

MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN JA KIINTEISTÖN MUODOSTUKSEN SUHDE

Marjo Koivu



© Antero Aaltonen

MAA-ALUEET VOIDAAN jakaa taaja- ja haja-asutusalueisiin. Tässä kirjoituksessa käsitellään kiinteistön muodostusta ja rakentamista koskevaa käytäntöä lähinnä osituksen näkökulmasta katsottuna.

Asemakaavoitetun alueen ulkopuolella muodostavat maankäyttö- ja rakennuslaki ja -asetus keskeisimmän osan alueen rakentamista määräävästä lainsäädännöstä. Rakentamiseen liittyviä määräyksiä on myös muissa laeissa kuten muun muassa kiinteistönmuodostamislaisissa ja -asetuksessa, jonka ohjausvaikutusta rakentamiseen ja rakennuspaikkojen muodostamiseen myös nyt käsittelem.

Määräalat muodostetaan kiinteistönmuodostustoimituksella itsenäiseksi tiloiksi yleisimmin lohkomalla ja samalla niistä muodostuu rekisteriyksiköitä. Rakennuspaikaksi tarkoitetun määräalan kiinteistöksi muodostaminen tehdään useimmiten ennen rakennuslupan hakemista, vaikka rakennuslupaa voi kyllä

hakea myöskin määräalalle.

Kiinteistönmuodostamislainsäädännön tehtävänä *ei ole ohjata ja suunnitella* alueiden käyttöä *eikä ratkaista* alueiden rakentamiskelpoisuutta. Tämän vuoksi on katsottu tarpeelliseksi ottaa lakiin osittamisrajoituksia lähinnä yksityiskohtaisten kaavojen alueella, jossa ei ole tarkoituksenmukaista sallia kiinteistönmuodostamista siten, että se vaikeuttaisi kaavan toteuttamista. Toisaalta rajoitukset koskevat lähinnä rakennuspaikkojen muodostamista. *Rakentamistahan ei* kuitenkaan *ratkaista kiinteistönmuodostamisessa*, vaikka kiinteistönmuodostuksen hakijat

”Rakentamista ei ratkaista kiinteistönmuodostamisessa, vaikka kiinteistönmuodostuksen hakijat monesti ajattelevat näin tapahtuvan.”

monesti ajattelevat näin tapahtuvan. Tämän vuoksi niissä tapauksissa, joissa kiinteistönmuodostuksen ehtona on rakennuslupan tai poikkeamislupan saaminen tai kunnan suostumuksen saaminen, on tärkeää, että ollaan kiinteässä yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa, jotta lohkomisissa voidaan noudattaa yhdenmukaista linjaa ja alueidenkäytön suunnittelun lähtökohdat ja tavoitteet toteutuisivat. Tässä *kunnalla on korostettu vastuu suostumuksen antajana*, koska *toimitusmiehelle* toimitusta tehtäessä *riittää vain suostumus*. On myös muistettava se, että kantakiinteistö voi jäädä rakentamiskelvottomaksi lohkomisten jälkeen, mistä toimitusmiehen tulisi kertoa asianosaisille. Se, että jollakin alueella on rakennus, ei sinänsä oikeuta lohkomiseen, koska rakennus on voitu rakentaa luvatta tai luvat ovat vanhentuneet. Rakennukset voivat olla myös huonokuntoisia ja asumattomia eikä ole

todennäköistä, että olisi mahdollista saada uutta rakennus- tai poikkeamislupaa. Tällöin on syytä hakea kunnan suostumus.

Osittamisrajoitukset

Kiinteistönmuodostamislain 4 luvun 32–36 pykälien sisältämien osittamisrajoitusten tarkoituksena on varmistaa, että maankäytön suunnittelun vaatimukset kaavoituksen keinoin otetaan huomioon uusia kiinteistöjä muodostettaessa. Uutta kiinteistöä ei saa muodostaa kiinteistönmuodostustoimituksessa vastoin osittamisrajoitusta. Epäselvissä tapauksissa on *toimitusinsinöörin* vastuulla neuvotella rakennuslupa- tai poikkeamislupaviranomaisen kanssa, voidaanko kiinteistö muodostaa vai vaaditaanko kiinteistön haltijalta alueen rakentamista varten esimerkiksi poikkeamislupa.

Oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta johtuva osittamisrajoitus, 34 §:n 1 momentti, rajoittaa rakennuspaikaksi tarkoitettua kiinteistön muodostusta virkistys- tai suojelualueeksi osoitetulla alueella, jos lohkominen tai halkominen huomattavasti vaikeuttaa alueen käyttämistä kaavassa osoitettuun tarkoitukseen. Laissa ei ole säännelty seutukaavan tai maakuntakaavan vaikutuksia kiinteistön muodostukseen.

Alueilla, joilla **rakennusjärjestys on voimassa**, 34 §:n 2 momentti, kuten yksityiskohtaisten kaavojen ulkopuolella tai oikeusvaikutteisten yleiskaavojen virkistys- tai suojelualueiden ulkopuolisilla alueilla, rakennuspaikan saa muodostaa kiinteistöksi, jos se täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä rakennuspaikalle asetetut vaatimukset.

Suunnittelutarvealueilla (taaja-asutus), 34 §:n 3 momentti, saa rakennuspaikaksi tarkoitettua määrääalan muodostaa kiinteistöksi, jos määrääalaa varten on toimitusta aloitettaessa voimassa rakennuslupa tai toimituksen aikana saadaan rakennuslupa, joka ei ole tilapäiselle rakennukselle tai kunta antaa suostumuksensa kiinteistön muodostamiseen.

Poikkeusäännöksen, 34 §:n 4 momentti, mukaan saadaan, sen estämättä mitä edellä 34 §:ssä säädetään, rakennuspaikaksi tarkoitettu määrääala lohkoa kiinteistöksi jos lohkottavaa aluetta varten on voimassa tai toimituksen kuluessa saadaan muuta kuin tilapäistä rakennusta koskeva rakennuslupa tai jos rakennus on jo rakennettu tällaisen luvan perusteella. Tällöin kysymyksessä voi olla myös *talousrakennus*, siis esimerkiksi rantasauna.

”Osittamisrajoitusten tarkoituksena on varmistaa, että maankäytön suunnittelun vaatimukset kaavoituksen keinoin otetaan huomioon uusia kiinteistöjä muodostettaessa.”

Alueella, jolla on **rakennuskielto**, 35 §, asemakaavan laatimista varten saadaan rakennuspaikaksi tarkoitettu määrääala lohkoa eri kiinteistöksi vain, jos sille on toimitusta aloitettaessa voimassa rakennuslupa tai toimituksen kestäessä saadaan muuta kuin tilapäistä rakennusta koskeva rakennuslupa tai saadaan MRL 171 §:ssä tarkoitettu poikkeus rakentaa rakennuskiellon estämättä tai jos kunta antaa lohkomiseen suostumuksensa. Määräalan saa myös lohkomalla siirtää rakennuskieltoalueella ennestään olevaan kiinteistöön sekä muun kuin rakennuspaikaksi tarkoitettua määrääalan lohkoa eri kiinteistöksi, jos lohkominen ei huomattavasti vaikeuta kaavan laatimista.

Suunnittelutarpeesta ranta-alueella tarkoitettua osittamisrajoituksesta, 36 §, johtuu, että mainitulla alueella ei rakennuspaikaksi tarkoitettua määrääalaa saa lohkoa ennen asemakaavan tai sellaisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan voimaantuloa, jossa rakentamismahdollisuudesta on erityisesti määrätty. Jos lohkomisessa syntyy epätietoisuutta siitä, sijaitseeko määrääala ranta-alueella, on *toimitusinsinöörin* siirrettävä asia alueellisen ympäristökeskuksen ratkaistavaksi.

Rakennuspaikaksi tarkoitettu määrääala saadaan kuitenkin lohkoa, jos on ilmeistä, ettei määrääalan rakentaminen vaikeuta asemakaavan laatimista tai kunta on perustellusta syystä antanut suostumuksensa lohkomiseen tai kiinteistöksi muodostettavaa määrääalaa varten tai määrääalasta tai saajakiinteistöstä muodostettavaa kiinteistöä varten on olemassa toimitusta aloitettaessa tai saadaan toimituksen kestäessä MRL 171 §:n mukainen poikkeamislupa tai muuta kuin tilapäistä rakennusta koskeva rakennuslupa tai rakennus on jo rakennettu tällaisen luvan perusteella tai muodostettava kiinteistö on tarkoitettu käytettäväksi maan- ja metsätalouden tai kalatalouden, maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tai merenkulun tarpeiden mukaiseen rakentamiseen tai olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamiseen tai olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamista

tai vähäistä laajentamista koskevaan rakentamiseen.

Toimitusinsinööri

Toimitusinsinöörillä ei ole lohkomistoimitusta suorittaessaan tietoa alueelle myönnetystä rakennus- ja poikkeamisluvista eikä aina edes nykyisestä rakennuskannasta. Siitä huolimatta toimitusinsinööri harkitsee toimituksen yhteydessä, onko

kysymyksessä suunnittelutarvealue, tarvitaanko alueella asemakaavaa, ja ratkaisee sen, haittaako kiinteistön lohkominen kaavan laatimista. Kunnalla on asiassa puhevalta ja se on kutsuttava toimitukseen asianosaiseksi. Käytännössä on katsottu, että haittaa ei aiheudu, jos alueella on olemassa kaavaluonnos ja toimitus suoritetaan sen mukaisesti. Toimitusinsinöörin on kiinteistönmuodostamisasetuksen 17 §:n mukaan tiedusteltava määrääalan omistajalta, onko määrääala tarkoitettu rakennuspaikaksi.

Rakentaminen

Rakentamisen oikeudellisia edellytyksiä tarkastellaan usein kiinteistökohtaisesti, jolloin osittamisella on todellisuudessa merkitystä myös rakentamista ajateltaessa. Esimerkiksi ranta-alueilla osittaminen tapahtuu useimmiten rakentamista varten. Näin siitä huolimatta, että maakaaren mukaan jo erottamatonkin määrääala on kirjaamiskelpoinen. Osittamisrajoituksissa lähtökohtana on, että jos aiottu rakentaminen ei ole kaavoitus- ja rakennusnormiston mukaista, ei myöskään kiinteistöjen muodostaminen ole mahdollista. Tapahtunut osittaminen ei missään tapauksessa merkitse maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten *rakentamisen edellytysten* täyttymistä.

Kirjoittaja on lakimies Hämeen Ympäristökeskuksessa. Sähköposti marjo.koivu@ymparisto.fi.



NÄIN SE KÄYTÄNNÖSSÄ TOIMII – muutama esimerkki

- Kunta oli hylännyt suostumuksen tilan jakamiseen kahdeksi rakennuspaikaksi, koska kunnan rantayleiskaavassa tilalle oli osoitettu vain yksi rakennuspaikka. Tilalle, noin 9 500 m² ja 160 m rantaviivaa, oli rakennettu kaksi lomarakennusta ja yksi sauna. Kunta katsoi, että rakennuspaikan muodostaminen on maanomistajien tasapuolisen kohtelun vastaista. KHO katsoi, että kunnanhallituksen ei tarvinnut antaa suostumusta lohkomiseen.
- Kunta oli hylännyt suostumuksen 5 000 m²:n määräalan lohkomiseen 2,48 ha:n suuruisesta tilasta. Määräalalla oli huonokuntoinen omakotitalo ja kantatilalle jäisi vuonna 1994 rakennettu asuinrakennus. Poikkeusluvassa tilaa pidettiin yhtenä rakennuspaikkana ja hakemuksessa ilmoitettiin, että huonokuntoinen omakotitalo purettaisiin. Tilan katsottiin sijaitsevan MRL 16 §:n mukaisella suunnittelutarvealueella (taaja-asutus). Rakennuksista huolimatta tilalla ei katsottu olevan KML 34 §:n 4 momentissa tarkoitettuja määräaloja (määräala saadaan lohkoa, jos lohkottavaa aluetta varten on voimassa rakennuslupa tai se on jo rakennettu tällaisen luvan perusteella). Lohkominen ratkaistiin KML 34 §:n 3 momentin nojalla (rakennuslupa lohkottavalle alueelle tai kunnan suostumus). Rakennusjärjestyksessä edellytettiin rakennuspaikan kooksi 2 ha. KHO katsoi, että kunnan ympäristölautakunta oli voinut olla antamatta suostumustaan maankäyttöön liittyvillä perusteilla.
- Ympäristökeskus oli hylännyt poikkeamislupahakemuksen 49 m²:n suuruisen lomarakennuksen rakentamiseksi 90 metrin etäisyydelle rannasta katsottuna taustamaastoon lohkottavalle kiinteistölle. Rakennus sijoittui aiotulle ei omarantaiselle rakennuspaikalle 110 metrin etäisyydelle rannasta. Emätilan mitoitus oli 15,2 lomarakennusta/rantakilometri ja koska aiottu rakentaminen katsottiin rantarakentamiseksi, siitä huolimatta, että rakennuspaikka oli tarkoitus lohkoa taustamaastoon, nousi emätilan mitoitus 17,7 lomarakennukseen /rantakilometri. Tämä on enemmän kuin mitä ranta-asema-kaavoituksellakaan voidaan yleensä

sallia. Muun muassa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on ollut perusteena, kun korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei oikeudellisia edellytyksiä poikkeamisluvan myöntämiselle ollut. Sillä seikalla, että rakennuspaikka lohkottaisiin ei omarantaisena taustamaastoon itsenäiseksi tilaksi, ei ollut merkitystä poikkeamisluvan saamiseksi.

- Ympäristökeskus oli hylännyt poikkeamislupahakemuksen 66 m²:n lomarakennuksen rakentamiseksi, kun aiottu rakennuspaikka kuului osana asemakaavassa osoitettuihin kahteen ohjeelliseen lomarakennuksen rakennuspaikkaan. Sillä seikalla ei ollut merkitystä, että aiottu rakennuspaikka oli lohkottu itsenäiseksi kiinteistöksi eikä myöskään sillä seikalla, että kahden ohjeellisen rakennuspaikan omistajat eivät halunneet käyttää KML 62 §:n lunastusoikeutta toiselle kuuluvaan alueeseen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristökeskus on voinut hylätä poikkeamislupahakemuksen, koska ranta-asemakaavassa rakennusoikeus oli osoitettu rakennuspaikka-kohtaisesti ja koska puheena oleva tila ei muodostanut asemakaavan mukaista rakennuspaikkaa. Poikkeamisen myöntäminen aiheuttaisi haittaa kaavan toteuttamiselle, joten oikeudellisia edellytyksiä poikkeamisen myöntämiselle ei ollut.

LISÄÄ KÄYTÄNNÖSSÄ KOETTUA...

- Saunan rakennuspaikka lohkottiin omaksi tilaksi rantaan ja lomarakennus jäi taustamaastoon, noin 80 metrin etäisyydelle rannasta omalle rakennuspaikalleen. Tämän jälkeen rakennuspaikalle, jossa sauna oli, haettiin lomarakennuksen poikkeamislupaa ja rakennuspaikalle, jossa lomarakennus oli, saunan rakennuslupaa. Kumpaakaan lupaa ei myönnetty. Sillä seikalla, että rakennuspaikat oli lohkottu itsenäisiksi tiloiksi ei ollut merkitystä rakennusoikeuden saamiseksi. Lopputulos oli asianosaisille suuri pettymys.
- Eräessä tapauksessa ympäristökeskus teki kielteisen päätöksen asuinrakennuksen poikkeamislupahakemukseen, kun aiottu rakennuspaikka A muodostui kolmesta määräalasta eri kiinteistöistä siten, että yksi kiinteistöistä B oli jo osana lomarakennuksen rakennuspaikkaa

ja yksi kiinteistö C muodosti oman rakennuspaikkansa asuinrakennukselle. Kun C-kiinteistöä oli lohkottu osa asuinrakennuksen rakennuspaikkaan A, ei jo rakennettu asuinrakennuksen rakennuspaikka C täytännyt enää yleiskaavan vaatimusta rakennuspaikan koosta. Loppuosaa rakennuspaikasta A muodostui hyvin suurelta osalta täytetystä lammesta. Vaikka siis rakennuspaikka A muodostettiin omaksi tilakseen ja se täytti yleiskaavan vaatimuksen rakennuspaikan koosta (5 000 m²) ei ympäristökeskus suostunut poikkeamislupahakemukseen. Perusteena oli muun muassa maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kaavoituksessa ja alueella jo tapahtunut kiinteistöjaotus.

- Kaavaa laadittaessa on tapauksia, joissa emäkiinteistö on lohkottu jo valmiiksi itsenäisiksi tiloiksi, joiden alueelle sitten laaditaan kaava ja oletetaan, että jokaiselle itsenäiselle tilalle saadaan rakennusoikeus, vaikka MRL:n mukaiset kaavan sisältövaatimukset eivät toteutuisikaan kaavaa laadittaessa. Asianosaisilla on hyvin vakaa käsitys siitä, että jos tila on saatu lohkoa, niin lohkotiloille automaattisesti kuuluu rakennusoikeus.
- Oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella kulttuurihistoriallisesti arvokkaaseen maisemaan oli emäkiinteistöä lohkottu 4 eri tilaa, joille kullekin haettiin suunnittelutarveratkaisuin rakennusoikeutta. Kunta hylkäsi hakemukset perustellen päätöstään emätilasta jo muodostettujen rakennuspaikkojen suurella lukumäärällä ja alueen sijoittumisella kulttuurimaisemaan sekä maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksella. Sillä seikalla, että aiotut rakennuspaikat oli jo lohkottu itsenäisiksi tiloiksi, ei ollut suunnittelutarveratkaisun saamiselle merkitystä.

Edellä kerrotut tapaukset ovat vain jäävuoren huippu niistä tapauksista, joissa toimitusinsinööri on toiminut lain kirjaimen mukaan oikein, mutta kiinteistönmuodostamislain kirjaimen noudattaminen ei ole oikeuttanut kuitenkaan MRL:n säädösten mukaiseen rakennusoikeuden saamiseen.