

Asia: VN/34558/2023

## Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Yleistä:

Hämeenlinnan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua muutoksista. Hämeenlinnan kaupunki pitää muutosehdotuksia osittain positiivisena sekä osittain negatiivisena. Ehdotukseen on sisällytetty monia keinoja sujuvoittaa rakentamista. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan tunnistettu riittävästi vaikutuksia julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan. Lisäksi ehdotuksen kustannusvaikutukset eivät välttämättä kohdistuisi niiden aiheuttajille. Ehdotukset sujuvoittaisivat rakentamista, mutta lisäisivät merkittävästi nykyisellään viranomaisten pysyviä kustannuksia.

Pykäläkohtaiset kommentit:

#### 17 §: Rakennusjärjestys

Hämeenlinnan kaupunki pitää hyvänä täsmennyksenä 17 § lisäystä rakennusjärjestyksen rajaamisesta. Tämä muutos parantaa lain yksiselitteistä tulkintaa.

#### 42 §: Rakentamislupa

Hämeenlinnan kaupunki pitää 42 § 1. momentin tilapäistä tapahtumarakennetta koskevaa lisäystä erittäin hyvänä asiana. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä, jonka perusteella ei ole tarvetta kasvattaa tapahtumajärjestäjille koituvaa hallinnollista työtä.

#### 43 b §: Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Hämeenlinnan kaupunki pitää 43 b § lisäystä hyvänä. Tämä muutos nostaa joissain kunnissa olleen käytännön lain tasolle ja sujuvoittaa lupaprosessia ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista.

#### 56 §: Purkamisluvan edellytykset

Hämeenlinnan kaupunki pitää 56 § ehdotettuja muutoksia hyvänä. Vanhentuneet kaavat ovat tosiasiallinen ongelma monissa kunnissa ja niiden uusimiseen ei käytännössä tulla osoittamaan merkittävää resurssia tulevaisuudessa. Näin ollen on hyvä, että pykälässä on huomioitu vanhentuneiden kaavojen vaikutus purkamisluvan edellytyksiin. Tämä vastaa lain tasolla monissa kunnissa vallitsevaa nykyistä käytäntöä. Hyvänä pidetään myös kunnanvaltuustolle ehdotettua mahdollisuutta myöntää purkamislupa suojellun rakennuksen purkamiseen, jos rakennuksella ei ole enää kulttuurihistoriallista arvoa.

#### 61 §: Rakentamislupahakemus

Hämeenlinnan kaupunki pitää 61 § ehdotettuja muutoksia pääosin hyvänä. Suuri osa pääpiirustusten ulkopuolisista selvityksistä voidaan edellyttää vain, jos se on perusteltua hankkeen laatu ja laajuus huomioiden. Tämä sujuvoittaa lupakäsittelyä ja kynnys, sekä samalla vastuu, edellyttää ylimääräisiä selvityksiä nousee. Käytännössä uudisrakentamisessa tulisi kuitenkin olemaan hyvinkin vakiintunut määrä selvityksiä, jotka tullaan edellyttämään aina. Esimerkiksi energiaselvitys koskisi hyvin suurta osaa rakentamisesta aina sekä korkeusasemat, jo naapurien kuulemisen ja oikeuksien vuoksi, käytännössä kaikkea uudisrakentamista. Näin ollen ehdotus kasvattaisi osittain hallinnollista työmäärää, kun usein edellytettäviä suunnitelmia tulisi aina perustella erikseen.

#### 68 a §: Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

Hämeenlinnan kaupunki pitää ymmärrettävänä, että rakentamislakiin ehdotetaan käsittelyaikatakuuta. Käsittelyaika on tällä hetkellä määrittelemätön käsite ja pitkät käsittelyajat vaikuttavat negatiivisesti rakentamisen sujuvuuteen ja lisäävät rakentamisen aikataulu- ja taloudellisia riskejä. Hämeenlinnan kaupunki huomauttaa kuitenkin, ettei ehdotuksessa ole tunnistettu riittävästi pitkän käsittelyajan juurisyitä, eikä ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia viranomais toimintaan.

Tyypillisin syy käsittelyajan venymiseen ovat puutteelliset suunnitelmat – suunnitelmista puuttuu jotain oleellista naapurien kuulemisen tai lupapäätöksen kannalta. Tyypillisiä esimerkkejä suunnitelmista puuttuvista tapauksista ovat mm. hulevesien hallintaan liittyvät seikat (oleellista naapurien kuulemisen kannalta), rakennusoikeuslaskelman puuttuminen (oleellista kaavanmukaisuuden kannalta), puuttuvat palo-osastot tai paloluokat pääpiirustuksista (oleellista teknisten vaatimusten kannalta), puuttuvat materiaalimerkinnot julkisivupiirustuksissa (oleellista kaupunkikuvan kannalta) tai vaikkapa puuttuvat merkinnot vanhoista ja korjattavista rakenteista (oleellista tunnistettaessa säilytettäviä ja uusia osia). Rakennusvalvontaviranomainen voi vaikuttaa edellä mainittuihin seikkoihin vain epäsuorasti ennakkoneuvonnan ja ohjeistuksen kautta. Käytännössä hakija vastaa kuitenkin täysin näiden puutteiden korjaamisesta. Myös vastuu näiden asioiden oikein esittämisellä on pääsuunnittelijalla, ei lupakäsittelijällä. Näin ollen voidaan pitää hyvin ongelmallisena perustelumuistiossa esitettyä termiä ”olennaisia lupahakemuksen käsittelyn jatkamisen kannalta”. Hakijan ja lupakäsittelijän näkemys olennaisista asioista eroaa huomattavasti, koska heidän intressinsä voivat olla pohjimmiltaan yleensä täysin vastakkaiset.

Jotta vastuut ja velvollisuudet kulkisivat hakijalla ja lupakäsittelijällä yhdessä, tulisi myös hakijalla olla velvollisuus täydentää hakemusta viipymättä.

Ehdotuksessa voidaan pitää hyväksyttävänä, että käsittelyaikaan on sisällytetty ns. kunnan omat ja sisäiset työryhmät ja käsittelyt. Usein kyseiset työryhmät liittyvät esimerkiksi kaupunkikuvaan ja lainsäädäntö ei tunnista näitä. Näin ollen on myös ymmärrettävää, että kunnan tulisi käsittelyä järjestettäessä huomioida tämänlaisten työryhmien vaikutus käsittelyaikaan. Ulkoisten lakisääteisten lausuntojen (kuten rakennussuojelu tai pelastusviranomainen) tai naapurien kuulemisen sisällyttämistä käsittelyaikaan ei voi pitää hyväksyttävänä. Naapurien kuuleminen ja suuri osa lakisääteisistä lausunnoista voidaan toteuttaa vasta, kun suunnitelmat ovat riittävän virheettömät ja asiat selviävät niistä. Näin ollen usein joudutaan käsittelemään hakemusta jo huomattavan pitkä aika ennen kuin edellä mainittuja toimintoja voidaan suorittaa. Ehdotus johtaisi siihen, että esimerkiksi naapurien kuuleminen suoritettaisiin liian aikaisessa vaiheessa käsittelyaikatakuun vuoksi ja jouduttaisiin myöhemmin suorittamaan suunnitelmien täydentyessä uudestaan, aiheuttaen lisäkustannuksia hakijalle.

Hämeenlinnan kaupunki huomauttaa myös, ettei ehdotuksen vaikutuksissa ole huomioitu asianmukaisesti vaikutusta viranomaistoimintaan ja julkiseen talouteen. Rakennusvalvontojen työmäärä riippuu voimakkaasti vuodenajasta sekä rakentamisen suhdanteista. Helmi-kesäkuussa rakennusvalvontoihin saapuu tyypillisesti eniten hakemuksia yhden vuoden syklissä. Vastaavasti rakentamisen suhdanteet vaihtelevat 10-15 vuoden sykleissä. Kumpaankaan edellä mainituista muuttujista rakennusvalvonta ei voi vaikuttaa omilla toimillaan. Näin ollen käsittelyaikatakuun puolesta rakennusvalvontojen henkilökunta pitäisi mitoittaa noususuhdanteen kevätkauden mukaan. Tämä tarkoittaisi muina ajankohtina ylimitoitettua resurssia. Tällä hetkellä käsittelyaika joustaa vuodenajan ja rakentamisen suhdanteiden mukaan. Koska sama työmäärän vaihtelu koskee käytännössä samanaikaisesti kaikkia kuntia, ei yhteistyöllä voisi saavuttaa merkittävää tehokkuutta. Näin ollen kunnat joutuisivat mitoittamaan rakennusvalvontojen resurssit nousukauden kevään mukaan, mikä olisi muina ajankohtina tarpeettoman ylimitoitettua. Pienien rakennusvalvontojen kohdalla ehdotus tarkoittaisi myös käytännössä yhteistyön tekemistä äkillisten resurssimuutosten vaikutusten hallitsemiseksi.

Käytännössä nykyinen esitys tulisi johtamaan siihen, että puutteellisista luvista tehtäisiin hyvin matalalla kynnyksellä joko kielteinen päätös tai päätös niiden palauttamisesta hakijalle. Tämä vastaavasti siirtäisi hakijan jonon perälle ja näin ollen hidastaisi hakijan myönteistä lupapäätöstä, lisäisi hakemusten määrää ja lisäisi hakemuksista aiheutuvia maksuja.

Täysin kohtuuttomana pidetään myös lupamaksun palauttamisen hakemisen ajankohtaa. Kunnissa saattaa olla suuria rakennushankkeita, joiden maksutuotot vastaavat jopa 10-20 % vuotuisista maksutuotoista. Ehdotuksen mukaan palautusta voisi hakea jopa 10 vuotta rakentamislupapäätöksen jälkeen. Ei ole kohtuullista, että kunta joutuu odottamaan kyseistä palautusta monen tilikauden yli. Tämän lisäksi käytännössä niin pitkän ajan jälkeen kunnan henkilöstö on vaihtunut merkittävästi ja näin ollen näyttövastuu olisi huomattavasti vaikeampi toteuttaa tässä vaiheessa. Tämä johtaisi puolestaan uuteen hallinnolliseen dokumentointiin, jos lupamaksun palauttamista voisi hakea ehdotuksen mukaisesti.

Ehdotuksessa ei ole myöskään huomioitu erityisen vaativia tai poikkeuksellisia hakemuksia. Esimerkiksi ydinvoimalan rakentamisluvan käsittelylle kolme kuukautta on täysin kohtuuton aika, etenkin kun hakijaa ei voida velvoittaa ennakkoneuvotteluun. Näin ollen ehdotuksessa tulisi huomioida hyvin poikkeukselliset hankkeet. Tällä tarkoitettaisiin hankkeita, joita kunnassa esiintyy kerran viidessä vuodessa tai harvemmin, ei siis tyypillistä rakentamista.

Ehdotuksessa mainittu vahingonkorvausvelvollisuus johtaa myöhemmin käytännössä kohtuuttomaan lopputulokseen ja kyseinen momentti tulisi poistaa kokonaisuudessaan laista. Kunnan taloudelle on jo riittävä seuraamus, että maksutuotot poistuvat lupahakemukselta. Ehdotus tulisi johtamaan mittaviin oikeustaisteluihin ja viivästyksiin, mikä ei liene lain tarkoitus.

Muutosehdotus pykälään: ”Palautusta on haettava rakentamisluvan valitusajan kuluessa.”

Muutosehdotus perustelumuistioon: ”Täydennyspyynnöt pysäyttävät määräajan kulumisen, ellei kyseessä ole käsittelyn kannalta vähäinen täydennyspyyntö. Hakijan tulisi myös tosiasiallisesti viipymättä täydentää asiakirjojaan tai hakemus voitaisiin palauttaa hakijalle tai käsitellä puutteellisin tiedoin.”

Muutosehdotus perustelumuistioon: ”Käsittelyajan määräaika nostaisi puutteellisesti tehtyjen hakemusten käsittelemättä jättämistä tai kielteisten lupapäätösten määrää. Näin ollen rakentamaan ryhtyvän ja pääsuunnittelijan vastuut korostuisivat hakemukseen lisättävien riittävien pääpiirustusten osalta. Hakemukset tulisi jättää vireille vasta siinä vaiheessa, kun ne ovat käsiteltävissä.”

Muutosehdotus pykälään: ”Jos hanke on poikkeuksellisen vaativa laatu ja laajuus huomioiden, on rakentamislupahakemus ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa.”

Muutosehdotus perustelumuistioon: ”Poikkeuksellisen vaativien hankkeiden käsittelyaikatakuu olisi kuusi kuukautta. Tällä tarkoitettaisiin erittäin poikkeuksellisia hankkeita, kuten esimerkiksi ydinvoimalaa tai muuta teknisesti tai vaikutuksiltaan ympäristölleen erittäin merkittävää rakentamista. Kyseessä olisi rakentaminen, jota kunnissa tapahtuisi kerran viidessä vuodessa tai harvemmin. Näin kunnalla olisi mahdollisuus varmistaa riittävä osaaminen ja resurssit vastaamaan kyseisen hankkeen käsittelyä.”

Muutosehdotus perustelumuistioon: ”Käsittelyaikaan ei laskettaisi naapurien kuulemista, eikä sellaisia lausuntoja, jotka perustuvat lakiin tai asetukseen, kuten esimerkiksi museoviranomaisen, pelastusviranomaisen tai ELY-keskuksen lausunto.”

#### 69 §: Erytysuunnitelmien toimittaminen

Hämeenlinnan kaupunki pitää 69 § ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Nyt ehdotettu muutos perusteluineen korostaa lain hengen mukaista rakentamaan ryhtyvän vastuuta suunnittelijoineen. Hyvänä voidaan pitää myös kirjausta siitä, että erityissuunnitelma voidaan pyytää vain perustellusta syystä – näin ollen lupakäsittelijän vastuu pienenee käytännössä ja käsittely sujuvoituu. Huomattavaa on kuitenkin, että käytännössä 90 % rakentamisesta vaatii työmaatasolla erityissuunnitelmia. Nykyisessä käytännössä nämä on toimitettu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle ja sitä kautta kunnan arkistoon. Kunnan arkistoon tehtävät tietopyynnöt kohdistuvat 2/3-osuudella vanhoihin erityissuunnitelmiin, joita halutaan hyödyntää korjausrakentamisessa tai kiinteistökaupassa. Vaikka kunnan arkisto ei ole tarkoitettu suunnittelijoiden lähtötiedoksi, toimii se tosiasiallisesti sellaisena. Nyt ehdotettu pykälä johtaisi vääjäämättä siihen, että suuri osa erityissuunnitelmista tavanomaisissa ja vaativissa hankkeissa jäisi toimittamatta kunnan arkistoon, koska niitä ei enää erikseen vaadittaisi. Näin ollen ehdotus aiheuttaisi ongelmia myöhemmin korjausrakentamiselle, kiinteistökaupalle ja rekistereille.

#### 179 §: Valitusoikeus rakentamisluvasta

Hämeenlinnan kaupunki pitää lähtökohtaisesti 179 § muutoksia hyvänä. Museoviranomaisen valitusoikeutta tulisi kuitenkin rajata perustelumuistiossa tarkemmin. Nyt jää tapauskohtaisesti harkittavaksi valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien suojeltujen rajausta. Eryteisesti maakunnallisesti merkittävä on käsitteenä hyvin laava. Lisäksi valitusoikeuteen tulisi rajata koskemaan korjaus- ja muutostöitä, jotka kohdistuvat oleellisesti rakennuksen suojeluarvoihin vastaamaan 42 § 3. momenttia. Esimerkiksi rakennuksen sisätilojen muutostöihin ei pitäisi olla valitusoikeutta, jos suojeluarvot koskevat vain julkisivua. Samat huomautukset koskevat myös 181 § ja 182 §.

Muutosehdotus pykälään: ”6) museoviranomaiselle, jos päätös koskee valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävää suojeltua rakennuskohdetta ja korjaus- tai muutostyöllä on merkittävää vaikutusta rakennuksen suojeltavalle tai rakennustaiteelliselle arvolle;”

Muutosehdotus perustelumuistioon: ”Valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävän suojellun rakennuskohteen määrittämisen tulisi perustua ensisijaisesti suojelupäätöksiin tai tehtyihin inventointeihin, joissa kohde on tunnistettu valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäväksi.”

Yhteenveto:

Suuri osa muutosehdotuksista sujuvoittaa rakentamista ja näin ollen vahvistaa lain tarkoitusta. Edellä mainittujen muutosehdotusten avulla tavoitteet saavutettaisiin vieläkin paremmin.

Käsittelyaikatakuu on ideana hyvä, mutta käytännön tasolla se pitäisi muotoilla kokonaan uudestaan. Kunnissa, joissa rakennusvalvonnan resurssi on toteutettu riittävästi, nykyisellään käsittelyaika ylittyy pääasiassa niissä tilanteissa, joissa hakija on toiminut puutteellisesti ja ei ole täyttänyt velvollisuuttaan. Nyt kunta olisi pakotettu hallitsemaan tätä riskiä ylimitoittamalla resurssinsa sekä varautuvalla ehdotettuihin vahingonkorvausvaatimuksiin. Ongelmana on, että käytännössä muut kuin ongelman aiheuttajat joutuisivat tämän riskin maksajiksi. Eli käytännössä lupamaksuja korotettaisiin kauttaaltaan tai rahat otettaisiin ns. kunnan yleisistä verovaroista. Kuntalaisen etu ei ole myöskään maksaa tavallisena kautena tai laskusuhdanteessa ylimitoitetusta rakennusvalvonnasta. Huomioitavaa on myös, että rakentamislain muutos luo muutenkin taksoihin jo 10-20 % korotuspaineen.

Hyvässä järjestelmässä vahingonaiheuttaja joutuu maksamaan korvaukset – ei kollektiivisesti jokainen veronmaksaja tai hakija.

Muutosehdotuksen suhteen Hämeenlinnan kaupunki olisi myös toivonut ehdotuksia valitusajan rajaamisen suhteen. Nykyisenmallinen rakentamislaisissa oleva valitusaika on kohtuuton etenkin pientalorakentajan näkökulmasta.

Ehdotuksen toteutuessa nykyisenmallisena, olisi sillä arviolta rakennusvalvonnan resursseihin 20-25 % korotustarve. Tämä yhdistettynä jo nyt voimaan astuvan rakentamislainmuutoksiin, olisi maksutuottojen korotuspaine vuodesta 2025 alkaen 30-45 % nykyiseen verrattuna. Tämä voitaisiin korvata joko taksoja korvaamalla tai ns. yleisestä verokassasta – joka tapauksessa kyseessä olisi erittäin merkittävä muutos toimintaympäristöön. Ammattirakentajan näkökulmasta edellä mainittu kustannus saattaa olla kohtuullinen, mutta erityisesti pientalorakentajan näkökulmasta muutos olisi kohtuuton.

Jos tämän lausunnon muutosehdotukset otettaisiin käyttöön sellaisenaan, olisi rakennusvalvonnan resursseihin kohdistuva korotuspaine hyvin pieni, ehkä n. 5 % suuruinen.

Ystävällisin terveisin,

Timo Lahti

Hämeenlinnan kaupunki, rakennusvalvontapäällikkö

**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**

A

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

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset muodostuvat pääasiassa 68a § vaikutuksista. Ehdotuksen mukainen resurssitason määrittäminen noususuhdanteen huipun mukaan tarkoittaisi n. 20-25 % korotusta resursseista aiheutuviin kustannuksiin. Ylimääräisen resurssin hyöty tavanomaisessa taloustilanteessa tai laskusuhdanteessa tai syys-talvella olisi myös hyvin kyseenalainen. Tämä koskee keskikokoista kuntaa, jolla on melko lyhyet käsittelyajat. Suuremmissa kunnissa vaikutus olisi todennäköisesti vielä suurempi. Tässä lausunnossa ehdotetuilla pykälämuutoksilla korotuspaine voitaisiin rajata hyvin vähäiseksi, n. 5 % luokkaan.

Huomattavaa on myös, että edellä mainittu korotuspaine tulee jo nykyisen rakentamislain päälle. Hämeenlinnan kokoisessa kaupungissa rakentamislaki muodostaa taksaan itsessään jo n. 10-20 % korotuspaineen. Korjaussarjan ehdotus tarkoittaisi kokonaisuudessaan siis 30-45 % korotuspainetta, mitä voidaan sellaisenaan pitää erittäin merkittävänä.

**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**

-

Lahti Timo  
Hämeenlinnan kaupunki - Rakennusvalvonta