

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto-yliopisto
7.11.2024

YMPÄRISTÖVALIOKUNNALLE

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 101/2024 vp

SISÄLLYS

1. Johdantoa	2
2. Yleisiä näkökohtia muutosehdotuksesta	2
3. Eräitä yksityiskohtia koskevia havaintoja	3
4. Lopuksi	8

Ari Ekroos, OTT, Talousoikeuden professori

YMPÄRISTÖVALIOKUNNALLE

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 101/2024 vp

1. Johdantoa

Hallituksen esityksessä (HE 101/2024) eduskunnalle esitetään säädettäväksi rakentamislakiin (751/2023) tehtäviä muutoksia. Ehdotus sisältää tarkennuksia 1.1.2025 voimaan tulevaksi säädettyyn rakentamislakiin toisaalta muutoksia ja toisaalta täysin uusia säännöksiä. Hyvin yleisellä tasolla muutokset liittyvät hallinnollisen taakan keventämiseen ja byrokratian vähentämiseen.

Tässä lausunnossa tuodaan ehdotusta koskien esille ensin eräitä yleisiä näkökohtia ja sen jälkeen eräitä muutosehdotuksia koskevia yksityiskohtaisia huomioita. Tarkastelussa painotetaan kysymyksiä, jotka koskevat lupa-asioiden sujuvaa käsittelyä, hiilijalanjälkisääntelyä, muutoksenhakua ja puhtaan siirtymän sijoittamislupaa.

2. Yleisiä näkökohtia muutosehdotuksesta

Yleisesti tarkastellen hallituksen esitys sisältää monia oikeansuuntaisia muutosehdotuksia. Toisaalta eräissä ehdotuksissa on havaittavissa ehkä kiireelliseen valmisteluun liittyviä epäkohtia. On kuitenkin positiivista, että rakentamislakia pyritään muuttamaan käytännössä toimivammaksi ja siihen tuodaan jopa täysin uusia elementtejä. Täysin uusi sääntely, erityisesti puhtaan siirtymän teollisuutta koskeva sijoittamislupa ja määräajan säätäminen rakennusluvan käsittelylle, pyrkii laajemmasta näkökulmasta tarkastellen sujuvoittamaan päätöksentekoa.

Rakentamisen ennakkovalvonnan kokonaisuuden kannalta ehdotuksilla ei puututa rakentamislainsäädäntöön tehtyyn ratkaisuun, jolla kokonaisuutena tarkastellen ennakkovalvontajärjestelmä tuli maankäyttö- ja rakennuslaissa ja siten ennen rakennuslaissa säädettyä jäykemmäksi ja raskaammaksi, kun toimenpideluvasta ja ilmoitusjärjestelmän käyttämismahdollisuudesta luovuttiin. Jos kyse ei ole varsinaisesta rakennuksen rakentamishankkeesta tai muusta rakentamislain 42 §:n 1 momentissa luetellusta hankkeesta, hankkeeseen ryhty-

välle ei ole selvää, onko hanke luvan tarpeessa, kun siitä säädetään hyvin yleisesti rakentamislain 42 §:n 2 momentissa. Tässä suhteessa kehityssuunta poikkeaa muusta ympäristöllisestä päätöksenteosta, jossa luvantarvetta pyritään lähtökohtaisesti sääntelemään tarkkarajaisesti hanketyypeittäin ja monesti myös numeerisiin arvoihin nojautuen. Esimerkiksi aurinkovoimalaitosten osalta tämän tyyppinen sääntely voisi olla osaratkaisu ja nykytilaan nähden selkeyttävä, jotta hankkeeseen ryhtyvä ennakolta tietäisi ainakin millainen menettely hanketta tulee koskemaan. (Alueidenkäyttölain uudistus, jossa mahdollistettaneen yleiskaavan laatiminen aurinkopaneelihankeeseen sijoittamiseksi ja mahdollinen ympäristövaikutusten arviointivelvollisuus lakisääteisesti, ei ratkaise menettelykysymyksiä kuin osittain. Yleiskaavan laatiminen ei voine koskea kuin laaja-alaisia aurinkovoimalahankkeita.)

Rakennuslain järjestelmä ei myöskään mahdollista lupamenettelyä keveämmän ilmoitusmenettelyn taikka sitäkin kevyemmän rekisteröintimenettelyn käyttämistä. Ennakkovalvontajärjestelmän keinovalikoima ei siten ole tehokkaasti käytössä. Hallinnollisen taakan ja viranomaisresurssien tehokkaan käytön kannalta järjestelmä ei siis ole optimaalinen.

Yleisesti on hämmentävää, että hallituksen esitys ei sisällä säännöksiä esimerkiksi lyhytaikaiseen asuntojen vuokraukseen liittyen, eikä säännöksiä, joilla pyritäisiin selkeyttämään aurinkovoimaloita koskevaa lupamenettelyä.

3. Eräitä yksityiskohtia koskevia havaintoja

Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevaa sääntelyä koskien ehdotetaan muutettavaksi ainakin rakentamislain 38 §:ää (rakennuksen vähähiilisyyttä), 61 §:ää (rakentamislupahakemus) ja 122 §:ää (loppukatselmus) sekä ehdotetaan uutta 38 a §:ää (hiilijalanjäljen raja-arvo).

Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevan säännöksen (38 §:n 1 momentti) mukaan rakennuksen hiilijalanjälki on raportoitava loppukatselmusta varten tehtävässä ilmastaselvityksessä. Ehdotuksen 38 § sisältää luettelon uusista rakennuksista, joita sääntely koskee, sekä muita siihen liittyviä sääntöjä. Ehdotuksen 38 §:n 4 momentissa edellytetään, että rakentamislupavaiheessa on laadittava vähintään pääpiirustustasoinen rakennustuoteluettelo. Säännösehdoituksessa ei siis edellytetä ilmastaselvityksen tekemistä rakentamislupavaiheessa. Merkille lisäksi pantavaa on, että ilmastaselvitystä ei tarvitsisi muutettavaksi ehdotetun rakentamislain 61 §:n mukaan liittää rakentamislupahakemukseen.

Hiilijalanjäljen raja-arvoa koskevassa ehdotuksen 38 a §:n mukaan hiilijalanjälki ei saa ylittää raja-arvoa, josta säädetään valtioneuvoston asetuksella 38 a §:n 4 momentin nojalla. Raja-arvon alittuminen osoitetaan 122 §:n mukaisessa loppukatselmusta varten tehtävällä ilmastoselvityksellä. Ilmastoselvitys on siis ehdotuksen 38 §:n ja 38 a §:n mukaan tehtävä vasta loppukatselmusta varten.

Ehdotetun 122 §:n mukaan loppukatselmuksella voidaan toimittaa, kun rakentamishankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut rakennusvalvontaviranomaiselle muun ohessa, että rakennus alittaa sille ilmastoselvityksellä osoitetun 38 a §:ssä säädetyn hiilijalanjäljen raja-arvon (9-kohta).

Kun raja-arvon kontrolli on vasta loppukatselmuksessa, jolloin rakennus on valmis, nousee esiin kysymys siitä, mitä olisi tehtävissä, jos raja-arvo ei alittuisi. Yleisperustelujen mukaan (s. 17) ja 38 a §:n sekä 59 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan on ajateltu niin, että tällaisessa tapauksessa tehtäisiin poikkeaminen rakentamislain 59 §:n nojalla, joka muutettavan sanamuotonsa mukaan mahdollistaa vähäisen poikkeamisen rakentamislupaan ja loppukatselmuksen yhteydessä. (Säännöksen otsikkoon lisättäisiin ”loppukatselmuksen yhteydessä”). Säännöksen mukaan kunta voi noudattaen, mitä 57 §:ssä poikkeamisesta säädetään, myöntää oikeuden poiketa vähäisessä määrin rakentamista koskevasta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Rakentamislain 59 §:n toisen virkkeen mukaan rakennuksen teknisiä ja niitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen vaaranna rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten täyttymistä. Ehdotuksen 59 §:n yksityiskohtaisten perustelujen ”mukaan raja-arvon alittumista ei esityksen mukaisesti todennettaisi rakentamislupavaiheessa, minkä vuoksi kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle olisi syytä varata mahdollisuus myöntää vähäinen poikkeama määräykseen, kuten raja-arvon vähäiseen ylittämiseen, myös loppukatselmusvaiheessa”.

Vähähiilisyysääntelyn osalta näyttää siltä, että oltaisiin siirtymässä ennakkovalvonnasta, jossa lupamenettelyssä edellytetään raja-arvon alittuvan, rakennustyön loppuvaiheen mukaiseen, tavallaan jälkivalvontaan, jossa tarkastetaan, että raja-arvoa ei ylitetä. Järjestelmänäkökulmasta ratkaisua voi perustellusti kummeksua, kun rakennuksen vähähiilisyydestä säädetään osana olennaisia teknisiä vaatimuksia, joista säädetään yleisesti rakentamishankkeen toteuttamisen edellytyksiä koskevassa rakentamislain 48 §:ssä. Sen mukaan rakentamishankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että rakentamishanke täyttää 29-41 §:ssä säädettyt ja niiden nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset. Ehdotuksesta voi perusteluihin nojaten rakentamislain 59 §:n 2. virke huomioon ottaen tehdä päätelmän, että

raja-arvosääntely ei ole rakentamisen keskeinen vaatimus, vaikka siitä säädetään olennaisena teknisenä vaatimuksena.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta ehdotetaan uusia säännöksiä 43 a §:ksi (puhtaan siirtymän sijoittamislupa), 46 a §:ksi (puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytykset), 63 a §:ksi (kuuleminen ja tiedottaminen puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta), 67 a §:ksi (lausunto puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta), 75 a §:ksi (puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutusten arviointi), 179 a §:ksi (valitusoikeus puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta).

Lähtökohtaisesti ehdotetun kaltainen sääntely on tarpeellinen lisä rakentamista ja maankäyttöä koskevan lainsäädännön toimintojen sijoittumista koskevaan sääntelyyn. On näet monia tilanteita, joissa asemakaava ei ole maankäytön kontrollin kannalta mielekäs keino ja yleiskaavalla on mahdollista alueidenkäyttöä koskevan sääntelyn mukaan mahdollistaa vain rajoitetusti puhtaan siirtymän hankkeita (nyt tuulivoimaloita ja jatkossa ilmeisesti myös aurinkovoimaloita). Lisäksi joissakin tapauksissa yleiskaava on voinut olla voimassa jo hyvin pitkään ja se voi olla tulkinnanvarainen sen suhteen, voisiko joku teollinen hanke sijoittua alueelle. Sijoittamislupa voisi korvata näissä tapauksissa tarpeettoman ja aikaa vievän asemakaavan tai yleiskaavan muuttamisen tai laatimisen. Kun sijoittamislupa korvaisi poikkeamisen ja suunnittelutarveharkinnan, hankkeen kannalta tarkasteltuna maankäytölliset edellytykset tulisivat yhdellä päätöksellä ratkaistuksi. Siihen kohdistuisi näin mahdollisesti maankäytön kannalta vain yksi muutoksenhaku, eikä kuten nykyään useita (kaava/rakennuslupa tai poikkeaminen/suunnittelutarve/rakennuslupa), jotka usein ketjuuntuvat ja ovat hankkeen aikataulun kannalta erittäin ongelmallisia.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa sisältäisi teollisen hankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelun ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa (43 a §). Säännöksen sanamuoto on varsin tulkinnanvarainen. Ensinnä mieleen tuleva ajatus olisi, että säännös olisi käyttökelpoinen sijoittumisessa asemakaavoittamattomien alueiden ulkopuolelle. Säännös kuitenkin näyttää mahdollistavan sijoittumisluvan myös asemakaava-alueelle. Tilanteita, joissa tämä on tarpeen, on suhteellisen harvoin, mutta joissakin tapauksissa olemassa olevan teollisen alueen sisällä lupa voisi korvata asemakaavan muuttamisen. Toki samaan lopputulokseen voitaisiin päästä myös poikkeamisella.

Ehdotetun säännöksen (43 a §) sanamuoto ”hakijan niin pyytäessä” ja sanajärjestys on kielellisesti jossakin määrin epäonnistunut. Ehkä parempi sanamuoto voisi olla: ”Puhtaan siirtymän sijoittamislupa voidaan myöntää ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on mää-

rätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Puhtaan siirtymän sijoittamislupaharkinta käsittää hankkeen alueidenkäytölliset edellytykset.”

Ehdotuksen 43 a §:n 2 momenttiin on otettu luettelo hankkeista, joita sijoittamislupa voisi koskea. Luetteloon näyttäisi sisältyvä joitakin päällekkäisyyksiä, kun sen 6-kohdassa viitataan niin sanottuun EU:n nettonolla-asetukseen ((EU) 2024/1735), jonka soveltamisala on suhteellisen laaja (4 artiklassa luettelo nettonollateknologioista). Perusteluissa olisi voitu jonkin verran enemmän avata EU:n nettonolla-asetusta ja mahdollisesti myös EU:n uusiutuvan energian direktiiviä (ns. RED III, muutos (EU) 2023/2413), sillä näissä säädöksissä hankkeille tulee aivan erityisiä menettelysäännöksiä.

Monet ehdotuksen 43 a §:n luetteloon kuuluvat hankkeet voivat edellyttää erityistä ympäristövaikutusten arviointia, ympäristölupaa ja kemikaaliturvallisuuslupaa, joissa ympäristökysymykset tulevat huomioon otetuiksi. Tässä suhteessa 43 a §:n 3 momentin säännös on jossakin suhteessa tarpeeton, sillä sen nojalla ei voida poiketa erityislainsäädännön mukaisista vaatimuksista. Sanamuotoja voisi olla tarpeen kehittää, sillä kopioituina asemakaavan sisältövaatimuksista ne eivät välttämättä ole toimivia lupamenettelyssä. Alkujaan kohtuullisuutta koskevat säännökset on säädetty aivan muussa tarkoituksessa eli suojaamaan maanomistajaa kaavasta johtuvia maankäytön rajoituksia vastaan.

Ehdotuksen 75 a §:n säännös vaikutusten arvioinnista on rakentamisen lupamenettelysäännökseksi varsin poikkeuksellinen. Sen avoimet sanamuodot edellyttävät luvan hakijalta varsin pitkällekin menevää arviointia. Esimerkiksi ympäristölupahakemuksen osalta yhteiskuntataloudellista, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia ei edellytetä arvioitavaksi. Jos hankkeessa on edellytetty ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, säännöksen vaatimusten täyttäminen lienee helppoa. Muutoin säännös on kuitenkin erittäin avoin ja mahdollistaa muutoksenhaun selvitysten riittämättömyysperusteella. Säännöstä tulisi kehittää siten, että säännös edellyttäisi vaikutusten arviointia alueidenkäytöllisiin merkittäviin vaikutuksiin liittyen, kun itse lupa koskee lähtökohtaisesti alueidenkäytöllisiä kysymyksiä.

Jossakin määrin outoa on säädösteknisesti, että puhtaan siirtymän sijoittumisluvan myöntämisedellytyksiä koskevassa 46 a §:ssä ei ole viitattu niihin rakentamislain 45 §:n kohtiin, jotka ovat samansisältöisiä. Rakentamislain 45 § koskee sijoittamisen edellytyksiä muualla kuin asemakaava-alueella. Lakitekninen kysymys koskee myös ehdotuksen 63 a §:ää, jossa olisi voitu viitata 63 §:ään. Ehdotuksessa siis toistetaan samoja kysymyksiä tavallaan tarpeettomasti. Puhtaan siirtymä sijoittamisluvasta valitusoikeus on laaja-alaisesti eri ta-

hoilla (ehdotuksen 179 a §) mukaan lukien ELY-keskus ja ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistämistarkoituksen omaavat yhteisöt. Kun kysymys on hallintovalituksesta, ei kunnan jäsenen valitusoikeutta voida pitää perusteltuna, vaikka puhtaan siirtymän sijoittamislupa tavallaan korvaakin yleis- tai asemakaavan.

Purkamislupaa koskien ehdotetaan muutettavaksi 56 §:ää (purkamisluvan edellytykset) ja 182 §:ää (valitusoikeus purkamisluvasta). Ehdotuksen 56 §:ssä huomion kiinnittyy ensinnäksään ”voi”, joka mahdollistaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan luvan myöntämisessä. Kun toimivaltaiseksi viranomaiseksi säädettäisiin rakennusvalvontaviranomainen kunnan sijasta, on säännös varsin poikkeuksellinen. (Eräissä muissakin ehdotuksen luvanmyöntämisedellytyssäännöksissä käytetään sanamuotoa ”voi” (esim. 43 a §), vaikka lupa-asiaa voitaisiin pitää kokonaisuudessaan oikeusharkintaisenakin.)

Purkamisluvan myöntämisedellytykset on ehdotuksessa kirjoitettu voimassa olevasta poikkeavalla kytketty kaavan ikään. Sanamuoto ”13 vuotta vanha” on teknisesti epätarkka, kun tarkoitettaneen kaavan voimassaoloa tämän ajan. Lähtökohta, että kaavalla suojelemattomat rakennukset saa purkaa, on sinänsä tarkoituksenmukainen. Ehdotuksen 3 momentin sanamuoto ”tilanteessa, jossa ...” on kielellisesti epäonnistunut. Sisällöllisesti säännöksessä asetetaan lisäedellytyksiä suojelemattoman rakennuksen purkamisluvalle. Säännökseen otetut sanamuodot ovat tulkinnanvaraisia (mm. menettäneet suurimman osa arvostaan, ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta, kunto ja käyttömahdollisuudet ovat huonot, 1-3 kohdat), mutta yleisesti niiden voidaan ajatella heijastavan oikeuskäytännössäkin esillä olleita purkamisen kriteerejä. Ehdotuksen 4 momentin 1-kohdan edellytys, jossa kunnan omistukselle omistusaikoihin annetaan merkitystä asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamisen suhteen, on varsin erikoinen ja kohtelee eri omistajatahoja eri tavoin. Lähtökohtaisesti kunnan kiinteistönomistus on kuitenkin yksityisoikeudellisella pohjalla. Muut edellytykset ovat ymmärrettäviä, vaikka niihinkin liittyy tulkinnanvaraa. Ehdotuksen 4 momentin mukainen viranomaiseksi ehdotetaan säädettäväksi kunta.

Purkamislupapäätöksen **valitusoikeutta** koskevaa säännöstä (182 §) ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteisöjen valitusoikeus poistettaisiin ja museoviranomaisen valitusoikeutta rajoitettaisiin. Näitä muutoksia ei ole juurikaan perusteltu. Vastaava valitusoikeutta rajaava muutos ehdotetaan tehtäväksi museoviranomaisen osalta myös 179 §:ään, joka koskee valitusoikeutta rakentamisluvasta ja 181 §:ään, joka koskee valitusoikeutta toteuttamisluvasta. Yhteisöjen valitusoikeuden osalta ehdotetaan palattavaksi pääosin voimassa olevan lainsäädännön tilanteeseen.

Määräajan säätäminen rakentamislupahakemuksen käsittelylle on merkittävä yleiseltäkin kannalta. Suomessa ei näet ympäristöllistä päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä ole määräaikoja asian käsittelylle viranomaisessa. EU:n uusiutuvan energian direktiivin ((EU) 2018/2001, RED II) sääntelyyn nojautuva laki uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (1145/2020) on määräaikasääntelyn osalta poikkeus. Lisäksi EU:n ns. nettonollateknologia-asetus ((EU) 2024/1735), EU:n ns. kriittisten mineraalien asetus ((EU) 2024/1252) ja EU:n ns. energiainfrastruktuuriasetus ((EU) 2022/869) sisältävät lupamenettelyjen kestoa koskevia säännöksiä. Yleisesti on kuitenkin mahdollista todeta, että Suomessa lupamenettelyn käsittelyaikoja koskevaa sääntelyä ei ole käytetty päätöksenteon sujuvoittamiseksi ja nopeuttamiseksi, vaikka monissa muissa maissa keino on ollut hyvin pitkään käytössä. Tässä suhteessa säännöksellä on yleisempääkin merkitystä.

Rakentamislakiin ehdotettu säännös kolmen kuukauden määräaika alkaa juosta, kun hakemus liitteineen on pantu vireille. Lisäedellytykseksi on säädetty, että liitteiden tulee mahdollistaa hakemuksen käsittelyn. EU:n edellä mainituissa säännöksissä on määräajan käynnistyminen yleisesti sidottu siihen, että viranomainen toteaa hakemuksen täydelliseksi ja tälle täydelliseksi toteamiselle on viranomaiselle asetettu määräaika. Kun ehdotuksessa käsittelykelpoisuudelle ei ole asetettu kriteerejä, olisi eräs mahdollisuus kehittää säännöstä EU:n sääntelyn mallin mukaisesti.

Rakennusvalvontaviranomaiselle asetettu seuraamusuhka käsittelymaksun palauttamisesta määräajan ylittämistä koskien lienee riittävän tehokas keino, joka on omiaan tehostamaan hakemusten käsittelyä.

4. Lopuksi

Ehdotettuihin muutoksiin liittyy eräitä tarkentamista vaativia kysymyksiä. Tarkennusten jälkeen muutokset olisivat kuitenkin eräistä puutteistaan huolimatta joiltakin osin myönteisten tavoitteiden kannalta.

Ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja vaikuttavuutta on varsin vaikea arvioida. Hallinnollisen taakan ja byrokratian keventyminen on suhteellista, mutta kovin merkittävänä muutoksia ei voida tässä suhteessa pitää. Niillä on kuitenkin oma positiivinen merkityksensä päätöksenteon sujuvuuden kannalta joidenkin hankkeiden kannalta. Rakentamislaki

itsessään lisäsi jonkin verran hallinnollista taakkaa eivätkä ehdotetut muutokset sitä juuri-
kaan kokonaisuutena tarkastellen kevennä.

Keravalla 7.11.2024

Ari Ekroos
Oikeustieteen tohtori
Talousoikeuden professori, Aalto yliopisto