

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE**LAUSUNTO****ASIA**

Valitusasia, joka koskee Sipoon kunnanvaltuuston päätöstä 14.6.2021 § 69/
Sipoon kunnan rakennusjärjestyksen täydentäminen
Hallinto-oikeuden Dnro 23522/03.04.04.04.16/2021 ja 23862/03.04.04.04.16/2021

Valituksen jättäneet

Uudenmaan ELY-keskus ja Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry
(erilliset valitukset)

LAUSUNNON AIHE

Helsingin hallinto-oikeuden 12.7.2021 ja 29.7.2021 päivätyillä läheteillä lähetetyt
Uudenmaan ELY-keskuksen ja Suomen luonnonsuojeluliiton valitukset.

Helsingin hallinto-oikeus pyytää kunnanhallitusta hankkimaan
kunnanvaltuuston lausunnon valitusten johdosta 13.9.2021 mennessä. Kunnan
hallintosäännön mukaan lausunnon asiasta antaa kunnanhallitus.

LAUSUNNON ANTAJA

Sipoon kunnanhallitus
PL 7
04131 SIPOO

VASTAUS VAATIMUKSIIN

Uudenmaan ELY-keskuksen ja Suomen luonnonsuojeluliiton valitukset tulee hylätä kokonaisuudessaan.

PERUSTELUT

Kunnanhallitus viittaa kunnanvaltuuston päätökseen ja sen perusteluihin. Päätöksessä jo esitettyjen perusteluiden lisäksi kunnanhallitus kohdentaa seuraavaa:

Sivuasuntomääräys

Valituksessaan Uudenmaan ELY-keskus on todennut, että rakennusjärjestykseen liittyvässä aineistossa 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. ELY-keskus viittaa perusteluissaan myös pääkaupunkiseudun rakentamispaineisiin.

Sipoon kunnalla on ollut keskeisenä tavoitteena täydentää rakennusjärjestystä uudella sivuasuntomääräyksellä Helsingin hallinto-oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden perustelut huomioon ottaen; sivuasuntomääräyksestä on rajattu ulkopuolelle valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, Sipoonjokilaakson maisemallisesti arvokkaat alueet ja ranta-alueet sekä selkeytetty sitä, että loma-asuntojen yhteyteen ei sivuasuntoa voi toteuttaa. Sipoon strategia 2018–2021 mukaisesti ”Sipoo tunnetaan kehittyvistä, elinvoimaisen maaseudun ympäröimistä keskuksista, ja yksilöllisesti kasvavista kylistä.” ja ”Annamme ihmisten itse valita ja tarjoamme monipuolisia mahdollisuuksia asumiseen ja yrittämiseen.” Edellä kirjatut strategian tavoitteet ovat myös osaltaan ohjanneet tämän määräyksen laatimista ja sisältöä.

Sipoon laajoille maaseutumaisille alueille asemakaava-alueiden ulkopuolelle on syntynyt asuinrakentamista, jossa useamman sukupolven asumista on tuettu sivuasuntomääräyksellä aiemmissa rakennusjärjestyksissäkin aina vuoden 1992 rakennusjärjestyksen voimaantulosta lähtien. Tämä on sitä paikallisista oloista johtuvaa tarpeellista määräystä suunnitelmallisesta ja sopivasta rakentamisesta. Voimassa oleviin osayleiskaavoihin sisältyvät omat sivuasuntomääräyksensä lukuun ottamatta Saariston ja rannikon osayleiskaavaa, jossa viitataan rakennuspaikan rakentamisen määrän osalta rakennusjärjestykseen ja Talman osayleiskaava, jossa sivuasuntomääräystä ei ole lainkaan. Rakennusjärjestyksen täydennyksellä on tarkoitus saattaa sivuasuntomääräys voimaan ensisijaisesti näillä alueilla ja siten myös mahdollistaa sivuasunnon rakentaminen maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja alkuperäisen tavoitteen mukaisesti. Samoin rakennusjärjestyksen sivuasuntoa koskevilla määräyksillä on vaikutusta silloin, kun on kyse olemassa

olevan sivuasunnon korvaamisesta uudella tai olemassa olevan sivuasunnon laajentamisesta.

Valituksessaan ELY-keskus viittaa Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, jossa kirjattiin, että rakennusjärjestyksen määräyksillä ei tule vaarantaa suunnittelumahdollisuuksia tulevassa kaavoituksessa; ELY-keskuksen mukaan esitetty sivuasuntomääräys on ristiriidassa tämän kanssa. Edelleen valituksessa on todettu, että aikaisemman rakennusjärjestyksen rakentamismäärästä merkittävästi poikkeava sivuasuntomääräys muuttaa niitä vaikutuksia, jotka esimerkiksi Talman sekä Saariston ja rannikon osayleiskaavoilla on hyväksymisvaiheessa arvioitu olevan.

Sivuasuntojen rakentaminen edellyttää useimmiten MRL 137 §:n mukaista suunnittelutarveratkaisua: vaikka sivuasunto olisi yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen mukainen, eivät MRL 137 §:n mukaiset suunnittelutarveratkaisun edellytykset eivät Sipoossa yleensä täyty – tämä antaa kunnalle välineen varmistaa riittävän suunnitteluvaran kaavoitukselle.

Lisäksi ELY-keskus tuo valituksessaan esiin, että rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voi kieltää sivuasunnon lohkomista pääasunnosta erilliselle kiinteistölle, vaan tämä määräytyy kiinteistönmuodostamislain mukaisesti. Määräys on heidän mukaansa harhaanjohtava ja MRL 14 § huomioon ottaen tarpeeton. Näillä perusteilla ELY-keskus on katsonut, että sivuasuntoja koskeva määräys ei täyttäisi MRL 14 §:ssä rakennusjärjestyksestä säädettyä.

Sipoon kunta haluaa kuitenkin korostaa sitä kunnan tulkintaa, että pääasunto ja sivuasunto muodostavat yhdessä yhden rakennuspaikan mahdollisesta lohkomisesta huolimatta. Määräyksen sisällöllä koskien sivuasunnon sijaintia, yhteistä tieliittymää ja teknisiä järjestelmiä päärakennuksen kanssa, on haluttu varmistaa rakentamisen tiiveys ja kaavoitusvaran jääminen. Kunnan rakennusrekisterissä ja lupakäytännössä tulee säilymään selkeät kirjaukset sivuasunnon roolista osana päärakennuksen kiinteistöä ja kokonaisuutta. Edellä mainittua tukee myös rakennuspaikalle sallittujen talousrakennusten enimmäismäärä sekä myöhemmät lupaprosessit kiinteistön kehittämisen osalta: pääasunnolla ja sivuasunnolla on yhteinen enimmäismäärä talousrakennuksia ja myös luvan hakeminen mahdollisille talousrakennuksille sekä rakennusten laajentamisille edellyttää luvan hakijoiksi sekä pääasunnon että sivuasunnon omistajat.

Suomen luonnonsuojeluliitto esittää valituksessaan määräykseen sisältyvän termin ”ranta-alue” olevan epäselvä ja tekevän määräyksen todellisten vaikutusten arvioinnin mahdottomaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole määritelty tarkkaan ranta-alueen ja rantavyöhykkeen käsitteitä. Luonnonsuojelulain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 79/1996 vp) on käsitteistä kirjattu seuraavaa: ”Rantavyöhykkeen käsitettä on tulkittava lähtien säännöksen tarkoituserästä. Se on maankäytön muutosten suunnitelmallisuuden

varmistaminen sillä rannan läheisyydessä olevalla vyöhykkeellä, jonka luonnonolosuhteisiin meren tai vesistön vaikutus ulottuu, joka maisemallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi tai jolle kohdistuu erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita. Näistä käytännössä keskeisin on loma-asuntojen rakentaminen. Rantavyöhykkeen leveys vaihtelee maaston muodoista, kasvillisuudesta ja muista olosuhteista riippuen. Niinpä esimerkiksi meren rannikolla tuuli, suolapärskleet ja vedenkorkeuden vaihtelut vaikuttavat sekä luontotyyppeihin että eliölajeihin tavalla, jota ei ole sisävesien rannoilla. Sen vuoksi meren biologinen vaikutus ulottuukin yleensä selvästi pitemmälle kuin sisävesien. Maisemallisen vaikutuksen osalta ratkaisevia ovat maaston muodot ja rannan kasvillisuus. Rannan rajautuessa avoimeen pelto- tai niittymaisemaan, rantavyöhyke on yleensä merkittävästi leveämpi kuin metsäisellä rannalla. Edellä sanotun perusteella voidaan rantavyöhykkeen katsoa ulottuvan noin 100 metrin etäisyydelle, mutta ei kuitenkaan missään pitemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta.”

Rantavyöhykkeen ja ranta-alueen määritelmät mahdollistavat ko. alueiden olemassaolon ja leveyden osalta tulkintaa. Saariston ja rannikon osayleiskaava-alueella ranta-alueen ulkopuolelle jäävät AP-alueet (pientalovaltainen asuinalue) voidaan lähtökohtaisesti tulkita alueiksi, joihin sivuasuntomääräys lähinnä kohdistuu; alueet sijoittuvat herkün ranta-alueen ulkopuolelle. Lisäksi jokainen sivuasuntosisältöinen hakemus tulee kuitenkin viime kädessä tutkittavaksi suunnittelutarveharkinnan kautta.

Oikeuden kumoamasta määräyksestä on rajattu ulkopuolelle herkimvät kulttuuri-, maisema- ja luontoalueet; tämän on katsottu poistaneen alueellisten selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tarpeen – rakennusjärjestyksen osalta ei ole tarkoituksenmukaista laatia varsinaisilta suunnitelmilta edellytettäviä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja – ilman paikkaan sidottuja ominaisuuksia, lähtökohtia ja rajoituksia.

Luonnonsuojeluliitto viittaa valituksessaan puutteellisiin selvityksiin ja vuorovaikutukseen osallisten kanssa, ja esittää, että näin suuri muutos kaavan mitoittamiseen on tarvittaessa tehtävä kaavaa muuttamalla.

Aiemmassakin rakennusjärjestyksessä on ollut sivuasuntomääräys, joka on liittynyt osayleiskaavoihin, joissa on ollut viittaus rakennusjärjestykseen koskien rakentamisen määrää. Lisäksi jokainen sivuasuntosisältöinen hakemus tulee kuitenkin viime kädessä tutkittavaksi suunnittelutarveharkinnan kautta. Vuorovaikutus osallisten kanssa on järjestetty riittävällä tavalla täydennyksen laajuus ja sisältö huomioon ottaen.

Suomen luonnonsuojeluliitto toteaa valituksessaan, että maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä rakennuspaikan vähimmäiskoko asemakaava-alueen ulkopuolella ei toteudu määräyksessä: valituksenalaiseen rakennusjärjestykseen on kirjattu mahdollisuus rakentaa sivuasuntoja myös alle 2000 m² rakennuspaikoille.

Ehdotukseen kirjattu määräys, joka koskee alle 2000 m² rakennuspaikkoja, kohdistuu lähtökohtaisesti kiinteistöihin, jotka ovat olleet rakennettuja ennen lain ko. kirjauksen voimaan tuloa tai joille on myönnetty perustelluista syistä poikkeus rakennuspaikan vähimmäiskoosta.

Käyttötarkoituksen muutokset

Valituksessaan ELY-keskus esittää, että hyväksytyin rakennusjärjestyksen määräys käyttötarkoituksen muutoksista (4.3) ei täyttäisi MRL 14 §:ssä rakennusjärjestyksestä säädettyä. ELY-keskus toteaa, että Hallituksen esityksen mukaan rakennusjärjestyksen määräys voisi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia ja kunnan tulisi arvioida vaikutukset rakennusjärjestystä laatiessaan. Näin ELY-keskus katsoo, että 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. Näin ELY-keskuksen mukaan tulevan yleiskaavan vakituiseen asumiseen tarkoitettujen alueiden rakentaminen tulee ratkaista asemakaavoituksen kautta, eikä edes osittain tällä rakennusjärjestyksen määräyksellä.

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

Kunta katsoo, että valitukseen sisällytetty käyttötarkoituksen muutoksia käsittelevä kohta ei ole sisältynyt vireillä olleeseen rakennusjärjestyksen täydentämiseen eikä sitä näin ollen voi käsitellä. Kuitenkin voidaan todeta, että kunta tulkitsee rakennusjärjestyksen käyttötarkoituksen muutosta koskevan määräyksen poistavan poikkeamisen tarpeen ainoastaan MRL 72 §:n mukaisen rantojen suunnittelutarpeen osalta. Mikäli käyttötarkoituksen muutos on yleiskaavan vastainen, tarvitaan poikkeaminen siitä. Sama koskee esimerkiksi rakennuskieltoa. Tämä tulkinta on ELY-keskuksen kuntaan antaman ohjeistuksen mukainen.

ELY-keskus on tuonut valituksessaan esiin huolen asemakaavoitettavaksi tarkoitettujen taajamatoimintojen alueiden sekä Gumbostrand-Västerskog osayleiskaavan alueen käyttötarkoitusten muutosten vaikutuksista. Tältä osin voidaan todeta, että Sipoon yleiskaava 2025:n mukaiset taajamatoimintojen alueet (A) ovat kaavamääräyksen perusteella tarkoitettu asemakaavoitettavaksi ja käyttötarkoituksen muutos edellyttää poikkeamista yleiskaavasta. Gumbostrand-Västerskog osayleiskaavan alue on voimassa olevassa Sipoon yleiskaavassa pääosin kyläaluetta (AT), jonne kaavan perusteella tulee laatia osayleiskaava. Käyttötarkoituksen muutoksen voidaan

tällöin katsoa näilläkin alueilla edellyttävän poikkeamista. Poikkeamisharkinnan kautta mahdollisia käyttötarkoituksenmuutoksia voidaan arvioida tulevan kaavoituksen kannalta.

Rakennusjärjestyksen osittainen muuttaminen

Lisäksi ELY-keskus on pyytänyt hallinto-oikeutta ottamaan kantaa siihen, voidaanko rakennusjärjestys muuttaa kunnan esittämällä tavalla vain sivuasuntoja koskevan määräyksen osalta.

Kunta on tulkinnut rakennusjärjestyksen laatimisprosessin rinnastettavaksi kaavaprosessiin; kaavoja on mahdollista muuttaa vaiheittain tai osittain, joten on katsottu lain mahdollistavan myös rakennusjärjestyksen osittaisen muuttamisen. Lisäksi on ollut tarkoituksenmukaista täydentää rakennusjärjestystä vain siltä osin, joka kumottiin oikeuskäsittelyissä eli sivuasuntomääräyksen osalta. Koko rakennusjärjestyksen uudistaminen on kunnassa kuitenkin toteutettu vastikään (kunnanvaltuusto/ hyv. 11.12.2017). Nyt hyväksytyn rakennusjärjestyksen täydentämisprosessin eri vaiheissa kunta on lisäksi kiinnittänyt erityistä huomiota tämän osittaisen muuttamisen tiedottamisen selkeyteen, jotta osallisilla olisi ollut hyvä ymmärrys täydentyvästä määräyksestä osana voimassa olevaa kokonaisuutta.