



5.3.2024

Ympäristöministeriö
kirjaamo.ym@gov.fi
lausuntopalvelu.fi -sivusto

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö VN/34558/2023

Kirjoita otsikko

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta. Lausunto on pyydetty antamaan viimeistään tiistaina 5.3.2024.

Keski-Suomen ELY-keskuksen lausunto

Kommentit rakentamislain muutoksista

Keski-Suomen ELY-keskus toteaa, että päätöksen vaikutusten arviointi on ollut erityisesti kulttuuriympäristön ja ilmastovaikutuksiin kohdistuvin osin puutteellista. ELY-keskus ei puolla esitettyä 58 §:n 4 momenttia. ELY-keskus ei myöskään puolla ELY-keskuksen, museoviranomaisten ja yhteisöjen valitusoikeuden rajoittamista. Lakimuutoksen jatkovalmistelussa on joka tapauksessa varmistettava, etteivät esitetyt rajoitukset ole ristiriidassa yhtäältä Suomen perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa suojattujen yksilön ja yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kanssa, ja toisaalta rakennusperinnön kestävä hoidon ja säilymisen tavoitteiden kanssa.

Yleistä vaikutusten arvioinnista

Keski-Suomen ELY-keskus toteaa yleisesti, että esitysluonnoksen vaikutusten arviointi on puutteellista. Luonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu ehdotettujen muutosten vaikutuksia rakennettuun kulttuuriympäristöön. On ilmeistä, että esimerkiksi museoviranomaisten ja yhdistysten valitusoikeuden rajoittaminen vaikeuttaa erityisesti paikallisen rakennusperinnön säilymistä. Esityksestä puuttuu lisäksi kokonaisvaikutusten arviointi ilmastolaissa asetettuihin ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen tavoitteisiin. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutuksia tulisi verrata myös ilmastonäkökulmasta suhteessa nykyisen lain mukaiseen kaava- ja lupamenettelyyn.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu muutosten vaikutuksia yksityisten ja yhteisöjen perusoikeuksiin, eikä myöskään viranomaisten yleisen edun valvontatehtävien toteuttamiseen. Ehdotetut muutokset rajoittavat

5.3.2024

merkittävällä tavalla yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaa sekä mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa elinympäristöä vaikuttavaan päätöksentekoon. Yhdistysten valitusoikeuden poistaminen niin ikään heikentää osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kun otetaan huomioon voimaantulleella rakentamislaiilla poistetun kunnan asukkaiden valitusoikeuden purkamislupapäätöksistä, vain hyvin rajoitetulla asianosaispiirillä olisi oikeus valittaa esimerkiksi paikallisesti merkittävien rakennuskohteiden purkamislupapäätöksistä.

Museoviranomaisella ei ole ehdotettujen muutosten myötä oikeutta valittaa paikallisesti merkittävien kohteiden rakentamis- ja purkamisluvista. Esitettyjen muutosten mukaan ELY-keskuksella tai museoviranomaisella ei olisi enää suoraan rakentamislain nojalla oikeutta valittaa myöskään lain nojalla suojeltujen rakennusten rakentamis- ja purkamislupapäätöksistä. ELY-keskus pitää tätä ehdotettua lakimuutosta perusteettomana ja byrokratiaa lisäävänä, sillä ELY-keskuksen valitusoikeus olisi tällöin erikseen perusteltava ja tutkittava kunkin valitusasian yhteydessä.

Säännöskohtaiset kommentit

Esitetty rakentamislain 17 §:n muutos heikentää kuntien mahdollisuutta ohjata rakentamista esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti merkittävillä alueilla tai muilla herkillä alueilla. Luvanvaraisuuden selvittäminen asemakaavoituksessa on monelle kunnalle resurssisyyistä hankalaa. Lakimuutoksessa on vaarana, että rakennusvalvonta ei pystyisi ennakoon valvomaan rakentamista asemakaavoittamattomilla herkillä alueilla, joilla etukäteisvalvonnan tarve on ilmeinen.

38 §:ssä esitetyllä muutoksella ilmastaselvityksen laatimisvelvoite poistuisi muun ohella pientaloilta, laajoista remonteista sekä osasta julkisia rakennuksia. Ilmastaselvitysvelvoitteen supistaminen vaikeuttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista erityisesti suurten kiinteistöjen sekä laajojen remonttien osalta. Vaikka olevat energiatehokkuustavoitteet jo sinällään edistävätkin rakennuskannan vähähiilisyttä, ilmastaselvityksen tarkastelussa olisivat mukana myös esimerkiksi materiaaliperäiset päästöt, ja selvitystausta olisi muutoinkin kokonaisuutena kattavampi. ELY-keskus pitää selvitysvaateen kaventamista ilmastonäkökulmasta kokonaisuudessaan negatiivisena.

ELY-keskus pitää 43 a §:ssä ehdotettua puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaa sääntelyä ja hankkeiden edistämistä myönteisenä tavoitteena erityisesti ilmastonäkökulmasta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin otettava huomioon, että laissa turvataan asianosaisille riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä oikeussuojakeinot aluetta koskevaan päätöksentekoon. Sijoittamisluvalla sivuutetaan kaavoitukseen liittyvä vuorovaikutteisuus sekä laaja muutoksenhakuoikeus merkittäviin hankkeisiin. Pelkästään rajanaapuruteen tai asianosaisyleislausekkeeseen perustuva valitusoikeus on omiaan vaarantamaan Suomen perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista oikeussuojaa erityisesti hankkeissa, joilla on huomattavia

5.3.2024

ympäristövaikutuksia. On syytä pohtia, tulisiko valitusoikeutettujen piiriin olla yhtä laaja kuin kaavoituksessa, jotta kunnan asukkaat voivat saattaa lain 43 a §:n 3 momentin mukaisten edellytysten täyttymisen hallintoasteiden ratkaistavaksi.

Pelkistetty sijoittamislupamenettely voi johtaa myös selvityksiltään ja vaikutusten arvioinniltaan huonompiin lopputuloksiin kaavoitukseen verrattuna. Yksittäisellä sijoittamisluvalla tarkasteltaisiin ainoastaan rakentamisen sijoittumista, kun taas kaavoituksessa ratkaistaan koko suunnittelualueen maankäyttö sekä teollisuuslaitoksen edellyttämät tarpeelliset toimet, kuten suojavaoehykkeet ja ympäristöhaittojen hallinnan sekä hankkeen tarvitseman infrastruktuurin. Sijoittamislupamenettelyn osalta jää epäselväksi esimerkiksi kysymykset siitä, miten käsitellään luvan mukaisen rakentamisen suhde ympäröivään alueeseen, ja miten energiansiirtolinjojen vaatiman tilan otetaan huomioon. Säännöksen sanamuodossa jää epäselväksi, miten elinympäristön laadun heikkeneminen tai kohtuuton haitta tulkitaan ja miten hankkeen etuja ja hyötyjä vertaillaan keskenään.

ELY-keskus toteaa, että sijoituslupamenettelyn ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn välistä suhdetta ei ole selvitetty säännöksessä eikä sen perusteluissa. Joka tapauksessa ELY-keskus on otettava sijoituslupaprosessin osalliseksi.

ELY-keskus pitää 56 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaista purkamisluvan edellytysten tarkentamista myönteisenä muutoksena. Säännös vastaa suurelta osin sitä, miten purkamisluvan edellytyksiä on oikeuskäytännössä vakiintuneesti tulkittu. Rakentamislaisissa tulisi kuitenkin erikseen viitata rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaiseen suojeluun, ja ottaa huomioon, että purkamisen voi estyä myös kaavan laatimiseksi määrätyn rakentamiskiellon tai rakennusperintölain mukaisen suojeluprosessin ja vaarantamiskiellon vuoksi.

56 §:n 2 momentin toisen virkkeen ilmaisu purkamisen sallivasta kaavasta ja kaavoittamattomasta alueesta on epäselvä. Lainvalmistelussa on syytä selventää, mitä kaavatasoa tässä yhteydessä tarkoitetaan, toisin sanoen onko kyse ensinnäkin purkamisen sallivasta asemakaavasta ja toisaalta maakunta-, yleis- vai asemakaavoittamattomasta alueesta. Lain esitöissä olisi syytä esittää esimerkkejä rakennuksista, joihin tätä säännöstä voitaisiin soveltaa.

56 §:n 3 momentin soveltamisalaa tulee selventää. ELY-keskus tulkitsee, että kyseisessä lainkohdassa tarkoitetaan alueita, joita 2 momentti ei koske, erityisesti alueita, joilla asemakaava on vanhentunut. Momentin kirjauksen mukaan ei ole kuitenkaan täysin varmaa, mitä rakennuksia kyseinen kohta koskee, joten jatkovalmistelussa on tämän lainkohdan osalta syytä pohtia säännöksen sanamuotoa sekä hallituksen esityksen perusteluita.

ELY-keskus ei puolla 56 §:n 4 momentin ehdotusta, jonka nojalla kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan kunnan omistaman, asemakaavalla

5.3.2024

suojellun rakennuksen purkamiseen. Asemakaavasuojelun poistaminen on ratkaistava ensisijaisesti asemakaavan muutoksella, jossa selvitetään laajasti rakennuksen kunto ja kaavaratkaisun vaikutukset sekä varmistetaan kuntalaisten ja muiden asianosaistahojen osallistuminen menettelyyn ja muutoksenhakekeinoihin.

56 §:n 4 momentin mukaisten myöntämisedellytysten täyttyminen arvioidaan tapauskohtaisesti, ja erityisesti 2 ja 4 kohtien eli rakennuksen kunnan, käyttötarkoituksen ja kulttuurillisten arvojen olemassaolosta on käytännössä eniten erimielisyyksiä eri asianosaistahojen kesken. Koska edellä mainittuja erimielisyyksiä joudutaan tarvittaessa käsittelemään tarvittaessa hallintoasteissa, 4 momentin mukaan ehdotettu purkamislupa ei välttämättä jouduta purkamislupien käsittelyä, vaan purkamislupavalitusten käsittely kestää hallintoasteissa todennäköisesti yhtä kauan kuin esimerkiksi suppean asemakaavan tai poikkeamislupapäätöksen valitusten käsittely.

Säännöstekstistä ja hallituksen esitysluonnoksesta ei käy riittävällä tarkkuudella ilmi, miten rakennuksen kulttuurihistoriallinen arvo katsotaan menetetyksi, ja millaisella selvityksellä kulttuurihistoriallinen arvo todettaisiin menetetyksi. Käytännössä purkamislupahakemuksiin voidaan liittää selvitys arvojen menettämisestä ja hakemuksen johdosta pyydetäisiin lausunto vastuumuseolta. Mikäli valitusoikeus poistettaisiin esitetyllä tavalla museoviranomaiselta, yhdelläkään viranomaistaholla ei olisi välitöntä oikeutta saattaa kyseisen selvityksen paikkansapitävyyttä hallintoasteiden tutkittavaksi, jos purkamislupa koskee paikallisesti arvokasta kohdetta.

Ehdotetun 56 §:n 4 momentin osalta on myös syytä ottaa huomioon, että asemakaava-alueella rakennuksen suojeleminen toteutetaan pääasiassa alueidenkäyttölailla. Rakennusperintölain mukaista suojelemista ei voida määrätä asemakaava-alueella maakunnallisiin tai paikallisiin rakennuksiin, ellei käsillä ole rakennusperintölain säädetyt erityisiä syitä. Lainvalmistelussa olisi siten syytä ottaa huomioon, onko rakennussuojelu tämän lakimuutoksen myötä riittävän kattavaa, ja tuleeko vastaavasti rakennusperintölain mukaista asemakaava-alueen suojelusäännösten soveltamisalaa täsmentää tai laajentaa.

68 a §:ssä esitettyssä rakentamisluvan määräaikaisten määräämisessä on syytä ottaa huomioon viranomaisten lausumiseen kuuluva aika. Esimerkiksi jos hanke edellyttää Natura-arviointia, ELY-keskuksella on kuuden kuukauden lausuntoaika, joka välittömästi pidentää luvan käsittelyaikaa. Rakennusvalvonnalle säädettävä määräaika on myös omiaan heikentämään lupaa varten tehtäviä selvityksiä, jotka ovat kulttuurihistoriallisesti tai muuten ympäristön osalta herkkien rakennushankkeiden osalta välttämättömiä.

181 §:ssä ja 182 §:ssä esitetty museoviranomaisen valitusoikeuden rajoittaminen vaikeuttaa paikallisesti merkittävien kohteiden säilymistä. Kun otetaan huomioon, että myös kuntalaisten ja yhdistysten valitusoikeutta on rajoitettu ja edelleen rajoitetaan lakimuutoksilla,

5.3.2024

paikallisesti arvokkaan rakennusperinnön suojelemismahdollisuudet heikentyisivät hyvin merkittävällä tavalla. Kaiken kaikkiaan muutos rajoittaa merkittävästi yksilöiden ja yhteisöjen oikeussuojan mahdollisuutta ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.

Lausunnon kohtaan 2 ELY-keskus toteaa, että ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki (vaihtoehto B). Muihin lausuntokohtiin Keski-Suomen ELY-keskuksella ei ole kommentoitavaa.

Lausunto on valmisteltu Keski-Suomen ELY-keskuksen ympäristöyksikössä.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt ympäristölakimies Lauri Kinnunen ja ratkaissut ympäristöyksikön päällikkö Sohvi Hälikkä.

Tämä asiakirja KEHA/2981/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/2981/2024 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Hälikkä Sohvi 05.03.2024 13:42

Esittelijä Kinnunen Lauri 05.03.2024 10:25