

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Rakentamislakiin esitetään tehtäväksi muutoksia 14 pykälään, ja siihen esitetään lisättäväksi kolme uutta pykälää. Valtaosa muutoksista on teknisiä tai vaikutuksiltaan vähäisiä eikä niitä ole tarpeen kommentoida.

Esitetyt uudet säännökset puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta ja määräajasta rakentamislupahakemuksen käsittelylle sekä muutokset säännöksiin purkamisluvan edellytyksistä ja valitusoikeudesta purkamisen mahdollistavista luvista eivät ole kaikilta osiltaan onnistuneita. Rakennuksen vähähiilisyyteen ja elinkaariominaisuuksiin esitetyt muutokset selvitysvelvoitteen supistamiseksi eivät edistä ilmastonmuutoksen torjuntaa. Lisäksi esitetyssä rakentamislain muutoksessa ei ole puututtu sekaannuksia aiheuttavaan epämääräisyyteen kuntien rakennusjärjestyksiä koskevassa siirtymäsäännöksessä, joka vaatisi välitöntä selventämistä.

1) 43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Lakiluonnoksessa esitetään yksinkertaistettua lupamenettelyä erikseen luetelluille ns. puhtaan siirtymän teollisuushankkeille. Esitettyyn menettelyyn on otettu piirteitä sekä kaavoituksesta että rakentamisen lupamenettelyistä. Kyse on silti luvasta.

Luvitettavan hankkeen vaikutusarviointi esitetään tehtäväksi kuten kaavoituksessa (nyt MRL 9 §). Sen sijaan vuorovaikutus lupamenettelyn aikana (RakL 63-64 §) ja muutoksenhakuoikeus (RakL 179-180 §) ovat selvästi kaavamennettelyä rajatummalla. Tämä heikentää osallistumista ja osallisten oikeusturvaa. Vuorovaikutuksen suppeus heikentää myös vaikutusten arvioinnin laatua, kattavuutta ja oikeellisuutta, koska vaikutusarviot eivät tule yhtä laajasti arvioitaviksi mielipiteissä ja lausunnoissa, kuten kaavoituksen menettelyissä.

Säännösluonnoksessa ei rajata puhtaan siirtymän hankkeen kokoa millään tavalla. Minkä kokoisia hankkeita säännös tulisi mahdollistamaan? Olisiko kuitenkin rajattava teollisten hankkeiden kokoa tai kokoa ja laatua yhdessä? Luonnoksen perusteella voisi olettaa syntyvän tilanteita, joissa rakentamislain mukainen menettely olisi yksinkertainen lupa, mutta ohessa olisi mahdollisesti

laadittava YVA-selvitys ja hankkeelta edellytettäisiin ympäristölupaa? Olisivatko viranomaismenettelyt ja vaikutusmahdollisuudet tällöin tasapainossa?

Ehdotettu uusi säännös ei saisi syrjäyttää yleistä kaavan laatimisen tarvetta (nyt MRL 36 § ja 51 §). Kunnalla täytyisi olla mahdollisuus niin harkitessaan hylätä hakemus sillä perusteella, että hanke edellyttää asema- tai yleiskaavan laatimista em. lainkohtien perusteella. Jos aiottu uusi säännös toteutetaan, aiheutunee samalla myös tarve täsmentää kaavan laatimisen nykyiselläänkin kovin tulkinnanvaraisten kynnysten määrittelyä tulevassa alueidenkäyttölaissa.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupamenettelyn ei pitäisi synnyttää rajoittamatonta kaavoituksen ohituskäytäntää vain tietyille hanketyypeille. Nopeat menettelyt, vähät selvitykset ja rajoitukset osallistumisessa ja muutoksenhaussa hankaloittavat kokonaisuutena ilmastokysymysten huomioonottamista, elleivät ne tule tarkasteltaviksi esimerkiksi rinnakkaisessa lupa- tai YVA-menettelyssä.

2) 68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

Valtaosa MRL:n mukaisista rakennusluvista myönnetään ja RakL:n mukaisista rakentamisluvista tultaneen myöntämään määräajaksi ehdotetun kolmen kuukauden kuluessa hakemisesta. Hakemukset, joissa kolmen kuukauden aika ylitetään, ovat jo lähtökohtaisesti jossain suhteessa haastavia. Kyse voi olla esimerkiksi hankkeen monimutkaisesta sisällöstä, laajasta lausuntojen, selvitysten ja kuulemisen tarpeesta taikka hankkeen ainutkertaisuudesta. Viivästyminen määräajasta, olipa se kolme kuukautta tai jotain muuta, voi johtua paitsi hakijasta tai kunnasta myös jostain kolmannelta osapuolelta. Olisi kohtuutonta, jos kunta joutuisi vastaamaan tällaisesta viivästyisestä.

Muussa lainsäädännössä vastaava julkisen vallan toiminnalle asetettujen määräaikojen ylittämisen sanktiointi on harvinaista. Esim. terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja YVA-laki (252/2017) sisältävät määräaikoja mutta eivät sanktioita määräajan ylittämisestä – miksi siis rakentamisen lupien yhteydessä vahdittaisiin määräaikojen toteutumista näin tiukasti? Säännösluonnoksen perustelut eivät anna tähän vastausta.

Vahingonkorvauslaki (412/1974, VahKL) on voimassa ilman, että siihen viitataan. VahKL sisältää säännöksen julkisyhteisön korvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä (3:2), joten RakL säännösluonnokseen sisältyvä viittaus on oikeudellisesti tarpeeton. VahKL 3 luvun 2.1 §:ssä vastuu julkisyhteisölle syntyy vain, milloin ”toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.” Täsmällinen, jokaista rakentamisen lupa-asiaa samanmittaisena koskeva määräaika ei ole hyvä mitta arvioitaessa julkisyhteisölle ”kohtuudella asetettavia vaatimuksia”. Se tulisi käytännössä asettamaan kynnyksen ainakin vahingonkorvausvaatimuksille, ellei myös vahingonkorvauskäytännölle. Tämä olisi poikkeavaa yleisestä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta. Tätä ei ole perusteltu.

3) 56 § Purkamisluvan edellytykset

RakL:n keskeinen viranomainen on rakennusvalvontaviranomainen. On johdonmukaista, että 56 §:n 1 momenttia korjataan siten, että toimivalta purkamisluvan myöntämisessä on

rakennusvalvontaviranomaisella. Tähän toimivallan täsmennykseen ei ole huomauttamista. Muutos on linjassa muun RakL:n sisällön kanssa.

Sen sijaan on erikoista, että kunnanvaltuustolle annettaisiin yksittäisessä, tarkkaan rajatussa tilanteessa toimivalta myöntää purkamislupa suojellun rakennuksen purkamiseen, ja tämä toimivalta koskisi vain kunnan itsensä omistamaa rakennusta. Toimivallan antaminen lakisääteisesti kunnanvaltuustolle yksittäisessä lupa-asiassa ei ole sopusoinnussa kunnanvaltuuston tehtävien kanssa (KuntaL 14 §). Lisäksi, mihin tarvitaan vielä yhtä lisämenettelyä rakennuksen purkamisen mahdollistamiseksi, kun käytettävissä ovat kunnan toimivaltaan kuuluva poikkeaminen asemakaavalla toteutetusta suojelusta (RakL 57 §) - kevyempänä menettelynä -, ja kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluva mahdollisuus luopua rakennussuojelusta asemakaavaa muuttamalla? Lisäksi muutoksenhakuoikeus olisi jotakuinkin kaikista muista valtuuston päätöksistä poiketen hyvin rajattu (ks. KuntaL 137 §). Muutos ei myöskään kohtele eri omistajaryhmiä yhdenvertaisesti. Tämänkin säännösluonnoksen perustelut ovat puutteelliset.

Säännösluonnoksen 2 ja 3 mom asettaisivat purkamisluvan myöntämisen kynnyksen hyvin matalalle. Kaavoitetulla alueella rakennuksen jo toteutettu suojelu olisi ainoa este purkamisluvan myöntämiselle. Tämä johtaisi kaavoitetulla alueella arvokkaiksi todettujen, mutta hakemuksen jättöaikaan ei-suojeltujen kohteiden helppoon purkamismenettelyyn. Esitetyt purkamisluvan edellytykset betonoisivat lain voimaan tullessa olevan kaavasuojelutilanteen ja tekisivät vaikeaksi tuoda uusia rakennuksia kaavasuojelun piiriin. Jos purkamisen edellytykset asetetaan ehdotuksen mukaisiksi, rakennuksen omistaja voisi käytännössä aina ratkaista rakennuksen suojeluasian haluamallaan tavalla - hakemalla purkamisluvan tai myöntymällä suojeluun kaavalla. Yksityinen etu ohjaisi suojelusta päättämistä.

Kaavoittamattomalle alueelle esitetyt purkamisluvan edellytykset ovat epämääräisiä eivätkä huomioi rakennuskohteen rakennusperintöarvoja muuten kuin välillisesti, kaavoitukselle aiheutuvan haitan kautta. Sinänsä on täysin ymmärrettävää, että taantuvilla alueilla, joilla rakennusten arvot ovat romahtaneet eivätkä ole missään suhteessa niiden tekniseen arvoon, on rakennussuojelun toteuttaminen taloudellisesti erittäin haastavaa. Taloudellinenkin näkökulma on voitava huomioida ratkaisuisissa, mutta ei ainoana tekijänä.

Merkityksellinen muutos sekä kaavoitetuilla että kaavoittamattomilla alueilla olisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamisen jättäminen pois säännöksestä (nyt RakL 56.1 § kohta 2). Tämä tarkoittaisi, että rakentamisen lainsäädäntö ei tulisi sisältämään käytännössä mitään turvaamismenettelyä suojeluharkinnan ajaksi, toisin kuin rakennusperintölaki (498/2010). Alueidenkäyttöä tai rakentamista koskevassa lainsäädännössä tulisi olla mahdollisuus asettaa toimenpiderajoitus, joka vastaisi rakennusperintölain vaarantamiskieltoa (6 §). Toimenpiderajoituksella turvattaisiin kaavasuojeluharkinnassa olevan rakennuksen säilyminen siihen saakka, kunnes suojeluasia on ratkaistu kaavalla lainvoimaisesti.

Tässä on muistettava, että rakennusperintölain 2 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva rakennusperintön suojeleminen on ensisijainen menettely asemakaava- ja rakennuskieltoalueilla. Ehdoton valtaosa Suomen rakennuskannasta sijaitsee asemakaava-alueilla. Purkamisluvan myöntämisen kynnyksen madaltaminen säännösluonnoksessa esitetyllä tavalla voisi lisätä rakennusperintölain mukaisten suojeluesitysten määrää ja siten suojeluasioiden ratkaisemista muusta maankäytöstä irrallisina asioina. Samalla rakennussuojeluun liittyvä paine voisi siirtyä kunnalta valtion viranomaiselle.

Purkamisen helpottaminen on ristiriidassa jätelain jätehierarkian kanssa, jossa ensisijainen tavoite on vähentää syntyvän jätteen määrää. Ilmastomuutoksen hillinnän kannalta keskeistä on olemassa olevan rakennuskannan elinkaaren pidentäminen tai rakennusten osien merkittävä uudelleenkäyttö.

Säännösluonnoksen vaikutuksia rakennettuun kulttuuriympäristöön ei ole arvioitu.

Säännösmuutosta ei ole mainittavasti perusteltu. Perustelutekstissä mainitut oikeustapaukset eivät tuo esiin oikeudellisia tai muitakaan sellaisia ongelmia nykyisessä oikeustilassa, jotka edellyttäisivät purkamisluvan myöntämisen kynnyksen merkittävää alentamista.

4) Purkamista tarkoittavia lupia koskevat valitusoikeuden rajaukset (179, 181 ja 182 §:t)

Museoviranomaisen valitusoikeutta purkamislupaa merkitseviin lupapäätöksiin ei ole kirjattu MRL:iin. Tästä huolimatta Museovirastolla on oikeus hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, 7 §, ja laki Museovirastosta 282/2004, 2 §). Museoviraston osalta valitusoikeutta käytännössä rajattaisiin sekä nykytilanteeseen että RakL 751/2023 mukaiseen tilanteeseen nähden. Museoviranomaisen valvottavana olevan yleisen edun (rakennettu kulttuuriympäristö) kannalta tämä ei ole kannatettavaa etenkin, kun ELY-keskuksia koskisi vastaava muutoksenhakuoikeuden rajoitus ja samalla poistettaisiin muutoksenhakuoikeus kolmannelta sektorilta. Näiden kaikkien rajausten toteuttaminen on kyseenalaista ja rakennetun kulttuuriympäristön arvojen säilymisen kannalta selvä heikennys.

Viranomaisten muutoksenhakuoikeuden rajaaminen maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin rakennuksiin tuottaa tulkinnan vaikeutta suhteessa paikallisesti merkittäviin kohteisiin. Arvioinnit ovat harvoin oikeudellisesti yksiselitteisiä. Sääntelyn selkeyden takia olisi hyvä käyttää yksinkertaisia rajauksia.

Kansalaisjärjestöjen valitusoikeuden poistamisen voi katsoa olevan vastoin ympäristöperusoikeuteen (PL 20 §) sisältyvää julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Järjestöillä ja asukkailla on ja on ollut merkittävä vaikutus rakennussuojelun tarpeen ja arvostuksen herättämisessä. Kansalaisyhteiskunta on merkittävä toimija oikeusvaltiossa.

Säännösluonnoksen vaikutuksia rakennettuun kulttuuriympäristöön ei ole arvioitu. Luonnosta ei ole perusteltu vaan ainoastaan lyhyesti kuvattu.

5) 38 § Rakennuksen vähähiilisyys ja 39 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Rakennuksen vähähiilisyyteen ja elinkaariominaisuuksiin liittyvillä ehdotetuilla lain soveltamisalan kavennuksilla olisi negatiivinen vaikutus ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Kertarakentajien jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle (pientalot) voisi olla perusteltavissa, mutta ei esimerkiksi liikunta-, varasto-, liike- eikä liikenteen rakennusten. Soveltamisalan supistamista ei ole perusteltu eikä rajaus eri rakennustyyppien välillä vaikuta onnistuneelta eikä tasapuoliselta.

6) 28 § Rakennusjärjestyksen uusiminen – tarve selkeyttää säännöstä

Rakentamislain esitetyssä muutoksessa ei käsitellä RakL 28 §:ää. Säännös on erittäin vaikeatulkintainen. Lainkohdan sanamuodon ja HE 139/2022 vp:n yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 146) mukaan kunnan nykyinen rakennusjärjestys voisi säilyä voimassa sellaisenaan, siis myös lupamenettelyjä koskevine määräyksineen, 31.12.2026 saakka. Lainkohdan mukaan ”oleviin rakennusjärjestyksiin” sovelletaan ”tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä”. Koska sovellettavia säännöksiä ei ole erikseen mainittu, sovelletaan siis kaikkia voimassa olleita (MRL:n) säännöksiä.

Ongelma syntyy erityisesti siitä, että MRL:n ja RakL:n lupajärjestelmät poikkeavat olennaisesti toisistaan. Siirtymäsäännöksessä tulisi ottaa yksiselitteinen kanta erityisesti siirtymiseen lupajärjestelmästä toiseen. Kunnissa on erittäin vaikea hahmottaa, missä laajuudessa voimassa olevia MRL:n mukaisia rakennusjärjestyksiä voidaan soveltaa 1.1.2025 jälkeen. Vielä vaikeampaa tämä on lupien hakijoille.

Epäselvä siirtymätilanne koskee suurta kuntamäärää. Todennäköisesti vähemmistö kunnista saa uudistetun rakennusjärjestyksen voimaan 1.1.2025. RakL:n korjausesityksen sisällön julkaiseminen on kestänyt tähän nähden liian kauan. Sekä kunnat että Kuntaliitto ovat odottaneet RakL:n muutosesityksiä eikä rakennusjärjestysten uudistaminen ole siksi edennyt riittävän nopeasti. Rakennusjärjestyksen laatiminen on pitkä prosessi sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti erityisesti nyt, kun rakennusjärjestyksen perusteena oleva lainsäädäntö muuttuu.

7) Rakennuksen määritelmän muuttumisen vaikutus purkamisluvan käyttöalaaan - tarkistustarve

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja rakentamislain (751/2023) rakennusta koskevien määritelmien erilaisuus tarkoittaa jo sellaisenaan rajausta purkamisluvan käyttöalaaan. Muutos sisältyy jo hyväksytyyn rakentamislakiin (751/2023), tarkoituksellisesti tai tahattomasti. Muutosta ei ole kuvattu eikä perusteltu purkamisluvan kannalta rakentamislakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 139/2022 vp, mm. s. 34, s. 129 ja s. 188). Kun nyt käsitellään purkamisluvan edellytyksiä ja muutoksenhakua, olisi syytä nostaa tämä asia esiin ja harkita muutoksia myös RakL 55 §:ään.

MRL:n rakennuksen määritelmä on laaja ja kattaa yleiskielen tarkoittaman rakennuksen merkityksen lisäksi mm. rakennelman, rakenteen tai laitoksen, kun tietyt ehdot täyttyvät (MRL 113 §, 812/2017). RakL:n rakennus on erillinen, kiinteä, paikallaan pysyttäväksi tarkoitettu, omalla sisäänkäynnillä varustettu kohde, joka sisältää katettua ja seinien erottamaa tilaa (RakL 2 §). MRL:n rakennusta vastaa merkitykseltään RakL:n laajempi käsite rakennuskohde. RakL 55 § edellyttää purkamislupamenettelyä vain rakennuksilta, ei rakennuskohteilta. MRL 127 § edellyttää purkamislupaa oman määritelmänsä mukaisen rakennuksen purkamiseen, mikä siis vastaa merkitykseltään RakL:n rakennuskohdetta.

Muuttumassa olevaa oikeustilaa voi arvioida esimerkiksi KHO:n vuosikirjapäätöksen 2006:62 pohjalta. KHO totesi Aurajoen varren telakkanosturit MRL:n tarkoittamiksi rakennuksiksi, joiden purkaminen edellytti purkamislupaa. Samaa asiaa ei voitaisi käsitellä enää RakL 55 §:n (751/2002) voimassa ollessa purkamislupa-asiana. Nosturit olisivat RakL määritelmän mukaisia rakennuskohteita, mutta ne eivät olisi rakennuksia.

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

Muu kommentti [Selvitystä ei ole syytä vaatia sellaisista seikoista, joita ei säännellä.]

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

Taloudelliset vaikutukset ovat ELY-keskusten kannalta varsin pienet, koska lakimuutoksella ohjataan ensijaisesti kuntien toimintaa. Rakennusten purkamisluvan edellytyksiä koskevat muutokset saattavat lisätä rakennusperintölain mukaisia suojelu- ja vaarantamiskieltoesityksiä ja siten ELY-keskusten työmäärää.

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

-

Vartiainen Juha-Pekka
Pohjois-Karjalan ELY - Y-vastuualue, alueidenkäyttö