

Lausunto vastaukseksi Helsingin hallinto-oikeudelle §:n 134 kohdalla tehdystä lupapäätöksestä/ Vesa Majamaa 6.3.2022

Luonnonsuojeluliiton valitusoikeudesta

Luonnonsuojeluliitto perustelee valitusoikeuttaan MRL 193.1 §:n 6 kohdalla, jonka mukaan valitusoikeus poikkeamislupapäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta on toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on luonnon- ja ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen.

Luonnonsuojeluliiton valitusoikeuden laajuuden ja valitusoikeuden kohdistumisen selvittämiseksi on tarpeen tarkastella lyhyesti, miten maankäyttö- ja rakennuslaki on viimeisten vuosien aikana muuttunut.

Vuonna 2017 tehdyllä lainmuutoksella 230/2017 muutettiin MRL 193 §:ää siten, että ELY-keskuksilta poistettiin niillä siihen asti ollut yleinen valitusoikeus kunnan tekemistä poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisista. Tämä valitusoikeuden poistaminen oli johdonmukainen seuraus MRL 18 §:n muutoksista, joka koski valtion ja kunnan viranomaisen välistä suhdetta ja tehtävänjakoa.

MRL 18.1 §:n mukaan, sellaisena kuin se kuului laissa 132/1999, alueellinen ympäristökeskus (vuodesta 2010 ELY-keskus) edisti ja ohjasi kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä. Lainkohdan 2 momentin mukaan ympäristökeskuksen oli erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa maankäytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet sekä kaavoitustoimen hoitoa koskevat tavoitteet siten kuin tässä laissa saadetaan. ELY-keskuksen ohjaus ja valvonta ulottui MRL 18 §:n mukaan, sellaisena kuin se oli laissa laissa 132/1999, aina kaavojen materiaaliseen sisältöön saakka.

Vuonna 2009 MRL 18 §:ää muutettiin lailla 1589/2009 siten, että ELY-keskukselta poistettiin ohjaustehtävä, ELY-keskukselle jäi tukitehtävänä vain kunnan alueiden käytön suunnittelun edistäminen.

Varsinainen muutos kunnan ja valtion hallintoviranomaisen (ELY-keskuksen) välisessä tehtävänjaossa tapahtui vuonna 2017 lailla 230/2017. MRL 18.1 § säilyi ennallaan, mutta lainkohdan 2 momentissa säädetty valvontatehtävä rajoitettiin koskemaan kaavituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä vain vaikutuksiltaan valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin.

Vuonna 2017 tapahtunut MRL 18 §:n muutos, joka koski valvontatehtävien rajaamista, heijastui myös ELY-keskuksen valitusoikeutta koskeviin säännöksiin, MRL 191, 192 ja 193 pykäliin. Mainituista lainkohdista poistettiin rakennuksen purkamiseen liittyviä asioita lukuunottamatta ELY-keskuksella ollut valitusoikeus kunnan MRL:n mukaisista päätöksistä. EL-keskuksella on MRL:n mukaisissa asioissa valitusoikeus, kuten muillakin viranomaisilla, vain toimialaansa kuuluvissa asioissa. Näissäkin valitusoikeus voi koskea vain MRL 18.2 §:n mukaan valvottavia asioita.

Yhdistyksille MRL:ssa myönnetyllä valitusoikeudella ei ole eikä ole ollut samaa perustaa – ohjata ja valvoa kunnan maankäytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä – kuin mikä ELY-keskuksella oli ennen edellä kerrottuja lainmuutoksia 1589/2009 ja 230/2017. Luonnonsuojeluliitto ei sillä MRL 193.1 §:n 6 kohdan mukaisen valitusoikeuden perusteella ei ole tullut ELY-keskuksen sijaan tai saanut ELY-keskuksella ollutta asemaa. Luonnonsuojeluliiton valitusoikeus on rajattu sen toimialaan, jonka lainsäätäjät on täsmentänyt yhdistyksen tarkoituksen muodossa

Valitusoikeus perustuu aina jonkinlaiseen tosiasialliseen ja objektiivisesti arvioitavissa olevaan intressiin. Kun otetaan huomioon luonnonsuojeluliiton toimialaa rajaava tarkoitus, niin selvää on, että valitusperusteiden pitää myös koskea ja liittyä yhdistyksen tarkoitukseen ja niiden intressien valvontaan, joiden vuoksi valitusoikeus on laissa myönnetty.

Luonnonsuojeluliiton valituksen perustelut, jotka koskevat rakennusjärjestystä ja sivuasuntoja; maanomistajien tasapuolista kohtelua; poikkeamislupakäytäntöä; valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden sekä maankäyttö- ja rakennuslain yhdyskuntarakenteen eheyttämisen linjassa olemista taikka rakentamista pääkaupunkiseudun kasvupainealueella, ovat seikkoja, joiden osalta luonnonsuojeluliitolla ei MRL 193.1 §:n 6 kohdan mukaan toimialaansa kuulumattomina asioina ole valitusoikeutta.. Valitusperusteet ovat niin yleisiä ja esillä olevasta yksittäisestä rakennushankkeesta irrallisia ja hankkeeseen liittymättömiä, etteivät valitusperusteet edes välillisesti liity luonnonsuojeluliiton toimialaan.

Luonnonsuojeluliiton valitus on ensisijaisesti yhdistyksen toimialaan liittymättömänä jätettävä tutkimatta. Siltä varalta, että hallinto-oikeus katsoisi kunnan näkemyksestä poiketen yhdistyksellä olevan valitusoikeus Sipoon kunta vaatii valituksen hylkäämistä ja tämän vaatimuksen tueksi esittää kunnioittavasti seuraavan.

Suunnittelutarvealue ja sille rakentaminen

Yleistä. Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki muutti rakentamisen sääntelyä asemakaavan ulkopuolisella alueella, kun vuoden 1958 rakennuslain 5.1 §:iin perustunut taaja-asutuskielto, kielto käyttää taaja-asutukseen vain aluetta, jolle oli vahvistettu asema-, rakennus- tai rantakaava, kumottiin. Taaja-asutus -käsitteen sijaan MRL:ssa omaksuttiin lain 16 §:ssä suunnittelutarvealueen käsite. Suunnittelutarvealue ja sen määrittely merkitsi aiemmin taaja-asutusalueena pidettävän alueen alueellista laajenemista.

Rakentamisen sääntelyn alueelliseen laajentamiseen liittyi MRL:ssa erottamattomasti toinen merkittävä muutos: rakentamisen sallittavuutta ja mahdollisuutta arvioidaan aivan päinvastaisesta lähtökohdasta kuin aiemmin. Rakennuslain aikana lähtökohtana oli *kielto*, kun MRL rakentui rakentamisen sallimisen pohjalle. MRL:n suunnittelutarvealuetta 137 §:n *rakentamisen edellytyksiä* koskevat säännökset on kirjoitettu nimenomaisesti siten, että ne ilmaisevat lähtökohtaisesti rakentamisen sallittavuuden ja ne seikat, joiden täytyessä rakentaminen on mahdollista. Suunnittelutarvealueella rakentamisessa ei ole kysymys *jostakin myönnettävästä poikkeamasta tai*

paoikkeamisluvasta, vaan rakentamisesta, jonka edellytysten olemassaolo arvioidaan MRL 137 §:n mukaisesti.

Ilman asemakaavaa tapahtuva rakentaminen ei siis ole MRL:n mukaisessa suunnittelujärjestelmässä lähtökohtaisesti kiellettyä, mitä se vielä vuoden 1958 rakennuslain aikaan oli, Tätä perustavaa laatua olevaa seikkaa on tässä kohdin syytä korostaa.

Edellä luonnonsuojeluliiton valitusoikeuden olemassaolon kiistämisen yhteydessä kunta esitti, kuinka maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana päätösvalta maankäyttöä koskevissa asioissa on muuttunut kunnan ja valtion hallintoviranomaisena olevan ELY-keskuksen välillä. Maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asioissa *päätösvaltaa ei ole delegoitu* kunnalle, vaan *päätösvalta on laissa siirretty* jakamattomana kunnalle. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tilanne ei enää ole – kuten se paljolti oli ennen MRL 18 §:n ja MRL 191, 192 ja 193 §:ien lainmuutoksia 1580/2009 ja 230/1017 – sellainen, että kunta sai päättää asioista, kunhan se teki niin kuin ELY-keskus sanoi.

Arvostussäännösten tulkinnasta. MRL 137 §:ssä on positiivisesti ilmaistu ne kriteerit, joiden vallitessa myönteinen suunnittelutarveratkaisu voidaan tehdä. Rakentaminen on sallittua ja mahdollista, kun (1) se ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; (2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta ja (3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriperintöarvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Kuten edellä on tuotu esille, on päätösvalta kaava-asioissakin maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyillä lainmuutoksilla 1589/2009 ja 230/2017 siirretty valtion hallintoviranomaiselta (ELY-keskukselta) kunnalle. Tämä vaikuttaa myös siihen arviointiin, joka koskee MRL 137.1 §:n 1 ja 2 kohtia ja niiden lainkohtien tulkintaa.

MRL 137.1 §:n säännökset sisältävät arvostelmatunnusmerkkejä, kuten ”ei aiheuta haittaa”, ”on sopivaa”. Arvostustermien sisällyttäminen lakiin ei sulje pois loogisen, johdonmukaisen argumentaation perustelun mahdollisuutta. Vaikeus on vain siinä, että aina ei ole todettavissa, onko jokin kannnnotto palautettavissa niin kiinteän lähtökohtaan, että johtopäätös on tehty *arvosta* eikä *asetetusta arvosta*. Aikana, jolloin ELY-keskuksen tehtävänä oli MRL 18.1 §:n mukaan ”edistää ja ohjata” kunnan kaavoitustointia ja rakentamisen järjestämistä, ELY-keskuksen ratkaisuihin ja kannanottoihin sisältyi myös näkemys siitä, miten asian pitää olla. Hallintoviranomainen toisin sanoen sisällytti ratkaisuihin oman näkemyksensä, joka ei ollut palautettavissa vallitseviin tosiasioihin.

Kunnan myönteisen suunnittelutarveratkaisun perustana ovat olemassa olevat tosiasiat. Samalla myönteinen ratkaisu sisältää sen *harkintavallan*, joka säännökseen sisältyy. Kunnan ratkaisu merkitsee tahdonilmaisun siitä, miten alueen maankäyttö on järjestettävä, tulee järjestää ja on järjestettävissä. Kunta päättää, mitä kunta pitää itselleen haitallisena kehityksenä ja mitä ei. Kaavoituksesta huolehtivana ja vastaavana kunta arvioi myös sen, että aiheutuuko rakentamisesta haittaa asema- tai yleiskaavoitukselle.

Luonnonsuojeluliitto pyytää valituksessaan hallinto-oikeutta ”varmuuden vuoksi” tutkimaan lupapäätöksen laillisuuden myös määräalojen B ja C osalta eli niiltäkin osin miltä esittelijä on katsonut luvan myöntämisedellytysten olevan olemassa. Määräalan A osalta kunta toteaa, että rakennuspaikka kaikilta osin täyttää samat MRL 137 §:n mukaiset edellytykset kuin määräalat B ja C eikä määräalalle A sijoittuvan rakennushankkeen hylkäämiseen ole ollut mitään MRL 137 §:stä johdettavaa perustetta.

Kuten edellä on jo todettu, valitusoikeutensa MRL 193.1 §:n 6 kohtaan perustava yhdistys ei ole tullut maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa ELY-keskuksen sijaan taikka muutoin perinyt ELY-keskukselta valitusoikeutta.

Luonnonsuojeluliiton valituksessa vedotaan myös oikeuskäytäntöön ja tiettyyn hallinto-oikeuden ratkaisuun. Suunnittelutarveratkaisut ovat yksittäistapauksia koskevia päätöksiä, joita ei sellaisenaan voida panna muiden ratkaisujen perustaksi. Kukin ratkaisu on omansa ja ratkaisu tehdään sitä koskevista faktoista. Tehty hallinto-oikeuden ratkaisukaan ei saa oikeusvoimaa siinä merkityksessä, etteikö kerran hylätyksi tullut rakennushanke voisi tulla uudelleen vireille ja saada myönteisen päätöksen.

Kun ELY-keskuksella on ollut valta ”ohjata” kunnan maankäytön suunnittelua ja rakennustointa, niin ei ole mitenkään merkittävää tai outoa, että oikeuskäytäntö on noudattanut ELY-keskuksen näkemyksiä. Lainsäädännön muuttuessa – ohjauksen ja valitusoikeuden tultua lainsäätäjän toimesta poistetuksi – ei ole lainkaan odottamatonta, että ELY-keskuksen mielipiteestä poikkeava ratkaisu on täysin mahdollinen. Itse asiassa lainmuutosten tarkoituksena on ollut siirtää päätöksiin liittyvä liikkumavara, *harkintavaltta*, kunnalle. Aiemmasta käytännöstä poikkeavia ratkaisuja ei voida pitää lainvastaisina sillä perusteella, että ne poikkeavat aiemmasta (oikeus)käytännöstä. Edellä kerrottujen lainmuutosten tarkoituksena on ollut, että kunnan näkemykselle vaihtoehtoisista ratkaisumahdollisuuksista annetaan ratkaiseva merkitys.

Sipoon kunta toistaa jo aiemmin esittämän vaatimuksensa, että luonnonsuojeluliiton valitus on yhdistyksen toimialaan kuulumattomana jätettävä tutkimatta. Toisisajaisena vaatimuksena Sipoon kunta vaatii, että valitus on hylättävä perusteettomana.