



Eduskunnan ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 29.9.2022

Lausunto hallituksen esityksestä rakentamislakiin ja siihen liittyviksi laeiksi HE 139/2022 vp

Eduskunnan ympäristövaliokunta pyytää Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskukselta) lausuntoa hallituksen esityksestä rakentamislakiin ja siihen liittyviksi laeiksi.

Lausunto on valmisteltu Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Valmisteluun on osallistunut liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue. ELY-keskus viittaa soveltuvin osin 7.12.2021 hallituksen esitysluonnoksesta kaavoitus- ja rakentamislakiin antamaansa lausuntoon ja 13.4.2022 antamiinsa kommentteihin hallituksen esitysluonnoksesta rakentamislakiin. Tässä lausunnossa ELY-keskus keskittyy niihin seikkoihin, jotka ovat lakiehdotuksissa muuttuneet syksyn 2021 lausuntokierroksen jälkeen, ja korostaa ELY-keskuksen tehtävien näkökulmasta keskeisiä asioita.

Yleisiä huomioita esityksestä

Uudella rakentamislakiin todetaan parannettavan sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumisiksi, kiertotalouden edistämiseksi sekä rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi. Voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, MRL) verrattuna toimintaympäristö onkin muuttunut merkittävästi. Ilmaston osalta tämä tarkoittaa sekä energia- ja päästökysymyksiä että rakennetun ympäristön kestävyyttä muuttuvissa ilmasto-olosuhteissa. Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä, ja koska rakennusinfra on pitkäikäistä, vaikuttaa suunnittelu pitkälle tulevaisuuteen.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää näitä lähtökohtia perusteltuina ja vähähiilisyttä sekä energiatehokkuutta ohjaavia säädöksiä tarpeellisina. Esitys on tunnistanut hyvin elinkaaren, kiertotalouden ja digitalisaation osana tätä keinovalikoimaa. Lakiuudistuksessa on hyviä lähtökohtia, mutta toteutumisen vaikuttavuudesta tulisi pitää jatkossa huolta.

Rakentamislain tulkinnessa on olennaista tuntea alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja velvoitteet ja rajoitukset, joita alueidenkäyttölaista seuraa. Olennaista on varmistaa, että kaavoitus ja rakentamisen ohjaus muodostavat kahteen eri lakiin eriytettyinäkin edelleen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteita palvelevan kokonaisuuden.

26.10.2022

Nyky muodossaan ehdotuksiin liittyy vaikutuksia, jotka saattavat vaikeuttaa eheän yhdyskuntarakenteen hallintaa ja johtaa yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Nämä vaikutukset voivat olla ristiriidassa lain ilmastotavoitteiden kanssa. Uudistuksessa on rakentamisen osalta tunnistettu hyvin vähähiilisyyttä, kiertotaloutta ja energiatehokkuutta edistäviä toimia, mutta näiden lisäksi tulee samanaikaisesti huolehtia yhdyskuntarakenteen kehittämisestä vähähiiliseksi. Isot yhdyskuntarakennetta käsittelevät kysymykset käsitellään alueidenkäyttölaissa, mutta myös rakentamislakiin liittyy merkittäviä näkökulmia. Uudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että yksittäisten rakennusten sijoittamista koskevat päätökset eivät vaikuta negatiivisesti yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Hajarakentamisella voi olla myös vaikeasti hallittavia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan ja virkistyskäytön tasapuolisiin edellytyksiin.

Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ei rakentamislaisissa ole suoraan kohdistettu säädöksiä. Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja alueidenkäyttölakiin jäävissä osa-alueissa se on keskeinen sisällöllinen kysymys. Rakentamislain osalta sopeutumisen kysymykset voivat liittyä erityisesti rakennusten elinkaareen ja rakenteiden kestävyys- sekä asumisterveyteen. Tulisi varmistaa, että nämä säännökset on kytketty toisiinsa siten, että sopeutumistoimet ja rakennuskannan pitkän aikavälin kestävyys varmistuvat kaikilla suunnittelun tasoilla. Rakentamisen ilmastovaikutuksia, hiilijalan- ja kädenjalkien kehittymistä sekä lainsäädännön vaikuttavuutta tulisi myös seurata.

Yksityiskohtaiset huomiot esityksestä

ELY-keskuksen valvontarooli

Syksyllä 2021 lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa kaavoitus- ja rakentamislakia koskevaksi hallituksen esitykseksi ELY-keskuksen valvontatehtävää ehdotettiin laajennettavaksi verrattuna nykytilanteeseen. Lakiehdotuksen mukaan ELY-keskuksen olisi ollut valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja noudatetaan kaavoitus- ja rakentamislain säännöksiä. Nyt eduskunnan käsiteltävänä olevassa lakikokonaisuudessa ELY-keskuksen rooli kuitenkin säilyisi nykyisen kaltaisena. Ehdotetun rakentamislain 4 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että rakentamisessa otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Vastaavasti alueidenkäyttölain 18 §:n mukaan ELY-keskuksen valvontatehtävä rajoittuisi valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin asioihin nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavalla tavalla.

ELY-keskuksen valvontarooli on ollut nykyisen kaltainen 1.5.2017 alkaen. Käytännössä rajanveto valtakunnallisten, merkittävien maakunnallisten ja paikallisten vaikutusten välillä ei ole yksiselitteistä. Valvontatehtävään kytkeytyvän muutoksenhakuoikeuden laajuus on jäänyt oikeuskäytännössä määriteltäväksi, ja tilannetta voidaan edelleen pitää epäselvänä. On muodostunut tilanne, jossa suuri osa rakentamiseen ja alueidenkäyttöön liittyvistä lainvastaisista päätöksistä ei kuulu minkään viranomaisen valvontatehtävän ja valitusoikeuden piiriin. Rakentamisella voi olla

26.10.2022

merkittäviä vaikutuksia, jotka kytkeytyvät Suomen perustuslaissa (731/1999) säädettyjen ympäristöperusoikeuden (PL 20 §), yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeusturvan (PL 21 §) toteutumiseen. Valvontaroolin rajaamiseen liittyy siten merkittäviä ongelmia, ja ratkaisu on muusta ympäristölainsäädännöstä poikkeava. Ympäristölainsäädännön alalla ei missään muussa laissa ole rajattu ELY-keskuksen tehtävää koskemaan ainoastaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Huomioon ottaen rakentamisessa tehtävien ratkaisujen vaikuttavuus rakentamislain ja alueidenkäyttölain tulisi noudattaa muun ympäristölainsäädännön linjaa.

ELY-keskuksissa on monipuolista asiantuntemusta rakentamisesta ja ympäristökysymyksistä ja edellytyksiä eri näkökulmien yhteensovittamiseen, ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden huomioimiseen ja valtakunnallisten linjausten edistämiseen yhteistyöverkostojen kautta. Rakentamislain ilmastotavoitteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden kannalta on äärimmäisen tärkeää, että lain toteutumista voidaan seurata ja valvoa. Nykyisen esityksen mukaisena ilmastokysymysten huomioon ottamisen varmistaminen jää toteutumatta ELY-keskusten selkeän roolin puuttuessa. Ilmastokysymykset tulisi laissa tunnistaa sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti valtakunnallisesti merkittävänä kysymyksenä ja varmistaa niiden huomioon ottamisen keinot täysimääräisesti sekä rakentamis- että alueidenkäyttölaissa.

ELY-keskus toteaa lisäksi, että esitetyn rakentamislain 4 §:n mukainen ELY-keskuksen rooli kunnan rakennustoimen järjestämisen edistäjänä on epäselvä. Perusteluissa on todettu tehtävän vastaavan nykytilannetta. Nykytilannetta kuitenkin koskee ELY-keskuksen roolin edellä kuvattu ongelmallisuus ja epäselvyys.

Rakentamislain 4 §:ään tulisi lisätä viittaus ELY-keskuksista annetun lain (879/2009) 3 §:n mukaisiin tehtäviin maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momenttia vastaavasti. Tällä tarkoitetaan ELY-keskuksille muun lainsäädännön mukaan kuuluvia edistämisen-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Nämä tehtävät kuuluvat ELY-keskuksille joka tapauksessa kyseisen lainsäädännön nojalla, mutta erilainen muotoilu rakentamislain ja alueidenkäyttölaissa voi aiheuttaa epäselvyyttä.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Rakentamisen edellytykset

Lupajärjestelmän suurin muutos koskisi rakentamisen luvanvaraisuuden kynnyksen korottamista. Rakentamislupaa aina vaativista rakennushankkeista säädettäisiin ehdotetun rakentamislain 42 §:n 1 momentissa. Esimerkiksi kooltaan alle 30 neliometriä tai alle 120 kuutiometriä oleva rakennus, joka ei ole asuinrakennus, ei edellyttäisi rakentamislupaa. ELY-keskus katsoo, että rakentamisen lupakynnyksen nostaminen voi johtaa hallitsemattomaan rakentamiseen, vaikeuttaa kaavoitusta sekä johtaa terveellisuuden ja turvallisuuden vaarantumiseen. Rakentamislupajärjestelmää koskevasta sääntelystä tulisi myös käydä selkeästi ilmi, että rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset koskevat rakennushanketta, vaikka se ei edellyttäisi varsinaista rakentamislupaa.

26.10.2022

Rakennuspaikan kokoa koskeva minimivaatimus laskisi merkittävästi, mikä helpottaisi asemakaava-alueiden ulkopuolista rakentamista. Yhdyskuntarakenteen hallinta suunnittelutarvealueilla ja niihin kuuluvilla asemakaava-alueiden lievealueilla voisi siten vaikeutua. Tällä olisi muun muassa liikennettä ja haitallisia ympäristövaikutuksia lisääviä ja kestävästi liikkumisen edellytyksiä heikentäviä vaikutuksia. Lisäksi sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella vaikuttavat keskeisesti yhdyskuntarakenteen hallintaan. Tätä kysymystä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

ELY-keskus toteaa lisäksi, että jo nykyiseen lakiin sisältyvä (MRL 129 a §, ehdotetun rakentamislain 18 §) mahdollisuus määrätä rakennusjärjestyksellä alueista, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutoksen voi ratkaista suoraan rakentamisluvalla, on ongelmallinen yhdyskuntarakenteen hallinnan kannalta. Vakituisen asumisen sijoittaminen laajoilla alueilla olisi suotavaa ratkaista aina kaavalliseen tarkasteluun perustuen.

Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Ehdotetun rakentamislain 46 §:n mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saisi olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista. Perustelujen mukaan tarkoituksena olisi muuttaa tilannetta, jossa suunnittelutarveratkaisun on oikeuskäytännössä katsottu kategorisesti haittaavan kaavoitusta suunnittelutarvealueella. Ajatuksena on, että kunta voisi kaavoituskatsauksessaan identifioida ne kunnan alueet ja alueiden osat, jotka kunta tosiasiallisesti aikoo kaavoittaa ja rakentaminen voisi siksi vaikeuttaa yleis- tai asemakaavan laatimista.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää sijoittamisen edellytysten kytkemistä kaavoituskatsaukseen ongelmallisena. Maankäyttö- ja rakennuslain (esityksessä alueidenkäyttölain) 7 §:n mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsaus koskee lain sanamuodon mukaan vireillä olevia tai lähiaikoina vireille tulevia kaava-asioita. Kaavoituskatsauksen avulla osalliset saavat tietoa heitä kiinnostavista kaavoista, joihin vaikuttaminen on lähiaikoina ajankohtaista. Kaavoituskatsauksen kytkeminen sijoittamisen edellytyksiin muuttaa kaavoituskatsauksen merkitystä. ELY-keskus huomauttaa, että erityisesti pienissä kunnissa on rajalliset mahdollisuudet useiden kaavojen yhtäaikaiseen edistämiseen. Suunnittelutarvealueella voi olla todellinen tarve ohjata maankäyttöä kaavoituksella, vaikka kaavoitus ei olisi aivan lähiaikoina ajankohtaista. Esitetty muutos tarkoittaa, että kunta ei voisi missään tilanteessa evätä rakentamislupaa suunnittelutarvealueella kaavoituksen vaikeutumiseen vedoten, jos kaavoitusta alueella ei ole kaavoituskatsauksessa esitetty. Tämä kaventaa kuntien harkintavaltaa verrattuna nykytilanteeseen ja voi johtaa haitalliseen yhdyskuntakehitykseen. Toisaalta muutos tuo kunnille painetta lisätä kaavoituskatsaukseen alueita, joilla kaavoitus ei tosiasiallisesti ole lähiaikoina ajankohtaista. Tämä ei vastaa kaavoituskatsauksen tarkoitusta ja voi välillisesti vaikeuttaa kaavoitukseen osallistumista ja vaikuttamista.

26.10.2022

Suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä ja kaavallisen ohjauksen tarvetta on tarkasteltu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO: 2022:18. Kyseisessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus, että suunnittelutarveratkaisun myöntämiselle oli oikeudelliset edellytykset. Ratkaisu osoittaa, että myös nykyisen lainsäädännön puitteissa kaavoituksen vaikeutumista suunnittelutarvealueella tulee tarkastella tapauskohtaiseen selvitykseen tukeutuen.

Vähähiilisuuden arviointi

ELY-keskus toteaa lisäksi, että vähähiilisen rakennuksen arviointi on kokonaisuudessaan kattava, mutta siitä puuttuu maaperän ja kasvillisuuden poistuman vaikutuksen arviointi. Tämä on merkittävä puute erityisesti silloin, jos rakentamista tehdään poikkeamisluvalla. Tällöin arviointia ole tehty myöskään kaavassa, ja mm. metsäkadon merkitys jää hahmottamatta.

Kytkeä liikenteen suunnittelujärjestelmään

Pirkanmaan ELY-keskuksen L-vastuualue korostaa vielä seuraavaa: Rakentamislainsäädännössä on maisematyöluvassa 53 § 4 momentissa ja purkamisluvassa 55 § 2 momentissa on selkeästi kirjattu säännös ”Lupa ei myöskään ole tarpeen, jos toimenpide perustuu liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaiseen hyväksytyyn tiesuunnitelmaan tai ratalain mukaiseen hyväksytyyn ratasuunnitelmaan.”, jonka voidaan katsoa sujuvoittavavan teiden ja ratojen rakentamisprosesseja ja vähentävän tarpeettomia lupakäsittelyjä. Pirkanmaan ELY-keskuksen L-vastuualue katsoo edelleen, että em. säännös olisi tarpeen myös rakentamisluvan 42 § ja poikkeamisluvan 57 § pykälissä. Myös veden johtamista ja ojittamista koskevaan pykälään 132 § em. säännös olisi tarpeen. Perusteluna L-vastuualue tuo esiin, että tiesuunnitelma ja ratasuunnitelma laaditaan vuorovaikutteisella prosessilla mm. yhteistyössä kuntien kanssa, ja niistä pyydetään aina kunnan eli em. lupien osalta lupaviranomaisen lausunto. Ehdotuksena on, että mainitut toimenpiteet voitaisiin toteuttaa hyväksytyn tiesuunnitelman tai ratasuunnitelmaan mukaisesti eikä toimenpiteeseen tarvittaisi erillistä lakiesityksen mukaista lupaa.

Rakentamisen lupamenettely

Ehdotetun rakentamislain 66 §:ssä säädettäisiin mm. kunnan veloitteesta pyytää ELY-keskuksen lausunto purkamis- ja maisematyölupahakemuksesta sekä sijoittamislupahakemuksesta alueella, johon ei sovelleta suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan olisi tärkeää lisätä velvoite pyytää ELY-keskukselta lausunto silloin, kun purkamislupahakemuksen kohde on kulttuurihistoriallisesti merkittävä.

Mainittuun lainkohtaan on lisätty velvoite pyytää museoviranomaisen lausunto tietyissä kulttuuriympäristön kannalta merkittävissä kohteissa. ELY-keskus pitää lisäystä kulttuuriympäristön arvojen huomioimista edistävänä. Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukaan rakennusperinnön suojelemisen edistäminen ja valvominen kuuluu

26.10.2022

kuitenkin myös ELY-keskuksille yhdessä Museoviraston kanssa. Lisäksi ELY-keskukselle kuuluu päätöksenteko rakennussuojeluasioissa, mikä on keskeisesti purkamislupiin kytkeytyvä viranomaistehtävä.

Oikeuskäytännössä vakiintuneen tulkinnan mukaan purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole ollut uudentyyppisen rakennusten purkamista rajoittavan lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa kaavaratkaisulla tai suojelupäätöksellä. Saadessaan tiedon kulttuurihistoriallisesti merkittävän kohteen purkamislupahakemuksesta ELY-keskus voi harkintansa mukaan ottaa suojeluasian omasta aloitteestaan vireille. Nykytilanteessa ELY-keskus saattaa saada tiedon lainvastaiseksi katsomastaan päätöksestä vasta päätöksenteon jälkeen, jolloin ainoa puuttumiskeino on muutoksenhaku valittamalla. Tämä vähentää prosessiin sujuvuutta ja ennakoitavuutta.

Ehdotetun rakentamislain 67 §:n mukaan kunnan tulisi pyytää ELY-keskuksen lausunto poikkeamislupahakemuksesta sekä rakentamis- ja sijoittamislupahakemuksesta, johon sovelletaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä, jos lupahakemus todennäköisesti koskee ympäristön- tai luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta. Ympäristönsuojelun kannalta merkittävien alueiden osalta velvoite on uusi. ELY-keskus pitää kannatettavana, että ympäristönsuojelun huomioimista lupaharkinnassa pyritään edistämään. Ympäristönsuojelun kannalta merkittävä alue on kuitenkin käsitteenä epäselvä, eikä sitä ole myöskään lakiesityksen perusteluissa täsmennetty.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt lakimies Riina Arffman ja ratkaissut ympäristö ja luonnonvarat -vastualueen johtaja Mari Rajala.

Tämä asiakirja KEHA/12196/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/12196/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Arffman Riina 26.10.2022 10:45

Ratkaisija Rajala Mari 26.10.2022 10:47