisen täydennysrakentamisen edistämistä niin maankäytöllisen kuin rakentamisen ohjauksen näkökulmasta asemakaava-alueilla. Peruskartoituksessa arvioidaan, millaisia ohjaustarpeita pienimuotoiseen täydennysrakentamiseen käytännössä liittyy, voitaisiinko ja miten pienimuotoista täydennysrakentamista helpottaa ja millaisia vaikutuksia ohjauksen keventämisellä/poistamisella arvioidaan olevan.

Tässä muistiossa tarkastelu kohdentuu asemakaava-alueilla tapahtuvaan pienimuotoiseen täydennysrakentamiseen. Tarkastelu on rajattu erillisrakennuksiin, eli esimerkiksi olemassa olevien rakennusten laajennukset ja muutokset eivät ole olleet tarkastelun kohteena.

Muistio on laadittu Kuntaliitossa asiantuntijatyönä, johon ovat osallistuneet lakimies Minna Mättö, suunnittelija Linda Toivonen sekä maankäytön ja kaavoituksen kehittämispäällikkö Anne Jarva Alueet ja yhdyskunnat -yksiköstä. Selvitystyö on osa ympäristöministeriön rahoittamaa projektia.

2 Kehittämisen vaihtoehtoista

2.1 Nykytilanne

Pienimuotoisen täydennysrakentamisen käsittely kunnassa riippuu rakentamisen luonteesta ja kaavallisesta tilanteesta. Käytännössä on arvioitava rakentamisen luvantarvetta, lupamuotoa ja kaavan mukaisuutta.

Jos kyseessä on rakennuksen, esimerkiksi ”mummonmökkin” tai saunan rakentamisesta, tarvitaan aina rakennusvalvontaviranomaisen lupa. Lisäksi on huomattava, että rakennuslupaa edellyttävä rakentaminen kuluttaa rakennuspaikan rakennusoikeutta. Jos rakennusoikeus täydennysrakentamisen johdosta ylittyy, tarvitaan luvan lisäksi poikkeaminen asemakaavasta. Poikkeamistarve voi syntyä myös muusta syystä, esimerkiksi jos täydennysrakentaminen sijoittuu rakentamiseen osoitetun tontinosan ulkopuolelle.

Asemakaavan mukaista pienimuotoista täydennysrakentamista voidaan edistää esimerkiksi laatimalla täydennysrakentamista koskevat periaatteet ja ohjeistus, joissa opastetaan rakentamisen sijoittumiseen, mitoittamiseen ja muihin kysymyksiin. Tällaisia periaatteita voitaneen pitää myös poikkeamisharkinnassa.

Alueilla, joilla asemakaavoitus ei mahdollista pienimuotoista täydennysrakentamista, se voidaan mahdollistaa asemakaavamuutoksella (ml. vaiheasemakaava) aluekohtaisesti. Asemakaavassa voidaan esimerkiksi osoittaa alueelle lisää rakennusoikeutta tai väljentää rakennusten sijoittelua koskevia määräyksiä.

2.2 Voimassaolevan lainsäädännön helpotukset

Rakentamisen rakennusluvanvaraisuudesta säädetään MRL 125 §:ssä ja toimenpiteiden luvanvaraisuudesta 126 § ja 126 a §:issä.

Kunta voi MRL 129 §:n nojalla rakennusjärjestyksessään määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa sen jälkeen, kun asianomainen on tehnyt ilmoituksen. Merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäisenä rakentamisena voitaisiin pitää esimerkiksi talousrakennuksen rakentamista sekä rakennuksen korjaus- ja muutostöitä.¹

¹ HE 101/1998 vp.

MRA 61 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä, että jo olevaan asuntoon kuuluvan tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen pienehkön muun talousrakennuksen kuin saunarakennuksen rakentamiseen asemakaava-alueen ulkopuolella sovelletaan lupamenettelyn asemesta ilmoitusmenettelyä. Vastaava mahdollisuus koskee myös asemakaavassa osoitetun vastaavanlaisen talousrakennuksen rakentamista. Asemakaava-alueella edellytyksenä on, että talousrakennuksen paikka ja tarvittaessa sen koko on osoitettu rakennusalamerkinnällä tai kaavamääräyksin. Talousrakennusta ei voida jättää kokonaan ennakovalvonnan ulkopuolelle.²

Myös toimenpidelupaa vaativiin toimenpiteisiin voidaan soveltaa ilmoitusmenettelyä.³ Toimenpideluvanvaraiseksi säädetty toimenpide voidaan vapauttaa luvanvaraisuudesta MRL 126 a §:n 3 momentin perusteella, kun kyseessä on vähäinen toimenpide.

Ilmoitusmenettelyssä ei sovelleta naapureiden kuulemista koskevia säännöksiä, minkä vuoksi naapurit eivät aina tule tietoisiksi hankkeesta etukäteen.⁴

2.3 Kehittämismahdollisuuksia

Jos pienimuotoista täydennysrakentamista halutaan helpottaa nykytilanteesta, vaihtoehtoina on säätää helpotukset **suoraan lainsäädäntöön** tai **mahdollistamalla lainsäädännöllä helpotuksista päättäminen paikallisella tasolla**. Välineenä paikallisella tasolla voi olla kunnan kaava tai rakennusjärjestys.

Helpotukset voivat olla luonteeltaan **menettelyllisiä** tai **aineellisia**. Ensin mainitusta esimerkkinä on luvanvaraisuudesta vapauttaminen. Jälkimmäisestä esimerkkinä olisi jostain rakentamismääräyksen vaatimuksesta vapauttaminen tai lievempien vaatimusten säätäminen pienimuotoiselle täydennysrakentamiselle.

Jos helpotuksena on vapauttaminen viranomaisluvan tarpeesta, se ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti sitä, että rakentamista koskevia vaatimuksia ei tarvitsisi noudattaa. Kyse on tällaisessa tilanteessa siitä, että viranomaisvalvonta ei ole ennakkollista, vaan tarvittaessa valvontaviranomainen voi puuttua jälkikäteen säädösten ja määräysten vastaiseen rakentamiseen. Tällainen helpotus nykytilaan verrattuna voidaan toteuttaa suoraan nostamalla luvanvaraisen rakentamisen kynnystä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Menettelyllinen helpotus voidaan toteuttaa myös siten, että luvanvaraisuutta koskevista helpotuksista päättäminen mahdollisesta paikallisella tasolla, esimerkiksi rakennusjärjestyksessä. Nykyjärjestelmään verrattuna kyse olisi esimerkiksi pienimuotoisen täydennysrakentamisen vapauttamisesta rakennusluvanvaraisuudesta tietyin edellytyksin. Nykyisin eräät toimenpiteet voidaan rakennusjärjestyksen määräyksellä vapauttaa luvanvaraisuudesta. Niiden osalta voidaan määrätä luvan asemesta ilmoitusmenettelyn käyttämisestä. Jos pienimuotoista täydennysrakentamista vapautettaisiin suoraan lainsäädännössä, tulee vapauttamisen vaikutukset arvioida säädösvalmistelun yhteydessä.

² MRA:n perustelumuuksio 9.9.1999.

³ HE 101/1998 vp.

⁴ Hallberg ym. 2015.

Tällöin vaikutuksia tosin on mahdollista arvioida vain yleisesti eikä tapauskohtaisia vaikutuksia pystytäkään tunnistamaan.

Koska täydennysrakentamisen vaikutukset riippuvat keskeisesti alueen olosuhteista, pienimuotoisen täydennysrakentamisen onnistunut sovittaminen rakennuspaikalle ja alueelle laajemminkin edellyttää paikallista, aluekohtaista harkintaa. Menettelyllinen helpotus voisi perustua kunnan asettamiin reunaehtoihin, jotka määrittävät kaavassa/kaavoituksen yhteydessä tai kunnan rakennusjärjestyksessä. Kun pienimuotoinen täydennysrakentaminen perustuu paikalliseen harkintaan, kaavoitukseen tai rakennusjärjestykseen, voidaan paikalliset vaikutukset arvioida tapauskohtaisesti.

Pienimuotoista täydennysrakentamista voitaisiin helpottaa säätämällä sille suoraan lainsäädännössä helpotuksia rakentamista koskevista vaatimuksista, esimerkiksi joistain rakentamiselle asetetuista olennaisista teknisistä vaatimuksista. Koska rakentamista koskevat olennaiset tekniset vaatimukset ovat jo nykyisellään vähimmäisvaatimuksia, joilla pyritään takaamaan rakennusten terveellisyys ja turvallisuus, kynnys säätää helpotuksia näihin vaatimuksiin saattaa kuitenkin olla korkea. Esimerkiksi KARALUSU-lakimuutokseen (230/2017) sisältyi helpotus suunnittelutarpeen arviointia koskevaan menettelyyn, mutta tämä ei sisältänyt helpotusta rakentamista koskevista teknisistä vaatimuksista.

3 Pienimuotoisen täydennysrakentamisen vaikutuksia

Pienimuotoisen täydennysrakentamisen vaikutukset vaihtelevat kulloisenkin rakennetun ympäristön kontekstissa. Pienimuotoisen täydennysrakentamisen yhteydessä pohdittavia vaikutuksia käsitellään tässä luvussa. Tunnistettujen vaikutusten perusteella voidaan arvioida sitä, millä keinoin pienimuotoisen täydennysrakentamisen helpottaminen olisi tarkoituksenmukaista tehdä tai liittykö siihen sellaisia kysymyksiä, joita ei voida arvioida muutoin kuin maankäytöllisen suunnittelun yhteydessä.

Pienimuotoisella täydennysrakentamisella voi olla mm. seuraavia vaikutuksia: ympäristövaikutukset, yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Keskeistä vaikutusten kannalta on, rakennetaanko asutuskäyttöön soveltuvia/tarkoitettuja rakennuksia vai muunlaiseen, tontilla jo olevaa rakennusta tukevaan käyttöön soveltuvia/tarkoitettua rakennuksia.

3.1 Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen

Pienimuotoinen täydennysrakentaminen voi lisätä alueen asukasmäärää ja vaikuttaa väestörakenteeseen alueella, jos rakennusta voi käyttää asumiseen. Tällöin väestörakenteeseen voidaan saada sellaisia ikäryhmiä, jotka eivät muutoin tyypillisesti asu omakotitalossa (opiskelijat, vanhukset), mikä monipuolistaa väestörakennetta.

Pienimuotoinen täydennysrakentaminen voi parantaa olemassa olevien palveluiden kannattavuutta ja tukea alueen palveluiden kehittymistä. Toisaalta lisärakentaminen voi kuormittaa olemassa olevia palveluita. Vaikutus on hyvin tilannekohtainen.

Riippuen asukasmäärän lisääntymisestä virkistysalueisiin kohdistuva paine saattaa vähäisesti kasvaa.

Pienimuotoinen täydennysrakentaminen tiivistää yhdyskuntarakennetta, käytännössä kysymys voi olla ylimääräisen asunnon rakentamisesta alun perin yhdelle asunnolle tarkoitetulle rakennuspaikalle. Pienimuotoinen täydennysrakentaminen hyödyntää pitkälti olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta.

3.2 Vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön

Jos rakennuksen käyttötarkoituksena voi olla myös asumiskäyttö, pienimuotoinen täydennysrakentaminen voi edistää jossain määrin sosiaalista sekoittumista, kun esimerkiksi eri elämänvaiheessa olevien asukkaiden kirjo lisääntyy. Pienet asunnot monipuolistavat alueen asumisen vaihtoehtoja. Pienimuotoinen täydennysrakentaminen voi edistää eri sukupolvien asumista samassa pihapiirissä. Pienimuotoisella täydennysrakentamisella voi olla myös yhteisöllisyyttä tukeva vaikutus. Toisaalta pienissä asunnoissa voi myös olla tiheä asukasvaihtuvuus, jos asunto ei sovellu elinkaaren erilaisiin tilanteisiin.

Pienimuotoisen täydennysrakentamisen sovittaminen alueelle voi vaikuttaa alueen identiteettiin ja imagoon ja niiden kautta esimerkiksi alueen esteettisyyteen ja vetovoimaisuuteen. Alueen ominaispiirteitä voidaan vahvistaa lisäämällä kaupunkiympäristön moninaisuutta ja tukemalla erilaisia asumisratkaisuja. Jos täydennysrakentamisen sovittamisessa onnistutaan, vaikutukset ovat myönteisiä (esim. vahvistavat alueen omaleimaisuutta ja viihtyisyyttä). Jos taas sovittaminen epäonnistuu, rakentaminen voi heikentää alueen identiteettiä tai korostaa alueen ei-toivottuja puolia.

Täydennysrakentamisen ominaisuuksista riippuu, millaisia terveysvaikutuksia sillä on. Yhtäältä vaikutuksia voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, millaisia vaikutuksia täydennysrakentamisesta aiheutuu ”ulkopuolisille” ja toisaalta vaikutuksia voidaan tarkastella rakennuksen käyttäjän näkökulmasta.

Jos esimerkiksi pienimuotoisessa täydennysrakentamisessa on mahdollista toteuttaa takka tmv. voi täydennysrakentaminen pahentaa alueella jo mahdollisesti ennestään olevaa pienhiukkaspäästötilannetta. Kun lähtökohtaisesti pienimuotoinen täydennysrakentaminen sijoittuisi olevien vesi- ja viemäriverkostojen piiriin, ei talous- ja jätevesihuollosta todennäköisesti aiheutuisi haitallisia ympäristövaikutuksia.

Rakennettaessa asumiskäyttöön tulevia rakennuksia, tulee myös huomioida asunnolle asetettavat vaatimukset, kuten asunnon terveellisyys ja turvallisuus. Näihin liittyviä vaatimuksia ovat esimerkiksi asunnon riittävä koko, pelastamis- ja pelastautumismahdollisuudet, paloturvallisuus, lämpö-, valo- ja sisäilmasto-olosuhteet, esteettömyys jne.

3.3 Vaikutukset maisemaan, kaupunkikuvaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön

Pienimuotoinen täydennysrakentaminen tapahtuu tyypillisesti jo rakennetussa ympäristössä. Täydennettäessä aiemmin jo rakennettua aluetta, rakennetun ympäristön erityiset arvot tulee voida ottaa huomioon. Pienimuotoinen täydennysrakentaminen voidaan sovittaa alueelle, kun tunnistetaan ja huomioidaan alueen vaalittavat arvot ja ominaispiirteet.

Täydennysrakentamisella voi olla merkittäviä vaikutuksia kaupunki- ja ympäristökuvaan sekä katutilaan. Rakennusten ulkonäköä koskevilla kysymyksillä, kuten kattomuodolla, julkisivujen värityksellä ja materiaaleilla on vaikutus siihen, millaiseksi kaupunki- ja ympäristökuva muodostuu. Vallitsevasta rakennuskannasta poikkeava rakentaminen voi

tuoda alueelle mielenkiintoista kerroksellisuutta ja vaihtelua. Täydennysrakentamisella voi olla vaikutusta myös katutilaan. Riippuen täydennysrakentamisen sijoitusmahdollisuuksista olemassa olevilla tonteilla, täydennysrakentamisesta voi seurata suljettua katutilaa tai avointa katutilaa voidaan säilyttää.

Tiiviimpi rakentaminen pienentää rakentamatonta maapinta-alaa, mutta toisaalta täydennysrakentamista pitäisi voida ohjata sijoittumaan sellaisille alueille, jotka ovat nykytilalla väljästi rakennettuja.

3.4 Vaikutukset liikenteeseen

Pienimuotoisella täydennysrakentamisella voi olla vaikutuksia liikenteeseen. Riippuen täydennysrakennettavan alueen sijainnista ja asumiskäytön ollessa kyseessä, saattaa henkilöautoliikenne ja pysäköintitilan tarve kasvaa alueella. Lisäksi huoltoliikenteen määrä ja tilantarve saattaa kasvaa.

Pienimuotoinen täydennysrakentaminen saattaa edistää rakennusten lyhytaikaista vuokraamista (esim. Air B'n'B), jolloin lyhytaikaiselle vuokraamiselle tyypillinen liikenne saattaa lisääntyä alueella.

Jos pienimuotoista täydennysrakentamista toteutetaan hyvien joukkoliikenneyhteyksien kattamalle alueelle, voi täydennysrakentaminen parantaa joukkoliikenneyhteyksien kannattavuutta.

3.5 Vaikutukset yhdyskunta- ja energiatalouteen

Pienimuotoinen täydennysrakentaminen hyödyntänee useimmiten pitkälti olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta. Alueilla, joilla yhdyskuntatekninen infrastruktuuri ei ole tehokkaassa käytössä, täydennysrakentaminen voi parantaa infrastruktuurin tehokkuutta. Toisaalta jos infrastruktuuri on tehokkaassa käytössä, käyttäjämäärän olennainen lisääntyminen aiheuttaa haasteita ja/tai kustannuksia, joko kapasiteetin akuutin lisäämistarpeen tai kunnossapitoon liittyvien vaatimusten näkökulmasta.

Täydennysrakentamisen ollessa pienimuotoista, siihen ei välttämättä sovelleta täysimittaisesti kaikkia rakentamista koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia, esimerkiksi energiatehokkuusmääräyksiä. Jos pienimuotoinen täydennysrakentaminen saavuttaa laajaa suosiota, se voi nykysääntelyn vaatimuksiin peilattaessa lisätä merkittävästikin rakentamista, joka ei täytä energiatehokkuusvaatimuksia.

3.6 Hallinnolliset vaikutukset ja vaikutukset oikeusturvaan

Tiivistyvät asuinalueet voivat johtaa myös naapureiden välisiin ristiriitoihin, jotka saattavat ajoittain saada myös hallinnollisen ulottuvuuden esimerkiksi viranomaisille tehtävinä toimenpitepyyntöinä.

Väärinkäsitykset lainsäädännön sisällöstä voivat aiheuttaa turhia valvontamenettelyitä. Rakennuksen poistamiseen johtavat menettelyt voivat aiheuttaa turhia investointeja rakentajalle.

4 Eräitä case-tarkasteluja

4.1 Case: Asemakaavan muutos Helsingin Käpylässä

Länsi-Käpylän pientaloalueen asemakaavamuutoksen⁵ tarkoituksena on turvata alueen kulttuurihistoriallisesti, rakennustaiteellisesti sekä kaupunkikuvallisesti arvokkaan rakennuskannan ja ympäristön säilyminen ja mahdollistaa alueen arvoihin sopivan täydennysrakentaminen. Länsi-Käpylän puutaloalue on osa valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (RKY 2009, Käpylän puutaloalueet ja Käärmetalo). Asemakaavan muutoksessa asemakaava-alueen tonteille osoitettiin vähintään 40 k-m² talousrakennuksen rakennusoikeutta. Osalle tonteista osoitettiin suurempi määrä talousrakennuksen kerrosalaa. Sellaisilla tonteilla, joilla on suojeltuja talousrakennuksia tai rakennelmia, on uuden talousrakennuksen rakentaminen mahdollistettu suojellun rakennuksen lisäksi. Talousrakennukseen saa sijoittaa asuntotilaa, aputilaa tai ympäristöhäiriötä aiheuttamatonta työtilaa. Talousrakennuksen tulee olla mittakaavaltaan ja ulkonäöltään ympäristöönsä sopiva ja siinä tulee käyttää alueelle tyypillistä alkuperäisen talousrakennuksen muotokieltä, materiaaleja, värejä ja rakentamistapaa. Viherkatto on sallittu. Kaikkea uudisrakentamista koskee määräys, jonka mukaan kaupunkikuvan yhtenäisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Suurimmalla osalla talousrakennuksista sallittu kerrosala on 40 k-m², jolloin asunnoiksi rakennettaessaan energiamääräykset eivät niitä nykylainsäädännön mukaan koske.

Talousrakennusten osalta on vaikutuksia arvioitu seuraavasti:

Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja rakennettuun ympäristöön

- Kaavaratkaisun toteuttaminen ei aiheuta merkittäviä muutoksia yhdyskuntarakenteeseen. Kaavaratkaisu säilyttää alueen rakennetun ympäristön erityiset arvot sallien kuitenkin pieni-muotoisen alueen vaalittavat arvot ja ominaispiirteet huomioon ottavan lisärakentamisen.

Vaikutukset luontoon ja maisemaan

- Alueen vaalittava vihreä yleisilme ja kaupunkikuvan yhtenäisyys säilyvät.

Vaikutukset liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen

- Varsinaisia liikenteellisiä muutoksia nykytilanteeseen ei tule. Kaavaratkaisu tukeutuu nykyiseen yhdyskuntateknisen huollon verkostoon, eikä sillä ole vaikutusta verkoston palvelutsoon.

⁵ Helsingin kaupunginvaltuusto 14.2.2018 § 3, Käpylän länsiosan asemakaavan muuttaminen (nro 12350).

Vaikutukset kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön

- Kaavaratkaisu mahdollistaa kaupunkikuvan yhtenäisyyden ja muut arvot huomioon ottavia muutoksia. Kulttuuriperinnön arvot säilyvät.

Vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen

- Kaava mahdollistaa tonttikohtaisen energiantuotannon lisääntymisen ja tukee hu-
levesistrategian mukaista tavoitetta käsitellä hulevedet tontilla imeyttäen tai hi-
dastaen. Ympäristön vehreyden ja maaperän läpäisevyyden säilyttämisellä on po-
siitiivisia vaikutuksia mm. kaupunkien lämpösaarekeilmiön torjuntaan. Olemassa
olevien rakennusten säilyttäminen ja niihin sopivan käytön mahdollistaminen pie-
nin toiminnallisuutta parantavin muutoksin on uudisrakentamiseen verrattuna kes-
tävä ratkaisu.

Vaikutukset asumiseen, ihmisten terveyteen, turvallisuuteen, eri väestöryhmien toi- mintamahdollisuuksiin lähiympäristössä, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin

- Talousrakennusten rakennusaloille sallitut pienet asunnot monipuolistavat alueen asumisen
vaihtoehtoja ja mahdollistavat esimerkiksi usean sukupolven asumisen samassa pihapiirissä.

t 40

Rakennusala, jolle saa rakentaa yksikerroksisen mittakaavaltaan ja ulkoasultaan ympäristöönsä sopivan talousrakennuksen. Talousrakennukseen saa sijoittaa asuntotilaa, aputilaa ja ympäristöhäiriötä aiheuttamatonta työtilaa. Vähintään 10 k-m² rakennuksesta tulee varata varastokäyttöön tai vastaava varasto-tila tulee osoittaa asuinrakennuksesta. Talousrakennuksessa tulee käyttää alueelle tyypillistä alku-
peräisen talousrakennuksen muotokieltä, materiaaleja, värejä ja rakentamistapaa. Viherkatto on sallittu.

4.2 Case: Kirkkonummen sivuasunnot

Kirkkonummen rakennusjärjestyksen⁶ 20 §:n 3 kohdan mukaan vähintään 5 000 m²:n rakennuspaikalle saa lisäksi rakentaa sen pääkäyttötarkoitusta vastaavan niin sanotun sivuasunnon. Sivuasunto saa olla omakotitalon rakennuspaikalla enintään 85 k-m²:n suuruinen. Sivuasunto tulee rakennusjärjestyksen mukaan sijoittaa pääasunnon yhteyteen tai sen pihapiiriin siten, että käytetään hyödyksi rakennuspaikan tieliittymää, piha-
aluetta sekä mahdollisuuksien mukaan talousrakennuksia ja -tiloja. Omakotitalon si-
vuasunto voidaan toteuttaa päärakennuksen yhteydessä tai erillisenä rakennuksena.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole sivuasuntoa koskevia säännöksiä. Oikeuskäytän-
nössä on todettu, että sivuasunto edellyttää päärakennusta, johon se liittyy. Sivuasun-
nolla ei voi olla omaa rakennuspaikkaa. Oikeuskäytännössä sivuasuntona on pidetty

⁶ Kirkkonummen kunnan rakennusjärjestys 29.6.2006 § 74 (päivitetty).

asuinrakennusta, jolla on esimerkiksi rakennusten yhteisten teknisten ratkaisujen, piha-alueen ja ajotien perusteella nähtävissä selkeä yhteys päärakennukseen, ja joka sijoituu päärakennukseen nähden (etäisyys) siten, että sen voidaan katsoa sijaitsevan yhteisellä rakennuspaikalla päärakennuksen kanssa. Sääntelyn ja sen tulkinnan tarkoituksena on estää rakennuspaikkojen lukumäärän kaksinkertaistaminen rakentamalla samalle rakennuspaikalle kaksi erillistä omakotitaloyksikköä.

Lohkomisessa saatetaan muodostaa kaksi kiinteistöä, vaikka maankäytöllisesti ei kyse ole kahdesta rakennuspaikasta. Sivuasuuntojen määrittely on siten tehtävä tarkasti, jotta suunniteltuun nähden ei synny kaksinkertaista määrää rakennuspaikkoja.

4.3 Case: Helsingin rakennusjärjestys ja rakennelmat

Helsingin rakennusjärjestyksessä⁷ on helpotettu vajojen ja muiden rakennelmien rakentamista pientaloalueilla (22 § 1 kappale 2 kohta). Rakennusjärjestyksen mukaan toimenpidelupaa ei tarvita yhden pientalotontille rakennettavan korkeintaan 20 m² suuruisen piharakennelman rakentamiseen. Helpotus koskee vain velvollisuutta luvan hakemiseen, ei siis rakentamiselle muutoin asetettuja vaatimuksia.

Rakennusjärjestyksen määräykseen liittyy kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen ohje "Vajat ja muut rakennelmat". Ohjeessa esitetään erityisesti asuinpientalojen yhteyteen rakennettavien kevytrakenteisten vajojen ja muiden rakennelmien suunnittelussa ja toteutuksessa noudatettavat periaatteet. Ohjeessa käsitellään rakennelmien juridisia reunaehtoja (rakennelmat eivät ole rakennuksia), käyttötarkoitusta (ei saa sijoittaa asuin- ja työtiloja), kokoa, sijaintia (korkeutensa verran irti rajasta) ja suunnittelua.⁸

⁷ Helsingin kaupungin rakennusjärjestys 2010.

⁸ Vajat ja muut rakennelmat, Helsingin rakennusvalvonnan ohje, toukokuu 2011.

5 Miten muualla?

5.1 Ruotsin Attefallshus-säännökset

5.1.1 Kuvaus sääntelystä

Ruotsissa helpotettiin pienimuotoista täydennysrakentamista vuonna 2014 voimaan tulleella nk. *Attefalls*-lakipaketilla. Jo 1970-luvun lopulla oli pienempien piharakennusten (nk. *Friggebod*-vajat) rakentamista helpotettu lainsäädännössä.

Suoraan lain nojalla on vapautettu rakennusluvasta, mutta ei ilmoitusvelvollisuudesta ja *startbesked*-hyväksynnästä, lisä(asuin)rakennukset (*komplementbostadshus/komplementbyggnader*), jotka ovat enintään 25 m² suuruisia (nk. *Attefalls*-rakennukset). Viireillä on uudistus, jossa enimmäiskokoa kasvatetaan 30 m²:öön. Jo ennestään enintään 15 m² suuruiset vajat (nk. *Friggebod*-vajat) oli vapautettu luvanvaraisuudesta. *Attefalls*-lisärakennusten lisäksi rakennusten laajentamista (enintään 15 m²) ja kattolyhytjen rakentamista on helpotettu.

Rakentamisesta pitää kuitenkin tehdä ilmoitus, jonka johdosta rakennusvalvontaviranomaisen tulee reagoida *startbesked*-hyväksynnällä, joka on juridiselta luonteeltaan päätös. *Startbesked*-hyväksynnällä rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy toimenpiteen, jonka *voidaan olettaa täyttävän* sille PBL:ssa tai sen nojalla säädetty vaatimukset. Tämä tarkoittaa, ettei täysimääräistä lupamenettelyä vastaavasti ole tarkoitettu tutkittavaksi, täytyvätkö rakentamiselle asetetut vaatimukset. Lisäksi valvonta on nk. suhteutettua valvontaa.⁹

Attefalls-rakentaminen voi edellyttää rakennuslupaa mm., kun kunnan asemakaavassa määrätään rakennusluvanvaraisuudesta, kun kyse on kulttuurihistoriallisesti tai muulla tavoin arvokkaasta ympäristöstä taikka kun rakentaminen sijoittuu melualueelle.¹⁰

Seuraavien PBL 4 a §:ssä säädettyjen edellytysten tulee täytyä, jotta rakennus täyttää *Attefalls*-rakennuksen tunnusmerkit:¹¹

⁹ Boverket 2018:17, s. 15.

¹⁰ Boverket: PBL Kunskapsbanken; PBL 9 kap. 4 d §.

¹¹ Boverket: PBL Kunskapsbanken.

- Tontilla tulee ennestään olla yksi- tai kaksiasuntoinen asuinrakennus
- Rakennuksen tulee olla lisärakennus (*komplementbyggnad*) tai lisäasuinrakennus (*komplementbostadshus*)
- Pinta-ala on enintään 25 m²
- Katonharjan korkeus on enintään 4 metriä
- Rakennus on erillinen (*fristående*)
- Rakennus sijoitetaan yksi- tai kaksiasuntoisen asuinrakennuksen välittömään läheisyyteen
- Rakennus sijoitetaan vähintään 4,5 metrin etäisyydelle rajasta (naapurin suostumuksella voidaan rakentaa lähemmäksi rajaa)
- Rakennus sijoitetaan vähintään 30 metrin etäisyydelle rautatiestä
- Rakennusta ei toteuteta erityisten arvokkaiden rakennusten yhteyteen tai erityisen arvokkaalle alueelle
- Rakennusta ei sijoiteta alueelle tai sellaisen alueen yhteyteen, jota koskee valtakunnanintressit (*riksintresse*)
- Rakennus ei edellytä asemakaavan mukaan rakennuslupaa
- Attefalls-rakennuksessa voi olla kellari¹²

5.1.2 Tavoitteet ja kokemukset

Ruotsissa lakiuudistuksen tavoitteena oli **vähentää valitusprosesseja**, koska ajateltiin, että vain rakennushankkeeseen ryhtyvä voisi valittaa *startbesked*-hyväksynnästä. Sittemmin oikeuskäytännössä on katsottu, että muillakin asianosaisilla voi olla muutoksenhakuoikeus.¹³ Boverket esittää raportissaan lain korjaamista siten, että muillakin kuin rakentajalla on oikeus valittaa *startbesked*-hyväksynnästä ja että menettelyssä arvioidaan, täyttyvätkö toteuttamisen edellytykset yleinen ja yksityinen intressi huomioiden.¹⁴

Tavoitteena oli myös **edistää asuntotuotantoa**. Attefalls-toimenpiteiden seurauksena on syntynyt keskimääräisesti tuhat uutta asuntoa vuosittain. Selvityksessä todettiin, että ei ole olemassa tietoja sen arvioimiseksi, moniko näistä on nimenomaisesti seurausta Attefalls-toimenpiteistä ja moniko hanke olisi toteutunut joka tapauksessa. Käytännön kokemusten perusteella vaikuttaa ilmeisesti siltä, ettei Attefalls-rakennuksia useimmiten käytetä pysyvään asumiseen, vaan niitä käytetään esim. vierasmajoina tai vapaa-ajanasumiseen.¹⁵

Tavoitteena oli myös hakijan kannalta **prosessien yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen, yksityisten kiinteistönomistajien vastuun lisääminen** ja kuntien **rakennusvalvontaviranomaisen taakan keventäminen**. Koska rakentaminen edellyttää ilmoituksen tekemistä ja siihen liittyviä selvityksiä sekä ilmoituksen käsittelemistä viranomaisen toimesta, ei käytännössä yksinkertaistamisen ja keventämisen taikka nopeuttamisen tavoitteet ole täyttyneet. Boverketin selvityksen mukaan viranomaisia ovat työllistäneet kyselyt uuteen lainsäädäntöön liittyen. Lisäksi on havaittu, että luvasta va-

¹² Boverket: PBL Kunskapsbanken.

¹³ Boverket 2018:17, s. 12.

¹⁴ Boverket 2018:17, s. 14.

¹⁵ Boverket 2018:17, s. 12.

pauttaminen on saatettu ymmärtää väärin eli siten, että rakentamiseen ei kohdistu vaatimuksia, kun se ei ole luvanvarainen.¹⁶ Boverketin selvityksessä todetaan, että kun huomio kiinnittyy muodollisiin seikkoihin, sisällölliset kysymykset saattavat jäädä vähemmälle huomiolle, jolloin on riskinä, että rakentamisen laatu heikkenee ja yksityisten oikeusturva heikkenee.¹⁷

Attefalls-rakentaminen on **mahdollista vastoin asemakaavaa**. Käytännössä on hankala todeta, missä raja asemakaavanvastaisuudessa kulkee. Mitä enemmän ja mitä kattavampia toimenpiteitä voidaan toteuttaa asemakaavan vastaisesti, sitä vaikeampi kuntien on ohjata rakentamista (*bebyggelseutvecklingen*) kaava-alueella ja ennakoita vaikutuksia rakennettuun ympäristöön ja infrastruktuuriin samoin kuin muihinkin yhdyskuntatoimintoihin (*samhällsfunktion*). Kaavoituksessa lakimuutos on paikoin huomioitu siten, että rakennusoikeuden määrää on pienennetty uusissa asemakaavoissa, jolloin riskinä on epätehokas rakentamistehokkuus, jos erillISRakentaminen ei toteudu. Paikoin myös hyväksytään, että lisärakennukset toteutetaan samaan aikaan kuin päärakennus.¹⁸ Boverketin selvityksessä kuvataan myös kuntien kokemuksia Attefalls-lakimuutoksesta. Kaavanvastaisesti rakentamisen mahdollisuus on otettu vastaan vaihtelevasti. Osassa kunnista muutosta on pidetty hyvänä, koska se mahdollistaa täydennysrakentamisen vanhoilla, väljästi rakennetuilla, olemassa olevilla pientaloalueilla, joilla muutoin ei ole kaavan päivitystarvetta. Toisaalta useat kunnat pitävät yhdyskuntatoimintojen suunnittelun kannalta haitallisena kaavanvastaista rakentamismahdollisuutta. Lisäksi on katsottu, että kaavanvastainen lisärakentaminen saattaa muuttaa alueen luonteen toisenlaiseksi kuin, mitä alun perin oli suunniteltu, mikä vaikeuttaa kaavan alkuperäisten tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi riskinä pidetään ”ylirakentamista” (*överexploatering*).¹⁹

Ruotsissa **naapurisuostumuksen** (*grannemedgivande*) oikeudellisesta luonteesta (yksipuolinen tiedoksianto, yksityisoikeudellinen sopimus, jota ei voi peruuttaa) on epäselvyyttä ja sen suhteen on erilaisia menettelytapoja.²⁰ Boverket katsoo raportissaan, että naapurisuostumusten tulee olla kirjallisia ja ne tulee liittää ilmoitukseen.²¹

Boverket on esittänyt, että **naapureille tiedottamista starbesked-hyväksynnästä tulee korjata** siten, että hyväksynnästä kuulutetaan ja lisäksi siitä tiedotetaan naapureille ja muille asianosaisille.²²

Monin paikoin on havaittu, että **luvanvaraisuudesta vapauttaminen** siten, että rakentamisesta tulee kuitenkin tehdä ilmoitus, johon tulee saada startbesked-hyväksyntä, on aiheuttanut väärinkäsityksiä. Rakennustoimenpiteisiin on ryhdytty luvattomasti.²³ Boverket ehdottaakin raportissaan, että ilmoituksen nimi pitäisi vaihtaa ”startbesked-hakemukseksi”.²⁴

¹⁶ Boverket 2018:17, s. 13, 94.

¹⁷ Boverket 2018:17, s. 94.

¹⁸ Boverket 2018:17, s. 13.

¹⁹ Boverket 2018:17, s. 96-97.

²⁰ Boverket 2018:17, s. 13.

²¹ Boverket 2018:17, s. 23.

²² Boverket 2018:17, s. 14.

²³ Boverket 2018:17, s. 13.

²⁴ Boverket 2018:17, s. 50.

Menettelyn käytännön soveltamisessa on syntynyt **epäselvyyttä siitä, miten arkkitehtuuri- ja julkisivukysymyksiä (*gestaltningsfråga*) tulisi käsitellä** ilmoitus- ja startbesked-menettelyssä. Attefalls-menettelyssä näitä kysymyksiä on tarkoitus arvioida.²⁵

Attefalls-rakentamista koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu startbesked-hyväksynnän saavuttavan oikeusvoiman (*negativ rättskraft*) sillä tavoin, että ilmoituksenmukaiseen rakentamiseen ei voida jälkikäteen puuttua viranomaisen toimesta. Käytännössä tämä tulkinta johtaa siihen, että ilmoitukset tulee tarkastella yksityiskohtaisesti sekä lisäksi tulisi edellyttää valvontasuunnitelmaa laajemmassa mittakaavassa kuin alun perin oli tarkoitettu. Boverketin raportissa todetaan, että tällainen tulkinta johtaa vastuun siirtymiseen rakennushankkeeseen ryhtyvältä (*byggherre*) valvontaviranomaiselle. Boverket ei pidä realistisena PBL:n valvontajärjestelmässä, että viranomainen tarkastaisi yksityiskohtaisesti hankkeita.²⁶ Boverketin raportissa katsotaan, että Attefalls-rakentamisessa voi seurata sitova oikeusvaikutus vain siltä osin kuin menettelyssä harkitaan lain asettamien vaatimusten täyttymistä. Boverketin tulkinnan mukaan Attefalls-rakentamisen yhteydessä tulisi arvioida PBL 2 luvun mukaisen yleisen ja yksityisen edun toteutumisen näkökulmasta tiettyjä kysymyksiä (esim. kaupunkikuva, turvallisuus, väestönsuojelu, hygieniaolosuhteet, jätteiden käsittely, liikenne- ja liikkumiskysymykset, PBL 2 kap 6 §).²⁷

Boverket on selvittänyt Attefalls-rakentamisen enimmäispinta-alan kasvattamista 25 m²:sta 30 m²:iin. Käytännössä asuinpinta-ala kasvaisi 22 m²:sta 27 m²:iin. Tarkoituksena olisi kokoa kasvattamalla tehdä Attefalls-rakentaminen houkuttelevammaksi. Nykyisen pinta-alarajoituksen on katsottu rajoittavan huonejärjestelyä ja kalustamismahdollisuuksia. Boverketin selvityksen mukaan kunnat ovat suhtautuneet enimmäkseen kielteisesti pinta-alarajan kasvattamiseen. Boverket katsoo, ettei pinta-alarajan kasvattamiselle ole esteitä, edellytyksellä, että menettelyä muutoin tarkistetaan Boverketin esittämällä tavalla. Boverket kuitenkin toteaa, että vaikutuksia kunnan kaavoitukseen, infrastruktuurin tarpeeseen, yhdyskuntatoimintoihin samoin kuin kaupunkikuvaan ja elinympäristöön (*fysiska miljön*) yleisemminkin tulee seurata tarkoin.²⁸ Suuremman pinta-alan etuna nähdään parempi toiminnallisuus ja paremmat mahdollisuudet esteetömään rakentamiseen.²⁹

5.2 Norjan lupavapautukset

5.2.1 Kuvaus sääntelystä

Norjan *plan- og bygningslov* (PBL) säätelee toimenpiteiden luvanvaraisuutta ja eräitä vapautuksia siitä. PBL 20-5 §:n mukaan luvanvaraisuudesta on vapautettu mm. seuraavat toimenpiteet edellytyksellä, että ne ovat kaavanmukaisia:

²⁵ Boverket 2018:17, s. 14.

²⁶ Boverket 2018:17, s. 15–16.

²⁷ Boverket 2018:17, s. 16.

²⁸ Boverket 2018:17, s. 21, 25.

²⁹ Boverket 2018:17, s. 87.

- **Vähäisempi erilliskrakennus** (*mindre frittliggende bygning*, PBL 20-5 § a kohta), joka toteutetaan ennestään rakennetulle rakennuspaikalle ja jota ei käytetä asumiseen. Asumisena pidetään esimerkiksi yöpymistä. Lain esitöiden mukaan tällaista rakennusta voi kuitenkin käyttää esimerkiksi työtilana, ateljeena tai harjoitustilana. Lain perusteluissa todetaan, että tällainen rakennus voisi olla enintään 15 m² suuruinen.
- **Vähäistä suurempi erilliskrakennus** (*frittliggende bygning*, PBL 20-5 § b kohta), joka toteutetaan ennestään rakennetulle rakennuspaikalle, jota ei käytetä asumiseen eikä muuhun pysyvään oleskeluun (*varig opphold*), ja joka on yksikerroksinen ja jossa ei ole kellaria. Lain perusteluissa esimerkkinä tällaisesta mainitaan autotalli ja piharakennus (*uthus*). Tällainen rakennus voisi olla suurempi kuin 15 m². Lain esitöiden mukaan on tarkoitettu sallia autotallirakentaminen ilman kellaria aina 50 m² saakka, kunhan korkeus on rajoitettu ja etäisyys naapurin rajasta on enemmän kuin metri.
- **Vähäisempi erilliskrakennelma** (*mindre frittliggende byggverk*, PBL 20-5 § c kohta) joka liittyy maa-, metsä- tai porotalouden harjoittamiseen. Tällainen rakennelma saa olla enintään 15 m² suuruinen, eikä sille saa rakentaa kellaria.

Rakennusasetuksessa (*Forskrift om byggesak*) on säädetty tarkemmin luvasta vapautetuista toimenpiteistä. Asetuksen 4-1 §:n mukaan edellytyksenä lupavapautukselle on lain-, kaavojen- ja muun sääntelyn mukaisuus. Kunnat voivat kaavoissaan asettaa vaatimuksia ja rajoituksia erilliskrakennusten rakentamiselle, esimerkiksi etäisyysvaatimuksen naapurin rajasta.³⁰

Asetuksessa säädetään tarkemmin edellytyksistä liittyen vapautuksen piiriin kuuluvien rakennusten ominaisuuksiin, kuten korkeuteen, etäisyydestä naapurin rajaan ja pinta-alaan. Asetuksella on säädetty, että rakennuksen pinta-ala saa olla enintään 50 m², katon harjan korkeus enintään 4 metriä ja räystäskorkeus enintään 3 metriä. Rakennusta ei saa sijoittaa metriä lähemmäs naapurin rajaa, toista rakennusta, eikä maassa olevien vesi- ja viemärijohtojen päälle.³¹

Asetuksella on säädetty em. toimenpiteen valmistumiseen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta kunnalle. Hankkeeseen ryhtyvän (*tiltakshaver*) ilmoituksesta tulee käydä ilmi toimenpide ja sen sijainti. Ilmoitusvelvollisuus liittyy lain perusteluiden mukaan karttojen päivittämiseen, kaavoitukseen sekä tarvittaessa valvontaan. Ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on myös vähentää epävarmuutta rakennusajankohdan suhteen ja siten parantaa rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeusturvaa.

Luvasta vapautetussa rakentamisessa on noudatettava laissa ja lain nojalla asetettuja vaatimuksia, eikä rakentamists saa toteuttaa ennen kuin kaikki tarvittavat viranomaisluvut ja -suostumukset on saatu. Sen sijaan rakentamista ei koske lupamenettelyn vaa-

³⁰ Veiledning SAK10 4-1 §.

³¹ Nämä vaatimukset koskevat siis PBL 20-5 § 1 kappaleen a ja b kohdissa tarkoitettua rakentamista. Niitä koskevat vaatimukset on asetuksen puolella yhdistetty. Sääntelyratkaisu ei ole kovin selkeä.

timus eikä vaatimus "vastuullisesta yrityksestä" (*ansvarlige foretak*). Rakentamista koskee kuitenkin vaatimus "vastuullisesta valvontayrityksestä" (*ansvarlig kontrollföretak*).³²

Lainsäädäntöön liittyvissä ohjeistuksessa korostetaan hankkeeseen ryhtyvän vastuuta huolehtia siitä, että toimenpide täyttää kaikki lainsäädännön asettamat ja muut vastaavat vaatimukset. Ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, että koska toimenpide ei edellytä lupamenettelyä, kunnalla ei mahdollisuuksia eikä siten velvoitetta huolehtia siitä, että toimenpide on säädösten vaatimusten mukainen.³³

Luvasta vapauttaminen ei koske asumiseen tarkoitettua rakentamista. Lainsäädäntöön liittyvässä ohjeistuksessa todetaan, ettei rakennuksessa siten saa olla keittiötä, olohuonetta, makuuhuonetta eikä märkätiloja eikä rakennuksessa saa yöpyä.³⁴

5.3 Yhteenveto

Ruotsissa Attefalls-toimenpiteillä on helpotettu asumiseen tarkoitettujen pienten rakennusten toteuttamista. Attefalls-asuntoja koskevia ilmoituksia on lakiuudistuksen voimaantulon jälkeen tehty noin 4000 kappaletta.³⁵ Norjassa helpotukset eivät koske asumiseen käytettäviä rakennuksia.

Helpotus on Ruotsissa ja Norjassa menettelyllinen. Helpotus ei koske siten rakentamista koskevia aineellisia vaatimuksia. Boverketin selvityksen mukaan Ruotsissa helpotusten soveltaminen on ollut haastavaa, koska rakentajilla on ollut väärä käsitys siitä, mitä kaikkea lain helpotukset koskevat. Boverket on selvityksessään todennut, että lupajärjestelmä erilaisine poikkeuksineen on muodostunut liian vaikeaselkoiseksi ja monitulkintaiseksi.³⁶ Ruotsissa helpotuksilla ei ole tähän mennessä todettu olevan toivottuja vaikutuksia hallinnollisen takiaan keventämiseen.³⁷

Ruotsissa rakentaminen edellyttää naapurin suostumusta, jolle jatkossa säädettäneen kirjallisen muodon vaatimus nimenomaisesti. Norjassa taas on lähtökohtaisesti katsottu, ettei luvanvaraisuudesta vapautettu rakentaminen erityisesti vaikuta yleiseen etuun tai naapurin asemaan ja että nämä seikat lainsäädäntö ottaa riittävästi huomioon. Rakentaminen perustuu riittävän tarkkaan suunnitelmaan, jonka laatimiseen naapurilla on ollut mahdollisuus osallistua.³⁸

Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä on myös katsottu, ettei helpotuksia voida tehdä siten, että asianosaisten valitusoikeutta rajataan tai yleisen ja yksityisen edun näkökulmat jätetään menettelyssä kokonaan arvioimatta. Boverketin tulkinnan mukaan Attefalls-rakentamisen yhteydessä tulee arvioida PBL 2 luvun mukaisen yleisen ja yksityisen edun

³² Veiledning SAK10 4-1 §.

³³ Veiledning SAK10 4-1 §.

³⁴ Veiledning SAK10 4-1 §.

³⁵ Boverket 2018:17, s. 12; Boverketin raportissa todetaan, ettei ole tietoa, kuinka moni toimenpiteistä on seurausta lupavapautuksesta ja kuinka moni olisi toteutunut joka tapauksessa.

³⁶ Boverket 2018:17, s. 93.

³⁷ Boverket 2018:17, s. 10.

³⁸ Veiledning SAK10 4-1 §.

näkökulma.³⁹ Voidaan todeta, että käytännössä alkuperäiseen Attefalls-rakentamisen ilmoitusmenettelyyn on sittemmin mm. oikeuskäytännön johdosta esitetty tehtäväksi muutoksia, joiden nojalla menettelyssä pitkälti samat elementit ja kattavuus kuin varsinaisessa rakennuslupamenettelyssä.

Ruotsissa Attefalls-rakentaminen on mahdollista vastoin asemakaavaa, eli tässä mielessä helpotus on myös sisällöllinen. Kaavassa voidaan kuitenkin edellyttää luvan hakemista. Norjassa vaatimuksena on, että rakentaminen on kaavanmukaista. Vaikka Ruotsin ja Norjan lainsäädännössä lähtökohdat poikkeavat toisistaan, rakentamista voidaan kummassakin rajoittaa kaavoituksella paikallisesti eli paikallisista oloista johtuvat ohjaustarpeet voidaan huomioida.

³⁹ Boverket 2018:17, s. 18.

6 Yhteenveto

6.1 Keinoista ja niiden käytettävyydestä

Suoraan lainsäädännössä voidaan tietty toimenpide vapauttaa luvanvaraisuudesta. Suoraan laissa säädettävän vapautuksen haittapuolena on, ettei se tunnista rakentamisen ohjaamiseen liittyviä paikallisia tarpeita, kuten esimerkiksi maankäytöllisiä ja kaupunki- ja ympäristökuvallisia kysymyksiä, joilla on keskeinen merkitys erityisesti asemakaava-alueilla sekä alueilla, joilla on erityispiirteitä (esim. kulttuurihistoriallisesti tai muutoin arvokkaat ympäristöt). Rakennuksen käyttötarkoitus vaikuttaa keskeisesti siihen, millaisia maankäytöllisiä vaikutuksia rakentamisella on ja millaisia vaatimuksia rakentamiselle on tarpeen asettaa. Jos helpotuksista kuitenkin laintasolla säädettäisiin, tulisi mahdollistaa paikallisista oloista johtuvien rajoitusten ja vaatimusten asettaminen esimerkiksi kaavoituksessa tai rakennusjärjestyksessä.

Paikallistason ohjausvälineet soveltuisivat käytettäviksi, kun kyse on helpotuksista, jotka liittyvät maankäytöllisiin sekä kaupunki- ja ympäristökuvallisiin kysymyksiin. Esimerkiksi kunnan kaavoituksessa tai rakennusjärjestyksessä voitaisiin mahdollistaa nykyistä laajemminkin helpotusten antaminen paikallistasoiseen harkintaan perustuen. Suoraan lainsäädännön tasolla ei ole perusteltua säätää sellaisista helpotuksista, joilla voi olla merkityksellisiä maankäytöllisiä ja kaupunkikuvallisia vaikutuksia.

Rakentamista koskevaa säädösohjausta (erityisesti rakentamismääräyksiä) voitaisiin tarkastella siitä näkökulmasta, voisiko pienimuotoista täydennysrakentamista koskevia nykyistä keveämmät tekniset vaatimukset joiltain osin (vrt. energiatehokkuusvaatimukset). Helpotuksia pohdittaessa on kuitenkin arvioitava niiden vaikutukset turvallisuuteen ja terveellisyteen. Teknisiä vaatimuksia koskevissa kysymyksissä helpotuksista päättäminen nykyistä laajemmassa mittakaavassa paikallisella tasolla ei todennäköisesti olisi tarkoituksenmukaista, koska teknisillä kysymyksillä ei pääsääntöisesti ole paikallista ulottuvuutta. Nykyisin teknisistä vaatimuksista voidaan poiketa maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamista koskevien säännösten nojalla tapauskohtaisesti. Rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

6.2 Johtopäätöksiä

Pienimuotoista täydennysrakentamista voidaan helpottaa nykyisen lainsäädännön puitteissa opastamalla ja menettelytapoja kehittämällä. Voidaan myös harkita lainsäädän-

nön kehittämistä, esimerkiksi siten, että vapautetaan pienimuotoinen täydennysrakentaminen luvanvaraisuudesta tai lisätään paikallista harkintavaltaa luvantarpeen määrittelyssä. Joka tapauksessa on puntaroitava, millaisia vaikutuksia pienimuotoisella täydennysrakentamisella kulloinkin on ympäristöönsä ja miten sen lisääminen vaikuttaa kuntalaisten oikeusturvaan ja kunnan viranomaistoimintaan. Kyse on siis siitä, missä määrin rakentamista on yleisen edun näkökulmasta tarpeellista valvoa.

Lainsäädännön tulisi jatkossakin sisältää mekanismi, jolla kulloisetkin paikalliset olosuhteet ja ohjauksen tarve voidaan ottaa huomioon. Tällainen mekanismi voi perustua kunnan rakennusjärjestykseen tai kaavaan. Nykysääntelyssä mekanismi on rakennettu siten, että lain tasolla säädetään lupakynnys, josta voidaan paikalliseen harkintaan perustuen poiketa väljempään suuntaan. Mekanismi voisi rakentua myös toisin päin: säädösten tasolla lupakynnys voisi olla nykyistä korkeammalla ja paikalliseen harkintaan perustuen voitaisiin lupakynnystä tiukentaa. Näin on toimittu esimerkiksi Ruotsissa. Suomessa on kuitenkin perinteisesti katsottu, että kunnallisilla päätöksillä ei voida laajentaa lupajärjestelmää lainsäädännössä määritellystä. Siksi säädösten tasolla lupakynnys on nykyisin melko matalalla. Rakennusjärjestyksellä kunnat voivat sovittaa toimenpiteiden ennakoivalvonnan olosuhteitaan ja valvontatarvetta vastaavaksi.⁴⁰

Mikäli helpotetaan asumiseen tarkoitettujen/soveltuvien rakennusten rakentamista, on vaikutukset erityyppiset kuin jos sallitaan muunlaiseen käyttöön tarkoitettu pienimuotoinen täydennysrakentaminen. Erityisesti pienimuotoinen täydennysrakentaminen asuimistarkoituksiin edellyttää maankäytöllistä suunnittelua, vaikutusten arviointia sekä jonkinasteista yleisen edun edellyttämää ennakkollista viranomaisvalvontaa turvallisuus- ja terveellisyysnäkökulmasta. Myös muuhun kuin asumiseen tarkoitettu täydennysrakentaminen edellyttää ohjausta erityisesti kaupunki- ja ympäristökuvallisten kysymysten huomioimiseksi.

Menettelyllisessä keventämisessä on huomioitava asianosaisten oikeusturvan toteutuminen. Ohjausjärjestelmän selkeys ja ymmärrettävyys ovat keskeisiä edellytyksiä oikeusturvan kannalta. Myös osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet tulee riittävällä tavalla turvata asianosaisille.

Jos rakentamiseen ei liity ennen rakentamisen aloittamista menettelyä, jossa naapureita kuullaan, naapurien väliset ristiriidat voivat lisääntyä, millä voi olla myös eri viranomaisia työllistäviä seuraamuksia. Ennakollisen viranomaisvalvonnan poistaminen voi myös johtaa työhönsä jälkivalvonnan lisääntymiseen. Ruotsissa on oikeuskäytännössä todettu myös se, että ilmoituksenvaraisessakin toimenpiteessä tulee harkita yleisen ja yksityisen edun kannalta keskeisimmät seikat (Suomessa vrt. MRL 135–136 §) ja naapurilla tulee olla asiassa muutoksenhakumahdollisuus. Menettelyä ei voida siten jättää vain jälkikäteisen viranomaisvalvonnan varaan.

Ruotsin järjestelmässä on alun perin ajateltu olevan kyseessä ilmoitus ja alun perin tarkoituksena on ollut väljempi viranomaismenettely. Ilmoitusjärjestelmää koskevassa arvioinnissa on kuitenkin päädytty käytännössä toteamaan, että siinä tulisi olla samat ele-

⁴⁰ MRA:n perustelumuistio 9.9.1999, 62 §.

mentit kuin luvituksessa, jolloin menettely ei ole olennaisesti kevyempi tai yksinkertaisempi kuin varsinainen lupamenettely. Myös MRL:n nykyisellään jo sallimaa ilmoitusmenettelyä on kritisoitu siitä, että se on niin viranomaisen kuin ryhtyvänkin näkökulmasta haasteellinen: viranomaisen näkökulmasta tiukan määräajan vuoksi, ryhtyvän oikeusturvan näkökulmasta taas sen vuoksi, ettei viranomainen tee päätöstä.

Erilaiset vapauttamista ja/tai helpottamista koskevat sääntely- ja ohjausratkaisut edellyttävät tuekseen ohjeistusta ja neuvontaa. Pienimuotoista täydennysrakentamista voidaan edistää myös nykysääntelyn puitteissa kaavoituksessa ja lisäksi esimerkiksi laatimalla täydennysrakentamista koskevat periaatteet ja ohjeistus, joissa opastetaan rakentamisen sijoittumiseen, mitoittamiseen ja muihin kysymyksiin.

Lähteet ja muuta aineistoa

Bergen kommune: Informasjon om tiltak som er unntatt byggesaksbehandling. Esi-merkki kunnan ohjeesta. https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00024/Informasjon_om_tilta_24968a.pdf

Boverket: Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag, Rapport 2018:17. <https://www.regeringen.se/49d7ab/contentassets/f55c3d6770d74b4ab2cd9e8b527e76f7/rapport-201817.pdf>

Boverket: PBL Kunskapsbanken: en handbok om plan- och bygglagen. Attefallshus. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglovbefriade-atgarder/komplementbostadshus-eller-komplementbyggnad-max-25-m-sa-kallat-attefallshus/>

Direktoratet for byggkvalitet: Veiledning om byggesak - Byggesaksforskriften (SAK10), <https://dibk.no/byggeregler/sak/>

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) (FOR-2010-03-26-488) <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488>

Hallberg, Pekka, Haapanala, Auvo, Koljonen, Ritva, Ranta, Hannu, Reinikainen, Jukka: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 3. uudistettu painos. 2015. Sähköinen kirja, Alma Talent.

Helsingin kaupunginvaltuusto 14.2.2018 § 38, Käpylän länsiosan asemakaavan muuttaminen (nro 12350). Pöytäkirja saatavissa verkossa: https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/esityslistat/asia-kirja?year=2019&ls=11&doc=Keha_2018-02-14_Kvsto_3_Pk

Helsingin kaupungin rakennusjärjestys, voimassa 1.11.2010 alkaen. Saatavissa verkossa: <https://www.hel.fi/static/rakvv/Rakennusjarjestys.pdf>

Kirkkonummen kunnan rakennusjärjestys. Hyväksytty: Kunnanvaltuusto 29.6.2006 § 74, päivitetty 18.12.2008 § 170, 16.11.2015 § 113. Saatavissa verkossa: <https://www.kirkkonummi.fi/library/files/593a756a9635eb20e0000717/Rakennusjarjestys.pdf>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (LOV-2008-06-27-71) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen perustelumuuksio. Ympäristöministeriö 9.9.1999.

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/sec1>

Plan- och bygglag (2010:900) (PBL) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900

Prop. 99 L (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-99-L-20132014/id759496/sec1>

Regeringens proposition 2013/14:127: Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov. <https://data.riksdagen.se/fil/ACB5B89C-323E-40DE-A42E-0C0EADD1B7E6>

Vajat ja muut rakennelmat, Helsingin rakennusvalvonnan ohje, toukokuu 2011. Saata-vissa verkossa: https://www.hel.fi/static/rakvv/ohjeet/Vajat_ja_muut_rakennelmat.pdf

Ympäristöministeriö: Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006.