

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä huomioita ehdotuksesta

Orpon hallitus on sitoutunut ilmastolain tavoitteisiin, ekologisesti ja alueellisesti kestäväällä tavalla toteutettaviin ilmastotoimiin sekä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseen. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ripeitä ja kunnianhimoisia toimia kaikilla politiikan aloilla. Tämän vuoksi rakentamislakiin esitettyjen muutoksien tulisi vahvistaa rakentamislaisissa (751/2023) omaksuttuja lähtökohtia ottaa ilmastonmuutoksen torjunta ja rakentamisesta luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien haittojen minimointi osaksi rakentamisen lainsäädäntöä. Näin julkinen valta kantaisi osansa perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesta ympäristövastuusta ja toteuttaisi pykälän 2 momentissa sille asetettua perustuslaillista toimeksiantoa pyrkiä turvaamana jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

WWF ei tule ottamaan kantaa rakentamislakiin sisältyviin varsinaista rakentamista ohjaaviin yksityiskohtaisiin säännöksiin. Sen sijaan WWF esittää näkemyksensä ehdotetusta puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta ja siihen liittyvästä valitusoikeudesta, koska ehdotus vaikuttaa merkittävästi alueidenkäytön suunnittelun sekä yleisön valitusoikeuksiin. Lisäksi WWF ottaa kantaa ehdotuksiin rajata ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen laatimisvelvoitteiden soveltamisalaa, koska näillä muutoksilla voisi olla negatiivisia vaikutuksia rakentamisen ilmastopäästöihin.

Yleisön ja kansalaisjärjestöjen valitusoikeudet pitää turvata sijoittamislupa-asioissa. WWF katsoo myös, että hallituksen esityksen luonnos on monilta osin keskeneräinen ja vaatii selkeyttämistä. Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevan sääntelyn ei voida tällä hetkellä katsoa täyttävän lainvalmistelulle ja lakikielelle asetettuja johdonmukaisuuden, täsmällisyyden ja yksitulkintaisuuden vaatimuksia.

Tarkempia huomioita esityksen säännösehdoista

43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa ja tätä koskeva valitusoikeus

Ehdotetun 43 a §:n mukaan jatkossa pykälän 2 momentin mukaisten puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelu voitaisiin tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Ehdotus merkitsisi merkittävää muutosta nykyiseen oikeustilaan, jossa suunnittelutarvealueilla, joita koskevia säännöksiä sovelletaan myös merkittäviä ympäristövaikutuksia omaavaan rakentamiseen, merkittävän rakentamisen tai rakentamisen, joka aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, on katsottu edellyttävän asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty kaavan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

WWF:n mielestä puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaan säännökseen sisältyy monia ongelmia, minkä vuoksi säännösehdotus tulisi arvioida kokonaisuudessaan uudelleen. WWF jakaa Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossaan esille nostamat huomiot siitä, ettei ehdotuksessa ole arvioitu riittävällä tavalla, miten ehdotetut muihin säännöksiin perustuvat puhtaan siirtymän sijoittamisluvan esteet ja edellytykset tosiasiaissa soveltuisivat puhtaan siirtymän sijoittamislupia koskevaan sääntelyyn. Lisäksi WWF on Helsingin hallinto-oikeuden kanssa yhtä mieltä siitä, että sijoittamislupiin liittyvää kapeaa valitusoikeutettujen piiriä tulee pitää ongelmallisena.

WWF haluaa korostaa, ettei hallituksen esityksen luonnoksesta käy edes selkeästi ilmi, mikä valitusoikeutettujen piiri olisi puhtaan siirtymän sijoittamislupia koskevissa päätöksissä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on maininta, kuinka sijoittamislupaan sovellettaisiin mitä rakentamisluvan valitusmahdollisuuksista on säädetty, mutta tämä ei ilmene selkeästi ehdotetusta 43 a §:n säännöstekstistä. WWF:n mielestä oikeusvarmuuden näkökulmasta on tärkeää, että rakentamislupa ilmenee selvästi, keillä on oikeus valittaa puhtaan siirtymän sijoittamisluvista. Koska ehdotuksen mukaan puhtaan siirtymän sijoittamisluvassa on kyse teollisuushankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelusta, jossa vaaditaan samojen selvitysten laatimista kuin

kaavaa laadittaessa, olisi lainsäädännön systematiikan kannalta perusteltua, että valitusoikeutettujen piiri vastaa sitä, mitä alueidenkäyttölain 191 §:ssä on säädetty valitusoikeudesta kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Pykälän 2 momentin mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Momentissa maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus annettu myös valtakunnalliselle yhteisölle, jos kyse on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.

Edellä kuvattu lainsäädännöllinen ratkaisu täyttäisi Århusin yleissopimuksen (Sops 122/2004) 9 artiklan 3 kohdan mukaisen veloitteen, jonka mukaan sopimuspuolien tulee varmistaa, että yleisöön kuuluvilla on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa. Ratkaisu olisi myös perusteltu julkiselle vallalla perustuslain 14 §:n 4 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa asetettujen perustuslaillisten toimeksiantojen toteuttamisen näkökulmasta, jotka velvoittavat julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja häntä itseään sekä elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan valitusoikeutettujen piirin tulisi vähintään täyttää tehokkuusperiaatteen mukaisesti YVA-direktiivin (2011/92/EU) 11 artiklan 1 kohdan mukainen vaatimus siitä, että muutoksenhakuoikeus tulisi varata yleisölle, jota asia koskee ja joiden etua asia riittävästi koskee, mikäli sijoittamisluvan kohteena oleva hanke edellyttäisi direktiivin mukaista pakollista ympäristövaikutusten arviointia. Tällaisessa tilanteessa yleisölle tulisi myös taata muutoksenhakuoikeus Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan perusteella.

38 § Rakennuksen vähähiilisyys ja 39 § rakennuksen elinkaariominaisuudet

Eduskunnan hyväksymässä rakentamislaisissa (751/2023) säädetään rakennuksen vähähiilisyydestä ja elinkaariominaisuuksista. Rakentamislain 38 §:n 1 momentin mukaan uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki on raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastaselvityksessä. Ilmastaselvitystä ei kuitenkaan pykälän 1 momentin mukaan tarvita sellaiselle uudelle rakennukselle, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava rakentamislain 37 §:n

mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi, eikä korjattavalla erillispientalolle tai laajamittaisesti korjattavalle rakennukselle, jonka energiatehokkuutta ei ole pykälän mukaan parannettava korjaustyön yhteydessä. Rakentamislain 39 §:n 2 momentissa asetetaan rakentamishankkeeseen ryhtyvällä velvoite laatia myös ilmastaselvityksen laatimisvelvoitetta vastaavissa tilanteissa materiaaliseloste, joka sisältää tiedot rakentamisessa käytetyistä materiaaleista ja tuotteista.

Sen lisäksi, että rakentamislaisissa asetetaan rakentamishankkeeseen ryhtyvälle ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen laatimisvelvoite, asetetaan lain 38 §:n 3 momentissa uusille rakennuksilla raja-arvovaatimus, jonka mukaan uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saisi ylittää käyttötarkoitukseluokittain määrättyjä raja-arvoja, jotka on määritelty rakennuksen energiatehokkuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (1010/2017) 4 §:ssä (HE 139/2022 vp s. 32). Raja-arvovaatimus ei kuitenkaan 38 §:n 3 momentin mukaan koskisi sellaista uutta rakennusta, jota ei 37 §:n mukaan ole suunniteltava ja rakennettava lähes nollaenergiarakennukseksi eikä erillispientaloa tai laajamittaisesti korjattavaa rakennusta.

Nyt ilmastaselvityksen laatimisvelvoite ehdotetaan yhdistettäväksi raja-arvovaatimukseen siten, että ilmastaselvitys tulisi laatia vain sellaisille uusille rakennuksille, joita koskevat hiilijalanjäljen raja-arvot. Tämä tarkoittaisi sitä, että ilmastaselvityksen laatimisvelvoite poistuisi kaikilta erillispientaloilta ja laajamittaisesti korjattavilta rakennuksilta sekä jäähalleilta, uimahalleilta, varastorakennuksilta, liikenteen rakennuksilta, alle 2000 neliömetrin päivittäistavarakaupoilta sekä siirtokelpoisilta rakennuksilta. Materiaaliselosteen laatimisvelvoite tulisi myös kaventumaan samassa laajuudessa.

WWF katsoo, ettei ilmastaselvityksen sekä materiaaliselosteen laatimisvelvoitteiden soveltamisalaa tulisi rajata, vaan niiden tulisi pysyä rakentamislain (751/2023) mukaisina. Tällä tavoin ehdotus ei vaarantaisi alkuperäisen rakentamislain tavoitetta lisätä eri toimijoiden tietoa rakennusten rakentamisen ja korjaustöiden ilmastovaikutuksista sekä rakennuksen elinkaaren hiilijalanjäljen arvioinneista, jotka auttaisivat eri toimijoita vähentämään rakennusten ilmastovaikutuksia (HE 139/2022 vp s. 27). Nyt vaarana on, ettei tämä tietoisuus tule lisääntymään rakentamislain alkuperäisessä tarkoituksessa, jolla voi puolestaan olla negatiivisia vaikutuksia rakentamisen ilmastopäästöihin.

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

-

Ojanen Raija
WWF Suomi