



26.02.2024

Asia/14

§ 111

Lausunto ympäristöministeriölle rakentamislain muutosluonnoksesta

HEL 2024-001130 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Asian aikana kuultavana oli rakennusvalvontapäällikkö Leena Immonen. Asiantuntija poistui kuulemisensa jälkeen kokouksesta.

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Tuomas Rantasen ehdotuksesta.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Jukka-Pekka Ujula

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 09 310 36154
tanja.sippola-alho(a)hel.fi
Leena Immonen, rakennusvalvontapäällikkö, puhelin: 09 310 52211
leena.immonen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 9.1.2024
- 2 Lausuntopyyntö 9.1.2024, liite, esityksen pääasiallinen sisältö

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa ympäristöministeriölle seuraavan lausunnon:

Eduskunnan hyväksymä rakentamislaki (751/2023) tulee voimaan 1.1.2025 ja hallitusohjelmasta johtuen lakia esitetään muutettavaksi yhteensä 17 pykälän osalta siten, että myös muutokset tulevat voimaan 1.1.2025. Eduskunnan hyväksymän lain muuttaminen ennen sen voimaantuloa ja vielä näin mittavassa määrin on poikkeuksellista.

Kun hallituksen esitys (lausunto annetaan luonnoksesta) eduskunnalle annetaan vasta syyskuussa, ja kun on mahdollista, että eduskunta tekee muutoksia esitettyihin säännöksiin, nämä säännösmuutokset tule-



vat voimaan ilman riittävää valmistautumisaikaa. Rakennushankkeiden suunnittelu on tällöin ollut käynnissä jo pidemmän aikaa ja suunnitelmien muuttaminen viime hetkellä aiheuttaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle lisätyötä, lisäkustannuksia ja rakennushankkeen viivästymistä.

Myös rakentamislain nojalla annettavien asetusten valmistelu on edelleen kesken ja kun myös asetukset tulevat voimaan 1.1.2025, ei rakennushankkeeseen ryhtyville jää riittävästi valmistautumisaikaa.

Tiivistelmä

Olennaisimmat muutokset tässä lausuttavassa luonnoksessa liittyvät rakentamisluvan käsittelyaikatakuuseen ja lupa-asiakirjojen vähimmäisvaatimukseen, rakennuksen vähähiilisyystavoitteisiin ja purkamisluvan edellytyksiin.

Helsingin kaupunki näkee tarkoituksenmukaisena, että mekaanisen käsittelyaikatakuun ja siihen liittyvän sanktioinnin sijaan tulisi hakijan ja lupaviranomaisen olla mahdollista sopia yhteinen tavoiteaikataulu hankkeen erityispiirteet huomioiden. Sujuva lupaprosessi edellyttää ennakkoneuvottelua viranomaisen ja hankkeeseen ryhtyvän välillä sekä yhteistä näkemystä lupaprosessista ja siinä vaadittavista asiakirjoista ja tarvittavista tiedoista.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan rakentamislain ja siihen liittyvien asetusten tulee tukea kaupungin kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvoston asetus hiilijalanjäljen raja-arvoista tulee hyväksyä mahdollisimman pian, jotta raja-arvot voidaan ottaa ajoissa suunnittelussa huomioon. Raja-arvot tulevat voimaan 1.1.2025 alkaen, ja hankkeita, joissa rakennuslupa tullaan hakemaan tuon ajankohdan jälkeen, suunnitellaan jo nyt ilman tietoa tulevasta raja-arvosta tai varmuutta laskentamenetelmästä ylipäänsä. Luonnos mahdollistaa lisäksi rakennusten purkamisen nykyistä laajemmassa määrin.

Lisäksi Helsingin kaupunki haluaa nostaa edelleen esille huolen poikkeamispykälään (57 §) liittyen. Kuten kaupunki on aiemmissakin lausunnoissa todennut, jo hyväksytyt lakimuutokset vesittää mahdollisuuden kaupungin pitkän aikavälin kehittämiseen ja toteuttamiseen. Lakimuutos murentaa tarpeettomasti alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Asemakaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon ylemmän asteinen kaava sekä arvioida kaavamuutoksen vaikutukset ja selvittää kaavan merkittävät vaikutukset ympäristöön. Nyt hyväksytyllä muutoksella poikkeamispykälään alueiden käyttöön vaikuttavan muutoksen voisi tehdä huomioimatta edellä mainittuja vaatimuksia. Vastoin poikkeamis säännöksen tarkoitusta on 57 §:ään kirjatun lisäyksen perusteella jatkossa pääsääntöisesti mahdollista muuttaa asemakaavan mukaisia



teollisuus-, liike- ja toimirakennuksia tai kivijalkaliikkeitä asumiskäyttöön.

Kaupungin näkemyksen mukaan 57 § kolmanteen momenttiin tullut lisäys tulee poistaa. "Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriöitä 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 muuttamiseen voidaan katsoa olevan erityinen syy, jos käyttötarkoituksen muuttamisella voidaan tukea rakennetun ympäristön kiertotaloutta ja vähähiilisyttä."

Pykäläkohtainen tarkastelu

17 § Rakennusjärjestys

Pykälään on tarkoitus lisätä uusi momentti, jonka mukaan rakennusjärjestyksellä ei voida muuttaa, mitä rakentamislain 42 §:n 1 momentissa on säädetty uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta. Tämä lisäys selkeyttää rakentamislain tämän pykälän säännösten tulkintaa ja momentin lisäys on siten perusteltua.

38 § Rakennuksen vähähiilisyys

Pykälän säännöksiä on tarkoitus muuttaa muun muassa siten, että säännöksessä lueteltaisiin rakennustyyppikohtaisesti, mitä uusia rakennuksia vähähiilisyystavoitteet koskevat. Rakennustyyppikohtainen luettelo lähtökohtaisesti selkeyttää ja helpottaa säännöksen soveltamista ja on siten perusteltu.

Pelkästään 38 §:n säännöstä lukemalla ei kuitenkaan selviä, mitä uusia rakennuksia vähähiilisyysäännökset koskevat. Perusteluissa on viitattu rakentamislain 37 §:ään ja uuden rakennuksen energiatehokkuusasetukseen, joiden perusteella eräät muutkin rakennukset on rajattu pois säännöksen soveltamisesta. Näitä ovat muun muassa varastorakennukset, jäähallit ja uimahallit. 38 §:n säännöstä tulee selkeyttää tältä osin.

Helsingissä toteutetaan jonkin verran erilaisia siirtokelpoisia rakennuksia, kuten erilaisia tilapäisiä päiväkoteja ja kouluja. Hallituksen esityksestä ei selviä, sovelletaanko vähähiilisyysäännöksiä näihin kohteisiin ja säännöstä tulee tältä osin selkeyttää.



Luonnoksesta ei myöskään käy ilmi, koskevatko vähähiilisyssäännökset rakennuksen laajentamista. Rakennuksen laajennus voi olla niin pieni, että on perusteltua, että vähähiilisyssäännöksiä ei sovelleta ja toisaalta joskus voi olla kyse uuden rakennuksen rakentamista suuremmasta rakennuksen laajennuksesta, joten vähähiilisyssäännöksiä olisi perusteltua soveltaa. Hallituksen esityksessä tulisi ottaa kantaa tähän asiaan.

Jako rakennuksen ja rakennuspaikan välillä on tulkinnanvarainen ja vaatii selkeyttämistä. Rakennuspaikan hiilijalanjälki (sis. rakennuksen perustukset) tulee esittää osana ilmastaselvitystä, sillä perustamisesta syntyvien päästöjen osuus rakentamisen kokonaispäästöistä voi olla merkittävä. Perustuksia ei kuitenkaan tule sisällyttää tässä vaiheessa osaksi raja-arvo-ohjauksen piirissä olevaa rakennuksen hiilijalanjälkeä. Perustusten huomioiminen raja-arvossa vaatii poikkeamisenettelyn rakennusolosuhteiltaan haastavien paikkojen tasavertaisen kohtelun takaamiseksi. Siten muutos ei vaikuttaisi rakentamisesta syntyviin kokonaispäästöihin mutta monimutkaisuudellaan lisäisi sekä rakennusvalvonnan että rakennushankkeeseen ryhtyvän työtä. Vaikka rakennushankkeisiin ryhtyvät voivat vaikuttaa pohjarakentamisen päästöihin, on vaikuttavin päätös tehty jo rakennuspaikkaa määritettäessä. Lisäksi näin merkittävä muutos viivyttäisi ilmasto- ja raja-arvoasetusten hyväksymisestä ja käyttöönottoa. Asetuksen mahdollisimman nopea eteneminen on tärkeää sekä raja-arvotyön että käynnissä olevien hankkeiden näkökulmasta. Perustusten sisällyttäminen osaksi raja-arvo-ohjausta on tarpeen arvioida myöhemmin uudelleen. Erilaisten rakennuspaikkaolosuhteiden vaikutus päästöihin tulisi arvioida esimerkiksi osana alueidenkäyttöä koskevaa lainsäädäntöä.

Helsingin kaupunki on käyttänyt ilmastoasetuksen mukaista hiilijalanjäljen laskentamenetelmää kaikissa omissa uudisrakennushankkeissaan vuoden 2022 alusta lähtien. Laskelmia on kertynyt tähän mennessä yli 40 kohteesta. Hiilijalanjälkilaskelmia on käytetty rakennushankkeiden vähähiilisyiden ohjauksessa hankesuunnitteluvaiheesta lähtien ja päivitetty suunnittelun edetessä. Menetelmän on todettu toimivan hyvin ja ohjaavaan järkeviin sekä vähähiilisyttä tukeviin ratkaisuihin ilman, että elinkaarikestävyydestä tai laadusta olisi jouduttu tinkimään. Ilmastoasetuksen mukainen laskentamenetelmä on alalla jo niin laajasti käytössä, että se olisi mielestämme hyväksyttävissä nykyisessä muodossaan.

Kaupunki näkee erittäin kriittisenä, että asetukset ilmastaselvityksestä ja materiaaliselosteesta hyväksytään mahdollisimman pian, jotta markkinaan vaikuttava raja-arvokeskustelu voidaan avata ja raja-arvon määrittäminen tehdä laadukkaasti mahdollisimman laajaan laskentadataan ja siitä tehtyihin huomioihin perustuen. Tälle työlle jää nyt hyvin vähän aikaa. Kannamme myös erityisesti huolta siitä, että raja-arvot astuvat



voimaan 1.1.2025 alkaen, ja hankkeita, joissa rakennuslupa tullaan hakemaan tuon ajankohdan jälkeen, suunnitellaan jo nyt ilman tietoa tulevasta raja-arvosta tai varmuutta laskentamenetelmästä ylipäänsä.

Raja-arvoissa huomioitavat erilaisten teknisten ominaisuuksien vaikutukset on sinänsä kannatettava asia. Tämä voi kuitenkin johtaa hankkaan ja vaikeasti tulkittavaan menettelyyn. Näemme, että kaikki raja-arvoihin tehtävät poikkeamat lisäävät merkittävästi rakennusvalvonnan työtä ja siten hallinnollista taakkaa. Tavoitteena tulisi siten olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen ohjausmenetelmä.

On hyvä, että ilmastaselvityksen päivittäminen on nostettu lain tasolle ja sitä voidaan asetuksessa tarkentaa. Näemme, että laskelman päivittäminen rakennuksen vastaanoton yhteydessä on ohjauksen uskottavuuden näkökulmasta oleellista. Päivitystyössä laskelmassa osoitetaan, että raja-arvo edelleen alittuu, vaikka muutoksia rakennusluvnan hakemisen jälkeen olisi tehty. Sama menettely on ollut käytössä energiaselvityksen osalta jo vuosia ilman ongelmia. Mikäli rakennuslupavaiheen laskelma on tehty päästötietokannan geneerisiä arvoja käyttäen, ei yksittäisen tuotteen vaihtuminen toiseen rakentamisen aikana vaikuta hiilijalanjälkeen lainkaan. Oleellista on osoittaa, että raja-arvo edelleen alitetaan, vaikka esimerkiksi materiaaleja olisi vaihdettu kokonaan toisiin tai rakennuksen energiantarve olisi muuttunut tehtyjen muutosten vuoksi.

Kokemuksemme mukaan myös laajamittaisesti korjattavien rakennusten ilmastovaikutukset ovat usein merkittävät. Hyvän energiatehokkuuden lisäksi ohjausta tulisi niissäkin kohdistaa materiaaleihin sitoutuneisiin päästöihin. Raja-arvon asettaminen korjaushankkeille on haastavaa ja olemme samaa mieltä, ettei siihen tule ryhtyä. Olisi kuitenkin tärkeää kehittää yhteiset laskentasäännöt myös korjaushankkeiden hiilijalanjälkilaskennalle, vaikka ne eivät raja-arvo-ohjauksen piiriin kuuluisikaan. Laskelmia peruskorjauksillekin kuitenkin tehdään ja käytetään päätöksenteon tukena esimerkiksi, kun verrataan korjaamista ja purkamista. Nykyinen menetelmä ei mielestämme suoraan sovellu laajoissa peruskorjauksissa käytettäväksi, koska menetelmästä puuttuu esimerkiksi niihin soveltuvat taulukkoarvot.

Säännöskohtaisten perustelujen perusteella näyttäisi siltä, että hiilikädenjäljestä jäisi pois moduulit D2. Hyödyntäminen energiana ja D6. Isutettavat puut. Pidämme tätä kannatettavana muutoksena. Kokemuksemme perusteella emme näe, että hiilikädenjäljellä saavutettaisiin merkittävää vähähiilisuuden ohjausvaikutusta, joten kädenjäljen laskenta on hyvä pitää mahdollisimman kevyenä ja helposti ymmärrettävänä.

39 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet



Luonnoksen mukaan materiaaliseloste laaditaan rakennuksen pääpiirustusten perusteella, mikä rajaa osan rakennuksen rakennustuotteista ilmastaselvityksen ja sitä kautta hiilijalanjäljen laskennan ulkopuolelle. Materiaaliselosteen tulisi kattaa rakennuksen rakennustuotteet kattavammin, jotta ilmastotavoitteisiin päästään.

Rakennuttajan näkökulmasta materiaaliselosteen laadintaa tai sen päivittämistä ei pidetä merkittävänä lisätyönä eikä siitä ole syytä muodostaa ongelmaa, joka hidastaisi asetusten hyväksymistä ja käyttöönottoa. Materiaaliseloste syntyy automaattisesti osana hiilijalanjälkilaskentaa ja toimii lain muutosten perusteluissa esitettyjen asioiden lisäksi myös hiilijalanjälkilaskennan tulosten oikeellisuuden arvioinnissa kuvaten laskennassa huomioidut materiaalit ja niiden määrät. Muutokset ovat kannatettavia.

42 § Rakentamislupa

Luonnoksen mukaan tapahtumien järjestämiseen liittyvät tilapäiset tapahtumarakenteet vapautetaan rakentamisluvan hakemisesta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tilapäisyydellä tarkoitettaisiin pisimmillään joidenkin viikkojen ajanjaksoa.

Helsingin voimassa olevan rakennusjärjestyksessä on jo vapautettu tapahtumarakenteet luvan hakemisesta, kun tapahtuma kestää korkeintaan kaksi kuukautta. Kun jotkut tapahtumat voivat kestää kuukausia, hallituksen esityksen perusteluissa esitetty aikajakso on liian lyhyt ja tätä tulisi pidentää.

43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Luonnoksen mukaan rakentamisluvan hakijan niin pyytäessä puhtaan siirtymän teollisuushankkeen alueidenkäytöllisten edellytysten tarkastelu voidaan tehdä sijoittamisluvalla ilman asemakaavaa tai yleiskaavaa, jossa on määrätty sen käyttämisestä rakentamisluvan myöntämisen perusteena.

Puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden toteuttamisen helpottaminen on tärkeää, mutta Helsingin olosuhteissa puhtaan siirtymän teollisuushankkeen sijoittamisluvan myöntäminen ilman, että sitä on huomioitu kaavoituksessa, voi osoittautua erittäin haastavaksi.

43 b § Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Luonnoksessa esitetään määräaikaisen kokeilulain vakinaistamista. Rakennusvalvonta on myöntänyt määräaikaisen kokeilulain nojalla uudisrakennuslupia ennen tonttijaon laatimista seuraavasti: 7 kappaletta vuonna 2018, 6 kappaletta vuonna 2019, 9 kappaletta vuonna 2020, 4



kappaletta vuonna 2021, 1 kappale vuonna 2022 ja 0 kappaletta vuonna 2023. Kaupunkimittauspalveluissa tonttijaon laatiminen kesti 12 päivää vuonna 2023.

Näin ollen rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista on ollut hyvin vähäistä ja rakennuslupapäätöksen tekeminen ennen tonttijaon laatimista ei juurikaan jouduta rakennuslupien myöntämisestä.

Uudistus mahdollistaa jouston rakennushankkeiden etenemiselle. On kuitenkin tärkeää, että samanaikaisesti huolehditaan kiinteistöjärjestelmän selkeydestä ja kiinteistörekisterin luotettavuudesta. Mikäli säännös tulee voimaan, tulee rakentamisluvan yhteydessä huolehtia, että kiinteistö on merkitty tonttina kiinteistörekisteriin ennen rakentamisluvasta pidettävää käyttöönottokatselmusta.

Pykälässä mainitaan kahdessa kohdassa rakennuslupa, kun kyse on rakentamisluvasta.

56 § Purkamisluvan edellytykset

Eduskunnan hyväksymässä rakentamislaisissa toimivalta rakennuksen purkamisluvan myöntämiseen on osoitettu kunnalle, joka hallintosäännössä päättäisi, mikä kunnan toimielin tai viranhaltija purkamisluvan myöntää. Luonnoksen mukaan toimivalta purkamisluvan myöntämiseen osoitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa osoitettu.

Muutos on toimivaltasuhteiden selkeyden kannalta perusteltu ja kannatettava. Luonnos selkeyttää jonkin verran purkamisluvan myöntämisen edellytyksiä, mutta jättää kuitenkin edelleen tulkinnanvaraa. Eduskunnan hyväksymässä rakentamislaisissa rakennusten purkamista on helpotettu maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna ja luonnoksessa purkamista helpotetaan vielä huomattavasti lisää. Luonnoksesta ei ilmene, mikä vaikutus purkamisen helpottamisella on ilmastotavoitteisiin.

Olisi perusteltua, että lakimuutoksella annettaisiin kunnille rakennuskiellon ja asemakaavasuojelun lisäksi muitakin työkaluja rakennusten purkamisen hallintaan. Yksi työkalu olisi laskea rakennuspaikalta purettavan rakennuksen hiilijalanjälki, ainakin osaksi, uuden rakennuksen hiilijalanjälkeen mukaan.

Eduskunnan hyväksymän rakentamislain mukaan eräissä purkamishankkeissa purkamisluvan myöntämisen kannalta on merkitystä sillä, että purkamisen johtaa merkittävään purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Luonnoksen mukaan sana merkittävä poistetaan säännöksestä, jolloin epäselväksi jää, mikä määrä purkamisluvan myöntämiseen vaaditaan. Hallituksen esityksen perusteluissa pitäisi tä-



tä tarkentaa, muutoin voi käydä niin, että luvanhakija katsoo muutaman oven tai/ja ikkunan irrottamisen riittävän.

Purkamisesta ja uudisrakentamisesta aiheutuu merkittäviä ilmastovai-
kutuksia lyhyellä aikavälillä. Tämän lisäksi uudisrakentaminen kuluttaa
luonnonvaroja. Suomen hiilineutraaliuus- ja kiertotaloustavoitteiden
kannalta ensisijaisena tavoitteena tulisikin olla olemassa olevan raken-
nuskannan säilyttäminen ja hyödyntäminen. Mikäli kuitenkin rakennus
halutaan purkaa, tulisi sille esittää riittävät perustelut. Purkuluvan
myöntämisen edellytyksenä tulisi olla, että purkuhankkeeseen ryhtyvä
osoittaa luotettavalla tavalla, ettei rakennukselle löydy käyttötarkoitusta
tai että rakennuksen korjaaminen ei ole kustannustehokasta.

Luonnoksen mukaan kunnanvaltuusto voisi jatkossa myöntää luvan
asemakaavalla suojellun kunnan omistaman rakennuksen purkami-
seen, mikäli säännöksessä mainitut ehdot täyttyvät. Voimassa oleva
maankäyttö- ja rakennuslaki ja eduskunnan hyväksymä rakentamislaki
mahdollistaa jo nyt, että hallintosäännössä määrätty kunnan toimielin
tai viranhaltija voi myöntää poikkeamispäätöksen asemakaavan suoje-
lumääräyksestä. Poikkeamispäätöksen nojalla rakennusvalvonta myön-
tää rakennuksen purkamisluvan.

Se, että kunnanvaltuusto tulisi toimimaan näissä asioissa lupaviran-
omaisena on kokonaan uusi avaus. Ilmeisesti kaupunginvaltuuston lu-
papäätöksen on tarkoitus kattaa kummatkin lupatyypit: Poikkeamispää-
tös asemakaavan suojelumääräyksestä ja rakennuksen purkamislupa-
päätös. Tämä olisi kokonaan uusi lupatyyppi.

Edellä mainittu kaupunginvaltuuston toimivaltaa koskeva säännös olisi
perusteltua olla edellä mainitusta syystä kokonaan oma pykälänsä, ei-
kä purkamislupapykälän momentti. Luonnos asettaa kunnan omistamat
rakennukset erilaiseen asemaan suhteessa yksityisten ja valtion omis-
tamien rakennusten suhteen.

61 § Rakentamislupahakemus

Ensimmäisen momentin mukaan rakentamislupaa on haettava kunnal-
ta. Tarkoituksena on, että kunta hallintosäännössä päättää, mikä elin
tai viranhaltija tekee rakentamislupapäätöksen.

Selkeintä olisi osoittaa rakentamislupatoimivalta suoraan rakennusval-
vontaviranomaiselle. Perusteluna sille, minkä vuoksi toimivalta osoite-
taan kunnalle, on ilmeisesti se, että mikäli luvanhakija niin haluaa, ra-
kentamislupa voidaan jakaa kahteen erilliseen lupaan: Sijoittamislupa
ja toteuttamislupa. Tällöin joku muu kunnan toimielin kuin rakennusval-
vonta voisi päättää sijoittamisluvasta. Näitä tapauksia olisi ehkä yhdes-



tä viiteen tapaukseen vuodessa. On kuitenkin todennäköistä, että rakentajat haluavat lupansa yhtenä lupana, eivätkä kahtena eri lupana.

Luonnoksen mukaan rakentamislupahakemukseen on liitettävä pääpiirustukset, pääpiirustustasoinen suunnitelmamalli tai tiedot koneluettavassa muodossa sekä selvitys rakennuspaikan hallinnasta. Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää muita selvityksiä ja täydennyksiä vain perustellusta syystä.

Jos kunta osoittaa rakentamislupatoimivallan jollekin muulle viranomaiselle, tulee sillä olla toimivalta vaatia edellä mainittuja liitteitä.

Luonnoksen tarkoitus on vähentää asiakirjoja, joita rakentamislupahakemuksen mukaan tarvitsee liittää. Tämä tavoite siirtää rakennusvalvonnan painopistettä etukäteisestä lupahakemuksen käsittelyvaiheen valvonnasta jälkikäteiseen rakentamisvaiheen aikaiseen ja loppukatselmuksen pitämisen jälkeiseen valvontaan.

Kun lupahakemuksen valmistelua helpotetaan ja nopeutetaan tällä tavalla, on todennäköistä, että rakennushankkeen suunnittelun taso laskee ja sitä myötä rakentamisen virheet lisääntyvät. Rakennusvirheiden korjaaminen jälkikäteen on aina kalliimpaa, työläämpää ja aikaa vievämpää.

Luonnos voi johtaa siihen, että jossakin kunnassa vaaditaan jotakin liitettä ja toisessa kunnassa ei vaadita. Asiakkaan näkökulmasta tätä ei voida pitää hyvänä. Säännöksen jatkovalmistelussa tulee määritellä rakennuslupahakemuksen pakolliset liitteet; niiden vähimmäissisältö ja esitystapa, jotta lupahakemuksen jättämiseen tarvittavat perustelulliset tiedot ja käsittelyajan alku ovat selkeitä asiakkaalle.

62 § Sijoittamislupahakemus

Säännökseen tehdään tekninen tarkistus, johon ei ole huomautettavaa.

68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräjajan laiminlyömisestä

Luonnoksessa esitetään, että rakennusvalvontaviranomaisen on ratkaistava rakentamislupahakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun rakentamislupahakemus liitteineen on vastaanotettu rakennusvalvonnassa. Mikäli hakemuksesta puuttuu liite, jonka vaatimiselle rakennusvalvonnalla on perustelut, määräaika ei kulu, kunnes liite on toimitettu.

Tämä säännös on tarkoitus saattaa voimaan samaan aikaan, kun rakentamislaki kaikkine uusine säännöksineen tulee voimaan. Mikäli 61 §:n nojalla rakentamislupapäätöstoimivalta on kunnalla eikä rakennus-



valvontaviranomaisella, velvoite ratkaista rakentamislupahakemus kolmessa kuukaudessa on kohdistettava kuntaan eikä rakennusvalvontaviranomaiseen.

Kokonaan uuden lain soveltamisessa tulee alkuvaiheessa olemaan haasteita myös rakentamisluvan hakijoilla. Mikäli samanaikaisesti edellytetään nopeaa rakentamislupapäätösten tekemistä, saattaa tämä johtaa siihen, että rakentamislupahakemuksia joudutaan hylkäämään tai näihin rakentamislupiin joudutaan liittämään nykyistä enemmän lupamääräyksiä. Jos näin käy, saattaa tästä aiheutua luvanhakijalle ylimääräisiä kustannuksia ja viivettä rakentamisen aloittamisen suhteen.

Edellä mainittu saattaa myös johtaa siihen, että kun resurssit joudutaan tämän säännöksen vuoksi keskittämään rakentamislain mukaisten hakemusten käsittelyyn, maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana jätetyt rakennuslupahakemukset jäävät vähemmälle huomiolle. Aikaisempien kokemusten valossa on myös odotettavissa, että vuoden 2024 lopussa pannaan vireille suurehko määrä rakennuslupahakemuksia.

Mikäli tätä kolmen kuukauden määräaikaa pidetään tarpeellisena, olisi edellä mainituista syistä perusteltua siirtää tämän säännöksen voimaan tuloa vuodelle. Sähköiseen asiointijärjestelmään pitää rakentaa käsitte-lyäikalaskuri, joka laskee automaattisesti käsittelijän ja asiakkaan toiminnan viipeitä. Sähköiset palvelut ovat olleet asiakasnäkökulmasta joustavia: hakemusta on voinut koota hankkeen tahdissa rakennusvalvonnan käsittelyyn.

Luonnoksen mukaan lupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä kunta on velvollinen hakemuksesta palauttamaan osan tai koko maksun. Mikäli viivästymisen johtuu hakijasta, maksua ei tarvitse palauttaa.

On mahdotonta arvioida, kuinka monesta rakentamislupamaksupäätöksestä tullaan hakemaan palautusta ja kuinka monessa tapauksessa on perusteita maksun palauttamiseen. Joka tapauksessa tämä tulee aiheuttamaan työtä ja kustannuksia, kun näitä päätöksiä tehdään ensin viranhaltijatasolla, sitten kaupunkiympäristölautakunnassa ja mahdollisesti vielä hallinto-oikeudessa. Kunnalle ja valtiolle aiheutuvat käsittelykustannukset saattavat olla suuremmat kuin itse maksu.

Maksun palautusasiat ratkaistaan viime kädessä hallintotuomioistuinmissa ja vahingonkorvausasiat yleisissä tuomioistuinmissa. Asia saattaa olla siten vireillä kahdessa eri tuomioistuimessa samanaikaisesti.

69 § Erityissuunnitelman toimittaminen



Pykälä muutettaisiin vastaamaan pitkälti maankäyttö- ja rakennuslain 134 a §:ää. Rakentamislain lähtökohtana oli, että rakennusvalvontaviranomainen ei voi vaatia erityissuunnitelmia. Luonnoksen mukaan perustellusta syystä voidaan vaatia.

Tämä muutos on perusteltu. Erityissuunnitelmat, kuten rakennuksen rakennesuunnitelmat, ovat erittäin tärkeä osa rakentamista.

82 § Suunnittelutehtävän vaativuusluokat, 83 § Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset, 86 § Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat

Näihin teknisiin muutoksiin ei ole huomautettavaa.

95 § Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu

Luonnoksen mukaan pykälään lisätään uusi momentti, jonka mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa yleisen edun kannalta, että päävastuullinen toteuttaja varmistaa olennaisten teknisten vaatimuksen täyttymisen rakennushankkeessa.

Tämä muutos selkeyttää rakennusvalvonnan tehtäviä suhteessa päävastuulliseen toteuttajaan. Päävastuullisen toteuttajan asemassa pääsuunnittelijaan ja vastaavaan työnjohtajaan on edelleen epäselvä.

Lakiluonnoksen mukaan päävastuullinen toteuttaja vastaa suorituksesta aliurakoitsijoiden osalta, kuitenkin rinnakkaistekstin mukaan päävastuullinen toteuttaja ei vastaa alihankkijan suorituksesta.

Valitusoikeudet eräistä lupapäätöksistä 179 §, 181 §, 182 §, 183 §

Eduskunnan hyväksymä rakentamislaki laajensi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeutta ja antoi eräissä tapauksissa valitusoikeuden museoviranomaisille ja eräille rekisteröidyille yhteisöille. Luonnoksen mukaan viranomaisten valitusoikeutta rajataan valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin suojeltuihin rakennuskohteisiin ja yhteisöjen valitusoikeus poistetaan kokonaan.

Valitusoikeuden rajaamista hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla voidaan pitää perusteltuna, mikäli tavoitteeksi asetetaan rakennushankkeiden nopea toteuttaminen, eikä muita tekijöitä huomioida.

Huomioita rakentamislain kokonaisuudesta

Helsingin kaupunki haluaa nostaa esille pyydettyjen pykäläkohtien lisäksi erityisesti poikkeamislupaan (57 §) liittyvät huolet. Lisäksi pykälä 43 on korjausesityksen ulkopuolella, mutta olisi tärkeää huomioida, että



uusi kaksivaiheinen lupakäsittely avaa mahdollisuuden kahteen valitusprosessiin.

57 § Poikkeamislupa

Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakentamislain muuttamisesta puuttuu 57 §:n poikkeamislupaa käsittelevän lisäyksen muutos. Seuraava rakentamislain 57 §:n 3 momenttiin tullut lisäys tulee poistaa:

"Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asema-kaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriöitä 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 muuttamiseen voidaan katsoa olevan erityinen syy, jos käyttötarkoituksen muuttamisella voidaan tukea rakennetun ympäristön kiertotaloutta ja vähähiilisyttä."

Helsingin kaupunki pitää em. rakentamislain 57 §:n 3 momentin muutosta haitallisena, harkitseamattomana ja ei-toivottavana useilla jäljempänä mainituilla perusteilla, ja katsoo, että 57 §:n 3 momenttia on välttämätöntä muuttaa merkittävien haitallisten alueidenkäyttöön kohdistuvien vaikutusten estämiseksi poistamalla eduskunnan ympäristövaliokunnan lisäämä säännös.

Hyväksytyt lakimuutokset vesittää mahdollisuuden kaupungin pitkän aikavälin kehittämiseen ja toteuttamiseen yleinen etu huomioon ottaen. Lisäksi lakimuutos murentaa alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Asemaakaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon ylemmän asteinen kaava sekä arvioida kaavamuutoksen vaikutukset ja selvittää kaavan merkittävät vaikutukset ympäristöön, mutta nyt hyväksytyllä muutoksella poikkeamispöytäkirjalla alueiden käyttöön vaikuttavan muutoksen voisi tehdä huomioimatta edellä mainittuja vaatimuksia. Vastoin poikkeamissäännöksen tarkoitusta, jona voidaan pitää sitä, että vain poikkeustapauksissa olisi mahdollista myöntää lupa poiketa voimassa olevasta asemakaavasta, on 57 §:ään kirjatun lisäyksen perusteella jatkossa pääsääntöisesti mahdollista muuttaa asemakaavan mukaisia teollisuus-, liike- ja toimirakennuksia tai kivijalkaliikeitä asumiskäyttöön.

Alueidenkäyttölaki (752/2023), joka tulee voimaan 1.1.2025 ja korvaa nimenä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) edellyttää terveellisen, viihtyisän ja turvallisen ympäristön takaamista kaavoituksessa (54 §). Nykyisen MRL:n 9 § edellyttää, että kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on teh-



tävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Kaavoituksessa vaikutusten arvioinnit tehdään huolella ja asuminen pyritään sijoittamaan paikkaan, jossa on mahdollisimman vähän ympäristöhäiriöitä, ja lisäksi niitä torjutaan kaavamääräyksin. Kaavoituksen yhteydessä huomioidaan mm. liikenteen vaikutukset alueen ilmanlaatuun ja melutilanteeseen, teollisen toiminnan ympäristöhäiriöt sekä maaperän ja rakennuksen rakenteiden pilaantuneisuus ja kunnostustarve. Asumista ei voi ympäristöhäiriöiden takia sallia millä tahansa alueella. Asiassa ei ole kyse pelkästään asumista haittaavista ympäristöhäiriöistä, vaan myös yritys- ja elinkeinovaikutuksista, yritysverkostojen ylläpitämisestä ja riittävän toimitilatarjonnan takaamisesta saavutettavilla sijainneilla. Käyttöasteet esimerkiksi Helsingin keskustassa ovat viime aikojen lehtiartikkeleista huolimatta korkeita.

57 §:n muutoksen myötä rakennuksen tai sen osan muuttaminen asuinkäyttöön olisi mahdollista ilman edellä mainittuja asemakaavoituksessa vaadittavia selvityksiä. Pykälässä todetaan suoraan, että poikkeaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai muulle alueen järjestämiselle ja sitä ei pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena. MRL:n 171 §:n poikkeamissäännöstä koskevan hallituksen esityksen perusteissa on todettu merkittävän rakentamisen tarkoittavan ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esim. kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella (HE 101/1998 vp s. 116). Oikeuskäytännössäkin (KHO 20.12.2017/6654) on katsottu, että asuinkäytön mahdollisuus teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi (T) osoitetulla alueella tulee arvioida asemakaavan muuttamisesta säädettyssä järjestyksessä. Tällöin maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten täyttyminen voidaan arvioida koko alueen kattavasti tarkempien selvitysten pohjalta

57 §:n muutoksen myötä ei pystytä varmistamaan, että yksittäinen tontti soveltuu ominaisuuksiensa puolesta asuinkäyttöön. Toimitilakiinteistöjen muuttaminen asumiskäyttöön edellyttää aina yksittäistä tonttia laajempaa maankäytöllistä harkintaa mm. riittävien julkisten palveluiden kuten päiväkotien ja koulujen suunnitelmallisen toteutumisen varmistamiseksi. Toimitilakiinteistön muuttaminen asuinkäyttöön nostanee pääsääntöisesti kiinteistön arvoa merkittävästi, mikä houkuttelisi todennäköisesti kiinteistöjen omistajia tällaisiin muutoksiin, vaikka toimitilakiinteistöissä ei olisikaan tavanomaisesta poikkeavaa vajaakäyttöä. Käyttötarkoituksen muutoksen helpottamisella voisi olla pitkällä aikavälillä merkittäviä elinkeinopoliittisia ja kaupunkirakenteen yksipuolistumiseen johtavia vaikutuksia. Kunnalla tulee säilyä edellytykset tällaisen kehityksen ehkäisemiseksi. Ehdotettu muutos heikentäisi olennaisesti kunnan edellytyksiä suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen elinkeinopoli-



tiikkaan sekä toiminnallisesti monipuolisen kaupunkirakenteen varmistamiseen. Muutos kiihdyttäisi esimerkiksi segregatiota kaupungeissa. Lähiöiden palvelut ja elinvoimaisuus kuihtuvat, jos liiketilat ja työpaikat muuttuisivat hallitsemattomasti asumiseen.

Vaikka ilmastonmuutoksen torjuminen ja vähähiilisyys ovat erittäin tärkeitä lähtökohtia maankäytössä ja maankäytön suunnittelussa, kaupunki näkee, että nyt rakentamislakiin kirjatulla lisäyksellä poikkeamispykälään on puututtu merkittävästi kaupungin mahdollisuuteen ottaa huomioon kaupunkirakentamisessa myös muita merkittäviä huomioitava seikkoja, kuten kaupunginosien tasapuolinen kehitys, segregatiion ehkäisy, kaupungin elinkeinopoliittiset tavoitteet, palveluverkon suunnittelu sekä kaupungin elävyys ja viihtyisyys. Vähähiilisyyden tavoittelussa kaupunki kehittää jatkuvasti useita keinoja, kuten hiilijalanjäljen määrittelyä kaavoituksen tukena ja kiertotalouteen pohjaavia kaavamääräyksiä ja ohjeita. Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos ei ole ainoa keino säilyttää vanha rakennus, vaan se voidaan myös korjata samaan käyttötarkoitukseen ja silti tiivistää aluetta.

Ongelmat maankäyttökorvauksiin liittyen

57 §:n muutos johtaisi siihen, että kunnalla ei olisi mahdollisuutta velvoittaa maanomistajaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin (maankäyttömaksu/-korvaus) niissä tapauksissa, joissa käyttötarkoituksen muutos poikkeamis päätöksellä aiheuttaisi maanomistajalle merkittävää hyötyä, kiinteistön arvonnousua. Maankäyttömaksua ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n nojalla mahdollista periä kuin asemakaavan laatimisen yhteydessä.

Maankäyttökorvauksella on tarkoitettu kattaa kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia, kuten katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannuksia. Lisäksi niillä on katsottu voitavan kattaa kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset.

Toimitilarakennusten muuttuessa asumiseen alueen yleisten palvelujen kuten koulujen ja päiväkotien tarve nimenomaisesti lisääntyy, koska todennäköistä on, että kyseisiä palveluita ei alueella ole ja lisäksi ympäristön saattaminen asumiseen soveltuvaksi edellyttää yleisten alueiden parantamista kuten puistojen ja katujen rakentamista.

Muutos asettaisi kiinteistöjen omistajat epätasa-arvoiseen asemaan. Iso osa toimitilakiinteistöjen omistajista voisi saada käyttötarkoituksen muutoksen ilman asemakaavaprosessia, jolloin nämä vapautuisivat myös maankäyttökorvauksen suorittamiseen liittyvistä velvoitteista. Ne kiinteistönomistajat, joiden kiinteistöjen konversio, eli käyttötarkoituksen



muutos, sen sijaan edellyttäisi asemakaavoitusta (esim. tilanteessa, jossa tonttiin joudutaan liittämään vähäinen määrä toiseen käyttötarkoitukseen kaavoitettua aluetta), joutuisivat maankäyttökorvauksen maksamaan. Kaupungeilla on myös hyvin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa yksityisomisteisen kiinteistön konversion kautta syntyvien asuntojen rahoitus- ja hallintamuotojakaumaan. Tällä voi olla monilla alueilla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia alueiden segregaatiokehitykseen esimerkiksi vuokra-asuntovaltaisilla alueilla.

Säännösmuutoksen perustelut ovat riittämättömät ja muutos rapauttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta

Mikäli 57 §:n 3 momentin muutos tulisi voimaan, sillä olisi merkittäviä maankäytön suunnittelujärjestelmää rapauttavia vaikutuksia käyttötarkoituksen muutoksia koskevien poikkeamisasioiden päätöksenteon osalta. Poikkeaminen menettelynä liittyy kiinteästi alueidenkäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen, joita tulevaisuudessa tullaan sääntelemään alueidenkäyttölaitilla. Poikkeamisen sääntely osana rakentamislakia ei ole tarkoituksenmukaista, ja se tulisi siirtää tulevassa alueidenkäyttölain muutoksessa osaksi alueidenkäyttölakia. Kaupunki katsoo kuitenkin, että kyseessä oleva Eduskunnan ympäristövaliokunnan (YmV:n) hallituksen esitykseen tekemä muutos 57 §:n 3 momentin osalta tulisi poistaa pikaisesti, ennen rakentamislain voimaantuloa ja ennen alueidenkäyttölain uudistusta, sillä alueidenkäyttölain kokonaisuudistus oletettavasti kestää useita vuosia, eikä poikkeamissäännöksen muuttaminen voi odottaa siihen asti.

57 §:n 3 momentin muutetun säännöksen vaikutusten arviointia ja yksityiskohtaisia perusteluita ei ole laadittu tavanomaiseen tapaan kuten hallituksen esityksissä tehdään, koska kyseessä on eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössään tekemä muutosehdotus. Ympäristövaliokunnalla ei ymmärrettävästi ole ollut mahdollisuuksia laatia asiassa tarkkuudeltaan ja laajuudeltaan hallituksen esityksen laatutasoa vastaavia perusteluita, eikä ympäristöministeriön hallitusneuvos Kirsi Martinkaupin 10.11.2022 asiantuntijalausunnossa valiokunnalle (Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnalle rakentamislain kuulemiseen, s. 26-27,

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-60212.pdf>), josta tekstin kirjoitusasu on oletettavasti kopioitu, myöskään ole arvioitu muutosehdotuksen vaikutuksia. Muutoksen perustelut ko. asiantuntijalausunnossa antavat sellaisen vaikutelman, että käyttötarkoituksen muutokselle ei pitäisi asettaa mitään esteitä. Asiantuntijalausunnossa todetaan, että "Raklin ehdotus ei sellaisenaan riitä, sillä on mahdollista, että lupaa ei myönnettäisi, koska sen katsottaisiin aiheuttavan haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle tai se tulkittaisiin merkittäväksi rakentamiseksi. Siksi myös näistä seikoista olisi



mainittava 3 momentissa. Erityinen syy olisi puolestaan rajattava kierto-talouden ja vähähiilisyiden tukemiseen, sillä pelkkä muutos ei voisi sel-laisenaan olla erityinen syy.” Tämän muutosehdotuksen kohdalla lain-sääntäjän perusteluita tarvittaisiin erityisesti selkiyttämään sitä, miten muutoksen on tarkoitus vaikuttaa poikkeamisasioihin perinteisesti kuu-luvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Koska liityntää ja vaikutuksia tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei ole YmV:n mietinnössä taikka edellä mainitussa asiantuntijalausunnossa lainkaan mainittu, asiaan liit-tyvät epäselvyydet jäävät viime kädessä hallintotuomioistuinten ratkais-tavaksi. Ennen hallintotuomioistuimen ennakkoratkaisua lain soveltajan on mahdotonta tietää tarkasti, kuinka uutta sääntelyä tulisi soveltaa esimerkiksi tapauksessa, jossa käyttötarkoituksen muuttaminen asumi-seen ei olisi jostain syystä sopivaa tai toivottavaa. Muutosehdotus ei palvele sitä tarkoitusta, jota ympäristövaliokunta lienee tavoitellut, vaan se on omiaan lisäämään lain soveltamisen epävarmuutta ja tästä joh-tuen myös valituksien määrää hallintotuomioistuimissa.

MRL:n ja sitä edeltäneen rakennuslain aikana muotoutuneeseen poik-keamisasioiden oikeuskäytäntöön ja vakiintuneisiin tulkintoihin nähden 57 §:n muutos edustaa aiemman sääntelyn logiikasta poikkeavaa ajat-telutapaa. Pidämme harkitsemattomana sellaista kehityssuuntaa, jossa oikeusharkintaisia, luonteeltaan joustavia poikkeamisen edellytyksiä ryhdytään kaventamaan rajaamalla pois tiettyjä erityistilanteita tarkoi-tushakuisesti ja epäselvin motiivein, selvittämättä siitä aiheutuvia vaiku-tuksia säännöskokonaisuudelle taikka tapauskohtaisille tulkintatilanteil-le.

Vaikka tuulivoimaa koskevan 3 momentin ensimmäisen virkkeen (MRL:n 171 §:n 3 momentti) voidaan katsoa noudattavan vastaavan-laista poikkeussäännöksen rakennetta, sillä ei ole yhtä laajaa vaikutta-vuutta kuin kyseessä olevalla muutoksella. Tuulivoimaa koskeva poik-keussäännös koskee ainoastaan merkittävän rakentamisen käsitteen rajaamista pois jo rakennetuilla teollisuus- ja satama-alueilla tapahtu-vassa tuulivoimalan rakentamisessa. Se on siten varsin tarkkarajainen ja perusteltu säännös, eikä vaikuta toisen huomattavan laajan ja jous-tavan poikkeamisen edellytyksen, eli kaavoitukselle, kaavan toteutta-miselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle aiheutuvan haitan, tul-kintaan. Jos tuulivoimarakentaminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, poikkeamista ei saisi myöntää. 57 §:n uudessa YmV:n lisäyksessä kui-tenkin käyttötarkoituksen muutosta asumiseen ei samalla tavalla estet-täisi, jos se aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle. Lisäksi on huomioitava, että tuulivoiman rakentaminen teollisuus- tai satama-alueelle ei edellytä samanlaista herkkyyttä, jota asumiseen käyttötarkoituksena liittyy.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on jatkossa epäselvä



57 §:n muutoksen vaikutukset poikkeamisten yhteydessä kaupungilla olevaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan jäävät epäselväksi. Ei ole selvää, onko ehdotetun muutoksen ajateltu rajoittavan tätä harkintaa niin, ettei mm. kaavoituksellisille seikoille tai rakentamisen vaikutusten merkittävyydelle voitasi jatkossa antaa lainkaan painoarvoa, kun niitä ei enää oikeusharkintaisina edellytyksinä oteta huomioon, mikäli kyseessä on rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön.

57 §:n 3 momentin muutos, josta yksityiskohtaiset perustelut ja vaikutusten arvioinnit puuttuvat, lienee tulkittavissa niin, että kunnan harkintavaltaa on merkittävästi rajoitettu tai se on jopa kokonaan poistettu. Kyseiseen 57 §:n sanamuotoon on edelleen jätetty sana ”voi”. Säännöksen mukaan kunta voi myöntää luvan poiketa, eli kunnilla säilyy periaatteessa mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan poikkeamisasioissa. Tästä johtuen muutoksen ei katsota suoraan pakottavan kuntaa hyväksymään käyttötarkoituksen muutosta koskevaa poikkeamishakemusta.

Kuitenkin oikeuskirjallisuudessa tarkoituksenmukaisuusharkintaa on poikkeamisen kohdalla nykyään pidetty ikään kuin jäänteinä sääntelyn tarkennuttua, ja pääsääntöisesti poikkeamispäätökset ratkaistaan oikeusharkintaa käyttäen. Helsingissäkin kielteiset poikkeamispäätökset on pääsääntöisesti ratkaistu oikeusharkinnan perusteella, usein perustuen juuri siihen, että poikkeaminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Jos ko. muutos tulisi voimaan, se oletettavasti lisäisi sellaisia poikkeamishakemuksia, joissa haettu käyttötarkoituksen muutos asumiseen tosiasiallisesti aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, mutta kielteistä päätöstä ei enää voitaisi perustaa tähän poikkeamisen edellytykseen. Tällaisten poikkeamisten kohdalla kunnille syntyisi painetta palata vanhanaikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Jos kielteiset päätökset perusteltaisiin vain kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinnalla, olisi tutkittava tarkasti, onko päätös yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden (mm. yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaate) mukainen. Tämä merkitsisi suunnanmuutosta nykyiseen oikeusharkintaa painottavaan lainsoveltamiskäytäntöön, eikä sitä voitane pitää lainsäädännön kehityksen näkökulmasta toivottavana. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan yleistymisen edellyttäisi kunnilta lisää resursseja ja juridista osaamista lain soveltajana poikkeamispäätösten valmistelussa ja lisäisi riskiä siitä, että kielteinen poikkeamispäätös kumottaisiin muutoksenhaussa sen johdosta, ettei tulkinnanvaraista ja epäjohdonmukaista sääntelyä ole osattu kunnassa soveltaa oikein.



On hyvin epäselvää, rajoittaako 57 §:n muutos tosiasiallisesti kunnan tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai poistaako muutos sen käytännössä kokonaan. On myös epäselvää, johtaisiko se siihen, että 2 momentin 1 kohtaan (aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle) liittyviin seikkoihin ei voisi vedota tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. Yksittäisessä käyttötarkoituksen muutosta koskevassa poikkeamisasiassa saattaisi käydä niin, että tarkoituksenmukaisuusperusteella hylätty poikkeaminen olisikin tarkoituksidonnaisuusperiaatteen vastainen, ainakin jos päätöksen perustelut keskittyvät ainoastaan 2 momentin 1 kohtaan. Tarkoituksidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi, ja sen kannalta ovat keskeisessä asemassa ne normit ja niiden taustalla olevat tavoitteet, joita kussakin päätöksentekotilanteessa noudatetaan (Ekroos & Majamaa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Edita Publishing Oy 2018, s. 844). Kun otetaan huomioon 57 §:n muutoksen sanamuoto ja tavoite tarkoituksidonnaisuuden periaatteen ohella, ei päätöstä voitaisi perustella vain yleisluontoisesti sillä, että siitä aiheutuu haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Kyseinen 2 momentin 1 kohta on kuitenkin joustava ja tapauskohtaiseen tulkintaan perustuva poikkeamisen edellytys, ja ne tapauskohtaiset tosiseikat, jotka osaltaan johtaisivat haitan aiheutumiseen kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, voivat liittyä myös poikkeamisasian tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Jos päätöksen tarkoituksenmukaisuutta perustellaan tarkemmin tosiasioilla (esim. alueen tai rakennuksen soveltuvuudella asumiskäyttöön) ja muulla sääntelyllä (esim. valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla, tulevilla alueidenkäyttölailla tai asumisterveyttä koskevalla sääntelyllä), lienee mahdollista välttää tarkoituksidonnaisuuden periaatteen rikkominen tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. Edellä tarkoituksenmukaisuusharkinnasta lausuttu on kuitenkin teoreettista pohdintaa, ja käytännössä voinee käydä myös niin, ettei tarkoituksenmukaisuusharkinnalle jää hallinto-oikeudelliset periaatteet huomioiden juuri merkitystä, ja kunta olisi pakotettu myöntämään haitallista kehitystä aiheuttava poikkeaminen.

Riskit muutoksen voimaantullessa

Mikäli muutos tulee voimaan vuonna 2025, se tulee aiheuttamaan merkittävää haittaa pitkäjänteiselle alueidenkäytön suunnittelulle ja edistämään sellaista kehitystä, jota MRL:lla ja muulla sääntelyllä on tähän saakka pyritty estämään. Poikkeamiset, joilla kokonaisten rakennusten käyttötarkoituksia muutetaan asumiseen, ovat vaarassa lisääntyä ker- tautuvasti tietyllä alueella, sillä yhdelle rakennukselle myönnetyn poik-



keamispäätöksen myötä myös muille samassa asemassa oleville lähialueen rakennuksille tulee myöntää vastaava poikkeaminen yhdenvertaisuuden vuoksi. Tämä hallitsematon kehityskulku vesittäisi kaavoituksen perimmäisen tarkoituksen, etenkin jos asemakaavan laatimisajankohdalla ei olisi mitään oikeudellista merkitystä poikkeamisen myöntämiselle. Tällöin tuoreesta ja juuri hyväksytystä asemakaavasta voitaisiin poiketa, ja edellä mainitulla tavalla kunnan saattaisi olla jossain tapauksessa pakko myöntää poikkeaminen, kun kaavan toteuttamiselle aiheutuvaan haittaan ei voitaisi vedota ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rooli on epäselvä. Asemakaavan käyttötarkoituseräyksille ei tällöin jäisi käytännössä mitään merkitystä, kun kaikki käyttötarkoitukset olisivat kuitenkin muutettavissa asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön poikkeamisella, eikä kunnalla olisi oikeudellisesti varmaa keinoa poikkeamishakemusten hylkäämiseen.

Lisäksi liike- ja teollisuusalueiden toimintaedellytykset heikkenevät, mikäli niille alkaa ilmaantua enenevässä määrin asumista. Mahdollisilla poikkeamispäätöksillä voi olla varsin laajaakin vaikutusta yritystoiminnan sijoittumiseen. Ympäristöluvanvaraisen eli ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoittuminen edellyttää riittäviä suojaetäisyyksiä lähimpään asutukseen. Jos teollisuus- tai työpaikka-alueelle sijoittuu asumista, voi siitä aiheutua esteitä sijoittaa alueelle jatkossa teollista toimintaa. Vaikutukset voivat ulottua myös jo olemassa olevaan toimintaan, mikäli sen edellytyksiä ei riittävästi poikkeuslupaharkinnassa turvata.

Edelleen mikä tahansa toiminta, josta voi aiheutua naapurussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettu kohtuuton rasitus, on ympäristöluvanvaraista. Asuminen on kohtuuttomuutta harkittaessa huomattavasti herkempää toimintaa kuin esim. toimitilat.

Lisäksi tulee huomioida, että useimmiten rakennukset, joiden saneeraaminen toimitilakäyttöön on hankalaa tai kallista, eivät ole optimaalisia myöskään asumiskäyttöön. Rakennusten runkosyvyydet ovat suuria, kerroskorkeudet matalia ja asuinkäyttöön soveltuvia piha-alueita ei saada aikaan. Tällaisissa tapauksissa kunnalla pitäisi olla aina mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan, joka toteutetaan osana kaavamuuksia tai huolella perusteltuja ja arvioituja poikkeamispäätöksiä. Rakennusten muuttaminen asuinkäyttöön alueilla, joita ei ole käyttötarkoitukseltaan suunniteltu asumiseen ja jotka eivät siihen ominaisuuksiltaan sovi, on omiaan heikentämään myös asumisen laatua.

Muutosehdotus 57 §:n 3 momenttiin

1. Kaupunki katsoo, että edellä mainittujen haittojen estämiseksi YmV:n 57 §:n 3 momenttiin tekemä lisäys tulisi ensisijaisesti poistaa kokonai-



suudessaan. 3 momentti vastaisi tällöin käytännössä täysin MRL 171 §:n 3 momenttia. Myös 3 momentin viimeinen virke erityisestä syystä tulisi poistaa tarpeettomana, sillä käyttötarkoituksen muutoksiin ei välittömästi liity kiertotalouteen tai vähähiilisyyteen liittyviä syitä, vaan syyt ovat lähinnä taloudellisia. Kiertotalous ja vähähiilisyyden saattavat näyttäytyä hankekokonaisuuden osana välillisesti verrattaessa käyttötarkoituksen muutosta rakennuksen purkamiseen, mutta tällaisessa vertailussa ei ole kyse puhtaasti poikkeamisesta. Jo voimassa olevan MRL:n sääntelyn puolesta kiertotalouteen tai vähähiilisyyteen liittyvä syy voidaan katsoa erityiseksi syyksi, joten asiaa ei ole tarpeen kirjata erikseen lakiin. Erityisen syyn määrittäminen 57 §:ssä muuttaisi vakiintunutta erityisen syyn tulkintaa, eikä tällainen joustavaa sääntelyä yksittäisessä asiaryhmässä kaventava kehityssuunta ole lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta toivottavaa.

2. Mikäli YmV:n tekemän lisäyksen poistamiseen kokonaisuudessaan ei ryhdytä, toissijaisesti 57 §:ää tulisi muuttaa niin, että 3 momentista poistetaan se, ettei rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamista asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ”katsota 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle”. Vähintäänkin tulisi lisätä edellytys siitä, että rakennuksen ja rakennuksen sijainnin tulee soveltua asumiseen, ja että käyttötarkoituksen muutos ei saisi aiheuttaa haittaa lähiympäristölle, ympäröivän alueen toiminnalle ja käytölle tai naapureille. Lisäksi käyttötarkoituksen muutos ei saisi olla vastoin kunnan alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Nämä muutokset palauttaisivat kunnan mahdollisuudet pitkäjänteiseen ja onnistuneeseen alueidenkäytön suunnitteluun.

Lopuksi

57 §:n lakimuutos aiheuttaa merkittävää haittaa alueiden kehittämiselle tavoiteltuun suuntaan sekä alueidenkäytön tavoitteiden toteuttamiselle. Kaupunki katsoo, että edellä mainitulla tavalla 57 §:n muutos aiheuttaa ongelmia lain soveltamistilanteissa, eikä yksittäistapauksessa olisi selvää, millä perusteella poikkeamis päätös voidaan tehdä. Kaupungin näkemyksen mukaan tapauskohtaista harkintaa vaativissa poikkeamissioissa ei tulisi rajata oikeusharkintaisten poikkeamisen edellytysten sisältöä ja etenkin 2 momentin 1 kohtaa, joka on luonteeltaan joustava ja liittyy poikkeamisen tapauskohtaisen kokonaisharkinnan toteutumiseen.

Mikäli kyseinen muutos tulisi voimaan vuonna 2025, kunnat oletettavasti päätyisivät, ja olisivat jopa pakotettuja, edellä lausuttu huomioon ottaen soveltamaan lakia käytännön soveltamistilanteissa siten, että ne



katsovat mahdollisuuden täysmääräiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan säilyvän, ja näin tarkoituksenmukaisuusperustein ratkaistut poikkeamiset yleistyisivät. Tästä johtuen myös muutoksenhakutuo-
mioistuimille aiheutuisi oletettavasti lisätyötä. Tämä ei arvatenkaan ole se kehityssuunta, jota lain valmistelijat taikka lainsäätäjät tavoittelevat.

Hallitusohjelman mukaan vaalikaudella varmistetaan lyhytaikaisen vuokraustoiminnan edellytykset, mutta mahdollistetaan samalla nykyistä parempi puuttuminen havaittuihin ongelmiin. Tämän johdosta Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan lyhytaikaisesta vuokraustoiminnasta asuinhuoneistoissa tulisi selkeyden vuoksi säätää rakentamislain tasolla.

Esittelijän perustelut

Ympäristöministeriö varaa lausuntopalvelussa (Lausuntopalvelu.fi) tilaisuuden antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta.

Lausuntoja saavat antaa kaikki organisaatiot ja kansalaiset. Lausunnon antamisen määräaika päättyy 5.3.2024.

Hallituksen esitysluonnoksen tausta

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa linjataan, että vuonna 2023 säädettyä rakentamislakia korjataan niin, että hallinnollinen taakka kevenee, byrokratia vähenee, valitusoikeus selkeytyy ja päävastuullisen toteuttajan vastuu täsmenyy. Lisäksi lakiin määritellään rakentamislupien käsittelyaikatakuu.

Tavoitteet

Rakentamisluvan yhteydessä vaadittavien tietojen laajuutta rajataan, ja rakentamisluvan käsittelylle säädettäisiin kolmen kuukauden määräaika. Helsingissä, Turussa ja Vantaalla käytössä olleen rakennuslupakäsittelyä nopeuttaneen kokeilulain käytäntöjä esitetään pysyviksi ja laajennettavaksi koko maahan.

Päävastuullisen toteuttajan vastuuta täsmennetään. Purkamisluvan edellytyksiä koskevaan pykälään tehdään tulkintoja selkeyttäviä muutoksia, ja valitusoikeuksiin esitetään muutoksia, jotka sujuvoittaisivat kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja.

Rakennusten vähähiilisyttä ja elinkaariominaisuuksia säänteleviin pykäliin valmistellaan muutoksia, joiden tarkoituksena on keventää hallinnollista taakkaa kunnissa ja rakentajilta. Vaatimus ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen toimittamisesta poistuisi pientaloilta ja korjauksista. Uutena ehdotuksena lakiin tuodaan puhtaan siirtymän sijoittamislupa,



26.02.2024

Asia/14

joka sujuvoittaisi puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden rakentamista. Tapahtuma-alan tilaisuuksien järjestämistä helpotetaan täsmentämällä lakiin, ettei rakentamisen luvanvaraisuus koske tapahtumarakenteita.

Kaupunginkanslian lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia pyysi kaupunkiympäristölautakuntaa antamaan hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon kaupunginhallitukselle 14.2.2024 mennessä.

Lautakunnan lausuntoesitys on valmisteltu kaupunkiympäristön toimialan rakennusvalvontapalveluissa ja toimialan muiden palvelujen kommentit ovat olleet lausuntoesityksen liitteenä.

Kaupunginhallituksen kanta

Kaupunkiympäristölautakunta on antanut lausunnon 13.2.2024. Asian käsittelyn yhteydessä lautakunnan esittelijä muutti esitystään koskien rakennusten perustusten huomioon ottamista hiilijalanjälkilaskennassa, minkä lautakunta hyväksyi. Lautakunta hyväksyi lisäksi yksimielisesti lisäyksen koskien lyhytaikaista vuokraustoimintaa. Asian käsittelyn vaiheet tältä osin ilmenevät päätöshistoriasta.

Esittelijän esitys on lautakunnan esityksen mukainen.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Jukka-Pekka Ujula

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 09 310 36154
tanja.sippola-alho(a)hel.fi
Leena Immonen, rakennusvalvontapäällikkö, puhelin: 09 310 52211
leena.immonen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 9.1.2024
- 2 Lausuntopyyntö 9.1.2024, liite, esityksen pääasiallinen sisältö

Oheismateriaali

- 1 Helsingin kaupunkimittauspalvelujen kommentit
- 2 Helsingin kaupunkimittauspalvelujen kommentit
- 3 Kaupunkiympäristön toimialan yleis- ja asemakaavoituspalvelujen kommentit
- 4 Päätöshistoria

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano



26.02.2024

Asia/14

Otteet

Ote

Lausunnon pyytäjä

Otteen liitteet

Esiteksti

Tiedoksi

Kaupunkiympäristölautakunta
Kaupunkiympäristölautakunnan rakennusten ja yleisten alueiden jaosto
Kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto