

Lausunto rakentamislain muuttamisesta; hallituksen evästyskeskustelu

Maakuntahallitus 26.02.2024 § 24
6/03.00.00/2024

Tiivistelmä

Vuonna 2023 hyväksyttyä rakentamislakia on tavoitteena korjata ennen kuin se tulee voimaan 1.1.2025. Muutoksia esitetään yhteensä 19 rakentamislain pykälään.

Lausunnossa kiinnitetään erityistä huomiota pykäliin, jotka koskevat rakennusten vähähiilisyttä (38 §), puhtaan siirtymän sijoittamislupaa (43a §), purkamisluvan edellytyksiä (56 §), rakentamisluvan käsittelyaikatakuuta (68 a §), päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta (95§) ja poikkeamislupaa (57 § 3 mom.). Lausunnossa esitetään em. pykälien osalta riittäviä siirtymäaikoja, pykälien ja perustelujen tarkentamista, sekä valmistelun aikalisän tarpeellisuutta. 68 a § ja 57 § 3 momentti esitetään poistettavan.

Alkuperäinen maankäyttö- ja rakennuslaki on pilkottu neljään eri lakiin. Lausunnossa todetaan, että rakentamislain muuttamista ei voi käsitellä irrallaan muista samaa alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuutta koskevista laeista ja lainsäädäntöuudistuksista, jotka kaikki kuuluvat saman alkuperäisen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen. Siksi lausunnossa otetaan kantaa lakiuudistuskokonaisuuteen nyt muutettavana olevia rakentamislain pykäläiä laajemmin. Lakivalmisteluun tarvitaan aikalisä, jotta eri osauudistukset voidaan valmistella huolellisesti, varmistaa eri lakien yhteensopivuus ja se, että lopputulos kokonaisuutena on vaikutuksiltaan positiivinen verrattuna nykytilaan.

Koska on kyseessä merkittävä lausunto, on asiassa syytä käydä hallituksen evästyskeskustelu ja viimeistellä lausunto sen pohjalta. Valmis lausunto tuodaan hallitukselle hyväksyttäväksi erikseen.

Asian vireilletulo

Ympäristöministeriö on 10.1.2024 pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä rakentamislain muuttamisesta. Lausunnon määräaika on 5.3.2024. Lausunnon antamiselle on pyydetty viikko lisäaikaa.

Asian tausta

Vuonna 2000 voimaan tullutta Maankäyttö- ja rakennuslakia (MRL) on uudistettu vuosien 2021 ja 2023 välisenä aikana. Uudistuksen seurauksena MRL:sta irroitettiin rakentamislaki omaksi kokonaisuudekseen ja päätettiin maankäyttöä koskevan osuuden nimen muuttamisesta alueidenkäyttölainsiksi. Nämä muutokset hyväksyttiin huhtikuussa 2023 ja niiden on määrä tulla voimaan 1.1.2025. Alueidenkäyttölain muuttamisen valmistelu on käynnistetty syksyllä 2023, ja joulukuussa 2023 on käynnistetty myös kahden muun maankäyttö- ja rakennuslaista irroitettavan kokonaisuuden, yhdyskuntakehittämislain ja yhdyskuntarakentamislain, valmistelu.

Tämä lausunto koskee rakentamislain nk. ”korjaussarjaa”, eli muutoksia, joita halutaan muutettavaksi jo hyväksytyssä rakentamislaisissa, ennen kuin se tulee voimaan vuoden 2025 alusta. Hallitusohjelmassa on linjattu, että rakentamislakia korjataan siten, että hallinnollinen taakka kevenee, byrokratia vähenee, valitusoikeus selkeytyy ja päävastuullisen toteuttajan vastuu täsmentyy. Lisäksi lakiin määritellään rakentamislupien käsittelyaikataulu.

Tämä rakentamislain muutos eli ”korjaussarja” koskee yhteensä 19 rakentamislain pykälää, kolmea alueidenkäyttölain pykälää, yhtä ympäristönsuojelulain pykälää, sekä yhtä viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain pykälää.

Rakentamislain nojalla annettavien asetusten valmistelu on vielä kesken. Myös asetusten on määrä tulla voimaan 1.1.2025.

Ehdotus lausunnoksi (evästystä varten)

Lausunto jakautuu kolmeen kokonaisuuteen:

1. Yleisiä näkemyksiä liittyen rakentamislain muuttamiseen (nk. korjaussarja) osana laajempaa alueidenkäytön ja rakentamisen lainsäädännön uudistamista
2. Näkemyksiä rakentamislain muuttamisen lähtökohdista ja periaatteista
3. Huomiot koskien muutettavia rakentamislain pykäläiä

1. Yleisiä näkemyksiä liittyen rakentamislain muuttamiseen (nk. korjaussarja) osana laajempaa alueidenkäytön ja rakentamisen lainsäädännön uudistamista

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on pilkottu tai pilkotaan uudistuksissa useaksi erilliseksi laiksi (rakentamislaki, alueidenkäyttölaki, yhdyskuntakehittämislaki ja yhdyskuntarakentamislaki), joita valmistellaan eri prosesseissa eriaikaisesti. Näistä rakentamislain korjauspakettia koskeva hallituksen esitys on nyt lausunnoilla ja alueidenkäyttölaki on valmisteilla, mutta yhdyskuntakehittämislain ja yhdyskuntarakentamislain valmistelu on vasta alkuvaiheessa. Kokonaisuuden kannalta keskeiset asetukset puuttuvat kokonaan. Samaan aikaan on lisäksi käynnissä valtionhallinnon kokonaisuudistus sekä yhä suoremmin Suomen lainsäädäntöön ja käytäntöihin vaikuttavaa EU-sääntelyn valmistelua.

Rakentamislain muuttamista ei pidä käsitellä irrallaan muista samaa alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuutta koskevista laeista ja lainsäädäntöuudistuksista. Eri lakien yhteentoimivuus vaikuttaa siihen, saavutetaanko kullekin osauudistukselle ja uudistuskokonaisuudelle asetetut tavoitteet ja paraneeko tilanne kokonaisuutena verrattuna nykytilanteeseen.

Hallitusohjelmaan kirjatusta tavoitteista uudistettaville laeille moni on tärkeä ja oikeansuuntainen, mutta saavutetaanko tavoitteet ehdotetuilla pykälillä? Käynnissä olevan alueidenkäyttölain uudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää kaavoituksen sujuvuutta, hyvää elinympäristöä, kaupunkien ja kuntien kasvua, alueiden elinvoimaisuutta, yritysten kilpailukykyä sekä Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Rakentamislain korjaussarjalla tavoitellaan mm. byrokratian vähenemistä. Rakentamislain ja alueidenkäyttölain yhteentoimivuudella on suuri merkitys näiden tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Sääntelyn repaleinen ja eriaikainen valmistelu on johtanut uudistuskokonaisuuden ja uudistusten kokonaisvaikuttavuuden hämärtymiseen. Erillisten säädösten vaikutuksia ei ole arvioitu, puhumattakaan kokonaisuuden yhteisvaikutusten arvioinnista – tätähän ei edes voi vielä tehdä eri osasten keskeneräisyydestä johtuen. Myöskään aluehallinnon kokonaisuudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön ja rakentamisen prosesseihin ei vielä pystytä arvioimaan.

Onkin merkittävä riski, että hajautunut valmistelu ja puuttuva kokonaisvaikutusten arviointi johtavat siihen, että kokonaisuus on epäjohtonmukainen eikä toimi tavoitteidensa mukaisesti – ja uudistukset niille asetetuista sujuvoittamistavoitteista huolimatta päinvastoin hankaloittavat, sekavoittavat ja hidastavat prosesseja ja lisäävät byrokratiaa. Vaarana on, että sekä viranomaisten että hallintotuomioistuinten työmäärä lisääntyvät ja prosessien sujuva eteneminen ja ennakoitavuus heikkenevät, kun uudistuksiin tarvittavat lisäresurssit puuttuvat.

Lakivalmisteluun tarvitaan aikalisä, jotta eri osauudistukset voidaan valmistella huolellisesti, riittävässä vuorovaikutuksessa kuntien ja asiantuntijoiden kanssa, sekä varmistaa eri lakien yhteensopivuus yhteisvaikutusten arvioinnilla.

Uudenmaan liitto on ollut koko MRL:n uudistamisen ajan huolissaan siitä, että lakiuudistuksilla eri tavoin heikennetään suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen alueidenkäytön suunnittelun ja kehittämisen merkitystä. Huoli ei vaikuta olleen aiheeton. Alueidenkäytön suunnittelu on yksi keskeinen työkalu maakunnan ja sen alueiden elinvoimaisuuden edistämässä. Sen avulla mm. luodaan mahdollisuuksia elinkeinotoiminnoille, työvoiman saatavuudelle, liikenteelle ja energialle - ympäristö ja asukkaat samalla huomioon ottaen.

Sen sijaan, että erilaisille toiminnoille luotaisiin tai varmistettaisiin sijoittumisen edellytykset suunnitelmallisesti ja etupainotteisesti kaavoituksen kautta, tuntuu käynnissä olevien lakiuudistusten punaisena lankana sen sijaan olevan lähestymistapa, jossa lähtökohtana ovat yksittäisten hankkeiden sijoittaminen ja toteuttaminen erilaisia poikkeus- ja ohituskaistoja käyttäen - ei enää erilaisten maankäyttömuotojen muodostaman kokonaisuuden suunnitelmallinen hallinta ja kehittäminen ja kestävyysnäkökulmien (ympäristö, talous, ihminen) yhtäaikainen huomioon ottaminen kaavoittamalla.

Lakiuudistusten kokonaisuus murentaa kaavoituksella ja muulla alueiden suunnitelmallisella kehittämisellä luotavaa pitkän aikavälin vakautta: toimintaympäristön ennakoitavuutta ja suunnittelujärjestelmän luotettavuutta ja logiikkaa. Kaavoitus voidaan nähdä pitkän aikavälin sopimuksena alueen käyttämisestä. Jatkossa näiden sopimusten pitävyyttä heikennetään lainsäädäntöä uudistamalla. Toimintaympäristön vakaus ja ennakoitavuus nostetaan toistuvasti tärkeimmiksi vetovoimatekijöiksi, kun ulkomaisia investointeja halutaan houkuttaa Suomeen. Kun investointien toimintaympäristön vakautta ja ennakoitavuutta näin murennetaan, on merkittävä riski, että Suomen houkuttelevuus investointikohteena heikkenee.

Samaan aikaan valmisteltavien rakentamislain korjaussarjan, 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain ja esitettyjen alueidenkäyttölain muutosten keskeinen ongelma yhteisvaikutusten osalta liittyy siihen, että alueidenkäytön suunnittelun johdonmukaisuus muuttuu merkittävästi. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ydinajatus on ollut se, että merkittävien hankkeiden toteutusmahdollisuudet, sijainti ja vaikutukset, sekä vuorovaikutus ratkaistaan kaavoituksen keinoin. Vähemmän merkittävät hankkeet on sen sijaan voinut toteuttaa kevyemmin menettelyin luvituksen keinoin.

Nyt tämä logiikka nyrjähtää, jos uuden rakentamislain myötä ympäristövaikutuksiltaan merkittävätkin hankkeet, esimerkiksi vetylaitokset, akkutehtaat tai jalostavan teollisuuden laitokset (eli nk. puhtaan siirtymän tietyt hankkeet) voidaan toteuttaa ilman kaavallista kokonaistarkastelua pelkällä sijoittamisluvalla. Muut vastaavan kokoluokan teolliset hankkeet ja esimerkiksi ympäristövaikutuksiltaan huomattavasti

vähämerkityksellisemmät pientaloalueet tms. vaativat kuitenkin jatkossakin toteutuakseen kaavan.

Esitetty muutos rikkoo suunnittelujärjestelmän johdonmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden ja asettaa jatkossa kyseenalaiseksi kaavoituksen ja esimerkiksi osallistamisen merkityksen ylipäätään. Jos puhtaan siirtymän merkittäville hankkeille ja teollisuusalueille myönnetään esitetynlainen kevyt menettelytapa (sijoittamislupa), on ennakoitavissa, että samaa käytäntöä laajennetaan vähitellen muihinkin uusiin käyttötarkoituksiin.

Mikäli kaavoituksesta siirrytään yhä enenevässä määrin tähän poikkeamisten ”normalisointiin”, kunnat myös menettävät mahdollisuuden solmia maankäyttösopimuksia ja saada näin muutoksesta johtuvasta arvonnoususta sopimuskorvausta. Maankäytön aiheuttama arvonnousu ja sikäli vastaavasti kunnille muutoksesta aiheutuva taloudellinen menetys on merkittävä.

Uudenmaan liitto katsoo, että kaavoituksen merkitystä maankäytön ohjauksessa ei tule heikentää. Voimakkaasti kasvavalla metropolimaakunnalla Uudellamaalla on erityisen tärkeää, että maankäyttöä kehitetään suunnitelmallisesti, hallitusti ja pitkäjänteisesti, jotta sekä elinkeinoilla, asumisella että ympäristöllä säilyvät elin- ja kehitysmahdollisuudet.

Hallitsematon kehitys ei ole kenenkään etu: muutama yksittäinen asuminen voi estää puhtaan siirtymän miljoonainvestointeja, jos tilaa ja suojavaikuteita vaativille teollisuuslaitoksille ei enää jatkossa hajarakentamisen hallinnan vaikeutuessa löydy riittävästi vapaata aluetta. Ja toisinpäin ajateltuna – naapuritontille ilman vuorovaikutteista kaavaprosessia nouseva akkutehdas saattaa heikentää lähiasukkaiden elinympäristön viihtyisyyttä merkittävästi ja heikentää mm. maanomistajan tontin arvoa.

Perustavanlaatuiset muutokset lainsäädännössä johtavat siihen, että **sekä suunnittelussa että hallintotuomioistuimissa tulee kulumaan vuosia, kenties kymmenenkin vuotta, ennen kuin uudentyyppisen lainsäädännön soveltamiskäytännöt ja juridinen tulkinta vakiintuvat.** Hankkeiden etenemiseen saattaa tulla vuosien viive, kun harkintaa tehdään muuttuneessa tilanteessa. Lakimuutosten tarpeellisuutta arvioitaessa ja hankkeiden toteuttamisaikatauluja asetettaessa myös tämä kannattaa ottaa huomioon – viekö lakimuutos tilannetta niin selkeästi nykyistä parempaan suuntaan, että se kannattaa syntyvästä epävarmuudesta ja aiheutuvista viiveistä huolimatta tehdä.

Rakentamislainsäädännössä ja sen korjaussarjassa (sekä alueidenkäyttölakiin esitetyissä muutoksissa) on **elementtejä, jotka heikentävät kuntien itsemääräämisoikeutta.** Laissa määriteltyjen tiukkojen määräaikaisten ja prosessien sijaan kunnille tulisi jättää riittävästi liikkumavaraa itse määrittämällä kunnan kannalta tehokkaimmat tavat hoitaa lupa- ja kaavoitusaloitekysymyksiä. Tämänhetkisten alueidenkäyttölain kirjausten nojalla on esimerkiksi mahdollista tehtailla kiusaamismielessä rajaton määrä kaavoitusaloitteita, jotka kaikki kunnan on käsiteltävä asianmukaisesti päättävissä elimissään (lautakunta, valtuusto tms.) tietyn määräajan puitteissa. Tällainen tilanne voi halvaannuttaa koko organisaation, kun resursseja perustyyliin, eli kunnan suunnitelmallisen kehittämisen edistämiseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon, ei ole.

Toinen kuntien itsemääräämisoikeutta merkittävästi heikentävä pykälä on rakentamislain 57.3§, joka koskee käyttötarkoituksen muuttamista. Kyseisestä pykälästä ei ole missään vaiheessa järjestetty minkäänlaista vuorovaikutusta kuntien tai muiden asiantuntijoiden kanssa, vaan se

lisättiin rakentamislakiin ympäristövaliokunnan käsittelyssä. Nytkään ko. pykälä ei sisälly niihin rakentamislain korjaussarjan pykäliin, joista pyydetään lausuntoa. Kunta on voinut tähän asti myöntää harkintansa mukaan luvan poikkeamiselle asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta. Jatkossa poikkeamisluvan epääminen tulee olemaan kunnalle merkittävästi nykyistä hankalampaa, sillä lakiin kirjatut edellytykset luvan myöntämiselle ovat varsin kattavat ja jättävät kunnalle vain vähän harkintavaraa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asumista alkaa enenevässä määrin syntyä alueille, jotka kunnan pitkäjänteisessä suunnittelussa on varattu esimerkiksi elinkeinojen tai teollisuuden tulevaan kehittämiseen. Asumisen sijoittuminen tämän tyyppisille alueille tulee jatkossa rajoittamaan tai estämään elinkeinotoimintojen kehittämistä.

Uudenmaan liitto katsoo, että lukuisissa selvityksissä hyvin toimivaksi todetun alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän rapauttaminen eri lakiuudistusten kautta toimii kaikkiaan edistämisen- ja sujuvoittamistavoitteita vastaan, ja voi estää myös puhtaan siirtymän hankkeiden nopeaa etenemistä. Kaavoituksen ja hankkeiden sujuvaa etenemistä voidaan sen sijaan edistää lupakäytäntöjen kehittämisen kautta. Parhaillaan käynnissä oleva valtionhallinnon lupaviranomaisten uudelleen järjestely perustuu hallitusohjelmaan. Hallintouudistuksen kautta voisi olla paremmat mahdollisuudet kehittää ja nopeuttaa puhtaan siirtymän hankkeisiin liittyvää luvitusta ilman, että alueidenkäytön suunnittelun toimivuutta heikennettäisiin. Rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevan lainsäädännön selkeä kytkentä aluehallinnon uudistukseen tulee tiedostaa ja ottaa huomioon, jotta kokonaisuuden toimivuus voidaan varmistaa.

2. Näkemyksiä rakentamislain muuttamisen lähtökohdista ja periaatteista

Keskeinen ongelma lainvalmistelussa liittyy rakentamislain korjauspaketin prosessiin ja muutosten toteuttamisen lähtökohtiin. Esityksessä todetaan, että korjauspaketin lähtökohtana on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia. Hallitusohjelman kirjaus sellaisenaan ei kuitenkaan ole riittävä perustelu lakimuutokselle, vaan pykälät vaativat aina taustalleen selkeät perustelukirjaukset. Ylipääntään lainsäädäntöön tehtävien muutosten taustaksi tulee esittää selkeä näkemys siitä, mitä lailla käytännössä halutaan muuttaa, miksi ja miten.

Lisäksi muutosten harkinnan tukena tulisi olla myös vuorovaikutusta ja laajempaa näkemystä muutosten tarpeellisuudesta ja merkityksestä. Lakimuutosten perustelutekstit ovat keskeisessä asemassa, kun lakitekstiä käytännössä tulkitaan ja sovelletaan. Puutteelliset perustelut aiheuttavat ongelmia viimeistään siinä vaiheessa, kun hallintotuomioistuimet käyttävät perusteluita tukena omassa harkinnassaan.

Rakentamislain muutosten keskeisiä tavoitteita on sujuvuuden lisääminen, byrokratian vähentäminen, valitusoikeuden selkeyttäminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Esitetyssä muodossa jää epäselväksi, voidaanko uudistukselle asetettuja tavoitteita saavuttaa.

Uudenmaan liitto vaatii, että lakiuudistuksiin otetaan aikalisä ja samaan aikaan laadittavien lakien huolelliseen yhtäaikaiseen valmisteluun varataan riittävästi aikaa. On varmistettava, että MRL:stä neljään eri lakiin jakautuva sääntely toimii yhteen tarkoituksenmukaisella, tavoitteita toteuttavalla ja positiivisia kokonaisvaikutuksia luovalla tavalla suunnittelua sujuvoittaen, ei järjestelmää ja käytänteitä rikkoen, sekavoittaen ja jäykistäen.

Se, että lakiuudistuskokonaisuudella saavutetaan positiivisia vaikutuksia voidaan varmistaa vasta siinä vaiheessa, kun kaikkien kokonaisuuteen liittyvien lakien ja niihin liittyvien asetusten valmistelu on edennyt riittävän pitkälle.

Yksittäisten lakiuudistusten ei pidä edetä, ennen kuin saadaan varmuus siitä, että uudistukset kokonaisuutena parantavat tilannetta suhteessa nykytilanteeseen. **Nykytilannetta heikentävää lainsäädäntökokonaisuutta ei tule hyväksyä.**

3. Huomiot koskien muutettavia rakentamislain pykälää

38 § rakennuksen vähähiilisyys

Pykälän säädöksiä on muutettu korjaussarjassa siten, että siinä luetellaan rakennustyyppikohtaisesti, mitä uusia rakennuksia vähähiilisyystavoitteet koskevat. Ehdotuksessa on luovuttu erillispientalojen ja laajamittaisesti korjattavien rakennuksien osalta ilmastaselvityksen laatimisveloitteesta. Kyseisestä säädöksestä ei ole saatu soveltamisen kautta vielä kokemuksia.

Säädöksen soveltamiseen liittyvät olennaisesti sitä koskevat asetukset, joita ei ole vielä laadittu, eikä niistä ole saatu nähtäville edes luonnosversioita. Näin ollen on mahdotonta lausua kyseisestä pykälästä tarkemmin, ennen kuin on nähtävissä säädösten ja asetusten muodostama kokonaisuus.

Ottaen huomioon, että rakennusten vähähiilisyyttä koskeva asetus on tulossa voimaan samaan aikaan rakentamislain kanssa, jää kunnille hyvin vähän aikaa valmistautua asetuksen tuomiin velvollisuuksiin koskien rakennusten hiilijalanjalkien raja-arvoja, vähähiilisyyden arviointimenetelmiä ja tietoja, sekä ilmastaselvitysten laatimista ja päivittämistä. **Uudenmaan liitto huomauttaa, että tämä pykälä vaatii riittävän siirtymäajan, jotta kunnilla olisi riittävästi aikaa valmistautua sen asettamiin vaatimuksiin.**

43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Pykälä mahdollistaa puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelun pelkällä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai sellaista yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Pykälään on listattu teollisuushankkeet, joita säädös koskee. Näihin eivät kuulu aurinko- tai tuulivoimalaitokset, kiertotalouden laitokset tai pienydinvoima, mutta esimerkiksi vetylaitokset ja akkutehtaat kuuluvat pykälän piiriin.

Uudenmaan liitto toteaa, että puhtaan siirtymän hankkeiden toteuttamisen edistäminen on tärkeää, mutta näkee ongelmia pykälän mahdollistamassa tavassa edetä ilman kaavallista tarkastelua, sekä riittävää vuorovaikutusta ja kuulemista. Puhtaan siirtymän sijoittamislupa on suunnittelujärjestelmään tuotu uudenlainen lupainstrumentti, jonka vaikutuksia ei ole arvioitu riittävällä tavalla ja joka vaikuttaa muuttavan suunnittelujärjestelmän logiikkaa perustavanlaatuisesti. Esitetty pykälä vaikuttaakin laaditun ilman laajempaa, kokonaisuuden huomioon ottavaa harkintaa ja vaikutusten arviointia. Ottaen huomioon miten merkittävästä uudesta säädöksestä on kyse, jäivät pykälän perustelut hyvin niukoiksi ja epäselviksi.

Pykälän tulkintaan liittyy huomattava epäselvyyttä. Puhtaan siirtymän sijoittamislupa vaikuttaa olevan ikään kuin suunnitelutarveratkaisun ja

asemakaavan välimuoto. Puhtaan siirtymän hanke ei ole kaava, mutta sen vaikutukset tulee arvioida vastaavasti kuin kaavan vaikutukset arvioidaan. Todettakoon, että pykälässä mainittu kaavoitukseen liittyvä alueidenkäyttölain 9 § (*Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa*) mukainen vaikutusten arviointi ei muotoilultaan sovi tällaiseen suppeampaan hanketyyppiseen tarkasteluun.

Verrattuna kaavoihin, ei puhtaan siirtymän sijoittamislupaan liity kaavoilta edellytettyä vuorovaikutusta ja kuulemista. Tämä on osallistumismahdollisuuksien turvaamisen kannalta ilmeinen puute. Esityksessä ei ole myöskään tuotu esille puhtaan siirtymän sijoittamislupaa koskevaa muutoksenhakumahdollisuutta. Näin merkittäviin hankkeisiin ja maankäytön muutoksiin tulee sisältyä riittävä vuorovaikutus, kuuleminen ja valitusoikeus, jotta osallisten ja maanomistajien oikeudet toteutuvat. Myös suhde YVA-lainsäädäntöön jää pykälässä epäselväksi.

Säädös aiheuttaa perustavanlaatuisen epäsuhdan ja epäoikeudenmukaisuuden suunnittelujärjestelmään. Kaavoituksen tarkoitus on ratkaista ja yhteensovittaa erilaiset maankäytön intressit, ohjata tarkempaa suunnittelua ja toteutusta ja valvoa yleisen edun toteutumista – erityisesti silloin, kun ympäristövaikutukset ovat merkittäviä. Teollisuushankkeita tai -alueita ei ole voinut aikaisemmin toteuttaa ilman kaavallista tarkastelua ja vuorovaikutusta. Nyt kuitenkin puhtaan siirtymän merkittäville teollisuushankkeille annetaan etuoikeus edetä ilman kaavaa, vaikka volyymeiltään ja ympäristövaikutuksiltaan vastaavat muut laitokset tai muu paljon vähäisempikin maankäyttö edellyttävät jatkossakin kaavaa. Tämä on merkittävä poikkeama suunnittelujärjestelmässä, jonka tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle, edistää kestävästä kehityksestä, turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus sekä avoin tiedottaminen. Pykälä rapauttaa suunnittelun merkityksen sekä järjestelmän johdonmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden, kun esimerkiksi pientaloalue vaatii jatkossakin kaavan ja vuorovaikutusta, mutta esimerkiksi vihreän metaanin laitos ei.

Kaavoituksen keinoin luodaan alueidenkäyttöön ja lupaprosessien taustalle vakautta ja ennustettavuutta. Maankäytön kehitysnäkymät on voinut nähdä kaavoista ja sitä kautta on ollut mahdollista esimerkiksi arvioida, ovatko edellytykset oman hankkeen toteuttamiselle olemassa. Alueidenkäytön suunnittelun luoman vakaan ja ennustettavan toimintaympäristön kautta Suomi on näyttäytynyt investointien kannalta houkuttelevana. Oletettavasti lakiuudistusten vaikutukset eli maankäytön lisääntyvä epävarmuus, suunnittelujärjestelmän epäloogisuus ja näistä seuraava sekavuus ja ennakoimattomuus voivat elinvoimaan ja ilmastoon liittyvien tavoitteiden vastaisesti päinvastoin heikentää puhtaan siirtymän investointihalukkuutta Suomeen ja Uudellemaalle. Riskinä on, että juuri päinvastoin kuin tavoitteena oli, järjestelmä sekavoituu, lopputuloksen ennustettavuus heikkenee ja kokonaiskäsittelyajat luvituksessa ja muutoksenhaussa pidentyvät, varsinkin kun uudistusten vaatimat mittavat lisäresurssit puuttuvat kunnissa ja oikeuslaitoksissa.

Uudenmaan liitto esittää, että uudelle valtionhallinnon lupaviranomaiselle määritellään selkeä, merkittävä rooli puhtaan siirtymän hankkeiden edellyttämissä lupaprosesseissa. Viranomaisten välisen yhteistyön kehittämisen kautta on mahdollisuuksia sujuvoittaa ja nopeuttaa puhtaan siirtymän hankkeisiin liittyvää luvitusta – ei murentamalla hyvin toimivaksi todettu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ja luopumalla sen keskeisistä periaatteista. Jatkossakin mittaluokaltaan teollisten ja vaikutuksiltaan

merkittävien teollisuuslaitosten sijoittamisen perustana tulee olla kaavoitus selvityksineen, vaikutusten arvioineen ja vuorovaikutusmenettelyineen.

Tämä on kaiken kaikkiaan hyvin haastavasti asemoitava säädös, joka vaatii tulkinnan selkeyttämistä ja pykälän tarkistamista. Uudenmaan liitto esittää, että 43 a pykälän osalta otetaan aikalisä, ja harkitaan pykälän välttämättömyys puhtaan siirtymän hankkeiden edistämisen kannalta uudelleen. Jatkovalmistelun yhteydessä voisi olla aiheellista harkita, olisiko puhtaan siirtymän hankkeiden yhteydessä mahdollista soveltaa vastaaventyypistä sääntelyä, kuin mitä tuulivoimalle on säädetty (tuulivoimarakentamista ohjaava tuulivoimayleiskaava). Tällöin saataisiin ratkaistua myös sijoittamislupaan nyt liittyvä riittämätön vuorovaikutus, riittävän laaja vaikutusten arviointi ja valitusoikeus. Liitto esittääkin, että puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarpeellisuus ratkaistaisiin osana alueidenkäyttölain uudistusta.

56 § Purkamisluvan edellytykset

Purkamislupaa koskevan pykälän tavoitteet ovat purkamisen edellytyksiä helpottavia ja mahdollistavat rakennusten purkamisen nykyistä laajemmin. Pykälä on muotoiltu siten, että tilanteessa, jossa purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen, muun kuin suojellun rakennuksen saa purkaa aina, jos yksi edellytys kolmesta täyttyy (*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*). Eduskunnan hyväksymässä rakentamislaisissa purkamisluvan myöntämisen kannalta oli merkitystä sillä, että purkaminen johtaa *merkittävään* purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrättämiseen. Sana merkittävä on nyt poistettu.

Uudenmaan liitto toteaa, että ilmastotavoitteiden kannalta ensisijaisena tavoitteena tulisi olla olemassa olevan rakennuskannan vaaliminen, säilyttäminen ja hyödyntäminen. Pykälä ei kannusta olemassa olevan rakennuskannan vaalimiseen ja hyödyntämiseen, mikä monessa tapauksessa olisi ilmastovaikutuksiltaan kestävämpi ratkaisu kuin helpotettu purkaminen. Pykälä ei myöskään vahvasti velvoita purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Pykälä ei näin ollen edistä ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Rakennusten purkamista ei voi kokonaan välttää, mutta olisi toivottavaa, että purkamiselle määritellään aina tarvittavat, asianmukaiset ja riittävät perustelut. Perusteluina voisi olla esimerkiksi osoitus siitä, ettei rakennukselle löydy käyttötarkoitusta tai että rakennuksen korjaaminen ei ole kustannustehokasta, tai että purkaminen edesauttaa yhdyskuntarakenteen tehostamisella tavoiteltavien ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Pykälässä todetaan, että rakennuksen saa purkaa, jos kaava, joka ei ole vanhentunut, sallii purkamisen. Maininta kaavan vanhentuneisuudesta on ongelmallinen, eikä perusteluista ilmene, miten kaavan vanhentuneisuus tulkitaan. Perusteluissa ei myöskään kuvata menettelyä rantakaavojen osalta eikä sitä, kuka tai miten määritellään rakennusten arvon alentuminen. **Tulkintaa näiden osalta on syytä tarkentaa.**

Uusi pykälä antaa kunnanvaltuustolle luvan myöntää asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen, jos rakennus on kunnan omistuksessa. Rakentamislain korjaussarjan yhteydessä esitetään myös

valitusoikeuksiin liittyviä rajoituksia mm. ELY-keskusten ja museoviranomaisten osalta (rakentamislain korjaussarjan valitusoikeuksia rajoittavat pykälät 179 §, 181 §, 182 § ja 183 §). Yhdessä näiden rajoitusten kanssa purkamisluvan myöntämisedellytysten helpotukset voivat merkittävästi heikentää rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista erityisesti paikallisesti merkittävien arvojen osalta. Rakennusten omistuspohja tai korjauksen hinta voivat vaikuttaa kulttuurihistoriallista arvoa enemmän purkamiseen.

Uudenmaan liitto toteaa, että pykälän muotoilua tulee tarkistaa kierrätyksen velvoittavuuden osalta. Esitys ei sisällä purkamisluvan osalta lainkaan vaikutusten arviointeja. Esitys on näiltä osin puutteellinen ja vaatii täydentämistä. Vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida myös 56 §:n suhde rakentamislain 140 §:ään, joka koskee rakennuksen kunnossapitoa, sekä yhteisvaikutukset rakentamislain korjaussarjan valitusoikeuksia rajoittavien pykälien 179 §, 181 §, 182 § ja 183 § kanssa.

68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyönnistä

Rakennusvalvontaviranomaiselle säädetään kolmen kuukauden määräaika ratkaista rakentamislupahakemus siitä, kun rakentamislupahakemus liitteineen on vastaanotettu rakennusvalvonnassa. Lupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä kunnan olisi palautettava rakennuslupamaksusta 20 prosenttia kultakin viivästykseen viikolta, ellei viivästys ole aiheutunut hakijasta. Tämä säädös on tarkoitus saattaa voimaan samaan aikaan, kun rakentamislaki kaikkine uusine säädöksineen tulee voimaan eli 1.1.2025.

Rakennuttajan kannalta säädöksen ajatellaan tuovan parannuksia rakentamislupakäsittelyyn, mm. nopeampaa käsittelyä. Toisaalta vaikuttaa siltä, että monelle rakentamishankkeelle tärkeämpää kuin mahdollisimman nopea läpimenoaika rakentamisluvan käsittelyssä, olisi rakennusluvan saamisessa kuluvan ajan ennakoitavuus. Tällöin esimerkiksi työmaan aikatauluissa pystyttäisiin paremmin huomioimaan rakennuslupaprosessin kesto.

Kunnille puolestaan prosessien näin tarkka sääntely tiukkoine määräaikoineen aiheuttaa työtaakkaa ja -painetta, sekä mahdollisesti tarvetta lisäresursseille. Maankäytön, rakentamisen ja infrapalveluiden ammattilaisista on kunnissa pulaa jo nyt, ja tämän tyyppinen sääntely voi osaltaan heikentää rakennustarkastajien työn houkuttelevuutta, pahentaa resurssipulaa ja siten hidastaa prosesseja. Pienemmissä kunnissa nämä rakennusvalvontatyön haastavat uudet reunaehdot voivat aiheuttaa isoja ongelmia, jos kunnan valmiiksi vähäiset resurssit irtisanoutuvat tai sairastuvat kesken luvanhakuprosessien. Kunnat peräänkuuluttavatkin jonkinlaista ylivoimaisen ulkopuolisen esteen täydennystä pykälään, joka huomioisi tällaisen, molemmista osapuolista riippumattoman poikkeuksellisen tapahtuman mahdollisuuden. Ylivoimaisia haasteita voi aiheutua myös silloin, jos lupahakemuksia tulee runsaasti juuri ennen loma-aikoja, jolloin resurssit ovat jo valmiiksi pienemmät.

Määräajan laskennan aloitushetken ja mahdollisten keskeytysten laskemistapa sekä lupahakemuksen liitteiden riittävyys kriteerit (laatu ja vähimmäistaso) on ilmaistu epäselvästi. Esimerkiksi se, kuinka täydellinen lupahakemuksen liitteineen tulee olla jätettäessä, minkätasoisia liitteitä tarvitaan ja miten liitteitä on mahdollista täydentää, sekä miten dokumentoidaan hakijan aiheuttamat viivästykset prosessissa, jäävät

epäselviksi, vaikka niillä on suuri merkitys takuuajan ja seuraamusten määrittelyyn.

Kolmen kuukauden määräaikaan sisältyy sekä sijoittamisen arviointi, että kunnan ulkopuolisilta viranomaisilta (esim. Pelastuslaitos ja SOTE-alue) pyydettyjen lausuntojen kerääminen. Ulkopuolisten viranomaisten lausuntojen saamiseen arvioidaan nykyisin kuluvan jopa useita kuukausia etenkin haastavissa rakennushankkeissa. Ulkopuolisilta viranomaisilta pyydettyjen tarpeellisten lausuntojen odottelun sisällyttäminen kolmen kuukauden määräaikaan on epäoikeudenmukaista, koska ainoastaan kunta joutuu tästä johtuvien mahdollisten viivästyisseuraamusten kohteeksi.

Riskinä pykälästä on se, että kielteiset rakennuslupapäätökset lisääntyvät, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät näyttäisi täyttyvän, eikä riskiä korvausvaateista kunnassa haluta ottaa. Tällä on kielteisiä vaikutuksia kaikkiin osapuoliin ja voi johtaa käytännössä joustamattomuuteen sujuvoittamisen sijaan. Toisena riskinä nähdään, että koska talousseuraamusten kokoluokka liittyy suoraan kyseessä olevan lupahakemuksen rakennushankkeen kokoluokkaan, on mahdollista, että rakennusvalvonnan ruuhkautuessa suuremman kokoluokan rakennushankkeet ohittavat kiireellisyydessään pienemmät, koska myös niistä saatava seuraamussakko on suurempi. Tämä ei ole tasapuolista lupanhakijoiden kohtelua, mutta luonnollinen seuraamus siitä, että kunta koittaa optimoida viivästysten seuraamusten kustannuksia.

Uudenmaan liitto esittää, että pykälä poistetaan. Sen sijaan, että säädettäisiin joustamattomista määräajoista, jotka koskevat kaikkia rakennushankkeita niiden vaativuudesta, laajuudesta tai erityispiirteistä riippumatta, oleellisempaa olisi edistää sujuvaa palvelua ja neuvontaa sekä ajantasaista tietoa rakennuslupien käsittelyajoista, mikä helpottaa ennakkointia ja suunnittelua.

95 § Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu

Pykälään lisätään uusi momentti, jonka mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa yleisen edun kannalta, että päävastuullinen toteuttaja varmistaa olennaisten teknisten vaatimuksen täyttymisen rakennushankkeessa. Pykälään tuodaan uutena myös maininta siitä, että päävastuullinen toteuttaja ei vastaa alihankkijan suorituksesta. Se mikä taho kantaa vastuun alihankkijoiden toteutuksesta, ei selviä esityksestä. Myös rakennusvalvonnan vastuu jää epäselväksi.

Pykälän tulkintaa ja vaikutusten arviointia on täydennettävä näiltä osin.

57 § 3 mom. Poikkeamislupa (käyttötarkoituksen muutos)

Uudenmaan liitto lausuu rakentamislain korjauspakettiin kuuluvien pykälien lisäksi myös rakentamislain poikkeamislupaa (57 §) koskevasta pykälästä.

57 § 3 momentti on tuotu lakiin ympäristövaliokunnan käsittelyssä ilman vaikutusten arviointia, eikä siitä ole järjestetty minkäänlaista kuulemistai vuorovaikutusta. Tämä on erittäin valitettavaa, sillä säädös on monella tapaa ongelmallinen. 57 §:n 3 momenttia on välttämätöntä muuttaa sen aiheuttamien merkittävien alueidenkäyttöön kohdistuvien riskien ja haitallisten vaikutusten estämiseksi.

57 §:n 3 momentissa todetaan näin: ”Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei katsota 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle

järjestämiselle eikä sitä pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen voidaan katsoa olevan erityinen syy, jos käyttötarkoituksen muuttamisella voidaan tukea rakennetun ympäristön kiertotaloutta ja vähähiilisyttä.”

Kiertotalouden ja vähähiilisyyden edistäminen ovat tärkeitä tavoitteita maankäytön suunnittelussa. 3. momentti kuitenkin puuttuu merkittäväällä tavalla asemakaavojen asemaan suunnittelun välineenä, sekä vaikuttaa keskeisesti kuntien mahdollisuuksiin suunnitella alueitaan. Lisäksi se muuttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää vaikeammin ennakoitavaksi ja epäyhtenäisemmäksi mahdollistamalla poikkeamisen asemakaavasta ilman kokonaisvaikutusten tarkastelua ja vastoin voimassa olevia kaavoja.

MRL edellyttää terveellisen, viihtyisän ja turvallisen ympäristön takaamista asemakaavoituksessa (54 §). Kaavoituksessa eri maankäytön intressit sovitetaan yhteen siten, että esimerkiksi asuminen pyritään sijoittamaan paikkaan, jossa on mahdollisimman vähän ympäristöhäiriöitä, ja toisaalta ympäristöhäiriötä aiheuttaville teollisuus- ja työpaikkatoiminnoille varataan omat alueet toiminta- ja kehittämisedellytysten turvaamiseksi, toiminnan luonteen mukaisesti.

Vähäisenä näyttäytyvä käyttötarkoituksen muutos, kuten yksittäisen kiinteistön tai sen osan muuttaminen asuinkäyttöön vastoin asemakaavaa, voi käytännössä aiheuttaa merkittäviä vaikutuksia, joita pykälää säädettäessä ei välttämättä ole osattu ottaa huomioon. Esimerkiksi työpaikka- ja teollisuustoimintojen alueen yhteyteen pykälän avulla sallittu asuminen saattaa merkittäväällä tavalla rajoittaa sitä, mitä ja miten toimintoja alueella voi jatkossa kehittää ja estää täten puhtaan siirtymän laitosten toimintaa ja kehittämistä. Työpaikka-alueiden liikennetarve ja mahdolliset ympäristön häiriötekijät, kuten usein sijainti pääväylien välittömässä läheisyydessä, melualueilla, aiheuttavat sen, ettei ko. alueilla useinkaan voida toteuttaa hyvän terveellisen ja turvallisen asuinympäristön vaatimuksia, joten käyttötarkoituksen muutos edellyttää laajempaa kaavallista tarkastelua.

Asumista ei voi osoittaa mille tahansa alueelle. 57.3 §:n muutoksen myötä ei pystytä enää varmistamaan, että yksittäinen tontti soveltuu ominaisuuksiensa puolesta asuinkäyttöön. Kyse ei ole pelkästään asumisesta, vaan myös yritys- ja elinkeinovaikutuksista, sekä riittävän toimitilatarjonnan turvaamisesta. Lakimuutos heikentää kuntien mahdollisuuksia pitkän aikavälin suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen alueidenkäytön ja elinkeinopolitiikan kehittämiseen yleinen etu huomioon ottaen. Muutos heikentää myös puhtaan siirtymän hankkeiden toiminta- ja kehittämisedellytyksiä, mikä on vastoin lakiuudistuksen tavoitteita.

Mikäli 57 §:n 3 momentin muutos tulisi voimaan, olisi sillä merkittäviä maankäytön suunnittelujärjestelmää rapauttavia vaikutuksia erityisesti asemakaavoituksen osalta. Poikkeaminen menettelynä liittyy kiinteästi alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen, joita säädellään alueidenkäyttölainilla. Poikkeamisen sääntely osana rakentamislakia ei ole tarkoituksenmukaista, ja se tulisi siirtää valmistelussa olevan alueidenkäyttölain yhteyteen.

Uudenmaan liitto katsoo, että kyseessä oleva ympäristövaliokunnan muutos rakentamislain 57 §:n 3 momentin osalta tulisi ensisijaisesti poistaa rakentamislain, tai toissijaisesti siirtää osaksi alueidenkäyttölain uudistusta. Mahdollisen alueidenkäyttölakiin

siirtämisen yhteydessä tulee varmistaa pykälän riittävä vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus.

Esittelijän päätösesitys:

Maakuntahallitus päättää

- käydä evästyskeskustelun lausunnosta rakentamislain muuttamisesta jatkovalmistelun ohjaamiseksi, ja
- pitää ylimääräisen kokouksen lausunnon hyväksymiseksi.

Esittelijä:

maakuntajohtaja Tuija Telén

Lisätiedot:

Vastuujohtaja Paula Autioniemi
Asiantuntijat Ilona Mansikka, Tanja Lamminmäki ja Mariikka Manninen

Päätös:

Maakuntahallitus päätti

- käydä evästyskeskustelun lausunnosta rakentamislain muuttamisesta jatkovalmistelun ohjaamiseksi, ja
- pitää ylimääräisen Teams-kokouksen lausunnon hyväksymiseksi 4.3.2024 klo 8.