

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Kommentit rakentamislain muutoksista

Keski-Suomen ELY-keskus toteaa, että päätöksen vaikutusten arviointi on ollut erityisesti kulttuuriympäristön ja ilmastovaikutuksiin kohdistuvien osien puutteellista. ELY-keskus ei puolla esitettyä 58 §:n 4 momenttia. ELY-keskus ei myöskään puolla ELY-keskuksen, museoviranomaisten ja yhteisöjen valitusoikeuden rajoittamista. Lakimuutoksen jatkovalmistelussa on joka tapauksessa varmistettava, etteivät esitetyt rajoitukset ole ristiriidassa yhtäältä Suomen perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa suojattujen yksilön ja yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kanssa, ja toisaalta rakennusperinnön kestävä hoidon ja säilymisen tavoitteiden kanssa.

Yleistä vaikutusten arvioinnista

Keski-Suomen ELY-keskus toteaa yleisesti, että esitysluonnoksen vaikutusten arviointi on puutteellista. Luonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutuksia rakennettuun kulttuuriympäristöön. On ilmeistä, että esimerkiksi museoviranomaisten ja yhdistysten valitusoikeuden rajoittaminen vaikeuttaa erityisesti paikallisen rakennusperinnön säilymistä. Esityksestä puuttuu lisäksi kokonaisvaikutusten arviointi ilmastolaissa asetettuihin ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tavoitteisiin. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutuksia tulisi verrata myös ilmastonäkökulmasta suhteessa nykyisen lain mukaiseen kaava- ja lupamenettelyyn.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu muutosten vaikutuksia yksityisten ja yhteisöjen perusoikeuksiin, eikä myöskään viranomaisten yleisen edun

valvontatehtävien toteuttamiseen. Ehdotetut muutokset rajoittavat merkittäväällä tavalla yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaa sekä mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa elinympäristöä vaikuttavaan päätöksentekoon. Yhdistysten valitusoikeuden poistaminen niin ikään heikentää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kun otetaan huomioon voimaantulleella rakentamislaille poistetun kunnan asukkaiden valitusoikeuden purkamislupapäätöksistä, vain hyvin rajoitetulla asianosaispiirillä olisi oikeus valittaa esimerkiksi paikallisesti merkittävien rakennuskohteiden purkamislupapäätöksistä.

Museoviranomaisella ei ole ehdotettujen muutosten myötä oikeutta valittaa paikallisesti merkittävien kohteiden rakentamis- ja purkamisluvista.

Esitettyjen muutosten mukaan ELY-keskuksella tai museoviranomaisella ei olisi enää suoraan rakentamislain nojalla oikeutta valittaa myöskään lain

nojalla suojeltujen rakennusten rakentamis- ja purkamislupapäätöksistä. ELY-keskus pitää tätä ehdotettua lakimuutosta perusteettomana ja byrokratiaa lisäävänä, sillä ELY-keskuksen valitusoikeus olisi tällöin erikseen perusteltava ja tutkittava kunkin valitusasian yhteydessä.

Säännöskohtaiset kommentit

Esitetty rakentamislain 17 §:n muutos heikentää kuntien mahdollisuutta ohjata rakentamista esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti merkittävillä alueilla

tai muilla herkillä alueilla. Luvanvaraisuuden selvittäminen asemakaavoituksessa on monelle kunnalle resurssisyistä hankalaa. Lakimuutoksessa on vaarana, että rakennusvalvonta ei pystyisi ennakkoon valvomaan rakentamista asemakaavoittamattomilla herkillä alueilla, joilla etukäteisvalvonnan tarve on ilmeinen.

38 §:ssä esitetyllä muutoksella ilmastaselvityksen laatimisvelvoite poistuisi muun ohella pientaloilta, laajoista remonteista sekä osasta julkisia

rakennuksia. Ilmastaselvitysvelvoitteen supistaminen vaikeuttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista erityisesti suurten kiinteistöjen sekä laajojen remonttien osalta. Vaikka olevat energiatehokkuustavoitteet jo sinällään edistävät rakennuskannan vähähiilisyyttä, ilmastaselvityksen tarkastelussa olisivat mukana myös esimerkiksi materiaaliperäiset päästöt, ja selvitystausta olisi muutoinkin kokonaisuutena kattavampi. ELY-keskus pitää selvitysvaateen kaventamista ilmastonäkökulmasta kokonaisuudessaan negatiivisena.

ELY-keskus pitää 43 a §:ssä ehdotettua puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaa sääntelyä ja hankkeiden edistämistä myönteisenä tavoitteena

erityisesti ilmastonäkökulmasta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin otettava huomioon, että laissa turvataan asianosaisille riittävät osallistumis- ja

vaikuttamismahdollisuudet sekä oikeussuojakeinot aluetta koskevaan päätöksentekoon. Sijoittamisluvalla sivuutetaan kaavoitukseen liittyvä

vuorovaikutteisuus sekä laaja muutoksenhakuoikeus merkittäviin hankkeisiin. Pelkästään rajanaapuruteen tai asianosaisyleislausekkeeseen perustuva valitusoikeus on omiaan vaarantamaan Suomen perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista oikeussuojaa erityisesti hankkeissa, joilla on huomattavia ympäristövaikutuksia. On syytä pohtia, tulisiko valitusoikeutettujen piiriin olla yhtä laaja kuin kaavoituksessa, jotta kunnan asukkaat voivat saattaa

lain 43 a §:n 3 momentin mukaisten edellytysten täyttymisen hallintoasteiden ratkaistavaksi.

Pelkistetty sijoittamislupamenettely voi johtaa myös selvityksiltään ja vaikutusten arvioinniltaan huonompiin lopputuloksiin kaavoitukseen verrattuna. Yksittäisellä sijoittamisluvalla tarkasteltaisiin ainoastaan rakentamisen sijoittumista, kun taas kaavoituksessa ratkaistaan koko suunnittelualueen maankäyttö sekä teollisuuslaitoksen edellyttämät tarpeelliset toimet, kuten suojavyöhykkeet ja ympäristöhaittojen hallinnan sekä hankkeen tarvitseman infrastruktuurin. Sijoittamislupamenettelyn osalta jää epäselväksi esimerkiksi kysymykset siitä, miten käsitellään luvan mukaisen rakentamisen suhde ympäröivään alueeseen, ja miten energiansiirtolinjojen vaatiman tilan otetaan huomioon. Säännöksen sanamuodossa jää epäselväksi, miten elinympäristön laadun heikkeneminen tai kohtuuton haitta tulkitaan ja miten hankkeen etuja ja hyötyjä vertaillaan keskenään.

ELY-keskus toteaa, että sijoituslupamenettelyn ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn välistä suhdetta ei ole selvitetty säännöksessä eikä sen

perusteluissa. Joka tapauksessa ELY-keskus on otettava sijoituslupaprosessin osalliseksi.

ELY-keskus pitää 56 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaista purkamisluvan edellytysten tarkentamista myönteisenä muutoksena. Säännös vastaa suurelta osin sitä, miten purkamisluvan edellytyksiä on oikeuskäytännössä vakiintuneesti tulkittu. Rakentamislaisissa tulisi kuitenkin erikseen viitata rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaiseen suojeluun, ja ottaa huomioon, että purkaminen voi estyä myös kaavan laatimiseksi määrätyn rakentamiskiellon tai rakennusperintölain mukaisen suojeluprosessin ja vaarantamiskiellon vuoksi.

56 §:n 2 momentin toisen virkkeen ilmaisu purkamisen sallivasta kaavasta ja kaavoittamattomasta alueesta on epäselvä. Lainvalmistelussa on syytä selvittää, mitä kaavatasoa tässä yhteydessä tarkoitetaan, toisin sanoen onko kyse ensinnäkin purkamisen sallivasta asemakaavasta ja toisaalta maakunta-, yleis- vai asemakaavoittamattomasta alueesta. Lain esitöissä olisi syytä esittää esimerkkejä rakennuksista, joihin tätä säännöstä voitaisiin soveltaa.

56 §:n 3 momentin soveltamisalaa tulee selvittää. ELY-keskus tulkitsee, että kyseisessä lainkohdassa tarkoitetaan alueita, joita 2 momentti ei koske, erityisesti alueita, joilla asemakaava on vanhentunut. Momentin kirjauksen mukaan ei ole kuitenkaan täysin varmaa, mitä rakennuksia kyseinen kohta

koskee, joten jatkovalmistelussa on tämän lainkohdan osalta syytä pohtia säännöksen sanamuotoa sekä hallituksen esityksen perusteluita.

ELY-keskus ei puolla 56 §:n 4 momentin ehdotusta, jonka nojalla kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan kunnan omistaman, asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen. Asemakaavasuojelun poistaminen on ratkaistava ensisijaisesti asemakaavan muutoksella, jossa selvitetään laajasti rakennuksen kunto ja kaavaratkaisun vaikutukset sekä varmistetaan kuntalaisten ja muiden asianosaistahojen osallistuminen menettelyyn ja muutoksenhakuinein.

56 §:n 4 momentin mukaisten myöntämisedellytysten täyttyminen arvioidaan tapauskohtaisesti, ja erityisesti 2 ja 4 kohtien eli rakennuksen kunnon, käyttötarkoituksen ja kulttuurillisten arvojen olemassaolosta on käytännössä eniten erimielisyyksiä eri asianosaistahojen kesken. Koska edellä mainittuja erimielisyyksiä joudutaan tarvittaessa käsittelemään tarvittaessa hallintoasteissa, 4 momentin mukaan ehdotettu purkamislupa ei välttämättä jouduta purkamislupien käsittelyä, vaan purkamislupavalitusten käsittely kestää hallintoasteissa todennäköisesti yhtä kauan kuin esimerkiksi suppean asemakaavan tai poikkeamislupapäätöksen valitusten käsittely.

Säännöstekstistä ja hallituksen esitysluonnoksesta ei käy riittävällä tarkkuudella ilmi, miten rakennuksen kulttuurihistoriallinen arvo katsotaan menetetyksi, ja millaisella selvityksellä kulttuurihistoriallinen arvo todettaisiin menetetyksi. Käytännössä purkamislupahakemuksiin voidaan liittää selvitys arvojen menettämisestä ja hakemuksen johdosta pyydettyihin lausunto vastuumuseolta. Mikäli valitusoikeus poistettaisiin esitetyllä tavalla museoviranomaiselta, yhdelläkään viranomaistaholla ei olisi välitöntä oikeutta saattaa kyseisen selvityksen paikkansapitävyyttä hallintoasteiden tutkittavaksi, jos purkamislupa koskee paikallisesti arvokasta kohdetta.

Ehdotetun 56 §:n 4 momentin osalta on myös syytä ottaa huomioon, että asemakaava-alueella rakennuksen suojeleminen toteutetaan pääasiassa alueidenkäyttölailla. Rakennusperintölain mukaista suojelemista ei voida määrätä asemakaava-alueella maakunnallisiin tai paikallisiin rakennuksiin, ellei käsillä ole rakennusperintölain säädetyjä erityisiä syitä. Lainvalmistelussa olisi siten syytä ottaa huomioon, onko rakennussuojelu tämän lakimuutoksen myötä riittävän kattavaa, ja tuleeko vastaavasti rakennusperintölain mukaista asemakaava-alueen suojelusäännösten soveltamisalaa täsmentää tai laajentaa.

68 a §:ssä esitettyssä rakentamisluvan määräaikojen määrittämisessä on syytä ottaa huomioon viranomaisten lausumiseen kuluva aika. Esimerkiksi jos hanke edellyttää Natura-arviointia, ELY-keskuksella on kuuden kuukauden lausuntoaika, joka välittömästi pidentää luvan käsittelyaikaa. Rakennusvalvonnalle säädettävä määräaika on myös omiaan heikentämään lupaa varten tehtäviä selvityksiä, jotka ovat kulttuurihistoriallisesti tai muuten ympäristön osalta herkkien rakennushankkeiden osalta välttämättömiä.

181 §:ssä ja 182 §:ssä esitetty museoviranomaisen valitusoikeuden rajoittaminen vaikeuttaa paikallisesti merkittävien kohteiden säilymistä. Kun otetaan huomioon, että myös kuntalaisten ja yhdistysten valitusoikeutta on rajoitettu ja edelleen rajoitetaan lakimuutoksilla, paikallisesti arvokkaan rakennusperinnön suojelemismahdollisuudet heikentyisivät hyvin merkittävällä tavalla. Kaiken kaikkiaan muutos rajoittaa merkittävästi yksilöiden ja yhteisöjen oikeussuojan mahdollisuutta ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyyсарviointi 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. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

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

-

Hälikkä Sohvi
Keski-Suomen ELY-keskus

Kinnunen Lauri
Keski-Suomen ELY - Lausunto on valmisteltu Keski-Suomen ELY-keskuksen ympäristöyksikössä. Asian on esitellyt ympäristölakimies Lauri Kinnunen ja ratkaissut ympäristöyksikön päällikkö Sohvi Hälikkä.