

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Yleiset huomiot esityksestä

Rakentamislain muutosesityksen tavoitteena on Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti korjata Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan laadittua rakentamislakia siten, että hallinnollinen taakka kevenee ja byrokratia vähenee. Sääntelyä purettaessa ja menettelyjä sujuvoitettaessa on samalla kuitenkin tärkeää varmistaa, että laissa turvataan riittävät osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet sekä yleisen edun ja erisuuntaisten intressien huomioon ottaminen päätöksenteossa. Lisäksi on huolehdittava siitä, että ympäristöperusoikeus toteutuu eivätkä muutokset johda merkittävästi ympäristön tilaa tai elinympäristöä heikentäviin ratkaisuihin. Esityksen valmistelussa on syytä erityisesti huomioida ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen, huoltovarmuus ja turvallisuusnäkökulmat merkittävänä osana sitä yhteiskuntaa, jossa uutta lakia tultaisiin soveltamaan.

ELY-keskus katsoo, että esitys sisältää useita tulkinnanvaraisia ehdotuksia ja sen perustelut ovat monelta osin puutteelliset tai epäselvät. Nämä seikat saattavat johtaa epäyhtenäisiin soveltamiskäytäntöihin ja jopa lakiesityksen tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen. Kokonaisuutena arvioiden rakentamislakiin esitetyt muutokset eivät myöskään edistä perustuslaissa tai kansainvälisessä oikeudessa säädettyjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tai ympäristöperusoikeuksien toteutumista.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Yksi keskeisiä ehdotuksia on uusi puhtaan siirtymän sijoittamislupa (RakL 43 a §). Luvalla mahdollistettaisiin se, että puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäyttöllinen tarkastelu

voitaisiin tehdä ilman asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa perustellaan ilmastonmuutoksen torjunnan nopeuttamisella. Puhtaan siirtymän investointien helpottaminen on ilmastonäkökulmasta erittäin perusteltu toimi. Sijoittamisluvassa ei kuitenkaan ole huomioitu kestävän yhdyskuntarakenteen, hiilinielujen tai sopeutumiskyvyn olennaista merkitystä ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Näin ollen ilmastotoimien edistämistä ei voida pitää kategorisena perusteena esitetyille muutoksille.

Laajojen hankkeiden toteuttaminen puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla vaatii lisäksi kokonaisvaltaisen tarkastelun hankkeeseen liittyvien substanssilakien osalta. Eri lainsäädäntöjen mukaisten prosessien keskinäistä suhdetta ja sujuvuutta tulisi tarkastella huolellisesti, jotta ei päädytä tilanteeseen, jossa tavoitellun sujuvoittamisen sijaan hankkeen toteuttaminen viivästyy tai jopa keskeytyy. Säännöksen sinänsä selkeistä tavoitteista huolimatta säännöksen soveltamisen tueksi tarkoitetut yksityiskohtaiset perustelut ovat muutoin myös huomattavan niukat ja aiheuttavat uusia tulkintaongelmia, joita ELY-keskus käy seuraavaksi tarkemmin läpi.

Sijoittamisluvalla tarkasteltaisiin yksinomaan rakentamisen sijoittumista. Kaavoituksen lähtökohtana on ratkaista laajemmin suunnittelualan maankäyttö ja varata tilaa myös teollisuuslaitoksen edellyttämiin tarpeellisiin toimintoihin. Ehdotetussa sijoittamislupamenettelyssä epäselväksi jää, miten luvanvaraisen hankkeen suhdetta ympäröivään alueeseen käsiteltäisiin. ELY-keskus painottaa, että puhtaan siirtymän sijoittamislupa liitetty velvollisuus selvittää vaikutukset asemakaavaa vastaavalla tavalla koko siltä alueelta, jolle luvalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia, ei riitä turvaamaan luvanvaraisen hankkeen, erilaisten maankäyttötarpeiden ja alueen arvojen yhteensovittamista keskenään, koska kaavallista laajan mittakaavan tarkastelua ei välttämättä ole tehty alueella. Samanaikaisesti lupamenettelystä jäävät puuttumaan asemakaavoituksen osallistumis- ja muutoksenhakuoikeudet.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskisivat maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 3 momenttia vastaten kielto elinympäristön laadun merkityksellisestä heikentämisestä sekä kohtuuttoman rajoituksen ja kohtuuttoman haitan aiheuttamisen kiellot. Edellytykset ovat tarpeellisia, mutta säännösehdotuksen perustelujen puutteellisuuden takia jää epäselväksi, milloin esimerkiksi jonkun elinympäristöä voidaan merkityksellisesti heikentää siten, että sen katsotaan olevan perusteltua puhtaan siirtymän tarkoitus huomioon ottaen. Lisäksi näitä edellytyksiä on aiemmin sovellettu arvioitaessa asemakaavan lainmukaisuutta. Asemakaava on yksittäistä lupa-asiaa laajempi kokonaisuus, ja kyseisten säännösten soveltaminen uudenaikaisessa tilanteessa voi aiheuttaa ennakoimattomia tulkintaongelmia. Myös yleisen ympäristöedun huomioon ottaminen tilanteissa, joissa hankkeen vaikutukset olisivat yleisen edun vastaisia, jää epäselväksi.

Ehdotetun sijoittamisluvan edellytyksistä säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:issä. Edellä mainittujen pykälien ehtojen täyttymisen arviointi suhteessa sijoittamislupa aiheuttaa

epäselvyyttä siinä, milloin sijoittamislupaa voitaisiin todenmukaisesti käyttää ja mikä on sen tarkoituksenmukaisuus prosessin sujuvoittamisessa. Myönnettäessä puhtaan siirtymän sijoittamislupa esimerkiksi alueelle, jossa on jo voimassa asemakaava, jää epäselväksi, mikä on täysin uudenlaisen lupainstrumentin todellinen tarve. Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa tulisikin arvioida esityksessä vielä siitä näkökulmasta, voiko lupa täyttää viitattujen 44, 45 ja 46 §:ien mukaiset luvan myöntämisen edellytykset. Nyt tätä arviointia ei sisälly esitykseen lainkaan, mitä on pidettävä olennaisena puutteena.

Ehdotuksessa jää epäselväksi, mihin hankkeisiin sijoittamislupaa voitaisiin soveltaa. Ainakin käsitteet nettonollateknologia, uusiutuvan energian nopean kehittämisen alue sekä jalostavan teollisuuden puhtaan siirtymän investointi, jonka käsitettä ei ole yksiselitteisenä edes ns. nettonollateollisuusasetuksessa, vaatisivat kaikki vielä tarkan määrittelyn. Kannatettavaa on, että hanketyypeistä on säännösehdoituksessa tyhjentävä lista, mutta hanketyyppien määritelmien perustelut muutosesityksessä ovat huomattavan suppeat, käytännössä vain viittaus ns. AVI-käsittelylain määräaikaiseen muutokseen ja EU-säädöksiin. Puhtaan siirtymän sijoittamislupa on kuitenkin tarkoitettu olemaan pysyvästi voimassa rakentamislaisissa, joten jo tästä näkökulmasta hanketyypit tulisi perustella tämän esityksen perusteluissa. Lisäksi kyse on osittain uutena implementoitavasta sääntelystä, mikä edelleen korostaa tarvetta hankkeiden määrittelyn selkeydelle. RED III -direktiivi myös asettaa implementoitaviin säännöksiin kuuluvassa 16 a artiklassa sitovat määräajat lupahakemusten käsittelylle. Ehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, millä tavalla määräajat mahdollisesti huomioidaan sääntelyssä myöhemmin. Vastaavasti epäselväksi jää, mikä merkitys ehdotetun säännöksen tulkinnassa on direktiivin 16 b artiklalla, jonka todetaan niin ikään kuuluvan implementoitaviin säännöksiin, mutta joka koskee lupamenettelyä uusiutuvan energian nopean kehittämisen alueiden ulkopuolella. Hankeluettelo perusteluineen onkin esitettyssä muodossaan varsin epäselvä, ja vaarana on, että säännöksen soveltamiskäytännöt muodostuvat hyvin vaihteleviksi kunnasta riippuen ja jopa mahdollisesti säännöksen tarkoituksen vastaisiksi.

Ehdotuksessa ei käsitellä lainkaan sitä, mikä on puhtaan siirtymän sijoittamisluvan mukaisten hankkeiden suhde ei merkittävää haittaa -periaatteeseen (do no significant harm, DNSH-periaate). DNSH-periaate edellyttää sitä, että hankkeet eivät saa heikentää esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintää, kiertotalouteen siirtymistä tai biologisen monimuotoisuuden suojelua. Periaate on keskeinen puhtaan siirtymän hankkeiden rahoituksessa sekä AVI-käsittelylain mukaisessa etusijamenettelyssä. Myös puhtaan siirtymän sijoittamisluvassa tulisi edellyttää sitä, että hankeluettelon mukainen hanke täyttää ei merkittävää haittaa -periaatteen kriteerit. Tätä koskeva tarkastelu olisi syytä lisätä ehdotukseen.

Ehdotuksen mukaan puhtaan siirtymän teollisuushankkeen olisi täytettävä kaikki YVA-direktiivin vaatimukset (perusteluihin kirjattu virheellisesti ”vaikutukset”). Kirjaus on muotoiltu hieman epäselvästi ja sen merkitystä tulisi avata. Tarkoituksena lienee kuitenkin varmistaa, että ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely) tehdään hankkeille suoraan lain nojalla tai yksittäistapauspäätöksen perusteella tai joka tapauksessa YVA-menettelyn soveltaminen tulee arvioiduksi. Koska YVA-menettely tulisi tehdä mahdollisimman varhain tai viimeistään ajallisesti samaan aikaan puhtaan siirtymän sijoittamisluvan lupaharkinnan kanssa, on keskeistä varmistaa kunnan ja YVA-menettelyn yhteysviranomaisen välisen yhteistyön toimivuus. Perusteluissa tulisi

huomioida myös YVA-lain 25 §:n merkitys lupa-asian käsittelylle. Pykälän mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän. ELY-keskuksen käsityksen mukaan kunta ei voisi myöntää puhtaan siirtymän sijoittamislupaa ennen kuin YVA-menettely on suoritettu tai sen tarve ratkaistu, koska kyse on hankkeen toteuttamiselle välttämättömän rakentamisluvan osasta.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa kytkeytyisi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettuun lakiin (764/2019, yhteensovittamislaki). Lupa voitaisiin käsitellä yhtä aikaa yhteensovittamislain mukaisten lupien kanssa tai erillisenä instrumenttina niin, että sijoittamislupa-asian ratkaisee aina kunta. Kirjaus on johdonmukainen RakL 43 §:n mukaisen sijoittamisluvan käsittelyn kanssa. Lisäksi esityksessä todetaan, että puhtaan siirtymän sijoittamislupa ei olisi ympäristönsuojelulakiin (527/2014) nähden esilupa, vaan kummankin luvan edellytysten täyttyminen ratkaistaisiin itsenäisesti. ELY-keskus pitää tätä kirjausta tärkeänä, koska menettelyt ovat itsenäisiä ja kumpaakin lupaa koskevat omat lupaedellytykset, jotka pohjautuvat eri lainsäädäntöön. Lupamenettelyssä tulisi lisäksi kyetä varmistamaan se, että hankkeen varsinainen rakentaminen ei ala ennen kuin toiminnalle on myönnetty lainvoimainen ympäristölupa.

ELY-keskus toteaa yhteenvetona, että puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla vaikutetaan lisäävän alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään sellainen suunnitteluinstrumentti, joka on asemakaavaan verrattuna silti työläs, mutta sen lisäksi soveltamisalaltaan ja luvan myöntämisen edellytyksiltään hyvin epäselvä. Uudella lupamuodolla sijoitettaisiin teollisen kokoluokan hankkeita, joilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia ympäristöönsä. Tämä korostaa sitä, että hankkeen sijoittamista tulee voida tarkastella riittävän laajasti suhteessa ympäröivään maankäyttöön ja alueen muihin arvioihin. On kuitenkin hyvin epävarmaa, riittävätkö ehdotetut menettelyt täyttämään tätä vaatimusta. Hankkeen sijoittamisen vaikutusten vuoksi olisi tarkasteltava kriittisesti myös sitä, ovatko lupaan liittyvät vuorovaikutus- ja osallistumismenettelyt sekä valitusoikeus riittäviä perustuslain ja Århusin yleissopimuksen sekä SOVA-direktiivin toimeenpanon valossa. Koska kuuleminen ja valitusoikeus määräytyvät samoin perusteiden kuin rakentamisluvassa, jäävät vuorovaikutus ja muutoksenhakumahdollisuudet suppeiksi verrattuna kaavoitusprosessiin. Myöskään ELY-keskus maakunnallisia ja valtakunnallisia arvoja turvaavana viranomaisena ei ole lupa-asiassa osallisena kuin rajallisissa tilanteissa. Mahdollisena riskinä on, että muutoksenhakuoikeuksien rajoittaminen voimakkaasti tässä vaiheessa lisää tarvetta muutoksenhauille myöhemmissä vaiheissa hankkeen suunnitteluprosessia.

Rakentamisluvan ja rakennusjärjestyksen suhde

Rakennusjärjestyksen suhdetta rakentamislain 42 §:n 1 momenttiin selvennettäisiin uudella rakentamislain 17 §:n 5 momentilla. Rakennusjärjestyksellä ei voida missään tilanteessa kaventaa rakentamislain 42.1 §:n luvanvaraisuuden rajaa. Kunta ei voi siten rakennusjärjestyksellään määrätä rakentamislain 42 §:n 1 momentin mukaisista asioista lupakynnystä tiukentavasti, vaikka se katsoisi, että rakentamishankkeella olisi rakentamislain 42 §:n 2 momentin tarkoittamia vaikutuksia. Tämä on ollut sääntelyn tarkoitus jo hyväksytyssä rakentamislaisissa, ja muutoksella pyritään varmistamaan säännöksen oikea tulkinta.

Rakentamislain 42 §:n sanallinen muotoilu on jo hyväksytyssä muodossaan epäselvä. Säännöksen sanamuodon perusteella on tulkinanvaraista, onko 2 momentin tarkoitus täsmentää 1 momentin mukaista listaa rakentamisluvanvaraisista rakentamishankkeista siten, että arvot turvataan, vai koskeeko 2 momentti nimenomaan niitä kohteita, joita ei ole 1 momentin listassa mainittu. ELY-keskus katsookin, että ehdotuksen 17 §:n 5 momentin lisäksi tähän asiaan tulisi ottaa kantaa myös rakentamislain 42 §:ssä. Koska tarkoitus esityksen perusteella on ollut se, että luvanvaraisuuden rajaa ei voida vaikutusperusteella kaventaa, olisi tämä hyvä todeta suoraan rakentamislain 42 §:n säännöstekstissä.

Koska rakennusjärjestyksellä ei voida määrätä luvanvaraiseksi rakentamista, jolla on vähäistä merkittävämpää vaikutusta arvoihin, ympäristönsuojeluun tai yleiseen etuun, tarvitaan lakimuutoksen myötä aiempaa täsmällisempiä ja ajantasaisempia kaavoja. Tällöin vanhojen kaavojen päivittämiselle voi olla tarvetta. Koska tähän asti laaditut kaavat eivät ole huomioineet rakennusjärjestyksen ohjaavuuden heikentämistä, tulee suuri määrä kaavoja päivitettäväksi kerralla. Resurssitilanteesta voi muodostua haastava varsinkin, kun ilmastonmuutoksen torjunnan vuoksi resursseja olisi tarkoituksenmukaista varata riittävästi puhtaan ja vihreän siirtymän kaavoitukseen.

ELY-keskus katsoo lisäksi, että valmistelussa olisi syytä vielä arvioida sitä, olisiko rakentamislaisissa tarvetta säätää tiettyjä rajoitusmahdollisuuksia rakentamisluvanvaraisuuteen. Esimerkiksi maankuntakaavassa osoitettavilla Puolustusvoimien alueiden suojavyöhykkeillä tai muilla vastaavilla vyöhykkeillä on tarpeen joko lausunnotmenettelyllä tai muuten lupakynnystä rajoittaen huolehtia ensisijaisesti maanpuolustuksen tai jonkin muun huoltovarmuuden kannalta tärkeän toiminnon edellytyksistä. Tarve korostuu nykyisessä turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Tällä hetkellä rakentamista tällaisilla alueilla ei ole mahdollista rajoittaa millään keinolla, jos rakentaminen jää alle RakL 42 §:n 1 momentin säädetyn luvanvaraisuuden rajan. Tällaiseen rakentamiseen ei voida puuttua myöskään maakuntakaavan rakentamisrajoituksin, koska myös se voi koskea vain rakentamislupaa edellyttävää rakentamista.

Rakennuksen vähähiilisyys ja elinkaariominaisuudet

Rakentamislaisissa säädettäisiin rakennuksen vähähiilisyystavoitteesta ja ilmastaselvitysveloitteesta. Hyväksytyyn rakentamislakiin verrattuna ilmastaselvitysveloitetta supistettaisiin merkittävästi. Velvoite poistuisi esimerkiksi erillispientaloilta, laajoista remonteista sekä osasta julkisia rakennuksia. Ilmastaselvitysveloitteen supistaminen haastaa ilmastotavoitteiden saavuttamisesta erityisesti suurten kiinteistöjen sekä laajojen remonttien osalta. Vaikka nykyiset energiatehokkuustavoitteet jo sinällään edistävät rakennuskannan vähähiilisyyttä, ilmastaselvityksen tarkastelussa olisivat mukana myös esimerkiksi materiaaliperäiset päästöt ja selvitystausta olisi muutoinkin kokonaisuutena kattavampi.

ELY-keskus nostaa esiin, että rakennusten elinkaaren pidentäminen ja mahdollisimman pitkään käytössä pysyvät rakenteet puuttuvat ilmastonselvityksen vaateista. Toisaalla ehdotuksessa esimerkiksi päävastuullisen toteuttajan vastuun rajoittamisen suhteen tehdään esityksiä, jotka voivat olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Ehdotuksen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että velvoitteen poistaminen koskisi erityisesti suurta määrää pientaloja, mikä merkitsisi suurta sujuvoittavaa vaikutusta rakentamiselle. Toisaalta todetaan, että ilmastoratkaisuiden innovaatiokehitys todennäköisesti heikkenee esimerkiksi erillispientalojen osalta, kun velvollisuutta hakea ilmaston kannalta hyviä ratkaisuja ei ole. ELY-keskus pitää selvitysvaateen kaventamista ilmastonäkökulmasta kokonaisuudessaan negatiivisena.

Purkamisluvan edellytykset

Purkamisluvan edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi ja muutettaviksi. Yleisellä tasolla ELY-keskus katsoo esitettyjen muutosten tekevän purkamislupasäännöksestä aiempaa tulkinnanvaraisemman sekä helpottavan selvästi rakennuksen purkamista. Purkamisluvan edellytyksenä ei myöskään enää missään tilanteessa olisi nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslain sisällöstä poiketen se, että purkaminen ei saa vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Säännösehdotus on rakennetun ympäristön arvojen suojelun näkökulmasta epäonnistunut. Muutoksiin nähden esityksen vaikutusarviointi on selvästi puutteellinen, koska ympäristövaikutuksina ei käsitellä lainkaan ehdotuksen vaikutuksia rakennetun ympäristön suojelun näkökulmasta. Lisäksi ilmastonmuutoksen kannalta keskeinen rakennuskantaa koskeva tavoite on olemassa olevan rakennuskannan elinkaaren pidentäminen. Samoin jätelaissa (646/2011) on määritetty jätehierarkia, jossa ensisijainen tavoite on vähentää syntyvän jätteen määrää. Ensisijaisia toimintamalleja ovat rakennusten elinkaaren pidentäminen tai rakennusten osien uudelleenkäyttö. Purkamisen helpottaminen on tähän verrattuna ristiriidassa, mikä tulisi huomioida vaikutuksissa.

Ehdotuksen 56 §:n 2 momentin mukaan rakennuksen, jota ei olisi suojeltu lain nojalla, voisi purkaa kaavan sen salliessa. Kaava ei kuitenkaan saisi olla vanhentunut. Ehdotuksen perustelujen mukaan asemakaavan ajanmukaisuus voi nousta kysymykseksi purkamislupaa harkittaessa muun muassa yleispiirteisen kaavan ohjausvaikutuksen tai kulttuuriympäristön arvoja koskevan inventoinnin perusteella ja voidaan olla tilanteessa, jossa on syytä ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneen asemakaavan uudistamiseksi.

ELY-keskus toteaa, että usein valtakunnallisesti merkittävässä rakennetun kulttuuriympäristön (RKY) kohteissa ja maakunnallisesti merkittävässä rakennetun kulttuuriympäristön kohteissa asemakaavat eivät ole ajan tasalla suojelukysymyksissä. Rakennuslakiin (370/1958) sisällytettiin vasta rakennussuojelulain (60/1985) säätämisen yhteydessä rakennussuojelua nimenomaisesti koskevat säännökset, eikä suojelukysymyksiä ole voitu ratkaista asemakaavoissa ennen tätä ajankohtaa. Tällaisia kaavoja voidaankin pitää suojelukysymyksissä vanhentuneina. Esityksestä ei kuitenkaan käy

ilmi, millä tavalla kaavan vanhentuneisuuden arviointi tulee purkamisluvan yhteydessä tehdä ja onko sillä kytkös maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:n mukaisiin asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnin edellytyksiin. Menettelyä ja kaavan vanhentuneisuuden arviointia tulisi ehdottomasti selkeyttää.

Kaavan vanhentuneisuuden arviointi ei ole ongelmitta kytkettävissä purkamisluvan myöntämisedellytysten harkintaan, jos arviointiin sovelletaan MRL 60 §:ää. Asemakaavan ajanmukaisuus tulee pääsääntöisesti arvioida, mikäli kaava on yli 13 vuotta vanha ja se on merkittävältä osalta edelleen toteuttamatta. Vanhakin asemakaava saattaa kuitenkin olla kokonaan tai suurelta osin toteutettu, mutta siinä ei ole sen ajan säännösten mukaisesti edes voitu huomioida rakennetun kulttuuriympäristön suojelukysymyksiä. Kunnalle jää suuri harkintavalta kaavan ajanmukaisuutta arvioidessaan. Kunnan päätökseen, jolla asemakaavan on todettu olevan ajanmukainen, ei saa valittamalla hakea muutosta. Purkamislupa olisi siten mahdollista myöntää ajanmukaiseksi todetun asemakaavan nojalla, vaikka rakennuksella olisi selvästi maakunnallisia tai valtakunnallisia arvoja, mikä heikentäisi rakennetun ympäristön arvojen suojelua.

Säännöksen 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa muun kuin suojellun rakennuksen saa aina purkaa. Ehdotuksesta ei selviä, miten säännöstä on tulkittava suhteessa 2 momenttiin eli voidaanko muu kuin suojeltu rakennus purkaa aina 3 momentin edellytysten täytyessä ilman, että asiassa on tarvetta arvioida 2 momentin nojalla kaavan vanhentuneisuutta tai kaavoittamattomilla alueilla haittaa tulevalle alueidenkäytölle. Säännöksen sanamuodosta ei käy ilmi viittausta 2 momentin mukaiseen arviointiin, mutta 3 momentin perusteluissa kuitenkin on tuotu esiin kaavan vanhentuneisuuden arvioimiseen liittyviä seikkoja. Perustelujen epä johdonmukaisuus hankaloittaa selvästi koko säännöksen tulkintaa. Mikäli 3 momenttiin ei liity 2 momentissa tarkoitettua arviointia, tulisi esityksen perustelut jäsenellä uudelleen tulkintaongelmien välttämiseksi. Säännösten tulkinnan tulisi olla yksiselitteistä.

Esityksen mukaan pykälän 2 momenttia sovellettaisiin muuhun kuin lailla suojeltuun rakennukseen ja 3 momenttia muuhun kuin suojeltuun rakennukseen. Käsitteitä tulisi täsmentää. Erityisesti tulkinnanvaraisuus koskee käsitettä ”lailla suojeltu rakennus”, josta ei käy selville, koskeeko se sekä kaavassa suojeltua rakennusta että varsinaisesti lain nojalla suojeltua rakennusta. Tarvetta olisi tarkentaa myös sitä, mihin kaikkeen lainsäädäntöön tällä viitataan.

Ehdotetun 3 momentin perusteluissa tulisi avata varsinaisia luvan myöntämisen edellytyksiä esitystä selkeämmin kunnan selvitysvelvollisuuden näkökulmasta. Yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen luomiseksi olisi tärkeää ottaa kantaa muun ohella siihen, millaisella selvityksellä kunta voi osoittaa rakennuksen sijaitsevan sellaisessa kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan, tai osoittaa rakennuksen käyttötarkoituksen puuttumisen.

Esityksessä säädettäisiin kunnanvaltuustolle mahdollisuus myöntää lupa myös asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen tietyin edellytyksin. Tämä poikkeaisi siitä, että purkamisluvan myöntäisi muissa tapauksissa rakennusvalvontaviranomainen. Yhtenä purkamisen edellytyksenä olisi

se, että rakennuksella ei ole enää kulttuurihistoriallista arvoa, mikä viittaisi asemakaavan vanhentuneisuuteen suojelukysymyksessä. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tällaisen asemakaavassa suojellun rakennuksen suojelukysymykset ja purkamisen edellytykset tulisi tutkia ensisijaisesti asemakaavan muutoksella, koska asemakaavaa olisi joka tapauksessa päivitettävä ajanmukaisuuden vaatimuksen vuoksi. Päivitystarvetta osoittaa myös se, että asemakaavaan jäisi rakennuksen purkamisesta huolimatta voimaan suojelumerkintä, joka rajoittaisi muuta rakentamista kohteessa. Asemakaavan päivittämisellä varmistettaisiin muutoinkin rakennusten omistajien yhdenvertainen kohtelu suojelukysymyksissä riippumatta rakennuksen omistuksesta. Nyt ehdotettu säännös asettaa rakennusten omistajat eriarvoiseen asemaan, mutta tätä seikkaa ei huomioida esityksen perusteluissa lainkaan.

Purkamisluvan edellytyksiä tarkasteltaessa säännösehdotuksen 2 ja 3 momenteissa edellytettäisiin purkumateriaalin kierrättämistä. Tämä vaade on oikeansuuntainen tilanteissa, joissa purkaminen on ainoa vaihtoehto. Kuitenkin ehdotuksen mukaan pienikin määrä purkumateriaalin kierrätystä riittäisi täyttämään vaateen. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten varmistetaan, että purettava materiaali menee uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Lisäksi ELY-keskus kiinnittää huomiota jätelain etusijajärjestykseen. Se on yleinen velvollisuus, jonka mukaan jätteen haltijan on jo nyt ensisijaisesti valmistettava jäte uudelleenkäyttöä varten ja toissijaisesti kierrätettävä se. Ehdotuksesta ei käy ilmi, millä tavoin purkamiseen liittyvä uudelleenkäytön velvoite lisäisi kunnianhimon tasoa tai edistäisi jätehierarkian ensisijaisten keinojen hyödyntämistä. Ilmastaselvitysvaade suurissa purkukohteissa olisi keino, jolla voitaisiin vertailla elinkaaren pidentämisen, purkamisen ja eri uudelleenkäyttövaihtoehtojen päästövaikutuksia.

Valmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota purkamislupa- esitettyjen muutosten suhteeseen maankäyttö- ja rakennuslain pykäliin, koska kaavojen sisältövaatimuksista ja ajanmukaisuuden arvioinnista säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Näin varmistettaisiin lakien toimivuus yhdessä ja turvattaisiin rakennetun kulttuuriympäristön suojeleminen ja siihen liittyvien arvojen säilyminen. Nyt esitetyt säännökset saattavat johtaa siihen, että valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä arvoja ei turvata riittävästi erityisesti, kun otetaan samanaikaisesti huomioon valitusoikeuteen suunnitteilla olevat rajoitukset.

Valitusoikeudet

Valitusoikeus kumottaisiin sellaiselta rekisteröidyllä yhteisöltä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeus muutettaisiin vastaamaan maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:ää. Museoviranomaisen valitusoikeus rajattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin rakennuskohteisiin.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää valitusoikeuksien rajaamista ongelmallisena ehdotuksena, jonka vaikutuksia on arvioitu esityksessä erittäin niukasti. Valitusoikeuksien rajoittamisen tai supistamisen

tarvetta ei myöskään perustella mitenkään. Museoviranomaisten valitusoikeuden rajaaminen johtaisi siihen, että niiden valitusoikeus ei enää ulottuisi paikallisesti merkittäviin rakennuksiin. Koska valitusoikeus poistettaisiin myös eräiltä yhteisöiltä, ei paikallisesti merkittäviä arvoja olisi mahdollista turvata tätäkään kautta. Tämä saattaa johtaa siihen, että paikallisesti merkittävien rakennusten suojelussa ei enää ole riittävää yleisen edun valvontaa, koska myöskään ELY-keskuksen valvontatehtävä ei enää ulottuisi näihin kysymyksiin.

Lakiehdotuksessa käytetyt käsitteet ”valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä suojeltu rakennuskohde” ja ”valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävä rakennus” eivät ole yksiselitteisiä, ja ne tulisi määritellä selkeällä tavalla esityksessä. Lisäksi ELY-keskus toteaa, että sen osalta valitusoikeus tulisi ulottaa edes museoviranomaisten tavoin rakennuskohteisiin, jolloin huomioituiksi tulisivat rakennusten ohella RakL 2 §:n 4 kohdan mukaisesti myös rakennelmat.

Valitusoikeuksien rajoittamisen vaikutukset on arvioitu esityksessä puutteellisesti. Esityksen vaikutusarvioinnin mukaan museoviranomaisten toiminta vaikeutuisi, mutta mitään muuta arviota vaikutuksista esitykseen ei sisälly. Arviointi on selvästi puutteellinen, koska esityksessä ei tarkastella lainkaan ehdotusten vaikutuksia rakennetun ympäristön arvojen suojelemisen näkökulmasta. Muutokset vaikuttavat olevan ristiriidassa perustuslain ja Århusin yleissopimuksen kanssa, ja muutosten lainmukaisuutta tulisi vielä arvioida tarkasti tältä kannalta.

Muut huomiot

Lakiehdotuksesta puuttuu sen kokonaisvaikutusten arviointi ilmastolain asettamiin ilmastomuutoksen hillinnän ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteisiin. Puhtaan siirtymän sijoittumisluvan vaikutuksia tulisi tarkastella myös ilmastonäkökulmasta suhteessa nykyisiin menettelyihin, joissa tarkastelua maankäytön kokonaisuudesta tehdään jo yleispiirteisellä tasolla aina maakuntakaavoituksesta lähtien.

Rakentamisen ilmastaselvitysvaateen kaventamisella on negatiivinen vaikutus ilmastotavoitteiden kannalta. Rakentamisessa olisi potentiaalia merkittävään päästövähennykseen ja elinkaaren pidentäminen olisi tässä keskeinen keino.

Esityksessä kavennetaan sekä viranomaisten että kansalaisten osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksia. Tämä hankaloittaa osaltaan myös ilmastokysymysten huomioon ottamista. Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon ilmaston muuttumisen vaikutusta rakentamiseen. Ilmastomuutoksen edetessä olosuhteet voivat muuttua haastavammiksi esim. sademäärien kasvaessa tai helleaaltojen lisääntyessä. Tämä lisää tarvetta rakentamisen laadun ja muuttuviin olosuhteisiin soveltuvuuden varmistukselle.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyysarviointi 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

B

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

Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

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

Ehdotetuilla muutoksilla korjattaisiin alueidenkäyttölaissa 1.1.2025 lukien voimassa olevat eräät viittaukset rakentamislakia ja luonnonsuojelulakia koskien. Muutokset ovat tarpeellisia.

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

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

Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

Vähänäkki Roosa

Pirkanmaan ELY - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue