



Lausunto

4.3.2024

MV/00055/2024

1 (7)

Viite VN/34558/2023

Asia Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Eduskunta hyväksyi rakentamislain (751/2023) 1.3.2023 ja laki vahvistettiin 21.4.2023. Rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2025. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman 2023 tavoitteiden mukaisesti hallitus korjaa säädettyä rakentamislakia ennen lain voimaantuloa tavoitteena hallinnollisen taakan keveneminen ja byrokratian väheneminen. Hallituksen esitystä rakentamislain muutokseksi kutsutaan nimellä [Rakentamislain] korjaussarja.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan rakentamislakia muutettavaksi mm. ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen edellyttämisen osalta. Lakiin lisättäisiin uusi puhtaan siirtymän teollisuutta koskeva sijoittamislupa. Purkamisluvan edellytyksiä muutettaisiin. Rakentamislupahakemusten käsittelylle säädettäisiin määräaika sekä seuraamukset määräajan laiminlyönnistä. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta selvennettäisiin. Museoviranomaisten valitusoikeutta rajattaisiin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin kohteisiin. Lisäksi ehdotetaan tehtävän joitakin lakitekniisiä korjauksia rakentamislakiin ja liitelakeihin.

Museovirasto korosti hallituksen esityksestä rakentamislakiin 14.10.2022 antamassaan lausunnossa (MV/2/03.00.01/2022), että lain yleiseksi lähtökohdaksi tulee selkeämmin ottaa olemassa olevan rakennuskannan kestävä käyttö ja ylläpito sekä näiden ensisijaisuus suhteessa purkavaan uudisrakentamiseen. Museovirasto toteaa, että uusi esitysluonnos ei edelleenkään korosta olemassa olevan rakennuskannan kestävä käytön ja korjaamisen ensisijaisuutta, vaan esitetyt muutokset edesauttavat rakennusten purkamista sekä toisaalta vaikeuttavat rakennusten korjaustoimien vertailua mm. hiilijalanjäljen arvioinnin osalta uudisrakentamiseen nähden.

Museovirasto keskittyy lausunnossaan erityisesti rakennuslakiin tehtyihin muutoksiin koskien purkamisluvan edellytyksiä ja museoviranomaisen valitusoikeutta. Muutosesitysten vaikutusta kulttuuriympäristön vaalimiseen ei kokonaisuutena ole luonnoksessa arvioitu eikä museoviranomaisten toimintaan kohdistuvia muutoksia ole perusteltu.

Purkamisluvan edellytyksistä

Lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa purkamisluvan myöntäminen säädetään suoraan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle, kun se rakentamislaisissa on säädetty kunnalle. Koska rakennusvalvontaviranomaisella voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti purkulupahakemusten käsittelyn edellyttämä rakennettua ympäristöä koskeva asiantuntemus sekä itsenäinen viranomaisasema, on muutos perusteltu.

Purkamisluvan myöntämisen osalta lain sanamuotoa esitetään muutettavaksi siten, että rakennusvalvontaviranomainen ”voi myöntää” luvan rakennuksen purkamiselle. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, onko muutoksella tarkoitus muuttaa lupaharkinnan luonnetta ja viranomaisen harkintavaltaa.

Purkamisluvan myöntämisedellytyksiin esitettävien muutosten osalta Museovirasto katsoo, ettei kyse ole purkamisluvan myöntämisedellytysten täsmentämisestä, vaan merkittävistä muutoksista purkamislupajärjestelmään. Rakentamislain (751/2023) 56 §:n mukaan purkamisluvan edellytyksenä on aina, ettei purkaminen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Esitysluonnoksen mukaisissa purkamisluvan myöntämisedellytyksissä ei sen sijaan ole lainkaan mainittu rakennetun ympäristön suojelemista koskevia tavoitteita, eikä muutoinkaan rakennettuun ympäristöön sisältyviä arvoja ja niiden merkitystä.

Esitysluonnoksessa purkamisluvan edellytykset mahdollistavat rakennuksen purkamisen, jos kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii purkamisen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla. Lisäksi edellytyksenä esitetään, että kaavoittamattomalla alueella rakennuksen purkaminen ei saa aiheuttaa haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Ehdotuksessa ei ole esitetty, miten kaavan vanhentuneisuutta on purkamislupahakemuksen käsittelyn yhteydessä tarkoitus arvioida tai mikä on arvioinnin mahdollinen suhde maankäyttö- ja rakennuslain (1.1.2025 lähtien alueidenkäyttölaki) 60 §:n mukaiseen asemakaavan ajanmukaisuuden arviointiin.

Rakentamislain 56 § purkamisluvan edellytyksiin esitetään luonnoksessa lisättäväksi seuraava momentti: Tilanteessa, jossa purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen, muun kuin suojellun rakennuksen saa purkaa aina, jos: 1) rakennus sijaitsee kunnassa, jossa rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan; 2) rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta; tai 3) rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot.

Hallituksen esityksen perustelujen kirjaus ”Pienikin määrä [purkumateriaalin uudelleenkäyttö ja kierrätys] riittäisi kriteerin täyttymiseen” saattaa johtaa purkamisen suosimiseen korjaamisen kustannuksella.

Museovirasto katsoo, että esitettyjen myöntämisedellytysten perusteella mahdollisesti merkittäviäkin suojeluarvoja omaavien rakennusten purkaminen olisi mahdollista ilman arvojen ja suojelutarpeen huomioimista tai selvittämistä. Vaikuttaisi siltä, että purkamislupa olisi 3 momentin mukaisten edellytysten täytyessä myönnettävä esimerkiksi tilanteessa, jossa rakennuksen suojelemiseen tähtäävä kaavoitus on parhaillaan käynnissä ja kunta on asettanut alueen rakennuskieltoon asemakaavan laatimiseksi. Tällaista tilannetta ei Museoviraston näkemyksen mukaan voida pitää kaava- ja purkamislupajärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisena, eikä järjestelmä enää turvaisi kaavoitusta ensisijaisena rakennussuojelun välineenä asemakaava-alueilla. Kaavasuojelun tämänkaltainen heikentyminen saattaa johtaa ELY-keskuksille tehtävien suojeluesitysten määrän kasvuun.

Museovirasto kiinnittää huomiota myös esitettyjen myöntämisedellytysten tulkinnanvaraisuuteen. Esimerkiksi sen arviointi, onko rakennukselle osoitettavissa käyttötarkoitusta, on sidoksissa kulloiseenkin ajankohtaan ja tilanteeseen. Myös rakennuksen omistussuhteilla voi olla huomattavaa merkitystä erilaisia käyttötarkoituksia arvioitaessa. Kaavoitusta voidaan pitää yleisesti ottaen menettelynä, jonka yhteydessä erilaisia mahdollisia käyttötarkoituksia voidaan kattavasti ja eri osapuolia kuunnellen selvittää.

Uutena asiana esitysluonnoksessa on erivapaus kuntien omistamien, suojeltujen rakennusten purkamisedellytyksille: Kunnanvaltuusto voi myöntää luvan asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen, jos 1) rakennus on kunnan omistuksessa; 2) rakennus ei ole teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa; 3) purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen; 4) rakennuksella ei ole enää kulttuurihistoriallista arvoa; ja 5) rakennus ei ole valtakunnallisesti merkittävä.

On erikoista, että kunnalle myönnettäisiin erityisoikeus omistamiensa, asemakaavalla suojeltujen rakennusten purkamisessa. Kuntien tulisi olla esimerkillisiä omistajia ja kiinnittää suojeltujen rakennusten ylläpitoon sellaista huomiota, ettei purkaminen tulisi tavoiteltavaksi ratkaisuksi. Esitetyt kuntien omistamia rakennuksia koskevat erityisedellytykset asettaisivat myös suojeltujen rakennusten omistajat eriarvoiseen asemaan.

Museovirasto katsoo, että kaavalla suojeltujen rakennusten purkamisen edellytysten selvittämiseksi tarkoituksenmukainen menettely on lähtökohtaisesti kaavoitus, jonka yhteydessä toteutetaan tarvittavat selvitykset ja huolehditaan eri osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta. Suojeltujen rakennusten purkamisen mahdollistavien uusien säännösten tarkoitus ja tavoitteet sekä se, miten esimerkiksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen on tarkoitus turvata, eivät käy esityksestä selkeästi ilmi. Sikäli kun kunnanvaltuuston myöntämään asemakaavassa suojeltua rakennusta koskevaan purkamislupapäätökseen sovellettaisiin purkamisluvan valitusoikeutta koskevia säännöksiä, olisi valitusoikeus esitettyjen muutosten takia merkittävästi suppeampi kuin kaava- ja poikkeamislupapäätöksissä, mikä osaltaan heikentää kulttuuriympäristöjä koskevia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Muutokset valitusoikeuteen

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään rajattavaksi museoviranomaisen valitusoikeutta. Lisäksi esitetään kokonaan poistettavaksi rekisteröityjen yhteisöjen valitusoikeus.

Museoviranomaisen valitusoikeus rakentamisluvasta (179 §), valitusoikeus toteuttamisluvasta (181 §) ja valitusoikeus purkamisluvasta (182 §) esitetään esitysluonnoksessa rajattavaksi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin kohteisiin. Vastaava valitusoikeuden rajaus koskisi myös ELY-keskuksia 179 §:n ja 182 §:n osalta. Erityisesti paikallisesti merkittävien kohteiden osalta valitusoikeus rajautuu erittäin suppeaksi. Samalla tulkinnanvaraisuus valitusoikeudesta lisäänty sen määräytyessä kohteen merkityksen perusteella. Pelkästään valitusoikeutta koskevan kysymyksen ratkaiseminen saattaisi vaatia asian laajamittaista selvittämistä, erityisesti koska valitus voi perustua eriäviin näkemyksiin kohteen merkittävydestä. Tulkinnanvaraisuus saattaa lisätä viranomaisten työmäärää.

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakentamislain 192 § 2. momentissa valitusoikeus rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä on sillä, jonka oikeuteen,

velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, kunnan jäsenellä sekä kunnalla ja naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa.

Rakentamislaisissa (751/2023) luovutaan kunnan jäsenen valitusoikeudesta, mutta lisätään rekisteröityjen yhteisöjen ja museoviranomaisten valitusoikeus ja laajennetaan ELY:n valitusoikeutta. Nyt tätä oikeutta ollaan kaventamassa, mutta esitysluonnos ei kuitenkaan esitä kuntalaisten valitusoikeutta palautettavaksi. Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu valitusoikeuksiin esitettäviä muutoksia suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen tilanteeseen ja rakentamislaisissa tehtyihin muutoksiin kokonaisuutena. Tämä on huomattava puute. Esityksessä todetaan, että valitusoikeuden poistaminen vaikeuttaisi museoviranomaisten toimintaa. Valitusoikeuksien muutosesityksille ei tästä huolimatta ole esitetty asianmukaisia perusteluita. Lisäksi on huomattava, että viranomaisten valitusoikeuden merkitys korostuisi, jos kuntalaisten ja yhdistysten valitusoikeus poistuisi.

Purkamisluvan edellytyksiin esitettyjen muutosten perusteella purkamislupamenettelyssä tultaisiin oletettavasti ratkaisemaan entistä enemmän sellaisia rakennusten suojeluun liittyviä kysymyksiä, joita maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön sekä rakennuslain perusteella arvioidaisiin kaavoituksen tai poikkeamislupamenettelyn yhteydessä. Tällainen muutos puoltaisi entistä suppeampien sijaan nykyistä laajempia osallistumis- ja valitusoikeuksia purkamislupien osalta.

Rakentamislakiin on sisällytetty museolain mukaisesti alueelliset vastuumuseot ja niiden tehtävät, minkä Museovirasto on jo aiemmin todennut hyväksi. Sen sijaan nyt esitetyt muutokset vaikeuttavat museoviranomaisten lakiin perustuvien tehtävien hoitoa, eikä niille esitetä perusteluita.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Esitysluonnokseen sisältyvä valitusoikeuden rajaaminen ristiriidassa perustuslain kirjauksen kanssa.

Hallituksen esitysluonnos on ristiriidassa myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia korostavien kansainvälisten sopimusten kanssa. Vuonna 2018 Suomessa voimaan tullut Euroopan neuvoston Faron puiteyleissopimus kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä (SopS 50/2018) korostaa kaikkien kansalaisten ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kulttuuriperintöä koskeviin asioihin. Myös Århusin yleissopimuksessa (SopS 121-122/2004) mukana olevien valtioiden tulee ympäristöä koskevissa asioissa taata kansalaisilleen oikeus saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon sekä vireillepano ja muutoksenhakuoikeus.

Muuta

Rakennuksen vähähiilisyys

Museoviraston näkemyksen mukaan Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevan 38 §:n muutosehdotus, jonka mukaan laajamittaisesti korjattavan rakennuksen korjaamisen yhteydessä ei vaadittaisi rakentamislaisissa mainittua hiilijalanjäljen arviointia ilmastoselvityksenä, saattaisi johtaa uudisrakentamisen ja korjausrakentamisen arvioinnin kannalta epätoivottuun suuntaan ja heikentäisi mahdollisuuksia kehittää korjausrakentamiseenkin erittäin perusteltuja hiilijalanjäljen raja-arvoja.

Rakentamislain valmistelun tavoitteena oli kerätä vertailtavaa tietoa, jota nyt esitetään kerättäväksi vain uudisrakentamisen yhteydessä pois lukien mm. pientalorakentaminen. Korjausrakentaminen jäisi ehdotuksessa joko hiilijalanjälkilaskennan ulkopuolelle tai ilmastaselvityksen laatiminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Myöskään materiaaliselostetta ei vaadittaisi laajamittaisesti korjattavan rakennuksen osalta. Korjaushankkeen vähähiilisuuden arviointi esimerkiksi suhteessa purkavaan uudisrakentamiseen vaikeutuisi.

Esitys 39§:n muuttamisesta siten, että materiaaliselostetta edellytettäisiin vain uudisrakentamiselta, on ristiriidassa rakentamislain 39§:n tavoitteen kanssa. Materiaaliseloste, sen lisäksi että se edesauttaa ilmastaselvityksen laatimista, parantaa olennaisesti rakennuksen tulevan ylläpidon ja korjaamisen edellytyksiä sekä aikanaan purkuvaiheessa rakennusosien uudelleenkäytön ja materiaalien kierrätyksen järjestämistä.

Tutkimuksen perusteella (mm. Huuhka et al. 2019/Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:9) peruskorjaaminen on purkavaa uudisrakentamista tehokkaampi keino välttää päästöjen syntymistä lähivuosikymmeninä, jotka ovat ratkaisevia ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen näkökulmasta. Vaikutuksista tarvitaan vielä lisää tietoa. Korjaamiseen kannustaminen purkamisen sijaan olisi saatettava rakentamisen vähähiilisyysohjauksen piiriin ja kannustamisen tulee näkyä lainsäädännön tasolla asti.

Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi rakentamislupahakemuksen käsittelylle asetettavasta määräajasta sekä määräajan laiminlyönnistä aiheutuvista seuraamuksista. Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, että lupa-asian ratkaisun tulee perustua asian ratkaisemisen kannalta riittäviin selvityksiin. Museovirasto katsoo, että mahdollisesti säädettävien määräaikojen osalta tulisi varmistaa, etteivät ne estä esimerkiksi museoviranomaisten antamien lausuntojen ja muun tarvittavan selvityksen hankkimista ja asianmukaista huomioonottamista lupa-asiaa ratkaistaessa. Esimerkiksi suojeltuja rakennuksia koskevissa korjaus- tai muutoshankkeissa lupa-asian käsittelyyn ja asian selvittämiseen voi perustellusti kuluja enemmän aikaa kuin tavanomaisen pientalon rakentamisen kohdalla.

Lopuksi

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta sisältää kulttuuriympäristön vaalimista ja museoviranomaisten toimintaa heikentäviä kirjauksia, joita ei ole esityksessä perusteltu ja joiden vaikutuksia ei ole arvioitu. Muutosesitykset myös helpottavat mm. purkamista ja siten heikentävät rakennetun ympäristön kestävyyttä. Museovirasto ei puolla esitystä.

Osastonjohtaja

Ulla Salmela

Yli-intendentti

Johanna Björkman

Jakelu Ympäristöministeriö

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av document
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case

MV/00055/2024

**Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain
muuttamisesta**

Asiakirja / Dokument / Document

MV/00055/2024-2

**Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain
muuttamisesta**