

Ympäristöministeriö

Viite: VN/34558/2023

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI RAKENTAMISLAIN MUUTTAMISESTA

Vantaan kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto rakentamislain korjaussarjasta. Lausunnon antamisen määräaika on 5.3.2024. lausunnon antamiselle on annettu aikaa kahdeksan viikkoa mitä voidaan pitää riittävänä nyt muutettavaksi ehdotetun 17 § osalta. Sen sijaan valmistautumisaika lakimuutoksiin on täysin riittämätön; muutokset esitetään tulevan voimaan 1.1.2025 samanaikaisesti eduskunnan keväällä 2023 hyväksymän rakennuslain kanssa. Hallituksen esitys muutoksista annetaan eduskunnalle vasta syyskuussa. Mahdollista on, että eduskunta tekee muutoksia esitettyihin säännöksiin.

Osa esitetyistä muutoksista on rakennuslakia selkeyttäviä, osa puolestaan vaikuttaa erittäin suuresti varsinkin rakennusvalvonnan toimintaan, erityisesti ehdotuksen 61 § (Rakentamislupahakemus) sekä 68 a § (Määräaika rakennuslupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä). Näin suurissa muutoksissa vaikutuksen arvioinnin tulisi olla kattavaa. Vaarana on, että tavoitteena oleva toiminnan sujuvoittaminen johtaakin voimavarojen kohdentamiseen asioihin, jotka eivät edistä varsinaista lupakäsittelyä.

Alla on lausuttu yksittäisistä rakentamislain pykälistä:

Rakennusjärjestys 17 §

Pykälään on esitetty lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voida muuttaa, mitä 42 §:n 1 momentissa on säädetty uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan rakennusjärjestyksellä ei voida määrätä 42.1 §:n mukaisista asioista lupakynnystä tiukentavasti, vaikka rakennushankkeella katsottaisiin olevan vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttäisi viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan olisi tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta.

Lisäys on omiaan selkeyttämään, mitä rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä luvanvaraiseksi. Pykälä vastaa alkuperäisen lain henkeä, mutta jättää kuitenkin edelleen epäselväksi, voiko

lupaviranomainen yksittäistapauksissa edellyttää 42 § 2 momentin nojalla lupaa haettavaksi 1 momentin mukaisista asioista. Mikäli tarkoituksena on, ettei 42 § 1 momentin mukaisista asioissa voida käyttää missään tapauksessa harkintaa, selvyyden vuoksi lain 42 §:n 2 momentti ehdotetaan muotoiltavaksi siten, että se vastaa tätä ajatusta. 42 § 1 momentin ensimmäinen lause voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: Muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa rakennuskohteissa, uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta.

Rakennuksen vähähiilisyys 38 §

Rakennusvalvonnan näkökannalta ehdotuksella selkeytetään pykälää. Pelkästään 38 §:n säännöstä lukemalla ei kuitenkaan selviä, mitä uusia rakennuksia vähähiilisyysäännökset koskevat. Perustelutekstissä viitataan uuden rakennuksen energiatehokkuusasetuksessa säädettyihin käyttötarkoituksiluokittain säädettyihin energiatehokkuuden vaatimustasoihin. Luettelo käyttötarkoituksiluokista on lähes samanlainen. Kuitenkin energiatehokkuusasetuksen piiristä on rajattu pois mm seuraavat rakennustyyppit:

- päivittäistavarakaupan alle 2000 m² yksikkö
- Uimahallit ja jäähallit
- Varistorakennukset, liikenteen rakennukset
- siirtokelpoiset rakennukset

Pykälää tulee selkeyttää em. osin.

Pykälään jättää avoimeksi sen, koskevatko vähähiilisyysäännökset rakennuksen laajentamista. Ymmärrettävästi pienet laajennukset ovat varsin merkityksettä vähähiilisyysäännöksiä laskettaessa, toisaalta laajennus saattaa olla alkuperäistä rakennusta suurempikin, jolloin olisi varsin perusteltua laskelmaa edellyttää. Hallituksen esityksessä olisi suotavaa ottaa tähän kantaa.

Laajamittaiset korjaukset ehdotetaan rajattavaksi vähähiilisyyslaskennan ulkopuolelle perustelematta tätä mitenkään. Vähähiilisyysvelvoitteilla tulisi ohjata rakennuskannan säilyttämiseen ja laajamittainen korjaus lienee aina vähähiilisempää uudisrakentamiseen verrattuna. Hankkeissa, joissa vaihtoehtoina on uudisrakentaminen tai laajamittainen korjaus, tulisi eri vaihtoehtojen hiilijalanjälkiä pystyä vertaamaan keskenään. Rakentamislain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa hiilijalanjäljen raja-arvoista on mahdollista asettaa uudisrakentamiselle tiukemmat arvot niissä tapauksissa, joissa vaihtoehtona olisi laajamittainen korjaus.

Jos hiilijalanjälkeä halutaan aidosti arvioida, tulisi laskennassa ottaa huomioon rakennuksen perustukset sekä maanalaiset rakenteet. Myös rakennuspaikan merkitys on huomattava.

Rakentamislain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa hiilijalanjäljen raja-arvoista voidaan huomioida muun muassa vaikeiden rakennuspaikkojen perustamisolosuhteista johtuva tekijät.

Ottaen huomioon, että rakennusten vähähiilisyyttä koskeva asetus on tulossa voimaan samaan aikaan rakentamislain kanssa, jää kunnille hyvin vähän aikaa valmistautua asetuksen tuomiin velvollisuuksiin koskien rakennusten hiilijalanjälkien raja-arvoja, vähähiilisyyden arviointimenetelmiä ja tietoja, sekä ilmastoselvitysten laatimista ja päivittämistä. Pykälä vaatii riittävän siirtymäajan, jotta kunnilla olisi riittävästi aikaa valmistautua sen asettamiin vaatimuksiin.

Rakennuksen elinkaariominaisuudet 39 §

Korjaussarjassa on poistettu materiaaliselosteen laatimisvelvoite laajamittaisilta korjauksilta sekä laajennuksilta. Ilmastomuutoksen näkökulmasta on tärkeää kannustaa korjausrakentamiseen uudisrakentamisen sijaan. Korjausrakentamista koskevan sääntelyn vähentämisen suhteessa uudisrakentamisen sääntelyyn voi katsoa tukevan tätä tavoitetta.

Materiaaliselosteen laatimisvelvoitteen poisto laajennuksilta on kuitenkin ilmastomuutokseen vaikuttamisen kannalta epätarkoituksenmukaista. Rakennuslaajennukset voivat olla hyvinkin merkittäviä. Usein on veteen piirretty rajaus, milloin laajennus määritellään uudeksi rakennukseksi ja milloin laajennukseksi. Vähintään tähän olisi syytä määritellä jonkinlainen laajennuksen kokoa koskeva rajaus, jonka jälkeen materiaaliseloste vaadittaisiin.

Rakentamislupa 42.1 §:n 4-kohta

Tapahtuma-alan tilaisuuksien järjestämistä helpotetaan täsmentämällä lakia siten, että rakentamisen luvanvaraisuus ei koske tilapäisiä tapahtumarakenteita. Tämä muutos nähdään hyvänä tarkennuksena, joka selkeyttää tilannetta ja vähentää rakennusvalvonnan työtaakkaa. Esityksen pykäläkohtaisessa perustelutekstissä viitataan tilapäisyydellä pisimmillään joidenkin viikkojen ajanjaksoon. Vantaan rakennusjärjestyksessä on nykyisellään vapautettu luvan hakemiselta tapahtumien järjestämistä varten enintään yhden kuukauden ajan paikallaan pysyttäväksi tarkoitetut pystytettävät yleisöteltat, ja muut vastaavat siirrettävät rakennukset ja rakennelmat. Käytännössä tarkoituksenmukainen tilapäisyys saattaa joissain kohdin tarkoittaa jopa 3–4 kuukautta, jolloin tapahtumarakenne voisi esimerkiksi olla paikoillaan kesän yli.

Rakentamislain 17 §:ään on esitetty lisättäväksi uusi momentti, jonka mukaan rakennusjärjestyksen määräyksellä ei voida muuttaa, mitä 42 §:n 1 momentissa on säädetty uuden rakennuskohteen luvanvaraisuudesta. Lisäys on omiaan selkeyttämään, mitä rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä luvanvaraiseksi. Epäselväksi kuitenkin edelleen jää, voiko lupaviranomainen yksittäistapauksissa edellyttää 42 § 2 momentin nojalla lupaa haettavaksi 1 momentin mukaisista asioista. Mikäli tarkoituksena on, ettei 42 § 1 momentin mukaisista asioista voida käyttää missään tapauksessa harkintaa, selvyiden vuoksi ja yhtenäisten tulkintojen varmistamiseksi, 42 §:n 2 momentti ehdotetaan muotoiltavaksi siten, että se vastaa tätä ajatusta. 42 § 1 momentin ensimmäinen lause voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: Muissa kuin 1

momentissa tarkoitetuissa rakennuskohteissa, uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta.

Sijoittamislupa puhtaan siirtymän teollisuushankkeelle 43 a §

Pykälässä esitetty puhtaan siirtymän sijoittamislupamenettely tarkoittaisi ympäristövaikutuksiltaan merkittävien teollisuushankkeiden siirtämistä pois asemakaavoituksen piiristä. Jatkossa muun kuin tuuli- tai aurinkovoimaan perustuvan uusiutuvan energian tuotantolaitoksen voisi mahdollistaa sijoittamisluvalla.

Muutos olisi merkittävä etenkin asukkaiden vuorovaikutusmahdollisuuksien sekä oikeusturvan toteutumisen kannalta. HE-luonnoksen vaikutusten arviointi ei tätä riittävästi kuvaa. Vantaan kaupunki katsoo, että tässä muodossaan pykälää ei tulisi viedä eteenpäin, vaan puhtaalle siirtymälle sinänsä välttämättömien teollisuushankkeiden vauhdittamista tulisi tarkastella osana vireillä olevan alueidenkäyttölain uudistusta.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan sijoittamisen edellytyksistä määrätään rakentamislain pykälissä 44, 45 ja 46, joiden sisältöön ei kuitenkaan esitetä muutoksia uuden lupatyyppin johdosta. 44 § linjaa, että hankkeen tulee olla asemakaavan mukainen. Asemakaavattomalle ja suunnittelutarvealueelle määritellyt 45 § ja 46 § ovat helposti ristiriidassa teollisten laitosten kanssa. Pykälien mukaan rakentamisen tulee olla sopivaa maisemalliselta kannalta eikä se saa vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Sekä asemakaavoitetulla että asemakaavattomalla alueella rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa naapureille eikä vaikeuttaa naapurikiinteistöjen rakentamista.

Ehdotuksesta ei käy ilmi, olisiko puhtaan siirtymän sijoittamislupa muiden sijoittamislupien tapaan mahdollista käsitellä osana rakentamislupaa, jolloin toimivalta olisi rakennusvalvontaviranomaisella. Vantaan kaupunki huomauttaa, että koska uusi lupatyyppi edellyttäisi kaavaprosessin mukaista vaikutustenarviointia, ei rakennusvalvonnalla olisi riittävää alueidenkäytöllistä osaamista lupaharkintaan. Epäselväksi jää myös, olisiko kunnalla mahdollisuus käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa luvituksessa vai olisiko kyseessä oikeusharkintainen ratkaisu. Kunnallisen itsehallinnon ja kuntademokratian kannalta on erittäin tärkeää, että kunnalla säilyy mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusharkintaan teollisuuslaitosten sijoittelussa.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutusten arviointia esitetään tehtäväksi alueidenkäyttölain asemakaavaprosessin mukaan. Tämä tarkoittaa, että sijoittamislupa vastaisi työmäärältään lähestulkoon nykyistä asemakaavaa. Ainoa prosessia nopeuttava muutos olisi asukasvuorovaikutuksen huomattava vähentäminen kaavaprosessiin verrattuna. Muutoksen perusoikeudellisia vaikutuksia tulisi arvioida hallituksen esityksessä suhteessa etenkin omaa

elinympäristöä koskevien vaikutusmahdollisuuksien (perustuslaki 20 §) ja muutoksenhakuoikeuksien (perustuslaki 21 §) turvaamiseen.

Ehdotuksessa ei ole tunnistettu, kuinka laajalle ulottuvia ja merkittäviä ympäristövaikutuksia puhtaan siirtymän teollisuushankkeilla voi olla. Vaikutukset voivat ulottua kauas ja vaikuttaa lähialueiden maankäytön kehittämiseen. Esimerkiksi kemikaalien käsittelyn riskit vaikuttavat mahdollisuuteen sijoittaa lähialueelle asumista. Ilman kaavaprosessin mukaisia asukasvuorovaikutusta hankkeet saattavat myös aiheuttaa jo olemassa oleville lähiseudun asukkaille asuinympäristön heikentymistä, kun kaikkia vaikutuksia ei pystytäkään ennakoimaan.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupan valitusoikeus määräytyisi ehdotuksen mukaan samalla tavoin kuin rakentamisluvissa, eli olisi merkittävästi suppeampi kuin asemakaavoissa. Ehdotuksessa ei ole arvioitu muutoksen vaikutuksia kansalaisten oikeusturvan kannalta. Lisäksi tulisi arvioida muutoksen vaikutukset oikeuslaitoksen resursointiin. Rakentamislain mukainen suppea asianosaisuusmääritelmä soveltuu huonosti alueellisia vaikutuksia käsittäviin teollisuushankkeisiin. Vaarana on, että asianosaisuuden määrittämiseen liittyvät tulkintavaikkeudet lisääisivät sijoittamislupapäätösten valituserkkeyttä ja pidentäisivät hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja entisestään.

Esitystä on perusteltu hallitusohjelman kirjauksilla lupamenettelyiden sujuvoittamisesta ja teollisuuspuistojen mahdollistamisesta. Vantaan kaupunki katsoo, että puhtaan siirtymän sijoittamislupa ei nyt esitetyssä muodossaan vie kehitystä hallitusohjelmassa tavoiteltuun suuntaan, vaan päinvastoin tekee lupaprosesseista ennalta-arvaamattomampia ja valituserkempiä. Keskittyminen yksittäisten teollisuushankkeiden rakentamislupiin veisi myös pohjaa hallitusohjelmassa esitettyjen teollisuuspuistojen taustalla olevalta ajatukselta, jossa teollisuuden keskittymien suunnittelua ja luvitusta nimenomaan on tarkoitus keskittää laajempiin alueellisiin kokonaisuuksiin ja vähentää yksittäisiin hankkeisiin liittyvää lupabyrokratiaa.

Pykälä rapauttaa suunnittelun merkityksen sekä järjestelmän johdonmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden, kun esimerkiksi pientaloalue vaatii jatkossakin kaavan ja vuorovaikutusta, mutta esimerkiksi vihreän metaanin laitos ei.

Rakentamislupan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista 43 b §

Vantaan kaupunki katsoo, että mahdollisuus myöntää rakentamislupa ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista tuo lupamenettelyyn kaivattua joustoa. Vantaalla toimintatapa on asiaa koskevan kokeilulain kautta ollut käytössä useita vuosia. Pääsääntöisesti Vantaallakin on kuitenkin edellytetty hyväksyttyä tonttijakosuunnitelmaa luvan myöntämisen edellytyksenä, vaikka kokeilulaki olisikin sallinut luvittamisen myös ennen sitä. Tonttijakosuunnitelmassa tarkistetaan tonttien jako-osuuksien koot ja rakennusoikeudet etenkin silloin kun rakennusoikeus määräytyy tontin tehokkuusluvun mukaisesti.

Vantaa pitää kuitenkin tärkeänä, että pykälän mahdollistama menettelytapa säilyy edelleenkin poikkeuksena ja kunnan harkintavallassa. Tonttijaon ja lohkomisen puute voi etenkin tiiviissä kaupunkirakenteessa aiheuttaa ongelmia mm. Rakennuspaikan tarkan sijainnin määrittämisessä tai lakisääteisten kulkuyhteyksien järjestämisessä tontille.

Kohdassa tulisiikin tuoda selvälle esille, että pääsääntöisesti rakentamislupa myönnetään vasta tonttijaon laatimisen ja tontin lohkomisen jälkeen, mutta perustellusta syystä kunta voi toimia toisin.

Samoin vaikutustenarviointia olisi syytä täydentää. Esitysluonnoksessa vaikutusten arviointi on rajautunut kolmea suurta kaupunkia koskevan kokeilulain positiivisiin vaikutuksiin. Menettelytavan riskit olisi myös syytä tuoda esiin ja arvioida, millaisia vaikutuksia toimintatavan ulottamisesta koko maahan aiheutuu.

Purkamisluvan edellytykset 56 §

Ehdotuksesta ei käy ilmi, miksi purkamisluvan myöntämistä koskeva toimivalta on siirretty kunnalta rakennusvalvontaviranomaiselle. Purkamisluvan edellytysten arviointi sisältää aina myös alueidenkäytöllistä harkintaa, eikä sitä sen vuoksi tulisi lainsäätäjän toimesta asettaa rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi. Vantaan kaupunki katsoo, että kunnallisen itsehallinnon turvaamiseksi toimivallan on jatkossakin syytä säilyä kunnalla, jolloin kunta voi itse hallintosäännössään siirtää toimivallan tarkoituksenmukaiselle taholle.

Kokonaan uutena asiana rakentamislakiin on tuotu ehdotus, jonka mukaan kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan asemakaavalla suojellun, kunnan omistuksessa olevan rakennuksen purkamiseen tietyin edellytyksin. Esitetyssä muodossa pykälä saattaisi johtaa tarkoitushakuihin kiinteistökauppoihin, joissa suojeltuja rakennuksia siirtyisi nimellisellä arvolla kuntien omistukseen, jotta kunta voisi tehdä purkupäätöksen. Tällainen tilanne tulisi estää esim. määrittelemällä, että kunnan omistajuuden tulee olla pitkäaikaista.

Vantaan kaupunki toteaa, että ilmastotavoitteiden kannalta ensisijaisena tavoitteena tulisi olla olemassa olevan rakennuskannan vaaliminen, säilyttäminen ja hyödyntäminen. Pykälä ei kannusta olemassa olevan rakennuskannan vaalimiseen ja hyödyntämiseen, mikä monessa tapauksessa olisi ilmastovaikutuksiltaan kestävämpi ratkaisu kuin helpotettu purkaminen. Pykälä ei myöskään vahvasti velvoita purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen. Pykälä ei näin ollen edistä ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Rakentamisluvan hakemisen yhteydessä vaadittavat tiedot 61 §

Esityksen mukaan tarkoitus on vähentää asiakirjoja, joita rakentamislupahakemukseen tulee liittää. Yhdistettynä 68 a §:ssä esitettyyn lupakäsittelyn aikataulutakuuseen tarkoittaa tämä käytännössä rakennusvalvonnan painopisteen siirtymistä lupakäsittelyvaiheesta jälkipainotteiseen rakentamisvaiheen aikaiseen ja loppukatselmuksen pitämisen jälkeiseen valvontaan. Aloituskokouksen merkitys korostuu ja mahdolliset epäselvyydet, jotka aiemmin on selvitetty

lupavaiheessa, saattavat pahimmillaan viivästyttää rakentamisen aloittamista. Kustannusvaikutukset hankkeelle saattavat olla merkittävät; lupakäsittelyn viivästyminen lienee hankkeelle halvempaa kuin perustetun työmaan seisottaminen.

Perustelumuistio antaa hyvin optimistisen kuvan tietomallien käytöstä lupavaiheessa. Tietomallien on annettu ymmärtää jo nyt nopeuttavan lupakäsittelyä puoliautomaattisin ja automaattisin tarkastuksin (s. 16). Valitettavasti tilanne ei vielä ole näin hyvä. Oikeammin on sanoa, kuten perustelumuistiossakin toisaalla (s.34) todetaan, että tarkistustyökalut odottavat aivan nurkan takana.

Esitys asiakirjojen vähentämisestä lupavaiheessa johtanee rakentamisluvissa lupamääräyksiin, joissa veloitetaan toimittamaan rakennusvalvonnalle (aiemmin lupavaiheessa toimitettuja) selvityksiä ennen rakennustyön aloittamista. Vaikka rakentamisluvan yhteydessä olisikin aloittamisoikeutta haettu ja myönnetty, saattaa olla, ettei rakentamista pystytäkään käynnistämään puutteellisten selvitysten takia. Myös määräys ulkopuolisesta tarkastuksesta saattaa lisääntyä; puutteellisen lupa-aineiston perusteella rakennusvalvontaviranomaiselle saattaa muodostua käsitys, että rakentamisessa käytetään sellaisia rakennuksen turvallisuuteen, terveellisuuteen tai pitkäaikaiskestävyyteen merkittävästi vaikuttavia suunnittelu- ja toteutusmenetelmiä tai tuotteita, joiden toimivuudesta ei ole yleisesti varmuutta tai aikaisempaa kokemusta.

Ehdotus suunnitelmamallin määrittämiseksi pääpiirustustasoiseksi on selkeyttävä.

Eri kuntien välillä on epäilemättä epäyhtenäisyyttä vaatimuksissa lupavaiheen asiakirjojen osalta. Ymmärrettävää on tahtotila tilanteen selkeyttämiseksi. Toivottavaa on, että muodostettaessa lopullista hallituksen esitystä, vaikutusten arviointi tehdään erityisen huolella sen varmistamiseksi, johtaako esitys toivottavaan lopputulokseen sekä viranomaistoiminnan joustavuuden että rakentamisen laadun osalta.

Rakentamisluvan käsittelyaikatakuu 68 a §

Vantaa pitää tärkeänä turvata rakentamislupien sujuva ja ennakoitu käsittelyaikataulu. Vantaan rakennusvalvonnan käsityksen mukaan käsittelyajan kestoakin suurempi haaste hakijoiden näkökulmasta on käsittelyaikataulujen mahdollinen ennakoimattomuus. Parempi keino lupakäsittelyaikojen ennakoimiseen voisikin olla hankkeiden jättöhetkeen liitettävä hakemuksen sisäänjättökokous, jossa pääsuunnittelija ja lupakäsittelijä yhdessä kävisivät läpi lupa-aineiston, mahdolliset täydennystarpeet ja arvioisivat aikataulun hakemusasiakirjojen täydentämiselle. Tässä yhteydessä voitaisiin sopia myös mahdollisen seurantakokouksen ajankohdasta, arvioida lupakäsittelyaika ja mahdollinen päätöspäivämäärä. Tämän arvion pitävyyttä seurattaisiin rakennusvalvonnan palvelulupauksena.

Käsittelyajan laskeminen alkaa 68 a §:n mukaan siitä, kun lupahakemus liitteineen on vastaanotettu rakennusvalvonnassa. Lain perusteluissa viitataan lupahakemuksen täydellisyyteen.

Lainsäätäjän tulisi pystyä lain tasolla tarkentamaan, milloin lupahakemus liitteineen katsotaan täydelliseksi. Pykälä aiheuttaa epäselvyyttä, miten täydellinen lupahakemuksen liitteineen tulee olla, mikä voi aiheuttaa ylimääräistä epävarmuutta hakijoille. Jo pelkästään luvan hakijan ja viranomaisen näkemykset siitä, milloin lupahakemus katsotaan jätetyksi tai ”täydelliseksi” voivat erota huomattavasti toisistaan. Tästä syystä Vantaan kaupunki ehdottaa pykälää täsmennettäväksi esimerkiksi siten, että rakentamislupahakemukseen liitettävien pääpiirustusten tulee täyttää sisällöltään ympäristöministeriön asetuksen rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä asettamat vaatimukset (tai viittaus mahdollisesti annettavaan asetukseen).

Sääntely ei ehdotetussa muodossaan huomioi hankkeiden eroavaisuuksia. Käsittelyajasta säädettäessä olisi tärkeää huomioida, että lupakäsittelyn joustavuus ja sujuvuus on kaikkien etu. Esityksessä olisi kuitenkin hyvä huomioida, että sujuva lupakäsittely ei voi tarkoittaa samaa asiaa pientalolle ja kerrostalolle.

Käsittelyaikatakuu aiheuttaa merkittäviä taloudellisia riskejä kunnille, mikä voi johtaa tiettyjen lupahakemusten käsittelyn priorisointiin. Lähtökohtaisesti oletusarvo on, että kunta ei tule hakemaan itseltään korvauksia käsittelyajan venymisestä, mikä voi johtaa siihen, että kunnan omien hankkeiden lupakäsittely jää muiden hakemusten varjoon. Vastaavasti taloudelliselta merkitykseltään suuremmat hankkeet priorisoidaan pienempien hankkeiden edelle kunnalle aiheutuvien taloudellisten riskien minimoimiseksi. Myös hakijan aiheuttamien viivästysten dokumentointi vähäbyrokraattisesti voi osoittautua haastavaksi tehtäväksi.

Määritellyn kolmen kuukauden käsittelyajan osalta on lisäksi syytä huomioida, että lupahakemuksen yhteydessä lausuntoja pyydetään myös muilta kuin kunnan sisäisiltä tahoilta. Rakennusvalvontaviranomaisella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa ulkopuolisten lausunnonantajien kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja pelastuslaitoksen lausuntojen aikatauluihin. Erityisesti ELY:n lausuntojen saamisessa nykykokemuksen mukaan voi kestää pisimmillään useampi kuukausi.

Sitovasti määritelty käsittelyaika on omiaan johtamaan joustavuuden vähentymiseen. Yhtenä huolenaiheena on se, että joustavuus vähäisen poikkeaman tulkinnoissa voi heikentyä, mikä voi vaikeuttaa hankkeiden etenemistä ja lisätä tarpeettomia viivästyksiä, kun lupakäsittelyn ohessa vähäisiä poikkeamia ei ehditä käsittelemään, ja hakijaa ohjataan hakemaan ensin erillinen poikkeamispäätös asemakaavasta poikkeamiseen.

Ehdotettu käsittelyaikaa koskeva sääntely saattaa pahimmillaan johtaa kielteisten rakentamislupapäätösten määrän lisääntymiseen, koska myönteistä päätöstä ei ole mahdollista tehdä puutteellisen hakemuksen vuoksi annetussa määräajassa. Ajatus on jo lähtökohtaisesti hyvän hallinnon periaatteiden vastainen. Tällä ei sujuvoiteta lupakäsittelyä, vaan pikemminkin lisää byrokratiaa ja työtaakkaa sekä luvan hakijalle että viranomaiselle. Edellä mainittu johtaa todennäköisesti myös valitusprosessien lisääntymiseen, ja kuormittaa siten tarpeettomasti hallinto-oikeuksia.

Esitetyn aikataulun mukaisesti HE korjaussarjasta annetaan eduskunnalle 19.9.2024. Käsittelyaikojen seuraaminen edellyttää tietojärjestelmämuutoksia (mm. määrittely- ja muutostyöt, testaus), joille tulee varata riittävästi aikaa. Lisäksi on huomioitava, että ennen 1.1.2025 jätetyt rakennusluvut käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti, eikä käsittelyaikavaatimus siten koske näitä lupahakemuksia. Toisin sanoen, uusi sääntely voi johtaa tilanteeseen, että ennen lain voimaantuloa jätettyjen hakemusten käsittelyaika saattaa tahattomasti pitkittyä. Lisäksi kolmen kuukauden käsittelyaikatakuuta koskien olisi syytä ottaa huomioon, että uuden lain omaksuminen vaatii aikaa. Ennen kuin lupakäsittelylle asetetaan sitova määräaika, olisi kohtuullista seurata tilastollisesti, millaisiksi lupakäsittelyajat muodostuvat rakentamislain myötä. Edellä mainittujen syiden vuoksi pykälälle lausutaan asetettavaksi kohtuullinen siirtymäaika, joka mahdollistaa tarvittaessa säännöksen tarkastamisen saatujen kokemusten perusteella.

Muuta huomioitavaa, poikkeamislupa 57 §

Rakentamislain korjaussarja ei sisällä muutoksia poikkeamisluvan edellytyksiin. Vantaan kaupunki esittää kuitenkin poistettavaksi rakentamislain 57 §:n 3 momenttiin Eduskunnan ympäristövaliokunnassa tehtyä lisäystä:

"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 vähähiilisyyttä."

Vantaan kaupunki katsoo, että lisäys heikentää kuntien mahdollisuuksia kaupunkikeskustojen elinvoiman suunnitelmalliseen kehittämiseen. Asemakaavan mukaisen käyttötarkoituksen merkitys vähenisi oleellisesti nykyisestä, kun kuntien olisi käytännössä pakko myöntää asumisen mahdollistava poikkeamislupa. Tällä on merkittäviä kaupunkirakennetta yksipuolistavia ja palveluverkkoa heikentäviä vaikutuksia etenkin sellaisilla alueilla, joissa asuinrakentamisella on mahdollista saada työpaikkarakentamista suurempi taloudellinen hyöty. Jo nyt kunnilla on mahdollisuus myöntää poikkeaminen asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta, mikäli siihen on olemassa maankäytöllinen erityinen syy.

VANTAAN KAUPUNGINHALLITUS