



Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Korkein hallinto-oikeus lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

Lausunnon antamisen lähtökohtia

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jolla kumottiin aikaisemmin voimassa ollut rakennuslaki (370/1958), tuli voimaan 1.1.2000. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa korkein hallinto-oikeus on antanut lukuisia ennakkopäätöksiä, jotka koskevat lain soveltamista hallintoviranomaisissa ja hallinto-oikeuksissa.

Kun eduskunnan vuonna 2023 hyväksymä rakentamislaki (751/2023) tulee 1.1.2025 voimaan, maankäyttöä ja rakentamista koskeva sääntely muuttuu systematiikaltaan merkittävällä tavalla. Maankäyttö- ja rakentamislaita kumoutuvat tässä yhteydessä rakentamista koskevat säännökset ja lain nimike muuttuu alueidenkäyttölaiksi. Rakentamista koskeva sääntely tulee jatkossa sisällyttämään rakentamislakiin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että siltä ei ollut pyydetty lausuntoa rakentamislain ja siihen liittyvien lakien hyväksymiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 139/2022 vp). Korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei myöskään varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asian valiokuntakäsittelyvaiheessa eduskunnassa.

Nyt esillä olevan lausuntopyynnön kohteena on luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksen mukaan tavoitteena on muuttaa rakentamislakia siten, että hallinnollinen taakka kevenee ja byrokratia vähenee. Muutosta on perusteltu myös valitusoikeuden selkeytymisellä.

Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan muutosesitystä lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kannalta ja kiinnittää tästä näkökulmasta huomiota erityisesti säännösten systematiikkaan ja selkeyteen.

Lausunnon antamiselle asettaa kuitenkin oman haasteensa se, että rakentamislaki, jota muutosesitys lähinnä koskee, ei ole vielä voimassa. Soveltamis- ja oikeuskäytäntöä ei siten ole olemassa. Koska korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole ollut tilaisuutta lausua rakentamislain sisällöstä lain valmisteluvaiheessa, korkein hallinto-oikeus katsoo tarpeelliseksi esittää joitakin huomioita rakentamislain systematiikasta ja terminologiasta myös varsinaista muutosesitystä laajemmin.

Yleisiä huomioita rakentamisen lupajärjestelmästä ja muutoksenhakua koskevasta systematiikasta

Rakentamislain mukaan uuden rakennuskohteen rakentaminen sekä olemassa olevaa rakennuskohdetta koskeva korjaus- ja muutostyö edellyttävät laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa rakentamislupaa.

Rakentamislain 43 §:n 1 momentin mukaan rakentamislupa koostuu alueidenkäytöllisten edellytysten (sijoittamisen edellytykset) tarkastelusta ja olennaisten teknisten vaatimusten (toteuttamisen edellytykset) tarkastelusta. Saman momentin mukaan luvan hakijan niin pyytäessä kunta voi ratkaista sijoittamisen edellytysten olemassaolon erillisellä päätöksellä (sijoittamislupa). Pykälän 2 momentin mukaan rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakentamisluvan ilman sijoittamisen edellytysten arviointia pelkästään toteuttamisen edellytysten perusteella, jos kysymyksessä on korjaus- ja muutostyö, jolla ei ole vaikutusta sijoittamisen edellytysten täyttymiseen. Pykälän otsikon mukaan säännös koskee rakentamisluvan myöntämistä ja se on lihavoitu. Pykälän suluissa oleva teksti on kursivoitu.

Rakentamislain 179 §:ssä säädetään valitusoikeudesta rakentamisluvasta asemakaava-alueella, asemakaava-alueen ulkopuolella sijaitsevaan sellaiseen rakennuspaikkaan kohdistuvasta rakentamisluvasta, johon ei sovelleta suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä, sekä erillisellä päätöksellä ratkaistavasta sijoittamisluvasta näillä alueilla. Pykälän otsikon mukaan säännös koskee valitusoikeutta rakentamisluvasta ja se on lihavoitu.

Rakentamislain 180 §:ssä säädetään muun ohella valitusoikeudesta rakentamisluvasta suunnittelutarvealueelle sijoittuvan rakennuspaikan osalta. Pykälän otsikko, jossa mainitaan muun ohella rakentamislupa suunnittelutarvealueella, on lihavoitu.

Rakentamislain 181 §:ssä säädetään valitusoikeudesta erillisellä päätöksellä ratkaistavasta toteuttamisluvasta. Pykälän otsikon mukaan säännös koskee valitusoikeutta toteuttamisluvasta ja se on lihavoitu.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että edellä kuvattu rakentamisen lupajärjestelmä ja sitä koskevat muutoksenhakusäännökset muodostavat vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, joka todennäköisesti tulee aiheuttamaan käytännön soveltamisongelmia. Esimerkiksi muutoksenhaku erillisellä päätöksellä ratkaistusta sijoittamisluvasta määräytyy sen perusteella, onko kysymys suunnittelutarvealueesta vai muusta alueesta. Muutoksenhausta tilanteessa, jossa kysymys on sijoittamislupaa koskevasta erillisestä päätöksestä suunnittelutarvealueella, ei nimittäin ole erikseen säädetty. Korkein hallinto-oikeus myös toteaa tässä yhteydessä, että rakentamisen lupajärjestelmään ja muutoksenhakuun muutoinkin keskeisesti vaikuttava suunnittelutarvealueen käsite on määritelty osaksi muussa laissa eli alueidenkäyttölaissa.

Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että rakentamislain muutoksenhakusäännöksissä valitusoikeus on joidenkin tahojen osalta rajattu eräissä tilanteissa koskemaan vain rakennuskohdetta ja tällöinkin valitusoikeus on olemassa vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Tästä on välillisesti pääteltävissä, että sääntelyllä on tältä osin ollut tarkoitus rajata mahdollisuutta valittaa uudisrakentamista koskevasta luvasta.

Edelleen korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota rakentamislain terminologiaan. Toisin kuin toteuttamislupaa koskevasta rakentamislain 181 §:n muutoksenhakusäännöksestä voisi päätellä, laissa ei ole säädetty toteuttamisluvasta omana lupatyypinään.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Rakentamislakiin esitetään lisättäväksi uusi 43 a §, jossa säädettäisiin puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta. Pykälän 1 momentin mukaan rakentamisluvan hakijan niin pyytäessä puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelu voitaisiin tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Pykälän 2 momentissa on lueteltu ne teollisuushankkeet, joita 1 momentti koskisi.

Rakentamislain 43 a §:n 3 momentin mukaan puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoitus huomioon ottaen. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla

ei myöskään saa asettaa maanomistajille tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka puhtaan siirtymän sijoittamisluvan asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Rakentamislain 43 a §:n 4 momentin mukaan puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutukset on selvitettävä noudattaen, mitä alueidenkäyttölain 9 §:ssä säädetään. Pykälän 5 momentin mukaan sijoittamisluvan edellytyksistä puolestaan säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä.

Rakentamislain 44 § koskee sijoittamisen edellytyksiä asemakaava-alueella, rakentamislain 45 § koskee sijoittamisen edellytyksiä muualla kuin asemakaava-alueella ja rakentamislain 46 § koskee sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella.

Korkein hallinto-oikeus ensinnäkin toteaa, että rakentamislain 43 a §:n 3 momenttiin sisältyy periaatteellisia punnintakysymyksiä, jotka on otettava huomioon sijoittamisluvan edellytyksiä arvioitaessa. Momentti vastaa osittain alueidenkäyttölain 54 §:ää, joka koskee asemakaavan sisältövaatimuksia.

Rakentamislain 43 a §:n 4 momentissa viitataan selvitysten osalta alueidenkäyttölain 9 §:ään, joka koskee vaikutusten selvittämistä kaavaa laadittaessa. Alueidenkäyttölain 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskunnalliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla arvioidaan olevan olennaisia vaikutuksia. Asiassa jää epäselväksi, miten alueidenkäyttölain 9 §:ssä tarkoitetut vaikutusarviointit on tarkoitus ottaa huomioon arvioitaessa sijoittamisluvan edellytyksiä rakentamislain 44, 45 ja 46 §:n nojalla. Mainituissa rakentamislain säännöksissä ei edellytetä ympäristövaikutusten huomioon ottamista muutoin kuin siinä 46 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa, että rakentaminen aiheuttaa sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista.

Rakentamislain 43 a §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan puhtaan siirtymän rakentamisessa noudatettaisiin rakentamisluvan valitusmahdollisuuksia. Tähän liittyen korkein hallinto-oikeus toteaa, että rakentamislainsäädäntö ei ole erikseen säädetty mahdollisuudesta valittaa päätöksestä, joka koskee erillistä sijoittamislupaa suunnittelutarvealueella. Muutoksenhaun määräytymisen kannalta voi siten olla merkitystä sillä, myönnetäänkö sijoittamislupa erillisellä päätöksellä vai osana rakentamislupaa.

Purkamisluvan edellytykset

Rakentamislain 56 § koskee purkamisluvan edellytyksiä. Pykälään esitetään lisättäväksi uudet 2, 3 ja 4 momentit, joissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti purkamisluvan edellytyksistä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että esitetyn muutoksen johdosta rakentamislain 56 § muodostuu vaikeaselkoiseksi ja osin myös tulkinnanvaraiseksi. Erityisesti pykälän 2–4 momenttien välistä keskinäistä suhdetta korkein hallinto-oikeus pitää epäselvänä. Esimerkkinä säännöksen tulkinnanvaraisuudesta on 2 momentissa tarkoitettu kaavan vanhentuneisuus, jota ei ole tarkemmin määritelty myöskään perusteluissa. Samassa momentissa käytetään myös määritelmää kaavoittamaton alue. Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että myös aluetta, jolla on voimassa ainoastaan maakuntakaava, voidaan pitää kaavoitettuna alueena eli muuna alueena kuin momentissa tarkoitettuna kaavoittamattomana alueena.

Rakentamislain 56 §:n muuttamista esitetyllä tavalla on perusteltu sillä, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tilanteen, jossa kunnan omistama koulurakennus voi olla suojeltu, mutta niin huonossa kunnossa, että sen käyttäminen on jouduttu kieltämään. Rakennusta ei siten voida käyttää eikä purkaa. Asiassa jää epäselväksi, viitataan nykyisellä lainsäädännöllä tässä yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslakiin vai rakentamislakiin.

Korkein hallinto-oikeus myös selvyyden vuoksi toteaa, että yksityiskohtaisissa perusteluissa viitatussa tapauksessa KHO 2021:185 kysymyksessä olevat purkamislupahakemuksen kohteena olevat rakennukset eivät olleet suojeltuja. Kuten päätöksestä tarkemmin ilmenee, kysymyksessä olevien rakennusten purkamiselle ei ollut estettä pelkästään sillä perusteella, että rakennukset sijaitsivat RKY-alueella.

Viranomaisten ja yhteisöjen valitusoikeus

Esityksessä ehdotetaan muutoksia ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeuteen rakentamisluvasta, toteuttamisluvasta ja purkamisluvasta.

Rakentamislain nykyisen 179 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan valitusoikeus rakentamisluvasta on museoviranomaisella, jos päätös koskee kaavan tai lain nojalla suojeltua rakennuskohdetta. Lainkohtaa esitetään muutettavaksi siten, että museoviranomaisella olisi valitusoikeus rakentamisluvasta, jos päätös koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta. Kun otetaan huomioon, että museoviranomaisella ei ole tämän lainkohdan nykyisessä muodossa valitusoikeutta uudisrakentamisesta, korkein hallinto-oikeus ei pidä nyt esitettyä muutosta merkittävänä. Lainkohtaan tosin liittyy tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, mitä rakennuskohteita sillä tarkkaan ottaen on tarkoitettu. Vastaava muutos museoviranomaisen valitusoikeuden osalta ehdotetaan tehtäväksi toteuttamislupaa koskevaan 181 §:ään.

Rakentamislain nykyisen 179 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksella ja museoviranomaisella sekä momentissa tarkoitetuilla yhteisöillä on valitusoikeus rakentamisluvasta, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän, kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Esityksessä ehdotetaan, että mainittu 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi ja sitä muutettaisiin siten, että valitusoikeus olisi vain ELY-keskuksella ja edellyttäen, että rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän rakennuksen purkamista. Esityksen perustelujen mukaan valitusoikeus kumottaisiin yhteisöiltä ja museoviranomaisen valitusoikeus rajattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuskohteisiin. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että muutosesitystä olisi tullut tarkemmin perustella siltä osin kuin museoviranomaisen valitusoikeus uudisrakentamista koskevasta rakentamisluvasta on kumottu tilanteessa, jossa rakentamislupa edellyttää lainkohdassa tarkemmin määriteltävän arvokkaan rakennuksen purkamista. Korkein hallinto-oikeus viittaa museoviranomaisen valitusoikeuden osalta myös purkamisluvan valitusoikeutta koskevaan 182 §:ään, jonka nykyinen 2 momentti vastaa edellä selostettua nykyisen 179 §:n 2 momenttia. Mainittua 182 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että valitusoikeus purkamisluvasta olisi ELY-keskuksen ohella myös museoviranomaisella silloin, kun rakennus on valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä.

Rakentamislain nykyisen 179 §:n 3 momentin mukaan valitusoikeus on toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä annettua lakia. Mainittu momentti siirtyisi pykälän 2 momentiksi. Momentissa tarkoitettu yhteisö voisi korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan valittaa uudessa 43 a §:ssä tarkoitettusta puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta rakentamisluvan yhteydessä tai muualla kuin suunnittelutarvealueella tehdystä erillisestä sijoittamislupapäätöksestä, mutta edellyttäen, että kysymys olisi niin sanotusta YVA-hankkeesta. ELY-keskuksella ei olisi valitusoikeutta uuden 43 a §:n mukaiselle hankkeelle myönnettyistä luvista tällaisessakaan tilanteessa.

Esityksen perustelujen mukaan puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoituksena on sujuvoittaa puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden rakentamista, koska kaavoitusvaihetta ei tarvita. Esityksen perusteluista ilmenee myös, että sen tavoitteena on ollut hallitusohjelman mukaisesti selkeyttää valitusoikeutta ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että uudessa 43 a §:ssä tarkoitettulla hankkeella voi olla erilaisia ennalta arvaamattomia ja laaja-alaisia vaikutuksia, korkein hallinto-oikeus katsoo, että esityksessä olisi tullut tarkemmin perustella sitä, miksi valitusoikeudesta tällaisen hankkeen osalta on katsottu voitavan säätää samoin kuin tavanomaisten rakentamishankkeiden lupien osalta.

Korkein hallinto-oikeus viittaa lisäksi muuhun edellä lausuttuun ja toteaa, että viranomaisten valitusoikeutta on esityksessä rajattu paitsi perustelematta myös epäjohdonmukaisesti. Viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa

erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Epäselvyys valitusoikeuden olemassaolosta lisää työmäärää hallintolainkäytössä.

Johtopäätökset rakentamislain osalta

Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä esittämäänsä ja toteaa, että rakentamislain muutoksenhakua ja valitusoikeutta koskevien säännösten systematiikka ja terminologia muodostavat vaikeasti hahmotettavan ja tulkinnanvaraisen kokonaisuuden. Korkein hallinto-oikeus myös arvioi, että purkamisluvan edellytysten välisissä suhteissa sekä käsitteissä on esitettyssä muodossaan siinä määrin epäselvyyttä, että säännöksen soveltaminen tulee aiheuttamaan tulkintaongelmia.

Rakentamislakia tullaan soveltamaan tuomioistuinten lisäksi laajasti eri viranomaisissa. Koska alkuperäistä rakentamislakiesitystä muutettiin merkittävästi eduskunnan valiokuntakäsittelyn aikana, lain perusteluihin perehtyminen tulee olemaan lain soveltajille haastavaa. Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että nyt lausuntopyyntöä kohteena olevassa, jo ennen lain voimaan tulemistä tehdyssä rakentamislain muutosesityksessä perustelut ovat eräiltä osin erittäin niukat.

Alueidenkäyttölain suhde luonnonsuojelulakiin

Lausuntopyyntöä kohteena ovat myös eräät alueidenkäyttölakiin esitettävät muutokset.

Alueidenkäyttölain 197 § koskee suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi seuraavasti: ”Kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 5 luvussa säädetään. Muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään”.

Luonnonsuojelulain 5 lukuun sisältyvät Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaavaa hyväksyttäessä on noudatettava muutoinkin, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, jotta kaava täyttää luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen. Korkein hallinto-oikeus pitäisi tästä syystä lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltuna, että kaavan laatimisen ja hyväksymisen osalta suhteesta luonnonsuojelulakiin säädettäisiin vastaavasti kuin muun viranomaisen osalta yleisellä viittauksella luonnonsuojelulakiin ja sen nojalla säädettyyn.

Korkein hallinto-oikeus vielä selvyden vuoksi toteaa, että sen jälkeen, kun kaavojen alistusmenettelystä on kokonaisuudessaan luovuttu, kaavoja ei ole enää vahvistettu.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen ja Kari Tornikoski sekä esittelijäneuvos Satu Sundberg. Lausuntoa ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikön sijainen,

apulaiskansliapäällikkö Marko Leppänen

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyysarviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

-

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

-

5. Kommenteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

6. Kommenteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus