VASTINE YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN KUULEMISESSA ESITETTYIHIN KANNANOTTOIHIN (HE 121/2021 vp, hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen)

1.1. Kannanotot

Tuulivoima-kansalaisyhdistys ry on (27.9.2021) esittänyt, että esitystä täsmennettäisiin siten, että tulee soveltaa kaikkiin YVA-direktiivin piiriin kuuluviin hankkeisiin, myös tuulivoimahankkeisiin. Yhdistys on (4.10.2021) täydentänyt lausuntoaan viittaamalla maankäyttö- ja rakennuslain (myöhemmin MRL) 188 §:n 4 momentin kieltoon vedota kaavavalituksen yhteydessä, että hanketta koskeva ympäristövaikutusten arvio on tehty puutteellisesti. Tältä osin esitys ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakitestiin lisätään 133 §:ä ja 192 5) -kohtaan sana ”hankkeessa”, jolloin laajennettu menettely ja järjestöjen valitusoikeus, koskee, jäljempänä mainituin perustein rakennuslupamenettelyssä kaikkia rakennuksia, jotka kuuluvat YVA-menettelyssä tarkasteltuun hankkeeseen. Yhdistyksen esittämiin hallinto-oikeuden päätöksiin ja niiden perusteisiin ei tässä yhteydessä voi ottaa kantaa. MRL 192 §:n 2) ja 3) –kohtien valitusmahdollisuus tietysti heikkenee mitä kauempana reakennus sijaitsee, koska sen haitallinen vaikutus heidän oikeuksiinsa myös heikkenee. Esityksen mukainen järjestöjen laajennettu valitusoikeus kuitenkin säilyy samanlaisena koko YVA-menettelyn alueella.

Suomen luonnonsuojeluliitto on (28.9.2021) lausunnossaan kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan järjestöjen valitusoikeudesta kuin kansalaisyhdistys edellä. Samalla järjestö kiinnittää huomiota siihen, että järjestöjen muutoksen hakuoikeuden pitäisi koskea rakennus- ja toimenpidelupia yleisesti. Lisäksi liitto kiinnittää huomiota uusiutuvia energialähteitä koskevan esityksen (myöhemmin REDII) osalta huomiota siihen, että nykysäätely ei varmista metsäbiomassojen kestävyyttä, fossiilisten vaihtoehtojen käytöstä tulisi luopua ja, että myös hukkalämmön hyödyntäminen on tärkeää. Näiden osalta voi todeta, esityksen mukaan uudisrakennukselle tai laajasti peruskorjattavalle (korjausaste yli 25 %) rakennukselle ei voi myöntää rakennuslupaa, jos sen päälämmönlähde on fossiilinen polttoaine. Hukkalämpö voidaan ottaa tulevaisuudessa huomioon kaukolämmön uusiutuvan energian osuuden laskelmissa, kun sen käsitteistö on vakiintunut.

Suomen Kuntaliitto on (4.10.2021) lausunnossaan REDII osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että lupamenettelyiden kuormittamista ja hallinnollisen taakan lisäämistä tulisi välttää. Lisäksi liitto esittää YVA-hankkeiden osalta, että asetuksella tulisi tarkentaa määräaikoja nykyisten menettelyiden ja uuden MRL 133 §:n mukaisen mielipiteen esittämisen osalta. REDII edellyttämä selvitys on tilastoihin perustuva laskelma, joka voidaan esittää jo nykyisinkin vaadittavan energiatodistuksen osana eikä siten lisää hallinnollista taakkaa. Ehdotukset rakennusasetuksen osalta voidaan käsitellä maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on (27.9.2021) esittänyt esityksestä REDII osalta yleisiä huomioita. Rakennustuotteiden markkinavalvonnan ja rakennustuotteiden tuoteyhteyspisteen tehtävän järjestämisestä kansallisesti ministeriö kannattaa tuoteyhteyspisteen siirtoa esityksen mukaisesti, kun samalla huolehditaan riittävästä resursoinnista. Markkinavalvontaviranomaisen toimivaltuuksien osalta ministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen täsmentää esitystä markkinavalvontaviranomaisen ja Tullin välillä sekä eräitä lakiteknisiä huomiota. Näiden osalta käydään ministeriöiden välillä keskustelu, onko muutokset tehtävä tässä esityksessä vai voidaanko ne tehdä kokonaisvaltaisen tarkastelun avulla MRL-uudistuksen yhteydessä.

Professori Ismo Pölönen on (27.9.2021) lausunnossaan monipuolisesti ja laajasti käsitellyt sekä vertaillut YVA-direktiivin, MRL :n ja esityksen säännösten käsitteitä keskenään. Hän huomauttaa, että YVA-direktiivin osallisen käsite ei esityksessä kuulemisen osalta täytä kaikilta huomattavuuskynnyksen vuoksi YVA-direktiivin käsitettä ”yleisö, jota asia koskee”. Valitusten osalta hän esittää, että YVA-hankkeissa rakennuslupien valitusoikeudelta ei 192 §.n 3) kohdassa vaadittaisi välittömyyttä. Näiden osalta voidaan yleisesti todeta, että rakennuslupien vaatimus välittömyydestä liittyy rakennuslupaharkinnan sidottuun oikeusharkintaan. Tällöin valittajalla pitää, olla selkeä oikeudellisesti suojattu intressi. Valitusperusteen pitäisi vastata valitusoikeuden laajuutta. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014) valitusoikeus on laaja koska harkintakin on laajaa.

Toisaalta kuten lausunnossakin todetaan direktiivin ”luvan” käsite on moninainen. Suomen järjestelmässä YVA-hankkeet edellyttävät tyypillisesti useita eri lupia, jotka yhdessä muodostavat YVA-direktiivissä vaadittavan luvan. Kaavoitusmenettelyssä kuulemis-, vuorovaikutus- ja valitusmenettelyt ovat erittäin laajoja. Harkinta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa, Siihen liittyvä rakennuslupamenettely on suppea ja harkinta sidottua oikeusharkintaa.

Lausunnossa esitetyt näkökohdat ovat hyvin perusteltuja ja ne otetaan huomioon uuden kaavoitus- ja rakentamislain valmistelussa, jolloin tarkastelu voidaan tehdä riittävän laajana. Tässä esityksessä on sen kiireellisyyden vuoksi voitu ottaa huomioon keskeiset puutteet eli laajempi lausunnon antamisen mahdollisuus ja ympäristönsuojelua edistävien järjestöjen valitusmahdollisuus. Laajempi tarkastelu voidaan tehdä tarkastelemalla kaavojen ja lupamenettelyiden kokonaisuutta maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä. Direktiivin täytäntöönpanon aikataulu, vuoden 2021 aikana, on kuitenkin aiheuttanut sen, että nämä selkeimmät muutokset on tehtävä tässä vaiheessa erillisinä.

Jäljempänä on tarkemmin pyritty selventämään kokonaisuutena lausumissa esitettyjä näkökohtia, sekä tehty ehdotus säännösten täsmentämiseksi seuraavasti:

1.2. YVA ja järjestöille laajennettu kuulemis- ja valitusoikeus

Suurin ryhmä rakennuslupahakemuksista, johon liittyy YVA-menettely, koskee ns. tuulivoimakaava-alueille sijoittuvia rakennuksia. Suomen tuulivoimayhdistyksen mukaan keväällä 2021 oli toiminnassa 821 tuulivoimalaa ja suunnitteilla 249 tuulivoimahanketta. Tuulivoiman kehittäminen on eräs keskeisiä keinoja pyrittäessä päästöttömään energiatuotantoon. Tällä hetkellä tuulivoiman osuus on noin 10 % sähkönkulutuksesta ja tavoitetaso jopa noin 30 % seuraavan kymmenen vuoden aikana.

HE:n 133 §: lisäyksen mukaisesti kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, jos hakemus koskee rakennusta, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.

Tuulivoimarakentamiseen sovelletaan pääsääntöisesti samoja säännöksiä kuin muuhunkin rakentamiseen. Tuulivoimalan rakentaminen edellyttää rakennuslupaa tai toimenpidelupaa. Kaavojen ja lupien tarve riippuu alueen kaavatilanteesta, tuulivoimalan sijaintipaikan ja sen ympäristön ominaisuuksista sekä hankkeen koosta. Tuulivoimalat rakennetaan yleisesti kaavoissa osoitetuille tuulivoima-alueille. Tuulivoimahankkeeseen sovelletaan YVA-menettelyä joko automaattisesti YVA-lain liitteessä 1 olevan hankeluettelon perusteella taikka YVA-lain 3 §:n 2 momentin mukaisella ELY-keskuksen yksittäistapauspäätöksellä.

YVA-menettely tehdään usein kaavoituksen yhteydessä. Suoraan rakentamista ohjaavat tuulivoimakaavat ovat ns. hankekaavoja. Tuulivoimarakentamista suoraan ohjaavissa yleiskaavoissa osoitetaan kartalla alueet, joille tuulivoimaloita voidaan sijoittaa. Lisäksi muun muassa tuulivoimaloiden suurin sallittu määrä tulee käydä ilmi kaavamerkinnästä. Kaavamääräykseen voidaan ottaa myös tuulivoimaloiden sijoittelua koskevia periaatteita. Keskeiset määrittelyt saadaan YVA-menettelystä. Edellä esitetty koskee myös teollisuuden hankkeita esimerkiksi selluloosatehtaita, joiden YVA-tarkastelu tehdään kaavan yhteydessä. Laajennettu valitusoikeus rakennusluvasta koskee myös näitä hankkeita.

Rakennuslupakäsittelyssä keskeisiä tarkasteltavia asioita ovat rakennussuunnitelman kaavanmukaisuus, kaupunki- ja ympäristökuvallinen soveltuvuus sekä turvallisuus ja terveellisyys. YVA voidaan tehdä erillisenä menettelynä tai kaavoitusprosessin osana, jolloin prosessissa sovitetaan yhteen erilaisia tavoitteita ja arvoja, jotka sitten täsmentyvät rakentamisen ohjaukseen. YVAsta otetaan yleiskaavaan, osayleiskaavaan tai asemakaavan kaavakarttaan ja kaavamääräyksiin määräyksinä ne reunaehdot, jotka voimalan on täytettävä. Keskeisiä ovat rakennuspaikat, korkeus, melu ja välkevaikutus.

Jos rakennus poikkeaa kaavoituksen yhteydessä tehdyn YVA-menettelyssä esitetystä hankkeesta, lupaviranomaisen tulee YVA-lain 27 §:n mukaan varmistaa yhteysviranomaiselta (ELY-keskus), että YVA-laissa tarkoitettu perusteltu päätelmä on ajan tasalla lupa-asiaa ratkaistaessa. Jos hanke poikkeaa YVA-menettelyssä esitetystä, on ELY-keskuksen esitettävä lausunnossaan näkemyksensä perustellun päätelmän ajantasaisuudesta ja tarvittaessa yksilöitävä, miltä osin se ei enää ole ajan tasalla ja miltä osin tehtyä YVA-selostusta on täydennettävä perustellun päätelmän ajantasaistamiseksi. ELY-keskus antaa tämän jälkeen ajantasaistetun perustellun päätelmän YVA-lain 23 §:n mukaisesti. Hanke voi joissain tapauksissa edellyttää myös kokonaan uutta YVA-menettelyä.

Suoraan rakentamista ohjaavassa kaavassa osoitetulle tuulivoimaloiden alueelle rakennettavaan tuulivoimarakennukseen sovelletaan aina tämän HE:n laajennettua kuulemis-, lausunto- ja valitusmenettelyä, jos tuulivoimahankkeeseen on sovellettu YVA-menettelyä. Rakennuslupahakemuksen vireille tulosta on ilmoitettava internetissä. ELY-keskukselta on pyydettävä lausunto. Määritelmän täyttävillä rekisteröidyillä yhteisöillä on valitusoikeus. Päätökseen liitetään rekisteröityjen yhteisöjen valitusosoitus.

Jos yksittäiset tuulivoimalat muodostavat YVA-lain mukaisen kokonaisuuden, laajennettu kuulemis- ja valitusoikeus on voimassa YVA-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ja 11 artiklan 1–3 kohtien nojalla. ELY-keskus voi edellyttää myös tuulipuistokaava-alueiden ulkopuolelle suunniteltavilta tuulivoimalarakennuksilta YVA-menettelyä. Tämän vuoksi on suositeltavaa pyytää ELY-keskuksen lausunto tuulivoimaloiden rakennuslupahakemuksista, joihin ei lähtökohtaisesti sisälly YVA-menettelyn vaatimusta.

Rakennuslupapäätöksen valitusoikeus on rajattu 192 §:ssä niihin tapauksiin, joissa rajanaapureiden, kiinteistönhaltijoiden tai muiden tahojen oikeudellisesti suojatut edut voivat vaarantua. Valitusoikeuden osalta 192 §:n 2 ja 3 kohtien sanojen ”olennainen” tai ”välitön” poistaminen YVA-hankkeiden rakennuslupien osalta asiantuntijalausunnossa esitetyllä tavalla ei kuitenkaan laajenna rakennusluvan osalta valituksen perusteiden sisältöä.

Valitusoikeutta voidaan HE:ssä selventää lisäämällä 192 §:n 5 kohtaan sanan ”hankkeessa”:

toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakennuslupa koskee rakennusta ***hankkeessa****, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.*

Samalla tulisi selventää kuulemis- ja lausuntokohtaa muuttamalla 133 §:n lisäys sanamuodoltaan samaksi

— —

*Kunnan on varattava kunnan jäsenille ja osallisille tilaisuus esittää mielipiteensä lupahakemuksesta, jos hakemus koskee rakennusta **hankkeessa**, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia.*

— —

YVA-direktiivin täytäntöönpano edellyttää yksiselitteisesti valitusoikeuden laajennusta, ja Euroopan komissio on aloittanut YVA-direktiivin täytäntöönpanoa koskevan rikkomusmenettelyn Suomea vastaan. Suomi on luvannut tehdä direktiivin täytäntöönpanoa koskevat muutokset tämän vuoden aikana.

Annettu HE täyttää YVA-direktiivin vaatimuksen valitusoikeuden laajentamisesta järjestöille. Valiokuntakäsittelyssä on esitetty lisähuomioita YVA-direktiivin kuulemisvelvoitteiden ja muutoksenhakusäännöksen täytäntöönpanon riittävyydestä. Asiaa voidaan laajemmin käsitellä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

1.3. Rakennustuotteiden markkinavalvonta

Ehdotetun lain 181 §:n 2 momentissa viitataan eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 3 lukuun. Tukes on toivonut markkinavalvonnan menettelytapojen yhdenmukaistamista eri tuoteryhmien osalta. Tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain 181 §;ssä on säännöksiä menettelyistä ja ne poikkeavat hieman muiden tuotteiden markkinavalvonnasta. Eräiden rakennustuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain 3 luku sisältää 19 pykälää eikä niiden referoiminen ole mahdollista yhdessä pykälässä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Jos eduskunta ei pidä informatiivista viittausta riittävänä, voidaan viittaus vaihtaa aineelliseksi tai tehdä markkinavalvonnasta oma lukunsa yhden pykälän sijaan. Jos eduskunta katsoo, että ulkorajavalvontaviranomaisen ja markkinavalvontaviranomaisen tehtävistä on epäselvyyttä, voidaan perusteluja täsmentää maininnalla, jossa viitataan Tullin ja Tukesin tehtäviin.

1.4. Uusiutuvan energian käytön edistäminen

Kuntaliitto on esittänyt huolensa uusiutuvan ostoenergian vähimmäisosuuden huomioon ottamisesta rakennuslupakäsittelyssä ja katsoo sen tarpeettomasti lisäävän rakennusvalvontaviranomaisten hallinnollista taakkaa. HE:ssä ostoenergian laskentaperusteeksi asetettu kunkin energialähteen valtakunnallinen keskiarvo. Vaatimus 38 %:n vähimmäisosuudesta on helposti esitettävissä ja todettavissa uudisrakennusten ja peruskorjattavien rakennusten energiatodistusten osana, eikä aiheuta viranomaisille lisätyötä.

Pekka Virkamäki
lainsäädäntöneuvos, ympäristöministeriö