

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Lausunnon ovat valmistelleet väitöskirjatutkija Jaana Junnila (Aalto-yliopisto), yliopistonlehtori Kimmo Malin (Itä-Suomen yliopisto) ja yliopisto-opettaja Heikki Salonen (Itä-Suomen yliopisto).

1. Hallituksen esityksen luonnoksen tavoitteesta ja vaikutuksista

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman (Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023, s. 121, hallitusohjelma) mukaisesti hallituksen esityksen luonnoksessa on kyse rakentamislain korjaussarjasta, johon on sisällytetty vain hallitusohjelman kannalta tärkeimmät korjattavat asiat, jotta lain muutos olisi mahdollista tehdä ennen koko rakentamislain voimaantuloa (s. 24). Tämän asetelman takia ehdotettujen lainsäädäntömuutosten vaikutusten tarkastelu ja arviointi on haasteellista, sillä alkuperäinen eli nyt muutettavana oleva lainsäädäntö ei ole vielä voimassa. Uusien poikkeusten luominen vanhan systeemin päälle monimutkaistaa systeemikonaisuuden ymmärtämistä.

2. Esitetyt muutokset

2.1 Uusi puhtaan siirtymän teollisuushanketta koskeva sijoittamislupa (URL 43 a §)

Uuden puhtaan siirtymän sijoittamisluvan systeemistä asemaa asemakaavan ja rakentamisluvan välissä on tarpeen selostaa esityksessä laajemmin. Perusteluissa olisi hyvä kuvata, minkä säännösten mukaan toimitaan, jos hanke toteutetaan ilman asemakaavaa tai rakentamista ohjaavaa yleiskaavaa. Uusi pykälä ei oikeuttane esimerkiksi poikkeamaan hankealueella voimassa olevasta asema-, yleis- tai maakuntakaavasta tai niissä olevista kaavamääräyksistä taikka kunnan rakennusjärjestyksestä. Voimassa olevan kaavan määräyksiä on noudatettava. Rakennusjärjestystä on noudatettava. Vai onko?

Kokonaisjärjestelmän yhden kohdan muuttaminen aiheuttaa laintulkinnallista epäselvyyttä. Esimerkiksi yleispiirteisten kaavojen kaavamääräykset nojaavat oletukseen, että merkittävä rakentaminen tapahtuu asemakaava-alueilla. Yleispiirteisissä kaavoissa on tyypillisesti asemakaavoitukseen viittaavia suunnittelu- ja sisältövaatimuksia. Onko tarkoitus, että MRL 43 a § oikeuttaisi poikkeamaan näistä ja muista alueidenkäytöllisistä kaavamääräyksistä? Rakennusjärjestyksessä määrätään tyypillisesti muun muassa rakennusoikeuden määrästä. Hanketta ei voida toteuttaa ilman asemakaavaa, ellei siinä pysytä rakennusjärjestyksen osoittamissa rakennusoikeuden enimmäismäärissä. Onko tarkoitus, että 43 a § oikeuttaisi poikkeamaan näistä tai muista rakennusjärjestyksen määräyksistä? Uuden säännöksen systeeminen asema ja ala vaatisi selkeytystä.

Perusteluissa ei selosteta, miten puhtaan siirtymän hankkeessa huolehditaan terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön toteutumisen vaatimuksista tai asianmukaisesta liikenteen järjestämisestä, kun alueelta puuttuu näitä oikeushyviä tyypillisesti turvaava asemakaava. Perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Kun tätä perustuslain säännöstä toteuttavat asemakaavan sisältövaatimukset (MRL 54.2 ja 54.4 §) ja määräykset (MRL 57 §) ohitetaan, on tarpeen selvittää korvaavan järjestelmän yhteensopivuus perustuslain ympäristövastuusäännöksen kanssa.

Vastaavasti on selvitettävä, onko ehdotettu säännös yhteensopiva perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen ja 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa, kun se viime kädessä sallii sanamuotonsa mukaan elinympäristön laadun merkityksellisen heikkenemisen ja kohtuuttoman haitan aiheuttamisen oikeudenhaltijoille. Asemakaavaa koskevan yhden sisältövaatimuksen (MRL 54.3 §) irrottaminen asiayhteydestään ja kopioiminen luvan myöntämisen edellytykseksi (URL 43a.3 §) ei ole toimiva ratkaisu.

Ehdotetut URL 43 a §:n 3 momentin muotoilut ovat avoimia ja irrotettuna asiayhteydestään niitä sovelletaan lähtökohtaisesti sanamuodon mukaisesti. Ehdotetun 3 momentin mukaan ”sijoittamisluvalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoitus huomioon ottaen” ja ”sijoittamisluvalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka puhtaan siirtymän sijoittamisluvan asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää”; 1 momentin mukaan huomioitavaksi tulee vielä alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelu. Luvanmyöntämisehdot siten asiallisesti sallivat elinympäristön merkityksellisen heikentämisen ja

kohtuuttoman haitan aiheuttamisen. Tältä osin heikentämisen ja haitan yläraja jää määrittämättä, mikä nostattaa kysymyksiä ympäristöperusoikeuden sekä naapurusoikeudellisten oikeuksien näkökulmista. PL 20 §:n 2 momentin esitöissä, joiden osalta HE 1/1998 vp:ssä viitataan perustuslailla kumotun hallitusmuodon 14 a §:n esitöihin (HE 309/1993 vp, s. 66–67), korostetaan, että 2 momentissa ympäristön terveellisyys tulee ymmärtää laajasti ja siten, että se sisältää ainakin tietynasteisen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuuden. Säännös (nykyinen PL 20.2 §) vaikuttaa esitöiden mukaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.

Esityksen perusteluiden mukaan uusi säännös sujuvoittaisi menettelyitä, koska kaavoitusvaihetta ei tarvita. Ennen tämän johtopäätökset tekemistä olisi huolellisesti selvitettävä, johtaako sääntely kokonaisuudessaan tällaiseen lopputulokseen. Edellä on tuotu jo esille lähtökohtainen velvollisuus noudattaa voimassa olevien kaavojen ja rakennusjärjestyksen määräyksiä. Myös URL 46 §:n vaatimuksia lienee noudatettava, uudessa 43 a §:ssäkin nimenomaan viitataan URL 46 §:ään. URL 46 § yhdessä AKL 16 §:n kanssa estää luvan myöntämisen, jos rakentaminen vaikeuttaa siinä mainittujen kaavojen laatimista tai johtaa vaikutukseltaan merkittävään rakentamiseen tai merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten ja muiden vaikutusten syntymiseen. Näiden vaatimusten noudattaminen estää käytännössä vähänkään mittavampien hankkeiden etenemisen ilman asemakaavaa. Jos tarkoituksena on ollut säätää poikkeus URL 46 §:n 1 momentista, tulisi se säätää selkeyden vuoksi nimenomaisesti. Samalla on siis kuitenkin huolehdittava, että merkittävää tai ympäristöhaittoja aiheuttavaa rakentamista ei tapahdu perusoikeussäännösten vastaisesti.

Kokonaisuuden hahmottamiseksi perusteluissa olisi kuvattava asemakaavan merkitystä ympäristöohjausjärjestelmämme osana laajemmin. URL:ssa, AKL:ssa ja muualla laissa on paljon sääntöjä, jotka ovat voimassa tai joita voidaan soveltaa vain asemakaava-alueilla. Onko ehdotusta laadittaessa käyty huolella läpi, miten merkittävästi rakentamisen säädösympäristö muuttuu, jos vaatimus asemakaavasta merkittävän rakentamisen ja ympäristöhaitallisen rakentamisen edellytyksenä poistuu?

Uuden URL 43 a §:n asema hallintomenettelynä ja -lupana ei ole selkeä. Menettely sijoittuu viranomaisaloitteisen asemakaavoituksen ja hakemusmenettelyyn perustuvan sijoittamisluvan välimaastoon. Tällöin on tarve säätää erityisen selkeästi vastuunjaosta viranomaisen ja hakijan kesken. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä esimerkiksi, kenelle alueidenkäyttölain 9 §:n mukaisten selvitysten tekeminen lupamenettelyssä kuuluu. Pykälässä tai perusteluissa ei tuoda esille, mitä selvityksiä hakijan on esitettävä tavanomaisen rakentamisluvan selvitysten lisäksi. Pykälässä ei myöskään säädetä selkeästi, onko hakijalla oikeus hyödyntää 43 a §:n mukaista menettelyä vai ei: yhtäältä URL 43 a §:ssä käytetään tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavaa ilmaisua (hakijan niin pyytäessä -- voidaan tehdä), toisaalta sijoittamislupa on osa rakentamislupaa, joka on lupatyypinä oikeusharkintainen. Jos 43 a §:n edellytysten arvioinnin halutaan kuuluvan oikeusharkinnan piiriin, olisi selkeämpää käyttää imperatiivia (-- on tehtävä --). Vielä yksityiskohtana, perusteluissa olisi hyvä selostaa, miksi 43 a §:n soveltamisala rajataan sijoittamislupamenettelyyn, toisin sanoen miksi 43 a §:ää ei saa soveltaa perusmuotoisen rakentamislupamenettelyn sijoittamisen edellytysten harkinnan yhteydessä.

Huomio kiinnittyy lisäksi URL 43 a §:n 1 ja 3 momentissa esitettyihin luvan myöntämisedellytyksiin. Säännöksestä ei käy selvällä tapaa ilmi kaikki luvanmyöntämisedellytykset. Säädöksen mukaan alueidenkäyttöisten edellytysten tarkastelu tehdään asemakaavan sijaan sijoituslupaa harkittaessa. Kokonaisuus tarvitsee tuekseen säännöksen, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää, jos alueidenkäyttöiset edellytykset eivät täyty. Lisäksi tukena tulisi olla säännös, jonka mukaan viranomaisen voi antaa tarvittaessa alueidenkäyttöisten edellytysten täyttymisen varmistavia lupamääräyksiä.

Kaiken kaikkiaan URL 43 a §:n perusteluissa tulisi ennakoitavuuden ja oikeusvarmuudenkin vuoksi selvittää tarkemmin, miten uusi lupatyyppi sijoittuu alueidenkäyttölain ja rakentamislain muodostamaan systeemiin, erityisesti suhteessa voimassa olevaan asema-, yleis- tai maakuntakaavaan, rakennusjärjestykseen ja rakentamisen lupiin. Lisäksi olisi huolehdittava, että luvan myöntämisen edellytykset säädetään selkeästi ja perusoikeuksia noudattaen. Kielellisesti on tarpeen huolehtia, että uuden säännöksen sanamuodot eivät ole ilmeisen ristiriitaisia ympäristöluvan myöntämisen edellytysten kanssa, sillä ympäristölainsäädännössä on tärkeää pyrkiä oikeuden koherenssia ja konsistenssia edistävien yhtenäisten ilmaisujen johdonmukaiseen käyttämiseen yli lakirajojen.

2.2 Rakentamislupaan liittyviä muutoksia

2.2.1 Rakentamislupahakemus, liitteet ja selvitykset (URL 61 ja 69 §)

Hallintolain (434/2003) selvittämisvelvollisuutta koskevan 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 31.2 §:n mukaan asianomaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Esityksessä tarkoitetun selvityksen tulisi olla asian ratkaisemisen kannalta olennainen. Onko olennaisuuden funktio tässä lähinnä selventävä, vai miten se suhteutuu hallintolain 31.1 §:n ilmaisuun ”asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”, jossa ei eksplisiittisesti korosteta tarpeellisten tietojen ja selvitysten olennaisuutta, toisin kuin nyt esitetyn URL 61.3 §:n muotoilussa? Sinänsä on myös selvää, ettei kyseeseen tulisi epäolennaiset tiedot tai selvitykset. Tarkastellessa ehdotuksen URL 61 §:n 2 ja 3 momentin lisäyksiä ”[r]akennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen perustellusta syystä edellyttää, että rakentamislupahakemukseen liitetään myös - -” ja ”[r]akennusvalvonta voi perustellusta syystä vaatia hakijaa täydentämään 1 ja 2 momentissa tarkoitetun liitteen tai toimittamaan muun lupahakemuksen ratkaisemisen kannalta olennaisen selvityksen.”, on kysyttävä, että onko siis muotoiluilla tarkoitettu, että viranomaisella ei olisi kaikissa tilanteissa mahdollisuutta edellyttää kaikkia mahdollisesti asian ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja, hallintolain pääsäännöistä poiketen?

Luonnosesityksen käsitteet ”perusteltu syy” ja ”olennainen” mahdollistavat hallintolain 31 ja 32 §:ien pääsääntöihin nähden kaventavan tulkinnan. Vaikka suoranaista ristiriitaa ei hallinto-oikeudelliset muut säännöt huomioiden ole, voidaan kysyä aiheuttavatko ilmaisut enemmän tulkinnallista epäselvyyttä kuin poistavat sitä. Mikäli oikeustilaa ei tältä osin ole ollut tarkoitus muuttaa, voidaan kysyä ovatko muutokset ja ehdotetut lisäykset tältä osin tarpeellisia, tai mikä niiden tavoite ja tarkoitus on?

2.2.2 Rakentamisluvan myöntäminen ennen tontin lohkomista (43 b §)

Alueidenkäyttölain 81.2,1 §:ssä säädetään, että rakentamislupaa ei saa myöntää rakennuskortteliin tai sen osaan, johon asemakaavassa on edellytetty laadittavaksi sitova tonttijako, ennen tonttijaon hyväksymistä.

Lakiteknisesti ratkaisu ei ole omiaan luomaan selkeintä mahdollista lainsäädäntöä, sillä MRL 81.2 §:ssä vaatimus tonttijaon laatimiseen kategorisesti asetetaan ja luonnosesityksen URL 43 b §:ssä tämä vaatimus asiallisesti kategorisesti poistetaan. Siten parempi vaihtoehto voisi olla vaatimuksen kumoaminen tai sen muuttaminen suoraan AKL 81.2 §:stä. Näin AKL:ään jätettäisiin se osa säännöksestä, joka on tarkoitus jättää voimaan ja URL:ään muotoiltaisiin vain tämä huomioiden mahdollisesti tarpeelliset lisäykset tai viittaukset.

2.3 Purkamislupa (URL 56 §)

Ehdotettu säännösmuotoilu tekee kaavallisesta rakennussuojelujärjestelmästä vaikeaselkoisemman. Säännösten ja eri menettelyjen väliset keskinäiset suhteet jäävät epäselviksi. Säännöksen sisällössä ei oteta riittävällä tavalla huomioon sitä, että kunnalla on mahdollisuus muuttaa yleis- ja asemakaavoja kaavoitusmenettelyn kautta.

Rakentamislain 55 §:ssä säädetään, että rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla yleiskaavassa niin määrätään, eikä alueella, jolla on voimassa alueidenkäyttölain 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Nyt ehdotetun 56 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että rakennuksen saa purkaa, jos kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii purkamisen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla. Systematiikan kannalta on hieman haastavaa, jos osa lupaedellytyksistä on muotoiltu enemmän luvantarvekysymyksiksi kuin varsinaisiksi lupaedellytyksiksi.

Luonnoksen pohjalta epäselväksi jää, mitä vanhentuneisuudella tarkoitetaan ja mikä tulee olemaan vanhentuneisuuden suhde alueidenkäyttölain mukaiseen kaavan ajanmukaisuuden arviointiin. Säännöksen 2 momentti ja hallituksen esitysluonnos jättää epäselväksi myös sen, mihin kaavatasoon

tai kaavatasoihin momentissa viitataan (kaava...sallii purkamisen, kaavoittamattomilla alueilla). Kaavatasojen tarkempi yksilöinti olisi perusteltua (ks. esim AKL 56 §)

Säännöksen 2 momentin ilmaisun ”suojeltu lain nojalla” sijaan voisi viitata kyseisiin säädöksiin. Vastaavasti 3 momentti olisi mahdollista muotoilun ”muun kuin suojellun rakennuksen” osalta ilmaista tällöin esimerkiksi ”edellä mainitun lain nojalla suojellun”.

Kolmas momentti jättää varsin tulkinnanvaraiseksi sen, milloin ”rakennus sijaitsee kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan”. Kunnan kaikki rakennuksetko, vaiko vain osa? Missä menettelyssä ja millaisen tiedon perusteella asiaa arvioidaan? Alkuperäisen säännösmuotoilun (RakL 56.2 §) ”alueella” on rajoiltaan epäselvä, mutta se mahdollistaa erilaiset tulkinnat kulloisessakin soveltamistilanteessa. Kunta taas on rajoiltaan varsin yksiselitteinen, mutta kunnan eri osissa tilanteet voivat olla hyvinkin erilaisia. Tästä saattaa aiheutua ongelmia säännöstä tulkittaessa.

Ehdotetussa muodossaan 4 momentti tarkoittaa, että kunnanvaltuusto myöntää purkamisluvan, vieläpä käytännössä itselleen. Luonnoksen ajatus siitä, että purkamislupatoimivalta on samalla tasolla kuin kaavan hyväksyminen usein, on ainoa kunnanvaltuustoa lupaviranomaisena puoltava näkökohta. Tälle ei voine antaa asiassa ratkaisevaa merkitystä. Ympäristöllisen sääntelyn kokonaisuuden näkökulmasta menettely olisi poikkeuksellinen. Yksittäistapauksellinen lupaharkinta laissa säädettyine lupaedellytyksineen soveltuu huonosti kunnanvaltuuston tehtäväkenttään. Verrattuna asemakaavaan, muutoksenhakuoikeus purkamisluvassa on suppeampi kuin asemakaavassa, jonka muutokselle purkamislupa tässä tilanteessa toimisi vaihtoehtona. Myös kunnanvaltuuston varsin lievä esteellisyysääntely johtaa siihen, että purkamislupaharkinnan osoittamista kunnanvaltuustolle on vaikea puoltaa.

Purkamislupatoimivallan osoittaminen lain tasolla rakennusvalvontaviranomaiselle kunnan sijaan (ehdotettu 1 mom) on perusteltu ratkaisu.

Ehdotettu säännösmuotoilu 4 momentin osalta asettaa kunnat kiinteistönomistajina täysin eri asemaan suhteessa muihin kiinteistönomistajiin. Miksi kuntien omistamat rakennukset, jotka eivät ole teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa, ovat helpommin purettavissa kuin muiden kiinteistönomistajien? Ehdotetun säännöksen suhdetta perustuslain (731/1999) 6 §:ään tulisi arvioida perusteellisemmin.

2.4 Valitusoikeus URL 179, 181, 182, 183 § (rakentamislupa, toteutuslupa, purkamislupa, maisematyölupa)

Muutoksenhausta kaavoitus-, rakennus- ja ympäristölainsäädännössä tehdyt selvitykset (esim. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013) osoittavat, että viranomaiset käyttävät muutoksenhakuoikeuttaan harkitusti ja tehdyt valitukset menestyvät hyvin. Tämä on osoitus siitä, että viranomaisaloitteisen muutoksenhaun kautta voidaan hallintokäytännöstä poistaa selkeästi lainvastaisia päätöksiä. Tämä lisää hallinnon lainalaisuutta ja luo oikeusturvaa. Tätä taustaa vasten luonnoksessa esitettyihin muutoksenhakuoikeuden supistamisiin tulee suhtautua kriittisesti. Kun otetaan erityisesti huomioon luonnoksessa esitetyt rakennussuojelun heikennykset ja päätöksenteon siirtyminen kaavallisen järjestelmän ulkopuolelle ja täten myös kaavallisen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle, olisi museoviranomaisten muutoksenhakuoikeuden säilyttäminen mahdollisimman laajana perusteltua.

3 Lakitekniset korjaukset

Esityksessä ehdotettiin tehtävän joitakin lakitekniisiä korjauksia rakentamislakiin ja liitelakeihin. Katsomme, että uusiutuvan energiatuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittelyä kiireellisenä koskeva URL 188 a § olisi tarkoituksenmukaisempi siirtää rakentamislakiin, sillä tällöin säännös asettuisi systemaattisesti oikeaan kokonaisuuteen.

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

-

Belinskij Antti
Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y.