



19.4.2024

VN/34558/2023

Lausuntoyhteenvedo luonnoksesta rakentamislain muuttamisesta

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta oli laajalla lausuntokierroksella 9.1.–5.3.2024. Kahdeksan viikon aikana ympäristöministeriölle annettiin lakiehdotuksesta 279 lausuntoa. Lausuntoyhteenvedossa on hyödynnetty tekoälyä.

Monet toivoivat voimaantuloon pidempää siirtymäaika erityisesti ilmastaselvitykseen, käsittelyaikatakuuseen sekä tietomallimuotoiseen rakentamisluvan hakemiseen. Kuntaliitto ehdotti lain voimaantulon siirtoa kahdella vuodella, jotta kunnat ehtivät toteuttaa tarvittavat muutokset lupakäsittelyyn ja digitaalisuuteen. Elinkeinoelämän ja kiinteistönomistajien edustajat pääosin kannattivat ilmastaselvityksen sekä rakentamisluvan liitteiden keventämistä, käsittelyaikatakuuta, purkamisen edellytyksiä, valitusoikeuksien rajaamista ja puhtaan siirtymän sijoittamislupaa ja monet vastustivat rakentamislain jo olevaa päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta. ELY-keskukset ja maakuntien liitot pääosin vastustivat valitusoikeuksien rajaamista, purkamisen edellytyksiä ja puhtaan siirtymän sijoittamislupaa. Kansalaisjärjestöt ja museoviranomaiset vastustivat valitusoikeuksien rajaamista ja purkamisen edellytyksiä. Kunnat pääosin vastustivat käsittelyaikatakuuta ja halusivat rajoittaa rakennusjärjestyksellä alle 30 neliömetrin talousrakennusten rakentamista. Hiilikädenjäljen laskemista sekä kannatettiin että vastustettiin. Tuomioistuimet kiinnittivät huomiota valitusoikeuksien rajaamisen perusoikeusnäkökulmaan ja toivoivat puhtaan siirtymän sijoittamisluvan tarkempaa sääntelyä. Teknisiä korjauksia kannatettiin tai niistä ei lausuttu mitään. Korjaussarjaan ehdotettiin lisättäväksi lukuisia eri pykälä, muun muassa 57 §:ää kannatettiin ja vastustettiin. Lyhyt vuokraukseen, jota korjaussarjassa ei käsitelty, tuli useita kommentteja asuntoja vuokraavilta yhtiöiltä.

Yleistä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja maakuntien liitot pitivät esitettyjä muutokset hyvinä, jos ja kun tavoitteena on ollut hallinnollisen taakan keveneminen ja byrokratian väheneminen tai selkeitä korjaustarpeita tai virheitä on laissa ilmennyt. Rakentamislain ja alueidenkäyttölain yhteentoimivuudella on suuri merkitys näiden tavoitteiden toteutumisen kannalta. Hallitusohjelman kirjausta sellaisenaan ei kuitenkaan pidetty riittävänä perustelu lakimuutokselle, vaan pykälät vaativat aina taustalleen selkeät perustelukirjaukset. Ylipäätään lainsäädäntöön tehtävien muutosten taustaksi tulee esittää selkeä näkemys siitä, mitä lailla käytännössä halutaan muuttaa, miksi ja miten. Epäiltiin, voidaanko uudistukselle asetettuja tavoitteita saavuttaa.

Kuntaliitto ja suurin osa kunnista katsoivat, että ehdotetut muutokset ovat osittain positiivisia mutta pääosin negatiivisia. Ehdotusten katsottiin lisäävän merkittävästi nykyisellään viranomaisten pysyviä kustannuksia.

Järjestöjen, yritysten, yksityishenkilöiden ja muiden toimijoiden lausunnoissa esitettiin erisuuntaisia näkemyksiä lakiehdotuksesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan viranomaisten valitusoikeutta on esityksessä rajattu paitsi perustelematta myös epä johdonmukaisesti. Viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Epäselvyys valitusoikeuden olemassaolosta lisää työmäärää hallintolainkäytössä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että uusien poikkeusten luominen vanhan systeemin päälle monimutkaistaa systeemikonaisuuden ymmärtämistä. Rakentamisen lupajärjestelmä ja sitä koskevat muutoksenhakusäännökset muodostavat vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, joka todennäköisesti tulee



aiheuttamaan käytännön soveltamisongelmia. Esimerkiksi muutoksenhaku erillisellä päätöksellä ratkaistusta sijoittamisluvasta määräytyy sen perusteella, onko kysymys suunnittelutarvealueesta vai muusta alueesta. Muutoksenhausta tilanteessa, jossa kysymys on sijoittamislupaa koskevasta erillisestä päätöksestä suunnittelutarvealueella, ei nimittäin ole erikseen säädetty.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä säätämisyjärjestystä koskevat perustelut ovat puutteelliset. Ministeriön tulee esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota valitusoikeuden rajoittamista koskevien säännösten osalta perustuslain osallistumisoikeutta ja ympäristöperusoikeutta (PL 2 § 2 mom., 14 § 4 mom. ja 20 §), oikeusturvaa (21 §) koskeviin säännöksiin sekä Århusin sopimuksen velvoitteisiin.

Oikeusministeriön mukaan esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on kuvattu muun muassa yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettuja valitusoikeuksien muutoksia – niiden kaventaessa vaikutusmahdollisuuksia – tulisi kyseessä olevassa jaksossa yksityiskohtaisemmin peilata suhteessa perustuslain tavoitteisiin. Myös oikeusturvaa koskeva osio jää valitusoikeuksien kaventamista koskevilta osin yleiseksi toteamukseksi, eikä siinä todeta kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamista.

Kommentit ehdotettuihin pykälämuutoksiin

17 § Rakennusjärjestys

Oikeusministeriö katsoi, että koska kunnallisella rakennusjärjestyksellä ei ole mahdollista poiketa mainitun lainkohdan nojalla määräytyvästä luvan tarpeesta, on ehdotettu 5 momentti tarpeeton ja tulee poistaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä rakennusjärjestykseen ehdotetun 5 momentin jälkeen jää edelleen epäselväksi, voiko kunta käyttää lainkaan harkintaa 42 §:n 1 momentin rakennuskohteiden luvanvaraisuudessa 42 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla.

Tuusulan kunta katsoi, että esitetty tarkennus on sinällään hyvä, mutta ei poista tulkintamahdollisuutta RakL 42.2 §:n mukaisissa hankkeissa.

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen mielestä lisäys on sinänsä tarpeeton, koska kunnan kaavat, rakennusjärjestys tai muut määräykset eivät voi olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Lisäystä pitivät hyvänä ja kannatettavana Espoon Asunnot Oy, Verohallinto, Suomen kauppakeskusyhdystys, Sotkamon kunta, Kiinteistöliitto Uusimaa ry, Pientaloteollisuus PTT ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Kaupan liitto, MTK, Kangasalan kaupunki, Senaatti-kiinteistöt, Hämeenlinnan kaupunki, Rakennusteollisuus RT ry ja RASI ry.

Omakotiliitolle on tärkeää, että maallikkorakentajille ja -rakennuttajille ei tule rakennusjärjestyksistä tiukempia velvoitteita kuin mitä laki vaatii, ja että valtakunnallisesti lupakäytäntö on yhtenäinen.

Kuntaliiton mukaan rakennusjärjestys on kunnille tärkeä rakentamisen ohjauksen väline. Rakennusjärjestyksessä tulee olla mahdollisuus määrätä myös rakentamislailalla luvanvaraisuudesta vapautettujen rakentamishankkeiden toteutuksesta ja ympäristöön sopivuudesta. Kuntaliiton kanssa samoilla linjoilla olivat Espoon kaupunki, Oulun kaupunki, Vihdin kunta, Kaakkois-Suomen ELY-keskus, Varsinais-Suomen ELY-keskus, Vantaan kaupunki ja Mäntsälän kunta.



38 § ja 39 § Rakennuksen vähähiilisyys ja elinkaariominaisuudet

Ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen laatimisvelvoitteeseen esitetyistä rajauksista

Lukuisten lausunnonantajien mielestä soveltamisalan rajausta vähentäisi kustannuksia merkittävästi ja vaikuttaisi, rakennushankkeeseen ryhtyvään kohdistuvien kustannusten lisäksi, oleellisesti suoraan myös rakennusvalvontaviranomaisen työmäärään sitä vähentäen. Työmäärän vähentäminen osaltaan sujuvoittaisi luvanhakumenettelyä. Useat lausunnonantajat painottivat, että ilmastaselvitys tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman pian, jotta Suomi pääsee liikkeelle konkreettisissa toimitissa rakentamisen päästöjen leikkaamisessa. Suomen on minimissään pysyttävä muiden Pohjoismaiden tasolla, mielellään jopa edellä, jotta voimme jatkossakin olla houkutteleva sijoituskohde ulkomaalaiselle pääomalle. Suomi kilpailee kansainvälisistä investoinneista muiden eurooppalaisten ja pohjoismaisten maiden kanssa ja vihreän rahoituksen vaateet korostuvat tässä kilpailussa. Vähähiilisuuden ohjaaminen vaikuttaa osaltaan siihen, miten markkinamme näyttävät suhteessa verrokkimaihin ja muuhun Eurooppaan.

Pientalojen rajaamista pois hiililaskennan soveltamisalasta pidettiin pääsääntöisesti hyvänä ratkaisuna, sillä pientalorakentamista tulee tukea ja helpottaa rakentamisen korkeiden kustannusten vuoksi. Valtaosa kunnista ja niiden rakennusvalvontaviranomaisista pitivät rajausta kannatettavana, sillä se keventäisi byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa. Toisaalta esimerkiksi Oulun kaupunki nosti lausunnossa esiin, että Oulun kaltaisessa kaupungissa pientalojen osuus rakennuskannasta ja samalla merkitys rakentamisen kokonaisuuden kannalta on erityisen suuri ja niille tehtävä ilmastaselvitys suunnitteluvaiheessa ohjaisi rakentamista vähähiilisemmäksi.

Iso osa lausunnonantajista kannattaa myös laajamittaisen korjaamisen poistoa, sillä se myös keventäisi rakennusvalvonnan työmäärää ja sujuvoittaisi lupaprosessia, eikä korjausrakentamista tule rasittaa uusilla vaatimuksilla, sillä korjaaminen lähtökohtaisesti edesauttaa rakennusten pitkää elinkaarta, vähähiilisyttä ja energiatehokkuutta. Myös valtaosa rakennusvalvontaviranomaisista piti rajausta kannatettavana, sillä se keventäisi byrokratiaa ja taakkaa. Erityisesti korjausrakentamisen rajaaminen ilmastaselvityksen ulkopuolelle nosti toisaalta myös vastustusta, sillä laajamittaisten korjausten raportointivaatimusten poisjättäminen heikentäisi korjausrakentamismarkkinan energia- ja ympäristövaikutuksia. Isoista kaupungeista muun muassa Oulu, Helsinki ja Tampere toivoivat, että korjauskohteille laadittaisiin ilmastaselvitys, kun taas Espoo ja joukko pienempiä kaupunkeja ja kuntia kokivat soveltamisalan supistamisen kannatettavana. Useissa lausunnoissa muistutettiin myös Suomen suuresta korjausrakentamisen määrästä, jonka päästöihin voidaan merkittävästi vaikuttaa ohjauksen keinoin ja siksi korjausrakentaminen toivottiin osaksi ilmastaselvityksen soveltamisalaa. Soveltamisalueen kaventamisen koettiin myös muun muassa hidastavan uusien vähähiilisten innovaatioiden kehitystä sekä heikentävän merkittävästi sääntelyn vaikuttavuutta ja täten edellytyksiä saavuttaa sekä kansallisella että EU-tasolla asetettujen hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamista.

Laajentamiseen liittyvät hankkeet ovat hallituksen esityksen mukaisesti rajattu pois ilmastaselvityksen laatimisvelvoitteesta. Tämä nähdään monessa vastauksessa ongelmalliseksi ja aiheuttaa ristiriitaisia tulkintoja laajentamisesta. Esimerkiksi Kuntaliitto ehdotti, että määräystä vähähiilisuuden osoittamisesta olisi tarpeen täsmentää koskemaan myös laajennuksia, kun laajennuksella on vähäistä suurempaa merkitystä. Pienet laajennukset ovat varsin merkityksettömiä vähähiilisyttä laskettaessa, toisaalta laajennus saattaa olla alkuperäistä rakennusta suurempikin, jolloin olisi varsin perusteltua laskelmaa edellyttää. Myös Suomen arkkitehtiliitto nosti esiin, että laajennus on uudisrakentamista, jota koskee uudisrakentamisen sääntely, joten siltä on edellytettävä ilmastaselvitystä ja materiaaliselostetta. Muutamassa lausunnossa tuotiin esiin, että pykälä jättää avoimeksi sen, koskevatko vähähiilisyssäännökset rakennuksen laajentamista, minkä vuoksi se tulisi selkeästi mainita suoraan pykälässä.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin myös esiin tulevat rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) revision velvoitteet liittyen uusien rakennusten hiilijalanjälkilaskentaan, joissa nähtiin tärkeäksi, että kaikki



energiatodistusta edellyttävät rakennukset tulisi pitää mukana, vaikka niille ei asetettaisikaan hiilijalanjäljen raja-arvoa. Tätä perusteltiin myös sillä, että jos soveltamisalan ulkopuolelle jätettäväksi ehdotettuja rakennuksia suunnitteleville ja toteuttaville ei tässä vaiheessa anneta mahdollisuutta alkaa harjoitella vähähiilisempien ratkaisujen käyttöä, muutos tulee EPBD:n implementoinnin kohdalla olemaan hankalampi. Osa lausunnonantajista piti hyvänä, että samalla poistuisi ilmastaselvityksen laatimisvelvoite jäähalleilta, uimahalleilta, varastorakennuksilta, liikenteen rakennuksilta, alle 2000 neliömetrin päivittäistavarakaupoilta sekä siirtokelpoilta rakennuksilta. Osa lausunnonantajista puolestaan esitti, että raja- ja arvo vaikuttaa kielteisesti sääntelyn vaikuttavuuteen, sillä kyseessä oleva käyttötarkoitukseluokan 9 poisjättäminen kattaisi noin tuhat rakennusta vuodessa.

Ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen laatimisesta ja päivittämisestä

Ehdotuksen mukaan ilmastaselvitys ja materiaaliseloste olisi päivitettävä tehtyjen muutosten osalta, jos rakennustyön aikana on 117 §:n mukaisesti poikettu suunnitelmasta. Ilmastaselvityksen ja materiaaliselosteen päivittämistä vastaamaan toteutusta pidetään lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Valtaosa lausunnonantajista katsoo kuitenkin, että ilmastaselvityksen päivittämisen kynnys tulisi nostaa korkealle tasolle, sillä rakennustyön aikaiset muutokset ovat hyvin tavanomaisia. Useat toivat esille, että vain sellaiset rakennusaikaiset muutokset, jotka edellyttävät muutoksia rakennusluvan suunnitelmiin sekä vaikuttavat ilmastaselvityksen tuloksiin olennaisesti, tulisi päivittää ilmastaselvityksen sisältöön. Lausunnoissa huomautettiin, että valtaosa rakentamisaikaisista muutoksista on sen laatuista, etteivät ne edellytä RAM-lupaa.

Esityksen mukaan ilmastaselvitys tulee edellyttää rakentamislupaa haettaessa, sillä suunnitteluvaiheessa pystytään tehokkaasti vaikuttamaan päästöjen muodostumiseen. Lausunnoissa tuotiin esiin, että tältä osin menettelyn olisi hyvä olla yhdenmukainen energiatodistuksen laatimisen kanssa. Rakennusteollisuus ry ehdotti (ehdotusta kannatettiin monessa lausunnossa), että ilmastaselvitys tulisi laatia vasta ennen rakennuksen käyttöönottoa, osana loppukatselmusta, jolloin olisi käytettävissä tarkat tiedot esimerkiksi materiaalien määristä ja laadusta. Tällöin voitaisiin välttää rakentamislupavaiheeseen liittyvät vähähiilisyiden arvioinnin epävarmuustekijät. Samoin ilmastaselvityksen materiaaliseloste muodostuisi yksinkertaisimmin, luotettavimmin ja valmiiksi osana rakentamisen prosessia käyttöönottovaiheessa, jolloin osana toteumamallia voidaan raportoida rakennuksessa käytetyt tuotteet ja niiden tarkka hiilijalanjälki. Lausunnoilla tuotiin esille epäkohtana, ettei ilmastaselvitystä ei ole ehdotettu mainittavan loppukatselmusta sääntelevässä rakentamislain 122 §:ssä.

Erityistilanteiden huomioimisesta hiilijalanjäljen raja-arvoja annettaessa

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi lakiin muutama tarkennus, joilla on tarkoitus täsmentää vähähiilisyiden arvioinnin kehittämisen ja raja-arvojen asettamisen lähtökohtia. Esityksessä ehdotetaan lisättävän esimerkiksi lakiin perussäännös, jonka perusteella voitaisiin ottaa huomioon raja-arvoja annettaessa sellaiset erityistilanteet, joissa raja-arvojen alittaminen olisi rakennuksen, sen käyttötarkoitukseen tai sijaintipaikkaan liittyvien ominaispiirteiden taikka tämän lain 29 §:n mukaisen olennaisten teknisten vaatimusten teknisen ja toiminnallisen toteuttamisen vuoksi erityisen haastavaa.

Lausunnonantajat pitivät hyvänä, että pykälään on tuotu joustoa luova lisäys rakennushankkeiden hankekohtaisten erityispiirteiden huomioimisesta raja-arvojen asettamisessa. Muutama lausunnonantaja ehdotti, että säännös muotoiltaisiin velvoittavaan muotoon. Lausunnoissa tuotiin esiin, että raja-arvojen määrittelyssä tulee erityistilanteissa hyväksyttävät poikkeukset määritellä hyvin tarkkaan, jotta tavoiteltavat ohjausvaikutukset saavutetaan ja epäselviltä tilanteilta vältytään. Erikseen mainittiin muun muassa se, ettei raja-arvo saa aiheuttaa rakennuksen rakennusosien valinnoissa heikennyksiä elinkaarikestävyyteen ja huollettavuuteen. Lausunnossa korostettiin, että poikkeukset tulisi sallia vain hiilijalanjäljen raja-arvoon. Ilmastaselvityksen raja-arvojen poikkeamamahdollisuudessa tulisi mainita tyyppillisenä esimerkkinä tornirakentaminen. Lisäksi tuotiin esille, että voisiko perusteluissa mainita myös rakennuksen teknistä käyttöikää



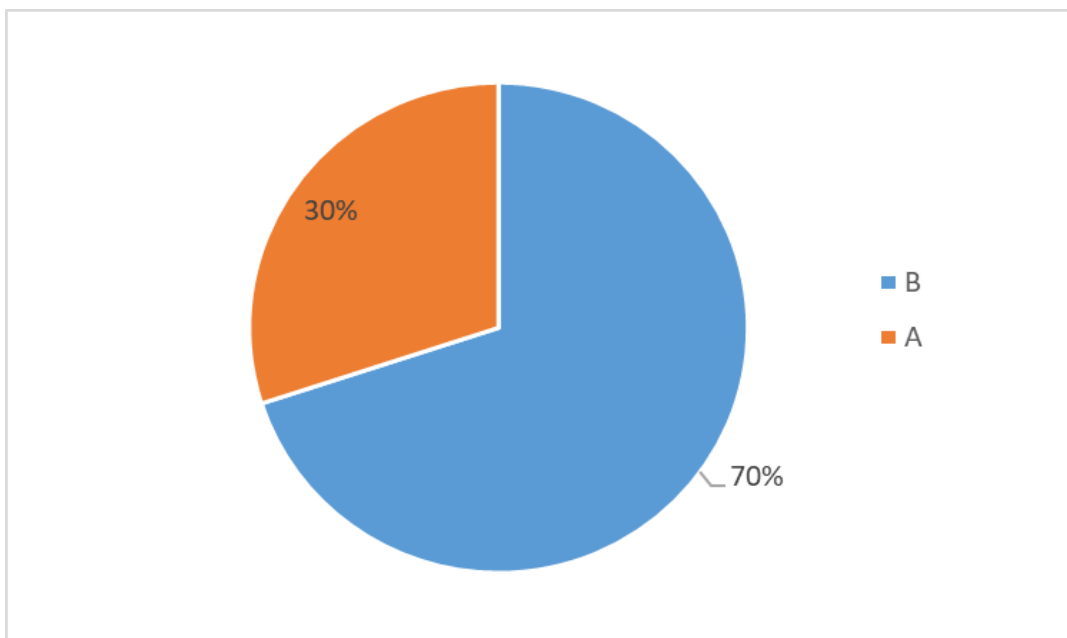
pidentävät ratkaisut sellaisina, jotka voitaisiin ottaa huomioon raja-arvoja annettaessa. Muutamassa lausunnossa tuotiin esille, että rakentamislain ohjausvaikutus toteutuu vain, jos raja-arvoja koskevassa asetuksessa on määritelty uskottava menettely myös raja-arvoista poikkeamiseen. Samassa korostettiin raja-arvon todentamista hankkeen lopussa, kuin sitten myös riittäviä sanktioita ylitystilanteissa.

Rakennuspaikan sisältymisestä ilmastaselvitykseen

Lausuntokierroksella tiedusteltiin sidosryhmien näkemyksiä siitä, onko myös rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki raportoitava ilmastaselvityksessä.

A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki

B: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki



Valtaosa vastaajista kannatti sitä, että rakennuksen hiilijalanjäljen ja -kädenjäljen lisäksi laskenta tehtäisiin erikseen myös rakennuspaikalle, vaikka rakennuspaikka ei olisi raja-arvotarkastelun piirissä. Tätä perusteltiin sillä, että rakennuspaikalla voi olla suuri vaikutus hiilijalanjälkeen, sillä rakennuksen perustamisolosuhteet vaihtelevat. Rakennuspaikan hiilijalanlaskentaa tuettiin myös sen takia, että laskenta lisäisi tietoa rakentamisen ympäristövaikutuksista. Kommenteissa muistutettiin, että rakennushankkeeseen ryhtyvä ei itse voi vaikuttaa suoraan tonttinsa perustamisolosuhteisiin. Muutamat lausunnonantajat toivoivat, että ilmastaselvitys sisältäisi rakennuksen sekä rakennuspaikan hiilijalanjäljen yhteenlaskettuna ja raja-arvo koskettaisi tällöin tätä kokonaisuutta. Lausunnossa tuotiin esiin, että rakennuspaikan vaikutukset rakentamisen vähähiilisyyteen tulee huomioida alueidenkäyttölain valmistelussa. Muissa kommenteissa nostettiin esiin, että rakennuspaikan hiilijalanjälkilaskentaan tulee sisällyttää koko rakennuspaikka ja siinä olevat rakennukset ja se tulisi esittää osana ilmastaselvitystä. A vaihtoehtoa kannattaneet perustelivat kantaansa tulkinnanvaraisuudella, mikä kuuluu rakennukseen ja mikä rakennuspaikkaan.



Materiaaliselosteesta

Useat lausunnonantajat toivat esille, että materiaaliselosteesta tulisi kokonaan luopua. Tätä perusteltiin sillä, ettei materiaaliseloste tuo lisäarvoa rakennusprojektille, vaan on ainoastaan keino ilmastaselvityksen laatimiseen ja lisää hallinnollista taakkaa. Tämän vuoksi lausunnoissa ehdotettiin, muun muassa Rakli ry:n toimesta, materiaaliselosteen siirtämistä vähähiilisyyspykälään, osaksi vähähiilisyiden arviointia. Toisaalta muutamat toivat esille, että rakennuksen materiaaliseloste toimisi tärkeänä dokumenttina, joka ohjaisi jo suunnitteluvaiheessa rakennuksessa käytettäviä materiaalivalintoja kiertotalousperiaatteiden mukaiseksi ja edesauttaisi hyödyntämiseen kelpaamattomien rakennustuotteiden välttämistä.

Rakennusteollisuus ry ehdotti (ehdotusta kannatettiin monessa lausunnossa), että materiaaliseloste tulisi korvata erillisellä rakennustuoteluettelolla. Perusteeksi esitettiin, että pääpiirustustason suunnittelusta ei ole mahdollista luoda järkevää, käyttökelpoista materiaaliselostetta. Lausunnoissa tuotiin esille, että hankkeen päätteeksi kerätty tieto perustuu toteutuneeseen tuotetietoon ja olisi huomattavasti hyödyllisempi, kuin lupavaiheen yhteydessä tehtävä listaus.

Yksi lausunnonantaja ehdotti, että 39.2 § ensimmäisen virkkeen lopussa oleva sana pääpiirustustasoisena täydennettäisiin muotoon ”vähintään” pääpiirustustasoisena.

Hiilikädenjäljestä

Hiilikädenjäljen ohjaamiseen esitettiin lausunnoilla runsaasti eroavaisia näkemyksiä, vaikka sitä koskien ei ollut esitetty hallituksen esityksessä muutoksia.

Osa lausunnonantajista (muun muassa Suomen Arkkitehtiliitto, Helsingin kaupunki, SRV Yhtiöt Oyj, Puutuoteteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Hirsitaloteollisuus ry, Metsä Wood, Stora Enso Oyj, UPM-Kymmene Oyj, Teräsrakenneyhdistys ry, Sahateollisuus ry, Aalto-yliopiston arkkitehtuurin laitos, Nrep, Oulun kaupungin rakennusvalvonta) näkee, että on erittäin tärkeää sisällyttää lakiin luonnoksen mukaisesti myös hiilikädenjälki, joka toisi yleisesti rakentamisen päästöjen vähentämistä tuomalla eri teknisten ratkaisujen päästövaikutukset näkyviin, tukisi innovaatioita ja vientiä sekä edistäisi hallitusohjelmassa mainittua puurakentamista ja hiilikädenjäljen käyttöönottoa. Samalla tuotiin esille, että hiilikädenjäljen osatekijöitä on myös mukana EPBD-direktiivin ja EU:n rakennustuoteasetuksen päivityksessä. Koska näitä tietoja tulisi EPBD:n mukaan raportoida jäsenvaltioitasolla, jouduttaisiin hiilikädenjäljen puuttuessa samoja tietoja tuottamaan erillisillä selvityksillä (varastoitunut hiili). Lausunnossa lisäksi huomautettiin, että molemmat tiedot syntyvät samasta arviointiprosessista, joten toisen jättäminen pois ei vaikuta lainkaan arviointityön määrään, kustannuksiin tai hallinnolliseen taakkaan.

Vastaavasti osa lausunnonantajista (mm. Rakennusteollisuus ry, Rakli ry, Betoniteollisuus ry, Talotekniikkaliitto, Suomen Kiinteistöliitto ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen kauppakeskusyhdistys, Granlund Oy, Sähköteknisen Kaupan Liitto ry, LVI-Tekniset Urakoitsijat LVI-TU ry, Ammattiliitto Pro ry, Tyvene Oy, Granlund Oy, Saint-Gobain Finland Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Bioenergia ry, Skanska Oy, Suomen Omakotiliitto ry, Rakennusmestarit ja -insinöörit AMK RKL ry) oli sitä mieltä, että ettei ilmastaselvitykseen tässä kohtaa sisällytettäisi lainkaan hiilikädenjäljen laskentaa johtuen siitä, että hiilikädenjälki on vakiintumaton käsite ja esitettyihin laskentamenetelmiin (esimerkiksi viitatus standardit) liittyy monia haasteita ja epävarmuuksia. Lausunnoissa tuotiin esille, että haastetta kasvattaa se, että rakennuksen vähähiilisyiden arviointimenetelmän sisältämä hiilikädenjäljen arviointi on selkeästi Suomen oma menetelmä, eikä arviointimenetelmä perustu EN-standardeihin. Lausunnoissa korostettiin, että hiilikädenjäljen mittaamisesta ja raportoinnista on hyötyä vain siinä tapauksessa, että menetöt ja tulokset perustuvat todellisiin ja toisaalta riittävän kattaviin tietoihin. Lausunnossa huomautettiin, että hiilikädenjälki on havaittu ongelmalliseksi sekä tulosten kommunikoinnin että arviointimenetelmien näkökulmasta muun muassa sen vuoksi, että hiilikädenjäljen tulokset sekoittuvat herkästi päästöjen kompensointiin. Lisäksi tulokset tulkitaan herkästi päästöjen vähennyskeinoksi. Rakennusteollisuus



ry tuo esille myös, että rakennusmateriaaleihin sisältyvän eloperäisen hiilen käsittely standardeissa, elinkaarilaskentamenetelmissä ja ehdotetussa hiilikädenjälkimäärityksessä ei huomioi sitä, että metsästä poistuu hakkuissa ennen aikaisesti hiilensidontakapasiteettia. Muutama lausunnonantaja toi esille, että hiilikädenjäljessä huomioitava rakennukseen sisältyvän teknisen tai eloperäisen hiilivaraston kautta vältetyn hiilidioksidipäästön vaadittu 100 vuoden kesto aika on korkea (ehdotus 50 vuotta).

Oletuksena on, etteivät kaikki sidosryhmät lausuneet asiasta, sillä hiilikädenjälkeen liittyviä muutoksia ei ollut lausunnolla olleessa hallituksen esityksessä ehdotettu.

Muista 38 ja 39 §:iin sekä vähähiilisuuden arviointimenetelmään esitetyistä huomioista

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että ehdotetussa rakentamislain 38 §:ssä säädetään rakentamishankkeeseen ryhtyvän velvollisuudesta arvioida rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki ja suunnitella ja rakentaa rakennus vähähiiliseksi (1–2 mom.) ja rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvojen määräytymisestä (3–5 mom.). Sääntelyn ymmärrettävyyden kannalta olisi selkeämpää erottaa nämä omiksi pykälikseen.

Useissa lausunnoissa toivottiin pidempää siirtymäaika, jotta ala, kunnat ja rakennusvalvonnat ehtivät valmistautua uusiin vaatimuksiin. Lisäksi toivottiin myös erillistä yksityiskohtaisempaa ohjeistusta. Lausunnossa huomautettiin, että esitetty raja-arvojen käyttöönotto vuoden 2025 alusta näyttää epärealistisena. Esimerkiksi Helsingin kaupungin lausunnossa muistutettiin, että hankkeita, joissa rakentamislupa tullaan hakemaan 1.1.2025 jälkeen, suunnitellaan jo nyt ilman tietoa tulevasta raja-arvosta tai varmuutta laskentamenetelmästä.

Lausunnoissa tuotiin esille, että ilmastaselvityksen laatijalle ei ole esitetty pätevyysvaatimusta, mikä tulee vaikuttamaan laskennan oikeellisuuteen ja laatuun ja siksi toivottiin pätevyysvaatimusta samaan tapaan kuin energiatodistuksen laatijalle. Kuntaliitto esitti, että rakennusvalvontaviranomaiset voivat joutua edellyttämään ulkopuolista tarkastusta laskennan oikeellisuuden varmistamiseksi, jos edellytetyn raja-arvon saavuttaminen on tarpeen varmistaa.

Useassa lausunnossa (useat energiayhtiöt) nostettiin esiin hiilijalanjälkilaskennassa rakennuksen käytön aikaisten päästöjen laskennan ja toivottiin, että laskennassa voisi hyödyntää paikallisen kaukolämpöyhtiön energiantuotannon päästökertoimia (muun muassa Energiateollisuus ry, Helen, Paikallisvoima ry, Vantaan energia, Rakennusteollisuus). Tällöin rakennuksen hiilijalanjälki olisi lähempänä todellista hiilijalanjälkeä. Huolena on muun muassa, että esitetyn mukainen laskenta kaukolämmön kansallisilla päästökertoimilla ei ohjaa kaukolämpöyhtiöitä tekemään ilmastotoimia ja saattaisi vaikuttaa energiayhtiöiden kilpailutilanteeseen. Paikallisten energiayhtiöiden päästötietojen käyttö tuottaisi kuitenkin huomattavaa vaihtelua rakennusten hiilijalanjälkeen, mistä voisi seurata, että fossiilisemmän kaukolämmön alueille ei voisi rakentaa lainkaan kaukolämmitteisiä rakennuksia. Toisaalta taas vähäpäästöisten kaukolämmityksen alueilla rakennuksiin ei välttämättä tarvitsi tehdä minkäänlaisia päästövähennystoimia.

Lausunnoissa korostui, että kansallisen päästötietokannan tietojen on oltava ajan tasalla. Muutama lausunnonantaja teki suoria ehdotuksia säännöskohtaisiin perusteluihin.

Helsingin kaupunki on käyttänyt ilmastaselvitysasetusluonnoksen mukaista hiilijalanjäljen laskentamenetelmää omissa uudisrakennushankkeissaan vuoden 2022 alusta lähtien. Laskelmia on kertynyt tähän mennessä yli 40 kohteesta. Hiilijalanjälkilaskelmia on käytetty rakennushankkeiden vähähiilisuuden ohjauksessa hankesuunnitteluvaiheesta lähtien ja päivitetty suunnittelun edetessä. Menetelmän on todettu toimivan hyvin ja ohjaavaan järkeviin sekä vähähiilisyttä tukeviin ratkaisuihin ilman, että elinkaarikestävyydestä tai laadusta olisi jouduttu tinkimään. Ilmastaselvitysasetusluonnoksen mukainen laskentamenetelmä on alalla jo niin laajasti käytössä, että se olisi Helsingin mielestä hyväksyttävissä nykyisessä muodossaan.



42 §:n 1 momentin 4 kohdan Tapahtumarakenteet

Lausunnonantajat, erityisesti MaRa ja rakennusvalvonnat, kannattivat rakentamislain 42 §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotettua tarkennusta. Espoo ja Tuusula toivoivat, että tilapäisyyden maksimiaika määriteltäisiin. Kuntaliitto piti perusteluissa esitettyä aikamäärää liian lyhyenä ja katsoi, että tilapäisten tapahtumarakenteiden rajaaminen pois luvanvaraisuudesta voi aiheuttaa merkittävän turvallisuusriskin. Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset vahvistavat usein tapahtumarakenteille maksimihenkilömääriä, mikä ei enää olisi mahdollista. Lisäksi lausunnoissa kritisoiitiin yleisörakennelmien luvanvaraisuutta ylipäänsä. Kirkkohallitus kiinnitti huomiota siihen, että vastuu yleisörakennelmien turvallisuudesta siirtyy täysin tapahtumajärjestäjille, mikä edellyttää tapahtumajärjestäjältä hyvää ja laajaa asiantuntemusta sekä osaamista.

43 § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

Monet elinkeinoelämän edustajat kannattivat puhtaan siirtymän sijoittamislupaa ja katsoivat sen sujuvoittavan osaltaan vihreää siirtymää tukevien hankkeiden luvitusta. Muun muassa Metsähallitus ehdotti pykälää soveltamisen laajentamista myös tuuli- ja aurinkovoimaan.

Maakuntien liitot ja ELY-keskukset vastustivat puhtaan siirtymän sijoittamislupaa ja katsoivat sen murentavan maankäytön ennustettavuutta.

Osa lausunnonantajista katsoi, että lupainstrumenttia ei ole riittävästi arvioitu. Puhtaan siirtymän sijoittamislupia myönnettäessä on edellytettävä vuorovaikutusta ja kuulemista sekä turvattu muutoksenhakumahdollisuus. Näin merkittäviin hankkeisiin ja maankäytön muutoksiin tulee sisältyä riittävä vaikutusten arviointi vuorovaikutus, kuuleminen ja valitusoikeus, jotta osallisten ja maanomistajien oikeudet toteutuvat. Myös suhde YVA-lainsäädäntöön tulee selkeyttää. Jatkovalmistelussa on poistettava riskit, että päinvastoin kuin tavoitteena oli, järjestelmä sekavoituu, lopputuloksen ennustettavuus heikkenee ja kokonaiskäsitelyajat luvituksessa ja muutoksenhaussa pidentyvät. Uudistusten vaatimat lisäresurssit ja prosessien uudistaminen tulee turvata kunnissa ja oikeuslaitoksissa.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että erityisesti puhtaan siirtymän sijoittamisluvassa on kysymys alueellisia vaikutuksia omaavista teollisista hankkeista, joiden ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä. Valitusoikeuden määräytyminen ei ehdotuksessa ole oikeassa suhteessa valituksen perusteena olevan päätöksen vaikutuksiin. Esimerkiksi yhden perheen asuinrakennuksen ja vaikkapa akkumateriaalien uudelleen käyttöä harjoittavan laitoksen rakennusluvan kohdalla valitusoikeutettujen piiri olisi yhtä suppea. Pohjois-Suomen hovioikeuden mielestä on vaikea hahmottaa, mitä edellytyksiä 43 a §:n mukaista lupaa ratkaistaessa tulee ottaa huomioon.

Lausunnonantajien mielestä 43 a §:n mukaisen hankkeen valitusoikeudesta ei ole säädetty selkeästi. Asiasta on maininta ainoastaan hallituksen esityksen tekstiosassa. Mikäli valitusoikeus määräytyy rakentamislupaa vastaavasti, valittajien piiri rajautuu suppeaksi. Hanke voi kuitenkin olla vaikutuksiltaan merkittävä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että rakentamislainsäädännössä ei ole erikseen säädetty mahdollisuudesta valittaa päätöksestä, joka koskee erillistä sijoittamislupaa suunnittelutarvealueella. Muutoksenhaun määräytymisen kannalta voi siten olla merkitystä sillä, myönnetäänkö sijoittamislupa erillisellä päätöksellä vai osana rakentamislupaa.

43 b § Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

Suomen ympäristöoikeustieteen Seura r.y:n mielestä ratkaisu ei ole lakiteknisesti omiaan luomaan selkeintä mahdollista lainsäädäntöä, sillä MRL 81.2 §:ssä vaatimus tonttijaon laatimiseen kategorisesti asetetaan ja



luonnosesityksen rakentamislain 43 b §:ssä tämä vaatimus asiallisesti kategorisesti poistetaan. Siten parempi vaihtoehto voisi olla vaatimuksen kumoaminen tai sen muuttaminen suoraan alueidenkäyttölain 81.2 §:stä.

Osa kunnista vastusti ehdotusta. Esimerkiksi Lohjan kaupunki ehdottaa pykälää muutettavaksi siten, että se koskee vain täydennysrakentamista jo rakennetuilla alueilla. Tonttijaon laatiminen kaavan laatimisen yhteydessä ei hidasta rakentamisluvan myöntämistä, vaan päinvastoin nopeuttaa sitä. Nykykäytäntö on osoittautunut toimivaksi.

Ehdotusta kannattivat muun muassa Espoon Asunnot, Kojamo, Suomen Kuntaliitto, Omakotiliitto, Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL, Pientaloteollisuus PTT, Suomen Arkkitehtiliitto, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Kiinteistöliitto, Erikoiskaupan liitto, Arkkitehtitoimistojen liitto ATL, Helen, Senaatti-kiinteistöt, Hengitysliitto, Rakennusteollisuus RT, RASI, KOVA sekä osa kunnista.

56 § Purkamisluvan edellytykset

Monet elinkeinoelämän edustajat kannattivat ehdotusta. Purkamisen helpottamisen muiden kuin suojeltujen rakennusten osalta katsottiin vähentävän byrokratiaa ja nopeuttavan kaava-alueilla tapahtuvaa kaupunkirakenteen uudistumista. Lausunnoissa toivottiin 4 momentin kunnanvaltuuston muuttamista kunnaksi, sillä kunnalla tulee olla mahdollisuus päättää, mikä taho kunnassa on päätösvaltainen asiassa.

Lausunnoissa esitettiin kysymyksiä, kuten: kuka määrittelee milloin kunnassa olevat rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvoistaan? Kuka määrittelee, milloin kaavanmukaisesti toteutuneen alueen kaava on vanhentunut? Miten rakennuksen korjauksen laiminlyönti voi olla peruste purkuluvulle? Jos rakennuksen omistaja tahallisesti laiminlyö rakennuksen ylläpidon ja korjauksen, ja sen kulttuurihistoriallinen arvo tämän vuoksi vähenee, sen saa purkaa?

Lakiesityksen katsottiin toimivan päinvastaisesti kuin nykyisen lain lähtökohta ja palkitsevan siitä, että rakennus jätetään heitteille. Kunnan mahdollisuutta purkaa oma rakennuksensa pidettiin epätasa-arvoisena ja oltiin huolestuneita siitä, myydäänkö kunnalle rakennuksia, jotta ne saataisiin purettua. Toivottiin, että kunnan omistaman rakennuksen lisäksi 4 mom. koskisi myös kuntaomisteisen yhtiön omistamia rakennuksia.

Säännöksen katsottiin tekevän kaavallisesta rakennussuojelujärjestelmästä vaikeaselkoisemman. Säännösten ja eri menettelyjen väliset keskinäiset suhteet jäivät epäselviksi. Säännöksen sisällössä ei oteta riittäväällä tavalla huomioon sitä, että kunnalla on mahdollisuus muuttaa yleis- ja asemakaavoja kaavoitusmenettelyn kautta.

Metsähallitus toi esille valtakunnallisten ja maakunnallisten arvotusten kohdeluetteloiden päivittämisen tärkeyden toiminnan hyväksyttävyyden parantamiseksi ja suojelukonfliktien ehkäisemiseksi. Uudenmaan liitto totesi, että ilmastotavoitteiden kannalta ensisijaisena tavoitteena tulisi olla olemassa olevan rakennuskannan vaaliminen, säilyttäminen ja hyödyntäminen ja piti mainintaa kaavan vanhentuneisuudesta ongelmallisena. Puolustusministeriö kannatti rakennusten purkamisen helpottamista tilanteissa, joissa rakennus on käyttökelvottomassa kunnossa ja katsoi, että rakentamislain 56 §:ään tulisi lisätä kohta, joka mahdollistaisi rakennusten purkamisen Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla, jos se on maanpuolustuksen kannalta tarpeellista.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että säännöksessä on useita termejä, joiden määrittely ja soveltaminen on tulkinnanvaraista. Tällaisia ovat esimerkiksi purkumateriaalin uudelleen käyttämisestä/kierrätyksestä koskevan edellytyksen täytyminen ja sen todentaminen. Myös sen määrittäminen, milloin rakennukset kunnassa ovat menettäneet suurimman osan arvostaan, tuottanee ongelmia. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään avattu sitä, miksi termi alue on muutettu termiksi kunta.



Korkein hallinto-oikeus katsoi, että 56 § muodostuu vaikeaselkoiseksi ja osin myös tulkinnanvaraiseksi. Erityisesti pykälän 2–4 momenttien välistä keskinäistä suhdetta korkein hallinto-oikeus pitää epäselvänä. Esimerkkinä säännöksen tulkinnanvaraisuudesta on 2 momentissa tarkoitettu kaavan vanhentuneisuus, jota ei ole tarkemmin määritelty myöskään perusteluissa. Samassa momentissa käytetään myös määritelmää kaavoittamaton alue. Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että myös aluetta, jolla on voimassa ainoastaan maakuntakaava, voidaan pitää kaavoittettuna alueena eli muuna alueena kuin momentissa tarkoitettuna kaavoittamattomana alueena.

61 § Rakentamislupahakemus ja 69 § Erityissuunnitelman toimittaminen

Digitalisointia kannatettiin ja siinä on rakennusvalvonnoissa edistytty, vaikka osalla suunnittelijoista on puutteelliset valmiudet. Suunnittelualalla vaatimusta tietomallien toimittamisesta pidettiin erinomaisena ja alaa eteenpäin vievänä.

Tietomalli-termiä toivottiin muutettavaksi informaatiomalliksi ja tietomallimuotoinen muutettavaksi mallimuotoiseksi. Perusteluna oli standardin mukaisuus. Suunnitelmamallin määrittely pääpiirustustasoiseksi sai sisällön puolesta kannatusta, mutta terminologisesti pidettiin huonona, että mallia määritellään vertaamalla sitä toiseen esitystapaan. Muulle koneluettavalle muodolle toivottiin täsmällistä määrittelyä ja ehdotettiin tällä tavoin kerättävälle tiedolle vaihtoehdoksi tietojen syöttämistä kunnan asiointipalvelun kautta.

Urakoitsijapuolelta kommentoitiin perustelumuiustion kohtaa, jossa pääpiirustukset ovat hierarkiassa mallin edelle näiden ollessa keskenään ristiriidassa. Tätä ei pidetty hyvänä vaan nähtiin, että mallien hyöty ei nouse ja vanhaan ei tule muutosta.

Kunnat pitävät digitalisoinnin vaatimuksia suurena muutoksen rakennusvalvontojen työhön. Yhtenäisten toimintatapojen luomisen kannalta on tärkeää, että kehitystyötä ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti. Yleisten tietomallivaatimusten tärkeimpien osien päivitystä vaadittiin valtion tehtäväksi. Tietomalleihin liittyvät asetukset tulevat olemaan myös järjestelmäkehityksen perusta.

Monissa lausunnoissa todettiin, että suunnitelmamallien tietosisältöjen tulisi rajautua luvan käsittelyssä tarvittaviin ja viranomaisten tarvitsemiin tietoihin. Viranomaisten vaatiman tiedot tulee määritellä tarkasti, sillä nyt koetaan, että niitä ei ole kerrottu. Lupahakemuksen liitteenä toimitettavan aineiston rajaamisen katsottiin karsivan hallinnollista taakkaa ja helpottavan luvanhakua. Monet kunnat katsoivat, että perusteltu syy liitteen pyytämiseen on se, että laki velvoittaa tekemään jotain. Osa kunnista kritisoi sitä, että olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen tarkistamiseksi välttämättömien selvitysten pyytämistä täytyy erikseen perustella. Pyydettiin täsmennyksiä 60 ja 71 §:iin toteumamallin osalta. Toivottiin muun muassa, että 71 § poistetaan ja suunnitelmamallin päivitysvelvoite säädetään 60 §:ssä, jolloin pääpiirustustasoinen suunnitelmamalli ja rakennusvalvonnan 69 §:n nojalla vaatimat erityissuunnitelmat päivitetään toteutusta vastaaviksi rakennustyön aikana ja loppukatselmuksen yhteydessä tiedot toimitetaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän sijaan hankkeeseen ryhtyvälle.

Oikeuskanslerin viraston mukaan olisi perusteltua kiinnittää systemaattisesti huomiota ilmastaselvityksen, digitalisaation ja tietomallivaatimusten aiheuttamien kustannusten oikeasuhtaisuuteen ja kohtuullisuuteen.

Lupahakemuksen liitteissä ei ole mainintaa selvityksestä rakennuspaikan ja rakennuksen esteettömyydestä ja Invalidiliitto ehdottaakin kyseisen selvityksen lisäämistä rakentamislupahakemuksessa vaadittavaksi liitteeksi. Rakennusvalvonnat toivat esiin valvontapaineen siirtymisen työmaavaiheeseen, joka voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin hankkeeseen ryhtyvälle ja lisää kustannuksia.



68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

Rakennusteollisuus ja elinkeinoelämän edustajat kannattivat määräajan lisäämistä lakiin.

Kuntien lausuntojen mukaan prosessien näin tarkka sääntely tiukkoine määräaikoineen aiheuttaa työtaakkaa ja -painetta, sekä mahdollisesti tarvetta lisäresursseille, jonka saatavuudessa arvioidaan olevan haastetta. Lausunnoissa pohdittiin, olisiko tärkeämpää kuitenkin luvan saamisessa kuluvan ajan ennakoitavuus. Ulkopuolisilta viranomaisilta pyydettyjen tarpeellisten lausuntojen odottelun sisällyttäminen kolmen kuukauden määräaikaan on usein mahdotonta. Useat rakennusvalvonnat pitivät riskinä kielteisten rakennuslupapäätösten voimakasta lisääntymistä, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät näyttäisi täyttyvän, eikä riskiä korvausvaateista kunnassa haluta ottaa. Lisäksi pidettiin huonona valvonnan painopisteen siirtymistä rakentamisen aikaiseen ja jälkivalvontaan, joka on kallista kaikille osapuolille. Uudenmaan liitto esittää, että ensisijaisesti pykälä poistetaan tai määräaika sujuvoitetaan mahdollistamalla vaativille hankkeille tätä pitempi käsittelyaika. Riittävä siirtymäaika vaaditaan joka tapauksessa, osa ehdotti kahta vuotta. Myös useat kunnat ehdottivat käsittelyaikatakuuta kokonaan poistettavaksi esityksestä. Käytännössä puutteelliset asiakirjat useinkin viivästyttävät luvan myöntämistä.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että esityksen perusteluissa viitataan lupahakemuksen täydellisyyteen. Esityksessä ei kuitenkaan ole määritelty, milloin lupahakemus liitteineen katsotaan täydelliseksi. Käsittelymääräaika vaikuttaa kategoriselta, eikä ota huomioon erityyppisiä rakentamislupahakemuksia ja niiden mahdollisesti edellyttämiä kunnan ulkopuolisten viranomaisten lausuntoaikoja. Säännöksen toteuttamiskelpoisuus edellyttää, että säännös on mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä.

Pykälään **82 § Suunnittelutehtävän vaativuusluokat** ja **86 § Työnjohtotehtävän vaativuusluokat** lisättyjä asetuksenantovaltuuksia on lausuntopalautteen mukaan pidetty yleisesti kannatettavina.

95 § Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu

Monet elinkeinoelämän edustajat toivoivat täsmentämisen sijaan rakentamislaisissa olevan päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän kumoamista kokonaan. Se, mikä taho kantaa vastuun alihankkijoiden toteutuksesta, ei selviä esityksestä. Myös rakennusvalvonnan vastuu jää epäselväksi. Pykälän tulkintaa ja vaikutusten arviointia on täydennettävä näiltä osin. Kustannusvaikutuksia pelätään tulevan aikatauluviivästyksinä, viivästyssakkoina ja lisääntyneinä oikeusprosesseina. Rakennusvirheiden määrän pelätään lisääntyvän, kun vastuu hämärtyy. Toisaalta epäiltiin urakoitsijan halukkuutta vastaanottaa päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta kustannusvaikutuksineen. Pykälän toivottiin koskevan vain suhdetta rakennusvalvontaan. Pykälätekstissä pitäisi mainita vastuun päättymisestä loppukatselmukseen.

Muutoksenhaut 179, 181, 182 ja 183 §

MaRa pitää valitusoikeuksiin ehdotettuja muutoksia myönteisinä ja perusteltuina ja joiden voi katsoa sujuvoittavan kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja ja samaa mieltä ovat muun muassa Rakli ja Elinkeinoelämän keskusliitto.

Muun muassa Puutarhataiteen seuran hallitus, Tornionlaakson museo, Lapin maakuntamuseo, ELY-keskukset ja kunnat vastustivat ehdotettua valtiusoikeuden rajaamista. Lausunnonantajat katsoivat valitusoikeuden



rajaamisen olevan vastoin lain yleistä tavoitetta ja heikentävän mahdollisuuksia säilyttää arvokkaita rakennuksia ja kulttuuriympäristöä. Lisäksi epäiltiin sen olevan Faron sopimuksen ja perustuslain vastainen.

Suomen ympäristöoikeustieteen seuran käsityksen mukaan muutoksenhausta kaavoitus-, rakennus- ja ympäristölainsäädännössä tehdyt selvitykset (esimerkiksi Ympäristöministeriön raportteja 19/2013) osoittavat, että viranomaiset käyttävät muutoksenhakuoikeuttaan harkitusti ja tehdyt valitukset menestyvät hyvin. Tämä on osoitus siitä, että viranomaisaloitteisen muutoksenhaun kautta voidaan hallintokäytännöstä poistaa selkeästi lainvastaisia päätöksiä. Tämä lisää hallinnon lainalaisuutta ja luo oikeusturvaa. Tätä taustaa vasten luonnoksessa esitettyihin muutoksenhakuoikeuden supistamisiin tulee suhtautua kriittisesti. Kun otetaan erityisesti huomioon luonnoksessa esitetyt rakennussuojelun heikennykset ja päätöksenteon siirtyminen kaavallisen järjestelmän ulkopuolelle ja täten myös kaavallisen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle, olisi museoviranomaisten muutoksenhakuoikeuden säilyttäminen mahdollisimman laajana perusteltua.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin ja se turvaa erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumisen osana hallinnon lainalaisuusvalvontaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ministeriön tulee esityksen jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota valitusoikeuden rajoittamista koskevien säännösten osalta perustuslain osallistumisoikeutta ja ympäristöperusoikeutta (PL 2 § 2 mom., 14 § 4 mom. ja 20 §), oikeusturvaa (21 §) koskeviin säännöksiin sekä Århusin sopimuksen velvoitteisiin. Oikeusministeriön mielestä ehdotettuja valitusoikeuksien muutoksia – niiden kaventaessa vaikutusmahdollisuuksia – tulisi yksityiskohtaisemmin peilata suhteessa perustuslain tavoitteisiin.

179 § Valitusoikeus rakentamisluvasta

Monet kunnista ja ELY-keskuksista vastustivat valitusoikeuksien kaventamista. Esimerkiksi Espoo katsoi, että valitusoikeuden kaventaminen suojelukohteissa ei ole toivottu kehityssuunta kestävän kehityksen eikä kulttuuriperinnön vaalimisen kannalta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että muutosesitystä olisi tullut tarkemmin perustella siltä osin kuin museoviranomaisen valitusoikeus uudisrakentamista koskevasta rakentamisluvasta on kumottu tilanteessa, jossa rakentamislupa edellyttää lainkohdassa tarkemmin määriteltävän arvokkaan rakennuksen purkamista. Korkein hallinto-oikeus viittasi museoviranomaisen valitusoikeuden osalta myös purkamisluvan valitusoikeutta koskevaan 182 §:ään, jonka nykyinen 2 momentti vastaa edellä selostettua nykyisen 179 §:n 2 momenttia.

Muiden ohella Turun mielestä museoviranomaisen valitusoikeuden poistaminen paikallisesti merkittäviksi luokiteltujen rakennusten osalta on erittäin ongelmallista. Rakennusperintökohteiden arvoluokitusta ei ole tehty sillä taustaolettamalla, että paikallisesti merkittäviksi luokitellut rakennukset olisivat kunnissa, maakunnallisesti tai valtakunnallisesti vähemmän merkittäviä. Ne ovat erittäin merkittäviä juuri paikallisesti, osana alueellista identiteettiä. Suurin osa kuntien asemakaavoilla suojelluista rakennuksista on määritelty paikallisesti merkittäviksi, joten asia koskettaa huomattavaa osaa maamme rakennusperinnöstä. Museoviranomaisen valitusoikeuden piirissä tulee olla myös ne kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset, joita ei jostain syystä ole suojeltu kaavalla eikä erityislainsäädännön nojalla. Esitetty muotoilu ei kata näitä rakennuksia. Rakennetun kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön vaaliminen edellyttää lisäksi aluekokonaisuuksien inventointia, arvottamista ja muutoksenhallintaa. Museoviranomaisella tulee säilyttää valitusoikeus kaikkien kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden rakentamis-, muutos- ja purkamislupiin.

Muun muassa Senaatti-kiinteistöt kannatti valitusoikeuden muutoksia, sillä ne selkeyttävät lakia ja sujuvoittavat rakennus- ja lupaprosesseja. Muutoksia valitusoikeuteen kannatti myös muun muassa Espoon asunnot. Suomen Yrittäjien mielestä valitusoikeuden rajaamisella on investointiprosesseja nopeuttava vaikutus. Suomen opiskelija-asunnot SOA ry ja Suomen Tuulivoimayhdisty ry näkivät valitusoikeuksien rajaamisen kannatettavana keinona nopeuttaa lupaprosessia.



181 § Valitusoikeus toteuttamisluvasta ja 182 § Valitusoikeus purkamisluvasta

Osa lausunnonantajista kritisoi valitusoikeuksien kaventamista. Esimerkiksi Espoo katsoi, että valitusoikeuden kaventaminen suojelukohteissa ei ole toivottu kehityssuunta kestävän kehityksen eikä kulttuuriperinnön vaalimisen kannalta. Muiden ohella Turun mukaan museoviranomaisella tulee säilyttää valitusoikeus kaikkien kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden rakentamis-, muutos- ja purkamislupiin.

183 § Valitusoikeus maisematyöluvasta

Oikeusministeriön mukaan esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin kuvattu kaavaillun uuden 183 §:n 2 momentin vaikutusta 183 §:n 1 momenttiin. Uusi 2 momentti vaikuttaisi sanamuotonsa perusteella rajaavan 1 momentissa valitusoikeuden piiriin luettujen tahojen valitusoikeutta merkittävästi. Esimerkiksi kunnan jäsenellä ei vastaisuudessa olisi valitusoikeutta sellaisen maisematyöluvan osalta, joka toteuttaa lainvoimaista asema- tai yleiskaavaa.

MTK koki tärkeäksi rajata valitusoikeutta maisematyöluvasta yleiskaava-alueella tiukemmin. Valitusoikeuden rajaus voitaisiin MTK:n mielestä toteuttaa selkeyden ja yksiselitteisyyden mukaisesti rajaamalla 183.1 §:n ensimmäinen kohta koskettamaan vain asemakaava-aluetta, eli valitusoikeus maisematyöluvasta olisi viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajalla ja haltijalla vain asemakaava-alueella. Tällöin yleiskaava-alueella valitusoikeus perustuisi lain 183.1 §:n toisen kohdan mukaisesti ja siten valitusoikeus olisi sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, jolloin valituksella olisi todennäköisemmin selkeämmät perusteet ja perustelut.

Vaikutusarviointeihin liittyviä kommentteja

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että museolaki (314/2019) edellyttää alueellisilta vastuumuseoilta kulttuuriympäristön vaalimisen edistämistä ja katsoi, että esityksen vaikutukset erityisesti museoviranomaisten kulttuuriympäristön ja erityisesti rakennetun ympäristön kehittämistä ja vaalimista koskevien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tulee selvittää sekä ottaa huomioon vuonna 2017 Suomessa voimaan saatetun Faron puiteyleissopimuksen tavoitteet kulttuuriperinnön, elämänlaadun, identiteetin ja kestävän kehityksen välisen yhteyden vahvistamisesta yhteiskunnassa.

Erilliset kysymykset

Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioit esitetyillä muutoksilla olevan edustamasi tahon kannalta?

Rakennuttajat ja teollisuus näkivät sujuvamman rakennusprosessin ja hallinnollisen taakan vähenemisen tuovan positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta kunnat arvioivat esitysten lisäävän niiden kustannuksia, kasvattavan lupamaksuja jopa 30–45 %, siirtävän valvonnan painopistettä ennakoinnista rakennuksen aikaiseen valvontaan ja hidastavan katselmuksien saatavuutta. Jälkivalvonta lisäisi kustannuksia kaikille osapuolille. Myös kielteisten päätösten määrän arvioidaan lisääntyvän. Luvattomien rakennusten purattaminen ja tätä edeltävät pakkokeinot lisäävät työtä. Henkilöresurssien saatavuus on myös ongelma.

Rakentamislain informaatiomallinnusvaatimusten on oltava pakollisia, jotta rakentamisan tuottavuutta voidaan parantaa ja toimintaa tehostaa.



Energiayhtiöt näkivät, että ohjaaminen esitetyllä tavalla kiinteistökohtaisten lämmitysratkaisujen käyttöön aiheuttaa merkittävät negatiiviset taloudelliset vaikutukset paitsi energiayhtiöihin myös kaupunkien elinvoimaan laajemmin. Toivotaan kilpailuneutraaliteettia, joka ei vääristä markkinoita, kun kyseessä on kaksi päästöiltään samantasoista lämmitysmuotoa. Päästötietokanta toivottiin päivitettävän kaukolämmön ja -jäähdytyksen osalta vastaamaan niiden todellista päästökehitystä. Tämän vaikutus koko kaukolämpöalalle olisi karkeasti arvioiden miljoonia euroja vuosittain riippuen uudisrakentamisen määrästä. Rakennusten elinkaaren aikana menetetty liikevaihto kaukolämpöalalle olisi satoja miljoonia.

Osa lausunnonantajista pitää riskinä, jos Suomi jää jälkeen vastuullisuusprofiilista. Muutoksilla toivottiin edistettävän rakentamisen ilmastovaikutuksia. Laajempi ilmastaselvitys lisää kustannuksia ja ajankäyttöä, mutta on välttämätön osa hankkeen suunnitteluvaihetta. Mahdollisimman laajasti ja säännönmukaisesta raportoitu hiilikädenjälki olisi vahva kannuste uusien, hiiltä sitovien ja ympäristöä korjaavien innovaatioiden kehittämiseen rakentamisessa. UPM ja puutuoteteollisuus näkivät hiilikädenjäljen ja hiilijalanjäljen sisällyttämisen rakentamislakiin luovan lisää taloudellisia mahdollisuuksia metsäteollisuudelle ja puurakentamiselle. Hiilikädenjälki lisäisi puurakentamiseen liittyvien tuotteiden menekkiä sekä parantaisi keskipitkällä aikavälillä niiden vientipotentiaalia kotimarkkinoiden referenssien saamisen kautta.

Kunnat kokivat myös ongelmaksi rakennusten lukumäärän rajoittamisen rakennuspaikoilla ainoastaan kaavoituksella, koska se lisää niiden kustannuksia ja on hidasta. Lisäksi asemakaavoitettavat ranta-alueet mahdollisesti laitettaisiin rakentamiskieltoon kaavojen valmistelun ajaksi, jolloin kaikenlainen rakentaminen ko. alueilla estyisi jopa vuosiksi.

ELY-keskukset arvioivat, että valitusoikeuden kaventaminen voi johtaa rakennussuojeluesitysten määrän kasvuun.

Kommentteja ympäristönsuojelulain 156 b §:stä

Osa lausunnonantajista katsoo muutosehdotuksen oleva perusteltu ja selkeyttävä. Useissa lausunnoissa tuotiin esille, että jätevesijärjestelmien korjaaminen ja uudistaminen tulisi olla rakentamisluvanvaraista. Esiin tuotiin myös muun muassa ympäristönsuojeluun, yhdenvertaisuuteen, yhdenmukaiseen menettelyyn, kuntien rakennusjärjestyksiin sekä käyttö- ja huolto-ohjeeseen liittyviä näkökohtia. Muutoksen vaikutusten osalta nostettiin esiin viranomaisten resurssit, ennakko- ja jälkivalvonta sekä ympäristönsuojelulain pohjaveden pilaamiskiellon soveltaminen.