

VALITUS

27.7.2021

Helsingin hallinto-oikeudelle
helsinki.hao@oikeus.fi

Asia: Kunnallisvalitus

Päätös, josta valitetaan: Sipoon kunnanvaltuuston päätös 14.6.2021 § 69, Sipoon rakennusjärjestyksen hyväksyminen

Valittaja: Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry.

Prosessiosoite:

va. toiminnanjohtaja Lauri Kajander
Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry.
Itälahdenkatu 22 b A
00210 Helsinki
puh. 045 114 0088
posti: uusimaa@sll.fi

Vaatus: vaadimme, että Sipoon kunnanvaltuuston päätös 14.6.2021 § 69, Sipoon rakennusjärjestyksen hyväksyminen, kumotaan lainvastaisena. Kumoamisvaatimus kohdistuu rakennusjärjestyksen kappaleen "4.2 Asuinrakennukset" sivuasuntoja koskevaan määräykseen sekä kappaleeseen "4.3 Käyttötarkoituksen muutokset".

1. Taustaa

Sipoon kunnanvaltuusto hyväksyi 11.12.2017 kunnan uuden rakennusjärjestyksen, jossa oli sivuasuntoja koskeva aikaisempaa huomattavasti sallivampi määräys. Hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 14.12.2018 18/0818/5 sivuasuntoja koskevan määräyksen lainvastaisena ja kumoamispäätös jäi voimaan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksellä 2020:1.

Uudella määräyksellä olisi mahdollistettu uusiin vakituisten asuntojen rakennuspaikkoihin rinnastuva sivuasuntojen merkittävä lisäys, eikä määräyksen vaikutuksia oltu selvitetty riittävällä tarkkuudella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että rakennusjärjestystä hyväksyttäessä ei oltu riittävästi selvitetty sitä, onko sivuasuntoja koskeva määräys tarpeen kunnan paikallisista oloista johtuvan suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta. Asiassa oli myös jäänyt epäselväksi, mitä vaikutuksia rakennusjärjestyksen määräyksellä tulisi olemaan niillä voimassa olevan rantaosayleiskaavan alueilla, joita koskevissa kaavamääräyksissä on viittauksia rakennusjärjestykseen.

Sipoon kunnanvaltuusto hyväksyi tämän valituksen kohteena olevalla päätöksellään (14.6.2021 § 69) rakennusjärjestyksen uudella sivuasuntoja koskevalla määräyksellä täydennettynä. Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry katsoo, ettei uudessa rakennusjärjestyksessä ole korjattu niitä ongelmia, jotka kaatoivat edellisen määräyksen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Siksi piiri vaatii, että myös uusi rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös kumotaan.

Sipoon kunnanvaltuuston valituksenalaisessa päätöksessä (14.6.2021 § 69) on muutettu aiempaan hyväksytyyn rakennusjärjestykseen nähden vain sivuasuntoja koskevaa määräystä. Laki ei kuitenkaan tunne rakennusjärjestyksen vaiheittaista muuttamista, joten uusi rakennusjärjestys on hyväksytty kunnanvaltuustossa kyseisellä päätöksellä kokonaisuudessaan. Katsomme, että päätökseen sisältyvä kappale 4.3 Käyttötarkoituksen muutokset on lainvastainen ja vaadimme myös sen kumoamista (kts. kappale 9).

2. Sivuasuntoja koskevat määräykset aiemmissa rakennusjärjestyksissä sekä uusi valituksenalainen määräys

a. aikaisemmin voimassa ollut sivuasuntomääräys Sipoon rakennusjärjestyksessä:

”Muulla kuin meren, järven taikka Sipoon- ja Keravanjoen pääuoman ranta-alueella voi rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruisen sivuasunnon vähintään 5 000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle. Rakennuksen tulee kuulua samaan pihapiiriin päärakennuksen kanssa ja pääsääntöisesti hyödyntää samoja teknisiä järjestelmiä (talousvesi, jäteveden käsittely) ja tieliittymää kuin päärakennus. Olemassa olevaan rakennukseen rakennettava sivuasunto saa olla huoneistoalaltaan enintään 70 m². Sivuasunto ja päärakennus muodostavat kokonaisuuden, jota ei maanmittaustoimituksella saa erottaa itsenäisiksi kiinteistöiksi.”

b. KHO 2020:1 päätöksellä kumottu määräys:

"Vähintään 3 000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa lisäksi rakentaa enintään 150 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. 2 000–2 999 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Alle 2 000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 75 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Rakennuksen tulee kuulua samaan pihapiiriin vakituiseen asumiseen tarkoitetun päärakennuksen kanssa ja pääsääntöisesti hyödyntää samoja teknisiä järjestelmiä (talousvesi, jäteveden käsittely) ja tieliittymää kuin päärakennus. Sivuasuntoon saa rakentaa kellarin, johon saa sijoittaa vain varasto- ja teknisiä tiloja. Sivuasunto ja pääasunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan."

c. Uusi, valituksenalainen määräys:

"Vähintään 3000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa lisäksi rakentaa enintään 120 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. 2000–2999 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 100 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Alle 2000 m²:n suuruiselle rakennuspaikalle saa rakentaa enintään 70 k-m²:n suuruisen sivuasunnon. Kiinteästi pääasunnon yhteyteen toteutettavan sivuasunnon enimmäiskoko on 70 k-m². Sivuasunto suunnitellaan tukemaan useamman sukupolven asumisratkaisuja. Rakennuksen tulee kuulua samaan pihapiiriin vakituiseen asumiseen tarkoitetun päärakennuksen kanssa ja hyödyntää samaa tieliittymää sekä pääsääntöisesti samoja teknisiä järjestelmiä (talousvesi, jäteveden käsittely) kuin päärakennus. Sivuasuntoon saa rakentaa kellarin, johon voi sijoittaa vain varasto- ja teknisiä tiloja. Sivuasunto ja pääasunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan; sivuasuntoa ei saa lohkoa erilliseksi kiinteistöksi pääasunnosta. Sivuasuntoa ei kuitenkaan saa toteuttaa valtakunnallisesti merkittävillä rakennetuilla kulttuuriympäristön alueilla (VAT-alueet), Sipoonjokilaakson maisemallisesti arvokkaille alueille, loma-asuntojen yhteyteen eikä ranta-alueille."

3. Sivuasuntomääräykseen tehdyt muutokset

Vuoteen 2019 asti voimassa olleessa rakennusjärjestyksessä sivuasuntojen rakentaminen oli mahdollista vain yli 5000 m² kokoisille rakennuspaikoille. Kumotussa määräyksessä (KHO 2020:1) ja uudessa valituksenalaisessa määräyksessä rakennuspaikan kokorajoitus on poistettu.

Sivuasunnon suurin sallittu koko oli vuoteen 2019 asti 100 k-m².

Kumotussa määräyksessä suurimmat sallitut koot olivat seuraavat:

- vähintään 3000 m²:n suuruisella rakennuspaikalla 150 k-m²
- 2000-2999 m² suuruisella rakennuspaikalla 100 k-m²
- alle 2000 m² suuruisella rakennuspaikalla 75 k-m²

Uudessa valituksenalaisessa määräyksessä suurimmat sallitut koot ovat seuraavat:

- vähintään 3000 m²:n suuruisella rakennuspaikalla 120 k-m²
- 2000-2999 m² suuruisella rakennuspaikalla 100 k-m² (ei muutosta)
- alle 2000 m² suuruisella rakennuspaikalla 70 k-m²

- kiinteästi pääasunnon yhteyteen toteutettavan sivuasunnon enimmäiskoko on 70 k-m² (uusi määräys)

Uudessa valituksenalaisessa määräyksessä on tehty lisäys: *“Sivuasunto suunnitellaan tukemaan useamman sukupolven asumisratkaisuja.”*

Uudessa määräyksessä päärakennuksen kanssa yhteisen tieliittymän osalta on poistettu sana *“pääsääntöisestä”*.

Uudessa määräyksessä päärakennuksen kanssa yhteisen rakennuspaikan muodostumiseen on tehty täsmennys: *“sivuasuntoa ei saa lohkoa erilliseksi kiinteistöksi pääasunnosta”*.

Tietyt alueet ja loma-asunnot on rajattu uudessa määräyksessä sivuasunnon rakentamisoikeuden ulkopuolelle: *“Sivuasuntoa ei kuitenkaan saa toteuttaa valtakunnallisesti merkittävälle rakennetuille kulttuuriympäristön alueille (VAT-alueet), Sipoonjokilaakson maisemallisesti arvokkaille alueille, loma-asuntojen yhteyteen eikä ranta-alueille.”*

4. Perusteet, joilla aikaisempi vuoden 2017 rakennusjärjestyksen sivuasuntomääräys kumottiin Helsingin hallinto-oikeudessa ja Korkeimmassa hallinto-oikeudessa (sitaatit KHO:n vuosikirjapäätöksestä KHO:2020:1 (Liite 3))

Hallinto-oikeuden ratkaisu:

“Kunnanvaltuusto voi sinänsä maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaan rakennusjärjestyksellä säädellä rakennusoikeuden määrää ranta-alueella, jolla rakentaminen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista poikkeamispäätöstä. Valituksenalaisen rakennusjärjestyksen rakentamista asemakaava-alueen ulkopuolella koskeva määräys sivuasunnoista kohdistuu kuitenkin myös alueille, joilla poikkeamispäätöstä ei vaadita. Sipoon saariston ja rannikon osayleiskaavassa on erityisesti määrätty yleiskaavan käyttämisestä suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla ja rakennuspaikkojen rakennusoikeuden määrä AP-1 ja AP-alueilla on kytketty kulloinkin voimassa olevaan rakennusjärjestyksen määräykseen. Kyseisten määräysten osalta rakennusjärjestyksen muutoksen tosiasialliset vaikutukset koskevat erityisesti näitä alueita.”

“Lisäksi kooltaan pienimmän 75 k-m²:n suuruisen sivuasunnon rakennuspaikalle ei ole asetettu vähimmäispinta-alaa, mikä poikkeaa maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n 2 momentin rakennuspaikan pinta-alaa asemakaava-alueen ulkopuolella koskevasta vaatimuksesta.”

“Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole niin sanottuja sivuasuntoja koskevia säännöksiä eikä sivuasuntojen rakentamisen edellytyksiä voida sen vuoksi arvioida muusta rakentamisesta poiketen. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskevat säännökset huomioon ottaen tulee yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavan asuinrakentamisen lisääminen ratkaista suunnitelmallisesti kaavoituksen kautta eikä voimassa olevan kaavan sisältöä voida rakennusjärjestyksen määräyksillä tosiasiallisesti muuttaa tai kaavoitusta korvata rakennusjärjestyksellä.”

“Hallinto-oikeus katsoo, että valituksenalaisen rakennusjärjestyksen määräyksen kohdan 4.2.1 toisessa kappaleessa sallittu sivuasuntojen rakentaminen mahdollistaa rakentamisen määrän kasvun osayleiskaavan alueella tavalla, jonka edellytykset edellä todetun mukaisesti tulee tutkia ja selvittää kaavoituksella. Näin etenkin siitä syystä, että rakennusjärjestyksen vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon se, että pääkaupunkiseudun rakentamispaine kohdistuu erityisen voimakkaana myös Sipoon kunnan alueelle. Sillä seikalla, että sivuasunto ja pääasunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan, ei ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä määräyksen lainmukaisuutta arvioitaessa, koska rakennusjärjestys mahdollistaisi yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavan pysyvän asumisen määrän merkittävän lisäämisen.”

“Asiasta määrääminen rakennusjärjestyksellä maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n nojalla ei siten ole mahdollista. Rakennusjärjestys on mainitulta osalta lainvastaisena kumottava.”

“Hallinto-oikeus toteaa, että kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentti ja 203 § sekä kuntalain 135 §, hallinto-oikeudella ei ole toimivaltaa kumota edellä mainittua rakennusjärjestyksen määräystä siten, että se koskisi vain tiettyä kunnan osaa.”

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu:

“Ratkaisun lähtökohtia ja kysymyksenasettelu

Kunnan maankäytön suunnittelu eli alueiden osoittaminen eri tarkoituksiin tapahtuu kaavoituksella. Kunnan rakennusjärjestyksen tehtävänä on puolestaan antaa muun ohella kaavoitusta täydentäviä paikallisista oloista johtuvia tarpeellisia määräyksiä suunnitelmallisesta ja sopivasta rakentamisesta. Lähtökohtana kuitenkin on, että rakennusjärjestyksen määräyksillä ei tällöin vaaranneta suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa.

Sipoon kunnanvaltuuston hyväksymään rakennusjärjestykseen sisältyy koko kuntaa koskeva yleinen määräys (kohta 4.2.1, toinen kappale), jonka mukaan asemakaava-alueen ulkopuolisille rakennuspaikoille saa rakentaa asuinrakennuksen lisäksi sivuasunnon, jonka suuruus on rakennuspaikan pinta-alasta riippuen enintään 75, 100 tai 150 kerrosneliometriä. Sivuasunnon tulee kuulua samaan pihapiiriin kuin vakituiseen asumiseen tarkoitettu pääasunto. Lisäksi on määrätty, että sivuasunto ja pääasunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan.

Asiassa on otettava kantaa siihen, onko mainittua määräystä pidettävä selvitysten perusteella maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ssä tarkoitettuna kunnan paikallisista oloista johtuvana suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta tarpeellisenä määräyksenä.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole erityisiä sivuasuntoja koskevia säännöksiä. Puheena olevassa rakennusjärjestyksen määräyksessä tarkoitettuja sivuasuntoja on tähän nähden sekä niiden käyttötarkoitus ja suurin sallittu koko huomioon ottaen

pidettävä tavanomaisina vakituiseen asumiseen tai loma-asumiseen tarkoitettuina asuinrakennuksina. Tässä tilanteessa sivuasuntojen rakentamisen mahdollistamalla määräyksellä on tosiasiallisesti pitkälti samat vaikutukset kuin uusien rakennuspaikkojen muodostamisella. Pelkästään määräyksen vaatimuksella samasta pihapiiristä tai sillä perusteella, että sivuasunnon ja pääasunnon tulee muodostaa yhdessä yksi rakennuspaikka, asiaa ei ole syytä arvioida toisin.

Sipoon kuntaan kohdistuu pääkaupunkiseudun läheisyydestä johtuen rakentamispainetta. Rakennusjärjestystä varten laaditusta selvityksestä myös ilmenee, että kunta on varautunut väestön kasvuun. Alueen rakennuskanta on selvityksen mukaan pientalovaltaista. Asiassa on myös selvitetty, että kunnassa on laajoja asemakaava-alueiden ulkopuolisia merenranta-alueita, joista merkittävää osaa koskee voimassa oleva rantaosayleiskaava. Merenranta-alueet ovat asuinympäristöinä houkuttelevia ja lisäävät kunnan sijainnista muutoinkin tulevaa rakennuspainetta.

Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevaa määräystä ei ole alueellisesti rajattu koskemaan vain osaa kunnan alueesta. Sivuasuntojen rakentamisen salliva määräys mahdollistaa siten lähtökohtaisesti asuinrakentamisen lisäämisen suunnittelemttomasti eri puolilla kunnan aluetta.

Selvityksessä todetaan, että sivuasuntoja koskevan rakennusjärjestyksen määräyksen vaikutuksia on arvioitu yleispiirteisesti ja vain tietyillä voimassa olevilla osayleiskaava-alueilla. Selvityksen tarkasteluajanjakso on ollut erityisesti alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvien vaikutusten osalta suhteellisen lyhyt.

Edellä lausuttuun nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, että rakennusjärjestystä hyväksyttäessä ei ole riittävästi selvitetty sitä, onko sivuasuntoja koskeva määräys tarpeen kunnan paikallisista oloista johtuvan suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta. Asiassa on myös jäänyt epäselväksi, mitä vaikutuksia rakennusjärjestyksen määräyksellä tulisi olemaan niillä voimassa olevan rantaosayleiskaavan alueilla, joita koskevissa kaavamääräyksissä on viittauksia rakennusjärjestykseen.

Tämän vuoksi ei voida myöskään arvioida, täyttääkö sivuasuntojen rakentamisen salliva määräys maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ssä rakennusjärjestyksen määräyksille asetetut vaatimukset. Näin ollen kunnanvaltuuston päätös rakennusjärjestyksen muuttamisesta on tältä osin riittämättömästi selvitettyinä lainvastainen kuntalain 135 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Edellä olevan perusteella ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.”

5. Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto nähtävillä olleesta rakennusjärjestysehdotuksesta (Liite 4)

Uudenmaan ELY-keskus on lausunut nähtävillä olleesta rakennusjärjestysehdotuksesta 16.4.2021. Lausunnossaan ELY toteaa, ettei täydennetty rakennusjärjestysehdotus ole korjannut niitä ongelmia, joiden vuoksi

aikaisempi päätös kumottiin Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä (KHO 2020:1).

“ELY-keskus toteaa, että lausuntopyyntöaineistossa ei ole esitetty perusteluja sille, että sivuasuntoja koskeva määräys olisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa esitetyllä tavalla tarpeen kunnan paikallisista oloista johtuvan suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta. Näin siitä huolimatta, että nyt lausuttavana olevalla määräyksellä poissuljetaan sivuasunnot monilta alueilta. Kun otetaan huomioon pääkaupunkiseudun rakentamispaineet, ei ELY-keskus pidä määräystä tarpeellisena suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen kannalta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rakennusjärjestyksen määräyksillä ei tule vaarantaa suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa.

Esitetty sivuasuntomääräys on ristiriidassa tämän kanssa. Lisäksi lausuntopyyntöaineistossa on tuotu esiin monia muita sivuasuntojen esittämiseen liittyviä ongelmia. Edelleen aikaisemman rakennusjärjestyksen rakentamismäärästä merkittävästi poikkeava sivuasuntomääräys muuttaa niitä vaikutuksia, jotka esimerkiksi Talman ja Saariston ja rannikon osayleiskaavoilla on hyväksymisvaiheessa arvioitu olevan. Näiden kaavojen hyväksymisaikaan voimassa ollut rakennusjärjestys on mahdollistanut sivuasunnot vain yli 5000 m² rakennuspaikoille ja lisäksi sivuasunnot ovat saaneet olla kooltaan korkeintaan 100 k-m².

Lisäksi ELY-keskus tuo esiin, että rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voi kieltää sivuasunnon lohkomista pääasunnosta erilliselle kiinteistölle, vaan tämä määräytyy kiinteistönmuodostamislain mukaisesti. Määräys on harhaanjohtava ja MRL 14 § huomioon ottaen tarpeeton. ELY-keskus katsoo, että sivuasuntoja määräys ei täytä MRL 14 §:ssä rakennusjärjestyksestä säädettyä.”

ELY-keskuksen lausunto perustuu nähtävillä olleeseen versioon rakennusjärjestyksestä. Nähtävillä olon jälkeen lausuntojen pohjalta Sipoon kunta teki rakennusjärjestykseen seuraavat muutokset ennen hyväksymistä:

-sivuasunnon enimmäiskokoa rakennuspaikoilla, joiden koko on suurempi kuin 3000 m², on pienennetty 150 k-m²:stä 120 k-m²:iin ja
-määräykseen on täydennetty lause: ”Sivuasunto suunnitellaan tukemaan useamman sukupolven asumisratkaisuja”.

Kumpikaan näistä muutoksista ei poista ongelmia, joita ELY lausunnossaan nostaa esiin. Sivuasunnot ovat hieman pienennetystä enimmäiskoostaan huolimatta edelleen uusia vakituksia asuntoja (kts. alla kappale 7). Useamman sukupolven asumisratkaisuja koskevalla lisäyksellä ei ole mitään juridista merkitystä.

6. Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueelle mahdollistuisi merkittävä vakituisten asuntojen määrän lisäys edelleen myös uudistetulla sivuasuntomääräyksellä

Saariston ja rannikon osayleiskaavan rakennusoikeutta koskevien määräysten perusteella sivuasuntojen rakentamisoikeus kaavan alueella määräytyy rakennusjärjestyksen mukaan : *“Mitoitusperusteet sekä kunkin tilan*

rakennuspaikkojen enimmäismäärä on esitetty kaavaselostuksessa. Kunkin rakennuspaikan rakentamismäärä ja kerrosalat määräytyvät rakennusjärjestyksen mukaan.”

Lisäksi Saariston ja rannikon osayleiskaavan yleisten määräysten mukaan kaavan perusteella myönnetään rakennuslupia suoraan ilman erillistä lupaharkintaa: “MRL:n 72.1 §:n nojalla määrätään, että yleiskaavaa saadaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla.”

Valituksenalaisessa uudessa rakennusjärjestyksessä rajataan “ranta-alueet” sivuasuntojen rakentamisoikeuden ulkopuolelle. Määräyksessä ei kuitenkaan avata, mitä on tarkoitettu “ranta-alueella”. Tästä epäselvyydestä on huomautettu lausunnoissa (Liite 4), mutta kunta on kieltäytynyt tarkentamasta “ranta-alueen” määritelmää. Saariston ja rannikon osayleiskaavassa käytetään termiä “rantavyöhyke”, jolla on kaavaselostuksen mukaan 570 vakituisen asumisen AP-1-rakennuspaikkaa. Muulla alueella on 175 AP-rakennuspaikkaa. Jos oletetaan, että kaavamerkinnoista AP-1 -alueet eli “*Pientalovallaiset asuinalueet rantavyöhykkeellä*” olisivat rakennusjärjestyksessä tarkoitettuja “ranta-alueita”, mutta muut alueet eivät, se tarkoittaisi, että sivuasuntoja koskeva uusi määräys mahdollistaisi Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueelle edelleen jopa 175 uutta vakituista asuntoa (AP-alueet).

On mahdotonta arvioida rakennusjärjestyksen todellisia vaikutuksia, koska kunta on kieltäytynyt määrittelemästä, mitä “ranta-alueella” tarkoitetaan. Maanomistajilla olisi rakennuslupaa hakiessaan mahdollisuus myös riitauttaa rakennusjärjestyksessä tarkoitettua “ranta-alueen” määritelmä, koska sitä ei ole tarkemmin määritetty. Mikäli “ranta-alueen” tulkinta olisi tulevaisuudessa osayleiskaavan “rantavyöhykettä” suppeampi, sen ulkopuolisten eli sivuasunnon mahdollistavien rakennuspaikkojen määrä voisi nousta suurestikin.

Rakennusjärjestyksen sivuasuntomääräyksen merkitystä tarkastellessa on oleellista huomioida Sipooseen pääkaupunkiseudun osana kohdistuva kova rakennuspaine. Tähän on kiinnitetty huomiota myös KHO:n aiemmassa ratkaisussa. Vaikka rakennuspaikkoina houkuttelevimmat “ranta-alueet” on uudessa muotoilussa rajattu sivuasuntojen rakentamismahdollisuuden ulkopuolelle, merenrannan läheisyyden vaikutus rakennuspaikkojen houkuttelevuuteen ja sitä kautta rakennuspaineeseen ulottuu rannan välittömästä läheisyydestä huomattavasti kauemmas.

Katsomme, ettei tarkkaan mitoitukseen perustuvan Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-alueille (175 rakennuspaikkaa) voida myöntää lisää oikeutta sivuasunnon rakentamiseen rakennusjärjestyksellä - ja siten ohittaa kaavoitukseen kuuluvat selvitykset ja vuorovaikutus osallisten kanssa - vaan näin suuri muutos kaavan mitoitukseen on tarvittaessa tehtävä kaavaa muuttamalla.

Rakennusjärjestyksen uudesta sivuasuntomääräyksen muotoilusta päätettäessä ei ole tehty uusia selvityksiä, vaan päätös perustuu edelleen yhtä puutteellisiin tietoihin kuin edellinen, KHO:n kumoama päätös. Siten uudistettu, valituksenalainen sivuasuntomääräys on edelleen lainvastainen samoista syistä kuin KHO 2020:1 - päätöksellä kumottu aikaisempi määräys.

7. Sivuasukunnan rakennuspaikka on tosiasiallisesti uuden vakituksen asunnon rakennuspaikka

Sekä Helsingin hallinto-oikeus että Korkein hallinto-oikeus ovat aikaisemman rakennusjärjestyksen kummonneissa päätöksissään todenneet, että sivuasuntojen rakentamista on arvioitava samoin kuin muutakin vakituiseen asumiseen tarkoitettua rakentamista.

Helsingin hallinto-oikeus

“Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole niin sanottuja sivuasuntoja koskevia säännöksiä eikä sivuasuntojen rakentamisen edellytyksiä voida sen vuoksi arvioida muusta rakentamisesta poiketen. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskevat säännökset huomioon ottaen tulee yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavan asuinrakentamisen lisääminen ratkaista suunnitelmallisesti kaavoituksen kautta eikä voimassa olevan kaavan sisältöä voida rakennusjärjestyksen määräyksillä tosiasiallisesti muuttaa tai kaavoitusta korvata rakennusjärjestyksellä.”

KHO 2020:1

“Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole erityisiä sivuasuntoja koskevia säännöksiä. Puheena olevassa rakennusjärjestyksen määräyksessä tarkoitettuja sivuasuntoja on tähän nähden sekä niiden käyttötarkoitus ja suurin sallittu koko huomioon ottaen pidettävä tavanomaisina vakituiseen asumiseen tai loma-asumiseen tarkoitettuina asuinrakennuksina. Tässä tilanteessa sivuasuntojen rakentamisen mahdollistamalla määräyksellä on tosiasiallisesti pitkälti samat vaikutukset kuin uusien rakennuspaikkojen muodostamisella. Pelkästään määräyksen vaatimuksella samasta pihapiiristä tai sillä perusteella, että sivuasunnon ja pääasunnon tulee muodostaa yhdessä yksi rakennuspaikka, asiaa ei ole syytä arvioida toisin.”

Valituksenalaisessa rakennusjärjestyksessä sivuasuntojen rinnastuminen uusien rakennuspaikkojen muodostamiseen on yritetty kiertää rakennusjärjestyksen kirjauksella *“Sivuasunto ja pääasunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan; sivuasuntoa ei saa lohkoa erilliseksi kiinteistöksi pääasunnosta.”*

Kiinteistön lohkomisesta ei kuitenkaan voida määrätä rakennusjärjestyksellä, vaan lohkomisen määräytyy kiinteistönmuodostamislain perusteella. Tämän on nostanut esiin Uudenmaan ELY-keskus omassa lausunnossaan rakennusjärjestysehdotuksesta (Liite 4; kts. myös yllä kappale 5).

Myös Sipoon rakennus- ja ympäristövaliokunnan esittelijä on tuonut päätöksen valmistelussa esiin sen, ettei sivuasuntojen lohkomista erillisiksi rakennuspaikoiksi voida estää rakennusjärjestyksellä. Alla oleva teksti on rakennus- ja ympäristövaliokunnan kokouksen (03.02.2021 § 13) pöytäkirjasta (Liite 1, sivu 4):

“Kiinteistönmuodostamislain 1.10.2011 voimaan tulleen muutoksen perusteella kunnan asettama kiello pääasunnon ja sivuasunnon lohkomisesta jää tehottomaksi. Kiinteistönmuodostamislain muutoksen seurauksena lohkomisen on kiellosta huolimatta mahdollista 10 vuoden kuluttua kiinteistön hallinnan luovutuksesta. Sipoon kunta kuitenkin katsoo, että pääasunto ja sivuasunto muodostavat yhdessä yhden

rakennuspaikan mahdollisesta lohkomisesta huolimatta. Käytännössä kuitenkin mahdollisuus lohkoa pääasunto ja sivuasunto erillisiksi kiinteistöiksi eriyttää kokonaisuutta. Alkuperäinen sivuasunnon ajatus on ollut useamman sukupolven asumisratkaisujen tukeminen; sivuasunnon toteuttaminen muussa tarkoituksessa ei lähtökohtaisesti johda toimivaan ratkaisuun, eikä viihtyisään ja hyvään ympäristöön eikä se ole yhteisen edun mukaista.”

Sivuasunnon rakennuspaikan tosiasiallinen luonne vakituisen asuinrakennuksen uutena rakennuspaikkana käy ilmi myös siitä, että tätä valitusta kirjoitettaessa on Etuovi.com -palvelussa parhaillaan myynnissä sivuasunnon rakennuspaikka Sipoon Boxissa (Liite 5). Maanomistaja on saanut suunnittelutarveratkaisun sivuasunnon rakennuspaikalle ja myy sitä nyt hallinnanjakosopimuksella muodostettavana erillisenä rakennuspaikkana. Tämä osoittaa, että sivuasuntojen rakentamisen mahdollistaminen laajassa mitassa pelkällä rakennusjärjestyksellä voi johtaa suunnittelemaan rakentamisen lisääntymiseen ja yhdyskuntarakenteen hajautumiseen.

Rakennuspaikkojen lisääntyminen sivuasuntojen kautta voi myös vaikeuttaa tulevaa kaavoitusta. Korkein hallinto-oikeus korosti päätöksessään (KHO 2020:1), että rakennusjärjestyksen laatimisessa *“lähtökohtana kuitenkin on, että rakennusjärjestyksen määräyksillä ei tällöin vaaranneta suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa”*. Sipoossa on parhaillaan valmistelussa kaksi osayleiskaavaa (Pohjois-Paippisten OYK sekä Gumbostrand-Vesterskogin OYK). Näissä molemmissa on törmätty siihen ongelmaan, että aikaisempi suunnittelemaan rakentaminen on muodostanut niin tiiviitä kyläalueita, että rakennuspaikkojen lisääminen osayleiskaavassa johtaisi asemakaavakynnyksen ylittymiseen. Aikaisempi suunnittelemaan rakentaminen on siis tosiasiallisesti jo nyt vaarantanut suunnittelumahdollisuuksia Sipoossa tekeillä olevissa osayleiskaavoissa. Valituksenalaisen rakennusjärjestyksen mahdollistama sivuasuntojen ja sitä kautta uusien rakennuspaikkojen lisääntyminen suunnittelemaan rakentamiseksi voi tulevaisuudessa lisätä tämän kaltaisia ongelmia.

8. Sivuasuntojen rakentaminen alle 2000 m² rakennuspaikoille

Maankäyttö- ja rakennuslain 116 §:n mukaan rakennuspaikan tulee asemakaava-alueen ulkopuolella olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, **kuitenkin vähintään 2 000 neliometriä**.

Valituksenalaiseen rakennusjärjestykseen on kirjattu mahdollisuus rakentaa sivuasuntoja myös alle 2000 m² rakennuspaikoille. Sivuasunnon rakentaminen rinnastuu uuden vakituisen asunnon rakentamiseen (kts. edellä kappale 7). Rakennusjärjestyksen määräys on tältä osin maankäyttö- ja rakennuslain vastainen ja sellaisena kumottava.

9. Loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutos vakituiseksi asunnoksi

Valituksenalaisen rakennusjärjestyksen kappaleessa 4.3 määrätään loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutoksista seuraavasti:

“4.3 Käyttötarkoituksen muutokset

Olemassa oleva loma-asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa, jos rakennus sijaitsee alueella, joka on osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa vakituiseen asumiseen.”

Uudenmaan ELY-keskus on todennut rakennusjärjestysehdotusta koskevassa lausunnossaan asiasta seuraavasti (Liite 4):

“Maankäyttö- ja rakennuslain 129 a §:n mukaan kunta voi osoittaa rakennusjärjestyksessä ne alueet ja edellytykset, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Hallituksen esityksen mukaan rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Kunta arvioisi vaikutukset rakennusjärjestyksestä laatiessaan.

Lausuttavana olevan rakennusjärjestyksen mukaan: Olemassa olevan loma-asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa, jos rakennus sijaitsee alueella, joka on osoitettu oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa vakituiseen asumiseen.

ELY-keskus toteaa, että määräystä tulee tarkentaa osoittamalla esimerkiksi liitekartalla yksiselitteisesti ne alueet, joita määräys koskee. Lisäksi tulee esittää määräyksen vaikutukset haitallisten vaikutusten poissulkemiseksi.

Nyt esitetyssä muodossa määräys vaarantaa suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa. Määräys mahdollistaa käyttötarkoituksen muutokset laajoilla alueilla Sipoon yleiskaavan 2025 taajamatoimintojen alueilla, jotka on tarkoitettu asemakaavoitettaviksi. Samoin esimerkiksi Gumbostrand-Västerskogin alueella asemakaavoituksen kynnys on jo ylittynyt ja alueen kaavoitus on käynnistynyt osayleiskaavan muodossa.

Tulevan yleiskaavan vakituiseen asumiseen tarkoitettujen alueiden rakentaminen tulee ratkaista asemakaavoituksen kautta, eikä edes osittain tällä rakennusjärjestyksen määräyksellä.

ELY-keskus katsoo, että määräys ei täytä MRL 14 §:ssä rakennusjärjestyksestä säädettyä.”

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry yhtyy Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnossa esitettyihin perusteluihin ja vaatii, että rakennusjärjestyksen käyttötarkoituksen muutosta koskeva kappale 4.3 kumotaan lainvastaisena.

10. Valitusoikeus

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n toimialue on Uusimaa ja sääntöjen mukainen tarkoitus monimuotoisen luonnon, elinkelpoisen ympäristön

sekä kulttuuri- ja rakennusperinnön suojeleminen ja hoitaminen sekä samassa tarkoituksessa toimivien paikallisten ja alueellisten yhteisöjen tukeminen. Rakentamisen lainmukaisen ja suunnitelmallisen ohjaamisen edistäminen ja valvonta ovat olennaisessa roolissa piirin tarkoituksen toteuttamisessa.

Helsingissä 27.7.2021

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry.

Laura Räsänen
puheenjohtaja

Lauri Kajander
va. toiminnanjohtaja

Liitteet:

Liite 1. Pöytäkirjan ote, Sipoon kunnanvaltuusto 14.6.2021 § 69

Liite 2. Rakennusjärjestysehdotus täydennetty sivuasuntomääräyksellä (= kunnanvaltuuston päätöksellä 14.6.2021 hyväksytty rakennusjärjestys)

Liite 3. KHO:2020:1

Liite 4. Sipoon kunnan yhteenveto rakennusjärjestysehdotuksesta saaduista lausunnoista ja muistutuksista sekä niihin laaditut vastineet 26.5.2021

Liite 5. Sipoon Boxissa sijaitsevan sivuasunnon rakennuspaikan myynti-ilmoitus. Kuvakaappaus Etuovi.com -palvelusta 25.7.2021