

Komplettering av byggnadsordningen i Sibbo kommun

1646/00.01.01/2016

BYGGMILJ § 110

Byggnads- och miljöutskottet 28.10.2020

Beredare: byggnadstillsynschef Ulla-Maija Upola, ulla-maija.upola(at)sibbo.fi

Målen för kompletteringen av byggnadsordningen

Den nuvarande byggnadsordningen trädde i kraft 15.1.2020. Ikraftträdandet föregicks av en byggnadsordning som godkändes av fullmäktige 11.12.2017. Besvär anfördes mot bestämmelsen om sidobostäder i denna tidigare byggnadsordning vilket ledde till att den förkastades av Helsingfors förvaltningsdomstol och Högsta förvaltningsdomstolen.

Ett centralt mål är att byggnadsordningen kompletteras med en ny bestämmelse om sidobostäder i vilken Helsingfors förvaltningsdomstols och Högsta förvaltningsdomstolens motiveringar beaktas. De gällande generalplanerna i kommunen innehåller egna bestämmelser om sidobostäder med undantag av Delgeneralplan för skärgården och kusten där det beträffande den totala byggrätten hänvisas till byggnadsordningen samt Delgeneralplan för Tallmo, som inte innehåller någon bestämmelse om sidobostäder. Avsikten med kompletteringen av byggnadsordningen är att bestämmelsen om sidobostäder träder i kraft genom byggnadsordningen även på de ovan nämnda områdena. Samtidigt skulle bestämmelsen även inverka på framtida planområden där det i planen eventuellt inte finns någon bestämmelse om sidobostäder.

Hur kompletteringen av byggnadsordningen framskrider

Byggnadsordningen utarbetas som en planprocess i växelverkan med intressenterna. Intressenter är alla invånare i Sibbo kommun, samfund och företag som verkar inom kommunen, markägare, fastighetsägare och de vars förhållanden kan påverkas avsevärt av byggnadsordningen samt de myndigheter vars verksamhetsområde behandlas i byggnadsordningen (MarkByggL 62 §).

Kompletteringen är en liten del av den byggnadsordningshelhet som nyligen trädde i kraft, och därför kommer byggnadsordningen att direkt läggas fram som ett förslag efter att den anhängiggjorts. I förslagsskedet begärs ett stort antal utlåtanden och intressenterna har en möjlighet att lämna in anmärkningar. Utlåtandena och anmärkningarna behandlas, och byggnads- och miljöutskottet föreslår kommunstyrelsen hur utlåtandena och anmärkningarna eventuellt ska beaktas innan ärendet går vidare till fullmäktige för godkännande.

Byggnadsordningens ställning i styrningen av byggandet

Byggnadsordningen är ett dokument som kompletterar markanvändnings- och bygglagen, markanvändnings- och byggförordningen och kommunens planer. Det är skäl att komma ihåg att bestämmelserna i byggnadsordningen inte tillämpas om något annat bestäms om ärendet i en generalplan med rättsverkningar, i en detaljplan eller i Finlands byggbestämmelsesamling. För att bygga en sidobostad förutsätts oftast avgörande som gäller planeringsbehov enligt 137 § i markanvändnings- och bygglagen: fastän en sidobostad skulle uppfylla villkoren i

generalplanen eller byggnadsordningen uppfylls inte nödvändigtvis villkoren för avgörande som gäller planeringsbehov enligt 137 § i markanvändnings- och bygglagen.

Man kan avvika från bestämmelserna i byggnadsordningen när det är frågan om behörighet att bevilja undantag som avses i 171 § i markanvändnings- och bygglagen och förutsättningarna för undantag som avses i 172 § i markanvändnings- och bygglagen; dessutom kan bygglov beviljas när det är frågan om mindre undantag enligt i 175 § i markanvändnings- och bygglagen.

Det utarbetade och uppdaterade programmet för deltagande och bedömning för kompletteringen av byggnadsordningen bifogas.

Bilaga

Bilaga 1 / § 110 BYGGMILJ: Program för deltagande och bedömning, komplettering av byggnadsordningen

Byggnadstillsynschefens förslag

Byggnads- och miljöutskottet beslutar att anhängiggöra kompletteringen av byggnadsordningen och kungöra ärendet enligt planen för deltagande och bedömning (MarkByggF 6 § och MarkByggL 63 §).

Beslut

Byggnads- och miljöutskottet godkände enhälligt byggnadstillsynschefens förslag i enlighet med kompletterad bilaga 1.

Dessutom befullmäktigar byggnads- och miljöutskottet byggnadstillsynschefen att göra tekniska korrigeringar i beslutstexten och bilagan.

Byggnads- och miljöutskottet 03.02.2021 § 13

Beredare: byggnadstillsynschef Ulla-Maija Upola, ulla-maija.upola(at)sibbo.fi

En kungörelse om att kompletteringen av byggnadsordningen är anhängig publicerades, intressenterna informerades om beredningsskedet och kompletteringen skickades skickades för utlåtanden (senast 18.1.2021) till samfund och myndigheter vars verksamhetsområde byggnadsordningen och dess komplettering anses beröra i enlighet med programmet för deltagande och bedömning.

I beredningsskedet lämnades en skriftlig åsikt in av en kommuninvånare och två utlåtanden av samfund och myndigheter. I åsikten önskade man att det skulle vara möjligt att bygga sidobostäder.

Komplettering av bestämmelsen om sidobostäder och motivering

Det föreslås att innehållet i kapitel 4, punkt 4.2.1 i bestämmelsen om sidobostäder i byggnadsordningen för Sibbo kommun som trädde i kraft 1.3.2019/HFD 15.1.2020, som berör byggande utanför detaljplaneområde, kompletteras enligt följande:

"På en minst 3000 m² stor byggplats får dessutom byggas en högst 130 m²vy stor sidobostad. På en 2000–2999 m² stor byggplats får byggas en högst 100 m²vy stor sidobostad. På en byggplats som är mindre än 2000 m² får byggas en högst 70 m²vy stor sidobostad. Den maximala storleken

för en sidobyggnad som byggs i tät anslutning till en huvudbyggnad är 70 m²vy. Sidobyggnaden ska ingå i samma gårdsområde som den för stadigvarande bostadsbruk avsedda huvudbyggnaden och nyttja samma väganlutning och i regel samma tekniska system (hushållsvatten, avloppsvattenbehandling) som huvudbyggnaden. I sidobostaden får byggas en källare, där endast förvarings- och tekniska utrymmen får placeras. Sidobostaden och huvudbostaden bildar tillsammans en byggplats, sidobyggnaden får inte avstyckas till en egen fastighet separat från huvudbyggnaden. Sidobyggnaden planeras för att stödja boendelösningar för flera generationer. Sidobyggnader får dock inte byggas i byggda kulturmiljöer av riksintresse som nämns i de riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT), på miljömässigt värdefulla områden i Sibbo ådal, på strandområden eller i anknytning till fritidsbostäder.

Enligt Sibbos strategi 2018–2021 är ”Sibbo känt för sina centrum som utvecklas och omges av en livskraftig landsbygd och byar som växer utgående från sina egna behov” och ”Vi låter människorna välja själva och erbjuder mångsidiga möjligheter till boende och företagande.” De ovan nämnda målen i strategin och det ursprungliga målet för den gällande byggnadsordningen att möjliggöra byggandet av sidobostäder har styrt utarbetandet av bestämmelsen och dess innehåll; dessutom har man beaktat motiveringen i Högsta domstolens beslut om upphävandet av bestämmelsen om sidobostäder. Bestämmelsen om sidobostäder som nu föreslås gäller inte byggda kulturmiljöer av riksintresse, miljömässigt värdefulla områden i Sibbo ådal och strandområden. I bestämmelsen framhävs även att en sidobostad inte får byggas i anslutning till fritidsbostäder.

I byggda kulturmiljöer av riksintresse värnar man om områdesstrukturen och landskaps- och bybilden samt strävar efter att bevara de befintliga byggnaderna i området. Byggda kulturmiljöer av riksintresse i Sibbo är Hindsby, Löparö gård, Nickby sjukhusområde, den medeltida borgön Sibbesborg och odlingslandskapet i Sibbo ådal, Sibbo kyrkor och sockencentrum samt Stora Strandvägen. Att anpassa eventuellt kompletteringsbyggande och övriga ändringar till kulturmiljöns karaktär och särdrag kräver områdesplanering. Därför ska möjligheterna att bygga sidobostäder i dessa områden fastställas genom planläggning och inte genom enskild tillståndsprövning. Bestämmelsen gäller inte heller strandområden och i större utsträckning det landskapsmässigt värdefulla landskapet i Sibbo ådal; även dessa områden kräver på grund av sin känslighet och sina landskapsvärden en mer omfattande bedömning samt utredningar i samband med planläggningen. Fritidsbostäder som boendeform kan inte anses utgöra livscykelboende, och för tydlighetens skull förbjuder bestämmelsen att sidobostäder byggs i anslutning till fritidsbostäder.

Sidobostädernas historia och nuläge i Sibbo

Ända sedan byggnadsordningen 1992 trädde i kraft har det funnits bestämmelser om sidobostäder i Sibbo. Den byggnadsordning som för närvarande gäller i Sibbo innehåller ingen bestämmelse om sidobostäder eftersom Högsta förvaltningsdomstolen upphävde bestämmelsen med motiveringen att den var lagstridig. Bestämmelsen om sidobostäder ingår i generalplanen som omfattar hela kommunen samt i flera delgeneralplaner. Den bestämmelse som nu föreslås i byggnadsordningen avviker från motsvarande bestämmelse i generalplanen och delgeneralplanerna så att den möjliggör byggande av sidobostäder oberoende av fastighetens storlek och dessutom är sidobostadens maximala storlek större. Om en bestämmelse i byggnadsordningen och generalplanen är motstridig,

tillämpas bestämmelsen i generalplanen. Sålunda kommer bestämmelsen som nu föreslås i byggnadsordningen att tillämpas på sådana delgeneralplaneområden som inte har någon bestämmelse om sidobostäder. För närvarande gäller detta Delgeneralplan för Tallmo och Delgeneralplan för skärgården och kusten. Dessutom är flera andra planer anhängiga som inte har någon bestämmelse om sidobyggnader.

Till följd av en ändring av fastighetsbildningslagen som trädde i kraft 1.10.2011 kommer kommunens förbud om att en sidobyggnad inte får avstyckas till egen fastighet separat från huvudbyggnaden således inte att ha någon verkan. Till följd av ändringen av fastighetsbildningslagen är styckning trots förbudet dock möjlig 10 år efter att besittningsrätten till fastigheten har överlåtits. Sibbo kommun anser dock att huvudbostaden och sidobostaden tillsammans bildar en byggplats trots en eventuell styckning. Möjligheten att stycka huvudbostaden och sidobostaden till separata fastigheter splittrar dock i praktiken helheten. Den ursprungliga tanken med sidobostäder har varit att stödja boendelösningar för flera generationer; att bilda sidobostäder för andra ändamål leder i princip inte till en fungerande lösning eller till en trivsam och bra miljö och är inte heller av allmänt intresse.

Beslutspraxisen angående sidobostäder i Sibbo

Det finns inga separata bestämmelser om sidobostäder och byggande av sidobostäder i markanvändnings- och bygglagen utan för dem gäller samma bestämmelser som för andra bostadsbyggnader. Utgående från rättspraxisen avses med sidobostad en bostadsbyggnad som är ansluten till huvudbyggnaden och som i regel på grund av byggnadernas gemensamma tekniska lösningar, gårdsplan och körväg har en tydlig förbindelse med huvudbyggnaden, och som utgående från sin placering i förhållande till huvudbyggnaden kan anses ligga på samma byggplats som huvudbyggnaden. I Sibbo anser man dessutom att en sidobostad är avsedd för livscykelboende.

Byggande av en sidobostad förutsätter avgörande som gäller planeringsbehov som avses i 137 § i markanvändnings- och bygglagen. I samband med godkännandet av byggnadsordningen kan man inte bedöma villkoren för beviljande av avgörande som gäller planeringsbehov utan det görs i samband med behandlingen av enskilda tillståndsansökningar.

I Sibbos tidigare beslutspraxis har generalplanens dimensionering haft en mycket stor betydelse i beredningen av avgöranden som gäller planeringsbehov. Då man tidigare tolkade att sidobostaden hör ihop med huvudbostaden och sålunda inte utgör en ny byggplats, ansågs en sidobostad inte ha någon inverkan på antalet byggplatser eller dimensioneringen. Eftersom generalplanens dimensionering utifrån denna tolkning inte har utgjort något hinder, har tillstånd att bygga sidobostäder i regel beviljats. I detta avseende har man varit tvungen att ändra beslutspraxisen gradvis sedan år 2014. År 2020 har man kommit till en sådan situation att det i regel inte är möjligt att bevilja avgörande som gäller planeringsbehov för helt nya sidobostäder ens då sidobostaden uppfyller bestämmelserna i generalplanen. Att byggnadsordningen kommer att innehålla mer tillåtande bestämmelser om sidobostäder än generalplanen ändrar i princip inte situationen. Därmed är det sannolikt att man i många fall är tvungen att lägga fram ett negativt beslutsförslag för byggnads- och miljöutskottet gällande sidobostäder. Avvikande från huvudregeln kan det dock i vissa specialsituationer vara möjligt att bevilja tillstånd för sidobostäder. Likaså har bestämmelserna om sidobostäder i byggnadsordningen inverkan då det är frågan om att ersätta en befintlig

sidobostad med en ny eller att bygga ut en befintlig sidobostad. I dessa fall ökar inte antalet bostäder på fastigheten, och enligt den nuvarande beslutspraxisen har villkoren för beviljande av tillstånd i regel uppfyllts.

Föredragande

Byggnadstillsynschef Upola Ulla-Majja

Förslag

Byggnads- och miljöutskottet beslutar föreslå kommunstyrelsen att kommunstyrelsen godkänner kompletteringen av byggnadsordningen enligt förslaget och beslutar lägga fram förslaget enligt 65 § i markanvändnings- och bygglagen och 27 § i markanvändnings- och byggförordningen samt begära utlåtanden enligt programmet för deltagande och bedömning.

Behandling

Sini-Pilvi Saarnio föreslog att förordningen gällande sidobostad korrigeras på följande sätt. Att tillåta byggandet av sidobostäder på fastigheter som är mindre än 2000 m² strider mot 116 § i markanvändnings- och bygglagen och därför ska stycket i fråga raderas. Förslaget vann inte understöd varför det förföll.

Kasper Nyberg föreslog att förordningen gällande sidobostad föreslås till kommunstyrelsen på följande sätt:

"På en minst 3000 m² stor byggplats får dessutom byggas en högst 150 m²vy stor sidobostad. På en 2000–2999 m² stor byggplats får byggas en högst 100 m²vy stor sidobostad. På en byggplats som är mindre än 2 000 m² får byggas en högst 70 m²vy stor sidobostad. Den maximala storleken för en sidobyggnad som byggs i tät anslutning till en huvudbyggnad är 70 m²vy. Byggnaden ska ingå i samma gårdsområde som den för stadigvarande bostadsbruk avsedda huvudbyggnaden och nyttja samma väganlutning och i regel samma tekniska system (hushållsvatten, avloppsvattenbehandling) som huvudbyggnaden. I sidobostaden får byggas en källare, där endast förvarings- och tekniska utrymmen får placeras. Sidobostaden och huvudbostaden bildar tillsammans en byggplats, sidobyggnaden får inte avstyckas till en egen fastighet separat från huvudbyggnaden. Sidobyggnader får dock inte byggas i byggda kulturmiljöer av riksintresse som nämns i de riksomfattande målen för områdesanvändningen (VAT), på miljömässigt värdefulla områden vid Sibbo å, i anknytning till fritidsbostäder eller på strandområden."

Motiveringar

Sibbo kommuns strategi och fullmäktiges mål i ärendet är tydliga: "Sibbo är känt för sina centrum som utvecklas och omges av en livskraftig landsbygd och byar som växer utgående från sina egna behov." Byarna ska utvecklas utifrån det befintliga boendet och infrastrukturen, och då är det ändamålsenligt att göra byggandet i byarna tätare, inte glesare. Högsta domstolen tog i sitt beslut ställning till byggandet av sidobostäder särskilt på strandområden och konstaterade att byggandet kan tillåtas enbart om det görs ytterligare utredningar i ärendet. Domstolen tog inte ställning till sidobyggnadernas storlek. Fullmäktige anser att det på en minst 3 000 m² stor byggplats borde få byggas en högst 150 m²vy stor sidobostad. I den ursprungliga bestämmelsen om sidobostäder som fullmäktige godkände ingick inte meningen "sidobyggnaden planeras för att stödja boendelösningar för flera generationer" och enligt oss finns det inte motiverade skäl till att inkludera denna mening i det korrigerade förslaget. Vi föreslår att ovan nämnda text raderas och att kommunen enligt strategin "låter människorna välja själva och erbjuder mångsidiga möjligheter till boende och företagande".

Byggnads- och miljöutskottet understödde Kasper Nybergs förslag.

Beslut Byggnads- och miljöutskottet godkände Kasper Nybergs framförda ändrade förslag och beslutar föreslå kommunstyrelsen att kommunstyrelsen godkänner kompletteringen av byggnadsordningen enligt det ändrade förslaget och beslutar lägga fram förslaget enligt 65 § i markanvändnings- och bygglagen och 27 § i markanvändnings- och byggförordningen samt begära utlåtanden enligt programmet för deltagande och bedömning.

Paragrafen justerades på mötet.

Kommunstyrelsen 16.02.2021 § 45

Föredragande Kommundirektör Grannas Mikael

Förslag Kommunstyrelsen godkänner kompletteringen av byggnadsordningen enligt förslaget och beslutar lägga fram förslaget enligt 65 § i markanvändnings- och bygglagen och 27 § i markanvändnings- och byggförordningen samt begära utlåtanden enligt programmet för deltagande och bedömning.

Behandling

Beslut Kommunstyrelsen godkände enhälligt föredragandens förslag.

Byggnads- och miljöutskottet 26.05.2021

9/10.03.00.00/2021

Beredare: byggnadstillsynschef Ulla-Maija Upola, ulla-maija.upola(at)sibbo.fi

Förslaget till byggnadsordning som har kompletterats med en bestämmelse om sidobostäder var framlagt enligt 65 § i markanvändnings- och bygglagen och 6 § i markanvändnings- och byggförordningen under tiden 12.3-12.4.2021. Utlåtanden begärdes om förslaget i enlighet med programmet för deltagande och bedömning; två anmärkningar och fem utlåtanden lämnades in om förslaget under framläggningstiden. Utifrån utlåtandena har följande ändringar gjorts i bestämmelsen om sidobostäder enligt de utarbetade bemötandena:

- den maximala storleken för en sidobostad på byggplatser som är större än 3 000 m² har minskats från 150 m²vy till 120 m²vy och

- en mening i bestämmelsen har kompletterats: "Sidobostaden planeras för att stödja boendelösningar för flera generationer".

De ovan anförda ändringarna är ringa och av teknisk natur och anses inte vara så betydande att förslaget på nytt måste läggas fram.

Föredragande Byggnadstillsynschef Upola Ulla-Maija

| | |
|------------|---|
| Förslag | Byggnads- och miljöutskottet beslutar att -godkänna bemötandena som utarbetats till utlåtandena och åsikterna om förslag till byggnadsordningen samt ändringarna i förslag till byggnadsordningen som gjorts utifrån dessa samt -föreslå kommunstyrelsen och vidare fullmäktige att byggnadsordningen godkänns kompletterad med bestämmelsen om sidobostäder enligt bilaga 2. |
| | Paragrafen justeras på mötet. |
| Behandling | Sini-Pilvi Saarnio föreslog att byggnads- och miljöutskottet återremitterar ärendet för ny beredning. Förslaget vann inte understöd varför det förföll. |
| Beslut | Byggnads- och miljöutskottet godkände byggnadstillsynchefens förslag. Paragrafen justerades på mötet. Det antecknades i protokollet att Sini-Pilvi Saarnio meddelade avvikande mening till beslutet. Sini-Pilvi Saarnios avvikande mening bifogas till protokollet. |

Kommunstyrelsen 07.06.2021 § 189

| | |
|--------------|--|
| Föredragande | Kommundirektör Grannas Mikael |
| Förslag | Kommunstyrelsen föreslår fullmäktige att byggnadsordningen godkänns kompletterad med sidobostadsförordningen enligt bilaga 2. Paragrafen justeras på mötet. |
| Behandling | Marketta Mattila föreslog att ärendet återremitteras för ny beredning. Förslaget vann inte understöd, varvid det förföll. |
| Beslut | Kommunstyrelsen godkände föredragandens förslag. Paragrafen justerades på mötet. Marketta Mattila meddelade avvikande mening. |

Fullmäktige 14.06.2021 § 69

9/10.03.00.00/2021

Kommunstyrelsens förslag

Fullmäktige godkänner byggnadsordningen kompletterad med sidobostadsförordningen enligt bilaga 2.

| | |
|------------|---|
| Behandling | Sini-Pilvi Saarnio föreslog å gröna fullmäktigegruppens vägnar att sidobostadsförordningen återremitteras för ny beredning. I anslutning till detta låter man göra de utredningar som behövs och granskar effekterna av den nya sidobostadsförordningen eller alternativt kan man granska |
|------------|---|

möjligheten att formulera sidobostadsförordningen likt den tidigare sidobostadsförordningen som vunnit laga kraft.

Ordföranden konstaterade att det hade gjorts ett understött förslag om återremittering i ärendet och att omröstning därför var påkallad.

Ordföranden föreslog att de som understöder att behandlingen av ärendet fortsätter röstar "ja" och de som understöder Sini-Pilvi Saarnios förslag om återremittering röstar "nej". Förslaget godkändes enhälligt.

Omröstning:

Behandlingen av ärendet fortsätter – 35 röster

Sini-Pilvi Saarnios förslag om återremittering – 8 röster

Ordföranden konstaterade att fullmäktige fortsätter behandlingen av ärendet med rösterna 35-8.

Sini-Pilvi Saarnio föreslog å gröna fullmäktigegruppens vägnar att byggnadsordningen förkastas.

Ordföranden konstaterade att det hade gjorts ett understött förslag om förkastning och att omröstning därför var påkallad.

Ordföranden föreslog att de som understöder kommunstyrelsens förslag röstar "ja" och de som understöder Sini-Pilvi Saarnios förslag om förkastning röstar "nej". Förslaget godkändes enhälligt.

Omröstning:

Kommunstyrelsens förslag – 36 röster

Sini-Pilvi Saarnios förslag om förkastning – 7 röster

Fullmäktige beslutade godkänna kommunstyrelsens förslag med rösterna 36-7.

Beslut

Fullmäktige godkände byggnadsordningen kompletterad med sidobostadsförordningen enligt bilaga 2.

Gröna fullmäktigegruppen meddelade avvikande mening som bifogas protokollet.