

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Suomen Tuulivoimayhdistys (STY) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta.

Puhtaan siirtymän sijoittamislupa (43 a §)

Pidämme lupamenettelyjen sujuvoittamista puhtaan siirtymän investointeja varten kannatettavana. Puhtaan siirtymän sijoittamislupa on merkittävä keino nopeuttaa investointihankkeiden luvitusta.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetussa uudistuksessa on jätetty tuuli- ja aurinkovoimahankkeet puhtaan siirtymän sijoittamisluvan soveltamisalan ulkopuolelle. Näin jätetään puhtaan siirtymän sijoittamisluvan taustalla toimiva eurooppalainen lainsäädäntö (ns. Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehiksestä annettu EU:n asetus ja ns. RED III -direktiivi) osittain implementoimatta. RED III -direktiivissä katsotaan nimenomaan tuuli- ja aurinkovoiman käyttöönoton nopeuttamista merkittävänä osana uusiutuvan energian kapasiteetin lisäämistä vuoteen 2030 mennessä (Direktiivi 2023/2413 kohta 5).

REDIII-direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee myös määrittää vihreän siirtymän hankkeille nopean kehittämisenalueet, joissa vihreän siirtymän hankkeen luvittaminen on muita alueita kevyempää ja nopeampaa. Tuulivoimahankkeille tällaisen nopean kehittämisen alueen voisi luoda maakuntakaavan mukaisen tuulivoima-alueen ja sijoittamisluvan yhdistelmänä. Maakuntakaavassa määritetyllä tuulivoimatuotantoalueella tulisi voida edetä hallituksen esityksen 43a § pykälän sijoittamisluvalla. Myös alueilla, joissa jo on lainvoimainen kuntakohtainen

tuulivoima(osa)yleiskaava, tulisi tuulivoimalat voida uudelleen sijoittaa pelkällä sijoittamisluvalla ilman kaavapoikkeamaa.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että rakentamislain korjauksen tavoitteena on muun muassa keventää hallinnollista taakkaa ja vähentää byrokratiaa. Nyt esitetty rakentamislain korjaus jättää kuitenkin 43 a §:n ehdotetun soveltamisalan perusteella vajavaisin perustein tuuli- ja aurinkovoimalaitokset tämän tavoitteen ulkopuolelle. Hallituksen esityksen perustelut tuulivoiman pois jättämiseen perustuvat yksinomaan rakentamislain 52 §:ään. Rakentamislain 52 § mukainen prosessi tuulivoimahankkeessa eroaa kuitenkin merkittävästi nyt ehdotetusta rakentamislain 43 a §:n mukaisesta puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta, jossa, toisin kuin mainitun lain 52 §:n mukaisessa prosessissa, yleiskaavoitusta ei vaadittaisi lainkaan ja sijoittamislupa voitaisiin käsitellä yhdessä yhteensovittamislain (764/2019) mukaisten lupien kanssa.

Huomioiden myös, että puhtaan siirtymän sijoittamisluvan hankkeiden lista perustuu lisäksi lakiin ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (1144/2022), pidämme nyt ehdotettua, kyseistä lakia suppeampaa listaa hankkeista epäjohtonmukaisena. Lista asettaa eri energiateknologiat perusteetta eriarvoiseen asemaan. Teknologianeutraalius on yksi Petteri Orpon hallitusohjelman ilmastotavoitteiden täyttämisen osalta mainittu periaate. Ehdotettu lainsäädäntö ei tältä osin noudata hallitusohjelmaa.

Tuulivoima on tällä hetkellä merkittävin puhtaan siirtymän hanketyyppi, jota Suomeen suunnitellaan ja rakennetaan. Vuonna 2022 tuulivoimainvestointien osuus oli 59 % energiateollisuuden investoinneista ja 26 % kaikista teollisuuden kiinteistä investoinneista. Tuulisähköntuotannon lisärakentaminen on ehdoton edellytys muiden vihreän siirtymän investointien, kuten vetyhankkeiden, synteettisten polttoaineiden sekä sähkökattilainvestointien, toteutumiselle. Näitä investointeja ei tulla tekemään, ellei Suomessa ole tarjolla kasvavaa määrää edullista ja puhdasta tuulisähköä. Tästä syystä tuntuu kohtuuttomalta lausunnoilla olevan hallituksen esityksen linjaus jättää säätämättä tuulivoiman sujuvoittamisesta.

Esitämme, että tuuli- ja aurinkovoimahankkeet sisällytetään rakentamislain 43 a §:ään.

Edellä esitetty muutos olisi myös Orpon hallitusohjelman kirjauksen ”Hallitus uudistaa kaavoitus-, rakennus- ja ympäristölupaprosesseja koskevia valituskäytäntöjä siten, että samasta asiasta voisi valittaa hallinto-oikeuteen vain kerran” mukainen, sillä tällä hetkellä ympäristöasioista voi valittaa sekä tuulivoimaosayleiskaavassa että YVA-menettelyn osalta rakennus-/rakentamisluvassa. Mikäli tuulivoimaosayleiskaavaa ei tehtäisi, jäisi ympäristöasioista valittaminen pelkästään sijoittamislupaan.

Sijoittamisluvan mahdollinen käyttäminen voisi antaa myös kunnalle kilpailuedun tuulivoimahankkeiden edistämisessä.

Rakentamislupahakemus (61 §)

Pidämme kannatettavana mainittua lainkohtaa, jonka tavoitteena on vähentää sekä rakentamisluvan hakijan että viranomaisen hallinnollista taakkaa. Ehdotetut muutokset, joiden mukaisesti kaikkia aiemmin mainittuja rakentamislupahakemuksen asiakirjoja ei ole tarpeen liittää (ja siten laatia) jokaista rakentamislupahakemusta varten, ilmentävät mainittua tavoitetta.

Luvan hakijan oikeusturvan varmistamiseksi sekä viranomaisen neuvontatarpeen vähentämiseksi esitämme kuitenkin, että rakentamislain 61 § 1 ja 2 mom. selkeytettäisiin siten, että laista selkeästi ilmenisi, mitkä asiakirjat ovat milloinkin tarpeen. Selkeät asiakirjojen toimittamisvelvollisuutta koskevat säännöt lyhentäisivät myös todennäköisesti rakentamislupahakemusten käsittelyaikoja, kun viranomaisen ei tarvitsisi erikseen pyytää puuttuvia asiakirjoja. Nyt ehdotettu sanamuoto jättää tulkinnanvaraiseksi, miten laaja rakennusvalvontaviranomaisen harkinta on sen suhteen, mitkä asiakirjat se voi edellyttää hakijaa toimittamaan.

Ehdotetun lain 61 § 2 momentista ei myöskään ilmene (eivätkä esityöt anna asiaan tulkinta-apua), mitkä olosuhteet puoltavat tiettyjen asiakirjojen pyytämistä ja milloin nämä voivat olla tarpeettomia. Päin vastoin, esityöt antavat ymmärtää, että mainitut asiakirjat olisivat lähestulkoon aina perusteltuja ja tärkeitä. Pyydämme tämän osalta täydentämään ehdotetun lain esitöitä.

Lisäksi huomautamme, että ehdotetun lain 61 §:n mukainen muutos toimitettujen suunnitelmien tasoon (pääpiirustustaso) ei ehdotetuissa lakimuutoksissa heijastu lain 60 §:ään. Pyydämmekin siksi 60 §:n päivittämistä siten, että viitataan ainoastaan rakentamislupavaiheessa vaadittuun aineiston tasoon (pääpiirustustaso).

Tuulivoimaosayleiskaava-alueella rakentamisluvan täytäntöönpanosta säättäminen

Pyytäisimme lisäksi lainsäätäjää kiinnittämään huomiota rakentamisajan kulumiseen. Tuulivoimaloille voi myöntää rakentamisluvan heti, kun kunta on hyväksynyt tuulivoimaosayleiskaavan. Kaavan ei siten tarvitse vielä olla lainvoimainen silloin, kun rakentamislupa myönnetään. Tämä on hyvä asia, sillä mahdolliset valitukset kaavasta ja rakentamisluvista voidaan käsitellä samaan aikaan, ei peräkkäin. Jotkut kunnat ovat tulkinneet Kuntaliiton avulla jo nyt, että kolmen vuoden rakentamisaika alkaa kulua vasta sen jälkeen, kun kaava saa lainvoiman. Kaikissa kunnissa näin ei ole kuitenkaan tulkittu, vaan kolmen vuoden määräaika on lähtenyt kulumaan heti luvan lainvoimaisuudesta, vaikka kaava olisi vielä muutoksenhakutuomioistuimen käsittelyssä. Selvyyden vuoksi olisi syytä kirjata lakiin, että rakentamisluvan kolmen vuoden määräaika lähtee kulumaan vasta, kun rakentamisen täytäntöönpanon edellytykset täyttyvät.

Sijoittamisluvan ja rakentamisluvan käsittely kiireellisenä

Yhtenä vihreän siirtymän sujuvoittamistoimena esitämme, että myös sijoittamislupaa ja rakentamislupaa koskevat valitukset otetaan mukaan ns. valitusten käsittelyn ohituskaistalle. Tällä hetkellä tilanne on se, että kaavavalitus voi edetä kiireisenä, mutta rakennuslupaa koskeva valitus ei. Rakennuslupia koskevien valitusten määrä on kasvanut sen jälkeen, kun valitusoikeus laajennettiin koskemaan yhdistyksiä. Esitämme siten hallituksen esitykseen uutta pykälää, jossa säädettäisiin, että uusiutuvan energiantuotannon kannalta merkittävää sijoittamis- tai rakentamislupaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin rakentamislain mukaisia lupa-asioita koskeviin valituksiin.

Rakentamisluvan käsittelyn määräaika (68a §)

Pidämme kannatettavana kannustaa kuntien rakennusvalvontaviranomaisia rakentamislupahakemusten joutuisaan käsittelyyn. Kaikkien osapuolten intressissä on kuitenkin varmistaa, että sääntelyä sovelletaan yhdenvertaisesti koko maassa. Pyydämmekin tästä syystä harkitsemaan, että ehdotetun lain 68 a §:ään lisättäisiin lain esitöissä mainitut seuraavat periaatteet:

i. Määräaika alkaisi kulua, kun kaikki pakolliset/välttämättömät liitteet on toimitettu rakennusvalvontaan

ii. Viranomaisen esittämät pyynnöt täydentää toimitettuja asiakirjoja tai toimittaa täydentäviä liitteitä eivät pysäytä määräajan kulumista, elleivät pyynnöt ole olennaisia lupahakemuksen käsittelyn jatkamisen kannalta

Lisäksi ehdotetun lain esitöissä mainitaan muitakin olosuhteita, jotka tulisi ottaa huomioon määräaika laskettaessa (esimerkiksi muut erillislakiin perustuvat prosessit sekä mahdolliset muut rakentamislain mukaiset luvat, kuten poikkeamislupa). Ehdotetusta laista kuitenkin puuttuu määräykset siitä, miten nämä muut prosessit vaikuttavat rakentamislupahakemuksen käsittelyn määräaikaan. Ehdotamme lisättävän näitä koskevan yleissäännön tai muun viittauksen määräajan rajattuun tapauskohtaiseen arviointiin.

Rakentamislupamaksujen tason pysyminen kohtuullisena

Samalla pyydämme lainsäätäjää huomiomaan, että rakentamislain muutoksen yhteydessä olisi mahdollista yhtenäistää (tuulivoimaloiden) rakennuslupien hinnoittelua Suomessa.

Laissa ei ole toistaiseksi tarkempia säädöksiä maksujen määräytymisestä, mutta on linjattu, että maksu ei saa muuttua perustuslain 121 §:ssä tarkoitetuksi veroksi. Kunnan harkintavaltaa rajoittavat myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tasapuolisen kohtelun vaatimus (hallintolaki 6 §). Korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei perittävän rakennuslupamaksun ole vastattava täsmällisesti kussakin yksittäistapauksessa kunnalle aiheutuvia todellisia kuluja (vuosikirjaratkaisu 2010:34). Kyseisessä vuosikirjaratkaisussa kuitenkin todetaan myös, että ”taksaan perustuvan rakennusvalvontamaksun tulee myös ilmentää kunnalle viranomaistehtävistä aiheutuvia kustannuksia.” Vaikka kyseinen vuosikirjapäätös koski MRL 145.2 §:n mukaista korotettua maksua, soveltuu KHO:n päätös yleisesti kaikkiin MRL 145 §:n mukaisiin maksuihin.

Rakennusluvan hinnan tarkoitus on siten toisaalta tarkoitus vastata luvan käsittelyn vaatimaa työmäärää ja toisaalta kunnassa kerätyillä rakennuslupamaksuilla tulisi myös kattaa kaikki kunnan rakennusvalvonnan kustannukset. Maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä todetaan, että kuntien rakennusvalvontatoimet ovat kattaneet verrattain hyvin hallintokustannukset, ja että jatkossakin taksan mukaisten maksuperusteiden tulee säilyä kohtuullisina. Tuulivoimaloiden rakennuslupamaksut kuitenkin vaihtelevat voimakkaasti eri puolella Suomea, ollen osassa kunnista kohtuuttoman korkeat – kalleimmassa kunnassa yhden tuulivoimalan rakennuslupamaksulla katetaan hyvinkin jopa lähes puolet rakennustarkastajan vuosipalkasta. On selvää, ettei kyseinen rakennuslupamaksu ole hyvän hallintotavan mukaisesti määrätty. Toivoisimme, että lainsäätäjä selkeyttäisi rakentamislaisissa maksujen kohtuullisuutta edellyttävää sääntelyä.

Muuta

Yhdymme muilta osin aurinkosähkön edistämistä koskevien kysymysten osalta aurinkosähkökoalition lausuntoon.

2. Esityksen mukaan Ilmastaselvityksessä tulisi raportoida uuden rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Asetusvalmistelun helpottamista varten kysymme, tulisiko näkemyksesi mukaan vähähiilisyysarviointi tehdä rakennukselle sekä rakennuspaikalle (rakennuspaikalla tarkoitetaan mm. rakennuksen perustuksia), vaikka hiilijalanjäljen raja-arvot on suunniteltu koskevan vain rakennusta?

Vastaus:

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

3. Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

Hallituksen esityksessä nyt mukana olevilla muutoksilla ei ole tuulivoimahankkeille merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Mikäli tässä lausunnossa esitetyt sujuvoittamistoimenpiteet huomioidaan hallituksen esityksen jatkotyössä, on niillä merkittävä tuulivoimarakentamista sujuvoittava vaikutus, joka vähentäisi hankekehityksen kustannuksia.

4. Kommenteja alueidenkäyttölain 57, 188 a ja 197 §:stä

STY kannattaa hallituksen esityksen alueidenkäyttölain 188 a pykälää, jonka mukaan 77 a §:ssä tarkoitettua tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa koskeva valitus on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä suhteessa muihin tämän lain mukaisia kaava-asioita ja rakentamislain mukaisia lupa-asioita koskeviin valituksiin. Pidämme tätä muutoksenhaun ns. ohituskaistaa erittäin tärkeänä vihreää siirtymää edistävänä toimenpiteenä ja kiitämme siksi sen säilyttämisestä.

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

6. Kommentteja laista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympärisövaikutusten arvioinnista annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Mikkonen Anni
Suomen Tuulivoimayhdistys ry