

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Viranomaiset (2 luku)

Rakennusvalvontaviranomaisesta ja sen tehtävästä olisi syytä selkeyden vuoksi säätää tässä luvussa. Lakiluonnoksessa säädetään rakennusvalvontaviranomaisesta 263 §:ssä ja 264 §:ssä. Ehdotuksessa rakennusvalvontaviranomaisen ja kunnan roolit rakentamisen valvonnassa ovat sekavat. Itse lakiteksti on ristiriidassa perustelujen kanssa ja kokonaisuus kaipaa selkeyttä.

ELY-keskuksen roolia rakentamisasioissa ei ole tarpeen kasvattaa nykyisestä menettelystä.

Erityisharkinta-alue ja ranta-alueita koskevat erityiset säännökset (8 luku)

Suunnittelutarvealueen sijaan lakiluonnoksessa käytetään termiä erityisharkinta-alue (52 §). Lakiluonnoksen mukaan rakentaminen erityisharkinta-alueella ei saisi aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa kaavoitukselle, alueen tavoitellun kehittämisen periaatteille tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle (212 §). Tarkoituksena olisi muuttaa tilannetta, jossa suunnittelutarveratkaisun on oikeuskäytännössä katsottu kategorisesti haittaavan kaavoitusta suunnittelutarvealueella. Kunnan harkintavallan lisäämistä voidaan pitää positiivisena muutoksena.

Positiivista lakiluonnoksessa on myös rannan suunnittelutarvealueen sääntelyn (53 §) yksinkertaistaminen nykylakiin verrattuna. Lakiluonnoksessa kannattaisi vielä harkita aloittamisoikeusmahdollisuutta myös poikkeamispäätöksiin. Tämä joustavoittaisi rakentamista tilanteissa, joissa lainsäädäntö edellyttää poikkeamispäätöstä, jonka myöntämisestä kaikki osapuolet - naapurit mukaan lukien – ovat yksimielisiä ja rakentamislupasuunnitelmat ovat jo olemassa.

Rakentamislupa on mahdollista myöntää aloittamisoikeus ennen päätöksen lainvoimaisuutta hyväksyttävää vakuutta vastaan mutta näissä tilanteissa rakentaja joutuu odottamaan muodolliset 30 vrk poikkeuspäätöksen valitusajan kulumista. Rakennusvalvontaviranomainen voisi harkita aloittamisoikeuden hyväksyttävää vakuutta vastaan myös poikkeusluvasta.

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

Hulevedet (19 luku)

Lakiluonnoksessa tulisi kannustaa hulevesien hallinnan osalta hyvään suunnitteluun rakentamishankkeiden yhteydessä. Etenkin tiiviisti rakennetuilla kaupunkialueilla, joilla maa-alueita ei voi käyttää tuhaten, suunnitteluosaamisella voidaan luoda hyvät ratkaisut.

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Yleistä

Useat pykäläluonnokset ovat ristiriidassa joko keskenään tai ristiriidassa niitä koskevien perustelujen kanssa. Useissa menettelyjä koskevissa pykälissä perustelujen mukaan on ilmeisesti tarkoitettu tiettyä loogista ratkaisua mutta lakiteksti itsessään antaa mahdollisuuden useille variaatioille. Tällöin on vaarana, että lopputuloksesta tulee kunnissa epäselvä ja menettelystä entistä monimutkaisempi. Erityisesti rakennusvalvontaviranomaisen ja kunnan roolit rakentamisen valvonnassa ja päätöksenteossa ovat sekavat. Itse lakiteksti on ristiriidassa perustelujen kanssa ja kokonaisuus kaipa selkeyttä.

Eri lainkohtien mahdollistamat variaatiot voivat aiheuttaa merkittävää rakentamisen laadun heikkenemistä. Tällainen yhdistelmä saattaa muodostua esimerkiksi omakotitalon rakentamisesta. Suunnittelu- ja työnjohtotehtävän vaativuus on valtakunnan tasolla tyyppillisesti tavanomainen, jolloin suunnittelijalta tai vastaavalta työnjohtajalta ei esityksen mukaan vaadita koulutuksen lisäksi enää lainkaan kokemusta. Kertarakentajilla harvoin on omaa osaamista rakentamisessa ja rakentamisluvan voi myöntää esityksen mukaan esimerkiksi kunnanhallitus. On suurena vaarana, että näissä rakentamiskohteissa ei todellisuudessa ole enää riittävästi rakentamisen osaamista käytettävissä, jolloin rakentamisen laatu väistämättä kärsii ja laskun maksavat tulevaisuudessa rakennuksen käyttäjät ja alueen asukkaat.

Rakentamisen sääntelyä koskevilta osin lakiluonnoksessa on useita kohtia, joissa edellytetään jo nykyisin vaadittavien selvitysten lisäksi yhä uusia selvityksiä rakennushankkeeseen ryhtyvältä. Vaarana on, että uusien selvitysten laadittaminen ja lähtötietojen hankkiminen lisää kustannuksia siinä määrin, että itse rakentamisen suunnitteluun ei enää ole varaa ja lopputulos jää siitä syystä vajavaiseksi. Uudistuksessa on pidettävä tarkkaan huoli, ettei keskitytä ratkomaan yksittäistä – vaikkakin merkittävää – asiaa rakentamisen kokonaisuuden kustannuksella.

Lakiluonnoksessa esitetyt muutokset edellyttävät kunnilta merkittäviä muutoksia ja toimenpiteitä ja lisäävät rakennusvalvonnan tehtäviä rakennusvalvontatulojen kuitenkin vähentyessä luvanvaraisuuden kynnyksen noustessa. Esimerkiksi rakennusvalvonnan järjestäminen kahden tasoisena, lupajärjestelmään ja luvanvaraisuuden määräytymiseen esitetyt muutokset, tietomallien käyttöönotto sekä sattumanvaraiset tarkastukset edellyttäisivät kunnilta muutoksia toiminnan järjestämiseen ja resursointiin sekä menettelyiden, hallintosääntöjen ja rakennusjärjestysten uudistamista. Hankkeiden vaativuuden määrittelyn, rakennuksen vähähiilisyyden arvioinnin ja lupakynnyksen noston myötä lisääntyvä jälkivalvonnan tarpeen sekä uuden vastuusääntelyn voidaan katsoa osaltaan lisäävän viranomaisten tehtäviä sekä osaamisvaatimuksia.

Rakentaminen (luku 25)

179 § (Rakentamisen ohjaus)

”Ilmastonmuutoksen hillintä” on melko suuri vaatimus yksittäiselle rakentamishankkeelle. Pykälä on syytä kirjoittaa tältä osin toiseen muotoon. Lakiluonnoksessa on asetettu myös vaatimus, että ”rakentamisen tulee perustua kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin”. Samassa lainkohdassa esitetyt vastakkaiset vaatimukset asettavat juuri turvattavat kulttuuriarvot vaaraan. Viimeisen kohdan mukaan rakennuskannan ja sitä ympäröivän rakennetun ympäristön on oltava suunnitelmallisesti hoidettua ja kunnossapidettyä. Vaatimus on melko epämääräinen. Tuleeko tästä jollekin taholle erityinen valvontavastuu vai onko kyse vain yleisestä tavoitteesta?

180 § (Rakentaminen puolustustarkoitusta varten)

Lakiluonnoksen mukaan puolustusvoimien rakentaminen jatkuisi nykyisellään eli rakentamisen viranomaisvalvontaa ja rekisterinpitoa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi puolustustarkoitusta varten tapahtuvaan rakentamiseen. Kuitenkin lainkohdan perusteluissa todetaan, että puolustusvoimat voisivat tukeutua muihin viranomaisiin rakentamisessaan. Selvyyden vuoksi perusteluissa on syytä todeta, ettei esim. rakennusvalvontaviranomaisilla olisi oikeusturvasyistä pyynnöstäkään velvollisuutta tehdä esim. katselmuksia puolustusvoimien rakentamishankkeisiin. Mikäli puolustusvoimien kohteet on vapautettu viranomaisvalvonnasta myös tosiasiallinen valvonta tulee hankkia joko valtion omilta viranomaisilta tai yksityiseltä sektorilta.

185 § (Rakennusoikeus)

Rakennusoikeus pitää voida määritellä kaavan tai rakennusjärjestyksen lisäksi poikkeuspäätöksessä.

186 § (Kerros)

Lakiluonnoksen tekstistä pitää poistaa ilmaus ”kerroksen tasolla”, koska se vain vaikeuttaa kerroksen ja ullakon välistä tulkintaa ja aiheuttaa epäselvyyttä rakentamisen suunnittelussa ja esim. paloturvallisuusmääräysten tulkinnassa. Kannattaa käyttää ainoastaan termejä ”kellari”, ”kerros” ja ”ullakko”. Lisäksi pykälässä voisi olla selkeämmin todettu, että maastonmuotojen vuoksi esimerkiksi rinteeseen rakennettaessa kerroksessa voi olla myös kellaritiloja, joita ei lasketa kerrosalaan.

187 § (Kerrosala)

Kerrosalalaskentatulkinnoissa on nykyään kunta- ja lupakäsittelijäkohtaisia suuriakin eroavaisuuksia. Tulkintavaihteluiden vuoksi sama suunnitteluratkaisu johtaa eri kohteissa erilaiseen lopputulokseen, mikä pahimmillaan saattaa luvan hakijat taloudellisesti eriarvoiseen asemaan, koska kerrosalaan laskettava ja siten yleensä rakennusoikeutta syövä osuus on suoraan rahanarvoista huonealaa. Kerrosalamääreestä tulee luoda riittävän yksiselitteinen, jotta se on tarkastussäännöllä tietomallista mahdollisimman yksiselitteisesti saatavissa.

Kerrosalan laskemisesta on vuosien varrella muodostunut palapeli, johon toivoisi muutosta rakentamista koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Mikäli kerrosalan laskeminen halutaan kuitenkin jättää nykyiselleen, tulisi tarpeettomat lisämääreet mahdollisuuksien mukaan jättää pois. Lakiluonnoksen mukaan rakennuksen rakennettavaksi sallitun kerrosalan saa ylittää ”myös yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran.” Yleisiin tiloihin avattavuus on aivan tarpeeton lisämääre, joka aiheuttaa ylimääräistä selvittelyä rakennuslupavaiheessa. Järkevämpää olisi esimerkiksi sallia aina teknisen tilan rakentaminen kerrosala ylittäen. Selvyyden lisäksi tällainen helpotus johtaisi todennäköisesti siihen, että teknisten tilojen koko kasvaisi nykyisestä, koska tällaista ”myytäväksi kelpaamatonta lisätilaa” ei koitettaisi suunnitteluvaiheessa kaikin keinoin pienentää. Teknisten tilojen koon tarve on joka tapauksessa kasvanut muun muassa talotekniikan monimutkaistumisen myötä.

188 § (Väliaikainen rakennus)

Tilapäisen ja määräaikaisen rakennuksen yhdistäminen väliaikaiseksi rakennukseksi on hyvä ja lupakäsittelyä selkeyttävä muutos. Epäselväksi jää, voidaanko väliaikaisen rakennuksen yhteydessä poiketa määräyksistä suoraan rakentamislupassa (vähäinen poikkeus) vai edellyttääkö poikkeaminen varsinaista poikkeamislupaa. Lisäksi väliaikaisten rakennusten kohdalla pitäisi miettiä, mikä merkitys olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisellä on. Esimerkiksi väliaikaisten rakennusten

perustamistapa ei useinkaan ole turvallisuuden kannalta riittävä, mikäli rakennus tosiasiasa tulee olemaan paikoillaan yli 10 vuotta. Esimerkiksi pressuhallien paikallaan pysyminen yli 10 vuotta on enemmän sääntö kuin poikkeus. Pressuhallit eivät kuitenkaan yleensä täytä riittävässä määrin olennaisia teknisiä vaatimuksia eikä niitä siten voida hyväksyä pysyviksi rakennuksiksi.

189 § (Lähes nollaenergiarakennus)

Lakiluonnoksessa todetaan, että lähes nollaenergiarakennuksella tarkoitetaan rakennusta, jolla on erittäin korkea energiatehokkuus, sellaisena kuin se on määritelty rakennusten energiatehokkuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/31/EU liitteen 1 mukaisesti, sellaisena kuin sen on muutettuna rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2010/31 EU ja energiatehokkuudesta annetun direktiivin 2012/27 EU muuttamista annetulla direktiivillä 2018/844/EU. Lakiluonnoksessa pitää tosiasiasa määritellä, mikä on ”lähes nollaenergiarakennus”. Kansalaisten, kuten rakennusten suunnittelijoiden ja rakennushankkeeseen ryhtyvien, pitää pystyä tulkitsemaan lakia riittävästi ilman, että lain noudattaminen edellyttää EU-tasoisien sääntelyn kahlaamista. Lisäksi tämän tasoinen lakiteksti aiheuttaa viranomaiselle ylimääräistä työtä, koska tosiasiasa rakennusvalvontaviranomaiset joutuvat neuvontavelvollisuuden perusteella selvittämään esimerkiksi suunnittelijoille, mitä kyseiset direktiivin pitävät sisällään. Pelkkä viittaaminen direktiivin tekstiin ei ole riittävä lain selkeyden kannalta.

191 § (Lämmitysjärjestelmän arviointi)

Lakiluonnoksessa todetaan, että rakennushankkeeseen ryhtyvän on tietyissä tapauksissa arvioitava vaihtoehtoisia lämmitysjärjestelmää koskeva toteutettavuus. Arvioinnille ei kuitenkaan ole lakiluonnoksessa annettu mitään kriteerejä. Jos arviointi voi olla minkälaista hyvänsä, mitä hyötyä arvioinnista on?

192 § (Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus)

Lakiluonnoksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että uudessa tai laajamittaisesti korjattavassa rakennuksessa täytyy käyttää uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Lain perusteluissa kannattaisi mainita kriteerit, milloin uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käyttäminen on esimerkiksi taloudellisesti toteutettavissa. Muutoin vastaukseksi saadaan vain arvion laatijan subjektiivinen mielipide, jolla ei välttämättä ole asiassa merkitystä. Lisäksi lakiluonnoksessa esitetty laskentatapa vaikuttaa monimutkaiselta.

193 § (Kansallinen päästötietokanta)

Lakiluonnoksessa viitataan kansalliseen päästötietokantaan, johon sisällytetään pykälässä mainitut tiedot. Tietokannan ylläpitovelvollisuus on Suomen ympäristökeskuksella. SYKEN pitää luoda kyseinen tietokanta niin aikaisessa vaiheessa, että tietokannan käyttäminen on mahdollista lain tullessa voimaan. Muussa tapauksessa hiilijalanjälkilaskentaan pitää asettaa siirtymäaika. Lakiluonnoksessa päästötietokantaan toimitettavia tietoja on kahdeksan kappaletta. Tietojen toimittamisvelvollisuuden valvontaa ei ole osoitettu pykälässä kenellekään vaan viitataan ainoastaan asetuksenantovaltuuteen asiassa. Tietojen toimittamisen valvontaa ei pidä säätää myöskään rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi, vaan tietokannan ylläpitäjän tulee myös valvoa tietokannan asianmukaista käyttöä.

196 § (Rakennuksen korjaaminen)

Lakiluonnoksen mukaan korjaus- ja muutostyössä voidaan noudattaa uuden rakennuksen rakentamista koskevia vaatimuksia, jos tarkoituksena on parantaa rakennuksen teknistä toimivuutta. Uusia määräyksiä ei kuitenkaan ole pakko noudattaa, mikäli rakennushankkeeseen ryhtyvä ei näin tahdo. Onko tämä tarkkaan harkittu? Pykälään tulisi lisätä ”rakenteen” ohella myös ”tekniset järjestelmät”: ”Jos rakenne tai tekniset järjestelmät ovat tekniseltä toiminnaltaan vaurioituneet...”

194 § (Rakennus- ja purkumateriaaliselvitys)

Uudisrakentamista koskevaan rakentamislupahakemukseen on lakiluonnoksen mukaan liitettävä selvitys (arvio) rakennuspaikalta pois kuljetettavan maa- ja kiviaineksen määrästä. Nykyiseen lakiin verrattuna tämä on jälleen yksi lisäselvitys rakentamislupahakemukseen. Perusteluissa todetaan, että tällä vaatimuksella luodaan kunnille mahdollisuus koordinoida maamassojen kuljetuksia. Epäselväksi jää, miksi kuntien tulisi koordinoida maamassojen kuljetuksia ja onko pelkästään siitä syystä järkevää edellyttää kaikista uudisrakentamishankkeista tällaista uutta selvitystä.

Olennaiset tekniset vaatimukset (26 luku)

200 § (Käyttöturvallisuus)

Pykälässä tulisi säätää myös pihavalaistuksen suuntauksesta ja voimakkuudesta suhteessa naapurikiinteistöihin, koska näissä asioissa esiintyy paljon naapuririitoja.

203 § (Energiatehokkuus)

Lakiluonnoksen mukaan ”rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla siten, että energiaa ja luonnonvaroja kuluu säästeliäästi.” Vaatimus on aika suuri tavalliselle rakentajalle. Lakiluonnoksessa pitäisi paremmin määritellä, mitä tarkoitetaan ”energian ja luonnonvarojen säästeliäällä kulumisella”.

205 § (Kokoontumistilat)

Lakiluonnoksessa pitää paremmin määritellä, mitä tarkoitetaan kokoontumistilalla. Erimerkiksi paloturvallisuusasetuksessa käytetään termiä kokoontumisrakennus ja elintarvikelainsäädännössä termiä kokoontumishuoneisto. Samaa asiaa tarkoittavien lakien termistöt pitää olla yhdenmukaisia, koska tällä hetkellä kokoontumistilojen sääntelyä tulkitaan eri kunnissa hyvin vaihtelevasti. Lakiluonnoksessa ei myöskään edelleenkään määrätä, kuinka suuriin kokoontumistiloihin rakennusvalvonnan tulee vahvistaa suurin sallittu henkilömäärä.

206 § (Rakennuksen vähähiilisyys)

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry. pitää ilmastaselvitystä, hiilijalan- ja kädenjäljen laskentaa sekä raja-arvojen asettamista hyvänä ja tarpeellisenä työkaluna ilmastonmuutoksen torjunnassa. Laskenta nähdään toisaalta tarpeelliseksi vaikkei raja-arvoa olisi asetettu, koska se toimii rakennusten vertailuperusteena samaan tapaan kuin energiatodistus ympäristöstä kiinnostuneelle sijoittajalle tai muulle ostajalle/käyttäjälle. Laskenta lisää omalla tavallaan ympäristötietoisuutta ilman raja-arvojakin. Toisaalta ilman asetettua raja-arvoa ohjausvaikutus saattaa jäädä vähäiseksi. Vähähiilisyyden todentamiseksi lupakäsittelyn yhteydessä esitämme laadittavaksi laskentataulukon, josta käy ilmi vaatimuksen täyttyminen. Hyvänä esimerkkinä toimii nykyisin käytössä oleva lämpölämpöiden tasauslaskentalomake.

RTY:n näkemyksen mukaan ilmastaselvitystä ei tulisi edellyttää kovin pienistä rakentamiskohteista, koska pienissä kohteissa tällainen massiivinen selvitys ohjaa suunnittelun kokonaisresursseja väärään suuntaan selvitysten syödessä käytettävissä olevat varat. Rakentamisen suunnittelu on ensiarvoisen tärkeää, eikä sitä saa uhrata yhdelle yksittäiselle – vaikkakin erittäin tärkeälle -asialle. RTY ehdottaa, että ilmastaselvitystä ei edellytettäisi alle 50 m²:n rakentamiskohteista. Tällöin raja olisi sama kuin energiaselvityksen edellyttämisessä. Erilaisten selvitysten edellyttäminen erilaisissa hankkeissa pitäisi tehdä mahdollisimman loogiseksi, jotta suunnittelijoiden ja rakennusvalvontaviranomaisten tehtävää ei tarpeettomasti vaikeutettaisi.

Hiilijalanjätkilaskenta pelkästään 50 vuoden aikatarkastelulla on hieman ongelmallista, koska se asettaa eri suunniteltuihin käyttöikiin perustuvat rakennukset osittain vertailukelvottamaan tilanteeseen. RTY pitäisi parempana edellyttää laskentaa 50 vuoden aikatarkastelulla siten, että sen lisäksi tulisi ilmoittaa suunnitellun käyttöiän perusteella oleva lukema. Tämä motivoi ja antaa selkeämmän kuvan vaikutuksista esimerkiksi tilanteessa, jossa suunniteltuna käyttöikä on käytetty vaikkapa 100 vuotta.

Lakiluonnoksessa esitetty ilmastaselvitys on rakennus-, mutta ei rakennuspaikkakohtainen. Rakennuskohtaisuus ei motivoi korjaamaan olemassa olevaa rakennuskantaa. Lakiluonnosta kannattaisi muuttaa siten, että ilmastaselvityksessä tulisi ottaa huomioon rakennuspaikalla olemassa olevat rakennukset, jotka puretaan joko osittain tai kokonaan. Rakennusten purkamisen sisällyttäminen hiilijalanjätkilaskentaan edistää vanhojen rakennusten ylläpitoa ja elinkaaren pidentämistä uudisrakentamisen rinnalla. Samalla se torjuu ilmastonmuutosta pienentäen rakentamisen hiilijalanjälkeä, kun purettavan rakennuksen tilalle haetaan rakentamislupaa suunnitellulle uudisrakennukselle. Menettely edistää myös rakennuspaikan kokonaisuuden suunnittelua.

Terminä ilmastaselvitys voi sekoittua kaupallisiin tai muissa tarkoituksissa tehtäviin ilmastaselvityksiin. Termiä tulisi täsmentää lain määritelmässä. Lisäksi ilmastaselvityksen laatijalle tulee määritellä pätevyys joko laissa tai asetuksella. Pätevyyden ylläpitojärjestelmään voisi mallia ottaa energiatodistuksen laatijan pätevyuden toteamisesta. RTY huomauttaa myös, että rakennusvalvonnoissa ei myöskään lähtökohtaisesti ole riittävää osaamista ilmastaselvityksen sisällön arvioimiseen. Selvityksen sisällön arvioimista ei myöskään voi jatkossa siirtää rakennusvalvontojen vastuulle. Tästä syystä selvityksen laatijan pätevyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

207 § (Rakennuksen elinkaariominaisuudet)

Pykälän mukaan rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet on luetteloitava rakennettaessa ja korjattaessa rakennusta. Pykälää tulisi kuitenkin täsmentää niin, ettei vaatimus koske rakennuksia, joita energiatehokkuusvaatimus ei tämän lain mukaan koske.

Lakiluonnoksessa tulisi myös ottaa kantaa siihen, millä tavalla rakennustuotteiden tuotekohtainen kelpoisuuden hyväksyntä todetaan sellaisissa rakennuksissa, joissa käytetään ”kierrätysmateriaaleja”. Tältä osin rakennustuotteiden tuotehyväksyntää koskevaa ympäristöministeriön asetusta on syytä päivittää ja siihen saakka laatia vähintään ohjeet, miten kelpoisuuden toteaminen tulisi toteuttaa.

Rakentamisen luvanvaraisuus (27 luku)

208 § (Rakentamislupa)

Lakiluonnoksessa ehdotettu nykyisten rakennus- ja toimenpidelupien yhdistäminen yhdeksi rakentamisluvaksi on ehdottomasti hyvä asia, joka sujuvoittaa rakennusvalvonnan toimintaa, koska harkintaa siitä, onko kyseinen kohde rakennus- vai toimenpideluvan varainen, ei tarvitse enää tehdä. Muutos helpottaa myös rakennushankkeeseen ryhtyvien ja suunnittelijoiden toimintaa. Lupakynnyksen nostaminen ylipäättään laintasoisesti on hyvä asia mutta rajan vetäminen on harkittava tarkkaan. Erityisesti alle 50 m²:n suuruisen katosten vapauttaminen luvan tarpeesta saattaa muodostaa huonosti toimivia ja paikkaansa sopimattomia sekä käyttäjille ja naapureille vaarallisia rakennuksia sekä sekavaa, hallitsematonta ympäristöä ja rakennuksia, joiden käyttö- ja paloturvallisuutta sekä ympäristöönsä sopivuutta ei ole millään tavoin viranomaistyönä etukäteen ohjeistettu tai varmistettu.

Perusteluista ei selviä mikä merkitys lakiluonnoksessa on annettu sille tosiasialle, että kuntalaisten oikeusturva naapurien sattumanvaraista rakentamista vastaan heikkenee. Jatkossa on hyvin todennäköistä, että asukkaat joutuvat nykyistä enemmän sietämään naapuriensa taholta lähes minkäläistä rakentamista tahansa, kunhan rakentamisen koko jää rakennuksissa alle 30 m²:n ja katosten kohdalla jopa alle 50 m²:n.

Toinen huomionarvoinen seikka on paloturvallisuuden varmistaminen. Nykyisestä lainsäädännöstä poiketen, esimerkiksi alle 30 m²:n suuriset saunarakennukset eivät lähtökohtaisesti enää edellyttäisi lainkaan rakentamislupaa ja ne voitaisiin toteuttaa täysin ilman valvontaa. Edelleen saunojen tulisi olla rakentamismääräysten mukaisesti suunniteltu ja toteutettu mutta sitä ei jatkossa enää valvoisi kukaan. Määräysten noudattaminen ja rakennushankkeiden suunnittelu jäisi siis hankkeeseen ryhtyvän lainkuuliaisuuden ja hyvän tahdon varaan. Kehitys on hyvin vaarallinen muun muassa paloturvallisuuden näkökulmasta erityisesti siitä syystä, että todennäköisyys esimerkiksi savusaunan palamiselle on melko korkea. Saunarakennuksen saisi toteuttaa 4 metrin päähän naapurin rajasta ilman, että mikään viranomainen varmistaa kohteen paloturvallisuuden. Paloturvallisuuden kannalta esitys kuulostaa lähes vastuuttomalta ja lakiluonnosta on syytä tältä osin tarkentaa vähintään siten, että saunarakennukset edellyttävät aina rakentamislupaa.

Luvan edellyttäminen ennen rakentamista varmistaa lähtökohtaisesti sen, että kohde on etukäteen suunniteltu. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan nämä luvanvaraisuuden ulkopuolelle jäävät rakennukset tulisi joka tapauksessa suunnitella rakentamista koskevien määräysten mukaisesti. Tavanomaiselta pientaloasukkaalta ja -omistajalta ei voida edellyttää riittävää rakentamista koskevien määräysten, kuten asemakaavamääräysten ja -merkintöjen, tuntemusta, ymmärtämistä ja noudattamiskykyä. Tästä seuraa valitettavan usein, että maallikoiden omatoimirakentaminen ei täytä teknisesti toimivan, turvallisen ja tarkoituksenmukaisen rakennetun ympäristön tunnusmerkkejä, puhumattakaan esteettisesti hallitusta rakennetusta ympäristöstä, jonka ohjaukseen tarvitaan asiantuntijuutta.

Alle 30 m²:n rakentamishankkeiden vapauttaminen luvan tarpeesta tarkoittaa sitä, että rakennusvalvontaviranomaisen jälkivalvonta tulee lisääntymään huomattavasti samalla kun rakennusvalvontojen tulot vähenevät. Lakiluonnoksessa ei ole huomioitu tätä lisääntyvää työmäärää ja tulojen samanaikaista vähentymistä millään tavalla. Luvan tarpeen keventämisen tarkoituksena on perusteluiden mukaan suunnata rakennusvalvontaviranomaisen voimavarat olennaisiin seikkoihin mutta jälkivalvonnan lisääntyminen suuntaa voimavaroja juuri päinvastaiseen suuntaan. Valtaosassa Suomen kunnista rakentaminen keskittyy pienempiin hankkeisiin, joiden käsittely tuottaa kunnille rakennusvalvontatuloja. Näiden rakentamiskohteiden vapauttaminen luvanvaraisuudesta vähentää kuntien tuloja merkittävästi. Rakennusvalvontatulojen väheneminen samaan aikaan jälkivalvonnan lisääntymisen myötä aiheuttaa kunnille todennäköisesti nykyistä suurempia taloudellisia vaikeuksia.

Pykälän sanamuodon mukaan käyttötarkoituksen olennainen muuttaminen edellyttää lupaa silloin, kun kyse on korjaamisesta. Tarkoitus ilmeisesti on, että olennainen käyttötarkoituksen muutos edellyttää lupaa myös silloin, kun kyseessä ei ole korjaustyö. Pykälää on syytä tarkentaa tältä osin.

209 § (Rakentamislupa kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa)

Lakiluonnoksen mukaan luvan hakijan toiveesta rakentamishankkeen sijoittuminen tiettyyn paikkaan voitaisiin ratkaista sijoittamisluvalla, jonka jälkeen olennaiset tekniset vaatimukset arvioitaisiin toteuttamisluvalla. Molemmista luvista tehtäisiin oma, valituskelpoinen päätös. Sijoittamisluvan myöntäminen ei kuitenkaan poistaisi esimerkiksi poikkeamisluvan tarvetta. Muutos tulee lisäämään byrokratiaa, joka toki vähenee sillä, että kaksivaiheinen päätöksenteko tehdään vain hakijan toiveesta. Menettely jää todennäköisesti melko marginaaliseksi, koska se pitkittää luvan käsittelyaikaa, luo uuden päätöstason ja antaa mahdollisuuden ylimääräiselle valituskierrokselle.

Lakiluonnoksen mukaan rakentamisluvan myöntää kunta, ei siis rakennusvalvontaviranomainen. Kunta voisi jatkossa vapaasti harkita, mikä taho myöntää rakentamisluvat. Kuitenkin rakennusvalvontaviranomaiselle on annettu tiettyjä tehtäviä suoraan lain perusteella, kuten suunnittelijoiden kelpoisuuden arviointi (245 ja 246 §). Lakiluonnoksen perusteluista ilmenee, että toimivalta on ajateltu jaettavan siten, että toteuttamisluvan, toisin sanoen olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen, ratkaisisi aina rakennusvalvontaviranomainen. Kunta voi myös ratkaista asian toisin. Toimivallan jakautuminen muodostuu kunnissa erittäin sekavaksi.

Lupa-asioiden ratkaisun ja rakentamisen edellytysten täyttymisen arvioinnin täytyy kuitenkin säilyä puolueettomana ja siten rakentamisluvan edellytysten arviointi on selkeästi viranomaistehtävä. Viranomainen arvioi asiaa aina yleisen edun kannalta, kun taas esimerkiksi kunnanhallitus arvioi lähtökohtaisesti päätettäväkseen tulevia asioita kunnan etujen näkökulmasta, jolloin luonnollisesti esimerkiksi kunnan elinkeinopolitiikka ohjaisi vahvasti hankkeiden hyväksymismenettelyä. Tällä taas on merkittävä vaikutus rakentamisen laadun toteutumiseen. Lisäksi kunnan omien rakentamishankkeiden valvonnassa muodostuisi vaarallinen eturistiriita, mikäli esimerkiksi

kunnanhallitus olisi luvan myöntävä toimielin. Arvioinnin puolueettomuus ei toteutuisi kuntalaisten ja kunnan omien rakentamishankkeiden välillä.

210 § (Sijoittamisluvan edellytykset asemakaava-alueella)

Voimassa olevaan lakiin verrattuna edellytyksiin on tehty tarpeeton kiristys: Sijoittamisluvan edellytyksenä on, ettei sijoittaminen aiheuta haittaa naapurille eikä vaikeuta naapurikiinteistön rakentamista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että mikä tahansa haitta naapurille estää sijoittamisluvan myöntämisen. Parempi vaihtoehto olisi jättää nykyinen ”kohtuuton haitta” ja ”naapurikiinteistön sopiva rakentaminen” voimaan myös tulevassa laissa.

212 § (Sijoittamisluvan edellytykset erityisharkinta-alueella)

Toisen momentin 1-kohdassa tarkoitettaneen ”asuinrakennusta” eikä ”asuntoa”. Lisäksi vaikuttaa turhan byrokraattiselta edellyttää erillistä sijoittamislupaa pelkkään korjaus- ja muutostyöhön tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen, jotka pääasiassa ovat ympäristövaikutuksiltaan hyvinkin pieniä rakentamishankkeita. Tämä on selkeä kiristys nykyiseen suunnittelutarveratkaisusääntelyyn verrattuna.

214 § (Toteuttamisluvan edellytykset)

Toteuttamisluvan edellytysten arviointi on syytä säilyttää poliittisesta ohjauksesta riippumattomalla viranomaisella. Muussa tapauksessa on suuri vaara, että muut intressit (kuten kunnan elinkeinopolitiikka) ohittavat rakentamisen laatuun tähtäävät olennaiset tekniset vaatimukset. Erityisesti pienemmissä kunnissa paine rakennustarkastajaa kohti on jo nyt kova. Mikäli kunnille annetaan jo lainsäädännössä mahdollisuus päättää rakentamis- tai toteuttamisluvan edellytyksistä poliittisessa päätöksenteossa, seuraukset rakentamisen laatuun voivat olla katastrofaaliset. Nämä seuraukset tulevat näkymään vasta 10-20 vuoden kuluttua (esimerkiksi sisäilmaongelmat).

218 § (Purkamisluvan edellytykset)

Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi purkamisluvan yhtenä myöntämisedellytyksenä aiheuttaa sekavuutta hakemuksen käsittelyssä eikä millään tavalla edistä lupahakemusten sujuvaa käsittelyä.

Lakiluonnoksen mukainen malli, jossa rakennuksen voi purkaa, jos ”rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta ja korjausmahdollisuudet ovat huonot” avaa mahdollisuuden purkaa

rakennus lähes missä tilanteessa tahansa, jos se vaan on kiinteistön omistajalle taloudellisesti kannattavampaa. RTY ry. tiedostaa, että valtakunnallisesti Suomessa valitettavasti on taantuvia alueita, joilla sijaitsevan rakennuskannan purkaminen voi olla käytännössä ainoa järkevä vaihtoehto. Tämän vuoksi yhdistys ehdottaa, että nykyisen lain sanamuotoon vain lisättäisiin uusi edellytys purkamisluvan myöntämiselle: ”Purkaminen on mahdollista, jos rakennus sijaitsee alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan eikä esimerkiksi pankista saisi enää lainaa rakennuksen korjaamiseen.” Muilta osin nykyiset purkamisluvan myöntämiset jäisivät edelleen voimaan.

222 § (Rakennuskohteen tietomalli)

Digitaalisuuden lisääminen on nostettu yhdeksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista. Tietomallien käytön lisääminen rakentamisessa on kannatettava ajatus. Uudistuksen tavoitteena oleva, rakennuksen ”digitaalisen kaksosen” luominen on kunnianhimoinen ja tavoiteltava lopputulos. Tähän lopputulokseen ei kuitenkaan päästä tällä lakiuudistuksella. Tietomallivaatimuksen ei ymmärrettävästi haluta vaikeuttaa erityisesti vanhemman suunnittelijapolven elinkeinonharjoittamista. Ilmeisesti tästä syystä luonnokseen on lisätty, että tietomallin sijasta rakennushankkeen suunnitelmat voidaan toimittaa rakennusvalvontaviranomaiselle ”muussa koneluettavassa muodossa”, jolla ilmeisesti tarkoitetaan muun muassa excelia. Lakiluonnoksen mukaan tästä toimittamisvaatimuksesta ei voida poiketa ja tiedot tulee toimittaa rakennusvalvontaan, joko tietomallilla tai jollain muulla ”koneluettavalla tavalla”. Tietomallien kerääminen yhteiseen tietokantaan vesitetään sillä, että halutessaan rakennushankkeeseen ryhtyvä voi toimittaa rakentamisluvan yhteydessä jonkin epämääräisen excelin. Rakennuksen suunnitelmia ei voi toimittaa excelillä, joten tällaisen epämääräisen tiedoston toimittamisesta luvan myöntäjälle ei ole mitään hyötyä ja vaatimus lisää rakentamisen byrokratiaa.

Pykälän mukaan tietomallit tai muu koneluettava muoto on toimitettava kaikista rakentamislupaa edellyttävistä kohteista, myös siis esimerkiksi 35 m²:n suuruisista talousrakennuksista. RTY ry. ehdottaa pykälää muutettavaksi siten, että vain pientaloa suuremmista rakentamishankkeista pitää toimittaa tietomalli eikä tietomallin lisäksi tällöin kelpaisi mikään ”muu koneluettava muoto”. Tällöin tietomalleista olisi aidosti hyötyä ja kerättävä data olisi jo lähtökohtaisesti käyttökelpoista.

Lakiluonnoksessa ei ole myöskään siirtymäsäännöksiä tietomallien toimittamiselle. Kaikilla kunnilla ei ole vielä teknisiä valmiuksia tai osaamista tietomallien vastaanottamiseen. Ehdotamme siirtymäsäännöstä tietomallien edellyttämiselle, jotta kunnat voivat omassa toiminnassaan ja talousarviossaan varautua asian vaatimiin muutoksiin ja jotta myös suunnittelijat pystyvät sopeuttamaan oman toimintansa digitaalisuuden lisääntyviin vaatimuksiin.

Tietomallipohjaisella lupakäsittelyllä luodaan erinomaiset mahdollisuudet tulkita säädöksiä valtakunnallisesti yhdenmukaisemmin. Jo nyt keskeisimmät lupakäsittelyssä tarkastettavista asioista on tehtävissä automaattitarkastuksena tietomallista, mikäli malli on suunniteltu yleisissä

tietomalliohjeissa annettujen peruseriaatteiden mukaisesti. Jatkossa rakentamista koskevia teknisiä säännöksiä valmisteltaessa tulee varmistaa, että niiden vaatimusten mukaisuus voidaan todeta visuaalisen tarkastelun lisäksi koneellisesti tietomallista.

Eri rakennustyypeille annettavat tietomallitarkastussäännöt tulee julkaista esimerkiksi ympäristöministeriön sivuilla, jolloin suunnittelija voi tarkastaa suunnitelmien säädöstenmukaisuutta jo niitä laatiessa tai viimeistään ennen niiden toimittamista rakennusvalvontaan. Tällä luodaan hyvät edellytykset rakentamiseen liittyvien lupa- ja valvontaprosessien jouhevoittamiseksi.

Rakentamisen lupakäsittelyyn liittyy olennaisesti suunniteltuun rakentamiseen liittyvä kaupunkikuvallinen arviointi. Tietomallispohjaisessa toimintamallissa suunniteltua rakentamista tonttijärjestelyineen voidaan arvioida kunnan 3D-kartalla. Suurella osalla kunnista on kuitenkin käytettävissään maanmittauslaitoksen tuottama ns. laatikkomalli, joka ei tue kaupunkikuvallisen tarkastelun tekemistä lupakäsittelyn yhteydessä. Maanmittauslaitos kuitenkin suunnittelee 3D-mallin valtakunnallista päivittämistä. Päivityksen tuloksena on tärkeää saada nykyisten rakennusten ja rakennelmien geometriat sekä niiden värit ja tekstuurit riittävän tasoiseksi rakennusvalvontatyön kannalta. Kuvaustarkkuuden määrittelyssä RTY toivoo ministeriöiden välistä yhteistyötä, joka tässäkin asiassa on ensiarvoisen tärkeää.

229 § (Rakentamislupahakemuksen käsittely)

Toimivaltaa koskevien pykälien sisältö on ristiriitainen vähintään perustelujen osalta, koska rakentamislupahakemuksen käsittelyn lykkäämisestä päättää rakennusvalvontaviranomainen mutta silti kunta voi päättää, että rakentamisluvan myöntämisen edellytyksistä päättää kunnan jokin muu toimielin. Säännökset aiheuttavat sekavuutta kunnissa eikä lakiluonnos edistä sujuvuutta millään tavalla.

230 § (Erytyssuunnitelmien toimittaminen)

Rakentamista koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin pitää ehdottomasti lisätä selkeät säännökset siitä, mikä on erityissuunnitelmien asema, käsittely ja oikeusvaikutus. Nykyisen lainsäädännön tapaan uudistuksessa todetaan, että erityissuunnitelmat toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle, joka ei hyväksy suunnitelmia, vain ottaa ne vastaan. Rakennushankkeeseen ryhtyvän, suunnittelijan ja erityissuunnitelmia käsittelevän viranhaltijan oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että laissa todetaan selkeästi, miten erityissuunnitelmien sisältöön tulee suhtautua vaikka niitä ei hyväksytäkään. Ei ole miltään kannalta tarkoituksenmukaista, että viranomainen vain ottaa suunnitelmat arkistoonsa, tutustumatta niihin lainkaan. Erytyisesti kertarakentajilla on aivan oikeutetusti käsitys, että jos viranomainen vastaanottaa suunnitelmat, se myös arvioi niiden sisällön edes jollain tasolla. Tähän ei edelleenkään

oteta lakiluonnoksessa riittävästi kantaa. Pykälää tulisi muuttaa esimerkiksi siten, että viranomaisen arvioi suunnitelmat satunnaisilla tarkistuksilla ja puuttuu havaitsemiinsa virheisiin.

Lakiluonnokseen on lisätty täysin tarpeeton maininta, että erityissuunnitelmien toimittaminen voidaan todeta tarpeettomaksi. Tämä on mahdollista jo nykyisen lain perusteella.

244 (Suunnittelijoiden kelpoisuus)

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry. pitää suunnittelijoiden valtakunnallisen pätevyysrekisterin luomista hyvänä ja lupavalmistelua sujuvoittavana asiana. Rakentamislupaprosessi sujuvoituu omalta osaltaan, kun pätevyiden arviointi jää pois viranomaisen tehtävistä. Rekisterin toteuttamisessa on syytä huolehtia siitä, että pätevydet vahvistavan toimijan rekisteristä tieto kulkee rakennusvalvontojen käytössä oleviin sähköisiin järjestelmiin (myös muihin kuin Lupapisteeseen) rajapintojen avulla mutkattomasti. Tämän lisäksi on huomioitava, ettei kaikissa Suomen kunnissa ole vielä sähköistä järjestelmää käytössä, joten rekisteriä täytyy pysyä käyttämään myös selainpohjaisesti. Vastuuhenkilön pätevyys täytyy myös voida peruuttaa pätevistä syytä ja tälle on luotava lainsäädännössä mekanismi. Lakiluonnoksessa asiasta ei ole mainintaa.

Lakiluonnoksessa suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimuksia ollaan lieventämässä nykyisestä mutta syyt tähän jäävät epäselviksi. Vaativassa suunnittelutehtävässä, kuten kerrostalo, ei olisi enää koulutuksen lisäksi lainkaan kokemusvaatimusta, mikäli kyseinen suunnittelija olisi erikoistunut johonkin erityiseen suunnittelualaan koulutuksessaan. Tämä mahdollistaisi sen, että esimerkiksi ammattikorkeakoulusta valmistunut voisi tietyissä tapauksissa vastata itsenäisesti kerrostalon suunnittelusta. Tämä on erittäin vaarallinen lievennys ja antaa mahdollisuuden karkeille suunnitteluvirheille ja rakentamisen laadun vakavalle heikentymiselle. Kun tähän vielä yhdistetään lakiluonnoksessa annettu mahdollisuus, että rakentamisen olennaiset tekniset vaatimukset arvioidaan esimerkiksi kunnanhallituksessa, tulevaisuudessa saatetaan olla pahoissa ongelmissa rakennetun ympäristön laatuvaatimusten vuoksi. Näin merkityksellisessä asiassa osaajapulaa ei voida ratkaista sillä, että vaatimustasoa lasketaan.

Edelleen, lakiluonnoksessa esitetään, että tavanomaisten suunnittelukohteiden suunnittelijoilta ei edellytetäisi lainkaan kokemusta, vaan pelkkä koulutus riittää. Lähes koko Suomessa pääkaupunkiseutua kenties lukuun ottamatta esimerkiksi omakotitalojen rakentaminen on pääosin vaativuudeltaan tavanomaista. Kokemusvaatimuksen poistaminen on erittäin huono suuntaus ja johtaa todennäköisesti rakentamisen laadun heikkenemiseen. Valitettavasti rakennusalan koulutukseen sisältyy nykyisin aivan liikaa varsinaisen ydinosaamisen ulkopuolisia kursseja, joilla opiskelija voi halutessaan korvata kenties haastaviksi kokemiaan perusosaamisen (kuten rakennetekniikan) kursseja. Kun tähän vapaavalintaisuuteen yhdistetään se, että suunnittelutehtävästä voi vastata itsenäisesti, suoraan koulun penkiltä, ilman kokeneemman suunnittelijan ohjausta voi lopputulos olla arvaamaton. Näistä mahdollisista rakennusvirheistä

kärsivät rakennusten tulevat käyttäjät, joilla itsellään ei välttämättä ole (eikä tarvitsekaan olla) mitään rakennusalan osaamista.

Lisäksi vasta valmistuneelle insinöörille kokonaisvastuu suunnittelutehtävästä on kohtuuton. Työtä pelkäämätön vastavalmistunut henkilö ottaa innolla tehtävän vastaan ymmärtämättä mihin sitoutuu. Mikään koulutusohjelma korkeakoulussa ei anna sellaista oppisisältöä, jonka perusteella ymmärtäisi suunnittelutehtävän sisällön, hyvän rakennustavan vaatimukset, tehtävän vaikutuksen rakentamiseen sekä vastuun. Suunnittelemaan oppi vain suunnittelutehtäviä tekemällä.

Kokemusvaatimuksen poistaminen tavanomaisesta suunnittelutehtävästä johtaa myös rakennusvalvontojen työmäärän merkittävään lisääntymiseen, koska käytännössä rakennusvalvonnat joutuvat ohjaamaan vastavalmistuneita suunnittelijoita tehtävässään. Liiallinen ohjaaminen asettaa myös viranomaisvalvonnan puolueettomuuden kyseenalaiseksi. Toisaalta on todennäköistä, että kokemusvaatimuksen poistaminen tavanomaisista suunnittelu- tai työnjohtokohteista käytännössä pakottaa rakennusvalvonnat korottamaan tavanomaisia tehtäviä vaatimaan luokkaan, mikä ei liene lain tarkoitus.

Kokemusvaatimuksen poistamiseen ei lakiluonnoksessa ole annettu mitään perusteluja. Perusteluja olisikin kovin vaikea nähdä, koska kokemuksen edellyttäminen ei millään tavalla vähennä tai lisää byrokratiaa, eikä kokemusvaatimuksen poistaminen liene minkään rakentamisen osapuolen intressissä. Sen sijaan kokemusvaatimus on merkittävässä roolissa rakentamisen laadun ylläpitämisessä ja parantamisessa.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että vaativuustasot noudattelevat vuoden 2014 sääntelyä. Tämä tarkoittaa, että lähtökohtaisesti vaativan tason suunnittelijalta edellytetään 6 vuoden kokemusta suunnittelutehtävistä. RTY ehdottaa, että tavanomaisen tason suunnittelijoilta ja työnjohtajilta edellytettäisiin koulutuksen lisäksi 1 tai 2 vuoden suunnittelukokemusta tavanomaisista tehtävistä kokeneen suunnittelijan ohjauksessa. Tällöin myös sivutoimisesti suunnittelevilla olisi mahdollisuus kohtuullisessa ajassa saada kokemusvaatimus kartutettua. Suunnittelijoiden pätevyydelle pitäisi asettaa myös ylläpitovaatimus, mikä riippuu tietysti myös siitä, kuinka pitkäksi ajaksi pätevyys kerrallaan myönnetään. Lakiluonnos ei ota asiaan kantaa.

Lakiluonnoksessa ei ole myöskään lainkaan pätevyysvaatimusta pääsuunnittelijalle. Voimassa olevassa laissa pääsuunnittelijan tulee kelpoisuudeltaan täyttää sama vaativuustaso, mikä on kyseisen rakentamiskohteen vaativin vaativuustaso. Tätä vaatimusta ei ole syytä muuttaa tulevassa laissa.

245 § (Suunnittelijoiden ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle)

Vaatus suunnittelijoiden ilmoittamisesta rakennusvalvontaviranomaiselle riittävän aikaisessa vaiheessa on hyvä muutos nykyiseen lainsäädäntöön ja vahvistaa sen, mikä on ollut laajalti käytössä jo nykyisin.

248 § (Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuus)

Työnjohtajien pätevyydelle pitäisi asettaa myös ylläpitovaatimus, mikä riippuu tietysti myös siitä, kuinka pitkäksi ajaksi pätevyys kerrallaan myönnetään. Lakiluonnos ei ota asiaan kantaa.

250 § (Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuuden toteaminen)

Lakiluonnoksessa pitää esitettyä selkeämmin todeta, millä edellytyksillä työnjohtaja voidaan todeta tehtävään soveltumattomaksi siitä huolimatta, että hänellä on tehtävään laissa määritelty pätevyys. Vastaavilla työnjohtajilla saattaa olla aivan liikaa valvottavia työmaita eri kunnissa ja nykyisillä menettelyillä rakennusvalvontaviranomainen ei saa näistä välttämättä mitään tietoa. Lisäksi käytännössä työnjohtajan kielitaitovaatimukset on asetettava riittävälle tasolle. Ilman riittävää suomen, ruotsin tai englannin kielen taitoa ei ole mahdollista ymmärtää suomalaista lainsäädäntöä ja toisaalta työnjohtajan pitää pystyä ohjaamaan ja valvomaan myös työmaan kaikkia työntekijöitä.

251 § (Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tehtävän alkaminen ja päättyminen)

Lainsäädännössä olisi syytä tarkentaa vastaavan työnjohtajan oikeudesta vaatia oikaisua omassa asiassa. Lisäksi pykälään olisi syytä täsmentää, että tarvittaessa työnjohtotehtävän alkamisesta ja päättymisestä voidaan tehdä kirjallinen päätös.

252 § (Rakennustarkastajan pätevyys)

Lakiluonnoksen mukaan rakennustarkastajalla tulee olla soveltuva korkeakoulututkinto sekä kokemusta rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Perustelujen mukaan, tehtävään soveltuisi esimerkiksi arkkitehti, diplomi-insinööri tai juristi. Pykälää pitää ehdottomasti muuttaa niin, että rakennustarkastajalta tulee edellyttää soveltuvaa rakennusalan korkeakoulututkintoa. Lakiluonnoksen mukaan kunnassa pitää edelleen olla vähintään rakennustarkastaja huolehtimassa rakentamisen valvonnasta.

Suomessa on suuri määrä kuntia, joissa rakennustarkastaja on kunnan ainoa rakentamisesta vastaava viranhaltija. Tällöin ei mitenkään riitä, että rakennustarkastajalla on esimerkiksi ainoastaan

näkemyistä rakentamisen lainsäädännöstä vaan edellytyksenä pitää olla koulutus itse varsinaisen rakentamisen alalta. Tätä osaamista ei voi paikata pelkästään sillä, että on esimerkiksi ollut pitkään rakennusvalvonnassa töissä ja omaa siten ”kokemusta rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä”.

253 § (Edellytykset vaativantasaisen rakennusvalvontaviranomaisen järjestämiselle)

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että rakennusvalvontaviranomaisen toiminta voitaisiin Suomessa kunnittain järjestää joko vaativan tai tavanomaisen tasoisena. Rakennusvalvonta olisi vaativan tasoinen, mikäli rakennustarkastajalla tai rakennusvalvontatehtävää tekevällä muulla kunnan viranhaltijalla olisi lain mukainen pätevyys vaativan tasoiseen rakennus-, rakenne- ja talotekniikan suunnitteluun tai työnjohtoon. Pätevyys voisi olla usealla henkilöllä, mikä on järkevää, koska hyvin harvalla henkilöllä on vaativan tason pätevyys kaikilta kolmelta suunnittelun alalta.

Rakennusvalvontojen yhteistyön parantaminen ja osaamisen nykyistä paremman jakautumisen edistäminen tavalla tai toisella on erittäin kannatettava erityisesti rakentamisen laadun kannalta. Suuri osa Suomen rakennusvalvonnoista on yhden tai kahden hengen yksikköjä, jolloin osaamista puuttuu väkisinkin joltain edellä mainituista suunnittelualoista. Kaikissa kunnissa kunnan koosta riippumatta rakennetaan kuitenkin kouluja, päiväkoteja ja hoitolaitoksia, jotka ovat vaativan tasoisia rakentamiskohteita. Näissä kohteissa käytetään nykyisinkin lain mukaisia erityismenettelyitä laajasti laadun varmistamiseksi. Osaamisen varmistamisessa yksi vaihtoehto voisi olla esimerkiksi erityismentettelyn tai ulkopuolisen tarkastuksen pakollisuus tilanteissa, joissa tavanomaisen tason rakennusvalvonta käsittelee vaativan tason rakentamishanketta.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset noudattaisivat vuoden 2014 uudistusta lukuun ottamatta kokemusta koskevaa vaatimusta. Tämä tarkoittaa, että vaativaan suunnittelu- tai työnjohtotehtävän pätevyteen edellytetään rakennussuunnittelussa vähintään arkkitehtiä tai rakennusarkkitehtiä, rakennesuunnittelussa vähintään rakennusinsinööriä (AMK) ja talotekniikkasuunnittelussa LVI-alan rakennusinsinööriä (AMK). Käytännössä valtakunnallisesti ainoastaan suuret kaupungit pystyvät toteuttamaan rakennusvalvontansa vaativan tasoisena. Pääosissa rakennusvalvontoja osaamistarvetta on erityisesti rakennussuunnittelussa (arkkitehdit) ja osin myös talotekniikassa (LVI-insinöörit).

Rakennusvalvontojen eri tasoiset pätevyysvaatimukset ohjaavat kuntien rakennusvalvontoja tekemään nykyistä laajempaa ja tiiviimpää keskinäistä yhteistyötä. Toimivassa hyvin järjestetyssä yhteistyössä eri kokoiset kunnat voivat antaa resurssiapua toisilleen. Kattavan sähköisen asioinnin ansiosta yhteistyöverkoston voi muodostaa eri puolella Suomea sijaitsevat kunnat. Tämä mahdollistaa eri puolella Suomea olevien kuntien rakennusvalvonnan osaamisen hyödyntämisen täysimääräisemmin. Nykyisessä mallissa resurssia valuu ”hukkaan”, kun rakennustarkastajan aikaa kuluu monitoimiviran hoitamiseen.

Tulevaisuudessa rakentamiselle ja samalla myös rakennusvalvonnalle asetetaan täysin uusia vaatimuksia, kuten hiilijalan- ja kädenjälkilaskenta, kiertotalous ja tietomallipohjainen rakennusvalvontaprosessi. Valtakunnallisesti osaajia on vähän, joten siltäkin osin osaamisen ja voimavarojen jakaminen kuntien välillä on tärkeää. Yhteistyön mahdollisuudet käytännön tasolla paranevat huomattavasti valtakunnallisen rakennetun ympäristön rekisterin (RYTJ) käyttöönoton myötä.

Lakiluonnoksen mukaan kunta voisi itse harkita, millä tavalla se hankkii osaamista vaativista kohteista: joko huolehtimalla oman henkilökunnan pätevyystasosta tai ostamalla osaamista vaativan tason rakennusvalvonnoista. Lisäksi on mahdollista hyödyntää yhteistyötä kuntien keskenään tekemien sopimusten kautta. Tällainen malli on käytössä muun muassa Hyvinkään ja Järvenpään rakennusvalvontojen yhteistyössä. Hyvinkään ja Järvenpään rakennusvalvontojen yhteistyössä rakennusvalvonnat saavat lupavalmistelussa suurta apua myös kaavoituksessa työskenteleviltä arkkitehteiltä. Kunnan sisäinen asiantuntija-apu pitäisi voida ottaa huomioon, kun arvioidaan kunnan todellisia mahdollisuuksia järjestää rakennusvalvonta vaativan tasoisena.

Ostopalvelun tekee haastavaksi se, että harvalla vaativan tason rakennusvalvonnalla on resurssia myydä palvelujaan naapurikunnille, koska isommat rakennusvalvonnat kamppailevat jo nyt suuren työmäärän kanssa. Lisäksi lakiluonnoksessa vastuu päätöksestä jäisi joka tapauksessa rakennuskohteen sijaintikuntaan ja päätökset tehdään edelleen virkavastuulla. Tässä mallissa korostuu päätöksen tekevän viranhaltijan oikeusturva, joka selkeästi heikkenee. Menettelyssä on myös riskinä, että asiakas joutuu asioimaan kahdessa eri rakennusvalvonnassa, mikä ei missään nimessä sujuvoita toimintaa.

Vaativan tason suunnittelijat joutuvat osoittamaan pätevyytensä pätevyysrekisterissä säännöllisin väliajoin. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, koskeeko pätevyyden osoittamisen menettely myös vaativan tason rakennusvalvonnan viranhaltijoita. Rakennusvalvontojen viranhaltijat eivät pääsääntöisesti virkatyönsä ohessa tee suunnittelua, joten heille ei myöskään kerry lain edellyttämää kokemusta rakennusten suunnittelusta tai valvonnasta. Lakiuudistuksessa pitää huolehtia siitä, ettei kokenutta rakennusvalvonnan henkilökuntaa siirry yksityiselle työnantajalle suunnittelu- tai työnjohtotehtäviin vain siitä syystä, että he eivät muutoin pysty osoittamaan vaadittua pätevyyttä vaativan tason rakennusvalvontatyöhön. Mikäli on tarkoitus, että vaativan tehtävän suunnittelukokemuksen voi osoittaa myös rakennusvalvontakokemuksella, asia pitää selkeästi todeta lainsäädännössä.

Mikäli lainsäädännössä päädytään arvioimaan rakennusvalvonnat tavanomaisen tai vaativan tasoiseksi, tulee siirtymäsäännöksellä varmistaa kuntien mahdollisuus järjestää toimintonsa lain edellyttämällä tavalla.

Vastuu (30 luku)

254 § (Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus)

Lakiluonnoksen lisäys rakennushankkeeseen ryhtyvän aikatauluvelvoitteesta on kannatettava muutos.

255 § (Pääsuunnittelija)

Suunnittelijoiden vastuu-aikaa esitetään nostettavaksi kahdesta viiteen vuoteen, mikä on erityisesti kertarakentajien näkökulmasta kannatettava muutos.

256 § (Rakennussuunnittelija)

Lakiluonnoksessa esitetään, että rakentamishankkeessa voi olla yksi tai useampi rakennussuunnittelija. Muutos voimassa olevaan lakiin on tehty mitä ilmeisimmin talotehtaiden valmistalojen vuoksi. Talopakettitoimituksissa talotehtaan rakennussuunnittelija toimittaa rakennuksen pääpiirustukset asemapiirrosta lukuun ottamatta. Tämän jälkeen rakennushankkeeseen ryhtyvä joutuu hankkimaan toisen rakennussuunnittelijan laatimaan asemapiirroksen. Tässä vaiheessa rakennuksen sijainti pitäisi suunnitella kyseiselle rakennuspaikalle, mutta valitettavasti rakennuspaikkakohtainen suunnittelu harvemmin toteutuu, eikä talopakettitoimituksissa oteta tontin maastonmuotoja juuri huomioon. Kahden rakennussuunnittelijan malli ei edistä rakentamisen laatua vaan päinvastoin todennäköisesti rapauttaa sitä.

Jos hankkeeseen esitetään useampaa kuin yhtä rakennussuunnittelijaa, pitää joku näistä nimetä vastuulliseksi rakennussuunnittelijaksi, aivan kuten erityissuunnittelijoiden kohdalla (257 §).

258 § (Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu)

Pykälässä kannattaa selkeyttää, onko päävastuullinen toteuttaja luonnollinen henkilö vai voiko se olla myös oikeushenkilö. Lakiluonnoksessa jää myös epäselväksi, miksi viiden vuoden vastuu-aika ei koske rakennushankkeeseen ryhtyvää tilanteessa, jossa ryhtyvä on myös päävastuullinen toteuttaja. Tämä helpotus heikentää tilaajan oikeusturvaa tilanteissa, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvä itse rakentaa rakennuksia myyntiä varten.

260 § (Erityisalojen työnjohtajat)

Rakennusvalvontaviranomaisen on voitava määrätä erityisalojen työnjohtajista myös erityisen vaativissa ja poikkeuksellisen vaativissa rakentamiskohteissa. Lakiluonnoksessa määräysvalta on ainoastaan vaativissa kohteissa.

Rakennusvalvonnan järjestäminen (31 luku)

264 § (Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät)

Lakiehdotus on toimivallan osalta epäselvä ja sekava. Pykälässä annetaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi muun muassa ”huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä” mutta kunta voi silti vapaasti päättää, että rakentamista koskevat luvat ratkaisee jokin muu taho kuin rakennusvalvontaviranomainen (esimerkiksi 229 §). Kunnille annetaan näennäisesti vapaus päättää toimivallan jaosta mutta kuitenkin tässä pykälässä tehtävä annetaan rakennusvalvontaviranomaiselle. Valvonta-asiat ovat selkeästi viranomaistehtäviä, joissa näkökulmana on yleinen etu. Toimivallan jakoa on ehdottomasti syytä selkeyttää.

Lupakynnyksen nostaminen ylipäättään lisää paitsi rakennusvalvontaviranomaisen jälkivalvontaa myös lisää painetta nykyistä kattavammalle neuvonnalle ja ohjaukselle. Pykälän perusteluissa todetaan, että rakennusvalvonnan tehtäväkenttä pysyisi periaatteessa ennallaan. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä on kuitenkin poistettu neuvonta ja ohjaus, mikä on huono suuntaus. Pykälään pitää lisätä ohjaus ja neuvonta rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi, kuten voimassa olevassa laissa.

266 § (Viranomaisvalvonnan laajuus)

Lakiluonnoksessa esitetään viranomaiselle ”uusia” keinoja, jotka ovat mahdollisia jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, kaikki rakennusvalvonnat eivät vain noudata niitä. Mikäli tällä täsmennyksellä rakentamisen laatua on mahdollista parantaa, lisäys on kannatettava.

267 § (Rakennustarkastaja)

Pykälä on pätevyysvaatimuksen osalta ristiriidassa rakennustarkastajan kelpoisuutta koskevan pykälän (252 §) kanssa. Rakennustarkastaja saattaa pienemmässä kunnassa olla ainoa henkilö, joka ymmärtää – tai jonka pitäisi ymmärtää – rakentamisesta mitään. Tästä syystä on ensiarvoisen tärkeää, että rakennustarkastajalta edellytetään rakennusalan korkeakoulututkintoa.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.

Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.

Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.

Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.

-

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

-

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

-

Erityisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-

Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?

-

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastaullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

-

Olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?

Lainsäädännössä olisi syytä ottaa nykyä tarkemmin kantaa siihen, voiko huonetilalla olla useampi kuin yksi käyttötarkoitus. Airbnb-toiminta on aiheuttanut painetta ns. hybridikäyttötarkoitukselle, jossa kerrostalon käyttötarkoitus olisi rakennusrekisterissä asuinrakennus mutta hyväksytyissä pääpiirustuksissa huoneistot olisivat sekä asuin- että majoitustiloja. Tämä mahdollistaisi joustavan menettelyn, jossa huoneistot olisi mahdollista vuokrata tilapäiseen majoitustoimintaan, jos varsinaisia vuokralaisia ei asuntoihin tulossa. Tällöin rakennuksen tulisi täyttää molempia käyttötarkoituksia (asuinrakennus tai majoitustoiminta) koskevat määräykset.

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Ns. hybridikäyttötarkoituksen salliminen saattaa aiheuttaa yllättäviäkin vaikutuksia yhteiskunnassa (verotus, vaikutus kilpailuun) ja nämä vaikutukset pitäisi arvioida etukäteen.

Keravuori Sara

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry - Lausunnon laatija valvontajohtaja Leena Salmelainen, Turun rakennusvalvonta