



Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausuntopyyntö 11.10.2024

Lausunto lakialoitteesta LA 21/2024 laiksi rakentamislain 180 §:n muuttamisesta

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on tutustunut lakialoitteeseen LA 21/2024 laiksi rakentamislain 180 §:n muuttamisesta. ELY-keskus lausuu lakialoitteesta seuraavaa.

Lakialoitteessa esitetään muutettavaksi rakentamislain 180 §:ää siten, että 180 §:n 1 momentin mukainen yhdistysten valitusoikeus poikkeamisluvasta sekä rakentamisluvasta suunnittelutarvealueelle sijoittuvan rakennuspaikan osalta poistettaisiin. Pykälään lisättäisiin 2 momentti, jonka mukaan valitusoikeus olisi toimialueellaan rekisteröidyllä yhteisöllä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 3 §:ssä säädetyn soveltamisalan puitteissa.

ELY-keskus toteaa, että lakialoite käytännössä merkitsee yhdistysten muutoksenhakuoikeuden poistamista 180 §:n soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. On todella harvinaista, että YVA-menettelyä edellyttävän hankkeen sijoittaminen ratkaistaan poikkeamismenettelyllä tai suunnittelutarveratkaisulla. Kuitenkin myös muilla kuin YVA-lain soveltamisalaan kuuluvilla hankkeilla on ympäristö- ja muita vaikutuksia, ja yhdistyksillä on perusteltuja intressejä vaikuttaa niitä koskevaan päätöksentekoon. Järjestöjen tekemät valitukset maankäyttöasioissa perustuvat useimmiten yleiseen intressiin, kun taas esimerkiksi asianosaisvalituksissa valitusintressi on yleensä yksityinen. Yhdistysten valitusoikeuden voidaan siten katsoa olevan osa yleisen edun valvontaa maankäytössä.

Lakialoitteen perusteluissa on tarkasteltu valitusoikeuden merkitystä luonnon- ja ympäristönsuojelun kannalta. Hyväksytyssä rakentamislaisissa valitusoikeus on myös yhdistyksillä, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Yksittäisillä poikkeamisilla ja suunnittelutarveratkaisulla voi olla paikallisesti merkittäviä vaikutuksia kulttuuriperintöön, esimerkiksi sijoitettaessa modernia rakentamista kulttuurihistoriallisesti merkittävään ympäristöön. Yksittäiselläkin hankkeella voidaan myös tuhota luontoarvoja, jos hanke ei perustu riittäviin selvityksiin. Lisäksi ELY-keskus korostaa, että poikkeamisluvilla ja suunnittelutarvemennettelyillä sijoitetaan myös muita rakennushankkeita kuin asuinpienaloja. Tällä hetkellä on yleinen käytäntö, että teollisen kokoluokan aurinkovoimahankkeita toteutetaan ilman kaavaa pelkällä suunnittelutarveratkaisulla ilman, että hankkeeseen sovellettaisiin myöskään ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

22.10.2024

Maankäytön ja rakentamisen tulee jatkossakin perustua riittävään suunnitteluun, ja esimerkiksi suunnittelutarvealueilla tämän riittävän suunnittelun toteuttava väline on asemakaava. Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella voidaan tietyissä tapauksissa ratkaista rakentamislain 46 §:n mukaisella yksittäistapauksellisella päätöksellä. Erityisestä syystä kunta voi poiketa ranta-alueita koskevasta suunnittelutarpeesta, jonka mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennuskohdetta ilman asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Kun rakentamisen edellytykset ratkaistaan kaavoituksen sijaan poikkeamisluvalla tai suunnittelutarveratkaisulla, vaikutusten arviointi jää suppeammaksi ja kaavamenettelyyn kuuluva osallistuminen jää pois. Valitusoikeuden rajaaminen kaventaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia entisestään. Kun kaavoitusmenettelyn ohii sijoitetaan useita rakennuspaikkoja, vaikutukset kertautuvat. Ilman laajemman suunnittelualueen tarkastelua tapahtuvalla rakentamisella voi olla moninaisia vaikutuksia luontoarvoihin, kulttuuriympäristön arvoihin ja elinympäristön laatuun, esimerkiksi vapaassa virkistyskäytössä olevien ranta-alueiden määrään. Suunnitelmallinen rakentaminen on tärkeää myös yhdyskuntarakenteen ja sitä kautta esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnan kannalta.

Valitusoikeuden rajoittamista tulisi tarkastella kokonaisuutena suhteessa jo aiemmin toteutettuihin valitusoikeuden rajoituksiin ja muihin lainsäädännön muutoksiin. Vuonna 2016 poikkeamistoimivalta muun muassa uuden rakennuksen rakentamiseen ranta-alueelle siirrettiin ELY-keskuksilta kunnille. Vuonna 2017 ELY-keskuksen valvontatehtävä ja valitusoikeus rajattiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Kyseistä lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 251/2016 vp.) todettiin, että ELY-keskuksen valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen *korostaa muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten seuraamisessa*. Nyt ehdotettu muutos näyttäisi näin ollen olevan ristiriidassa lakiuudistuksen 230/2017 perusteiden kanssa.

Selvityksistä käy ilmi, että yhdistykset ovat valittaneet kuntien suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamispäätöksistä vain harvoin. Merkittävä osa valituksista kuitenkin menestyy. Esimerkiksi kunnan viranomaisen tekemistä myönteisistä suunnittelutarveratkaisusta jopa 72 % kumottiin hallinto-oikeuksissa vuosina 2008–2010. (YM:n raportteja 19/2013, s. 43–46, 64). ELY-keskuksen käsityksen mukaan myös varsin suuri osa poikkeamisluvista kumoutuu hallinto-oikeuksissa, jos niihin haetaan muutosta.

Poikkeamislupaa ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa tai rakentamislaisissa tarkoitettu kevennetyksi menettelyksi rakentamisen sijoittamiseen, vaan sananmukaisesti kyseessä on poikkeus, johon on oltava erityinen syy. Valitukset poikkeamisista menestyvät, kun laissa säädettyjä poikkeamisen edellytyksiä ei ole. Valitusoikeuden rajaamisen yksi vaikutus siis on se, että kunnille tulee useammissa tilanteissa mahdolliseksi tehdä lainvastaisia päätöksiä minkään yleistä etua valvovan tahon voimatta hakea niihin muutosta. ELY-keskuksen käsityksen mukaan pientalorakentamista tulisi sujuvoittaa muilla keinoin kuin helpottamalla lainvastaisten päätösten

22.10.2024

tekemistä. Lisäksi valitusoikeuden rajausta koskisi muitakin hankkeita kuin pientalorakentamista.

ELY-keskus toteaa vielä, että tällä hetkellä valitusoikeus on *toimialueellaan* sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka *toimialaan* kuuluu luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen tai kulttuuriperinnön vaaliminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Lakialoitteen mukaan valitusoikeus olisi jatkossa ”*toimialueellaan* rekisteröidyllä yhteisöllä” eli jatkossa valitusoikeutta säänneltäisiin vain rekisteröityjen yhteisöjen toimialueen, mutta ei enää toimialan suhteen. Lakialoitteesta ei käy selkeästi ilmi, onko tarkoitettu laajentaa valitusoikeus koskemaan mitä tahansa rekisteröityä yhteisöä sen toimialasta riippumatta. Tämä epäselvyys voi osaltaan johtaa siihen, että asianosaisen roolia ja muutoksenhakuoikeutta koskevien kysymysten (rekisteröidyn yhteisön toimiala ja toimialue) käsittely hallinto-oikeuksissa lisääntyisi.

Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen rakennetun ympäristön yksikössä. Lausunnossa on huomioitu muiden ELY-keskusten esittämiä kommentteja.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt lakimies Riina Arffman ja ratkaissut ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtajan sijainen Ari Nygren.

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

Esittelijä Arffman Riina 22.10.2024 10:47

Ratkaisija Nygren Ari 22.10.2024 10:55