

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Hallituksen esityksen valmistelun tavoitteena on ollut korjata rakentamislakia ennen lain voimaantuloa hallitusohjelman mukaisesti, sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella selkeämmäksi ja byrokratiaa vähentäväksi.

Rakentamislakiin esitetyillä muutoksilla on vaikutuksia kaavoitukseen, kiinteistönmuodostukseen ja muuhun alueidenkäytön järjestämiseen. Jyväskylän kaupungin kaupunkisuunnittelun palvelualue nostaa kohteliaimmin esiin hallituksen esityksestä seuraavat perustellut huomiot:

43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Esityksen mukaan puhtaan siirtymän teollisuushankkeen sijoittamislupa nopeuttaa prosessia, koska kaavoitusvaihetta ei tarvita. Näin rakentaminen on ajoitettavissa suhdanteiden kannalta ennustettavammin, vaikka kaikki samat selvitykset kuin kaavoituksenkin yhteydessä on tehtävä.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa tulisi uutena instrumenttina rakentamislakiin. Lain kohdassa luetellut hankkeet ovat kokoluokaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan sellaisia, joiden ohjaaminen ja sijoittuminen tulisi jatkossakin ratkaista kaavallisina kysymyksinä. Vaikka luetelluissa teollisuuslaitoksissa tuotettaisiinkin puhdasta siirtymää tukevia tuotteita, palvelua tai energiaa voi itse teollisuuslaitoksen toiminta olla muutakin kuin "puhdasta".

Rakentamislain 43 §:n lähtökohta on se, että rakennusvalvonta ratkaisee sekä sijoittamisen edellytykset ja toteuttamisen edellytykset. Näin olisi myös puhtaan siirtymän sijoittamisluvan osalla. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutukset tulisi selvittää noudattaen alueidenkäyttölain 9 §:ssä säädettyä eli kaavan laatimisen vaikutukset huomioiden (vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa). Kaavallisten selvitysten tekeminen/teettäminen, ohjaaminen ja tulkinta ei ole laissa säädettyä rakennusvalvontaviranomaisten tehtäväaluetta eikä myöskään parasta osaamisaluetta.

Esityksen mukaiset hankkeet ovat pääsääntöisesti ympäristövaikutuksiltaan sellaisia, että ne tulee ratkaista kaavoituksella eikä yksittäisillä rakennusvalvontaviranomaisen lupapäätöksillä

Tähän mennessä lainsäädäntö on luonut edellytykset yhdistettyyn YVA- ja kaavaprosessiin. Kaavoitusvaiheen sivuuttaminen herättää kysymyksiä. Yleis- ja asemakaavoitus on kuntien monopoli ja vaikutuksiltaan merkittävien teollisuushankkeiden sijainti ratkaistaan ja päätetään kunnissa nykykäytännössä siten kuin vaikutuksiltaan merkittävät kaavat hyväksytään eli käytännössä vaiheiltaan, osallistumismenettelyiltään ja sisältövaatimuksiltaan lain säättämän prosessin puitteissa kunnanvaltuustoissa. Sijoittamisluvalla tutkittava hankeprosessi saattaisi siirtää vaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden edellytysten arviointia ja toteuttamista yhä vahvemmin hanketoimijan, kiinteistöjen omistajien ja lupaviranomaisen väliseksi asiaksi. Kunnan kaavamonomoli ja kuntien edellytykset ohjata hankkeiden sijaintia suhteessa muuhun maankäyttöön ja yhdyskuntarakenteeseen saattaisivat heikentyä.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutukset olisi esityksen mukaan selvitettävä samoin kuin asemakaavan vaikutukset selvitetään alueidenkäyttölain 9 §:n 2 momentin mukaisesti. Pelkkä vaikutusten selvittäminen ja hankkeen ominaisuuksien ohjaaminen lupaehdoilla kaavojen aluevarausten, kaavamerkintöjen ja -määräysten sijaan ei kuitenkaan läheskään aina ole riittävä instrumentaalinen keino haitallisten vaikutusten välttämiseen, lieventämiseen ja hankkeen alueidenkäyttöisten ulottuvuuksien kuten liikenneyhteyksien ja muun yhdyskuntateknisen huollon sekä mahdollisesti tarvittavien suojavyöhykkeiden tai käyttömahdollisuuksiltaan rajattujen lähiympäristön alueiden osoittamiseen.

43 b § Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Jyväskylän kaupungin kiinteistönmuodostus ei pidä hyvänä ajatuksena sitä, että rakentamisluvan voisi pääsääntöisesti myöntää ennen tonttijaon laatimista. Jyväskylässä on nykyinen käytäntö toiminut hyvin. Tarvittaessa kiinteistörekisterin pitäjä on antanut puoltavan kirjallisen lausunnon lohkomisesta, jos tonttijako on ollut laadittuna ja lohkominen haettuna ja edellytykset sille ovat olemassa ennen rakennusluvan myöntämistä. Jyväskylässä tonttijaon laatiminen ei ole ollut hidastavana tekijänä rakennuslupaprosessissa. Laaditun tonttijaon hyödyt ovat kiistattomat rakennusluvan myöntämisvaiheessa, eikä kolmen kaupungin mahdolliset myönteiset kokemukset kokeilulaista ole riittävä pohja lainsäädännön merkittävälle muuttamiselle tässä asiassa.

Tonttijaon laatimisen jälkeen rakennusluvan hakijalla ja -käsittelijällä on tiedossaan rakennuspaikan tuleva tunnus, rakennuspaikan fyysinen sijainti ja ulottuvuus, rakennuspaikan rakennusoikeus sekä tieto siitä, miten rakennuspaikalle on mahdollista järjestää kulkuyhteys korttelin sisällä ja lisäksi tieto siitä millaisista maanomistuksen yksiköistä (kiinteistö tai määräala) rakennuspaikka muodostuu.

Tonttijaon laatimisen jälkeen korttelialueella voidaan suunnitella uusia tarvittavia osoitteita. Ilman tonttijaon laatimista, rakennettavien kohteiden osoitesuunnittelua on mahdotonta tehdä.

Tonttijaon laatimisen jälkeen rakennuspaikan rahoituksen myöntäjällä on selvyyt, millaisista maanomistuksen yksiköistä (kiinteistö tai määräala) rakennuspaikka muodostuu. Näin rahoituksen myöntäjä voi varmistua siitä, että rakennuspaikan vakuusarvo on selvä, eikä erilaisilla maanomistuksen yksiköillä ole ristikkäisiä panttikirjakiinnityksiä.

Mikäli rakennuslupa halutaan pääsääntöisesti myöntää ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista, tulee luvassa lakiehdotuksen mukaan määrätä, että rakennusta ei saa ottaa käyttöön ennen kuin tontti on merkitty kiinteistörekisteriin. Toteutuessaan lakiehdotus saattaa johtaa vaikeisiin tilanteisiin, jos rakentajat eivät ajoissa hae tonttijakoa ja tontin lohkomista tai jos rakennuspaikan lohkomisen edellyttää omistusjärjestelyjä, joita hakija ei onnistu tekemään tai jos prosessit viivästyvät mahdollisten valitusten takia.

Tonttijaon laatiminen tekee näkyväksi kaiken sen, millainen tuleva rakennuspaikka on. Sen rooli asemakaavan, kiinteistönmuodostamisen ja rakennusluvan myöntämisen välillä on oleellinen.

56 § Purkamisluvan edellytykset

Purkamisluvan myöntämisedellytyksiä täsmennettäisiin. Kunnanvaltuustolle säädettäisiin mahdollisuus myöntää lupa asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen tietyin edellytyksin.

Purkamisluvan myöntämistahoksi ehdotetaan lain tasolla nimenomaan kunnanvaltuustoa, ei rakennusvalvontaviranomaista (lautakuntaa tai viranhaltijaa). Toimivaltaa ei näin ollen voisi kunnan hallintosäännössä delegoida alaspäin. Purkamiseen liittyvien menettelyiden merkitys kasvaa tulevaisuudessa toisaalta kulttuuriperinnön vuoksi, toisaalta yksityisessä ja kuntien omistuksessa olevien kiinteistöjen ylläpidon ja korjausten talousvaikutuksen vuoksi. Viranomaisten valitusmahdollisuuksia kavennettaisiin jo säädettyyn rakentamislakiin nähden.

Purkamisluvan edellytykset -pykälän sisältö tulisi säilyttää hyväksytyn rakentamislain mukaisena.

Voimassa olevista asemakaavoista suuri osa on laadittu aikana, jolloin rakennussuojeluun liittyvät kysymykset eivät olleet nykykäsityksen mukaisella tasolla, kaavan sisältämillä rakennuksilla ei ollut vielä tunnistettua rakennussuojelullista arvoa tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asemakaavojen sisältövaatimuksia ei ollut olemassa. Rakennetun kulttuuriympäristön arvojen säilyttämisen ja rakennussuojelun näkökulmasta nämä asemakaavat ovat vanhentuneita. Lain toteutus siitä, että rakennuksen voisi purkaa kaavan sen salliessa, mikäli kaava ei ole vanhentunut, johtaa kestävämpään tilanteeseen. Lain kirjaus tulee aiheuttamaan kaupungeille velvollisuuden laatia asemakaavojen vanhentuneisuuspäätöksiä, jotta rakennetun kulttuuriympäristön arvoja voidaan vaalia ja säilyttää. Tämä johtaa edelleen kohtuuttomaan tilanteeseen asemakaavoituksessa, jossa syntyy velvollisuus asemakaavojen uudistamiseen, olipa siihen riittäviä resursseja tai ei. Käytäntö on osoittanut, että purkulupia haetaan näille vanhentuneiden asemakaavojen alueille. Vaikka kaavoitusresursseja on ohjattu niin sanottujen suojeluasemakaavojen tekemiseen, niiden suuri työllistävä vaikutus ja tietoisuus uusien alueiden suojelutarpeista on johtanut resurssinäkökulmasta ylitsepääsemättömään tilanteeseen. Lain vaikutusten arvioinnissa ei ole kiinnitetty huomiota tähän merkittävään vaikutukseen.

Mikäli rakennuksella on suojelullista arvoa, tulisi sen säilyttäminen tai purkaminen ratkaista ensisijaisesti asemakaavalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n asemakaavan sisältövaatimuksissa todetaan: Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Mikäli vanhentuneen asemakaavan alueella myönnetään purkuluva suojelun arvoiselle rakennukselle, koska asemakaava sen sallii, aiheuttaisi se merkittävää haittaa asemakaavoitukselle (rakennetun ympäristön erityisten arvojen hävittäminen).

Miten ja kuka määrittelee sen, onko purettavalle rakennukselle osoitettavissa käyttötarkoitusta? Riittääkö, että rakennuksen omistaja näin toteaa? Käyttötarkoituksen tutkimisen tulisi perustua riittäviin selvityksiin ja suunnitelmiin, joita esim. asemakaavaprosessissa tulisi käytyä lävitse. Miten ja kuka määrittelee rakennuksen huonokuntoisuuden ja korjaamisen kustannustehokkuuden? Ilman tarkempaa määrittelyä tämä johtaa subjektiiviseen tulkintaan ja maanomistajien epätasapuoliseen kohteluun. Huonokuntoisuuden määrittäminen tulisi vähintään sitoa riittävän pätevän ammattilaisen laatimaan kuntotutkimukseen, jossa esitetään riittävällä tasolla mm. rakenteelliset vauriot, haitta-ainepitoisuudet sekä korjaustoimenpiteiden vaihtoehdot ja toteutettavuus.

Lain perusteluissa todetaan, että pienikin määrä purettavan rakennuksen purkumateriaalin uudelleenkäyttöä tai kierrättämistä riittäisi purkuluvan myöntämisperusteeksi. Tämä jättää hyvin epämääräiseksi sen, mikä tulkitaan pieneksi määräksi. Käytännöllä olisi näin ollen vain hyvin vähän tekemistä kiertotalousnäkökulman huomioon ottamisessa.

66 § Rakentamisluvan käsittelyaika ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

Määräajan säätäminen rakentamisluvan käsittelylle on perusteeton ja turhaa byrokratiaa aiheuttava. Kaupungin lupaviranomaisen tavoitteena on aina lähtökohtaisesti asioiden sujuva ja viivytyksetön käsittely, ei lupaprosessien turha pitkittäminen.

Mikäli määräaika kuitenkin asetettaisiin, tulisi sen laskeminen aloittaa siitä, kun lupahakemus on vastaanotettu rakennusvalvonnassa käsittelyvalmiina (täydellisenä). Lausuntopyyntöjen käsittelyajan ei tulisi sisältyä määräaikaan, sillä kunta/rakennusvalvonta ei voi vastata lausuntoja antavien instanssien resursseista ja lausuntojen antamiseen kuluva ajasta.

Lain perusteluissa todetaan, että esimerkiksi kaupunkikuvatoimikunnan kannanotot ovat ohjausta ja neuvontaa, mutta eivät hakijaa sitovia eikä toimielimen käsittelyajat ole peruste määräajan pidentämiselle. Perusteluissa todetaan myös, että suurissa kaupungeissa lupapäätäjillä tai esittelijöillä on yleensä riittävä pätevyys lupahakemusten käsittelyyn itsenäisesti. Kaupunkikuvatoimikunnan keskeinen rooli on arvioida rakennushankkeen kaupunkikuvallista toteuttamiskelpoisuutta ja asemakaavan kaupunkikuvallisten tavoitteiden ja ratkaisujen mukaisuutta. Toimikunta on perustettu osin siksi, että lupapäätäjillä ei ole kaikilta osin riittävää pätevyyttä itsenäisesti tehdä tulkintaa edellä mainituista seikoista. Mikäli toimikunta toteaa asemakaavan vastaisuuden, ja edellyttää suunnitelmien muuttamista siten, että asemakaavan vastaisuus tulee korjatuksi, tulee tämä suunnitelmien asemakaavan mukaiseksi saattamiseen kuluva aika laskea määrä aikaa pidentäväksi tekijäksi. Rakennuslupaprosessin sujuvoittamisen tai nopeuttamisen nimissä ei tule uhrata rakennetun ympäristön arvoja, laatua ja viihtyisyyttä sekä näiden vaalimiseksi ja varmistamiseksi jo vuosikymmenien ajan kehitettyjä ja toimineita käytäntöjä.

179 § Valitusoikeus rakentamisluvasta ja 186 § valitusoikeus toteuttamisluvasta

Rakennetun ympäristön arvojen säilymisen turvaamiseksi museoviranomaisella tulee olla valitusoikeus kaavan tai lain nojalla suojeltuun rakennukseen liittyvissä lupa-asioissa. Valitusoikeuden rajaaminen vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävään suojeltuun rakennuskohteeseen kaventaa merkittävästi mahdollisuutta turvata rakennetun ympäristön arvojen säilyminen. Eri maakuntien alueella voidaan katsoa olevan merkittäviä määriä sellaisia maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia, joita ei ole vielä suojeltu. Nämä kaikki jäisivät kategorisesti valitusoikeuden ulkopuolelle.

Huolestuttavinta on esitettyjen muutosten vaikutus moderniin rakennuskantaan. Moderni rakennuskanta on merkittävältä osalta inventointien ulkopuolella. Sitä ei ole vielä kattavasti arvotettu ja luokiteltu maakunnallisesti tai valtakunnallisesti arvokkaihin rakennuksiin. Inventointien

ja arvottamiseen tarvittaisiin merkittäviä resursseja. Ei ole todennäköistä, että ne olisivat nopealla aikataululla mahdollisia. Yhä useammin purkuhanke koskee nimenomaan modernia rakentamista. Museoviranomaisen valitusoikeudella on tärkeä rooli inventoimattoman rakennuskannan arvojen turvaamisen näkökulmasta.

182 § Valitusoikeus purkamisluvasta

Rakennetun ympäristön arvojen säilymisen turvaamiseksi museoviranomaisella tulee olla valitusoikeus kaavan tai lain nojalla suojellun rakennuksen purkamisesta taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamisesta. Myös muilla kuin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävillä rakennuksilla on merkitystä rakennetun ympäristön arvojen säilymisessä. Museoviranomainen on se taho, jolla on riittävä substanssiosaaminen arvojen tunnistamiseen, joten on keskeistä turvata heidän valitusoikeutensa purkamisluvan lainmukaisuuden arvioimiseksi, mikäli sellaiseen tilanteeseen joudutaan.

Muita huomioita

Rakentamislain muutosesityksessä ei ole esitetty muutoksia lain 43 §:ään. Pykälässä määrätään rakennusluvan myöntämisestä.

Rakentamislupa koostuu alueidenkäytöllisten edellytysten (sijoittamisen edellytykset) tarkastelusta ja olennaisten teknisten vaatimusten (toteuttamisen edellytykset) tarkastelusta. Rakentamisluvan myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Luvan hakijan niin pyytäessä kunta voi ratkaista sijoittamisen edellytysten olemassaolon erillisellä päätöksellä (sijoittamislupa).

Rakentamislupa koostuu sijoittamisen edellytysten arvioinnista ja toteuttamisen edellytysten arvioinnista. Hakijan pyynnöstä voidaan sijoittamisen edellytykset arvioida erillisellä päätöksellä.

Rakentamislupapäätös (sij + tot) on säädetty rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi. Erillisen sijoittamisluvan voi päättää kunnan päättämä viranomainen. Säädetty tarkoittaa sitä, että rakennusvalvontaviranomainen päättää sijoittamisen edellytyksistä myös asemakaava-alueiden ulkopuolisilla suunnittelutarvealueilla, ellei erillistä päätöstä sijoittamisluvasta ole pyydetty.

Sijoittamisen edellytysten selvittäminen suunnittelutarvealueella on sisällöllisesti maankäyttölinen ratkaisu, jossa kyseessä olevan rakennuspaikan osalta yksittäisellä päätöksellä korvataan alueelta puuttuva kaavoitus (maankäytön suunnittelu). Asiana päätös sijoittamisen edellytyksistä suunnittelutarvealueella kuuluu pikemminkin alueiden käytön näkökulmaan (kaavoitukseen) kuin rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi.

Sijoittamislupaa koskevat lainkohdat (44 §, 45 § ja 46 §) tulisi muuttaa niin, että kunta päättää sijoituslupan päätöksen tekijän ja että sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella (46 §) olisi mahdollista, kunnan niin päättäessä, tehdä erillisellä päätöksellä ilman 45 §:n mukaisten edellytysten ratkaisemista. Käytännössä tämä useissa kunnissa tarkoittaisi sitä, että 46 § mukaiset maankäytölliset edellytykset ratkaistaisiin alueidenkäytöllisinä kysymyksenä (esimerkiksi kaavoituksessa), jonka jälkeen 45 § mukaiset edellytykset ratkaistaisiin rakennusvalvonnassa joko yhdessä toteuttamislupan edellytysten kanssa tai erillisillä päätöksillä.

Sijoittamislupan voimassaoloaika

Erilliselle sijoittamislualle ei ole määrätty voimassaoloaika, jonka aikana toteuttamislupaa tulisi hakea.

Esitetään muutettavaksi: RakL 187 §

Poikkeamislupan ja erillisen sijoituslupan hyödyntäminen

Hakijan on hyödynnettävä poikkeamislupa tai erillinen sijoituslupa kahden vuoden ja alueellinen poikkeamislupa tai alueellinen sijoituslupa (47 §) viiden vuoden kuluessa poikkeamislupan lainvoimaiseksi tulosta. Kunta voi poikkeamisluvassa määrätä ehtoja poikkeamiselle. Poikkeamislupaan sovelletaan, mitä 79 §:ssä säädetään lupa- ja valvontamaksusta.

Poikkeamislupa

Rakentamislain korjaussarja ei sisällä muutoksia myöskään poikkeamislupan edellytyksiin. Vantaan kaupunki esittää lausunnossaan poistettavaksi rakentamislain 57 §:n 3 momenttiin Eduskunnan ympäristövaliokunnassa tehdyn lisäyksen "rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamaan käyttöön ei katsota 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle..." Jyväskylän kaupunkisuunnittelu yhtyy Vantaan kaupungin esitykseen ja sen perusteluihin.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyyssarviointi 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

-

Rossi Leena-Maija

Jyväskylän kaupunki / Kaupunkirakenne - Kaupunkisuunnittelun palvelualue