

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Yleisiä huomioita

Lainsäädännön hajautetussa valmistelussa kokonaisuuden vaikutusten hahmottaminen on työlästä ja riskinä on, että maankäyttö- ja rakennuslakia seuraavasta useamman lain muodostamasta paketista muodostuu epä johdonmukainen eikä haluttuja sujuvoittamisen tavoitteita saavuteta. Riskinä on, että epäselvien toimivaltarajojen (maakunnallisesti merkittävä) myötä lain tulkintaa joudutaan hakemaan oikeuskäytännön kautta.

Perustelut, 2.5 Purkamisluvan edellytykset

Kunnan omistama suojeltu rakennus voidaan esityksen mukaan muun muassa purkaa, jos se on huonokuntoinen ja se ei ole teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa. Säännös ei vaikuta kohtelevan asianosaisia tasapuolisesti. Yksityisiltä edellytettäisiin jatkossakin poikkeamislupamenettelyä suojelusta, jossa purkamisen edellytykset tutkitaan. Lisäksi on huomattava, että moni huonokuntoiselta vaikuttava rakennus on korjattavissa sekä entisöitävissä ja tämänhetkisen valtioneuvoston päätöksen mukaan niihin on haettavissa rakennusperinnön ja saariston ympäristöhoidon avustuksia ELY-keskuksista ja entistämisavustuksia Museovirastosta. Rakennusten kuntoarviot ja korjattavuusselvitykset ovat kirjavia, mikä lisää säännöksen mukaisen purkamisluvan edellytysten arvioinnin epävarmuutta. Säännöksessä ei ole myöskään määritelty lausuntokäytäntöä nykyisen poikkeamislupamenettelyn tapaan. Tulkinta, jonka mukaan nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista huonokuntoisen ja käyttökieltoon asetetun kunnan omistaman koulurakennuksen purkamista tai käyttämistä on virheellinen. Suojelumääräyksestä on mahdollista poiketa MRL 173 §:n mukaisessa poikkeamislupamenettelyssä. Myös rakennusperintölain säännöksissä on poikkeamismenettelymahdollisuus. Selkeintä olisi säilyttää nykyinen poikkeamismenettely suojelusta poikkeamisen osalta.

Rakennuksen vähähiilisyys (38§)

Luonnoksesta jää epäselväksi, onko pientalojen ja laajamittaisten korjausten ilmastonselvityksestä ja materiaaliselostuksesta luopumisen vaikutuksia tosiasiassa selvitetty. Uudenmaan ELY-keskus

katsoo, että esitetty menettely poistaa sääntelyn yhdenmukaisuuden eikä edistä tavoitteena olevaa selkeyttä. Lisäksi tavoitteena oleva byrokratian väheneminen on odotettavasti hyvin vähäistä, sillä materiaaliselostukseen ei tarvita tietoja, joita rakentamisen yhteydessä ei muutenkin olisi jo olemassa. Päinvastoin byrokratia voi puolestaan lisääntyä tulevaisuudessa, kun rakennusta tullaan korjaamaan tai

purkamaan, sillä kierrätystä ja korjausta varten tarvitaan tiedot materiaaleista. Materiaalien selvittäminen jälkikäteen, esimerkiksi purkuluvan hakemisen yhteydessä, lisää merkittävästi enemmän kustannuksia ja työmäärää, kuin olemassa olevien tietojen kirjaaminen materiaaliselosteeseen. On huomattava, että rakentamisessa tulisi ensisijaisesti ehkäistä jätteen syntymistä ja edistää materiaalien kierrätettävyyttä, jota materiaaliselvitys osaltaan edistää. Tähän

ohjataan mm. jätelain 8 §:ssä, jossa viitataan yleiseen velvollisuutteen etusijajärjestyksen noudattamiseen kaikessa toiminnassa.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa (43a§)

Vuoden 2025 alusta voimaan tulevaan rakentamislakiin (751/2023) esitetään lisättäväksi 43 a §: Puhtaan siirtymän sijoittamislupa. Tavoitteena on mahdollistaa puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllinen tarkastelu prosessia sujuvoittaen ilman asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Uudella pykälällä pyritään osaltaan vastaamaan Petteri Orpon hallitusohjelman

kirjauksiin koskien investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta. Vaikka sijoittamislupaa perustellaan ilmastonmuutoksen torjunnalla, ei

ehdotuksen vaikutuksia ilmastonmuutokseen ja sen torjuntaan ole arvioitu. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että sijoittamislupa ei yksiselitteisesti nopeuta ilmastonmuutoksen torjuntaa, vaikka se on säädöksen tavoite. Hankkeiden ilmasto-vaikutukset ovat moninaisia ja tulee arvioida asianmukaisesti. Vaikka ehdotettua sijoittamislupaa koskevat hankkeet voivat tuottaa ilmastohyötyjä, saattavat nesamanaikaisesti myös tuottaa merkittäviä ilmastohaittoja. Yksittäinen hanke voi esimerkiksi vähentää valmistettavien tuotteiden päästöjä, mutta samanaikaisesti merkittävästi lisätä alueellisia päästöjä.

Vaikutusten asianmukainen arviointi on väline päästöjen hallintaan. Tällöin voidaan huomioida puhtaan siirtymän teollisuushankkeen tuottamien ilmastohyötyjen lisäksi niiden vahvistamista sekä myös esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen, hiilivarastoihin ja nieluihin sekä energiankäyttöön ja -hyödyntämiseen liittyvät ilmastovaikutukset suunnittelujärjestelmän puitteissa. Pykäläluonnoksessa on lueteltu hankkeet, joihin puhtaan siirtymän

sijoittamisluvan säännöksiä voisi olla mahdollista soveltaa. Luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi, ja esimerkiksi tuuli- ja aurinkovoimalaitokset on

jätetty hankeluettelon ulkopuolelle. Tuulivoimalaitoksien suunnitteluprosessista säädetään erikseen voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 10 a -luvussa sekä vuonna 2023 säädetyn rakentamislain 52 §:ssä. Aurinkovoimalaitosten osalta vastaavia säädöksiä ei vielä ole. Uudenmaan ELY-keskus tuo esiin, että teollisen kokoluokan aurinkovoimaloihin liittyy niiden pinta-alaintensiivisen laadunvuoksi pääsääntöisesti sellaisia selvitys- ja vaikutusten arviointitarpeita, jotka

edellyttävät kaavallista suunnittelua. Uudenmaan ELY-keskus pitääkin asianmukaisena ratkaisua siitä, että esitetyn 43 a §:n

säännökset eivät koske aurinkovoimalaitoksia. Luettelo on kuitenkin sisällytetty hankkeita, joilla on todennäköisestivastaavasti merkittäviä vaikutuksia, ja joiden vaikutusalue voi olla kiinteistön rajanaapureita laajempi. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytykseksi on kirjattu, ettei luvalla saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkoitus huomioon

ottaen. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka puhtaan siirtymän sijoittamisluvan asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Uudenmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen kirjaus viittaa maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n mukaisiin asemakaavan sisältövaatimuksiin. Lisäksi esityksen mukaisessa 43 a §:ssä todetaan, että puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutukset on selvitettävä noudattaen, mitä alueidenkäyttölain 9 §:ssä säädetään. Alueidenkäyttölain (nyk. maankäyttö- ja rakennuslain) 9 § koskee vaikutusten selvittämistä kaavaa laadittaessa.

Edellä esiin tuotu huomioiden Uudenmaan ELY-keskus pitää säännöstä puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta kokonaisuudessaan ongelmallisena. Luettelon mukaiset teollisuushankkeet edellyttävät Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaavallistasuunnittelu- ja vuorovaikutusprosessia sekä huolellista vaikutusten arviointia mm. luonnonsuojelun ja ilmastovaikutusten näkökulmasta. Säännöksessä on tunnistettu, että hankkeilla on todennäköisesti

sellaisia selvitys- ja vaikutusten arviointitarpeita, jotka tulisi tutkia kaavaprosessissa. On siis tunnistettu, että hankkeet johtavat vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuttavat sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista (RaL 46 §). Lisäksi lupasisältö on rinnastettu asemakaavan sisältövaatimuksiin. Näin ollen Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että säännöksen soveltamismahdollisuudet lienevät varsin rajalliset. Lisäksi säännöksen tulkintahaasteet voivat johtaa tilanteisiin, joissa myönteisiä sijoittamislupia joudutaan kumoamaan oikeusasteissa todeten, että hankkeet edellyttävät kaavallista tarkastelua ja/tai YVA-lain mukaisen tarkastelun. Näissä tilanteissa

sujuvoittamista tavoitelleet säännökset johtavat tavoitteen kannalta päinvastaisiin lopputuloksiin. Säännöksen lopussa todetaan, että sijoittamisluvan edellytyksistä säädetään rakentamislain 44, 45 ja 46 §:ssä. Uudenmaan ELY-keskus tuo esiin, että 44 §:ssä käsitellään sijoittamisen edellytyksiä

asemakaava-alueella. Ensimmäisenä edellytyksenä on, että rakentamishanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että viittaus rakentamislain 44 §:ään on Suomen suunnittelujärjestelmän kannalta tarkoituksenmukainen, kun huomioidaan, että luettelon mukaisten teollisuushankkeiden toteutusedellytykset tulisi lähtökohtaisesti tutkia asemakaavalla. Viittaus ei kuitenkaan vastanne säännöksen tavoiteasetantaan, eli siihen, että säännöksen tulisi mahdollistaa puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllinen tarkastelu prosessia sujuvoittaen ilman

asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Uudenmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota myös siihen, että yksittäinen puhtaan siirtymän teollisuushanke voi tuottaa rakentamispainetta myös muille puhtaan siirtymän hankkeille kyseisellä

sijainnilla. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti yksittäinen myönteinen sijoittamislupa tarkoittaa, että vastaavalle hankkeelle vastaavissa olosuhteissa tulisi voida myöntää vastaava sijoittamislupa. Kun Petteri Orpon hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on edistää teollisuuden ja teolliseen toimintaan liittyvien toimintojen kaavaan merkittyjen keskittymien (I. teollisuuspuistojen) toteuttamista, Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että säännös 43 a § on itsessään tarpeeton lisäys rakentamislakiin. Lainsäädännöllä tulisi tukea sujuvaa, kokonaisvaltaista kaavasuunnitteluprosessia teollisuuspuistojen

toteuttamisen edistämisen osalta. Uudenmaan ELY-keskus muistuttaa, että useat pykälässä mainitut teollisuuslaitokset ovat tyypillisesti Seveso III-direktiivin tarkoittamia suuronnettomuusvaarallisia tuotantolaitoksia tai varastoja. Jos tällaisia toimintoja sijoittuu samalle alueelle, voi kyse olla ns. dominokohteista eli

laitoksesta toiselle potentiaalisesti leviävästä suuronnettomuuden vaarasta. Jo yksittäinen seveso-laitos saattaa aiheuttaa lähialueelleen merkittäviä suunnittelurajoitteita. EU:n tasolla puhtaan siirtymän hankkeiden vauhdittamisessa on useassa yhteydessä korostettu kaavoituksen (planning and zoning)

merkitystä nimenomaan hankkeita edistävänä tekijänä. Esimerkiksi nettonollateollisuuden keskittymien (net zero acceleration valleys) kehittämisessä korostetaan taustateksteissä nimenomaan kaavoituksen roolia. Samoin on todettu, että näiden hankkeiden osalta tulisi priorisoida teollisuusalueita ja teollisuusjoutomaita (brownfield). (vrt, 43 a 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden lista, kohta 6). Useat pykälässä listatuista hanketyypit edellyttävät

ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA), joko suoraan hankeluettelon tai vaikutusperusteisesti yksittäistapausharkinnan perusteella. Pykälässä tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan riittävästi selvitetty suhdetta YVA-lainsäädäntöön. Pykälässä listatut hankkeet ovat pääosin teollisuushankkeita, joilla

saattaa olla merkittäviä vaikutuksia. Tähän nähden esitetty osallistumisja valitusoikeus on hyvin suppea. Viranomaisten laatimien suunnitelmien ja ohjelmien

ympäristövaikutusten arviointia koskeva ns. SOVA-direktiivi on kaavoituksen osalta pantu täytäntöön maankäyttö- ja rakennuslailla. SOVA-arvioinnissa keskeistä on paitsi vaikutusten arviointi myös osallistuminen ja osallisten näkemysten huomioon ottaminen päätösten teossa. Sijoittamislupa rajattuine osallistumismahdollisuuksineen kiertää nämä vaateet siirtämällä vastuun kunnilta hanketoimijoille (luvan hakijalle) ja rajaamalla merkittävästi osallistumista. Kaavoituksella on perinteisesti turvattu kuntalaisten perustuslaissa tarkoitettu osallistuminen elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Sekä osallistumis- että valitusoikeuden rajaaminen on ongelmallista paitsi SOVA-direktiivin toteuttamisen myös Århusin sopimuksen kannalta tarkasteltuna. Uudenmaan ELY-keskus muistuttaa, että mahdollisen YVA-menettelyn osallistumisella ei voi korvata kaavoitusmenettelyn osallistumista tai osallistumisen puutetta. Kyseisiä menettelyitä ohjaa eri lainsäädäntö ja vastaavasti osallistumismenettelyissä esiin tuodut asiat huomioidaan sovellettavan sääntelyn kautta.

Uudenmaan ELY-keskus esittää huolensa osallisten oikeusturvan ja osallistumismahdollisuuksien kaventamisen näkökulmasta. Kaavaprosessissa osallistumismahdollisuudet ovat laajat ja vuorovaikutus nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin ja -asetukseen kirjattu oikeus. Sijoittamislupaprosessissa osallistumismahdollisuus on merkittävästi rajatumpi. Näin ollen, kun puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla pyritään mahdollistamaan rakentamista, joka

vaikutuksiltaan edellyttäisi asemakaavan laatimista, on säännöksellä suoria rajoittavia vaikutuksia osallisten vaikutusmahdollisuuksiin.

Purkamisluvan edellytykset (56§)

Esityksen mukaan purkamislupaa ei saa myöntää, jos kaava on vanhentunut. Säännöksessä ei oteta kantaa kaavan vanhentuneisuuteen, eikä mahdolliseen kaavoituskehotuksen antajaan. Tämä saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä lupatilanteessa ja johtaa hallintovalituksiin esimerkiksi kaavan vanhentuneisuuden määritelmän osalta. Useimmissa tapauksissa korjausrakentaminen on purkamista vähähiilisempi vaihtoehto vähintään vuosikymmeniä, joten purkamisen

helpottaminen lisää todennäköisesti päästöjä ja on ristiriidassa sitovien ilmastotavoitteiden kanssa. Kehityksen tulisi olla päinvastaista ja myös

jätelaki ohjaa ensisijaisesti jätteen syntymisen ehkäisyyn. Purkamisen helpottamisen sijaan tulisi pyrkiä vähintään rakennusten elinkaaren

pidentämiseen. Uudenmaan ELY-keskus arvioi, että purkamisluvan edellytykset eivät edistä kiertotaloutta, jos vain pieni määrä purkumateriaalin kierrätystä

täyttää materiaalien kierrätysvaateen. Tämä ei poikkea yleisistä toimintatavoista, joita ohjaa etenkin aikaisemmin mainittu jätelain 8 §:n etusijajärjestys. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien vähentäminen on myös ilmastomuutoksen torjunnan kannalta ongelmallista. Suomen ilmastolain tavoitteena on päästöjen vähentämisen lisäksi varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys, mutta rakentamislakia ja vaikutusmahdollisuuksien vähentämistä perustellaan ilmastomuutoksen torjunnalla. Vaikka lakimuutosta on perusteltu ilmastomuutoksen torjunnalla, ei sen ilmastovaikutuksia ole arvioitu lakipaketin sisältö huomioiden riittävästi.

Valitusoikeus rakentamisluvasta (179§), Valitusoikeus purkamisluvasta (182§)

Valitusoikeuksia kavennettaisiin museoviranomaisen, ELY-keskuksen sekä toimialueellaan sellaisen rekisteröidyn yhteisön, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen, jos rakentaminen merkitsee purkamislupaa edellyttävän, kaavan tai lain nojalla suojellun taikka muun historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaan rakennuksen purkamista. Rakentamislakia esitetään muutettavaksi siten, että rakentamislain valitusoikeuksien laajentamisesta luovuttaisiin. ELY-keskuksen valitusoikeus palautettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseksi.

ELY-keskuksen ja museoviranomaisen valitusoikeus rajattaisiin vain valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuskohteisiin tai rakennuksiin. Maankäyttö- ja rakennuslain purkamisluvassa ollut kuntalaisen valitusoikeus on jo aikaisemmin poistettu rakentamislain mukaisesti. Valittamismahdollisuuksien rajoittamisen perustuslain mukaisuus tulee varmistaa. Paikallisesti merkittävien suojeltujen rakennusten suhteen laki antaa

melko synkän kuvan. Valtakunnalliset kohteiden osalta (RKY) tilanne on selkein, mutta maakunnallinen merkittävyys ja sen todentaminen muutoksenhaussa on osoittautunut KARALUSU-muutoksen jälkeen työlääksi ja epävarmaksi. Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että ELY-keskuksilla tulisi olla valitusoikeus kaikista purkamisluvista. Rakennus on mahdollista suojella

rakennusperintölailla, vaikka se ei ole maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävä. Mikäli tällaiselle rakennukselle olisi myönnetty purkamislupa, se tulisi lainvoimaiseksi, mikäli ELY-keskus ei voisi valittaa siitä rakennusperintölain mukaisen

rakennussuojeluesityksen ja vaarantamiskiellon yhteydessä. Tilanne muodostuisi erikoiseksi, mikäli ELY-keskus tekisi kyseisestä rakennuksesta sittemmin myönteisen rakennusperintölain mukaisen suojelupäätöksen ja rakennukselle olisi samaan aikaan voimassa oleva purkamislupa. Säännöksessä tulisi myös olla viittaus purkamisen sisältävään rakennuslupaan nykyisen lainsäädännön tapaan tai viittaus 179 §:n. Esityksessä tulisi edellä kuvatun tilanteen osalta ottaa vähintään kantaa purkamisluvan kumoamisen osalta. Nykyinenkin lainsäädäntö (MRL 192 §) on ongelmallinen tältä osin.

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

B

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

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että suunnittelujärjestelmän hämmentäminen lisää alueidenkäytön edistämistehtäviä kuntien suuntaan huomattavasti. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana vakiintuneet hyvät käytännöt eivät ole välittyneet lakimuutokseen. Mahdollisia henkilötyövaikutuksia ei ole arvioitu.

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

Asemakaavamääräykset 57§: Ei huomautettavaa.

Uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää kaavaa koskevan valituksen käsittely kiireellisenä 188a§: Ei huomautettavaa. Tulkintojen

mahdollisten epäselvyyksien tosin voidaan olettaa aiheuttavan matalaa valituskynnystä, joka voi vaikuttaa valitusten määrän kasvuun.

Suhde muuhun lainsäädäntöön 197§: Kaavoja ei enää vahvisteta, joten sanan voinee tässä yhteydessä poistaa turhana.

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

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

-

Autere Tuomas
Uudenmaan ELY