Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry

Lausunto

11.06.2021

Asia: VN/12383/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tietoa RAKLI ry:stä

RAKLI kokoaa yhteen kiinteistöalan ja rakennuttamisen vastuulliset julkisen ja yksityisen sektorin ammattimaiset toimijat, jotka kattavat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajat, rakennuttajat ja käyttäjät sekä näiden ammattimaiset edustajat. RAKLI jäsenineen varmistaa, että Suomessa on tilaa hyvälle elämälle. RAKLIn jäsenorganisaatiot investoivat vuosittain 5-10 miljardia suomalaiseen rakennettuun ympäristöön.

LAUSUNTO

Hallituksen esityksen kohta uusiutuvan energian käytön edistäminen:

Esityksen kohdan taustalla on EU:n RED II – direktiivin 15 artiklan 4 kohta.

RAKLI kannattaa esityksen ja direktiivin taustalla olevaa tavoitetta fossiilisten polttoaineiden roolin vähentämisestä energiajärjestelmän osana ja siten myös osana kiinteistöjen energiankulutusta.

Rakentaminen ja asuminen on Suomessa erittäin kallista. Rakentamisen kansainvälisesti korkea kustannustaso näkyy asumisen kustannuksissa. Vuonna 2016 RAKLIn toteuttamassa Suomen ja Itävallan asuntorakentamisen kustannusvertailussa yhdeksi rakentamisen kustannuksia Suomessa aiheuttavaksi tekijäksi suhteessa Itävaltaan todettiin säädösympäristömme yksityiskohtaisuus. Ajatus säädöksien vaikutuksesta kustannuksiin on laajasti tiedostettu ja nykyisen hallituksen hallitusohjelmassakin todetaan: “Hallitusohjelma 2019: ”Selvitetään rakentamisen hintaan vaikuttavia tekijöitä, esimerkiksi autopaikka- ja väestönsuojanormeja edullisemman rakentamisen edistämiseksi. Mahdolliset säädösten keventämiset tulee tehdä ilman, että rakentamisen laatu tai rakennusten terveellisyys tai turvallisuus on uhattuna” Rakentamisen kustannuksien hillitsemisen tulisi olla yksi johtava periaate kaikkien rakentamisen sidosryhmien osalta.

Tätä taustaa vastaan onkin vaikea ymmärtää, että rakennushankkeisiin ollaan tuomassa uutta byrokraattista ja todennäköisesti lisää suunnittelu- ja hallinnollistatyötä aiheuttavaa vaihetta, jonka vaikutukset ovat erittäin marginaalisia. Emme kannata ehdotetun lisäyksen MRL 117 l § ”uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus” säätämistä ehdotetulla tavalla.

Jo nykyisellään uusiutuvan energian osuutta ohjataan päästökaupan ja rakennushankkeessa vaadittavien energiatehokkuuslaskelmien kautta. Nähdäksemme direktiivi tulisi viedä käytäntöön keinoilla, jotka eivät turhaan lisäisi rakennushankkeiden aikaa vievää ja kustannuksia nostavaa byrokratiaa. Kaupungistumisen ja asuntotuotantotavoitteiden saavuttamisen paineissa rakennushankkeiden kulkua pitäisi pikemminkin helpottaa ja auttaa, ei vaikeuttaa. Varsinkin kun tämän nimenomaisen esityksen osalta saavutettavat hyödyt ovat vaikutusten arvioinnissakin todetusti todella pienet. Esityksen mukaisesti kaikki rakennusluvan alaiset hankkeet ohjattaisiin ikään kuin varmuuden vuoksi laskemaan rakennuskohteen uusiutuvan energian osuus, vaikka käytännön merkitystä laskennalla ei olisi. Pelkästään fossiilisiin polttoaineisiin perustuva energiamuoto ei ole todellinen vaihtoehto rakennushankkeissa. Vaikutustenarvioinnissa on esitetty miten mm. Ruotsi ja Viro ovat todenneet, etteivät RED – direktiivin vaatimukset aiheuta uusia vaatimuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Miksi esitettyä selvitystarvevelvollisuutta ei ylipäänsä kohdisteta siihen vaikuttavuusarvioinnissakin todettuun marginaaliseen osaan hankkeita, joissa uusiutuvan energiankäytönvelvoitteen toteutuminen ei ole itsestään selvää muiden ohjauskeinojen kautta eli fossiilisiin polttoaineisiin suoraan pohjautuvaa energiaa on syystä tai toisesta suunniteltu rakennuksen energiaratkaisun osaksi.

Ehdotuksessa todetaan lisäksi: “Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä eri energiamuotojen uusiutuvan energian osuuden lukuarvoista.” Energiajärjestelmä on voimakkaassa murroksessa ja päästöt alenevat nopeasti sekä lämmöntuotannon että sähköntuotannon osalta. Onkin todennäköistä, että mainittuja uusiutuvan energian osuuksien lukuarvoja olisi uusittava jatkuvasti. Päivitystarpeidenkin syyt siis korostavat direktiivin täytäntöönpanemista yksinkertaisemmalla tavalla ja olemassa olevaan säädäntöön tukeutuen.

RAKLI on lisäksi huolissaan siitä, että esitys ei huomioi mm. hukkalämpöjen roolia hiilineutraalisuustavoitteiden saavuttamisessa. Tämä olisi esityksen taustana olevan RED II direktiivin 15 artiklan puitteissa kuitenkin mahdollista. Pahimmillaan esityksen kaltainen velvoittava vaatimus uusiutuvan energian 38 prosentin osuudesta estää muiden hiilineutraalien energialähteiden mm. hukkalämpöjen hyödyntämisen osana hankkeen energiaratkaisujen kokonaisuutta.

Hallituksen esityksen kohta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä vaativat rakennuslupahankkeet:

Hallituksen esityksessä, kuten myöskin EU:n toimintakertomuksessa 2019 mainitaan, että komissio on antanut virallisen huomautuksen Suomelle 28.11.2019 (2019/2290); tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/93/EU muutettuna direktiivillä 2014/52/EU puutteellisesta täytäntöönpanosta. Toimintakertomuksen mukaan komissio kiinnitti huomiota sekä YVA-laissa että asetuksessa ja kansallisessa alakohtaisessa lupalainsäädännössä oleviin puutteisiin.

On valitettavaa, että komission tekemän virallisen huomautuksen tekstisisältöä ei ole avattu yksityiskohtaisemmin hallituksen esitykseen, jolloin olisi mahdollista todeta minkälaisia, esimerkiksi päätösten muutoksenhakuoikeuteen liittyviä puutteita komissio oli havainnut ja toisaalta todeta, mitä komission väitteistä Suomen on ollut mahdollista antamassaan vastauksessa kiistää.

Ehdotettu MRL 133 §

Kuuleminen ja lausunnot

Voimassa olevan säännöksen mukaan kuuleminen ja tiedottaminen koskee naapureita, jollei se rakennushankkeen vähäisyyden tai sijainnin taikka kaavan sisältö huomioon ottaen olisi naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Esityksen mukaan pykälään lisättäisiin kunnalle laajempi velvoite osoittaa mahdollisuus mielipiteen esittämiseen: “Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, johon sovelletaan YVA-menettelystä annettua lakia”.

Lähtökohtaisesti säännös laajentaa kuultavien piiriä huomattavasti ja herättää myös kysymyksen siitä tarkoittavatko kunnan jäsenet ja osalliset samaa osallispiiriä kuin mitä YVA direktiivissä tarkoitetaan “yleisöllä, jota asia koskee”. YVA-direktiivi ei välttämättä edellyttäisi YVA-hankkeessa annettavan rakennusluvan osalta asianosaistahoa laajemmalle taholle kuulemisoikeutta.

YVA-direktiivin 6 artiklan 4-kohdan mukaan “yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.”

Esityksestä jää lisäksi avoimeksi minkälainen esitetty laajennettu mahdollisuuden tarjoaminen kunnan jäsenten ja osallisten mielipiteen esittämiselle käytännössä olisi.

Lisäksi lakiehdotuksessa puhutaan tässä kohdassa lupahakemuksesta yleisesti, kun taas esityksen perusteluosassa mainitaan, että kyseessä on rakennushanke. Ehdotetussa MRL 192 §:n muutoksessa taas mainitaan rakennuskohteen rakennuslupa. Onko riittävän selkeää se, minkälaisten rakennusten rakennuslupahakemuksiin uusia esityksen mukaisia säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Esimerkiksi infrarakentamiselle tärkeiden kiviainestuotannon alueiden YVA-menettely käynnistyy kiviaineksen ottamismäärään perustuen. Samassa yhteydessä alueelle voidaan kuitenkin rakentaa kiviainestuotannon toimintaa tukeva rakennus. Jää epäselväksi sovellettaisiinko hallituksen esityksen esittämiä muutoksia myös kyseisten rakennusten rakennuslupien käsittelyyn, vaikka tämä ei olisi tarkoituksen mukaista ajatellen YVA-menettelyn oleellista kohdetta.

Ehdotettu MRL 192 §

Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä

Nykyisen lain mukaan valitusoikeus koskee laajasti asian osallisia: “Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on: 1) viereisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla; 2) sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; 3) sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa; sekä 4) kunnalla.”

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi MRL 192 1. momenttiin: “Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä on:” uusi 5) -kohta, jonka mukaan valitusoikeus olisi aiemmissa kohdissa mainittujen valitukseen oikeutettujen lisäksi: “toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka toimialaan kuuluu ympäristön-, terveyden- ja luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee rakennuskohdetta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.”

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muutos tehtäisiin YVA-direktiivin täytäntöönpanon täydentämiseksi.

YVA-direktiivin 11 artiklan mukaan “jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;

B) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.”

YVA -direktiivin mukaan:

“3. Jäsenvaltioiden on määritettävä, mikä muodostaa riittävän edun ja oikeuden heikentymisen, tavoitteenaan antaa yleisölle, jota asia koskee, laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Edellä 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävien valtioista riippumattomien järjestöjen edun katsotaan olevan tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla riittävä. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.”

Jos em. yhteisöillä on jo valitusoikeus ympäristönsuojelulain tai muun lain nojalla, tulisi useampikertaista valitusoikeutta yhdessä ja samassa hankkeessa välttää moninkertaisten valitusprosessien ja valituksia käsittelevien instanssien resurssien oikean kohdentamisen johdosta. Tällaisessa tapauksessa tulisi vähintään poistaa muun lain kautta tuleva kyseisen yhteisön valitusoikeus.

Tulkintaerimielisyyksiä saattaa tulla myös valitusperusteiden osalta, koska perustelujen mukaan yhteisön muutoksenhaku on valitusperusteen osalta sisällöllisesti rajoitettu yhteisön säännöissä määriteltyyn toimialaan ja toiminta-alueeseen.

Somersalmi Mikko
Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry