

Lausunto vastaukseksi Helsingin hallinto-oikeudelle 27.1.2022 §:n 10 kohdalla tehdystä suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamislupapäätöksestä 21-0516-SUP/Vesa Majamaa

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 selventämiseksi 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 suunnittelutarveratkaisuista. Tämä valitusoikeuden poistaminen on johdonmukainen seuraus MRL 18 §:n muutoksista, jotka koskivat 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 säädetään. *ELY-keskuksen ohjaus ja valvonta ulottui MRL 18 §:n mukaan, sellaisena kuin se oli 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 kaavoituksessa, 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 pykälisiin. Mainituista lainkohdista poistettiin rakennuksen purkamiseen liittyviä asioita lukuun ottamatta ELY-keskuksella ollut valitusoikeus kunnan MRL:n mukaisista päätöksistä. ELY-keskuksella on MRL:n mukaisissa asioissa valitusoikeus, kuten muillakin viranomaisilla, vain toimialaansa

kuuluviassa asioissa. Näissäkin valitusoikeus voi koskea vain MRL 18.2 §n mukaan valvottavia asioita eli asioita, jotka ovat vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja maakunnallisesti merkittäviä.

Yhdistyksille MRL:ssa myönnettyllä 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 ole tullut sillä MRL 193.1 §:n 6 kohdan mukaisen valitusoikeuden perusteella ELY-keskuksen sijaan tai saanut ELY-keskuksella ollutta asemaa. Luonnonsuojeluliiton valitusoikeus on rajattu sen *toimialaan*, jonka lainsäätäjät on täsmentänyt kyseisessä lainkohdassa yhdistyksen tarkoituksen muodossa.

Luonnonsuojeluliitto perustelee valitustaan myös sillä, ettei luvan myöntäminen ole linjassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT 3.1) ja maankäyttö- ja rakennuslain yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteiden kanssa.

Luonnonsuojeluliiton viittaus valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on ainoa asia, jolla saattaisi olla jonkinlainen yhteys valittajan toimialaan. Luonnonsuojeluliitolta on kuitenkin jäänyt havaitsematta kaksi merkittävää seikkaa. *Ensinnäkin*, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevassa valtioneuvoston päätöksessä tehdään selväksi, ettei valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia yksittäisen rakennusluvan, poikkeamisluvan tai suunnittelutarveratkaisun myöntämisedellytyksiin eikä valitusta voida siten perustaa mainittuihin tavoitteisiin. *Toiseksi*, että nyt esillä oleva ratkaisu koskee rakennushanketta, joka sijaitsee yleiskaavassa *taajamatoimintoihin* osoitetulla alueella (A). Hanke ei siten voi olla yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteiden vastainen.

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 rakennuspaikan kokoa, maanomistajien tasapuolista kohtelua ja haittaa alueen kaavoitukselle, ovat seikkoja, joiden osalta luonnonsuojeluliitolla ei MRL 193.1 §:n 6 kohdan mukaan *toimialaansa kuulumattomina asioina ole valitusoikeutta*. Valitusperusteet viittauksineen esittelijän päätösesitykseen ja ratkaisussa esitettyyn eriävään mielipiteeseen osoittavat, että luonnonsuojeluliitto ei edes pysyttele olemaan omalla toimialallaan, vaan haluaa omia itselleen yleisperusteisen valitusoikeuden kunnan päätöksiin.

Luonnonsuojeluliiton valitus on ensisijaisesti yhdistyksen toimialaan liittymättömänä ja kuulumattomana 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:ssä omaksuttiin lain 16 §:ssä suunnittelutarvealueen käsite. Suunnittelutarvealue ja sen määrittely merkitsi aiemman taaja-asutuksena pidettävän alueen alueellista laajenemista.

Rakentamisen sääntelyn alueelliseen laajenemiseen liittyi MRL:ssä erottamattomasti toinen merkittävä muutos: rakentamisen sallittavuutta ja mahdollisuutta tarkastellaan ja 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 rakennettaessa ei ole kysymys *jostakin myönnettävästä poikkeamasta tai poikkeusluvasta*, vaan rakentamisesta, jonka edellytysten olemassa olo 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 kohdalla tuotiin esille, 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 1589/2009 ja 230/2017 – 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 §:n säännökset sisältävät arvostelmatunnusmerkkejä, kuten ”ei aiheudu haittaa” ja ”on sopivaa”. Arvostusermien sisällyttäminen lakiin ei sulje pois loogisen, johdonmukaisen argumentaation perustelun mahdollisuutta. Vaikeus on vain siinä, että aina ei ole todettavissa, onko jokin kannanotto palautettavissa niin kiinteästi 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 suunnitteluratkaisun perustana ovat olemassa olevat tosiasiat. Samalla myönteinen ratkaisu sisältää sen *harkintavallan*, joka säännökseen sisältyy. Kunnan ratkaisu on tahdonilmaisu siitä, miten alueen maankäyttö on järjestettävä, tulee järjestää ja on järjestettävissä. Kunta päättää, mistä sille aiheutuu haittaa ja mistä ei ja mikä on kunnalle sopivaa. Kaavoituksesta huolehtivana ja vastaavana kunta arvioi myös sen, että aiheutuuko rakentamisesta haittaa asematai yleiskaavoitukselle.

Kunnan tekemät suunnittelutarveratkaisut eivät ole sattumanvaraisia. Kunnan rakennus- ja ympäristövaliokunta on 27.1.2022 pöytäkirjan §:n 13 kohdalla hyväksynyt ohjeet MRL 137 §:n soveltamisesta ja käytöstä.

Kunnan ja valtion hallintoviranomaisen (ELY-keskuksen) näkemysten eroavuudet selittyvät sillä, että sovellettavaan säännökseen sisältyvä *harkintavalta* kuuluu yksinomaan kunnalle. Kunnan päätökset eivät ole eivätkä voi olla lainvastaisia sillä perusteella, että ne mahdollisesti poikkeavat aiemmin, ennen mainittuja lainmuutoksia syntyneestä viranomaiskäytännöstä ja/tai sen pohjalta syntyneestä oikeuskäytännöstä. Mahdollinen poikkeaminen ELY-keskuksen näkemyksestä miten asia tulisi ratkaista ei tarkoita tai merkitse sitä, että nyt esillä oleva suunnittelutarveratkaisu voisi sillä perusteella olla lainvastainen. Maankäyttö- ja rakennuslain säännökset eivät rakennu ”yhden ainoan oikean ratkaisun” -periaatteelle. Joustavat säännökset sallivat vaihtoehtoisia ratkaisuja, joista kunta kunnalla olevan *harkintavallan* puitteissa valitsee parhaaksi katsomansa.

Tässä yhteydessä on tarpeen kiinnittää huomiota myös siihen, että säännökset, joiden pohjalta ELY-keskus käytti sillä ollutta ”ohjaus- ja valvontavaltaa”, ovat merkittävästi muuttuneet. Ennen vuonna 2017 tapahtunutta lainmuutosta 230/2017 MRL 137.1 §:n 1 kohdassa säädettiin ”haitasta kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle” ja 2 kohdassa ”haitallisesta yhdyskuntakehityksestä”. Näihin muutetuksi tullessiin säännöksiin perustunut ELY-keskuksen *harkintavalta* on olennaisesti *täsmennytyt ja kaventunut*. Kumottujen säännösten pohjalta syntyneet

käytäntö ei enää ole käyttökelpoista. *Lain säännösten muuttaminen perustuu todettuun tarpeeseen saada muutos syntyneeseen käytäntöön.*

Poikkeaminen yleiskaavamääräyksestä

MRL 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun ohella hakijalle on myönnetty MRL 171 §:n mukainen poikkeamislupa yleiskaavasta. Poikkeamislupa koskee 300 k-m2:n suuruisen puolitoistakerroksisen yksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamista noin 17 000 m2:n suuruiselle määrälalalle Tallbacka -nimisestä tilasta Rno 753-408-5-45. Nyt esillä olevassa tapauksessa ei enää ole kysymys poikkeamasta yleiskaavamääräyksestä, joka koskee rakennuspaikan pinta-alaa, vaan *yleensä rakentamisesta, joka tapahtuu yleiskaava-alueella.*

Nyt esillä olevalla alueella ei vallitse minkäänlaista rakennuskieltoa. Luvan saanut rakennushanke sijaitsee alueella, joka yleiskaavassa on osoitettu taajamatoimintojen alueeksi (A). Rakennushanke on alueelle yleiskaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen ja rakennus täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennuspaikalle asetetut vaatimukset.

Taajamatoimintojen aluetta (A) koskee kaavamerkintä, jonka mukaan ”Alue on tarkoitettu asemakaavoitettavaksi”. Yleiskaava on tullut voimaan 25.1.2012 eli yli kymmenen vuotta sitten. Kunta on laatimassa asemakaavaa Taasjärven itäpuolella eikä tämän asemakaava-alueen laajentaminen koskemaan nyt esillä olevaa aluetta ole ollut edes esillä. Esillä oleva rakennushanke sijoittuu yleiskaava-alueelle, jota ei ole katsottu tarpeen sisällyttää edes kunnan kaavoitusohjelmaan.

Kaavamerkintää A selventävä lauseke ”Alue on tarkoitettu asemakaavoitettavaksi” on kunnan itse itselleen asettama *suunnittelumääräys*. Yleiskaavan voimaan tulosta on kulunut yli kymmenen vuotta eikä tällä hetkellä ole näköpiirissä ajankohtaa, milloin alueen yksityiskohtaisempi maankäyttösuunnittelu tulisi ajankohtaiseksi. *Suunnittelumääräyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut, että alueen rakentaminen kiellettäisiin kokonaan.* Kunta kaavan laatijana voi kuitenkin arvioida, ettei kyseessä olevasta rakennushankkeesta aiheudu MRL 171 §:ssä tarkoitettua kielteistä seuraamusta. Näin kunta on myös menetellyt, kun se on suhtautunut rakennushankkeeseen myönteisesti.

Rakennushanketta ei tule eikä sitä voitaisikaan hylätä sillä valituksesta ilmi käyvällä perusteella, joka on aiheuttanut poikkeamisluvan tarpeen eli sillä perusteella, ettei alueella ole asemakaavaa.

Kuten edellä on todettu, luonnonsuojeluliiton valitus perustuu MRL 193.1 §:n 6 kohtaan. Maanomistajan tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta huolehtiminen ei kuulu yhdistyksen toimialaan eikä edes se, miten se mahdollisesti toteutuu Sipoon kunnan alueella. Valitus on jo tämän vuoksi jätettävä luonnonsuojeluliiton toimialaan kuulumattomana tutkimatta. Rakentamisesta nyt esitetylle paikalle ei edes väitettyjen kerrannaisvaikutusten vuoksi voi aiheutua seuraamusta, jossa luonnonsuojeluliitolla saattaisi olla edes välillinen intressi valvottavanaan.

Kun maanomistajien yhdenvertainen kohtelu on kaikessa kunnan toiminnassa aivan keskeinen asia, niin edellä lausutusta - että yhdistyksen valitus on jätettävä tutkimatta – huolimatta Sipoon kunta asian selventämiseksi toteaa seuraavan.

Yhdenvertaisuudella ei ole materiaalista sisältöä: vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta merkitsee kieltoa antaa eriarvoisuutta luovia viranomaispäätöksiä. Poikkeamislupa on aina yksittäistapauksessa myönnetty poikkeus eikä siitä voida johtaa pääsääntöä, vaikka poikkeamisluvat olisivat lukuisia. Muille myönnetyt poikkeamisluvat voivat olla ilmaus siitä, ettei hylkyperuste ole asiallisesti paikkansa pitävä. Hylkäävän päätöksen perustelujen paikkansa pitävyyttä tosiasioiden kanssa arvioidaan samaa aluetta koskevien muiden ratkaisujen valossa. Ajatus tai näkemys, jonka mukaan myönnetystä poikkeamisluvasta tai suunnittelutarveratkaisusta seuraisi jonkinlainen automaatio myöntää kaikille vastaava lupa on absurdi ja perustuu täysin virheelliselle näkemykselle yhdenvertaisen kohtelun sisällöstä. Lähtökohtana kaikessa päätöksenteossa on luonnollisesti yhdenvertainen kohtelu, mutta konkreettisen päätöksen tulee perustua MRL 171 §:n mukaisissa ratkaisuissakin nimenomaan ympäristöllisiin ja muihin säännöksessä esiintuotuihin edellytyksiin. Näin on tapahtunut nyt esillä olevassa ratkaisussakin.

Sipoon kunta toistaa jo edellä esittämänsä, että luonnonsuojeluliiton valitus jätetään yhdistyksen toimialaan kuulumattomana tutkimatta. Toissijaisesti Sipoon kunta katsoo, että yhdistyksen valitus on hylättävä.

Lopuksi mainitaan, että kunnan kaavoitusohjelma ulottuu vuoteen 2025 ja todetaan, etteivät nyt myönnetyt hankkeet sisälly edes tiedossa olevaan kaavoitussuunnitelmaan.