

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Yleiset kommentit

Tämä lausunto on Senaatti-konsernin yhteinen ja sen antamiseen on osallistunut tarvittavilta osin molempien liikelaitosten, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen, asiantuntijoita.

Senaatti-kiinteistöt katsoo, että rakentamislakiin esitetyt muutokset ovat monilta osin kannatettavia, sillä ne vähentävät hallitusohjelman mukaisesti byrokratiaa, rakentamisprosessin hallinnollista taakkaa ja rakentamishankkeen kustannuksia. Alla on otettu kantaa pykäläkohtaisiin muutoksiin, jonka jälkeen on nostettu esiin muutama muu muutos, joita Senaatti-kiinteistöt ehdottaa lakiin.

Senaatti-kiinteistöt esittää kuitenkin huolensa muutosten voimaantulon aikataulusta. Sekä lain että muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Kun muutoksia tehdään vasta nyt, on rakentamislakiin liittyvien asetusten sisältö vielä väistämättä täsmentymätön. Asetuksilla säädetään kuitenkin useista lain soveltamisen kannalta olennaisista seikoista, minkä vuoksi oikeustila on lain voimaantullessa epäselvä. Asetusten sisällön tulisi olla selvillä ennen lain voimaantuloa, jotta epäselviltä tilanteilta vältytään. Näin ollen lain siirtymäaikaa tulisi pidentää.

Muutokset lain 17, 42, 43 a ja b sekä 179-183 §:iin

Senaatti-kiinteistöt kannattaa muutoksia, joita ehdotetaan lain 17 §:ään (rakennusjärjestyksen ja rakentamislain suhde), 42 §:ään (tapahtumarakenteen luvanvaraisuus), 43 b §:ään (rakentamisluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista) sekä 179-183 §:iin (valitusoikeudet). Muutokset selkeyttävät lakia ja sujuvoittavat rakentamis- ja lupaprosesseja.

Rakennuksen vähähiilisyys ja elinkaariominaisuudet 38 ja 39 §

Ilmastaselvityksen laatimisvelvoite on tällä hetkellä rakentamislainsäädännössä varsin laaja, ja lisää sellaisenaan sekä lupaviranomaisen että rakennushankkeeseen ryhtyvän hallinnollista taakkaa. Näin ollen 38 §:ään ehdotettu kevennys, jonka mukaan rakennusten laajamittainen korjaaminen on rajattu pykälän ulkopuolelle, sujuvoittaa lupa- ja rakennusprosessia ja on siten kannatettava. Korjaushankkeet ovat sinänsä kannatettavia, sillä ne usein pidentävät rakennuksen elinkaarta ja edistävät energiatehokkuutta, ja uusien vaatimusten asettaminen hankaloittaisi niiden läpivientä. Ilmastaselvityksen päivittämisen osalta Senaatti-kiinteistöt toteaa, että koska rakentamisaikaiset muutokset (RAM) ovat käytännössä varsin yleisiä, päivitysvelvollisuuden tulisi koskea vain olennaisia rakennusaikaisia muutoksia.

Senaatti-kiinteistöt kannattaa sitä, että raja-arvojen asettamisessa huomioidaan hankekohtaiset erityispiirteet. Erityispiirteiden huomioiminen tulisi kuitenkin kirjoittaa velvoittavaan muotoon (muutos alleviivattu): ”Raja-arvoja annettaessa tulee ottaa huomioon sellaiset erityistilanteet, joissa --”.

Myös 39 §:ään ehdotetaan muutoksia, joiden mukaan materiaaliselosteen laatimis- ja päivittämisvelvoitetta kevennettäisiin, mikä sinänsä on kannatettavaa. Senaatti-kiinteistöjen näkemys on kuitenkin, että materiaaliselosteesta erillisenä veloitteena tulisi luopua. Materiaaliseloste ei nykyisellään tuo lisäarvoa rakentamiseen, vaan lisää hallinnollista taakkaa. Sen sijaan materiaaliseloste voisi olla ilmastaselvityksen osa ja siitä voitaisiin ottaa maininta 38 §:ään. Toteutuneet tuotetiedot voitaisiin kerätä hankkeen päätteeksi, jolloin myös vältyttäisiin siltä kaksinkertaiselta työltä, joka aiheutuu, kun lupavaiheessa annettuja tietoja päivitetään toteutuneiksi. Rakennuslupavaiheessa tiedot ovat nimittäin yleensä vielä varsin karkealla tasolla, joten päivittäminen ja siitä aiheutuva ylimääräinen työ olisi väistämätöntä.

Lain 39 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä mm. rakennuksen muunneltavuudesta, huollettavuudesta, korjattavuudesta. Pykälä sisältää siten sääntelyä, joka koskee paremminkin yksittäistä rakentamishanketta eikä niinkään rakentamista yleisellä tasolla. Erityisesti rakennuksen muunneltavuuteen liittyvien seikkojen tulee olla rakennushankkeeseen ryhtyvän päätösvallassa. Tällaisia seikkoja koskeva yleisen tason sääntely on omiaan lisäämään rakennushankkeiden hallinnollista taakkaa, vähentämään käytössä olevia hyväksyttävistä toteutusvaihtoehdoista ja hidastamaan alan kehitystä. Kyseisenlaisesta sääntelystä sekä asiaa koskevasta asetuksenantovaltuudesta tulisi siten luopua.

Purkamisluvan edellytykset 56 §

Purkamisluvan myöntävän viranomaisen selkeyttäminen lainsäädäntötasolla on kannatettavaa, samoin purkamislupien saamisen helpottaminen. Myös alueellisten erojen ja realiteettien

huomioiminen on järkevää. Säännöksen kolmanteen momenttiin ehdotettu rajausta kunnan omistamiin rakennuksiin jättää ulkopuolelle rakennukset, jotka ovat esimerkiksi kuntayhtymän taikka kunnan omistaman yhtiön omistuksessa. Käytännössä toiminnan yhtiöittäminen ja toiminnan harjoittaminen kuntayhtymänä on varsin yleistä, joten ainakin kyseisenlaiset omistamisen muodot tulisi huomioida säännöksessä.

Rakentamislupahakemuksessa vaadittavat tiedot 61 ja 69 §

Rakennuslupahakemukseen liitettävien tietojen ja selvitysten rajaaminen lupahakemuksen käsittelyn kannalta olennaisiin on kannatettava muutos, kuten myös se, että rakennusvalvonta voi edellyttää jotakin muuta kuin pykälässä mainittua tietoa, vain perustellusta syystä. Tällä yhtenäistetään alueellisia lupaprosessikäytäntöjä ja sujuvoitetaan lupakäsittelyä. Lain 61 ja 69 §:iin ehdotetut rajaukset tulisi huomioida myös lain 60 §:ssä, eli 60 §:n tarkoittama suunnitelmätietojen päivitys tulisi koskea vain tietoja, joita rakennusvalvonta on pyytänyt toimittamaan 61 §:n ja 69 §:n nojalla.

Määräaika lupakäsittelylle 68 a §

Määräaika rakennusluvan käsittelylle on kannatettavaa, sillä tiedossa on, että rakennuslupaprosessin kestossa on alueellisia eroja. Kannatettavaa on myös se, että rakennusprosessin viivästymisellä ja määräaikojen ylittymisellä on aitoja seurauksia, jotta määräajalla on merkitystä. Seuraamusten, kuten myös määräajan pituuden, määrittämisessä tulee kuitenkin huomioida kuntien realistiset resurssit.

Mikäli seuraus lakiesityksen mukaan on vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvaus, tulevat sovellettavaksi lain julkisen vallan käyttämisestä koskevat säännökset, sillä rakennuslupien myöntämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2. momentin mukaan julkista valtaa käyttävä taho on korvausvelvollinen vain, jos toimen tai tehtävä suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Se, milloin julkista valtaa käyttävä taho on noudattanut tehtävälle kohtuudella asetettavia vaatimuksia, saattaa olla tulkinnanvaraista. Tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi esitöissä voitaisiin esimerkiksi täsmentää, että jos säädetyn käsittelyajan laiminlyönti sinänsä tarkoittaa, että kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu ja korvausvelvollisuus syntyy. Muutoin korvausvelvollisuuden syntymiseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä ainakin ennen, kuin asiasta saadaan oikeuskäytäntöä.

Korvausvelvollisuuden syntymisen edellytysten tulkinnanvaraisuus tulisi minimoida myös siitä syystä, että tämän tyyppisessä tilanteessa hakijalle syntyvä vahinko on tyyppillisesti varallisuusvahinkoa, joka toisinaan on sekin hankalasti toteutettavissa. Varallisuusvahinko sinänsä on julkista valtaa käytettäessä korvauskelpoista, mutta rakennuslupakäsittelyn viivästymisestä aiheutuvan todellisen vahingon määrän todentaminen voi olla hankalaa, kun rakennushankkeessa vahinko syntyy usein

monen tekijän yhteisvaikutuksesta. Seuraamuksia koskevan sääntelyn, miten seuraamus lopulta määrittyykin, tulisi joka tapauksessa olla mahdollisimman yksiselitteistä.

Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu 95 §

Ehdotuksen perusteella päävastuullinen toteuttaja vastaa omasta työstään ja sopimusketjustaan. Tämä on vallitseva oikeustila jo tällä hetkellä: rakennushankkeeseen ryhtyvän sopimuskumppanina oleva urakoitsija vastaa omista alihankkijoistaan ja sopimuskumppaneistaan suhteessa rakennushankkeeseen ryhtyvään. Myös aikataulujen yhteensovittamisvelvollisuus, jos työmaalla on useita urakoitsijoita, voidaan asettaa pääurakoitsijaksi nimetylle taholle RT-kortistoon sisältyvällä sivu-urakan alistamissopimuksella.

Pykälässä esitetty koordinaatiovastuu ei siten muuta voimassa olevia menettelytapoja ja vastuita. Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan koordinaatiovastuuta tarpeellisempaa olisi asettaa päävastuulliselle toteuttajalle vastuu työmaalla toimivien urakoitsijoiden töiden yhteensovittamisesta, sillä kyseisenlainen konkreettinen vastuu parantaisi rakentamishankkeen sujuvuutta ja rakentamisen laatua. Vastuun tulisi myös ulottua hankkeen valmistumista pidemmälle, jolloin siihen olisi mahdollisuus vedota silloinkin, jos vastuun piiriin kuuluva laiminlyönti havaittaisiin esimerkiksi takuuajana. Joka tapauksessa, mikäli nykyistä oikeustilaa on esitettyllä koordinaatiovastuusääntelyllä tarkoitus joltakin osin muuttaa, tulee haluttu muutos vähintäänkin yksilöidä selkeästi perustelutekstissä.

Esitys sisältää säännöksen osalta kaksi eri sanamuotoa. Näistä jälkimmäinen, eli vertailuissa oleva sanamuoto 3. momentin osalta kuuluu seuraavasti: ”Päävastuullisen toteuttajan on vastattava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta. Päävastuullinen toteuttaja ei vastaa alihankkijan suorituksesta.” Sanamuodon mukainen vastuu on erittäin laaja ja viittaa vastuuseen myös muiden urakoitsijoiden suorituksesta, mikä tarkoittaisi päävastuulliseksi toteuttajaksi nimetyn tahon vastuun merkittävää laajentamista. Lisäksi käytännössä lienee mahdotonta vastata toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta ilman alihankkijoiden suoritusta.

Tekniset muutokset

Senaatin näkemyksen mukaan Lain 62, 82, 83 ja 86 §:iin esitetyt tekniset muutokset ovat hyväksyttäviä.

Muut Senaatti-kiinteistöjen ehdottamat muutokset

Rakennuksen mallimuotoinen suunnitelma 60 §

Senaatti-kiinteistöjen käsityksen mukaan lain 60 § sisältää nykyisellään terminologisen virheen, joka tulisi oikaista. Pykälässä käytetään tietomalli-termiä, joka on rakennusalalle vakiintunutta yleiskieltä, eikä vastaa sitä mitä pykälässä tarkoitetaan. Standardeissa termiä tietomalli (data model) käytetään toisessa merkityksessä. Yhteentoimivuuden tehostamiseksi termi tietomallimuotoinen tulisi korvata termillä mallimuotoinen niin 60 §:ssä (esiintyy pykälän 1., 3. ja 4. momentissa) kuin muussakin lakitekstissä (esiintyy lakitekstissä 7 kertaa). Tämä selkeyttäisi merkittävästi hankkeissa tapahtuvaa tiedonsiirtoa.

Suunnittelijan kelpoisuuden toteaminen 85 §

Pykälä antaisi rakennusvalvontaviranomaiselle oikeuden arvioida, riittävätkö rakennusvalvontaviranomaiselle ilmoitetun suunnittelijan tosiasialliset ajankäytölliset voimavarat tehtävän suorittamiseen. Todellisuudessa rakennusvalvontaviranomaisella tuskin on mahdollisuutta arvioida suunnittelijan ajankäytöllisiä resursseja, joten Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan kyseinen kohta tulee poistaa pykälästä.

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje 139 §

Senaatti-kiinteistöt ehdottaa, että pykälän ensimmäinen momentti muutetaan seuraavasti (muutokset merkattu asteriskien (**)) väliin):

”Pääsuunnittelijan on huolehdittava siitä, että uudelle rakennukselle laaditaan *rakennuksen toteumamalliin tai vastaaviin koneluettaviin tietoihin perustuva* käyttö- ja huolto-ohje. Käyttö- ja huolto-ohje on laadittava korjauksen kohteena olevasta toimenpidealueesta myös rakennuksen korjaus- ja muutostyössä tai käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä silloin, kun toimenpide edellyttää rakentamislupaa.”

Ehdotetun muutoksen perusteena on se, että myös lakiehdotuksen 61 § ja 71 § asettavat vaatimuksia rakennuksesta laadittaville malleille, ja ehdotettu muutos harmonisoi em. pykälien ja 139 § terminologian. Lisäksi pykälän teksti ”konekielisesti luettavissa oleva ... käyttö ja huolto-ohje” viittaa toteutukseen, jollaista ei tällä hetkellä ole olemassa. Alalla ei tiettävästi ole suunnitelmiakaan konekielisesti luettavan käyttö- ja huolto-ohjeen kehittämisestä.

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

Muu kommentti [B, Rakennushankkeen ilmastovaikutukset tulee nähdä kokonaisuutena, jolloin ne tulee arvioida sekä itse rakennuksen että rakennuspaikan osalta. Hiilikädenjäljen käsitettä tulisi vielä täsmentää.]

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

Senaatti-kiinteistöt katsoo, että rakentamislakiin ehdotetuilla, lupaprosessin sujuvoittamista koskevilla muutoksilla on positiivisia taloudellisia vaikutuksia rakentamisprosessiin, kun työmäärä vähenee hallinnollisen taakan kevetessä.

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

-

5. Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

-

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

-

Kaijala Elsa
Senaatti-kiinteistöt