

Asia: VN/34558/2023

## Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamiseksi (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/34558/2023).

Auringosta Energiaa -koalitio (jäljempänä Koalitio) koostuu eri toimijoista, jotka edistävät aurinkovoimaloiden rakentamista maahan.

Koalitio esittää lausuntonaan luonnoksesta kunnioittaen seuraavaa:

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan

”Hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus uudistaa maankäytön ja rakentamisen sääntelyä sekä purkaa normeja.

Ohjataan resursseja kaavoitukseen, rakennusvalvontaan, ympäristö- ja vesilupaviranomaisille sekä hallinto-oikeuksille niiden prosessien nopeuttamiseksi. Sujuvoitetaan kaavoitus- ja lupaprosesseja ja kevennetään niihin liittyvää menettelyä.

Edistetään teollisuuspuistojen rakentamista, olemassa olevien teollisuuspuistojen kehittymistä, alueen teollisuuden uusiutumista ja laajentumista kevennetyllä lupamenettelyllä tinkimättä

ympäristövaikutuksista. Selkiytetään luvitusta myös teollisuuden muutoshankkeiden lupaprosessien ja lupien päivityksien kohdalla.

Edistetään aurinkovoimainvestointeja maankäytön kannalta sopiville paikoille yhtenä keinona tasapainottaa uusiutuvan sähköntuotannon ajallista vaihtelua. Aurinkovoimarakentamista ohjataan rakennettuun ympäristöön, turvetuotannosta vapautuneille alueille ja joutomaille pyrkien välttämään tuotannossa olevien peltojen ja metsämaan merkittävä käyttö aurinkovoimaan. Hallitus varmistaa, että aurinkoenergiapuistojen sääntely- ja lupaprosessit ovat yhtenäisiä, joustavia ja ennustettavia koko maassa.”

Lisäksi EU:n komissio on julkaissut helmikuun alussa esityksensä uusista ilmastotavoitteista, joiden mukaan EU-maiden tulisi vähentää jopa 90 prosenttia ilmastopäästöistään vuoteen 2040 mennessä.

Koalition näkemyksen mukaan edellä mainittuja tavoitteita voidaan tukea jäljempänä esitetyillä, aurinkovoiman luvitusta helpottavilla muutoksilla lainsäädäntöön.

#### Rakentamislaki 43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Uutena lupaelementtinä lakiin esitetään puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaa säännöstä (43 a §), jonka tarkoituksena on helpottaa puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden sijoittumista alueille, joilla ei ole voimassa asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

Koalitio pitää säännöstä erittäin kannatettavana, koska säännöksen avulla voidaan edistää ja nopeuttaa hankkeiden lupaprosesseja hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti riippumatta siitä mitkä ovat kaavoitukselliset edellytykset hankkeen toteuttamiseksi.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla implementoitaisiin Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehiksestä annetun EU:n asetuksen artiklojen 8a ja 8b mukaisille alueille sijoittuva jalostavan teollisuuden puhtaan siirtymän investointi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (RED III)1 artiklan 9 a kohdan mukaisilla uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueilla tapahtuva, rakentamislupaa edellyttävä 16–16 e artiklojen mukainen rakentaminen lukuun ottamatta tuulivoimaa.

Edelleen hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan teollisuuspuistoista tehdään yksi keino sujuvoittaa investointeja Suomeen. Teollisuuspuistolla tarkoitetaan muuta kuin tuulivoimaa varten rakennettua teollisuuden ja teolliseen toimintaan liittyvien toimintojen kaavaan merkittävä keskittymää.

Koalitiota ihmetyttää miksi hallituksen esityksen perusteluissa suljetaan pois puhtaan siirtymän sijoittamislupasäännöksen soveltaminen tuulivoimaan, mutta siinä ei mainita aurinkovoimalahankkeita. Kuitenkin varsinaisessa lakitekstissä suljetaan pois pykälän soveltamisesta tuulivoiman lisäksi aurinkovoima. Perusteluissa mainituista EU-säännöksistä ei myöskään löydy tukea tulkinnalle, ettei säännös voisi koskea aurinkovoimaa.

Koalitio pitää tärkeänä, että uutta lainsäädännöstä voitaisiin soveltaa myös teollisiin aurinkovoimahankkeisiin. Mikäli tämä ei ole mahdollista, aurinkovoiman poissulkemista säännöksen soveltamisesta ja siihen johtavia syitä tulisi hallituksen esityksen perusteluissa selkeämmin perustella.

Muilta osin Koalitio pitää ehdotettuja esitysluonnoksessa mainittuja muutoksia perusteltuina.

Lisäksi Koalitio esittää seuraavia täydennyksiä rakentamislain sekä alueidenkäyttölain säännöksiin.

Rakentamislaki 52 § ja alueidenkäyttölaki 77 a §

Tuulivoimaloiden rakentamista helpotettiin vuonna 2011 voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslain säädösmuutoksella (77a §), jonka mukaan rakennuslupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Aurinkovoimaloiden osalta tulisi säätää vastaava helpotus, jolloin kunnan päätöksellä voitaisiin säännöksessä mainituin edellytyksin yleiskaavassa määritellä alueet, joihin aurinkovoimaloita voidaan sijoittaa.

Muutos on mahdollista toteuttaa lisäämällä rakentamislain 52 §:ään sekä alueidenkäyttölain 77 a §:ään tuulivoiman lisäksi aurinkovoima. Esim. seuraavalla tavalla:

”52 § Yleiskaavan käyttö tuulivoimalan ja aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena

Rakentamislupa tuulivoimalan ja aurinkovoimalan rakentamiseen saadaan 46 §:n 1 momentin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.”

”77 a § Yleiskaavan käyttö tuulivoiman ja aurinkovoiman rakentamisluvan perusteena

Oikeusvaikutteisesta yleiskaavaa voidaan käyttää suoraan tuulivoimalan ja aurinkovoimalan rakentamisluvan perusteena rakentamislain 46 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty.”

Myös alueidenkäyttölain 188 a §:ä, joka koskee valituksen käsittelyä kiireellisenä, tulisi täydentää tuulivoiman lisäksi aurinkovoimalla. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain/ alueidenkäyttölain säännöksiä 77 a §, 77 b § ja 77 c § tulisi täydentää tuulivoiman lisäksi maininnalla aurinkovoimasta.

Alueidenkäyttölaki 137 § ja rakentamislaki 46 §

Alueidenkäyttölain 137 §:n mukaisen suunnittelutarveratkaisun ja rakentamislain 46 §:n mukaisen sijoittamispäätöksen edellytyksinä on mm. se, että rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista.

Merkittävää rakentamista ei ole laissa avattu tarkemmin, minkä vuoksi säännöksen soveltaminen on jäänyt oikeuskäytännön varaan. Kunnilla, joissa lakia sovelletaan lupaharkinnan yhteydessä, on ollut vaikeuksia arvioida esim. aurinkovoimahankkeiden yhteydessä missä kulkee raja merkittävän ja ei-merkittävän vaikutusten välillä. Tämä epävarmuus aiheuttaa turhia valituksia, jotka pitkittävät hankkeiden aloittamista.

Lainsäännöksiä olisi mahdollista täydentää aurinkovoimaloiden osalta esim. siten, että valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin määritellä minkä suuruista aurinkovoimalaa ei pidetä vaikutuksiltaan merkittävänä. Perusteena merkittävyydelle voisi olla esim. aurinkovoimalan pinta-ala (alle 200 ha) tai muu vastaava peruste.

Mikäli pelkästään pinta-alaa ei voida tässä suhteessa pitää riittävänä kriteerinä merkittävyyden arvioinnille, voitaisiin merkittävyyden arviointi kytkeä myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 luvun mukaiseen tulkintaan, jolloin hanketta pidettäisiin

merkittävänä, mikäli siihen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Muussa tapauksessa hanketta ei olisi pidettävä merkittävänä myöskään maankäyttö- ja rakentamislain tai rakentamislain tarkoittamassa mielessä.

Tämä helpottaisi merkittävyyden arviointia lupahakemusta käsiteltäessä sekä vaikuttaisi mahdollisesti myös tuomioistuinten päätöksiin siten, että käytäntö olisi yhdenmukaisempaa ja ennalta arvattavampaa. Muutos mahdollistaisi aurinkovoimaloiden rakentamisen kunnan päätösvallassa olevalla suunnittelutarveratkaisulla /sijoittamispäätöksellä ja toimenpide-/rakentamisluvalla nykyistä kevyemmin edellytyksin. Esim. seuraavalla tavalla:

Lisätään maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 3. momenttiin alla mainittu tummennettu täydennys.

”Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Edellytyksistä, joiden täytyessä aurinkovoimalan rakentamisen ei katsota johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttavan merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Lisätään rakentamislain 46 §:ään uusi 2. momentti.

”Edellytyksistä, joiden täytyessä aurinkovoimalan rakentamisen ei katsota johtavan vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttavan merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Rakentamislaki 78 § ja maankäyttö- ja rakennuslaki 144 §

Rakentamislain 78 §:n perusteella lupaviranomainen voi perustellusta syystä antaa vakuutta vastaan oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin lupa on saanut lainvoiman. Käytäntö on mahdollistanut sen, että rakennushanke voi edetä valituksesta huolimatta, mikäli valitusviranomainen ei kiellä päätöksen täytäntöönpanoa.

Mikäli luvan myöntämisen perusteena on ollut poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu, on luvassa tällöin määrättävä, ettei rakentamista saada aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös tai suunnittelutarveratkaisu on saanut lainvoiman. Tällaisessa tapauksessa ei ole ollut mahdollisuutta edes vakuutta vastaan aloittaa rakennustöitä ennen päätöksen lainvoimaisuutta, vaikka kyseessä olisi selvästi valitus, joka ei voi johtaa päätöksen kumoamiseen. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa valittajana oli taho, jolla ei lain mukaan ollut valitusoikeutta. Valituksella saatiin pitkitettyä hankkeen aloitusta lähes puolitoista vuotta.

Koalitio esittää, että aloittamisoikeuteen liittyvää vakuuden käyttöä voitaisiin laajentaa myös lupapäätöksiin, jotka on tehty poikkeamispäätöksen tai suunnittelutarveratkaisun perusteella. Tämä ei vaaranna valittajan oikeusturvaa, koska valitusviranomainen voi joka tapauksessa keskeyttää lupapäätöksen täytäntöönpanon, jos katsoo siihen olevan aihetta. Muutos voidaan toteuttaa kumoamalla rakentamislain 186 § sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 89 ja 90 §.

Mikäli tässä lausunnossa mainittuja ehdotuksia ei ole mahdollista toteuttaa tässä yhteydessä muutettaessa pääasiassa rakentamislain säännöksiä, Koalitio esittää, että tässä lausunnossa esitetyt muutosehdotukset perusteluineen toimitetaan työryhmälle, joka on asetettu laatimaan luonnosta hallituksen esitykseksi alueidenkäyttölain muutoksiksi ensi syksyyn mennessä.

**2. Esityksen mukaan Ilmastoselvityksessä 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: Ilmastoselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki**

**B: Ilmastoselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki**

Muu kommentti [-]

**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**

-

Lievonen Riku

Auringosta Energiaa -koalitio - Auringosta Energiaa -koalitio on teollisen mittakaavan aurinkoenergiakehittäjien yhteinen ääni, joka edustaa toimialaa.

