

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1578895210022.html>

KHO:2020:1

Maankäyttö ja rakentaminen – Rakennusjärjestys – Rakennusjärjestyksen määräysten yleiset edellytykset – Sivuasuntojen rakentamisen salliva määräys – Sivuasunnon käyttötarkoitus – Määräyksen soveltamisala – Paikalliset olot – Selvitysten riittävyys

Vuosikirjanumero: KHO:2020:1

Antopäivä: 15.1.2020

Taltionumero: 72

Diaarinumero(t): 142/1/19

ECLI-tunniste: ECLI:FI:KHO:2020:1

Kunnan rakennusjärjestyksessä oli koko kuntaa koskeva yleinen määräys, jonka mukaan asemakaava-alueen ulkopuolisille rakennuspaikoille sai rakentaa asuinrakennuksen lisäksi sivuasunnon, jonka suuruus oli rakennuspaikan pinta-alasta riippuen enintään 75, 100 tai 150 kerrosneliömetriä. Sivuasunnon tuli kuulua samaan pihapiiriin kuin vakituiseen asumiseen tarkoitettu pääasunto. Lisäksi oli määrätty, että sivuasunto ja pääasunto muodostivat yhdessä yhden rakennuspaikan.

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.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole erityisiä sivuasuntoja koskevia säännöksiä. Rakennusjärjestyksen määräyksessä tarkoitettuja sivuasuntoja oli 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 oli tosiasiaassa pitkälti samat vaikutukset kuin uusien rakennuspaikkojen muodostamisella. Pelkästään määräyksen vaatimuksella samasta pihapiiristä tai sillä perusteella, että sivuasunnon ja pääasunnon tuli muodostaa yhdessä yksi rakennuspaikka, asiaa ei ollut syytä arvioida toisin.

Kuntaan kohdistui pääkaupunkiseudun läheisyydestä johtuen rakentamispainetta. Kunnassa oli myös laajoja asemakaava-alueiden ulkopuolisia merenranta-alueita, joista merkittävää osaa koski voimassa oleva rantaosayleiskaava. Merenranta-alueet olivat asuinympäristöinä houkuttelevia ja lisäsivät kunnan sijainnista muutoinkin tulevaa rakennuspainetta.

Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevaa määräystä ei ollut alueellisesti rajattu koskemaan vain osaa kunnan alueesta. Sivuasuntojen rakentamisen salliva määräys mahdollisti siten lähtökohtaisesti asuinrakentamisen lisäämisen suunnittelemattomasti eri puolilla kunnan aluetta. Tähän nähden rakennusjärjestystä hyväksyttäessä ei ollut riittävästi selvitetty sitä, oliko 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 oli viittauksia rakennusjärjestykseen.

Edellä olevan perusteella ei voitu arvioida, täyttikö sivuasuntojen rakentamisen salliva määräys maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ssä rakennusjärjestyksen määräyksille asetetut vaatimukset. Näin ollen kunnanvaltuuston rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskeva päätös oli mainitun määräyksen osalta riittämättömästi selvitettyinä lainvastainen kuntalain 135 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut kunnanhallituksen valituksesta hallinto-oikeuden päätöstä, jolla hallinto-oikeus oli yhdistys A:n valituksesta kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen mainitun määräyksen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 14 §

Kuntalaki 135 § 2 momentti 3 kohta

ks. KHO 2009:7

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 14.12.2018 nro 18/0818/5

Kunnanvaltuuston päätös

Sipoon kunnanvaltuusto on 11.12.2017 tekemällään päätöksellä (§ 129) hyväksynyt Sipoon rakennusjärjestyksen. Rakennusjärjestyksellä kumotaan sen voimaantuloa koskevan kohdan 9.2 mukaan Sipoon kunnassa aikaisemmin voimassa ollut rakennusjärjestys.

Uuden rakennusjärjestyksen 4 luku koskee rakentamista asemakaava-alueen ulkopuolella. Mainitun luvun kohdan 4.2.1 (Asuinrakennukset) toinen kappale koskee sivuasunnon rakentamista.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry on valituksessaan hallinto-oikeudelle vaatinut, että Sipoon kunnanvaltuuston päätös rakennusjärjestyksen hyväksymisestä kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi yhdistys on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaan rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Sipoon uusi rakennusjärjestys on mainitun pykälän edellytysten vastainen. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät kaikilta osin mahdollista suunnitelmallista ja sopivaa rakentamista, hyvän elinympäristön toteuttamista eivätkä ne ota huomioon luonnonarvojen säilyttämistä.

Rakennusjärjestyksen muutostyössä ei ole esitetty tarpeellista selvitystä rakennusoikeuden huomattavan lisäämisen vaikutuksista. Etenkin vaikutukset ranta-alueilla olisi tullut selvittää yksityiskohtaisesti. Selvitysten puuttuminen vaikeuttaa sen arvioimista, täyttyvätkö maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ssä rakennusjärjestyksen määräyksille asetetut vaatimukset.

Keskeinen ongelma uudessa rakennusjärjestyksessä on sen ohjaamatonta hajarakentamista lisäävä vaikutus. Rakentamista haja-asutusalueille on pyritty helpottamaan monin keinoin ja määräyksillä, jotka poikkeavat voimakkaasti Sipoon voimassaolevan rakennusjärjestyksen määräyksistä sekä muiden kuntien vastaavista rakennusjärjestysmääräyksistä. Määräysten vaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu kattavasti.

Rakennusjärjestyksellä lisätään potentiaalista rakentamista niin suuressa määrin, että asia olisi tullut ratkaista suunnitelmallisesti kaavoituksen keinoin. Rakennusjärjestyksellä on pyritty kehittämään oikotie rakentamisen voimakkaalle lisäämiselle ohittamalla kaavoituksen ja kaavoitukseen normaalisti liittyvien vaikutusselvitysten tarvetta. Sivuasuuntojen rakentaminen on uudella rakennusjärjestyksellä mahdollistettu jopa ranta-alueilla.

Rakennusjärjestyksen muuttamisesta on laadittu selvitys, joka on puutteellinen ja myös tarkoitushakuinen. Arviointi ei perustu selvityksiin. Vaikutusten arviointiraportissa käsitellään käytännössä ainoastaan sivuasuntojen rakentamisen ja loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutosten vaikutusta kunnallisverokertymään. Raportissa ei ole tarkasteltu tai mainittu hajarakentamisen lisääntymisen kustannusvaikutuksia, joita seuraa muun ohella infrastruktuurin rakentamisen ja palvelujen järjestämisen tarpeesta sekä koulukuljetuksista.

Vaikutukset ympäristöön ja maisemaan on arvioitu vähäisiksi ilman perusteluja. Sivuasuuntojen rakentamisen vapauttaminen etenkin meren rannoilla johtaa ilmiselvästi niiden määrän voimakkaaseen lisääntymiseen. Tämä johtuu muun ohella rantatonttien kysynnästä ja hinnasta. Sivuasuuntojen rakentamisen tulevaa määrää ei voida johtaa nykytilasta, koska rakentaminen on ollut tiukasti rajoitettua ja ranta-alueilla kiellettyä.

Sipoon kunnanhallitus on antanut lausunnon, jossa se on esittänyt, että valitus hylätään. Lausunnon mukaan rakennusjärjestyksellä ei ole lisätty rakennuspaikkojen määrää. Suuressa osassa Sipoon kunnan aluetta rakentaminen perustuu asemakaavoihin tai sellaisiin yleiskaavoihin, joissa on sivuasuntoja koskevia määräyksiä. Näillä alueilla rakennusjärjestyksellä ei ole merkitystä. Hajarakentaminen ei lisääntynyt, koska sivuasunto rakennetaan olemassa olevan rakennuskannan ja yhdyskuntatekniikan yhteyteen. Asiaa arvioitaessa on otettava myös huomioon Sipoon yleiskaavan 2025 tavoite asukasmäärän kasvusta.

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry on antanut vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, siltä osin kuin nyt on kysymys, Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n valituksesta kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen rakennusjärjestyksen hyväksymisestä sivuasuntojen rakentamista koskevan rakennusjärjestyksen kohdan 4.2.1 (Asuinrakennukset) toisen kappaleen määräyksen osalta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään tältä osin seuraavasti:

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnassa tulee olla rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla. Saman pykälän 2 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia. Pykälän 3 momentin mukaan rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamista, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja. Pykälän 4 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty.

Voimassa olevasta rakennusjärjestyksestä

Sipoon kunnanvaltuuston vuonna 2002 hyväksymän rakennusjärjestyksen 4. luku koskee rakentamista asemakaava-alueen ulkopuolella.

(---)

Rakennusjärjestyksen määräyksen kohdassa 4.2 on säädetty siltä osin kuin nyt on kyse seuraavanlaisesti:

"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."

Rakennusjärjestyksen 5. luku koskee rakentamista ranta-alueelle. Rakennusjärjestyksen määräyksen kohdassa 5.2 on säädetty seuraavanlaisesti:

"Ranta-alueella rakennuspaikalle saa sijoittaa yhden yksiasuntoisen lomarakennuksen, jonka kerrosala saa olla enintään 120 m².

Pysyvän asumisen osalta ks. kohta 4.2 rakentamisen määrä ja rakennukset."

(---)

Rakennusjärjestyksen laatimista varten tehdyt selvitykset

Sipoon kunnassa on laadittu selvitys rakennusjärjestyksen muuttamisesta 26.9.2017. Vaikutusten tarkasteluajanjaksona on 2018–2025. Arvioinnissa on hyödynnetty paikkatietoaineistoa Sipoon rakennuskannasta.

Selvityksen mukaan Sipoon kunnan rakennusvalvonnan mukaan koko kunnan alueella sivuasunnoille on myönnetty suunnittelutarveratkaisuja tai poikkeamispäätöksiä noin kymmenen. Sivuasuntojen kysynnän arvioidaan nousevan niiden rakentamisen edellytysten parantuessa. Arvioinnissa oletetaan, että sivuasuntojen rakentaminen kaksikertaistuu nykytilanteesta. Tarkastelualueella rakennettaisiin tällöin noin kolme sivuasuntoa vuodessa lisää verrattuna tilanteeseen, jossa rakennusjärjestys ei muuttuisi nykyisestä. Lisäksi on tehty herkkyystarkastelu tilanteesta, jossa sivuasuntojen määrä kasvaisi kahdeksankertaisesti.

Sivuasuntojen rakentamisen myötä asukasmäärä kasvaisi Sipoossa noin seitsemällä asukkaalla vuodessa. Vuoteen 2025 mennessä uusia sivuasuntoja rakentuisi tarkastelualueella noin 24 kappaletta ja väestö kasvaisi 60 asukkaalla. Sipoon asukasmäärän on ennustettu olevan 30 000 vuonna 2025. Näin ollen sivuasuntojen määrän lisääntymisellä ei nähdä olevan merkittävää vaikutusta rakentamisen lisääntymiseen ja väestön kasvuun. Tehdyn herkkyystarkastelun mukaan tilanteessa, jossa sivuasuntojen määrä kahdeksankertaistuisi, kasvaisi asukasmäärä 417 asukkaalla. Vaikutukset ovat suuremmat, mutta väestöennusteeseen verrattuna lisäys on vähäinen. Sivuasuntojen lisääntymisellä on hyvin vähäinen vaikutus kunnan kokonaisverokertymään verrattuna, myös herkkyystarkastelun tilanteessa. Koska käyttötarkoituksen muutoksia ei sallittaisi ilman suunnittelutarveratkaisuja tai poikkeamispäätöstä, mikäli ne eivät ole yleiskaavojen tai osayleiskaavojen mukaisia, määräys ei johda kaavoituksen vastaiseen maankäyttöön. Yleis- ja osayleiskaavojen asumiseen tarkoitetuilla alueilla määräys jopa tukee kaavojen toteutumista. Käyttötarkoituksen muutokset tulevat todennäköisesti lisääntymään rakennusjärjestyksen myötä.

Selvityksessä on arvioitu rakennusjärjestyksen muutoksen vaikutuksia maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä esitettyjen vaikutustyyppien mukaisesti eriteltynä vuoteen 2025 mennessä. Ennustettua muutosta on verrattu siihen vuoden 2025 tilanteeseen, jonka arvioidaan toteutuvan, jos nykyistä rakennusjärjestystä ei muutettaisi.

Lisäksi rakennusjärjestyksen lainmukaisuuden arvioinnista on laadittu 8.8.2017 päivätty muistio (AA, DI Petri Vesa). Muistion mukaan ehdotettu rakennusjärjestyksen muutos edellyttäisi sen huolellista selvittämistä, kuinka muutos vaikuttaisi Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1-alueiden käyttöön ja paikallisiin olosuhteisiin. Vaikka asiaa tarkastellaan oikeudellisesti rakennusjärjestystä koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaisesti, käytännössä vaadittava selvitysten taso ja edellytykset rakennusjärjestyksen hyväksymiselle vastannevat pitkälti sitä, mitä vaaditaan rantayleiskaavaa muutettaessa.

Selvitys rakennusjärjestyksen soveltamisalueesta valituksenalaisilta osin

Hyväksytty rakennusjärjestys on voimassa koko kunnan alueella. Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n perusteella rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei kuitenkaan sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty.

Pääosin Sipoon kunta on yleis- tai asemakaavoitettua aluetta lukuun ottamatta muutamaa kooltaan suhteellisen pientä kaavoittamatonta aluetta. Sipoon kunnassa voimassa olevista yleiskaavoista Sipoon saariston ja rannikon osayleiskaavassa on määrätty yleiskaavan käyttämisestä suoraan rakennusluvan myöntämisen perusteena. Hallinto-oikeus toteaa, että

valitus koskee perusteiltaan rakennusjärjestyksen vaikutusta pääosin tämän osayleiskaavan alueella.

Saariston ja rannikon osayleiskaava on tullut voimaan 20.2.2014. Kaavaselostuksen mukaan osayleiskaavan kaava-alue käsittää Sipoon kunnan koko saaristoalueen sekä meren rantavyöhykkeen. Rantaviivaa on noin 370 kilometriä, joista saariston osuus on noin 290 kilometriä. Ranta-alue ulottuu maastosta riippuen yleensä noin 200–300 metrin etäisyydelle rantaviivasta.

Sanotussa kaavassa on osoitettu pientalovaltaisia asuinalueita (AP ja AP-1) ja loma-asuntoalueita (RA, RA-1 ja RA-2), joilla on osoitettu erikseen käytössä olemassa olevien rakennusten mukaiset rakennuspaikat ja uudet rakennuspaikat. Erikseen osoitetuilla rakennuspaikoilla yleiskaavaa saa käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena. Lisäksi kaavassa on osoitettu alueita, joiden rakentamiskäyttö ratkaistaan yksityiskohtaisessa suunnittelussa (RV, RM ja SE). Kaavassa on myös muun muassa osoitettu haja-asutusalueita (MTH), maa- ja metsätalousvaltaisia alueita (M, M-1, MY/57) sekä retkeily- ja ulkoilualueita (VR) ja retkeily ja virkistysalueita (VR-1).

Rantarakentamisen osalta rakentamismahdollisuudet on tutkittu kiinteistökohtaisesti. Uudet rakennuspaikat on pyritty sijoittamaan maisemallisesti ja alueen erityispiirteiden kannalta edullisille paikoille. Rantavyöhykkeellä on 570 vakituisen asumisen AP-1-rakennuspaikkaa ja muulla alueella 175 AP-rakennuspaikkaa. Ranta-alueille ei ole osoitettu uusia vakituisen asumisen rakennuspaikkoja, ja uudet vakituisen asumisen rakennuspaikat perustuvat niin sanottuun kuivan maan mitoitukseen. Loma-asuntojen kokonaismäärä alueella on 1 116.

Osayleiskaavassa on AP- ja AP-1-alueiden osalta määrätty, että rakennusten kerrosalat ja käyttötarkoitukset määräytyvät rakennusjärjestyksen mukaan. Lisäksi osayleiskaavassa on AP-1-, RA-, RA-1- ja RA-2-alueiden osalta määrätty, että rakennusten vähimmäisetäisyydet keskivedenpinnan mukaisesta rantaviivasta määräytyvät rakennusjärjestyksen mukaan. Kaavan yleisen määräyksen mukaan rakentamisen minimietäisyys rannasta on 50 metriä paitsi saunan 20 metriä.

Asian oikeudellinen arviointi

Rakennusjärjestyksen lainmukaisuus sivuasuntojen rakentamisen osalta

Valituksenalaisen rakennusjärjestyksen asemakaava-alueen ulkopuolisia alueita koskevan määräyksen kohdan 4.2.1 (Asuinrakennukset) toisen kappaleen mukaan 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 vakituiseseen 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.

Valituksessa on siitä lähemmin ilmenevin perustein katsottu, että sivuasuntojen rakentamisen jopa ranta-alueilla salliva rakennusjärjestys lisää potentiaalista rakentamista niin suuressa määrin, että asia tulee ratkaista kaavoituksella.

Hallinto-oikeus toteaa, että osayleiskaavan AP-1- alueen (pientalovaltainen asuinalue rantavyöhykkeellä) ja AP-alueen (pientalovaltainen asuinalue) rakennuspaikkojen

rakennusoikeuden määrää ei ole kytketty osayleiskaavan hyväksymishetkellä voimassa olleen rakennusjärjestyksen määräykseen.

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.

Rakennusjärjestyksellä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvia ja kaavaa täydentäviä määräyksiä. Hallinto-oikeus toteaa, että rakennusjärjestyksen määräys sivuasunnon sallimisesta ranta-alueilla mahdollistaisi kuitenkin pysyvän asuinrakentamisen lisäämisen jopa kaksinkertaiseksi verrattuna siihen, mitä Saariston ja rannikon osayleiskaavassa on kyseisille alueille osoitettu kaavaa aikanaan hyväksyttäessä. 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.

(---)

Lopputulos

Hallinto-oikeus kumoaa kunnanvaltuuston hyväksymän rakennusjärjestyksen määräyksen sivuasuntoa koskevan kohdan 4.2.1 toisen kappaleen lainvastaisena.

(---)

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Ilkka Hartikainen, Jaana Moilanen ja Annamari Laakkonen, joka on myös esitellyt asian.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Sipoon kunnanhallitus on valituslupahakemuksessaan pyytänyt lupaa saada valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä siltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen rakennusjärjestyksen hyväksymisestä sivuasuntojen rakentamista koskevan rakennusjärjestyksen kohdan 4.2.1 (Asuinrakennukset) toisen kappaleen määräyksen osalta. Kunnanhallitus on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan tältä osin ja rakennusjärjestys jää mainitun määräyksen osalta voimaan.

Vaatimuksensa tueksi kunnanhallitus on valituksessaan ja sen täydennyksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Sivuasuntojen rakentaminen Saariston ja rannikon osayleiskaavan ranta-alueiden ulkopuolisilla AP- ja MTH-alueilla vähintään 5000 neliömetrin suuruisilla rakennuspaikoilla on ollut jo aikaisemmin mahdollista.

Hallinto-oikeus on liioitellut rakennusjärjestyksen merkitystä Saariston ja rannikon osayleiskaavan alueella. Sivuasuntoja koskevalla määräyksellä ei ole lainkaan merkitystä niillä mainitun osayleiskaavan rakennuspaikoilla, jotka ovat osoitettu loma-asuntojen rakennuspaikoiksi. Rakennusoikeuden määrä kerrosneliömetreinä ei lisääny kaikilla kiinteistöillä lainkaan. Rakennusjärjestystä laadittaessa on arvioitu, että uusi rakennusjärjestys voisi lisätä sivuasuntojen määrää koko Sipoon alueella vuosittain noin kymmenellä. Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevalla määräyksellä ei lisätä rakennuspaikkoja.

Hallinto-oikeus ei ole pitänyt rakennusjärjestystä lainvastaisena maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n perusteella, vaan se on viitannut kaavoitusta koskeviin säännöksiin. Saariston ja rannikon yleiskaava on lainvoimainen, eikä sen lainmukaisuus ole nyt tarkasteltavana. Rakennusjärjestyksen lainmukaisuuden kannalta on olennaista, täyttääkö rakennusjärjestys maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukaiset vaatimukset. Asiaa ei tarkastella kaavoitusta koskevien säännösten perusteella.

Rakennusjärjestyksessä on annettu asianmukaiset paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen vaikutukset on arvioitu asianmukaisesti ja rakennusjärjestys täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n vaatimukset.

Kunnanhallitus on valituslupahakemuksessaan lisäksi pyytänyt lupaa saada valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä siltä osin kuin päätöksessä on kysymys niistä perusteluista, joilla hallinto-oikeus on hylännyt Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n valituksen rakennusjärjestyksen kohdan 3.1.5 toisen kappaleen määräyksen osalta.

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry on antanut selityksen. Asiassa on oleellista nimenomaan asuinrakennusten eli asumisen voimakas lisääntyminen. Vaikka sivuasunnot

rakennetaan olemassa oleville rakennuspaikoille, niiden tosiasiallinen vaikutus on uusien asuinrakennusten muodostuminen ja kotitalouksien määrän kasvu. Sitä, miten paljon rakennuspaikoilla on jäljellä rakennusoikeutta, ei ole kattavasti selvitetty. Näin ollen ei voida sanoa, että rakennusoikeuden vähyys estäisi sivuasuntojen rakentamisen. Rakennettavien sivuasuntojen määrää ei voida johtaa nykytilasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ssä määrätään, mitä seikkoja rakennusjärjestys voi koskea. Rakennusjärjestyksessä on kuitenkin mahdollistettu niin huomattavaa ja tehokasta rakentamista, ettei sellaisesta voida määrätä rakennusjärjestyksen puitteissa. Rakentamisen vaikutukset poikkeaisivat merkittävästi Saariston ja rannikon osayleiskaavan pohjana olleesta vaikutusten arvioinnista ja mitoituksesta. Rakennusjärjestys ei saa olla voimassa olevan kaavan vastainen.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä yhdyskuntarakenteeseen voimakkaasti vaikuttavat asiat tulee ratkaista kaavoituksella. Rakennusjärjestyksellä määrätään paikallisista oloista. Mikäli rakennusjärjestyksen määräykset koskevat asioita, joista sillä ei voi määrätä, on määräyksiä pidettävä lainvastaisina. Vaikka joistakin asioista määrääminen rakennusjärjestyksen puitteissa ei sinänsä olisi lainvastaista, on määräysten laajempi merkitys huomioitava.

Sipoon kunnanhallitus on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki Sipoon kunnanhallituksen valituslupahakemusta siltä osin kuin se koskee hallinto-oikeuden päätöksen perusteluja rakennusjärjestyksen kohdan 3.1.5 toisen kappaleen määräyksen osalta.

2. Korkein hallinto-oikeus myöntää Sipoon kunnanhallitukselle valitusluvan siltä osin kuin valituslupahakemus koskee hallinto-oikeuden päätöstä kumota rakennusjärjestys sivuasuntojen rakentamista koskevan rakennusjärjestyksen kohdan 4.2.1 (Asuinrakennukset) toisen kappaleen määräyksen osalta ja tutkii valituksen tältä osin. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

1. Tutkimatta jättäminen

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Kunnanhallitus ei ole vaatinut muutosta hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisuun mainitun rakennusjärjestyksen määräyksen osalta. Pelkästään päätöksen perustelut eivät voi olla valituslupahakemuksen ja valituksen kohteena. Tämän vuoksi valituslupahakemus on jätettävä tältä osin tutkimatta.

2. Pääasia

Sovellettavat ja asiaan liittyvät säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 § koskee alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan

yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:ssä säädetään rakennusjärjestyksestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnassa tulee olla rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 2 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 3 momentin mukaan rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelyä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n 4 momentin mukaan rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty.

Rakennusjärjestyksen määräys sivuasuntojen rakentamisesta ja sitä koskevat selvitykset

Sipoon kunnanvaltuuston 11.12.2017 hyväksymän rakennusjärjestyksen 4 luku koskee rakentamista asemakaava-alueen ulkopuolella. Mainitun luvun kohdan 4.2.1 (Asuinrakennukset) toisen kappaleen määräys, joka on hallinto-oikeuden päätöksellä kumottu, kuuluu seuraavasti:

"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."

Sipoon kunnassa on laadittu 26.7.2017 päivätty selvitys rakennusjärjestyksen muuttamisesta (Vaikutusten arviointi).

Selvityksessä on arvioitu muun ohella sivuasuntoja koskevien rakennusjärjestyksen muutosten vaikutuksia. Vaikutusten arviointi on tehty ajanjaksolle 2018–2025. Arvioinnissa on hyödynnetty paikkatietoaineistoa Sipoon rakennuskannasta. Selvityksen nykytilan kuvauksessa todetaan tähän liittyen, että Sipoossa noin 71 prosenttia asunnoista on erillisiä pientaloja. Selvityksen karttaliitteestä (kuva 2.1 Tarkastelualue) puolestaan ilmenee, että vaikutusten tarkastelu on rajattu koskemaan Talman osayleiskaava-aluetta, Östersundomin yhteistä yleiskaava-aluetta (Majvik, Grans), Sibbesborgin osayleiskaava-aluetta, Eriksnäsin osayleiskaava-aluetta sekä Saariston ja rannikon osayleiskaava-aluetta. Selvityksessä on arvioitu sitä, kuinka muun ohella rakennusjärjestyksen muutoksen mahdollistama sivuasuntojen määrän kasvu vaikuttaa kunnan verotuloihin (Laskelma. Rakennusjärjestyksen

sivuasuntoja koskevan määräyksen vaikutus sivuasuntojen määrään ja verokertymään. 26.9.2017 Sito Oy). Lisäksi on arvioitu yleispiirteisesti rakennusjärjestyksen vaikutukset niihin asioihin, jotka on lueteltu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä. Selvityksen liitteenä on myös rakennusjärjestyksen lainmukaisuuden arvioinnista laadittu 8.8.2017 päivätty muistio (AA, DI Petri Vesa).

Selvityksen yhteenveto- ja johtopäätösosassa todetaan seuraavaa:

"Rakennusjärjestyksen sivuasuntoja koskevien määräysten keventäminen lisää sivuasuntojen rakentamista ja väestön kasvua. Rakennusjärjestyksen muutoksen ansiosta tarkasteluajanjaksona 2018–2025 sivuasuntoja rakentuisi noin 24 kappaletta enemmän kuin ilman muutosta ja väestö kasvaisi muutoksen ansiosta 60 asukkaalla. Väestön kasvu sivuasuntojen rakentamisen myötä on kuitenkin vähäistä verrattuna koko kunnan väestön kasvuun. Näin ollen sivuasuntojen määrän lisääntymisellä ei nähdä olevan merkittävää vaikutusta rakentamisen lisääntymiseen ja väestön kasvuun. Väestön kasvun myötä kunnallisverot lisääntyvät. Vuosina 2018–2025 verokertymän kasvu uusien sivuasuntojen rakentamisen kautta olisi yhteensä noin 1 milj. euroa. Rakennusjärjestyksen määräykset sivuasunnon rakentamisen edellytyksien helpottamiseksi tukee kunnan tavoitteita väestön ja talouden kasvusta."

Edellä mainitun selvityksen liitteenä olevan 8.8.2017 päivätyn muistion johtopäätösosassa todetaan sivuasuntoja koskevan määräyksen osalta seuraavaa:

"Suunniteltu sivuasuntomääräys on oikeudellisesti ongelmallinen Saariston ja rannikon osayleiskaavan AP-1-alueilla. Näillä alueilla olemassa oleva osayleiskaava ja uusi rakennusjärjestys osoittavat yhdessä rakennusoikeuden, jonka vaikutusta paikallisten olosuhteiden kannalta ei tarkastella enää myöhemmin esimerkiksi poikkeamispäätösmenettelyssä. Tämä asettaa korkeat vaatimukset rakennusjärjestyksen laadinnan yhteydessä tehtäville selvityksille sekä sille, kuinka selvitysten tuloksia verrataan MRL 14 §:n mukaisiin rakennusjärjestyksen määräyksille asetettuihin vaatimuksiin."

Saman muistion mukaan muilla alueilla (muut ranta-alueet, kuivan maan alueet) ehdotettu sivuasuntomääritys on oikeudellisesti ongelmattomampi. Muistiossa kuitenkin todetaan, että rakennusjärjestystä laadittaessa on syytä arvioida näilläkin alueilla, millaisia vaikutuksia sivuasuntojen määrän lisääntymisellä olisi ja miten vaikutukset suhtautuvat maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksiin. Edelleen muistiossa katsotaan, että lähinnä kyse on kuitenkin kunnan harkintavaltaan kuuluvasta asiasta.

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 suunnittelemattomasti 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 selvitettyä 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.

Asian ovat ratkaisseet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Tuomas Kuokkanen, Jaakko Autio, Pekka Aalto ja Monica Gullans. Asian esittelijä Joonas Ahtonen.