

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

6681/00.04.00/2024

### Tekninen lautakunta 22.02.2024 § 35

**Valmistelija:** rakennusvalvontapäällikkö Risto Mikkola, p. 020 615 8237, risto.mikkola(at)kouvola.fi

Uusi rakentamislaki on tulossa voimaan 1.1.2025. Rakentamislain voimaantulon myötä nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki jakautuu kahteen lakiin: rakentamislakiin ja alueidenkäyttölakiin. Rakentamislaki kattaa rakentamisen säännökset ja alueidenkäyttölaki muun alueidenkäyttöä ja mm. kaavoitusta koskevan lainsäädännön. Hallitus aikoo tehdä rakentamislakiin muutoksia ennen sen voimaantuloa. Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta. Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta on luettavissa lausuntopalvelussa:

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=65211281-8a8f-4eb3-9465-ff3246a312c0>

Kouvolan kaupunki nostaa lausunnossaan esiin seuraavat rakentamislain muutokseen sisältyvät huomionsa:

#### *Rakentamislupa (Rakentamislain muutosehdotus 42 §)*

Uuden rakennuskohteen rakentamislupaa edellyttää 1 momentin kohdan 4) mukaan yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä, pois lukien tilapäinen tapahtumarakenne. Lisäys tilapäisen tapahtumarakenteen pois lukemisesta on tervetullut ja selkeyttävä. Lain perusteluissa tilapäisenä tapahtumarakenteena on mainittu esim. esiintymislava tai sirkusteltha, joka ajallisesti on pystytettynä muutamasta tunnista pariin viikkoon. Lain säätäjää pyydetään täsmentämään, mikä luetaan yleisörakennelmaksi ja onko mainittu kaksi viikkoa ylärajana tilapäiseksi luettavalle rakenteelle. Viime aikoina on mm. puhuttanut Espoossa tapahtunut väliaikaisen jalankulkusillan romahtaminen. Luetaanko siis (tilapäiset) sillat rakentamisluvan vaativiksi yleisörakennelmiksi, jos ne eivät perustu hyväksytyyn katu- tie- tai ratasuunnitelmaan? Ja mikä on tilapäisyyden tai pysyvyyden määräajan raja, tai missä määrin asia on viranomaisen omassa harkinnassa? Esimerkiksi tilapäiset kulkusillat muistuttavat alumiinitankorakenteineen ja tasoineen vahvasti tapahtumateollisuuden käyttämiä esiintymislavarakenteita.

Lakipykälän 2 momentin ei ole tarkoitus lainsäätäjän mukaan mahdollistaa lupapalveloitteen soveltamista laajentavasti 1 momentin

rakennuskohteiden kahdeksankohtaiseen listaan. Mikäli tämä on lainsäätäjän tahtotila, tulee 2 momentin sanamuotoa täsmentää: ”*Muun kuin edellä 1 momentissa luetellun rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos...*” Kuitenkin kunnissa on huomattava määrä sinänsä ajantasaisia mutta laadintaiältään vanhoja asemakaavoja, joissa ei ole pystytty huomioimaan tulevaa kehitystä ja lainsäädännön muutoksia. Myös kaavoittamattomia mutta lailla rakennusperinnön suojelemisesta suojeltuja tai muuten valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaita rakennuskohteita lienee lähes kaikissa kunnissa. Esimerkiksi yksityisen omistamalla suojellun Unescon maailmanperintökohteen pihalle olisi mahdollista tehdä kulttuurimaisemaan täysin sopimaton 29 m<sup>2</sup> varistorakennus, ilman että viranomaisella oli asiaan puuttumismahdollisuutta. Toki arveltavissa on, että kiinteistön omistajan omakin intressi on valtaosassa tapauksista tehdä tyylikästä, ympäristöön sopivaa täydennysrakentamista. Mutta viranomaisella tulisi kuitenkin tarvittaessa olla puuttumismahdollisuus helpomminkin, kuin vain rakennuskiellon määräämällä ja aloittamalla raskas asemakaavaprosessi. Tähän ei ole resursseja. Rakentamislain 42 § 1 momentin kahdeksankohtainen listaus ei siis saa muodostua siinä mielessä tyhjentäväksi, ettei pykälässä annettua lupakynnystä voisi perustellustakaan syystä muuttaa.

*Puhtaan siirtymän sijoittamislupa (Rakentamislain muutosehdotus 43a §)*

Lakiluonnoksessa uutena lupamuotona ehdotetaan puhtaan siirtymän sijoittamislupaa, jolla hakija voisi halutessaan käsitellä alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelun ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, joka on määrätty toimimaan rakentamisluvan myöntämisen perusteena. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvalla luvitettavia hankkeita ilman kaavaa olisivat mm. energiatuotantolaitokset, vedyntuotantolaitokset ja akku- tai akkumateriaalitehtaat.

Toteutuessaan laki tekisi merkittävän muutoksen ns. kuntien kaavoitusmonopoliin. Ehdotetun kaltaisilla tehdashankkeilla on merkittäviä vaikutuksia kuntien yhdyskuntarakenteeseen ja palveluiden järjestämisen velvoitteeseen. Tehdashankkeet vaativat yhteiskunnan panostuksia mm. liikenneväyliin ja vesihuollon järjestämiseen. Tehdashankkeista aiheutuu lisäksi lukuisia kunnan velvoitteisiin liittyviä välillisiä vaikutuksia.

Lakiluonnoksen perusteluissa puhtaan siirtymän sijoittamislupaa on käsitelty sen vaikutuksiin nähden vähäisesti ja yksipuolisesti, eikä siinä ole riittävällä tasolla huomioitu kuntiin aiheutuvia vaikutuksia. Lakiluonnoksesta jää epäselväksi, että voisiko jatkossakin kunta oman harkintansa jälkeen vaatia asema- tai yleiskaavan laatimista puhtaan siirtymän teollisuushankkeille vai luovuttaisiko laki kaavoitusharkinnan

täysin rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Kouvolan kaupunki pitää äärimmäisen tärkeänä, että jatkossakin kunnat voivat aina harkintansa perusteella edellyttää puhtaan siirtymän hankkeen ratkaisemista kaavoittamisella, mikäli hankkeesta aiheutuvat vaikutukset sitä vaativat.

Ilman asemakaavaa toteutettavat tehdashankkeet aiheuttavat ongelmia kuntien maapolitiikan toteuttamiselle. Kunnilla voi olla omia suunnitelmia kyseisten tehtaiden keskittämisestä tietyntyylisille alueille, jolloin kunta voi toteuttaa pitkäjänteistä ja kestävästä maapolitiikkaa ja strategiaa. Olemassa oleville tehdasalueille on voitu toteuttaa mittavaa infrarakentamista. Lakiluonnoksen valossa näyttäisi siltä, että toimija voisi esimerkiksi hankkia raakamaata kunnan kaavoittaman ja toteuttaman teollisuusalueen laitamilta ja jalostaa raakamaata itse ilman kaavoitusta, jolloin kunta on toteuttanut vaaditun infrastruktuurin kustannuksellaan ilman tontin myynnistä/vuokraamisesta tai maankäyttösopimuksesta saatavia tuloja. Tämä johtaisi kuntien maapolitiikan kannalta kestävämpään tilanteeseen.

Suuren mittakaavan aurinkovoimaloiden alueidenkäytön tilanne kaipaa selkiyttämistä, sillä tällä hetkellä ei ole valtakunnallista linjausta siitä, milloin suuren mittakaavan aurinkovoimalaa varten tarvitaan asema- tai yleiskaava ja milloin suunnittelutarveratkaisu ja jatkossa pelkkä rakentamislupa on riittävä. Kuntanäkökulmasta asemakaavan laatiminen aurinkovoimaa varten muusta asemakaavoitetusta yhdyskuntarakenteesta irrallisena kohteena ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ja yleiskaavan hyödyntäminen suoraan rakentamisen lupien perusteena aurinkovoimaloille on nykyinsäädännön osalta kyseenalainen. Suuren mittakaavan aurinkovoiman maankäytöllisiin suunnitteluvälineisiin on monissa yhteyksissä toivottu lainsäätäjältä selkeyttämistä. Esitetyn kaltainen sijoittamislupa olisi voinut soveltua aurinkovoimaa varten, mutta aurinkovoima on jostain syystä rajattu pois puhtaan siirtymän sijoittamisluvan soveltamisalasta.

Kouvolan kaupunki pitää puhtaan siirtymän sijoittamisluvan kaltaista uutta lupavälinettä tai maankäytön suunnittelun välinettä hyvänä avauksena sellaisille hankkeille, joista aiheutuu vähäistä merkittävämpiä ympäristövaikutuksia, mutta joista ei aiheudu kuntien velvollisuuksiin liittyviä palveluiden tuottamiseen liittyviä kysymyksiä. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan kaltainen väline voisi soveltua hyvin esimerkiksi taajaman ulkopuolisiin hankkeisiin kuten aurinkovoiman tai keskisuuren energialaitoksen kuten biokaasulaitosten tai lämpölaitosten suunnitteluun.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutuksien suuruusluokka ei ole lakiluonnoksessa hahmotettu. Myös taustakeskusteluissa lainsäätäjän esiin tuoma hankkeiden vähälukuisuus ja yksittäisyys ei välttämättä Kouvolan kaupungissa päde. Kouvolan kaupungin maapinta-ala 2883 km<sup>2</sup> on huomattavan suuri ja rakentamatonta aluetta paljon, alueella kulkee runsaasti sähkön kantaverkkoa ja logistiset yhteydet ovat hyvät.

Päätökset tehdään kunnissa, mutta moni seikka jää lakiluonnoksen ja perusteluiden valossa epäselväksi. Luonnoksen pohjalta kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisten on erittäin vaikea tehdä oikeudellisesti pätevää päätösharkintaa. Laajamittaiset tehdashankkeet on jätettävä puhtaasti siirtymän sijoittamisluvan soveltamisalan ulkopuolelle.

*Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista (Rakentamislain muutosehdotus 43b §)*

Lakipykälän nimessä tulee korjata rakennusluvan -sana rakentamisluvan -sanaksi.

Kouvolassa laadittavissa asemakaavoissa määrätään erillisen sitovan tonttijaon laatimisesta rakennuskortteleihin. Ehdotettu mahdollisuus rakentamisluvan myöntämisestä ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista voi sujuvoittaa rakentamista.

Tonttijaolla on merkitystä asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden jakautumisen kannalta. Asemakaavoitetussa rakennuskorttelissa kiinteistöjaotus ja maanomistus voi olla sekava ennen tonttijaon ja lohkomisten suorittamista, jolloin asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden jakautumisessakin voi olla vielä epäselvyyksiä. Vaarana on, että ennen tonttijakoa ja lohkomista käsiteltävä rakentamislupa voi johtaa tilanteeseen, jossa rakennusoikeus jakautuisikin eri tavalla kuin mitä asemakaavassa ja tulevassa tonttijaossa on ollut tarkoituksena. Tämän vuoksi on tärkeää, että jatkossakin kiinteistöjaotukseltaan epäselvissä tilanteissa rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää, että asemakaavassa määrätty tonttijako tulee olla laadittu ennen rakentamisluvan käsittelyä. Rakentamisluvan käsittely ennen tonttijakoa ja lohkomista voidaan säätää rakennusvalvontaviranomaisen harkinnan myötä mahdolliseksi, mutta ei rakentamisluvan hakijan vaatimuksesta pakolliseksi.

*Purkamisluvan edellytykset (Rakentamislain muutosehdotus 56 §)*

Lakiehdotuksen mukaan kunnan omistamalle asemakaavalla suojellulle rakennukselle kunnanvaltuusto saisi myöntää luvan purkamiseen, kunhan kaikki lain pykälän edellytykset täyttyvät. Muilta osin purkamisluvan toimivalta olisi rakennusvalvontaviranomaisella. Ehdotettu toimivalta kunnanvaltuustolle on kannatettava, huomioiden kunnilla olevan käyttökeltottomia mutta suojeltuja rakennuksia, joiden ylläpitokulut kuitenkin juoksevat heikentäen kuntien taloutta. Koska kunnanvaltuusto viime kädessä hyväksyy merkittävät asemakaavat suojelumerkintöineen, on loogista, että kunnanvaltuusto voi päättää myös kunnan omistamien asemakaavalla suojeltujen kiinteistöjensä purkamisesta, laissa annetuissa tiukoissa raameissa. Jossain määrin asiaa tekee kuitenkin tasapuolisuuden näkökulmasta hankalaksi se, että

muun kuin kunnan omistaman suojellun rakennuksen purkamispäätöksen toimivalta on rakennusvalvontaviranomaisella, menettelytavan ollessa poikkeamispäätös ennen purkamislupapäätöstä. Vaihtoehtoisesti purkamisen oikeutus suoralle purkamisluvalle voi syntyä asemakaavan muutoksella, jossa suojelumerkintä poistettaisiin. Edellä olevasta toimivaltajaosta johtuen esitetään, että asemakaavassa suojellun rakennuksen purkamisesta päättäminen annettaisiin laissa kunnanvaltuuston sijaan kunnalle, jolloin kunta hallintosäännössään voisi kuntakohtaisesti ratkaista, missä on mielekkäintä ko. purkamislupa käsitellä. Mikäli kunnanvaltuusto katsoo olevansa oikea taho, tällöin se myös niin päättää.

Lisäksi pyydetään laajentamaan käsitettä kunnan omistama rakennus kuntayhtymän tai kunnan 100 % omistaman tytäryhtiön piiriin kuuluvaksi.

*Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyönnistä (Rakentamislain muutosehdotus 68a §)*

Lakiluonnoksessa ehdotetaan rakentamislupahakemusten käsittelylle kolmen kuukauden määräaika. Määräajan ylittämisestä rakennuslupamaksusta olisi hyvitetävä 20 % kultakin viivästyksen viikolta. Lisäksi kunnan olisi korvattava rakentamisluvan hakijalle viivytyksestä aiheutuneet vahingot vahingonkorvauslain mukaisesti. Määräaika sisältäisi kaikki lupakäsittelyn vaiheet ml. mahdolliset lausuntopyynnöt.

Rakentamislupien käsittelyjen määräaika vahingonkorvausvelvoitteineen on kuntien kannalta kohtuuton ja kestävä.

Uuden rakentamislain myötä suunnittelutarveratkaisu itsenäisenä lupamuotona häviää, mutta vastaavat maankäytölliset asiat tulee tutkia rakentamisluvan yhteydessä sijoittamisen edellytysten harkintana. Suunnittelutarvealueen sijoittamisen edellytyksistä on säädetty erikseen. Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. Tällaisten hankkeiden sijoittamisen edellytysten harkinta voi olla huomattavasti mittavampaa ja työlämpää kuin tavallisen asemakaava-alueella tai suunnittelutarvealueen ulkopuolisella haja-asutusalueella tapahtuvan rakentamisen sijoittamisen arviointi. Suunnittelutarvealueen säädöksiin mukaisesti käsiteltävien hankkeiden luvittaminen sisältää uuden rakentamislain aikana runsaasti maankäytön suunnittelua vastaavia elementtejä. Hankkeet voivat vaatia laajoja lausuntokierroksia, kuulemisia, neuvotteluja ja jopa yleisötilaisuuksia. Edellä mainitut toimenpiteet voivat olla käytännössä pakollisia, jotta suunnittelutarvealueen sijoittamisen edellytysten

harkinta on ylipäättään mahdollista. Kolmen kuukauden määräaika vahingonkorvausvelvollisuuksineen on suunnittelutarvealueen rakentamislupien käsittelyssä kohtuuton, eikä lakiluonnos tältä osin ole hyväksyttävissä.

Käsittelyn ajan laskemiseen tarvittava ja perustelumuition mukainen "shakkikello" vaatii jo sekin muutoksia tietojärjestelmiin ja nostanee edelleen jo valmiiksi suuria ICT-kuluja. Sinänsä koko valtakunnallinen samoin perustein tapahtuva rakentamislupien käsittelyajan seurantajärjestelmä olisi tervetullut.

Myös määrittely, milloin hakemus on vastaanotettu ja rakentamislupakäsittelyyn laskettava aika alkaa, on hankala. Pykäläehdotuksen mukaan aika alkaa siitä, kun hakemus liitteineen on vastaanotettu rakennusvalvonnassa. Toisaalta hallintolain 18 § mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen saapumispäivänään. Eli hallintolain perusteella hyvin puutteellisenkin hakemuksen määräaika alkaa välittömästi juoksemaan. Monitulkinnallisuutta lisää rakentamislain muutosehdotuksen 61 §, jonka mukaan ainoastaan perustellusta syystä voidaan vaatia lisäselvityksiä hankkeen laadusta ja laajuudesta johtuen. Vaikka normien keventämisen näkökulmasta säädös on oikean suuntainen, tämä on omiaan aiheuttamaan riitaisuuksia ja tulkintaeroja kunnan ja hakijan välille vahingonkorvaukseen oikeuttavan ajan laskemisessa, oliko lisäselvitys ja sen laatimiseen tarvittava aika tarpeen vai ei.

Vahingonkorvausvaatimuksen tekemisen oikeus vasta hankkeen loppukatselmuksen jälkeen aiheuttaa kunnalle hankaluutta. Luvan myöntämisestä sen valmistumiseen kuluvan usean vuoden (luvan voimassaolo viisi vuotta, johon voi hakea vielä jatkoaikaa) aikana viranhaltijat ovat saattaneet vaihtua ja asioiden selvittely on muutenkin jälkikäteen hankalampaa, mitä enemmän aikaa on kulunut. Näyttövelvollisuuden taakan ollessa kunnalla, onko viivästys johtunut asiakkaasta vai kunnasta. Tämä aiheuttaa korostuneen tarpeen hoitaa ja arkistoida asiointia vain sähköisen kanavan kautta, josta kaikki yhteydenpito on myöhemmin löydettävissä. Kaikki mitä yhteisesti sovitaan esim. Teams -neuvotteluissa, tulee keskeisiltä osin kirjoittaa muistiin ja siirtää arkistoitavaksi. Samoin sähköpostilla esitetyt kysymykset vastauksineen tulee arkistoida. Kaikki tämä lisää kohtuuttomasti ja tarpeettomasti kunnan työmäärää. Myös itse mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten käsittely viranomaisessa ja viime kädessä käräjäoikeudessa syö merkittävästi työaikaa, edistämättä uusien rakentamislupahakemusten käsittelyä.

Tällaisenaan laki muodostuu budjettilaiksi, jonka perusteella siitä aiheutuu kunnalle lisäkuluja. Joko viranhaltijoiden määrää on lisättävä tai sitten hyväksyttävä, että osasta hankkeista rakentamisluvan maksu palautetaan joko osittain tai kokonaan. Ja yleisesti ottaen mitä suurempi hanke, sen vaativampi ja kauemmin kestävä sen käsittely väistämättä on. Samalla näiden suurten hankkeiden lupamaksu on merkittävä osa

rakennusvalvonnan maksutuottoja. Esimerkiksi suuren koulu-  
monitoimitalon lupamaksu saattaa olla noin 10-15 % Kouvolan  
rakennusvalvonnan koko vuoden maksukertymästä. Jos lupamaksu  
jouduttaisiin palauttamaan, vastaavalla summalla olisi hyvinkin palkattu  
1,5 htv lisäresurssia vuoden ajaksi. Ja palautusvelvollisuus  
loppukatselmuksen jälkeen monen vuoden kuluttua saattaa sekoittaa  
kuluvan vuoden talousarvion, jolloin lisätalousarvion hallinnollinen  
käsittely kunnan luottamuselimissä lisämäärärahojen myöntämisestä vie  
sekä aikaa ja aiheuttaa epäsuoria lisäkuluja.

Käytännössä laki toteutuessaan johtanee tilanteeseen, että  
rakentamisluvat tullaan osassa tapauksista myöntämään hyvin  
ehdollisina 3 kk:n määräajassa. Lupapäätös siis hyväksytään, mutta  
siihen asetetaan runsaasti ehtoja myöhemmin, kuitenkin ennen ko.  
työvaiheen aloittamista, toimitettavaksi vaadittavista selvityksistä,  
tarkennuksista ja erityissuunnitelmista. Osa lupapäätösvaiheessa auki  
olleista asioista jouduttaneen tällöin käsittelemään rakennusaikaisina  
muutoslupina naapurit uudelleen kuullen, sen sijaan, että asiat olisi  
kerralla ratkaistu alkuperäisen rakentamislupahakemuksen käsittelyssä.  
Lain tavoite jouduttaa työmaiden aloittamista ei tosiasiallisesti toteudu.

Yhteenvedona todetaan, että kyseistä 3 kk:n määräaikaa ei pidä ottaa  
käyttöön. Mikäli lakimuutos kuitenkin päätetään tehdä, tulee määräaikaa  
pidentää ja palautusta vaatia kuukauden kuluessa  
rakentamislupapäätöksen myöntämisestä, ei loppukatselmuksista.  
Lisäksi tarvitaan siirtymäaikaa, jotta 2025 jätetyt lupahakemukset eivät  
kiilaa vuoden 2024 lopulla jätettyjen lupahakemusten käsittelyyn eteen.  
Toivottavampaa olisi sanktiojärjestelmän sijaan luottaa, että on kunnan  
omankin elinvoiman kannalta järkevämpää panostaa riittäviin ja  
ammattitaitoisiin resursseihin ja sitä kautta nopeaan lupakäsittelyyn  
ilman sanktiouhkaa.

Lisätietoja: rakennusvalvontapäällikkö Risto Mikkola, p. 020 615 8237,  
risto.mikkola(at)kouvola.fi, kaavoitusinsinööri Olli Ruokonen, p. 020 615  
9235, olli.ruokonen(at)kouvola.fi, kaupunginarkkitehti Anne  
Kangasniemi-Kuikka, p. 020 615 9138, anne.kangasniemi-  
kuikka(at)kouvola.fi

### **Teknisen johtajan ehdotus:**

Tekninen lautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että  
ympäristöministeriölle annetaan edellä esitetty lausunto koskien  
hallituksen esitysluonnosta rakentamislain muuttamisesta.

Tekninen lautakunta päättää tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta  
kokouksessa ja se on nähtävillä yleisessä tietoverkossa 23.2.2024  
lukien.

### **Teknisen lautakunnan päätös:**

Tekninen lautakunta hyväksyi päätösehdotuksen.

---