

Asia: VN/34558/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Kommentteja rakentamislain muutoksista**

##### 43 a §: Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Esitysluonnoksen 43 a §:n 3 momenttiin sisältyy alueidenkäyttölain 54 §:n 3 momenttia vastaava säännös. Kyseistä asemakaavan sisältövaatimuksia koskevaa säännöstä ei kuitenkaan ole alun perin tarkoitettu sovellettavaksi lupa-asiassa, vaan asemakaavalla osoitetun maankäytön kokonaisratkaisun vaikutuksia arvioitaessa. Hallinto-oikeus katsoo, että säännöksen tulkinta jää epäselväksi tilanteessa, jossa kaavallinen kokonaisratkaisu puuttuu.

Esitysluonnoksen 43 a §:n 5 momentin mukaan sijoittamisluvan edellytyksistä säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä. Hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksen 43 a §:n 1 momentti on ristiriidassa rakentamislain 44 §:n 1 momentin 1 kohdan kanssa. Tämä näyttää johtavan tulkintaa, jossa puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytykset eivät voine missään tilanteessa täytyä.

Esitysluonnoksen 43 a § on ongelmallinen myös muun ohella ympäristöperusoikeussäännöksen näkökulmasta, koska puhtaan siirtymän sijoittamisluvan valmisteluun ei liity tavanomaista sijoittamislupaa laajempaa vuorovaikutusta tai muutoksenhakuoikeutta.

##### 43 b §: Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että esitysluonnoksen 43 b §:n mukainen muutos tehtäisiin myös alueidenkäyttölain 81 §:ään, jossa säädetään tonttijaon oikeusvaikutuksista. Yksipuolinen rakentamislaisissa oleva viittaus alueidenkäyttölakiin ei ole lainsäädännön systematiikan näkökulmasta perusteltua.

## 56 §: Purkamisluvan edellytykset

Esitysluonnoksen 56 §:n 1 momentin mukaan purkamisluvan myöntäisi rakennusvalvontaviranomainen eikä kunta niin kuin hyväksytyssä rakentamislaisissa. Hallinto-oikeus pitää tätä tarkennusta hyvänä, sillä se vastaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 130 §:ää. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miksi rakentamislain ilmaisu 'kunta myöntää' on muutettu muotoon 'rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää'. Muutoksen voidaan tulkita tarkoittavan, että purkamisluvan myöntämisedellytyksiä arvioitaessa voitaisiin käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa oikeusharkinnan sijaan. Lainsäätäjän tarkoituksen tulisi tältä osin näkyä selvästi myös muutosta koskevista perusteluissa, jotta muutos ei aiheuta tulkintaongelmia. Vaihtoehtoisesti hallinto-oikeus esittää harkittavaksi palaamista hyväksytyyn rakentamislain sanamuotoon tältä osin epäselvyyksien välttämiseksi.

Esitysluonnoksen 56 §:n 2 momentissa viitataan kaavaan, joka ei ole vanhentunut. Perusteluissa ei ole avattu, mitä kaavan vanhentuneisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Tulevan alueidenkäyttölain 60 §:ssä säädetään kaavan ajanmukaisuuden arvioinnista, ja säännös sisältää myös erityisen menettelyn yli 13 vuotta voimassa olleille ja edelleen merkittävästi toteuttamatta oleville asemakaavoille. Lain 61 §:ssä säädetään tällaisessa menettelyssä vanhentuneeksi todetun asemakaavan vaikutuksista rakennusluvan myöntämiseen. Yleiskaavan oikeusvaikutuksia koskevassa 42 §:n 4 momentissa puolestaan säädetään mahdollisuudesta laatia tai muuttaa asemakaavaa yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poiketen yleiskaavan ollessa ilmeisen vanhentunut. Vastaavasti 54 §:n 4 momentissa säädetään siitä, mitä tällaisissa tilanteissa on asemakaavoitettaessa otettava huomioon.

Hallinto-oikeus toteaa edellä todettuihin alueidenkäyttölain säännöksiin viitaten, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi, millaisessa menettelyssä ja minkä tahon toteuttamana kaavan vanhentuneisuutta on arvioitava purkamisluvan edellytysten yhteydessä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että oikeuskäytäntö purkamisluvan edellytysten osalta on melko vakiintunut (ks. esimerkiksi KHO:2021:82 ja KHO:2020:158), ei esitysluonnoksen 56 §:n 2 momenttia voi pitää onnistuneena ja lupaprosessia selkeyttävänä. Hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että loppuvuodesta 2021 lausunnolla olleen kaavoitus- ja rakentamislain esitysluonnoksen 47 §:n 3 momentti sisälsi uuden säännöksen, jonka mukaan kunnan on ennen purkamisluvan myöntämistä tietyissä tilanteissa arvioitava asemakaavan ajanmukaisuus, jos ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava ei sisällä rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä. Hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko kyseinen säännös lisätä rakentamislain kanssa voimaan tulevan alueidenkäyttölain 60 §:ään selkeyttämään esitysluonnoksen mukaisen 56 §:n 2 momentin soveltamista ja tulisiko sitä koskeva viittaus lisätä esitysluonnoksen 56 § 2 momenttiin. Vaihtoehtoisesti esitysluonnoksen säännöstä tulee selkeyttää.

## 182 §: Valitusoikeus purkamisluvasta

Esitysluonnoksen 182 §:n mukaiset muutokset purkamisluvan valitusoikeuteen kaventavat huomattavasti valitusoikeutettujen piiriä verrattuna voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 2 momenttiin. Tämä johtuu siitä, että rakentamislain hyväksymisen yhteydessä valitusoikeus purkamisluvasta poistettiin kunnan jäseneltä, mutta sitä kompensoitiin yhdistysten valitusoikeudella (rakentamislaki 179 § 2 mom ja 182 § 2 mom), jotka nyt esitysluonnoksen mukaan ollaan poistamassa. Näin suppea valitusoikeutettujen piiri rajaa muun ohella kotiseutu- ja asukasyhdistykset valitusoikeuden ulkopuolelle, mitä hallinto-oikeus pitää keskeisessä kulttuuriperinnön vaalimiseen liittyvässä kysymyksessä ongelmallisena muun ohella ympäristöperusoikeussäännöksen näkökulmasta.

Muita huomioita rakentamislaita

Rakentamislain 3 luvussa säädetään kunnan rakennusjärjestyksestä. Kyseiseen lukuun on sisällytetty myös rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksen muutoksenhakua (21 §), valitusoikeutta (22 §) ja muutoksenhaun yhteydessä tehtäviä muutoksia (24 §) koskevat säännökset. Hallinto-oikeus ei pidä säädöksen systematiikan näkökulmasta perusteltuna kyseisten säännösten sijoittamista erilleen muutoksenhakua koskevasta luvusta 16, vaan esittää, että myös rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksen muutoksenhakua koskevat säännökset siirretään lain 177 §:ään ja valitusoikeus samoin luvun 16 valitusoikeutta koskevien säännösten yhteyteen.

Rakentamislain maisematyöluvan edellytyksiä koskevan 54 §:n mukaan 'kunnan on myönnettävä' lupa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 130 §:n mukaan rakentamiset luvat ratkaisee lähtökohtaisesti rakennusvalvontaviranomainen, mutta maisematyölupa voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi. Rakentamislain esitöissä ei ole perusteltu sitä, miksi maisematyöluvan toimivaltaa on edellä kuvatulla tavalla muutettu rakentamislakia säädettyä. Rakentamislain säännös edellyttää jatkossa kunnilta erillistä päätöstä siitä, mikä taho kunnassa maisematyöluvan ratkaisee. Hallinto-oikeus ei pidä rakentamislain maisematyölupaa koskevaa toimivaltasäännöstä rakentamisen lupajärjestelmän systematiikan näkökulmasta selkeänä, kun otetaan huomioon, että sitä ei ole mitenkään perusteltu.

Rakentamislain 79 §:ssä säädetään lupa- ja valvontamaksusta. Säännöksestä on maankäyttö- ja rakennuslain 145 §:ään verrattuna ilman perusteluja poistettu viittaus kunnan hyväksymään taksaan, mikä hämärtää lupa- ja valvontamaksun perusteen vaikkakin taksapäätöstä koskevasta muutoksenhausta säädetään rakentamislain 177 §:ssä.

Lupa- ja valvontamaksua koskevasta muutoksenhausta säädetään rakentamislain 178 §:n 2 momentissa. Hallinto-oikeus kiinnittää huomioita siihen, että lupa- ja valvontamaksusta voidaan päättää myös toimielimen lupa- tai valvontapäätöksen yhteydessä ilman edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä. Mikäli toimielin ilman pohjalla olevaa viranhaltijapäätöstä päättää luvan lisäksi myös lupamaksusta, valitetaan maksusta rakentamislain mukaan hallintovalituksin suoraan

hallinto-oikeuteen ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Tämä poikkeaa voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmästä, jossa lupa- tai valvontamaksua koskevaan lautakunnan päätökseen on haettava kuntalain mukaista oikaisua ennen valitusta hallinto-oikeuteen. Hyväksytyt rakentamislain mukainen menettely tarkoittaa sitä, että maksupäätöksiä ei enää säännönmukaisesti käsitellä oikaisuvaatimusmenettelyssä. Hallinto-oikeus ei pidä tätä muutosta perusteltuna, vaan esittää, että lupa- ja valvontamaksun muutoksenhausta säädetäisiin 178 §:n 1 momentissa samoin kuin viranhaltijapäätöksistä noudattaen hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä.

Rakentamislain 70 §:n mukaan lupaviranomaisen on annettava päätös tiedoksi julkisella kuulutuksella. Rakentamislain ei kuitenkaan ole säännöstä siitä, miten hallinto-oikeuden päätös lupa-asiassa annetaan. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:n 2 momentin mukaan sekä hallinto-oikeuden että lupaviranomaisen päätös lupa- ja poikkeamisasiassa annetaan julkipanon jälkeen. Kun rakentamislain on perustellusti korvattu julkipanomenettely hallintolain 62 a §:n mukaisella julkisella kuulutuksella, tulisi rakentamislain myös hallinto-oikeuden lupa-asiassa antamien päätösten osalta siirtyä julkisiin kuulutuksiin. Tämä edellyttää kuitenkin kyseisen säännöksen lisäämistä esimerkiksi rakentamislain 185 §:ään, jossa jo nyt säädetään, että hallinto-oikeuden päätös rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevassa asiassa (19 §) annetaan julkisella kuulutuksella. Lisäksi hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että rakentamislain 185 §:ää täydennettäisiin siten, että myös hallinto-oikeuden päätös lupa- ja valvontamaksutaksaa koskevassa asiassa annetaan julkisella kuulutuksella. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty hallinto-oikeuden taksapäätöksen antamisesta, joten siihen on sovellettu kuntalain 142 §:n 1 momenttia. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että rakentamislain, poikkeavasta sanamuodosta huolimatta, on yhtenevät säännökset muun ohella muutoksenhausta rakennusjärjestyksen hyväksymispäätökseen ja taksapäätökseen, ei hallinto-oikeuden päätösten erilaisille tiedoksiantotavoille ole löydettävissä perusteluja.

**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**

Muita huomioita alueidenkäyttölaista

Loppuvuodesta 2021 lausunnolla ollut kaavoitus- ja rakentamislain esitysluonnoksen 47 §:n 3 momentti sisälsi uuden säännöksen, jonka mukaan kunnan on tietyissä tilanteissa ennen

purkamisluvan myöntämistä arvioitava asemakaavan ajanmukaisuus, jos ennen 1.1.2000 laadittu asemakaava ei sisällä rakennettua ympäristöä koskevia suojelumääräyksiä. Hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko kyseinen säännös lisätä alueidenkäyttölain 60 §:ään selkeyttämään esitysluonnoksen mukaisen rakentamislain 56 §:n 2 momentin soveltamista.

#### **5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä**

-

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

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Satu lehto.

Kaijanen Seija  
Turun hallinto-oikeus - ylituomari