

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lausunto esityksestä rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausunto on annettu niiden lainkohtien osalta, joilla on merkittävää vaikutusta ELY-keskuksen edistämisen- ja valvontatehtävien osalta.

17 §:ään uusi 5 momentti: Lisäys on sinänsä tarpeeton, koska kunnan kaavat, rakennusjärjestys tai muut määräykset eivät voi olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

38 §, 39 §:n 2 ja 3 momentti:”. Aiempaan lakiesitykseen verrattuna ilmastaselvitysvelvoitetta supistettaisiin merkittävästi. Velvoitteen poistamista voidaan pientalojen osalta perustella uusiutuvien luonnonvarojen merkittäväällä käytöllä kohteissa sekä velvoitteiden kohtuullistamisella. Myös peruskorjausten osalta rajausta parantaa jossain määrin olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämistä, joka selvitysten perusteella johtaa lähes aina uudisrakentamista vähähiilisempään lopputulokseen. Mutta ilmastaselvitysvelvoitteen supistaminen muiden rakennushankkeiden osalla haastaa ilmastotavoitteiden saavuttamisesta erityisesti suurten kiinteistöjen, erityisrakennusten sekä maanrakennustöiden osalta.

Rakennusten elinkaaren pidentäminen ja mahdollisimman pitkään käytössä pysyvät rakenteet puuttuvat ilmastaselvityksen vaateista. Toisaalla asetuksessa esimerkiksi urakoitsijoiden vastuiden rajoittamisen suhteen tehdään esityksiä, jotka voivat olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

ELY-keskus pitää muutosesitystä tältä osin negatiivisena.

42 §:n 1 momentin 4-kohta Muutosehdotuksen tavoitteiden osalta esitys on ymmärrettävä, mutta tilapäisten yleisörakenteiden käyttö on lisääntynyt ja rakenteet voivat olla mitoitukseltaan ja

yleisökapasiteetiltaan merkittäviä, minkä johdosta henkilöturvallisuuden takaamiseksi tulisi merkittävien rakenteiden osalta soveltaa jonkin asteista lupamenettelyä.

uusi 43 a Ehdotetun uuden 43 a §:n tavoitteet ovat sinänsä selkeitä, mutta säännös poikkeaa merkittävästi vielä voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakentamislain (751/2023) keskeisistä lähtökohdista ja säännöksen perustelut ovat kaikin osin niukat eivätkä perustelutekstin esimerkit tue valittua ratkaisua. Niin kutsutut puhtaan siirtymän energiantuotantolaitokset ovat mitoituksensa sekä suorien ja välillisten ympäristövaikutusten osalta usein sellaisia, etteivät niiden osalta täyty rakentamislain 44, 45 ja 46 §:n edellytykset. Ehdotettuun 43 a §:n 4 momentin mukaiseen sijoittamislupaan liittyisi lähtökohtainen velvollisuus myös asemakaavatasoisten selvitysten laatimiseen, jolloin hankkeiden kaavallinen valmistelu ei oleellisesti pidentäisi hankeajoja (olettaen, että hankkeet ovat perusteltuja), mutta turvaisi kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja olisi myös hanketoimijan oikeusturvan ja toimintojen kehittämisen kannalta ainoa oikea ratkaisu. ELY-keskus viittaa myös valmisteilla olevaan ”Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat tuotantolaitokset ja toiminnot kaavoituksessa” lakiesitykseen, jota osaltaan joudutaan soveltamaan myös nk. puhtaan siirtymän hankkeisiin.

Vaikutusmahdollisuudet sijoittamislupapäätöksien osalta ovat lisäksi rajatut ja niitä ollaan myös korjauspaketin osalta kaventamassa. Kokonaisuutenaan muutosehdotus saattaa pidentää hankkeiden valmisteluajoja ja johtaa oikeudellisesti vaikeasti ratkaistaviin tilanteisiin, ellei lakitekstissä selkeästi rajata sijoittamisluvalla toteutettavien hankkeiden kokoa ja tyyppiä. Sijoittamislupa olisi parhaiten sovellettavissa alueilla, missä on voimassa tuuli- ja aurinkovoimaosayleiskaava, joissa mahdollisesti ei ole huomioitu esim. energian varastointiin tarkoitettuja uusia laitoksia tai laitteita. ELY-keskus katsoo yhteenvetonaan, että ko. mahdollisuus tulisi teollisen mittakaavan hankkeiden osalta poistaa kokonaan.

43 b § Rakennuslupan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja lohkomista on tavoitteitaan hyvä ja nopeuttaa joitain rakennuslupahakkeita. Esitys soveltuu lähinnä asemakaava-alueille, missä tonttijako on osoitettu kaavakartalla. Mikäli kaavassa ei ole osoitettu ohjeellista tonttijakoa, ei varsinaisiin rakennustöihin saisi kuitenkaan ryhtyä ennen tonttijakoa ja rekisteröintiä.

56 §:ssä säädetään purkamisluvan edellytyksistä, joita ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakennuksen purkaminen helpottuu. ELY keskus katsoo, että MRL ja vuoden 2025 alussa voimaan tuleva rakentamislaki (751/2023) eivät aseta purkamiselle mitään erityisiä vaatimuksia, ellei toimenpide ole voimassa olevan tai vireillä olevan kaavan vastainen toimenpide. Lain (751/2023) 1 kohdan viittauskin olisi sovellettavissa ainoastaan tilanteissa, joissa kaavoittamattomalle alueelle laaditut kulttuuriympäristöselvitykset edellyttäisivät kaavallista tarkastelua.

Ilmastonmuutoksen kannalta keskeinen rakennuskantaa koskeva tavoite on olemassa olevan rakennuskannan elinkaaren pidentäminen, mihin myös jätelaki tähtää. Purkamisluvan edellytyksiä tarkasteltaessa edellytetään purkumateriaalin kierrättämistä, mutta esityksen mukaan pienikin

määrä purkumateriaalin kierrätystä riittäisi täyttämään vaateen. Asetuksesta ei myöskään käy ilmi, miten varmistetaan, että purettava materiaali menee uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Esitetyssä muodossa muutos ei huomioi jätelain etusijajärjestystä, jonka mukaan jätteen haltijan on ensisijaisesti valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten ja vasta toissijaisesti kierrätettävä se.

Korjausesityksen mukaan ”rakennuksen saisi purkaa, jos kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii purkamisen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla”, minkä lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, joka koskisi asemakaavassa suojeltuja kunnan omistamia rakennuksia. Esityksen mukaan kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan tällaisen rakennuksen purkamiseen ilman kaavallista tarkastelua, mikäli rakennus ei ole valtakunnallisesti merkittävä. ELY-keskus pitää 3 momentin väljennystä oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden kannalta arveluttavana. Kunta vastaa alueensa kaavoituksesta ja rakentamisen lainmukaisuudesta ja sillä on merkittävänä julkisyhteisönä hyvät edellytykset kiinteistökannan kehittämisessä ja myynnissä. Esityksen 5. kohdan mukaan valtuuston päätös voisi koskea myös maakunnallisesti arvokkaita kohteita, joiden osalta kunnalla ei ole yksiselitteistä ratkaisuoikeutta asiassa.

Lakiesityksessä esitetyt purkamisperusteet ovat selvitettävissä vain kaavoitustyön yhteydessä, jolloin myös kuntalaisilla on mahdollisuus ottaa kantaa yhteisömuutoksen kulttuuriperinnön arvoon ja kohtaloon. Yhdessä valitusoikeuteen suunniteltujen rajoitusten kanssa nämä purkamisluvan myöntämisedellytysten muutokset ovat omiaan heikentämään MERKITTÄVÄSTI rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista päätöksenteossa ja näiden muutosten voidaan katsoa olevan ristiriidassa Suomen perustuslain 20 ja 22 pykälien sekä kulttuuriympäristön huomioimista koskevien sopimusten kanssa.

68 a § Lupakäsittelyn sujuvuutta koskevaa tavoitetta voidaan pitää perusteltuna, mutta tähän tulisi pyrkiä lähinnä kuntien resurssointiin ja organisointiin liittyvin keinoin. Rakentamislaki muutoksineen lisää kuntien rakennusvalvontojen työtaakkaa, jota esitetyt digitalisointitoimet eivät ainakaan alkuvaiheessa vähennä.

Pykälässä esitetyt sanktiot kohdistuvat pahiten merkittäviin ja haastaviin valvontakohteisiin, joiden osalta rakennusvalvonnoilla ei ole aina riittävää osaamista. Korvausuhalla saattaa myös olla merkittäviä heikentäviä vaikutuksia rakentamisen laatuun kriittisissä rakennuskohteissa. Pykälässä esitettyä kolmen kuukauden käsittelyaikaa ei voi kaikkien hankkeiden osalta voi pitää riittävän pitkänä eikä se huomioi rakennusvalvontojen resurssointia eri kunnissa.

179 § 181 § ja 182 § rakentamislain (751/2023) valitusoikeuksia on esitetty muutettaviksi ja rajattaviksi merkittävästi ELY-keskusten, museoviranomaisten sekä asianomaisten rekisteröityjen yhteisöjen, osalta. Esityksen rajaus valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuskohteisiin tai rakennuksiin on jo sinänsä tulkinnanvarainen, koska arvostus on aikariippuvaista ja kohteita koskevat selvitykset suurelta osin puutteellisia, vanhentuneita tai vajavaisia, mikä tulee mahdollisissa valitustapauksissa aiheuttamaan tulkintavaikeutta Hallinto-oikeuksissa, missä arvioinnin osalta on tarpeen soveltaa varovaisuusperiaatetta.

Esityksen myötä sekä kansalaisilta että rekisteröidyiltä yhdistyksiltä poistuu mahdollisuus vaikuttaa kunnalliseen toimintaan, toimialaansa ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon myös valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävien suojeltujen rakennuskohteiden osalta.

Esitetyt muutokset eivät nopeuta mahdollisia hankkeita tai paranna lainkäytön ennakoitavuutta, vaan avaavat tietä uusille ongelmille ja prosesseille. ELY-keskuksen käsityksen mukaan muutos tulisi lisäämään Rakennusperinnön suojelusta annetun lain (760/2023) mukaisia suojeluprosesseja ja tätä kautta myös hidastamaan mahdollisia rakennushankkeita.

Kuten lausunnossa jo edellä on todettu valitusoikeuden poistaminen ja rajaaminen vaikeuttavat perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 3 momentissa säännösten toteutumista yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta sekä vaikeuttavat julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Muutokset ovat ristiriidassa myös ympäristöperusoikeutta koskevan perustuslain 20 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kulttuuriympäristöä koskevassa lainsäädännössä tulee huomioida myös kansainväliset sopimukset, joiden edistämiseen Suomi on sitoutunut (mm. Århusin yleissopimus ja Faron yleissopimus). ELY-keskus katsoo, että rakentamis- ja alueidenkäyttölaki eivät yksistään turvaa kulttuuriympäristöön sitoutuneita arvoja, vaan olemassa olevan rakennuskannan suojelua ja säilyttämistä tulee tukea laajapohjaisesti ja aktiivisesti myös muiden lakien (esim. verolait) ja korvaus/avustus instrumenttien kautta. Olemassa ollen rakennuskannan ylläpitäminen ja hyödyntäminen on tehokkain tapa edistää myös kierotaloutta ja pienentää rakentamisen hiilijalanjälkeä.

Lakivalmistelun perustelujen osalta ELY-keskus toivoo myös kattavampia selvityksiä esitettyjen muutosten vaikutuksista sekä muutosten suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin sekä sitä, että Sipilän hallituksen vuoden 2017 muutosten yhteydessä sovittu seurantaselvitys ELY-keskusten valitusoikeuksien rajaamisen vaikutuksista, tehtäisiin ennen rakentamista koskevia merkittäviä lainvalmisteluhankkeita.

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?

Esitetyt muutokset tulisivat todennäköisesti lisäämään rakennussuojeluesitysten määrää ja lisäämään ELY-keskusten tehtäviä rakentamislain tulkintojen lainmukaisuuden osalta. Vaikka esitys rajaa viraston puuttumiskynnystä, esitetyt oikotiet edellyttävät hankkeiden kaavoitustarpeen tarkempaa arviointia.

YVA- ym. muuhun lainsäädäntöön esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksista on vielä vaikea ottaa kantaa, mutta samanaikaisesti tapahtuvat lainsäädännölliset muutokset eivät helpota viranomaisten työtehtäviä.

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

188 a § on annettu Euroopan Ukrainan sodan aiheuttaman energiaomavaraisuuden turvaamiseksi 31.12.2028 saakka. Vuoteen 2029 mennessä voidaan katsoa merkittävimpien energiakaavojen olevan jo toteutusasteella eikä asuntorakentamista turvaavan kiireellisen käsittelyn lisäksi ole perusteltua lisätä useampia ohituskaistoja riita-asioiden käsittelyyn.

197 § koska maankäyttö- ja rakennuslakia/aluidenkäyttölakia ollaan jakamassa ainakin neljän erillislain piiriin, tulisi muutoksessa arvioida myös erillislakien suhdetta tulevaan aluidenkäyttölain lyhennettyyn versioon.

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

Kuntien valvontaresurssit huomioiden vesi- ja viemärilaitteistojen soveltuvuuden arviointi olisi perusteltua säilyttää osaksi rakennuslupamenettelyä.

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

-

Hallasmaa Juhani
Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus