

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetun uuden 43 a §:n tavoitteet ja niitä koskevat perustelut ovat sinänsä selkeät. Siihen nähden, että säännös poikkeaa merkittävästi sekä vuonna 2023 säädetyn rakentamislain (751/2023) että tällä hetkellä vielä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain keskeisestä lähtökohdasta eli siitä, että teollisen kokoluokan hankkeiden sijoittumisen tulisi aina perustua asemakaavaan, säännöksen perustelut ovat muilta osin poikkeuksellisen niukat. Esityksessä rakentamisen helpottamisesta esitetyt esimerkit eivät nekään kuvaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä poikkeamista, kun esimerkiksi rakentamislain 52 §:n mukaista tuulivoimalaa teollisen kokoluokan voimalana ei ole siinäkään katsottu olevan mahdollista toteuttaa kokonaan ilman kaavallista suunnittelua. Toinen esimerkki eli alueellinen poikkeaminen liittyy puolestaan tavanomaiseen asuinrakentamiseen eli käytännössä esimerkiksi olemassa olevien rakennusten käyttötarkoitusten muuttamiseen tai ullakkorakentamiseen ilman erillistä poikkeamista. Esimerkit eivät siten tue nyt valittua ratkaisua.

Ehdotettuun 43 a §:n 3 momenttiin sisältyisi alueidenkäyttölain 54 §:n 3 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan ”puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoitus huomioon ottaen. Puhtaan siirtymän 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”. Kumpikin tavoite on perusteltu, mutta koska tätä asemakaavan sisältövaatimuksista lainattua säännöstä ei ole alun perin tarkoitettu sovellettavaksi yksittäisessä lupa-asiassa, vaan arviointi on tarkoitettu suoritettavaksi suhteessa asemakaavalla osoitettuun maankäytön kokonaisratkaisuun, jää kuitenkin epäselväksi, miten säännöstä tulisi kokonaan uudessa tilanteessa tulkita ja miten se kaavallisen suunnittelun puuttumista korvaisi.

Myöskään se, että ehdotetun uuden 43 a §:n 4 momentin mukaan sijoittamislupaan liittyisi lähtökohtainen velvollisuus asemakaavatasoisten selvitysten laatimiseen, ei poista kaavallisen suunnittelun ensisijaisuudesta poikkeamisen ongelmallisuutta, koska sijoittamisluvasta puuttuu kokonaan asemakaava-asioihin liittyvä laajempi vuorovaikutusmahdollisuus ja valitusoikeus.

Ehdotetun uuden 43 a §:n 5 momentin mukaan sijoittamisluvan edellytyksistä säädetään muutoin rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä. Viittaussäännös on sinänsä välttämätön, koska on selvää, että teollisen kokoluokan hankkeiden sijoittumisen edellytykset on arvioitava vähintäänkin yhtä tarkasti kuin tavanomaiseen asuinrakentamiseen liittyvien sijoituslupien osalta. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu sitä, voivatko puhtaan siirtymän hankkeet käytännössä täyttää samalla kaikki mainituissa pykälissä tarkoitetut sijoittamisluvan edellytykset. Se, että esityksessä ei ole käsitelty myöskään sitä, miten rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä tarkoitettujen tilanteiden erilaisuus vaikuttaisi puhtaan siirtymän sijoittamisluvan osalta, vaikeuttaa sekä myöntämisedellytysten että valitusvaiheessa esiin nousevien tilanteiden arviointia. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan jo tässä vaiheessa voidaan kuitenkin tunnistaa ainakin seuraavia tulkintatilanteita:

Asemakaava-alueita koskevan rakentamislain 44 §:n mukaan sijoittamisen edellytyksenä on muun ohella se, että rakentamishanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Epäselväksi sen sijaan jää, mihin erillinen puhtaan siirtymän sijoittamislupa tarvitaan, jos hanke on kaikilta osin asemakaavan mukainen. Jos taas sijoittamisen mahdollistavaa asemakaavamerkintää tai -määräystä ei ole, edellytys ei yleensä voine täytyä.

Asemakaava-alueiden ulkopuolisia alueita koskevassa rakentamislain 45 §:ssä edellytetään puolestaan muun ohella, että rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa maakuntakaavassa tai yleiskaavassa annettujen määräysten toteuttamiselle. Rakentamislain 46 §:n 1 momentin mukaan sijoittamisen edellytyksenä suunnittelutarvealueella on lain 45 §:ssä säädetyn lisäksi on muun ohella se, että rakentaminen ei aiheuta sellaisia merkittäviä ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista. Kun myöskään näiden edellytysten täyttymistä ei ole erikseen arvioitu, puhtaan siirtymän sijoittamisluvan käyttöala saattaa tältäkin osin muodostua huomattavasti suppeammaksi kuin on tavoiteltu.

Edellä todettu puoltaa hallinto-oikeuden käsityksen mukaan sitä, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin uudelleen esimerkiksi sitä vaihtoehtoa, edistäisikö teollisen kokoluokan tuulivoimaloiden osalta aiemmin tehty ratkaisu samaa tarkoitusta, aiheuttamatta kokonaan uusia tulkintaongelmia sekä kuntatasolla että hallinto-oikeuksissa. Ehdotetun säännöksen riskinä on edellä todetun valossa paitsi lopputuloksen ennustettavuuden heikkeneminen myös kokonaiskäsittelyaikojen pidentyminen esityksen tavoitteiden vastaisesti.

Valitusoikeuden rajoittamisesta

Vuonna 2023 säädettyä rakentamislakia (751/2023) esitetään korjattavaksi niin, että rakentamislain valitusoikeuksien laajentamisesta luovuttaisiin. ELY-keskuksen valitusoikeus palautettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseksi. Museoviranomaisen valitusoikeutta rajoitettaisiin, ja sellaisten rekisteröityjen yhteisöjen, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, valitusoikeudesta luovuttaisiin. Rakentamislakiin on rakentamisluvan 179 §:n ja purkamisluvan 182 §:n osalta tehty nyt muutosesitykset, joilla valitusoikeus on kumottu rekisteröidyltä yhteisöltä ja ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeus on rajattu vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuskohteisiin tai rakennuksiin.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että rakentamislain (751/2023) 182 §:llä jo poistettiin maankäyttö- ja rakennuslain purkamisluvassa ollut kunnan jäsenen valitusoikeus, mutta valitusoikeus lupamenettelyssä annettiin toisaalta toimialueellaan sellaiselle rekisteröidylle

yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, jos päätös koskee kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Hallinto-oikeus viittaa esityksen sivun 56 ensimmäisessä kappaleessa Århusin sopimuksesta todettuun ja huomauttaa, ettei rakentamislailla ole annettu muutoksenhakuoikeutta kaikille, vaan ainoastaan toimialueellaan rekisteröidylle yhteisölle toimialaan kuuluvassa laissa mainitussa asiassa. Esimerkkeinä näistä mainittakoon muun muassa paikalliset kotiseutu- ja asukasyhdistykset.

Rakentamislailla (751/2023) säädettiin valitusoikeus ELY-keskukselle ja museoviranomaiselle päätöksistä, jotka koskevat kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamislupaa. Viranomaisen valitusoikeutta rakentamislaisissa ei siten ollut rajattu vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuskohteisiin tai rakennuksiin. Hallinto-oikeus huomauttaa myös, etteivät laissa käytetyt käsitteet ”valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä suojeltu rakennuskohde/merkittävä rakennus” ole yksiselitteisiä, mikä on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia arvioitaessa ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeutta yksittäistapauksessa.

Nyt kaavailtujen muutosten myötä mahdollisuus saada vaikuttaa kunnalliseen toimintaan, toimialaansa kuuluvaan päätöksentekoon ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon poistettaisiin rekisteröidyltä yhteisöiltä ja samalla niihin kuuluvilta yksilöiltä. Esitetyn muutoksen jälkeen kunnan jäsenenä, yksittäisenä kuntalaisena tai kunnassa kotipaikan omaavana yhteisönä, ja toimialueellaan rekisteröidyllä yhteisöllä ei olisi valitusoikeutta rakentamis- ja purkamisluvasta, joka koskisi suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Valitusoikeutta mainituilla tahoilla ei olisi myöskään valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävien suojeltujen rakennuskohteiden osalta.

Hallinto-oikeus toteaa, että esitetty valitusoikeuden poistaminen ei edistä perustuslain 2 §:n 2 momentin säännöstä yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista elinympäristön kehittämisessä eikä perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Muutokset ovat ristiriidassa siten myös ympäristöperusoikeutta koskevan perustuslain 20 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Valitusoikeuden poistaminen on myös Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) vastainen, joka on saatettu voimaan lailla (767/2004) ja asetuksella (866/2004). Myöskään viranomaisten valitusoikeuden suhteettoman voimakas rajoittaminen ei toteuta kaikille kuuluvaa vastuuta kulttuuriperinnöstä.

Samassa yhteydessä on tarkoitus muuttaa myös rakentamislain 56 §:ssä säädettyjä purkamisluvan myöntämisedellytyksiä. Näiltä osin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä ei enää olisi se, ettei purkamisen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista, vaan ehdotetun 1 momentin mukaan rakennuksen saisi purkaa, jos kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii purkamisen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla. Kaavoittamattomalla alueella edellytyksenä olisi ainoastaan, että rakennuksen purkamisen ei saa aiheuttaa haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi pykälään lisättäisiin kokonaan uusi 3 momentti, joka koskisi asemakaavassa suojeltuja kunnan omistamia rakennuksia. Uuden momentin perusteella kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan tällaisen rakennuksen purkamiseen ilman, että sen edellytyksenä olisi

poikkeamispäätös asemakaavan suojelumerkinnästä tai -määräyksestä. Yhdessä valitusoikeuteen suunniteltujen rajoitusten kanssa nämä purkamisluvan myöntämisedellytysten muutokset ovat omiaan heikentämään rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista päätöksenteossa.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että esitetyt muutokset eivät edistä sitä, että lainkäytön tulee lopputuloksesta riippumatta olla ennakoitavaa. Valitusoikeutta koskevat säännökset eivät esitettyjen muutosten myötä selkeydy, vaan avaavat tietä uusille ongelmille ja tulkinnoille. Mahdollisesta valitusoikeuden rajoittamisesta huolimatta hallinto-oikeuden tulee käsitellä kaikki sille saapuvat valitukset, ja tarvittaessa ottaa huomioon perustuslain 106 §:n oikeusohje perustuslain etusijasta. Esitetyt muutokset saattavat siten myös pidentää hallintotuomioistuinten käsittelyaikoja. Tästä puolestaan voi aiheutua lisäresursoinnin tarvetta tuomioistuimissa.

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. Kommenteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

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

-

Lausuntoa ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Jaana Moilanen, Petteri Leppikorpi, Jukka Reinikainen ja Joonas Ahtonen

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus

Leppikorpi Petteri
Helsingin hallinto-oikeus