

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Rakennusjärjestys 17 §

Esitetyn muutoksen mukaan rakennusjärjestyksillä ei voitaisi enää ohjata rakentamislain 42 §:n 1 momentin mukaisista asioista lupakynnystä tiukentavasti. Lakiluonnoksessa on mainittu esimerkkeinä talusrakennusten koko sekä lukumäärä, joiden osalta määräykset tulisi jatkossa antaa kaavoituksella, ei rakennusjärjestyksellä.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus pitää kyseistä muutosta erittäin huonona, kun otetaan huomioon nykyinen, hyvin toimiva suunnittelujärjestelmä, jossa kunta on pystynyt rakennusjärjestyksellä antamaan rakennuspaikka- ja alue- sekä kuntakohtaisia lisämääräyksiä esimerkiksi ranta-alueille tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaille alueille. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueen kunnissa on voimassa vielä useampia rakennuslain aikaisia yleiskaavoja, joiden perusteella voidaan myöntää mm. rakennusluvat lomarakennuksille. Vanhemmissa rakentamista ohjaavissa yleiskaavoissa ei ole yleensä annettu selkeitä rakennuspaikkakohtaisia tai yleisiä määräyksiä esimerkiksi talusrakennusten lukumäärää koskien. Kyseisten vanhojen, mutta toimivien kaavojen muuttaminen tulee tuottamaan kunnille huomattavia lisäkustannuksia. Edellä esitetyt huomiot koskevat myös esimerkiksi kulttuuriympäristön kannalta tärkeitä alueita.

Ympäristöministeriön kaavoittajaselvityksessä vuodelta 2023 havaittiin, että kaavoitushenkilöstöstä on pulaa kaikissa kaavoituskyselyn kuntakokoryhmissä. Vaikkakaan raportin havainnot eivät yksinomaan johdu kaavoittajapulasta, niin siinä on tunnistettu se, että kaavoittajien rekrytointi kuntiin on vaikeutunut viime aikoina huomattavasti. Edellä esitetyn perusteella ei kyseistä rakennusjärjestyksen soveltamisalan rajausta voida pitää tarkoituksenmukaisena. Esitetty muutos tulisi merkittäväällä tavalla vaikeuttamaan kuntien rakentamisen ja maankäytön ohjausta.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa 43 a §

Puhtaan siirtymän sijoittamislupaa voidaan pitää hyvin voimakkaasti alueidenkäytön suunnittelun puolelle suuntautuvana lupatyypinä.

Kyseisessä menettelyssä voidaan tarkastella merkittävienkin teollisuuslaitosten sijoittumista. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen

näkemyks on, että tämän kaltaisten teollisuuslaitosten sijoittumisen edellytykset tulee jatkossakin selvittää kaavoituksella. Yksittäisessä

lupamenettelyssä kansalaisten ja muiden osallisten osallistumismahdollisuudet eivät tule toteutumaan niin kattavasti kuin kaavoitusprosessissa. Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisinä tavoitteina ovat olleet osallistuminen ja vuorovaikutus sekä prosessin avoimuus. Uudistus on omiaan heikentämään tämän kaltaisten teollisuushankkeiden osalta edellä esitettyjä tavoitteita, kuten vuorovaikutteisuutta ja prosessin läpinäkyvyyttä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei käy ilmi onko kyseessä oikeusharkintainen lupatyypin vai onko kunnalla myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa sijoittamislupaa ratkaistaessa. Mikäli lainsäätäjän tarkoitus on, että kyseessä on puhtaasti oikeusharkintainen lupatyypin, kuten rakentamislain 44-46 §:n sijoittamisen edellytysten sanamuodoista ja esitöistä voisi tulkita, niin Kaakkois-Suomen ELY-keskus arvioi, että tämä tulee osaltaan rajoittamaan kuntien kaavoitustoimivaltaa.

Kaavoitustoimivalta voi kaventua esimerkiksi rakentamislain 46 §:n 1 momentin 1 kohdan edellytysten täyttymistä arvioitaessa, mikäli kunta ei ole kaavoituskatsauksessaan pystynyt huomioimaan kaikkia alueita, joille kohdistuisi kehittämistarpeita. Edellä mainittu voi aiheuttaa suuria haasteita esimerkiksi pienten kaupunkien taikka maaseutukuntien osalta, joissa ei ole kaavoituksella katettu koko kaupungin tai kunnan aluetta, vaan suurin

osa pinta-alasta on vailla kaavaa.

Kun otetaan huomioon rakentamislain 46 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyt edellytykset, voi Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen tulkinnan mukaan tulla eteen tilanne, jossa kyseistä puhtaan siirtymän sijoittamisen lupatyypin ei todellisuudessa pystytä käyttämään niihin hankkeisiin, joihin se on lain mukaan tarkoitettu, vaan kyseiset hankkeet vaativat joka tapauksessa kaavallisen tarkastelun. Tästä aiheutuvat tulkintaepäselvyydet saattavat myös pitkittää mahdollisia valitusprosesseja, kun hallinto-oikeus joutuu tulkitsemaan lain valossa epäselvää tilannetta.

Kyseisen sijoittamisluvan muutoksenhakuoikeutettujen piiri on huomattavasti rajatumpi kuin esimerkiksi kaavoissa. Kyseinen lupatyypin kuitenkin korvaa tämän kaltaisten laitosten osalta kaavoituksen, joten perusteluissa olisi syytä avata tarkemmin miksi on päädytty rajoittamaan muutoksenhakuoikeuksia näinkin paljon. Kaavoitukseen liittyvät muutoksenhakuoikeudet ovat jo oikeuskäytännön kautta vakiintuneet selkeiksi. Sijoittamisluvan muutoksenhakuoikeuksia ei voida pitää yhtä selkeinä ja tämä seikka voi aiheuttaa todellisuudessa viivästyksiä valitusoikeuksien selvittämisen vuoksi.

Ilmastonmuutoksen torjunnan näkökulmasta puhtaan energian hankkeiden luvituksen sujuvoittaminen on perusteltua. Kuitenkin sijoittamislupamenettely voi johtaa sekä sujuvuuden että ympäristövaikutusten kannalta nykyisiä prosesseja heikompaan tilanteeseen, niin ilmaston kuin muiden vaikutusten kannalta mm. lainsäädäntöjen (YSL ja YVA) erilaisista vaatimuksista johtuen. Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu lupamenettelyn ympäristövaikutuksia melko suppeasti. Sijoittamislupamenettelystä voi aiheutua todellisuudessa negatiivisia vaikutuksia kestävästä yhdyskuntarakenteen muodostumiselle sekä ilmastolle. Näin ollen ilmastotoimien edistämistä ei voida pitää kategorisena perusteena laissa esitetyille muutoksille.

Rakennuksen vähähiilisyys

Rakennuksen ilmastaselvityksen laatimiseen liittyviä muutoksia voidaan pitää osittain perusteltuna. Pientalojen osalta, rakentamislain ilmastaselvityksen antovelvollisuutta voidaan pitää osittain turhana, koska niitä ei koskisi kuitenkaan hiilijalanjäljen raja-arvovaatimus. Tämä muutos ei poista rakennushankkeeseen ryhtyvältä mahdollisuutta laatia selvitys. Kyseisen muutoksen arviointi on toisaalta erittäin hankalaa, koska vielä ei ole lainkaan käytännön kokemusta kyseisten selvitysten teosta ja niiden vaikutuksista. Pientalojen ilmastaselvitys, vaikkakin ilman raja-arvovaatimusta, olisi voinut parhaimmassa tapauksessa lisätä ilmaston kannalta parempien ratkaisujen hakemista, kuten vaikutusten arvioinnissakin on tunnistettu.

Purkamisluvan edellytykset

Kaakkois-Suomen ELY-keskus pitää positiivisena, että purkamislupien myöntämisen toimivalta on jatkossa rakennusvalvontaviranomaisella, lukuun ottamatta kunnanvaltuustolle osoitettua toimivaltaa päättää asemakaavalla suojellun kohteen purkamisesta. Esitetyn 56 §:n 1 momentin muutoksia voidaan pitää perusteltuna. Kuitenkin yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi syytä avata tarkemmin, kuuluuko purkamisluvan myöntämiseen myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mihin edellä mainitun lainkohdan sanamuoto viittaisi.

Esitetyn 56 §:n 2 momentin osalta olisi perusteluissa syytä kuvata tarkemmin se taho, joka määrittää 1 kohdan arvon menetyksen. Kyseinen määrittäminen ei voi olla jatkossa tapauskohtaista ja kenties yksittäisen viranhaltijan tekemää, vaan sen tulisi perustua laajempaan tarkasteluun sekä selkeään päätökseen siitä, että kyseisen kunnan alueella rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä lainansaannin estymistä ei voida pitää mitenkään tasapuolisena keinona tutkia yhden kunnan alueella sijaitsevien rakennusten arvonmenetystä.

Lisäksi 2 momentin perustelujen osalta jää epäselväksi onko asemakaavan ajantasaisuuden arviointi mahdollista myös käsiteltäessä purkamislupaa 2 momentin mukaisesti.

Esitettyä kunnanvaltuuston purkamislupaa kaavasuojelluille rakennuksille voidaan pitää erittäin ongelmallisena kiinteistönomistajien tasapuolisen

kohtelun näkökulmasta, koska kyseinen lupatyyppi koskisi ainoastaan kunnan omistamia rakennuksia. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole lainkaan avattu, että kuinka soveltamisalassa on päädytty pelkkiin kunnan omistamiin rakennuksiin. Kyseisenlaista erikoisasemaa voidaan tuskin perustella kunnallisella itsehallinnolla tms. argumentilla.

Tuleeko kunnanvaltuuston toimivallassa olevassa purkamisluvassa ristiriitaisuutta asian valmistelun/esittelyn suhteen kun otetaan huomioon kuntalain (410/2015, KL) 93 § sekä rakentamislain 99 ja 56 §:n 1 momentti. Perusteluissa on tuotava selkeästi esille lainsäädännön asettamat reunaehdot asioiden valmistelun, esittelyn ja työnaikaisen valvonnan osalta.

Valitusoikeuksien muutosten osalta voidaan todeta, että rakentamislain säätämisen yhteydessä purkulupien valitusoikeutta kavennettiin jo huomattavasti koska kunnan jäsenen valitusoikeus poistui. Tähän taustaan nähden yhteisöjen valitusoikeuden poistamista ei voida pitää perusteltuna. Museoviranomaisella tulee säilyttää alkuperäisessä rakentamislainsäädännössä ollut valitusoikeus. Mikäli yhteisöjen valitusoikeus poistetaan, on siinä tapauksessa erityisen tärkeää säilyttää museoviranomaisen valitusoikeuden nykyisessä laajuudessaan.

ELY-keskuksen valitusoikeuden rajausta ei ole perusteltu esityksessä juurikaan. Mikäli valitusoikeutta rajataan, tulisi sille esittää selkeät perustelut esityksessä.

Rakentamislupien käsittelyaikatakuu 68 a §

Rakentamislupille esitettyä käsittelyaikatakuun tavoitteita lupakäsittelyn jouduttamiseksi ja käsittelyaikojen ennustettavuuden parantamiseksi voidaan pitää sinänsä perusteltuina ja oikean suuntaisina. Esityksessä on kuitenkin vielä useita epäselviä ja tulkinnanvaraisia kohtia. Esimerkiksi perusteluista ei yksiselitteisesti käy ilmi pysäyttääkö rakentamislain edellyttämien lausuntojen pyytäminen ELY-keskukselta ja museoviranomaiselta käsittelyajan kulumisen vai lasketaanko näiden lausuntoaika mukaan esitettyyn kolmeen kuukauteen. Tätä seikkaa toivotaan täsmennettävän säännöskohtaisissa perusteluissa tai suoraan säännöstekstissä.

Käsittelyaikatakuun käyttöönottoon ei ole esityksessä osoitettu minkäänlaista siirtymäaika, vaan sitä on tarkoitus noudattaa heti vuoden 2025 alusta alkaen. Vaikutusten arviointi jää tältä osalta hyvin vajaaksi. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen arvion mukaan aikataulu tulee olemaan erittäin tiukka, koska kunnat joutuvat todennäköisesti tekemään muutoksia tietojärjestelmiinsä, jotta määräaikojen laskeminen voidaan toteuttaa järkevästi. Lain muutoksella tuskin on tarkoitettu, että kunnat alkaisivat manuaalisesti laskemaan määräaikoja, kun rakentamislain yhtenä keskeisenä tavoitteena on digitalisaation edistäminen. Tämä ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista ja siitä aiheutuisi kunnille turhaa lisäpainetta kireiden käsittelyaikojen lisäksi.

Muita huomioita

Kaakkois-Suomen ELY-keskus esittää, että lainkirjoittaja täsmentää korjaussarjan yhteydessä lain esitöissä rakentamislain 51 §:n käyttöalaa. Kyseisen pykälän osalta on rakentamislain esitöissä (He 139/2022 vp, s, 184) todettu ainoastaan, että maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:ä siirretään rakentamislakiin. Kaakkois-Suomen ELY-keskus pyytää, että lainsäätäjät täsmentää minkä tyyppisiin hankkeisiin kyseinen yleiskaavassa annettava määräys soveltuu. Erityisesti toivotaan selvennystä siihen, voidaanko yleiskaavaa käyttää suoraan rakentamisluvan myöntämisen perusteena teollisen mittaluokan aurinkovoimaloissa.

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?

ELY-keskukselle ei ole uudistuksen näkökulmasta odotettavissa suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Kuntien suuntaan tapahtuvan rakentamislain 4 §:n mukaisen edistämistehtävän toteuttamisen osalta ei vielä pystytä ottamaan kantaa mahdollisiin lisäresurssitarpeisiin. Tähän tulee vaikuttamaan hyvin paljon se kuinka selkeäksi ja käyttökelpoiseksi uusi lainsäädäntö muodostuu.

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

Nämä muutokset perusteltuja. Ei kommentoitavaa.

5. Kommenteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

Manninen Mikko
Kaakkois-Suomen ELY