

22.4.2022

251/03.01.01/2022

Paula Mäenpää

Ympäristöministeriö
Rakentaminen ja maankäyttö
Kirsi Martinkauppi
kirjaamo@gov.fi

Kirjallinen kommentti rakentamislain luonnoksesta

Ympäristöministeriö on valmistellut maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta vuodesta 2018. Hallituksen ehdotus esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä lähti lausuntokierrokselle 27.9.2021 ja lausuntoja oli mahdollista antaa 7.1.2021 asti. Ympäristöministeriön 22.3.2022 antamassa tiedotteessa todettiin hallituksen sopineen lain jakamisesta kahtia. Esitys uudeksi rakentamislainsäädäntöksi ja maankäyttö- ja rakennuslain muutoksesta julkaistiin ympäristöministeriön sivuilla myöhään iltapäivällä 11.4.2022. Lain eduskuntakäsittely on viikolla 37. Tiukasta aikataulusta johtuen uutta lausuntokierrosta ei järjestetty, vaan se korvattiin 13.4.2022 pidetyllä kuulemistilaisuudella. Kuntaliitolle annettiin mahdollisuus kommenttipuheenvuoron pitämiseen kuulemistilaisuudessa. Kirjallisten kommenttien toimittamiseen annettiin aikaa 22.4.2022 asti. Lakiehdotuksesta ei ollut ruotsinkielistä versiota kuulemistilaisuudessa.

Kuntaliitto totesi puheenvuorossaan, että kahden päivän valmistautumisaika näin merkittävän lakiuudistuksen kuulemistilaisuuteen on kohtuuttoman lyhyt. Lausuntovaiheen jälkeen tehtyjen muutoksien vaikutuksia on ollut mahdollista arvioida näin lyhyessä ajassa. Aineiston huomattava laajuus, yli 400 sivua, mahdollisti vain muutaman keskeisen asian esilletuonnin. Lakia on valmisteltu yli neljä vuotta. Kiire, jolla laki nyt viedään eteenpäin, ei täytä hyvän lainvalmistelun periaatteita. Kuntaliitto järjesti pikakyselyn kuntien rakennusvalvontoihin kuulemistilaisuuden jälkeen. Kuntien rakennusvalvontojen ja kaavoitusten näkemykset ovat olleet varsin yhteneväisiä.

Esitys lakiuudistuksesta koskee uutta rakentamislakia sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutosta, jolla nykyiset rakentamisen pykälät kumotaan. Samalla maankäyttö- ja rakennuslain nimi muutetaan alueidenkäyttölainsäädäntöksi. Rakentamislain ja siihen liittyvän maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024.

Lain jakaminen kahtia on muutoksena merkittävä, ja siitä johtuen uusi lausuntokierros olisi ollut tarpeellinen.



On tarpeen harkita, voidaanko lain keskeisimpiä tavoitteita hiilineutraalisuudesta ja digitaalisuudesta toteuttaa nyt esitetyllä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella. Tietomallipohjainen rakennuslupakäsittely etenee jo kuntien rakennusvalvonnoissa, joten lainsäädännön tarkennukset ovat tältä osin hyvin ajankohtaisia.

Lakiesitykset kuntien kannalta lyhyesti

Kuntaliitto on antanut 28.10.2021 lausunnon ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksesta. Lausunnon keskeiset kannanotot on huomioitu rakentamislain luonnoksessa. Kuntien kannalta on hyvä asia, etteivät lausuntovaiheen aikaiset maapolitiikkaa ja kaavan toteuttamista koskevat ehdotukset toteudu, eikä ELY-keskuksen rooli vahvistu lausuntovaiheessa esitetyllä tavalla.

On erittäin hyvä, että rakentamislaisissa on luovuttu kuntien kannalta hankalasta rakennusvalvonnan järjestämisestä kahden tasoisena sekä katsastusmenettelystä. Erityismenettelyä voidaan pitää toimivampana keinona rakentamisen määräystenmukaisuuden varmistamiseen.

Huolta aiheuttaa kuitenkin se onko lain jakamisen vaikutuksia pystytty näin nopeassa aikataulussa kunnolla arvioimaan. Rakentamisen ja kaavoituksen eriytyminen eri lainsäädäntöön on omiaan heikentämään kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen muodostamaa kokonaisuutta. Kaavoittajat ja rakennustarkastajat joutuvat tulevaisuudessa työssään soveltamaan kumpaakin lakia. Alueidenkäyttölaissa on lähes 20 viittausta rakentamislakiin ja rakentamislaisissa vastaavasti yli 30 viittausta alueidenkäyttölakiin tai sen mukaisiin kaavoituksen menettelyihin.

Digitalisaatio ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmä

Lakiehdotus mahdollistaa tietojen käsittelyn tietomallipohjaisena ja tekoälyn hyödyntämisen rakentamislupakäsittelyssä, mitä voidaan pitää hyvänä.

Pienillä suunnittelutoimistoilla ei ole taloudellisia edellytyksiä hankkia kalliita suunnitteluohjelmistoja. Heillä tulee säilyä mahdollisuus toimia suunnittelijoina myös jatkossa.

Kuntien erilaiset valmiudet digitalisaation kehittämiseen tulee ottaa huomioon. Muutostuki, joka tukee kuntia yhteensopivien tietojärjestelmien ratkaisuissa rakennetun ympäristön tietojärjestelmään sovittamisessa, ei yksin riitä. Kunnat tarvitsevat taloudellista tukea myös muutosten toteuttamiseen. Kaikkien lupaprosessien muuttaminen sähköiseksi tuo lisäkustannuksia ja edellyttää prosessien ja käytäntöjen muuttamista. Kuntaliiton

lakiuudistusta koskeneeseen kyselyyn osallistui 143 kuntaa. Näistä kunnista 13:ssa ei ollut sähköistä asiointipalvelua.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tarve ja sisältö on vielä epäselvä. On epäselvää, esimerkiksi miten pysyväisarkisto tullaan järjestämään. Kahta erillistä pysyväisarkistoa ei tule toteuttaa. Ratkaisuissa tulee ottaa huomioon myös kunnissa jo olevat sähköiset pysyväisarkistot ja niiden käyttömahdollisuudet.

On myös tärkeää selkiyttää julkishallinnon organisaatioiden vastuut rakennustiedon ylläpidossa. On epäselvää, miten kunnat saavat tiedot verotajalta, jotka verovelvollinen itse on sinne toimittanut.

Hiilineutraalisuus

Rakentamisluvan uutena liitteenä edellytetään ilmastaselvitystä.

Rakennusvalvontoihin toimitettavan selvityksen tulee olla selkeästi tulkittavissa, jotta rakennusvalvontojen on mahdollista arvioida sen laatua.

Rakentamisen luvanvaraisuus (34 §)

Rakentamislaisissa rakennuslupa, toimenpidelupa ja toimenpideilmoitus sulautuvat yhdeksi lupamuodoksi, rakentamisluvaksi. Muutosta voidaan pitää pääosin kannatettavana. Joissakin tilanteissa lupamuotojen yhdistäminen voi johtaa aiempaa raskaampaan lupamenettelyyn. Esimerkiksi niiden hankkeiden osalta, joka aiemmin voitiin toteuttaa toimenpideluvalla, mutta joka nyt edellyttää rakentamislupaa.

Rakentamisen lupakynnyksen nousu muun kuin asuinrakennusten osalta niin, että rakentamislupa tarvitaan vasta, kun rakennuksen pinta-ala on vähintään 30 m² tai 120 m³, yhtenäistää kuntien tulkintoja. Alle 30 m² rakennus käyttää rakennusoikeutta, ja sen rakentamisessa tulee noudattaa rakentamismääräyksiä sekä rantarakentamisen säännöksiä. Jätevesijärjestelmät eivät jatkossa edellyttäisi rakentamislupaa. Lausuntovaiheessa on ollut epäselvyyttä rakentamisluvan luvanvaraisuuteen liittyen, mistä johtuen vaikutusten arviointi on tältä osin jäänyt myös Kuntaliiton lausunnossa 28.10.2021 vähäiseksi.

Luvanvaraisuuden nosto aiheuttaa huolta erityisesti alle 30m² rakennusten osalta.

Lupakynnyksen noston vaikutus kunnan rakennusvalvontoihin ja kuntiin

Rakennusrekisterien tiedot käytetystä rakennusoikeudesta ovat usein puutteellisia ja rakennuspaikkojen rajoissa voi olla epäselvyyttä. Vanhat

kaavamääräykset ovat vaikeasti tulkittavissa. Edellä mainituista syistä rakennushankkeeseen ryhtyvän on lähes mahdotonta selvittää kiinteistönsä rakentamismahdollisuuksia ilman rakennusvalvonnan apua. Hankkeisiin liittyy usein poikkeamia esimerkiksi kaavamääräyksistä, joihin tarvitaan jatkossa poikkeuspäätös, mikä tulee kasvattamaan poikkeuslupien määrää. Rakentamislupaa edellyttävän hankkeen yhteydessä on esitettävä kiinteistöllä käytetty rakennusoikeus, mikä tarkoittaa selvitystä luvanvaraisuudesta vapautetuista alle 30 m²:n rakennuksista. Selvitystyö hidastaa jatkossa lupakäsittelyä.

Neuvonnan ja ohjauksen määrä kasvaa rakennusvalvonnoissa. Hankkeeseen liittyvän neuvonnan ja ohjauksen on oltava perusteellisempaa, kun osapuolena näiden hankkeiden osalta on hankkeeseen ryhtyvä eikä pääsuunnittelija. Riskinä on, ettei hankkeeseen ryhtyvä selvitä lähtötietoja ja toteuttaa hankkeen vastoin määräyksiä, jolloin jälkivalvonnan määrä kasvaa rakennusvalvonnoissa. Määräysten vastaiseen rakentamiseen puuttuminen pakkokeinoin on työlästä ja vaativaa. Vain suurimmissa rakennusvalvonnoissa on lakimiehiä.

Rakennuksen tietojen toimittaminen verottajalle jää kiinteistön omistajan tehtäväksi. Ilmoittamatta jättäminen vaikuttaa kiinteistöveroon.

Kiinteistökohtaiset jätevesijärjestelmiin liittyvät kysymykset työllistävät jatkossa ympäristönsuojelua.

Kuntaliiton kyselyn perusteella muutoksen vaikutus saataviin lupatuottoihin on pienissä kunnissa noin -27 %, keskikokoisissa noin -22 % ja suurissa kunnissa - 4 %. Kuntaliiton haastatteluiden perusteella lupamaksuista saatavat tuotot voivat vähetä jopa puolella niissä kunnissa, joissa luvanvaraisuuden raja on 5m². Kunnissa, joissa luvanvaraisuus on jo nyt nostettu, lupamaksujen oletetaan laskevan alle 10 %.

Kuntaliiton tietojen mukaan kooltaan 20m² talousrakennuksien luvanvaraisuudesta vapauttaminen on sujunut kunnissa ongelmitta. Luvanvaraisuudesta ei kuitenkaan ole voitu vapauttaa saunaa, eikä autotallia mikä on rakentamislakiin nähden oleellinen ero nykylainsäädäntöön nähden. Rakennusvalvontojen näkemyksen mukaan huolta aiheuttaa erityisesti saunarakennuksien paloturvallisuus. Saunarakennuksien rakennuslupahakemuksissa paloturvallisuuteen, ilmanvaihtoon ja jätevesijärjestelmiin liittyvät puutteet ovat tavanomaisia ja vaativat usein rakennusvalvonnan ohjausta. Kooltaan alle 30m² saunarakennus soveltuu käyttäjänäkökulmasta loma-asumiseen millä on vaikutusta erityisesti rantojen käyttöön. Ranta-alueilla luvanvaraisuuden nosto 30m² johtaa todennäköisesti haasteisiin varsinkin, kun

rakennuspaikan vähimmäiskoko on rakentamislain 37 §:ssä muutettu 1 000m²:öön.

Ehdotus ratkaisuksi:

Kunnilla tulisi olla mahdollisuus määritellä rakennusjärjestyksessään alueita, joilla olisi mahdollisuus edellyttää sijoittamislupaa alle 30 m² rakennuksille.

Mikäli edellä esitettyä ratkaisua ei voida tässä vaiheessa toteuttaa, esitetään luvanvaraisuuden rajan alentamista koskemaan kahdenkymmenen neliön rakennusta kolmenkymmenen neliön sijaan.

Perustelu: Luvanvaraisuuden rajan ollessa 20 neliötä voidaan paremmin varmistua rakennusten ympäristöön sopivuudesta ja turvallisuudesta. Mahdolliset jälkivalvonnan haasteet ovat oleellisesti vähäisempiä. Rakennuksen mitataavalla on erityistä merkitystä rannoilla ja kaupunkikuvallisesti merkittävillä alueilla. 20m² talousrakennuksien luvanvaraisuuden vapauttamisesta on hyviä kokemuksia.

Rakentamislupa kuuluva sijoittamislupa ja toteuttamislupa (35 §)

Rakentamislupa voidaan myöntää ilman sijoittamislupaa pelkän toteuttamisluvan perusteella.

Ehdotus ratkaisuksi: Esitetään lisättäväksi mahdollisuus edellyttää pelkkää sijoittamislupaa sellaisiin lupiin, joissa ei ole teknisiä vaatimuksia. Menettely keventäisi lupakäsittelyä.

Sijoittamisluvan edellytykset suunnittelutarvealueella (38 §)

Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella ratkaistaan osana rakentamislupaa. Hanke ei saisi olennaisesti vaikeuttaa kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista. Hanke ei saisi myöskään johtaa sellaiseen rakentamiseen, joka edellyttää asemakaavan laatimista.

Muutos nykysäätelyyn on merkittävä, kun rakentamisesta koituvaa haittaa ei enää voisi arvioida suhteessa kunnan kaavoituksen tavoitteisiin tai alueidenkäytön järjestämiseen ylipäätään, vaan ainoastaan suhteessa kaavoituskatsauksessa esitettyyn yleis- tai asemakaavoitukseen. Perusteluissa on lisäksi kavennettu arviointia niin, että esimerkiksi yksittäinen omakotitalohanke muiden omakotitalojen joukossa ei olennaisesti vaikeuttaisi em. kaavoituskatsauksen mukaista kaavoitusta. Rakentaminen ei olennaisesti vaikeuttaisi kaavoitusta myöskään silloin, jos jatkossakin haluttaisiin ratkaista rakentaminen lupamenettelyllä kaavoituksen sijaan.

Mitä vaikutuksia suunnittelutarvealueen lupaedlytysten muuttamisella olisi?

Kuntien olisi nykyistä vaikeampaa hallita kaavoittamattomien alueiden rakentamista etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Kunnan velvoite järjestää palveluja taajamien ulkopuolelle kasvaisivat. Kunta voisi myös joutua toimenpiteisiin tiestön ja vesihuollon turvallisuuden ja terveellisyyden vaarantumisen vuoksi.

Tilanteen hallitsemiseksi kunnan pitäisi merkitä kaavoituskatsaukseen ”kaupunkimaksi” tulevaisuuteen ajoittuvia kaavahankkeita. Lisäksi kunnan pitäisi asettaa kaavoitettaville alueille rakennuskielto kaavan laadintaa varten, joka voi olla voimassa vain rajatun ajan. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että kunnan pitäisi tosiasiallisesti alkaa laatia asemakaavoja tai rakentamista ohjaavia yleiskaavoja alueille, joiden kehittäminen ei ole kunnan strategian mukaista. Kaavoituskatsauksen merkitys kasvaisi.

Ehdotus väljemmästä ilmauksesta: Rakentaminen ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituksen tavoitteiden toteuttamista. Perusteluissa voisi avata, että kyseessä voisi olla kaavoituskatsaus, yleiskaavaa pohjustavat rakennusmallit, kehityskuvat tms. dokumentoidut linjaukset tulevasta kaavoitustarpeista.

Suunnittelijoiden, työnjohtajien ja erityisalan työnjohtajien kelpoisuusvaatimukset (71 §, 75 §)

Rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijan kelpoisuusvaatimuksena tavanomaisessa suunnittelutehtävässä on kyseiseen suunnittelutehtävään soveltuva, rakentamisen tai tekniikan alalla suoritettu tutkinto, joka on vähintään aiemman tekniikan tai sitä vastaavan tutkinnon tasoinen. Vaatimuksena ei edellytetä työkokemusta suunnittelutehtävistä.

Useissa kunnissa omakotitalo on luokiteltu tavanomaiseksi suunnittelutehtäväksi. Rakennusvalvontojen näkemyksen mukaan rakennusalan tutkinto ilman työkokemusta ei ole riittävä kelpoisuusvaatimus omakotitalon suunnittelutehtävään. Rakennussuunnittelun ohjaus jäisi rakennusvalvontoihin, jolloin suunnittelutehtävän vaativuus nostettaisiin todennäköisesti vaativaksi. Rakennussuunnittelija toimii usein myös hankkeen pääsuunnittelijana.

Sama haaste koskee työnjohtajien ja erityisalan työnjohtajien kelpoisuutta.

Ehdotus ratkaisuksi: Tavanomaisen suunnittelutehtävän, työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan kelpoisuusvaatimukseen lisätään vaatimus työkokemuksesta.

Alueellinen poikkeaminen 46 §

Rakennusvalvonnat ovat esittäneet lausuntovaiheessa muutosta, jolla lupa- käsittelyn sujuvoittamista olisi ollut mahdollista edistää ratkaisevasti. Kuntien näkemyksen mukaan alueellisen poikkeamisen mahdollisuutta olisi tul- lut laajentaa koskemaan myös muita kuin asuin-, liike- tai toimistoraken- nuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön. Pientaloalueen rakennusoikeu- den vähäinen lisäys tulisi myös olla mahdollista alueellisena poikkeamisena.

Rakennusoikeuden määrän ja käyttötarkoituksen muutokset tulee voida kä- sitellä maanomistajan kustannuksiin osallistumisvastuuta koskien neutraa- listi samalla tavalla riippumatta siitä, tehdäänkö rakennusoikeutta koskevat muutokset asemakaavan muutoksena tai poikkeamispäätöksellä.

Ehdotus ratkaisuksi: Poikkeamispäätökseen liittyen maanomistajalla on vas- taava velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin kuin mitä alueidenkäyttölaissa säädetään maanomistajan velvollisuudesta osal- listua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin asemakaavoitukseen liittyen (nyk. MRL 91a§).

Kuntaliitto esittää edellä mainittujen kohtien huomioon ottamista rakenta- mislain valmistelussa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen
johtaja, yhdyskunta ja ympäristö

Paula Mäenpää
erityisasiantuntija

Lisätietoja:

Maankäyttö: Anne Jarva, kehittämispäällikkö

Kaavojen toteutus: Matti Holopainen, maapolitiikan kehittämispäällikkö

Rakennusvalvonta ja rakentaminen: Paula Mäenpää, erityisasiantuntija

Rakennetun ympäristön digitalisaatio: Päivi Tiihonen, projektipäällikkö

Jakelu kirjaamo@gov.fi, kirjaamo@kuntaliitto.fi