

Sipoon kunta

Rakennus- ja ympäristövaliokunta

18.4.2023

Vastaanottaja: Helsingin hallinto-oikeus

Viite: Diaarinumero 926/03.04.04.16/2023, Valitus Sipoon rakennus- ja ympäristövaliokunnan päätöksestä, 17.01.2023, § 10

Sipoon kunnan rakennus- ja ympäristövaliokunnan lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle

Sipoon kunta vaatii valituksen hylkäämistä ja tämän vaatimuksen tueksi esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) suunnittelutarvealuetta 137 §:n rakentamisen edellytyksiä koskevat säännökset on kirjoitettu siten, että ne ilmaisevat lähtökohtaisesti rakentamisen sallittavuuden ja ne seikat, joiden täytyessä rakentaminen on mahdollista. Suunnittelutarvealueella rakentamisesta ei ole kysymys jostakin myönnettävästä poikkeamasta, vaan rakentamisesta, jonka edellytysten olemassaolo arvioidaan MRL 137 §:n mukaisesti.

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. MRL 137 §:n säännökset sisältävät arvostelmatunnusmerkkejä, kuten ”ei aiheudu haittaa” ja ”on sopivaa”.

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 asema- tai 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.¹

¹ Liite 1

Päätösehdotuksen perustelut

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Valiokunta on perusteluissaan ilmoittanut mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Kunnan myönteisen suunnitteluratkaisun perustana ovat olemassa olevat tosiasiat. Samalla myönteinen ratkaisu sisältää sen harkintavallan, joka säännökseen sisältyy.

Hakemus ei valiokunnan näkemyksen mukaan aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Valiokunta on todennut, että rakennuspaikka täyttää yleiskaavan vaatimukset 2000 m² koosta, kun rakennus liitetään kunnalliseen vesijohtoon ja viemäriin. Haettu rakentaminen ei ylitä Sipoon yleiskaava 2025:n mitoitusta. Valiokunta on todennut, että kiinteistöllä on jäljellä yksi rakennuspaikka. Kiinteistö sijaitsee vireillä olevan Gumbostrand-Västerskogin-Hitån osayleiskaava-alueella. Tiedossa ei kuitenkaan ole milloin osayleiskaava valmistuu ja tullaanko siitä valittamaan. Alueella ei vallitse rakennuskieltoa.

Päätöksen arvioinnissa (valituksen liite 2) on todettu, että hakemus on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta. Päätösehdotuksen arvioinnissa on myös todettu, että rakentaminen on sopivaa maisemalliselta kannalta. Todettakoon, että valittajan näkemykset rakennuspaikan huonosta sijainnista ja vaikeista kulkuyhteyksistä eivät ole olleet asiaa esitelleen rakennusvalvontapäällikön eriävän mielipiteen perusteena. Valittajan huomautus, että kyseessä olisi perustelujen esittäminen päinvastaiselle kannalle kuin mitä esittelijä esittää, ei siis tältä osin pidä paikkaansa.

Rakennuspaikka ei sijaitse luontoselvityksen mukaisella METSO 1-alueella, jota tulisi säästää rakentamiselta. Näin ollen hakemus ei myöskään vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriperintöarvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Kiinteistön läheisyyteen, muttei sen alueelle, on osoitettu viheryhteystarve.

Valittajalla on huomautuksia rakentamiseen ja tienkäyttöön. Päätöksen perusteluissa on todettu, että huomautukset tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon rakennusluvassa. Hakija on hakemuksessaan todennut, että louhinnat pyritään rajaamaan mahdollisimman pienelle alueelle ja ympäristö säilytetään mahdollisimman luonnontilassa. Valittajan oletukset maantäytöstä ovat ylimitoitettuja hakijan ilmoitukseen nähden. Päätös ei johda vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen eikä aiheuta haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu

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 myönnetty poikkeusluvat voivat olla ilmaus siitä, ettei hylkyperuste ole asiallisesti paikkansa pitävä. Hylkävään päätöksen perustelujen paikkansa pitävyyttä tosiasioiden kanssa arvioidaan samaa aluetta koskevien muiden ratkaisujen valossa.

Ajatus, jonka mukaan myönnetystä poikkeamisluvasta tai suunnittelutarveratkaisusta seuraisi jonkinlainen automaatio myöntää kaikille vastaava lupa on virheellinen tulkinta yhdenvertaisen kohtelun sisällöstä. Lähtökohtana kaikessa päätöksenteossa on luonnollisesti yhdenvertainen kohtelu, mutta konkreettisen päätöksen tulee perustua

MRL 171 §:n mukaisissa ratkaisussakin nimenomaan ympäristöllisiin ja muihin säännöksessä esiintuotuihin edellytyksiin. Näin on tapahtunut nyt esillä olevassa ratkaisussakin.

ELY-keskuksen vaikutusvallasta

Valittaja viittaa ELY-keskuksen näkemyksiin. Tässä yhteydessä on tarpeen kiinnittää huomiota 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 yhdyskunta-kehityksestä”. Näihin muutetuksi tulleisiin säännöksiin perustunut ELY-keskuksen harkintavalta on olennaisesti täsmentynyt ja kaventunut. Kumottujen säännösten pohjalta syntynyt käytäntö ei enää ole käyttökelpoista. Lain säännösten muuttaminen perustuu todettuun tarpeeseen saada muutos syntyneeseen käytäntöön.

Kunnan ja 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.

Valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden ja maankäyttö- ja rakennuslain yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteet

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

Liite 1

Rakennus- ja ympäristövaliokunnan ohje maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n soveltamisesta / Byggnads- och miljöutskottets anvisningar för tillämpandet av markanvändnings- och bygglagen 137 §

Rakennus- ja ympäristövaliokunta / Byggnads- och miljöutskottet 15.12.2021 § 136

MRL 137 §:n soveltamista ohjeistetaan seuraavasti:

MRL:n 137 § edellyttää, että rakentaminen:

- 1) 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 kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Suunnittelutarveratkaisussa tutkitaan rakentamisen soveltuvuus alueellisesti sen lähialueilla. Mikäli hanke havaitaan alueelle soveltuvaksi ja täyttää MRL 137§ asetetut rakentamisen edellytykset voidaan sille myöntää lupa.

MRL:n mukaan rakentamisen pitää olla suunnitelmallista. Suunnitelmatarveratkaisun avulla selvitetään rakentamisen suunnitelmallisuus. Suunnitelmatarveratkaisut tehdään yleiskaavojen pohjalta. Näin suunnitelmatarveratkaisut nostavat asemakaavakynnystä ja kunnan kehitys näin ollen ei edellytä asemakaavan laatimista. **Valiokunta katsoo, että yleiskaava tai osayleiskaava sekä suunnittelutarveratkaisut takaavat riittävän suunnittelun kylissä ja haja-asutusalueella.**

Sipoossa on kaksi merkittävää taajamaa Nikkilä ja Söderkulla, jotka on laajasti kaavoitettu asemakaavoilla. Lisäksi on joitakin muita alueita, esim. Talma, johon on laadittu asemakaava, jotta yritystoiminta ja tiivimpi lisärakentaminen olisi mahdollista. Väkiluku kylissä ei ole lisääntynyt vastoin kunnan strategiaa.

Sipoon kunta kasvaa kaavoittamalla nykyisiä kaava-alueita. Tuleva kaavoitus voidaan ottaa huomioon laaditun kaavoitusohjelman ja seuraavien 10 - 20 vuoden kaavoitettavien alueiden varauksen perusteella. **Valiokunnan ohje on, ettei rakentaminen kylissä ja haja-asutusseudulla lähtökohtaisesti aiheuta haittaa kaavoitukselle.**

Rakentaminen ei saisi aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä, josta koituisi kustannuksia kunnalle. Kunnan päätettävissä on

millaisesta rakentamisesta voisi aiheutua haitallisia vaikutuksia. **Valiokunnan mielestä yksityisteiden rakentaminen kiinteistöille ei lähtökohtaisesti ole haitallista.** Vesihuoltolain mukaan kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta ja viemäröinnistä. Kunnalla on vastuu vasta suurehkon asukasjoukon vesihuollosta tai jos terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat. **Valiokunnan ohje on, että rakentamiseen suhtaudutaan kielteisesti vasta kun voidaan osoittaa, että kunnalle aiheutuu siitä taloudellisia rasitteita.**

Kunnan palvelut on lukuun ottamatta kyläkouluja enimmäkseen keskitetty Nikkilään ja Söderkullaan. Sipoolla on kattava koulukyytijärjestelmä, joten etäisyys kouluun ei ole valiokunnan mielestä haittatekijä. Monessa kylässä asukkailla on yli kaksi kilometriä bussipysäkille. **Valiokunta katsoo, että rakentaminen ei ole haitallista palvelujen saavutettavuuden kannalta, kun etäisyys bussipysäkille alittaa kolme kilometriä.** Lisäksi rakentamista voidaan rajoittaa, kun ympäristönsuojelulliset tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä ja virkistystarpeiden turvaaminen sitä vaatii. **Valiokunta katsoo, että rakentamista tulee rajoittaa, jos kysymyksessä on merkittävät haitalliset ympäristö- tai muut vaikutukset.**