

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Keskeisin havainto on rakentamislain korjaussarjan jälkeinen toimeenpanon aikataulu. Sen on muutoksineen täysin epärealistista tulla voimaan 1.1.2025 alkaen. Eryteisesti on korostettava, että tämä on ensimmäinen ns. digitalisaation sisältävä säädös ja johtuen hyvin laajasta muutostarpeesta kuntien digitaalisiin ympäristöihin (lupa-asiointi, uusien lupatyyppeiden käsittely, prosessien muutokset, lupien arkistointi ja niiden väliset integraatiot eli tiedonsiirrot) ja osittain myös jo tiedonkeruun valmiuksien välitön toteuttaminen RYHTI-tietojärjestelmää varten, niin aikataulu on täysin mahdoton. Keskeisiä digiasetuksia ei ole edes aloitettu, tiedonsiirron loogiset tietomallit ovat vielä täysin luonnostilassa, tietotekniset integraatioiden sanomat ovat joko täysin tekemättä tai keskeneräisiä. Ne vähäisetkin luonnostuotokset on tarkasteltava uudestaan korjaussarjan jälkeen. Tuntuu kuin lainsäätäjä olisi jopa unohtanut käynnistää joidenkin asetusten laadinnan ja sitä kautta teknisten toimenpiteiden toimeenpanon. Uudet voimaan tulevat asetukset ovat digitaalisten muutosten määrittelyn lähtökohta.

Kunnissa ei ole kuin aikaisintaan loppuvuodesta 2024 ylipäänsä tieto, mitä pitäisi olemassa oleviin tietojärjestelmäympäristöihin karkealla tasolla kehittää ja varsinaiseen kehitystyöhön on valmisteltava huolellisesti säädöksiin perehtyen määrittelytyöt ja kuntien IT-kumppaneiden varattava resurssit. Mutta käsityksemme mukaan asetustyöt aloitettaneen vasta lokakuussa ja ne valmistunevat keväällä - kesäksi 2025. Varsinaiseen kehittämistyöhön päästänee käsiksi aikaisintaan syksyllä 2025 ja toteutukset nykyisten lähtötietojen valossa saataisiin valmiiksi aikaisintaan vuoden 2026 alkuvuodesta, mikäli kuntien IT-kumppaneilla on mahdollisesti varattuna resursseja. Tämän jälkeen nämä tekniset uudet toiminnallisuudet vasta aletaan ottaa käyttöön kunnissa (yli 300 kpl). Eli kunnissa olisi aikaisintaan vuoden 2027 lopulla valmiuksia siirtyä uuden rakentamislain toimeenpanoon. Realismia tehdä päivityskierros kaikkiin Suomen kuntiin lienee mahdollista toteutua todellisuudessa vasta vuoden 2028 loppuun mennessä.

Toisena näkökulmana on tuotava esille, että kyseessä on myös ns. budjettilaki ja ympäristöministeriö ei ole vielä edes avannut avustushakua, jotta voitaisiin kunnissa varmistua, että meillä on edes

määrärahat aloittaa näiden vaativien muutosten toteuttaminen kuntien digitaalisiin ympäristöihin. Ei kunnissa ole alkeellisintakaan käsitystä, mihin avustushaku kohdentuu tulevilla kierroksella. Mahdollistaako avustus ylipäänsä budjettilain mukaisten muutosten toteuttamisen kuntien digitaaliseen ympäristöön. Eli mikäli ympäristöministeriö ei myönnä vielä vuonna 2024 muutostyölle avustuksia on ensimmäisessä kappaleessa kuvattua muutostyötä lykättävä niin monella vuodella, kunnes ympäristöministeriö valtionavustuksen myöntää.

Ympäristöministeriö priorisoi vuonna 2023 kaavatiedon välittämisen edistämistä RYHTI-järjestelmään. Rakennusvalvontojen valmiuksien luontiin 1.1.2025 mennessä ei avustusrahoitus riittänyt valtaosalle kunnista ja siten välillisesti kuntien rakennusvalvonnan tietojärjestelmien IT-toimittajista. Näiden rakennusvalvonnan järjestelmien kehittämisen osalta ympäristöministeriö yksipuolisesti ilman dialogia kuntien kanssa antoi kielteisen avustuspäätöksen. Yli 70 % kansalaisista asuu sellaisissa kunnissa, joissa ei tällä hetkellä voida tehdä minkäänlaisia toimenpiteitä rakentamislain valmiuksien luomiseksi digitaalisiin ympäristöihin, kun valtion avustusta ei ole vielä edes avattu haettavaksi. DigiFinlandinkin tuki on keskittynyt lähinnä ylätasoiseen viestintään, millä ei käytännön toimenpiteiden kanssa ole kunnissa kuin viestinnällisiä vaikutuksia. Toteutusaikataulu on siis täysin mahdoton ja tämän priorisoinnin on ympäristöministeriö yksipuolisesti päättänyt, joten ei kuntia voida velvoittaa mahdottomaan toimeenpanoaikatauluun, jos avustuksen myöntäjä on itse näin päättänyt avustuksia myöntäessään ja kohdentaessaan.

Kolmantena asiana on tuotava esille, ettei ympäristöhallinto ole saanut vielä lukittua edes loogisia tietomalleja, minkä mukaan voidaan toteuttaa tiedonsiirrossa käytettävät JSON-sanomat. Nämä kaikki on vielä täysin keskeneräisiä ja osin vielä tekemättä. Pelkkien sanomien työstämiseen ja sen mukaisten integraatioiden toteuttamiseenkin menee helpolla vielä kaksi vuotta. Eli kunnilla ei ole edes ympäristöhallinnon puolelta teknisiä valmiuksia aloittaa teknisestä kehitystyötä.

Jätän lainsäätäjän ja eduskunnan harkintaan, kuinka paljon siirtymäaikaa se antaa, mutta valistunut laskelma osoittaa, että kuntien rakennusvalvonnoissa olisi mahdollista nykytiedolla siirtyä uuden korjatun rakentamislain toimeenpanoon aikaisintaan vuoden 2028 alusta. Silloinkin aikataulu on hyvin haastava ja täysin sidoksissa YM:n valtion avustuksien myöntämiseen ja määrärahan suuruuteen vuonna 2024 sekä vielä erityisesti teknisen toimeenpanon tukemiseen tuleville vuosille, joiden osalta eduskunta ei ole edes vielä myöntänyt määrärahoja. Toisaalta kunnissa ei ole tiedossa edes minkäänlaista luonnosaikataulua, milloin ympäristöministeriö edes käynnistää keskeiset digitalisaatiota koskevat asetusvalmistelut, jotka ovat elimellisen tärkeitä, kun aletaan määritellä huolellisesti kuntien rakennusvalvontojen digitaalisten ympäristöjen toiminnallisuuksia. Mikäli nämäkin valmistuvat ylläesitettyä myöhemmin, niin aikataulua on tältäkin osin lykättävä vuodella, jopa kahdella eli vuosien 2029 tai 2030 alkuun.

Asian kirkastamiseksi suosittelen, että ympäristöministeriö perustaa välittömästi työryhmän, jossa on riittävä ymmärrys ja erityisesti erittäin vahva kuntien ICT-osaaminen arvioimassa säädösten toimeenpanoa. Nykyinen asetusten strateginen ohjausryhmä ei millään muotoa ole tähän riittävä asiantuntijaorganisaatio.

Nyt on ulkopuolisena nähtävissä, ettei säädösvalmistelijoilla tai valtionavustuksen käsittelijöillä ole riittävää ymmärrystä, millaisia muutoksia tämä vaatii kuntien digitaalisiin ympäristöihin ja miten aikaa vievä muutosten tekeminen ja päivittäminen on. Sama ymmärrysvaje koskee myös kuntia, joilla ei ole syvällistä käsitystä, mitä pitäisi tehdä, kun aivan ylätasoisesti erilaisia tietomalliluonnoksia ja lainperustelutekstejä selailemalla. Tämä toteutusaikataulu on lainsäätäjälle ja eduskunnalle välttämätön huolellisesti valmisteltava tieto, mikä säädösvalmistelijalla tulee olla käytettävissä mahdollisimman pikaisesti. Nyt on myös ympäristöministeriön varmistettava, että säädösten toimeenpanoaikataulua laativat henkilöt ovat valtionavustusten myöntäjien kanssa tehneet tiivistä yhteistyötä, että avustusta on pakko myöntää kunnille sellaisiin tehtäviin, että säädösten toteuttaminen on realistista. Säädösten voimaantuloaikataulu ja valtion budjettilain avustusten on kuljettava käsi kädessä ja erittäin vahvassa ja asiantuntevassa ohjauksessa.

Mainittakoon erikseen, että samanaikaisesti, kun tehdään digitaalisia muutoksia rakentamislain lupien käsittelyn osalta, on kunnissa kehitettävä ja otettava käyttöön myös täysin uusi rakennusten tietosisältö ja siirrettävä tiedonsiirto virtaamaan pois DVV:ltä RYHTiin. Tämäkään sisältö ei ole vielä vasta kuin luonnostilassa ja elää säädösvalmistelun rinnalla ja kehittyen lain ja asetusten vaatimusten mukaiseksi. Tietomalliluonnoksesta voi jopa päätellä, että kuntiin on tulossa uusia velvoitteita, joista ei nykyisissä tai sen korjaussarjassa kuvata sanallakaan edes perusteluteksteissä. Työ on aivan RYHTI-hankkeen muutaman henkilön yksipuolista tuotosta, millaista tietoa rakentamisesta ja rakennusten luvituksesta yhteiskunnassa todellisuudessa keskitetystä järjestelmästä tarvitaan eri osapuolille ja millaisia keruovelvoitteita kuntiin yritetään kohdistaa. Kaikki on siis vielä lausuntokierroksia ja yhteistä käsittelyä vaille tekemättä. Nykymuodossaan osin täysin säädösvalmistelun ulkopuolisia tehtäviä sisältäviä ja millään foorumilla ei ole edes alustavia keskusteluja käyty, kuka uusien velvoitteiden keruun kustantaa. Nyt käsillä oleva on vain SYKEN yksipuoleinen arvaus tarpeista, mutta ei sisällä esimerkiksi minkäänlaista dialogia kuntien kanssa, että onko tällaiseen tiedonkeruuseen resursseja ja kyvykkyyksiä. Ja kuuluuko esimerkiksi kuntien rakennusvalvontojen tehtäviin kerätä uusien hyvinvointialueiden tarpeisiin sisäänkäyntien koordinaatteja. Eikö lähtökohtaisesti tarvitsija voisi kerätä tietonsa itse, eikä teettää töitään muilla? Työryhmissä tarpeen ilmaisu ja toisille sen pohjalta velvoitteiden uittaminen tietomalliin ja teettäminen ei tue millään muotoa hallitusohjelmaan kirjattua normien purkua. Näistä asioista on vielä avoimesti keskusteltava.

Tällekin ylläkuvatulle tekniselle työlle ei ole ympäristöministeriö vielä edes myöntänyt valtion avustuksia, koska se priorisoi kaavatiedon välittämisen vuonna 2023 avustusten painopisteeksi. Vain muutama kunta sai tälle työlle avustusta. Tämä avustuksen kohdennus ei kata kuin alle 30 % Suomen väestöstä. Tämä on äärettömän vaativa ja huolellisesti laadittava kehitystyö. Käyttöönotto on pitkä ja hidastaa pitkiksi ajoiksi kuntien rakennusvalvontojen päätehtävää eli lupien käsittelyä. Ottaen huomioon, että säädöksissä mm. oletetaan, että lupien käsittelyaikaa tulnaisiin sanktioimaan, niin samanaikaisesti kuntia on veloitettu uudistamaan myös koko rakennusrekisterin keruu, keruun sisältö ja tiedon välitys. Vaikuttaa siltä, että korjaussarjaa laadittaessa ei ole ollut ehkä riittävää ymmärrystä käytettävissä, millaisia valtaisia velvoitteita oli jo rakentamislain ja RYTJ-lain puolella kunnille kohdistettu lain siirtymäajalle. Tämä on täysin ymmärrettävää, kun ei kuntien tehtäviin muutenkaan ole laajemmin perehdytty. Mutta on suoraan todettava, että tämä johtaa nykyisellä

aikataululla täysin kohtuuttomiin velvoitteisiin. Resursseja ja ennen kaikkea sitä mahdollistavaa valtion avustusta kunnissa ei ole edes tämän työn aloittamiseen IT-kumppaneiden kanssa.

Tältä osin ehdottaisin, että kuntien rakennustietojen rakenteen uudistamisesta luovutaan kokonaisuudessaan tässä vaiheessa ja RYHTI-järjestelmään riittää 2020-luvulla DVV:n kautta saatu nykyinen rakennussisältö. Tämä on toimiva ja luotettava tapa välittää tietoa kunnista muuhun viranomaistoimintaan DVV:n kautta. Valmistelu on ollut niin huteraa ja kuntien toimintaan perehtymätöntä, että asian toimeenpano on suositeltavaa siirtää. Uusi RYHTI-rakennus- ja rakennuslupatietosisältö liiteasiakirjoineen on järkevää siirtää jatkokehitykseen 2030-luvun alkupuolelle ja sen koko toteuttamisen mielekkyys kannattaa arvioida uudelleen. Tämä tukee hallitusohjelman tavoitteita purkaa normeja ja keventää kuntien hallinnollista taakkaa. RYHTI-hanke ei ole pystynyt osoittamaan, mitä lisäarvoa uusi rakennusten tietosisältö toisi yhteiskuntaan, kun huomioidaan, että se koskisi vain uusia rakennuksia. Erityisen raskauttavana asiana on todettava, että kuntasektorille siitä ei olisi mitään hyötyä. Samanaikaisesti alkuperäinen visio ja rakennustiedon laajuus on alkanut pienentyä ja kuihtuminen jatkunee asetusten laadinnan ja tietomallien sisällön käsittelyn aikana. Mm. IFC-tietomallit ovat jo sekundääriaineistoja, kun ne RYHTI-järjestelmän visioissa olivat aivan keskiössä mielikuvia luotaessa, mitä ollaan toteuttamassa. Samoin rakenteinen tietosisältö supistuu kiihtyvää tahtia. Nyt luodaan siis uusia velvoitteita kunnille vähäisin hyödyin eri osapuolille. Tavoitteiden kuihtuminen on siis täysin ymmärrettävää, kun sitä peilataan liian kevyeen visioon koko RYHDIN rakennustieto-osiosta. Onkin ollut ympäristöhallinnolta ihan järkevää ja kannatettavaa jo alkaa minimoimaan vaurioita rakennetun ympäristön digitaalisessa ympäristössä. Erityinen heikkous rakennusosion valmistelussa on ollut, että hyödyt kunnille ovat sulaneet olemattomiin RYHTI-hankkeen ja RYTJ-lain valmistelun aikana. Tämä kattava rakennustietohan on jo kuntien digitaalisissa ympäristöissä saatavilla kattaen myös vanhan rakennuskannan digitaaliset asiakirjat internet-ympäristössä mm. digitaalisten aineistojen kauppapaikat. Nykyisestä rakennuskannasta on se tieto, mitä 1980-luvulta lähtien on kerätty. Se ei RYHDIn myötä miksiäkään muutu. Nyt on lainsäätäjän ja hallituksen priorisoitava. Haluaako se nopeampia käsittelyaikoja ja parempaa lupamenettelyä, vai laajempia rakennusten tietosisältöjä RYHTI-järjestelmään, joiden tuomaa selkeää lisäarvoa se ei ole pystynyt koko RYHTI-hankkeen aikana osoittamaan. Mainittakoon, että kaavatietojen koostaminen RYHTI-järjestelmään 2020-luvulla olisi sinällään jo hieno, jopa loistelas saavutus ja tämänkin varmistamiseksi ei kannata ahnehtia liikaa, vaan toteuttaa se hyvin, mihin ympäristöhallinto tällä hetkellä pystyy, siis sellaiseen lisäarvoon ja hyötyihin, mitkä ovat paremmin todennettavissa ja ennen kaikkea saavutettavissa.

Muutoinkin rakentamisala on tällä hetkellä vaikeuksissa, niin laajemmalla rakennustietojen välittämisvelvoitteella se ei ainakaan suosta nouse. Viimeisin tieto oli, että yli 400 rakennusalan yritystä on mennyt konkurssiin ja yhteiskunnan kannalta on nyt ehdottomasti tärkeämpää, että ympäristöhallinto antaa kuntasektorille työrauhan yhdessä alan rakennustoimijoiden kanssa ratkoa rakentamisen jyrkkää laskua taas nousujohteiseksi sen sijaan, että se keskittyy rakennustietojen digitaalisen keruun uudistamiseen. Tavoite oli hyvä ja kannatettava nousukaudella ja jopa jonkinlaisen rakentamisen ylikuumentumisen visioinnin tuotos, mutta on siis ajatuksiltaan vanhentunut muuttuneen Suomen toimintaympäristön myötä. Rakennustietojen tietosisällön laajentamisella ei nyky muodossaan saavuteta kuin rakennustiedon jakamista ja kopioimista kahteen tietovarastoon niin kunnan kuin SYKEN välillä. Uudistus on jäämässä kompromissiseksi torsoksi

aiheuttaen vain kansalaisille ja yrityksille hämmennystä, mistä rakennusten tietoaaineistoja kattavasti on saatavilla.

Ympäristöhallinnon pitää pystyä isompiin ratkaisuihin, jotta kuntien tehtäviä saadaan vähennettyä. Tämä RYHDIn rakennustieto-osio vaatii kokonaan uutta arviointia ja kunnianhimoisempia tavoitteita, siis täysin uudelta pohjalta, mm. koko Suomen rakennusten sähköisen säilytysjärjestelmän luominen olisi jo askel sellaiseen suuntaan, että sitä kannattaisi osatehtävänä tavoitella. Siitä olisi hyötyä koko yhteiskunnalle. Erityisesti kuntasektori voisi luopua omista sähköisistä arkistoistaan. Se on sitä kuntien velvoitteiden purkua, mitä tarvitaan ja samalla kirkastaen koko yhteiskunnalle, mistä rakennustietoja asiakirjoineen kattavasti tulee etsiä. Nyt visio on jäänyt puolitiehen, jossa se aiheuttaa vain velvoitteiden ja huomattavaa kustannusten kasvua sekä rakennustiedon hajaantumisen täydelliseksi sekamelskaksi. Nykyinen tavoite ei ole alkuunkaan riittävä. Se aiheuttaa kuntasektorille ainoastaan turhaa tietosisältöjen uudistamistarpeita, millä ei saavuteta kuntien lupakäsittelyssä tai tiedolla johtamisessa minkäänlaisia hyötyjä. Ja muussa viranomaistoiminnassakaan ei suppenevan ja visioista kuihtuvan ja jakaantuvan tietosisällön kanssa ei tulla saavuttamaan niitä tavoitteita, mitä alun perin lähdettiin hakemaan. Lähinnä voidaan saavuttaa hämmennystä ja pettymyksiä RYHTI vision sulaessa. Nykymalli aiheuttaa vain kustannuksia ilman selkeää merkittävää alan edistymistä ja vaarantaa paljon tärkeämmät muut rakentamislain tavoitteet. Erityisesti erittäin kriittisen rakentamisen tilastoinnin seurannan, mikä lähivuosina on aivan avainindikaattoreita Suomen rakentamisen elpymisen seurannassa.

Kannustankin ympäristöministeriötä tyytymään RYHDIN osalta DVV:n nykyiseen rakennustietosisältöön ja muilta osin aloittamaan kokonaan uuden RYHTI-rakennusosion määrittelyn ja siirtämään sen toteuttamistavoitteet 2030-luvulle, kun mm. IFC-pohjainen suunnittelu ja luvitus on säädettävissä primääriksi lupakäsittelyaineistoksi ja toisaalta digitaalinen kaava-aineisto on käytettävissä tehostamaan luvitusprosesseja. Korostan, että RYHTI nykyisellä DVV:n rakennustietosisällöllä ja kaavatietosisällöllä on sinällään hieno saavutus, mutta rakennustietojen uudistus kannattaa määritellä uudestaan ja siirtää jatkokehitykseen. Tätä siirtoa puoltaa myös rakentamislain korjaussarjan aiheuttamat viiveet.

2. Esityksen mukaan Ilmastoselvityksessä 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: Ilmastoselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastoselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

-

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

Teknisten muutosten kustannuksiksi on arvioitu noin 700.000 euroa käyttämässämme digitaalisessa ympäristössä. Kehittäminen hyödyttää toki muitakin samoja SAAS-palveluita käyttäviä kuntia, mutta ei toki vähene nollaan.

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

-

5. Kommenteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

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

-

Majurinen Joonas
Järvenpään kaupunki - Kaupunkikehitys/Paikkatieto