

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

38 § Rakennuksen vähähiilisyys:

Ehdotuksessa pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että rakennuksen ilmastaselvitys tulisi laatia ainoastaan niille uusille rakennuksille, joita koskevat hiilijalanjäljelle asetettavat raja-arvot. Ehdotus jättää ilmastaselvityksen laatimisveloitteen ulkopuolelle laajamittaiset korjaus-, muutostyöt kokonaisuudessaan. Korjausrakentamisen määrä suhteessa uudisrakentamiseen on Suomessa merkittävä ja korjausrakentamisen määrä ja sen tarve tulevaisuudessa kasvaa entisestään. Ehdotus jättää ilmastaselvityksen laatimisveloitteen ulkopuolelle myös laajennukset, ottamatta kantaa niiden kokoluokkaan. Rakentamislupamenettelyssä laajennus on verrattavissa uudisrakentamiseen ja sitä koskee uudisrakentamisen sääntely. Korjaus- ja muutostöiden sekä laajennusten jättämisellä ilmastaselvityksen laatimisveloitteen ulkopuolelle voi olla huomattava negatiivinen vaikutus rakentamisen kiertotalouden edistämiseen ja siitä saatavan tiedon määrään ja laatuun. Ehdotus antaa ymmärtää, että korjaus- ja muutostöitä, eikä myöskään laajennuksia, kokoluokasta riippumatta, kannusteta tekemään siten, että käytettäisiin kestäviä materiaaleja ja kehitettäisiin kiertotalouden toimintatapoja. Ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen tulisi siten koskea myös laajamittaisia korjaus- ja muutostöitä, sekä laajennuksia. Pykälään ehdotetaan lisättävän asetuksenantovaltuuteen liittyvä perussäännös, jonka mukaan raja-arvoja annettaessa voitaisiin ottaa huomioon sellaiset erityistilanteet, joissa raja-arvojen alittaminen olisi rakennuksen käyttötarkoitukseen, sijaintipaikan, tai teknisten ja toiminnallisten vaatimusten vuoksi erityisen haastavaa. Kannatamme harkinnan mahdollisuuden sisällyttämistä pykälään, kuten on esitetty. Muutosehdotuksessa esitetään, että ilmastaselvitykseen ei sisällytettäisi rakennuksen hiilikädenjälkeä eikä rakennuspaikan hiilijalan- ja -kädenjälkeä. Rakennuspaikalla voi olla suuri vaikutus hiilijalanjälkeen, koska perustamisolosuhteet vaihtelevat. Kannatamme, että rakennuspaikan hiilijalanjälki lasketaan, jotta saadaan tietoa rakentamisen materiaaleista ja ympäristövaikutuksista, vaikka se ei vaikuttaisikaan raja-arvoihin. Rakennushankkeeseen ryhtyvä ei itse voi vaikuttaa suoraan tonttinsa perustamisolosuhteisiin, vaan päätökset rakentamispaikoista tehdään jo kaavoitusvaiheessa, ja siksi rakennuspaikan edellytykset / vaikutukset rakentamisen vähähiilisyyteen tulee ottaa huomioon myös alueidenkäyttölain valmistelussa.

39 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet:

Perusteluasiakirjassa todetaan: "Materiaaliseloste on laadittava rakentamisluvan yhteydessä", ja: "Materiaaliselosteen laajuus säädettäisiin pääpiirustustasoon". Toteumamallin päivittyessä materiaaliselostetta päivitetäisiin esim. tuotetoimittajien (joita ei määritellä lupavaiheessa) muuttumisen myötä rakennusosien hankintavaiheessa. Tämä pitäisi kirjoittaa sekä pykälään että asetukseen yksiselitteisesti, jotta tulkinnanvaraa ei jää; mikäli materiaaliselosteen taso on pääpiirustustaso, myös siihen kirjattavat asiat tulee olla ne mitä pääpiirustuksissa edellytetään käyvän ilmi, ja myös hankkeen loppuvaiheessa päivitettäessä materiaaliselostetta, päivitetään vain materiaaliselosteelle asetetun laajuuden mukaiset pääpiirustustasoiset tiedot.

42 § Rakentamislupa:

Tarkennus on tervetullut.

43 b § Rakentamisluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista:

Kannatamme ehdotuksen mukaista muutosta / lisäystä.

56 § Purkamisluvan edellytykset:

Muutosehdotuksessa purkamisluvan edellytyksiä on helpotettu huomattavan paljon. Purkamisen helpottaminen on ristiriidassa niiden tavoitteiden kanssa, joilla pyritään torjumaan ilmastonmuutosta, sekä edistämään kiertotaloutta ja materiaalien kiertoa. Rakentamisesta aiheutuvien hiilipäästöjen kannalta on lähes aina järkevämpää hyödyntää jo rakennettua, purkamisen ja uuden rakentamisen sijaan. Puhumattakaan rakennetun ympäristön kulttuurihistoriallisista arvoista. On epäselvää ja tulkinnanvaraista, kuka osoittaa sen, ettei rakennuksella ole käyttötarkoitusta, tai että sen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot tai taloudellisesti kannattamattomat. Ehdotetun muutoksen nojalla voi liian helposti perustella minkä tahansa rakennuksen purkamista. Vain yhden yksittäisen ehdon täyttyminen ei tulisi automaattisesti riittää rakennuksen purkamiseksi. On kuitenkin niitäkin tilanteita, joissa purkaminen on ainoa järkevä ratkaisu, ja yleisen edun mukaista. Olisikin toivottavaa, että perusteluissa avattaisiin tarkemmin, minkä tyyppinen selvitys on riittävää osoittamaan, että purkamisluvan myöntämiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Osapuolten näkemykset rakennuksen kunnosta ja korjaamiskelpoisuudesta voivat usein olla ristiriidassa keskenään. Asetuksella tai muilla keinoilla tulisi selventää tältä osin sitä, milloin rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat niin huonot, että sen saa purkaa, ja millainen selvitys on purkukuntoisuuden osoittamiseksi riittävä. Tällöin ei aiheudu haittaa niille hankkeille, joissa purkaminen on yleisen edun mukaista, mutta se ei myöskään mahdollista purkamista liian helpoin perustein silloin, kun muita keinoja on käytettävissä. Perusteluasiakirjassa todetaan: "Rakennusalan kiertotaloutta on lisättävä ilmastonmuutoksen torjunnan näkökulmasta. Purkaminen on järjestettävä niin, että mahdollisimman moni rakennustuote on käytettävissä uudelleen tai kierrätettävissä." Perusteluasiakirjassa kuitenkin myös todetaan: "Olennaista rakennuskohteen purkamiselle tällä perusteella olisi se, että purkaminen johtaisi purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrättämiseen. Pienikin määrä riittäisi kriteerin täyttymiseen." Maininta "pienikin määrä" on tulkinnanvarainen. Lain muihin kohtiin ja tavoitteisiin

viitaten, olisi toivottavaa, että purkaminen johtaisi merkittävään purkumateriaalien uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen. Ehdotamme, että pykälä säilytetään jo hyväksytyssä muodossaan.

61 § Rakentamislupahakemus:

Kannatamme sitä, että muiden luvanvaraisten rakennuskohteiden kuin rakennusten osalta voidaan käyttää harkinnanvaraa, ja kunkin hankkeen selvitykset tulee tuottaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Neuvonnan ja ohjauksen sekä normienmukaisuuden valvonnan on oltava selkeästi erillään. Kuten perusteluasiakirjassa esitetään, hakijan esittämä ratkaisu tulee hyväksyä, mikäli se ei ole selkeästi säännöksen vastainen. Rakennuslupaviranomaisten käytäntöjen ja tulkintojen tulee olla yhdenmukaisia ja linjassa keskenään, rakennusvalvontayksiköstä riippumatta.

68 a § Rakentamisluvan käsittelyaika

Käsittelyajan tavoite hankkeen ennakoitavuuden lisäämiseksi on hyvä ja tervetullut. Käytännön kannalta on epäselvää, voiko käsittelyn määräaika tai riski korvausvastuuseen joutumisesta johtaa siihen, että käsiteltävien rakennuslupien määrää rajataan (uusia hakemuksia ei oteta vastaan), tai siihen, että lupa myönnetään puutteellisin perustein määräajassa / hakemus hylätään kokonaan, jotta korvausvastuulta vältytään? Edellä kuvattu ei osaltaan lisää hankkeen ennakoitavuutta tai hallinnollista taakkaa, vaan päin vastoin. Rakennusvalvontaviranomaisen tulisi sen sijaan voida hankkeen alussa määritellä asiakirja- ja selvitysvaatimukset selkeästi, sekä antaa käsittelyajalle arvio, johon pystyy sitoutumaan. Rakennusluvan "liukuva" käsittely ja hakemuksen täydentäminen sen käsittelyn edistyessä pitäisi mahdollistaa muotoilussa. Lupakäsittelyn sujuvoittaminen ja ennakoitavuuden lisääminen on tärkeämpää kuin määräajan määrittely "valmiille" hakemukselle.

69 § Erityissuunnitelman toimittaminen:

Selkeyden vuoksi välttämättömät erityissuunnitelmat (esim. rakennesuunnitelmat), joilla on suora yhteys rakentamisen laadunvarmistukseen, sekä turvallisuuteen ja terveellisyteen, tulisi toimittaa rakennusvalvontaviranomaiselle ilman perusteltua syytä.

82 § Suunnittelutehtävän vaativuusluokat:

Pykälän tarkennus koulutuksen ja sitä koskevan asetuksenantovaltuutuksen osalta ovat tervetulleita, ja se selkeyttää ja yhdenmukaistaa nykyisin Ympäristöministeriön ohjeen perusteella tehtyä suunnittelijoiden pätevyysarviointia.

86 § Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat:

Pykälän tarkennus koulutuksen ja sitä koskevan asetuksenantovaltuutuksen osalta ovat tervetulleita, ja se selkeyttää ja yhdenmukaistaa nykyisin ympäristöministeriön ohjeen perusteella tehtyä työnjohtajien pätevyysarviointia.

95 § Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu:

”Koordinoitava sopimuksessa sovitulla tavalla” on tarpeeton muotoilu, koska on selvää, että sopimussuhteessa sopimusta on noudatettava. Kaikki muutkin lakiin säädetyt roolit (pääsuunnittelija, muut suunnittelijat, vastaava työnjohtaja) ovat sopimusvastuussa sen lisäksi, että niillä on lain tarkoittama yhteiskunnallinen vastuu ilman, että asiaa on korostettu niitä koskevilla säännöksissä. Kun perustelujen mukaan sopimusvapauteen ei ole tarkoitus puuttua, olisi laissa syytä pitäytyä siinä, mitä lakisäätteisiä velvoitteita halutaan asettaa. Muutosehdotuksessa 95 § ilmaisu ”huolehdittava” on muutettu ilmaisuksi ”koordinoitava” ilman perusteluja. Perusteluasiakirjassa kuitenkin todetaan: ”Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu on samankaltaista vastuuta toteutuksen kokonaisuudesta kuin pääsuunnittelijan vastuu siitä, että suunnitelmat muodostavat kokonaisuuden.” Sekä päävastuullisen toteuttajan että pääsuunnittelijan osalta tulisi selkeyden ja ristiriitojen välttämisen vuoksi käyttää samaa ilmaisua, joko ”koordinoitava” tai ”huolehtia”. On lisäksi epäselvää, mitä halutaan tarkoittaa ilmaisulla ”koordinoitava”, kun säännöstekstin jälkimmäisessä osassa päävastuullisen toteuttajan on ”vastattava toteutuksesta”. Rinnakkaistekstiosuudessa säädöstekstiin 95§ on tullut lisäys: ”Päävastuullinen toteuttaja ei vastaa alihankkijan suorituksesta.” Yleispätevä vastuunrajaus laissa voi aiheuttaa sekaannusta ja kiistoja sopimussuhteissa ja alihankintaketjuissa. Perusteluasiakirjassa esitetään: ”Päävastuullinen toteuttaja voi vastata vain sellaisten osapuolten koordinoinnista ja laadusta, jotka se on itse valinnut urakkasuoritusta toteuttamaan”. Tämä on ristiriidassa edellä sanotun vastuunrajauksen kanssa. Toisaalta jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan itse valitulla osapuolella: Tarkoitetaanko tällä omaksi sopimuskumppaniksi otettua alihankkijaa, vai rakennushankkeeseen ryhtyvän toimeksiannosta tämän sopimuskumppaniksi valittua tai suositeltua toimijaa? Korkein oikeus on useammassa ratkaisussaan todennut, että ilmaisulle ja sanoille on annettava niiden yleiskielen mukainen merkitys. Kielitoimiston sanakirjan mukaan: Koordinoitava = ”järjestää yhteen, saattaa sopusuhtaiseen yhteistoimintaan; rinnastaa” /

Huolehtia = ”huolehtia tehtävistä, huolehtia jstak, jkn puolesta, osalta” / Vastata = ”huolehtia jstak korvausvelvollisuuden, rangaistuksen tm. epämiellyttävän seuraamuksen uhalla, olla vastuussa, joutua vastuuseen, tilille jstak; yl. huolehtia jstak, hoitaa jtak.” Sekä perusteluissa, että säädösteksteissä tulee sanoja käyttää suurella harkinnalla ja johdonmukaisesti ja niin, ettei sekoitu se, mitä kulloinkin halutaan tarkoittaa. Esitetyt muutokset pykälän 3. momenttiin eivät tarkenna päävastuullisen toteuttajan vastuuta vaan synnyttävät mahdollisuuden ristiriitaisiin tulkintoihin. Pykälän 3. momentti tulee säilyttää nykyisessä, hyväksytyssä muodossaan. Huolehtia on koordinointia selkeämpi ja kuvaavampi ilmaus sille, mitä päävastuulliselta toteuttajalta ainakin lain tavoitteiden ja perustelujen mukaan odotetaan. Lisäksi se olisi yhdenmukainen muiden vastuuasemaan saatettujen toimijoiden kanssa.

179 § Valitusoikeus rakentamisluvasta:

Ehdotuksen mukaan paikallinen museoviranomainen ei saa valittaa paikallisesti merkittävästä suojellusta kohteesta, eikä historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaasta kohteesta.

Valitusoikeus säilyy toimialueellaan sellaisella rekisteröidyllä yhteisöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun edistäminen, jos rakentamislupa koskee rakennusta hankkeessa, johon sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia. Ehdotuksen mukaan valitusoikeutta ollaan kuitenkin poistamassa rekisteröidyltä yhteisöltä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Valitusoikeutta ei tule rajata pois kulttuuriperinnön vaalimiseen ja rakennetun ympäristön laatuun vaikuttamiseen keskittyviltä yhdistyksiltä.

182 § Valitusoikeus purkamisluvasta:

Muutosehdotuksessa valitusoikeutta purkamisluvasta ollaan poistamassa rekisteröidyltä yhteisöltä, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Rakentamislain (751/2023) 182 §:llä on jo poistettu maankäyttö- ja rakennuslain purkamisluvassa ollut yksittäisen kuntalaisen valitusoikeus, mutta valitusoikeus annettiin toimialueellaan sellaiselle rekisteröidylle yhteisölle, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen. Nyt valitusoikeutta purkamisluvasta ollaan poistamassa niiltäkin. Perustuslain mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja jokaisella pitää olla mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon sekä oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (joko yksilöinä tai kansalaisjärjestöjen kautta). Tätä lakiesitys ei tue rajatessaan valitusoikeuksia. Valitusoikeutta ei tule rajata pois kulttuuriperinnön vaalimiseen ja rakennetun ympäristön laatuun vaikuttamiseen keskittyviltä yhdistyksiltä.

MUITA KOMMENTTEJA RAKENTAMISLAKIIN:

- Rakentamislain ja nyt lausunnolla olevan korjaussarjan yhtenä tavoitteena on ollut tehdä rakentamiseen liittyvästä päätöksenteosta ja prosesseista ennakoitavia ja sujuvoittaa erityisesti viranomaistoimintaa. Tätä on tavoiteltu muun muassa säätämällä alan toimijoiden pätevydestä ja sen osoittamisesta.

Pätevien toimijoiden käyttäminen lisää tunnetusti suunnittelu-, lupa- ja rakentamisprosessien sujuvuutta ja vähentää viranomaistaakka. Maankäyttö- ja rakennuslaki toi mukaan hankkeisiin suunnittelun kokonaisuudesta vastaavan pääsuunnittelijan, jonka rooli on vuosien kuluessa vakiintunut ja merkitys kasvanut. Tavoitteista ja hyvistä kokemuksista huolimatta, rakentamislaki on poistettu vaatimus pääsuunnittelijan pätevydestä suhteessa hankkeen vaativimpaan suunnittelutehtävään. Rakennusvalvonnalle on näin jätetty olemattomat mahdollisuudet edellyttää pääsuunnittelijalta hankkeen vaatavuustason mukaista osaamista. Esitämme, että rakentamislakiin tulee yhdessä tämän lausuntokierroksen kautta tehtävien tarkennusten kanssa palauttaa nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain mukainen vaatimus: "Pääsuunnittelijan on täytettävä rakennus- tai erityissuunnittelijan kelpoisuusvaatimukset vähintään samalta tasolta kuin kyseisen rakennushankkeen vaativimmassa suunnittelutehtävässä."

- 73§ ja 122§ Suunnitelmien toimittaminen viranomaiselle nykyinsäädännön mukaiseksi:

MRL:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on toimitettava luvanhakuvaiheessa pääpiirustukset rakennusvalvontaan. Erityissuunnitelmien osalta suunnitelmat on lähetettävä rakennusvalvontaan ennen kuin kyseiseen työhön ryhdytään rakennushankkeessa. Lopullisia suunnitelmia ei tarvitse lähettää rakennusvalvontaan, vaan suunnitelmienmukaisuus tarkastetaan loppukatselmuksessa. Rakentamislaki on muuttamassa tätä periaatetta perustavanlaatuisesti.

Muutosta on perusteltu Ryhti-järjestelmän vaatimuksilla, mutta on epäselvää, mitä hyötyä viranomaiselle on lopullisten suunnitelmien ja toteumamallin toimittamisesta. Tärkeintä on, että rakentamishankkeeseen ryhtyvä saa toteutusta vastaavat suunnitelmat itselleen rakennuksen elinkaaren aikaisia toimia varten. Rakentamislain vaatimus antaa ymmärtää, että jos suunnittelua ei tehdä, mallintaen, pääsee kevyemmillä vaatimuksilla ja loppukatselmus hoituu nopeammin. Esteet ja byrokratia tulisi ennemmin poistaa mallintamisen tieltä kuin tehdä niitä lisää. Jotta tämä olisi mahdollista, ehdotamme muutoksia alla olevan mukaisesti:

73§ Rakentamisen lupiin liittyvien tietojen toimittaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään:

Pykälästä poistetaan kohta ”rakennuksen toteumamalli”.

122§ Loppukatselmus:

Pykälästä poistetaan kohta 7) rakennuskohteen toteutusta vastaavat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat on toimitettu kunnalle toteumamallina tai muutoin koneluettavassa muodossa

123§ Osittainen loppukatselmus:

Mikäli edellä loppukatselmusta (122§) koskeva muutosehdotus hyväksytään, tätä muutosehdotusta ei tarvita, koska ongelma osittaisen loppukatselmuksen osalta poistuu myös.

Mikäli esitettyä 122§:n muutosehdotusta ei hyväksytä, on ehdottomasti tehtävä seuraava muutos 123§ Osittainen loppukatselmus momenttiin 1:

Rakennusvalvontaviranomainen voi hyväksyä rakennuksen tai sen osan käyttöön otettavaksi myös osittaisessa loppukatselmuksessa.

Mikäli pykälä jää nykyiseen muotoonsa, se tekee osittaiset loppukatselmuksukset mahdottomiksi. Toteumamallin aikaansaaminen rakennushankkeessa vie aikaa, ja päivitykset on järkevää tehdä vasta, kun ne ovat lopullisesti tiedossa. Yhden rakennuksen osan vuoksi ei osittaista toteumamallia tehdä, vaan se tehdään hankkeen päättyessä koko rakennuksesta. Tämä tulee venyttämään loppukatselmusta useita viikkoja tai jopa kuukausia, hankkeen koosta riippuen, ja se tulee olemaan jatkossa iso haaste.

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

B

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

-

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

-

Euro Kalle
Arkkitehtitoimistojen Liitto ATL ry

Koski-Tuuri Roni
Arkkitehtitoimistojen Liitto ATL ry