



Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 2.10.2024

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 101/2024 vp laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lakialoitteesta LA 20/2024 vp rakentamislain 17 §:n muuttamiseksi

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on tutustunut hallituksen esitykseen HE 101/2024 vp. Pirkanmaan ELY-keskus on lausunut luonnoksesta mainituksi hallituksen esitykseksi 4.3.2024. Tässä lausunnossa pyritään nostamaan esille keskeisimpiä asioita ja kommentoimaan lausuntokierroksen jälkeen tehtyjä muutoksia.

17 § Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestyksen 17 §:ää on täsmennetty viittauksilla rakentamislupaa koskevaan 42 §:ään sen täsmentämiseksi, miltä osin rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea ainoastaan luvanvaraista rakentamista.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että esitetty 17 § on edelleen epäselvä ja johtaa todennäköisesti ristiriitaisiin tulkintoihin. 17 §:n 3 momentin 4) kohdan osalta jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan rakentamislain "42 §:n 2 momentin mukaista rakentamistapaa" koskevilla rakennusjärjestyksessä annettavilla määräyksillä. 17 §:n 3 momentin 4)-6) kohtien perusteluissa on viitattu vain muuhun kuin luvanvaraiseen rakentamiseen. Momentin kyseisten kohtien sanamuotojen perusteella kohdat, niin kuin myös 7) kohta, viittaavat kuitenkin sekä luvanvaraiseen että muuhun kuin luvanvaraiseen rakentamiseen.

Keskusteluissa sekä eri ELY-keskusten asiantuntijoiden että kuntien rakennusvalvontaviranomaisten kanssa ilmennyt erilaisia tulkintoja siitä, missä määrin rakennusjärjestyksellä voitaisiin jatkossa määrätä rakentamisluvasta vapaiden rakennuskohteiden ominaisuuksista. Rakennusjärjestys on rakennushankkeeseen ryhtyvälle, suunnittelijalle ja osaltaan myös viranomaiselle tarpeellinen väline, kun lupakynnystä nostetaan. Rakennusjärjestyksellä täytyy voida antaa määräyksiä esimerkiksi rantasaunan vesihuollon järjestämisestä, paloturvallisuuskysymyksistä, alimmista rakentamiskorkeuksista, etäisyyksistä rantaviivaan ja sopeutumisesta rantamaisemaan. Nämä kysymykset ovat keskeisiä ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun tavoitteiden sekä esimerkiksi tulvasuojelun ja muiden rakentamiseen liittyvien turvallisuuskäytäntöjen kannalta. Taajamassa tulee esimerkiksi voida määrätä suurehkojen luvanvaraisuudesta pois rajautuvien katosten sopeutumista kaupunkikuvaan.

9.10.2024

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että laissa tulee yksiselitteisesti todeta, että rakennusjärjestyksellä voi määrätä myös muiden kuin rakentamislupaa edellyttävien kohteiden ominaisuuksista tarpeellisessa määrin. Rakennusjärjestys on näiden hankkeiden osalta tarkoituksenmukainen ohjausväline, jolla varmistetaan rakentamislain 5 § mukaisten rakentamisen ohjauksen lähtökohtien toteutuminen.

Rakennusjärjestyksellä on vakiintuneesti voitu ohjata kaikentyyppistä rakentamista kunnan alueella. Sillä on täydennetty asema- ja yleiskaavojen sisältöä. Tämä on tarkoittanut erityisesti rantarakentamista koskevien kaavojen sisällön keventämistä siten, että merkittävä osa ohjaavista määräyksistä on jätetty rakennusjärjestyksellä annettaviksi. Tässä on ollut etuna myös se, että määräysten ajantasaistaminen on voitu tehdä usean kaavan tai jopa koko kunnan alueella yhdellä rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksellä. Tämän mahdollisuuden poistaminen kaventaisi rakennusjärjestysten soveltamisalaa kuntien kannalta epätarkoituksenmukaisesti ja epätaloudellisesti. Jos rakennusjärjestyksellä ei ole mahdollista ohjata riittävästi rakentamisluvasta vapaata rakentamista, syntyy erittäin laajamittainen kaavojen päivityksen tarve, johon kunnissa ei ole resursseja. Kaavojen ajantasaistamisen viivästyminen voi aiheuttaa myös maanomistajien yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia tilanteita.

Pirkanmaan ELY-keskus korostaa vielä, että lakiesityksen käsittelyn aikataulu on kuntien kannalta erittäin haastava. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan jo ensi vuoden alussa, ja rakennusjärjestysten uudistamistyö on useissa kunnissa käynnissä. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä on kuitenkin edelleen epäselvyyttä aivan keskeisissä, rakennusjärjestyksen sallittuun sisältöön ja ohjausvaikutukseen liittyvissä kysymyksissä.

38 § Rakennuksen vähähiilisyys

Hallituksen esityksen mukaan ilmastaselvitystä edellytettäisiin vasta loppukatselmuksen yhteydessä rakennuslupavaiheen sijaan. Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että selvityksen edellyttäminen vasta rakentamishankkeen toteuduttua heikentää ilmastaselvityksen merkitystä vähähiiliseen rakentamiseen ohjaavana instrumenttina.

Materiaaliselosteen korvaaminen pääpiirteisemmällä rakennustuoteluettelolla vaikeuttaa rakennusten elinkaaren pidentämisen ja kiertotalouden tavoitteita. Ilmastaselvitysvelvoitteen rajaaminen pois isojen kiinteistöjen korjauksista tai isoista laajennuksista on ilmastotavoitteiden kannalta negatiivinen ja jättää velvoitteen piiristä pois merkittäviä tapauksia, joissa olisi mahdollisuuksia selkeisiin ja kustannustehokkaisiin päästövähennyksiin. Myönteisenä ilmastotavoitteiden kannalta ELY-keskus pitää sitä, että ilmastaselvitys laadittaisiin laajemmalle joukolle rakennuksia: lämmitetyltä nettoalaltaan yli 1 000 neliömetrin suuruinen varistorakennus, liikenteen rakennus, uimahalli ja jäähalli. Luetteloa tulisi vielä täydentää niin, että ilmastaselvitysvollisuus koskisi myös yhtiömuotoista pientalorakentamista. Yhtiömuotoisessa pientalorakentamisessa on usein

9.10.2024

kyse rakennusyhtiön hankkeesta, jossa saatetaan rakentaa esim. rivitaloyhtiöitä isompia paritaloyhtiöitä.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Pirkanmaan ELY-keskus on aiemmassa lausunnossaan käsitellyt puhtaan siirtymän sijoittamislupiin liittyviä ongelmia. Hallituksen esitykseen lisätyt 46 a § (Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytykset), 63 a § (Kuuleminen ja tiedottaminen puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta), 67 a § (Lausunto puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta), 75 a § (Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutusten arviointi) ja 179 a § (Valitusoikeus puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta) ovat tarpeellisia. Sijoittamisluvan edellytysten osalta jää kuitenkin epäselväksi, miten 43 a §:n 3 momentin mukaista elinympäristön laadun heikkenemistä tai kohtuutonta rajoitusta tai haittaa tulkitaan ja valvotaan. Epäselväksi jää myös se, miten huomioidaan tilanne, jossa hankkeen vaikutukset olisivat yleisen edun vastaisia.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa on täysin uusi, vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitava alueidenkäytön suunnittelun instrumentti. Puhtaan siirtymän tuotantolaitosten sijoittaminen olisi mahdollista oikeusvaikutteisen kaavan vastaisesti. Ainoastaan vaarallisia kemikaaleja tai räjähteitä valmistavien, käsittelevien tai varastoivien tuotantolaitosten sijoittamisessa olisi huomioitava kaavan mukainen käyttötarkoitus. Vaikutuksiltaan ja mittasuhteiltaan rajoittamattomista alueidenkäyttöhankkeista päättäminen ohi kaavoitusmenettelyn voi tuottaa vaikeasti ratkaistavia maankäytön ristiriitoja. Se voi heikentää kuntien mahdollisuuksia kehittää yhdyskuntarakennettaan suunnitelmallisesti ja kestävästi.

Purkamisluvan edellytykset ja valitusoikeus purkamisluvista

Esitetyn rakentamislain 56 §:n 2 momentin mukaan rakennuksen saa purkaa, jos asema-, yleis- tai maakuntakaavassa, joka on alle 13 vuotta vanha, sallitaan purkaminen eikä rakennusta ole suojeltu lain nojalla. Alueella, jolla ei ole asema-, yleis-, tai maakuntakaavaa, tai kaava on vanhempi kuin 13 vuotta, rakennuksen purkaminen ei saa aiheuttaa haittaa tulevalle kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että 56 §:n 2 momentissa esitetyt edellytykset purkamisluvalla ovat aiempia muotoiluja selkeämmät. ELY-keskus pitää tärkeänä, että kaavan ajantasaisuuden tarkastelu, vaikutukset tulevaan kaavoitukseen ja alueiden käyttöön ja rakennetun ympäristön suojelemista koskeviin tavoitteisiin on kytketty purkamisluvan edellytyksiin. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tämä antaa viranomaisille keinoja puuttua tilanteisiin, joissa voimassa olevassa kaavassa ei ole huomioitu valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien rakennettujen ympäristöjen arvoja. Nykytilanteessa vanhentuneen kaavan perusteella myönnettyihin purkamislupiin puuttuminen on osoittautunut oikeuskäytännössä haastavaksi.

56 §:n 3 ja 4 momentissa on esitetty tilanteita, joissa myös asemakaavalla suojeltuja rakennuksia on sallittua purkaa. Uudistus tulisi heikentämään asemakaavan roolia rakennusten suojelussa, ja tätä kautta myös

9.10.2024

rakennetun kulttuuriympäristön arvojen säilyminen heikentyisi. Vaarana on, että uudistus tulee entisestään voimistamaan jo tällä hetkellä havaittavaa ilmiötä, että laiminlyömällä suojeltujen rakennusten kunnossapitovelvollisuus voidaan jouduttaa myös suojeluarvojen menettämistä, mikä taas johtaa helpommin purkamisluvan edellytysten täyttymiseen. ELY-keskus kyseenalaistaa lisäksi kuntien omistamien rakennusten erityiskohtelun. Kunnan toimivallassa on saattaa asemakaavat ajan tasalle, ja suunnittelujärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen näin tulisi toimia, mikäli suojelulle ei enää nähdä edellytyksiä.

Pirkanmaan ELY-keskus huomauttaa lisäksi, että velvollisuus rakennus- ja purkujätteen uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen sisältyy jätelain yleiseen velvollisuuteen noudattaa etusijajärjestystä, eikä muutos tältä osin tuo purkuhankkeisiin uusia, kiertotalouteen myönteisesti vaikuttavia velvoitteita. Päinvastoin lakiesityksessä on mahdollinen ristiriita jätelain etusijavelvoitteen kanssa, mikäli pienikin määrä uudelleenkäyttöä riittää purkamisluvan edellytykseksi.

Purkamislupia koskevan valitusoikeuden rajaamisesta seuraa, että mikään tahoe ei valvo paikallisesti merkittävien rakennetun ympäristön arvojen huomioimista purkamisluvissa. Esitetyn muutoksen perustelut ja vaikutusten arviointi ovat varsin niukat. Muutos voi johtaa ELY-keskuksille tehtävien rakennussuojeluesitysten määrän kasvuun, koska tämä keino olisi kulttuuriperintöä vaalivilla yhdistyksillä edelleen käytössä. Lakia rakennusperinnön suojelemisesta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti sovelleta asemakaavoitetulla alueella.

Lakialoite 20/2024 vp rakentamislain 17 §:n muuttamiseksi

Ympäristövaliokunta on päättänyt samassa yhteydessä ottaa käsiteltäväksi lakialoitteen rakentamislain 17 §:n muuttamiseksi. Pirkanmaan ELY-keskus on tutustunut lakialoitteeseen, ja esittää siitä seuraavia huomioita.

Lakialoitteen mukaan säännöstä tulisi muuttaa siten, että siinä korostetaan kunnan harkintavaltaa ja rakennusjärjestyksen luonnetta normikokoelmana. Lakialoitteessa viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin KHO:2020:1 ja KHO 3576/2023, joista lakialoitteen perustelujen mukaan seuraa, että kunnalta vaaditaan laajaa selvittämistä rakennusjärjestyksen valmistelussa. Lakialoitteessa esitetään muutettavaksi säännöstä siten, että edellytys suunnitelmallisesta ja sopivasta rakentamisesta poistetaan. Rakentamislain 17 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että kunnan oikeudesta määrätä rakennusjärjestyksessä sivuasunnon rakentamisesta rakennuspaikalle säädetään nimenomaisesti.

Viitatussa vuosikirjaratkaisussa KHO:2020:1 korkein hallinto-oikeus totesi, että sivuasuntojen rakentamisen mahdollistavalla määräyksellä oli tosiasiallisesti pitkälti samat vaikutukset kuin uusien rakennuspaikkojen muodostamisella. Määräys koski koko kunnan aluetta huomioimatta mahdollista paikallisten olojen vaihtelua. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että kunnalla on sekä nykyisen lainsäädännön että hyväksytyn rakentamislain mukaan mahdollisuus käyttää harkintavaltaa

9.10.2024

rakennusjärjestyksen laatimisessa ja siinä, missä määrin rakentamista ohjataan rakennusjärjestyksellä. ELY-keskuksen käsityksen mukaan selvittämismahdollisuuden laajuus riippuu siitä, millaista rakentamista rakennusjärjestys mahdollistaa. Kaavoitus soveltuu rakennusjärjestystä paremmin tilanteisiin, joissa on tarve ohjata rakentamisen määrää ja sijoittumista kunnassa. Jos kunta valitsee ohjata maankäyttöä ja rakentamista merkittävällä tavalla rakennusjärjestyksellä, vaikutukset tulee arvioida ohjausvaikutusta vastaavasti. Edellytys suunnitelmallisesta ja sopivasta rakentamisesta on tärkeä sen välttämiseksi, että rakennusjärjestys ei mahdollistaisi hallitsematonta ja paikallisiin oloihin sopimatonta rakentamista.

Lausunto on valmisteltu Pirkanmaan ELY-keskuksen rakennettu ympäristö -yksikössä. Lausunnossa on huomioitu myös muiden ELY-keskusten esittämiä kommentteja.

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

Tämä asiakirja KEHA/72423/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/72423/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Arffman Riina 09.10.2024 10:39

Ratkaisija Rajala Mari 09.10.2024 10:46