

Asia: VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentteja rakentamislain muutoksista

Oulun kaupungin lausunto Rakentamislain muuttamisesta

Yleistä

Korjaussarjan muutokset vaativat enemmän aikaa valmistautumiseen, kun rakentamislaki annetaan eduskunnalle 19.9.2024 ja astuu voimaan 1.1.2025. Toivoisimme siirtymäaikaa sekä valmistautumiseen viranomaistasolla että sidosryhmien kouluttamiseen. Lisäksi siirtymäaikaa tarvitaan teknisiin valmiuksiin, kun rakennusluvan digitaalisuuden aste on arvioitu liian optimistisesti.

Kuntien toimintatapojen muutokset ja uusien tietorakenteiden ja tietojärjestelmien hankinta sekä käyttöönotto vaatii riittävää koulutusta sekä viranomaisille, suunnittelijoille että rakennuttajille. Toimintaympäristön muutokseen tulee antaa riittävä valmistelu-aika.

Riittävä siirtymäaika ja asetusten valmistelu ja valmistuminen siirtymäajan aikana toisi varmuutta koko rakentamisen kentälle estäen virhetulkintojen vakiintumista tarkentumattoman rakentamislain tullessa voimaan. Kunnille tulisi antaa myös mahdollisuus kehittää toimintaympäristöään vastaamaan rakentamislain tavoitteita erityisesti toimenpiteissä, jotka vaativat sekä kaavoituksen että rakennusvalvonnan osaamista (esim. sijoittamislupa, puhtaan siirtymän lupa).

17 § Rakennusjärjestys

OULU: Rakentamislaisissa esitetään, ettei rakennusjärjestyksellä voi muuttaa mitä 42 § on säädetty. Rakennusjärjestyksellä pitäisi pystyä kuitenkin edelleen tekemään rajauksia talousrakennusten kokoon ja määrään alueilla, joihin liittyy erityisiä arvoja kuten arvokkailla alueilla (RKY tai MRKY). Rakentamisen (talousrakennusten ja katosten) rajaaminen asemakaavoilla ei tule onnistumaan, koska asemakaavan muutosten määrä ja aikataulu olisi kohtuuton kunnan kaavoitusresursseihin nähden. Nopeammin muutoksiin sopeutuva rakennusjärjestys olisi oikea paikka rakentamisen

laadun ja määrän sääntelyyn ja alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen tasavertaisesti riippumatta kaavan ajantasaisuudesta.

38 § Rakennuksen vähähiilisyys

OULU: Pientalojen rajaaminen (rivitaloja lukuun ottamatta) ilmastaselvityksen lakisääteisestä laatisesta sekä siihen kuuluvan hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen laskennasta heikentää edellytyksiä päästä valtakunnallisesti asetettuihin ilmastomuutoksen hillitsemiseen sekä pysäyttämiseen tähtääviin tavoitteisiin. Oulun kaltaisessa kaupungissa pientalojen osuus rakennuskannasta ja samalla merkitys rakentamisen kokonaisuuden kannalta on erityisen suuri. Kevyenkin laskennan käyttäminen jo suunnitteluvaiheessa ohjaisi rakentamista vähähiilisemmäksi.

Toisaalta pelkällä valmiiden suunnitelmien pohjalta tehtävällä laskennalla on vaikea nähdä lisäarvoa kertarakentajalle, joten vaatimuksen poistoa voi myös perustella. Energiaselvityksestä on ajan myötä muodostunut tällainen toteava laskelma, usein tiettyjä perusratkaisuja käyttämällä tiedetään jo etukäteen tuloksena olevan vaatimukset täyttävä ratkaisu. Ilmastaselvityksessä on nähtävillä samoja toteavia piirteitä ilman ohjaavia vaikutuksia suunnitteluun. Lakimuutos ei onneksi estä tai kiellä hiililaskentaa ja sen käyttöä hyvän lopputuloksen tavoittelussa, sillä vähähiilisyden tavoittelu lienee tulevaisuudessa yhä tärkeämpää ainakin osalle pientalorakentajista. Toisaalta talotehtaiden pakettitalojen ilmastaselvityksen laatisella tuskin tulee olemaan kustannusvaikutuksia kertarakentajille, pikemminkin vähähiilisydestä voisi tulla merkittävä markkinointivaltti. Siirtymävaiheessa olisikin perusteltua vaatia tai vähintään suositella teollisen talonrakentamisen tuotteilta ilmastaselvitys, varsinkin kun talotehtaat ovat osoittaneet osaamisensa hiililaskennassa ja osanneet hyödyntää vähähiilisyttä tuotteiden markkinoinnissa.

Rakennuksen ja rakennuspaikan erottaminen toisistaan hiililaskennoissa on perusteltua. Samoin raja-arvojen käyttö pelkästään rakennuksen hiilijalanjälkeä arvioitaessa. Rakennuksen perustusten ja rakennuspaikan erottaminen rakennuksen laskennasta luo tasavertaiset edellytykset vertailla esim. perustamisolosuhteiltaan erilaisille paikoille rakennettavia rakennuksia toisiinsa. Rakennuspaikan jättäminen kokonaan laskennan ulkopuolelle taas luo tilanteen, jossa esim. rakennuspaikkojen vertailu vaikeutuu.

Hiilikädenjäljen laskenta rakennukselle ja rakennuspaikalle on myös perusteltua. Hiilijalanjäljelle asetetut raja-arvot ohjaavat etsimään rakennukselle perusratkaisuiltaan ympäristöystävällisiä ratkaisuja. Tämän lisäksi rakentaja voi parantaa kohteen ympäristöystävällisyyttä ja tavoitella esim. hiilineutraaliutta toimilla, jotka lisäävät erikseen laskettavan hiilikädenjäljen määrää.

39 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet

OULU: Materiaaliselosteen rakennustyönaikaisten muutokset rakentamisluvan suunnitelman mukaiseen ilmastaselvitykseen tulee edellyttää tehtävän siten, että ne eivät aiheuta vähähiilisyden raja-arvojen ylittämistä. Korjaus- ja muutostöissä materiaaliselostetta ei esityksen mukaan vaadittaisi merkittävässä laajennuksissa, joita aiemmin on käsitelty uudisrakentamisen tasoisena rakentamisena ja tämä aiheuttaa ristiriitaisia tulkintoja laajentamisesta (energiaselvityksen laatiseminen, laajennukselle asetettavat rakentamismääräykset, uudisrakentamista/korjausrakentamista).

42 § Rakentamislupa

OULU: Tilapäisen tapahtumarakenteen jättäminen rakentamisluvanvaraisuuden ulkopuolelle on kannatettava esitys. Tilapäinen tapahtumarakenne voi erilaisissa tapahtumissa olla parista tunnista kahteen kuukauteenkin käytössä, joten esitys vaatii tarkentamista aikarajoitusten osalta. Henkilörajaus viiteen henkilöön on haasteellinen. Tilapäisen tapahtumarakenteen tulee kuitenkin olla turvallinen, jolloin tapahtumanjärjestäjältä tulisi edellyttää vastuuta rakennelmien turvallisuuden tarkastamiseen ja tarvittaessa kelpoisen asiantuntijan (tai rakennelman valmistajan) tekemää kirjallista dokumenttia.

43 a § Puhtaan siirtymän sijoittamislupa

OULU: Pykälässä on esitetty mahdollisuutta käyttää sijoittamislupaa asema- tai yleiskaavan sijaan puhtaan siirtymän teollisuushankkeiden rakentamisluvan edellytyksenä. Pykälässä on lueteltu useita eri energiateollisuuden muotoja. Pykälässä viitataan vaikutusten selvittämisen osalta alueidenkäyttölain 9 § ja sijoittamisen edellytysten osalta rakentamislain pykälisiin 44, 45 ja 46.

Alueidenkäyttölain 9 § koskee kaavan laatimista, laissa ei ole mainintaa sijoittamisluvasta. Esitetystä rakentamislain muutospykälässä 43 a luetellun teollisuuden hankkeet ovat usein merkittäviä sekä laajuudeltaan että vaikutuksiltaan ja voivat edellyttää YVA- menettelyä. Hankkeissa, joissa YVA- menettelyn käytön kynnyks ylittyy, vaikutusten arvioinnit tehtäneen riittävällä tasolla. Pienemmissä hankkeissa tämä on epävarmempaa.

Pykälä 43a olisi ristiriidassa pykälien 45 ja 46 kanssa. Pykälässä 45 edellytetään, ettei rakentaminen aiheuta haittaa maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä annettujen määräysten toteuttamiselle. Pykälässä 46 edellytetään, ettei rakentaminen saa johtaa sellaiseen merkittävään rakentamiseen, tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista. Ylipäätään esitetystä pykälässä 43 a puhtaan teollisuuden hankkeet vertautuvat lupamenettelyltään pienten rakennushankkeiden menettelyihin niin vaikutustarkasteluiltaan kuin asukkaiden kuulemisineenkin. Menettelyllä ei myöskään tueta yhdyskuntarakenteen kestävästä pitkäjänteistä kehittämistä yleiskaavoin eikä maankäytön muutosten ennakoitavuutta.

43 b § Rakennusluvan myöntäminen ennen tonttijaon laatimista ja tontin lohkomista

OULU: ei kommentoitavaa

56 § Purkamisluvan edellytykset

OULU: Purkamista helpotetaan, vaikka purkaminen kiistatta edistää ilmastonmuutosta. Tämä ei vastaa rakentamislain tavoitetta ilmastonmuutoksen torjunnasta. Pikemminkin pitäisi kannustaa uudelleen käyttämään ja korjaamaan olevaa rakennuskantaa, jotta purkamisen hiilipiikkiä ei syntyisi ja ilmastonmuutosta hillittäisiin. Vaikka purkumateriaalin uudelleenkäyttö ja kierrätys on esitetty purkamisen edellytyksenä, esitetään perustelutekstissä erikseen, että ”pienikin määrä riittäisi kriteerin täyttymiseen”, eli yhdenkin ovenkahvan kierrättäminen olisi riittävää. Siten rakentamislain purkumateriaalin uudelleen käytön ja kierrätyksen vaatimus on valitettavasti vain nimellinen.

Toisekseen purkumateriaalin uudelleen käytön ja kierrätyksen kansalliset markkinat ovat rakentamislain voimaan astuessa vielä niin kehittymättömät ettei tosiasiallista materiaalikiertoa saada aikaan ilman siirtymäaikaa.

Jos rakennus ei ole suojeltu eikä asemakaava ole vanhentunut, voisi rakennuksen purkaa. Tämän ulkopuolelle jää kokonaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaat ympäristöt ja kokonaisuudet (RKY ja MRKY) joissa rakennuksen purkaminen alueella aiheuttaa paitsi ”puuttuvan hampaan” vaikutuksen, niin purkaminen vaarantaa yleensä myös rakennusperinnön säilyttämisen.

Taantuvien kuntien rakennusten purkamista edistetään tietyin ehdoin, joista yhdenkin täyttyminen riittää purkamisen perusteeksi.

Korjaussarjassa kokonaan uusi esitys on, että kunnanvaltuusto voisi myöntää luvan purkaa asemakaavalla suojellun ja kunnan omistaman rakennuksen tietyin edellytyksin. Poliittisella, suppealla ja lyhytnäköisellä kunnanvaltuuston päätöksellä voitaisiin siis myöntää purkulupa laajassa asemakaavaprosessissa säilytettäväksi arvioidulle rakennukselle. Kunnanvaltuustolla tuskin on samaa asiantuntijuutta (kompetenssia) tehdä purkupäätöksiä kuin laajassa asemakaavaprosessissa eikä tätä päätöksentekoa tulisi siirtää kunnanvaltuustolle.

Purkamisen edellytysten helpottaminen esitetyssä muodossa yhdessä valitusoikeuden kaventamisen kanssa (Korjaussarjan 179 §) heikentävät rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista päätöksenteossa.

(57 § Poikkeamislupa, ei korjaussarjassa)

OULU: Kolmannessa momentissa esitetään, että rakennuksen tai sen osan muuttaminen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei olisi merkittävää eikä vaikeuttaisi kaavan toteuttamista. Poikkeamismenettelyn erityisinä syinä olisivat kiertotalous ja vähähiilisyys.

Tämä voi johtaa siihen, että asuminen ohjautuu poikkeamismenettelyllä sellaisiin paikkoihin, joihin sitä ei ole tarkoitettu. Eli ei edistä tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen syntymistä tai tue maankäytön kaavallista ohjausta. Etenkin keskustojen työpaikkojen lisäämistavoitteiden saavuttaminen vaikeutuisi. Asuminen on kiinteistönhaltijalle tuottoisinta toimintaa, joten pikkuhiljaa toimistot ja majoitusrakennukset muuttuisivat asunnoiksi mitä erilaisempiin ympäristöihin. Suunta tuskin olisi toisinpäin. Jokainen rakennuksen uudelleenkäyttöhän on perusteltavissa mainituilla ”erityisillä syillä”. Muotoilu ja ajatus maankäyttöön on korostetun kiinteistölähtöinen, mikä sinällään on perustelua ”erityisten syiden” näkökulmasta, muttei suoraan tarkoituksenmukaisen maankäytön. Muutoksella voisi olla merkittäviä vaikutuksia ympäristöön, minkä vuoksi vaikutusten arviointi, vuorovaikutus, päätöksenteon vaiheistus sekä muutoksenhakumenettely tulisi mielestämme tehdä sen mukaisesti.

61 § Rakentamislupahakemus

OULU: Esityksen mukaisesti liitteiden ja ns. byrokratian määrää pyritään vähentämään. Lupakäsittely vaatii riittävän lähtötietoaineiston ja suunnitteluaineiston, jotta päätös pystytään tekemään perustellusti. Asiakirjojen määrä ei kerro riittävää lähtötietotasoa vaan liitteiden ja suunnitelmien sisältö. Siksi luvan sisältöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota byrokratian vähentämiseksi ja kehittää

sähköisiä asiointipalveluita hyödyntämään automatisaatiota optimaalisesti. Selkeä tietosisällön määrittäminen on edellytys sujuvalle lupakäsittelylle.

Rakentamislupahakemuksen tulee edellyttää olevan lainmukainen ja riittävän täydellinen.

Rakennuksen suunnitelmamallia esitetään hyödynnettäväksi koneellisessa rakentamisen edellytysten tarkistamisessa. Jotta koneellinen tarkistus on rakentamismääräysten osalta lupakäsittelyä sujuvoittavaa, tulisi tarkistussääntöjen olla yhteneväiset lupakäsittelyssä ja niiden laatiminen tulee osoittaa asiantuntevan tahon tekemäksi Ympäristöministeriön taholta. Tämä varmistaa sekä yhdenvertaisen käsittelyn että tukee viranomaisen mahdollisuuksia hyödyntää tarkistuslistoja vaatimustenmukaisuustarkastelussa (kohta 2)).

Rakennusvalvontaviranomainen voi pyytää esityksen mukaan hakijaa täydentämään rakentamislupahakemusta ja sen liitteitä vain perustellusta syystä. Tämä vaatii kiinnittämään erityistä huomiota tietomallivaatimusten riittävän laajaan sisältöön sekä ohjaamiseen tiedon esittämisestä ymmärrettävässä muodossa. Esitys edellyttäisi lupa-asiakirjojen riittävän tarkkaa määrittelemistä asetuksessa ja erilaisten hankkeiden vaativuustason huomioimista lupaliitteiden määrässä, jotta lupahakemus olisi käsiteltävissä ilman automaattista täydennyspyyntöä. Käytännössä tämä ajaa tilanteeseen, jossa välittömästi luvan jättämisen jälkeen joudutaan pyytämään automaattisesti täydentäviä liitteitä ja lupaprosessi pitkittyy. Tämä voidaan välttää vaatimalla täydellisen lupahakemuksen jättämistä ja täydellisen lupahakemuksen riittävän tarkkaa asetustasoista kuvaamista, jota tällä hetkellä ei ole selvennetty. Asetuksen tulee olla voimassa RakL §61 sovellettaessa, jotta vältytään epäselvyyksiltä ja valvonta kohdistuu riittävässä määrin edullisempaan lupavalmisteluvaiheeseen. Selvittämättömien asioiden siirto eteenpäin harvoin johtaa harkittuun lopputulokseen.

Kun pykälän perusteluissa lisäksi kerrotaan, ettei rakennusvalvonnan tehtävänä ole yleisesti valvoa rakentamismääräysten noudattamista vaan valvonta tehdään pistokoemaisesti, asettaa pykälä rakentajat eriarvoiseen asemaan. Rakentamisluvan laajuutta rajattaessa määräystenmukaisuuden osoittaminen siirtyy joiltakin osin erityissuunnitelmien hyväksymisvaiheeseen ja voi aiheuttaa rakennustöiden viivästymistä rakentamislupalle määriteltä määräraikaakin pidemmäksi ajaksi sekä hankkeiden taloudellista ennakoimattomuutta vaillinaisten, määräysten vastaisten suunnitelmien edetessä vaiheeseen, jolloin niillä voi olla vaikutusta tahtomattaan koko hankkeen toteutumiseen ja erityisesti hankkeen kokonaiskustannuksiin.

Hakijan esittämä poikkeaminen kaavamääräyksistä tai rakentamisen normeista on esitetty hyväksyttäväksi, ellei se ole selkeästi säännösten vastainen. Hakijaa tulisi edellyttää esittämään perustelut poikkeamisille sekä perustelut sääntöjen mukaisuudelle, tämä sujuvoittaa lupakäsittelyä ja nopeuttaa viranomaisen päätöksen tekoa. Perusteluvollisuuden siirto hakijalle kehittää myös hakijan ymmärrystä lainvaatimuksista.

Korjausrakentamisen lupahakemuksissa on tyypillistä, että luvan sisältö ja luvanvaraisuus selviää/määräytyy usein vasta lupakäsittelyn aikana ja lupahakemuksen täydentäminen riittäväksi tai täydelliseksi tapahtuu rakennushankkeeseen ryhtyvän puolesta vasta käsittelyn loppuvaiheessa. Lisäksi hankkeen toteuttamisen mahdollisuus (korjauksen laatu ja laajuus) selviää usein vasta erityissuunnitelmien laatimisen jälkeen, jolloin erityissuunnitelmat/luonnokset tai osa niistä tulisi olla mahdollista vaatia lupahakemuksen liitteiksi. Ennakoitavuus lisää lupaprosessin sujuvuutta, erityissuunnitelmat voivat joissain tapauksissa olla ratkaisevassa osassa lupaprosessin käsittelyssä.

Ehdotetaan lisättäväksi lakiin, että erityissuunnitelmia voidaan perustellusta syystä edellyttää jo lupahakemuksen liitteeksi. Korjauskohteissa tällä voidaan estää osa työmaa-aikaisista viivästyksistä riittämättömien lähtötietojen vuoksi. Menetelmä turvaa myös rakennuttajan taloudellisten resurssien riittävyyden arvioimisen jo ennen työmaavaiheeseen ryhtymistä.

Esitetty 61 § 7) kohta on ristiriidassa 69 §:n esitettyyn kohtaan missä säädetään, milloin erityissuunnitelmia voidaan vaatia; aikaisintaan lupapäätöksessä.

62 § Sijoittamislupahakemus

OULU:

Sijoittamislupahakemuksen käsittelyssä tarvitaan sekä kaavoittajan, että rakennusvalvonnan ammattitaitoa ja sijoittamisluvan myöntämisen ohjaaminen jomman kumman päätettäväksi voi jättää päätöksen puutteelliseksi. Kaavoittajalla ei ole eikä voida edellyttää esim. suunnittelijoiden kelpoisuuden arviointia. Toisaalta rakennusvalvonnalla ei taas ole kaavoittajan erityisosaamista.

Haettaessa erillistä päätöstä hankkeen sijoittamisesta tulee tarkastella esitetyn toiminnan vaatimukset, vaikutukset sekä soveltuvuus rakennuspaikalle ja sen olosuhteisiin, jotta näin menetellen voidaan hankkeen toteutettavuus ja sopivuus varmistaa hyvissä ajoin ennen kustannusten muodostumista.

Lakiehdotusta tulee täydentää näiltä osin siten, että tässä lupatarkastelussa ja -päätöksessä tulee huomioida ja arvioida myös muut oleelliset tontille käyttötarkoituksen edellyttämät sekä sijoitettavat toiminnot ja tilantarpeet, kuten pysäköinnin ja lumenläjitysalueen tilantarve, säilytettävä puusto sekä istutukset, samoin kuin hankkeen kaupunkikuvallinen sopivuus rakennettuun ympäristöönsä.

68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä

OULU:

Esityksen mukaan rakennusvalvontaviranomaisen on ratkaistava rakentamislupahakemus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun rakentamislupahakemus liitteineen on vastaanotettu rakennusvalvonnassa, jonka jälkeen käsittelyn viivästyminen (asetetun määräajan laiminlyönnistä) seuraa lupamaksun porrastettu alennus ja poistuminen, sekä myös korvaus viivästyksestä vahingonkorvauslain mukaan.

Rakentamisluvan kohtuullinen käsittelyaika on myös rakennusvalvontaviranomaisen etu, joten sen edistäminen nähdään tarpeelliseksi. Esityksen mukainen määräajan asettaminen jää kuitenkin lupaprosessia vaikeuttavaksi tekijäksi eikä edistäväksi ja vaatii tarkempaa tutkimista sekä määritelmiä. Lisäksi lupamaksun porrastettu alennus aiheuttaa lupahakemusten eriarvoisen käsittelyn niiden hinnan mukaisesti ja haittaa erityisesti kertarakentajien ja kuntalaisten pienten lupahakemusten käsittelyä (taloudellisesti vähäisimmät vaikutukset esim. kiireellisinä aikoina). Lupahakemuksen käsittelyn tulee olla tasavertaista eikä taloudellisilla vaikutuksilla tule olla esityksen

mukaista merkittävää roolia viranomaiselle. Sanktiomaksut tulevat oletetusti kohdistumaan vähäisimpiin hankkeisiin ja kunnan omiin hankkeisiin.

Rakennusvalvontaviranomaisen tulee voida toimia omavaraisesti, ennakoimaton rakennuslupamaksujen tulouttaminen vaikeuttaa rakennusvalvonnan taloudellisten edellytysten varmistamista.

(Määräajan taloudellinen väärinkäyttö) Ehdotuksessa ei ole huomioitu, miten voidaan estää luvan hakijan taholta tämän pykälän tahallinen hyväksikäyttö – toisin sanoen viivyttämällä tahallisesti lupapäätöksen voidaan välttyä lupamaksusta ja jopa saada huomattavaa etua, eli ansaita tahallisesti aiheutetusta viivästyisestä maksettavaksi langetettavilla korvauksilla. Tahallinen hyväksikäyttö voi liittyä esim. täydentävien liitteiden toimittamisen aikatauluun, virheellisten keskeneräisten pääpiirustusten toimittamiseen, pyydettyjen lisäselvitysten automaattiseen kyseenalaistamiseen sekä epärealistiseen hankeaikatauluun ja siihen liittyvään korvausvaatimukseen hankkeen viivästyessä. Tällaisissa tapauksissa mukaan lukien kelvottomat lupahakemukset, lupahakemus on voitava jättää käsittelemättä tai tehdä perusteltu käsittelemättä jättämispäätös ja viranomaisen tulee voida säilyttää roolinsa lupavalmistelussa viranomaisena eikä suunnittelijana.

(Lupien vaativuus ja monimuotoisuus, lausunnot) Esityksessä ei huomioida eri hankkeiden laajuutta ja vaativuutta, joka vaikuttaa asianmukaiseen lupakäsittelyyn ja viranomaisen mahdollisuuksiin käsitellä lupaa. Esitetty määräaika on lyhyt sovellettavaksi laajoihin ja vaativiin rakennushankkeisiin. Ratkaisevaa on myös määräajan laskemistavan määrittely ja milloin hakemus on täydellinen liitteineen. Esityksen taustamuistion mukaan kolmen kuukauden määräaika rakennusvalvonnan käsittelylle kattaisi kaikki hakemuksen valmistelun toimenpiteet, joissa rakennusvalvonta on prosessin omistajana. Määräaika kattaisi myös kaikki lausunnot, jota päätöksentekijä hankkii oman päätöksentekonsa tueksi esimerkkinä kaupungin sisäiset ja pelastuslaitoksen lausunnot. Erityisesti hankkeissa, joissa lainkin mukaan tulee esittää viranomaislausuntoja, lupien käsittelyajat voivat venyä kaupungin rakennuslupaviranomaisesta riippumattomista syistä.

(Määräajan määrittely ja vaikutukset) Esityksen mukaisesti normaalit täydennyspyynnöt eivät siis pysäyttäisi luvan käsittelyaikaa ja määräajan kulumista, vaikka ne estäisivät luvan käsittelyn ja lupaviranomaisen toiminnan. Luvan käsittelyaika tulee määritellä viranomaisen todellisena käsittelyaikana toimenpiteissä, joissa rakennusvalvonta on prosessin omistajana ja lyhentää sitä toimenpiteissä, joissa hakija, suunnittelija tai rakennusvalvonnan ulkopuolinen lausunnonantaja on prosessin omistajana. Määräajan katkaisu on määriteltävä yksiselitteisesti asetuksessa. Asetuksessa tulee huomioida myös naapurien tiedottamiseen/kuulemiseen varattava aika (7+30), erityisesti lupahakemuksissa, joissa poiketaan vähäisesti asemakaavamääräyksistä. Vähäisiä poikkeamia ilmenee usein lupakäsittelyn loppuvaiheessa. MRL §187 2.mom poistaminen RakL aiheuttaa lisäksi työmaan aloittamisen viivästymisen valitusajan pidentymisen MRL mukaisesta 14 vuorokaudesta hallintolain mukaiseen 30 vuorokauteen. Aloittamisoikeuden vaatima vakuus kasvaa samassa suhteessa.

Määräaika tuo lisäpainetta myös hankkeen suunnittelijoille ja voi edellyttää ns. ketterää toimintaa tilanteissa, joissa esim. lausuntojen aiheuttamat muutokset suunnitelmiin tulee tehdä lisäpyynnöille asetetuissa määräajoissa eikä hanketta ole tuotu ennakko-ohjattavaksi.

(Lupahakemuksen täydellisyys) Hakijan ei tulisi olla mahdollista jättää vaillinaista ja selkeästi rakentamismääräysten vastaista lupahakemusta sisälle vaan ennen hakemuksen jättämistä olisi

oltava mahdollisuus ja velvollisuus tarkistuttaa hakemuksen kelpoisuus. Käsittelyaikatakuun tulee alkaa vasta siinä vaiheessa, kun lupahakemus on täydellinen. Lupahakemuksen määritelmä on erityisessä asemassa määräaika laskettaessa, kun periaatteessa pelkän tyhjän asiakirjan/tiedoston jättäminen on tällä hetkellä myös sähköisessä asiointipalvelussa mahdollista. Tietomallimuotoisen lupahakemuksen tulee olla tarkistettu vaatimusten osalta ennen kuin sen voi jättää lupahakemuksena sisälle. Lupahakemuksen sisäänjättämisen määritelmää tulee esityksessä täsmentää. Puutteellinen lupahakemus tulee voida palauttaa täydennettäväksi, jos se annetaan esityksen mukaisesti jättää lupahakemuksena eikä sen sisäänjättämispäivää voida määritellä suoraan siitä päivämäärästä, kun hakemus liitteineen on toimitettu rakennusvalvontaviranomaiselle. Perustelumistion mukaan hakija toteaa, milloin tarvittavat liitteet on toimitettu ja määräajan laskenta alkaa, vaikka asiantuntijuus toteamiselle on rakennusvalvontaviranomaisella. Toteaminen ja luvan täydellisyys arvioinnin tulee olla viranomaisen tehtävä. Vaativuusluokkien mukaisesti vähäisissä hankkeissa ei vaadita lainkaan koulutusta eikä kokemusta vaan "riittävä osaaminen", joka kertarakentajalla ei voi tarkoittaa ymmärrystä luvan valmiustilasta.

Lupaprosessin sujuvoittaminen edellyttää ennakoitavuutta ja hyvää vuorovaikutteista yhteistyötä viranomaisen kanssa. Ennakoiva ohjaaminen niin määräysten kuin laadunkin osalta on parasta asiantuntijapalvelua, mitä rakennusvalvonta voi rakentajalle tarjota ja edesauttaa siten rakennuttajaa saavuttamaan vähimmäistavoitteen, rakentamismääräysten mukaisen hankkeen toteuttamisen. Esitys siirtää aikarajoitteen vuoksi lupaprosessin ohjaamista joko selkeästi kokonaan ennen lupahakemuksen jättämistä tai jälkijättöisesti lupapäätöksen jälkeisten lupamääräysten seurantaan.

Aikarajoitteen sijasta tulisi esittää aikatavoite lupapäätökselle, ja huomioida lisäksi erilaisten lupatyypin vaatimus ja laajuus. Sijoittamisluvan, toteuttamisluvan ja rakentamisluvan osalta käsittelyajan tulee aina olla kohtuullinen, mutta esityksen mukaisen määräajan asettaminen vaatii lisäselvityksiä ja selventämistä lakiin ja asetukseen, jotta se voisi toteutua (esim. lupahakemuksen täydellisyys, määräajat hakijalta pyydetyille täydennyksille, vaativuusluokkien huomioiminen, muiden viranomaisten lausuntojen antamiselle annettava riittävä lausuntoaika, naapurien kuuleminen huomioitava määräajassa, lupahakemuksen sisällön oleellinen muuttuminen vaatisi uuden luvan jättämistä, hankkeen aikataulun tulee olla realistinen ja asetettu ennen lupahakemuksen jättämistä korvausvaatimuksen ja lupakäsittelyyn varatun ajan vahvistamiseksi, suunnittelun aloituskokousta ennen lupahakemuksen jättämistä/lupahakemuskokous vaativimmissa kohteissa).

Määräajan määritelmässä ei ole otettu kantaa sijoittamisluvan tai toteuttamisluvan käsittelyn määräaikaan.

(Työresurssien suuntaaminen ja riittävyys) Rakennusvalvonnassa työskentelee virkasuhteessa lupaviranomaisia, joiden kuukausittainen työaikaresurssi on rajallinen eikä siinä voida riittävästi huomioida rakentamisen alan kausittaisia voimakkaitakin vaihteluita jätettyjen lupien määrään nähden. Työresurssien suuntaaminen esim. lupaliitteiden pyytämisen perusteluihin soveltuvilla lainkohdilla ja siihen liittyvällä keskustelulla hakijan kanssa liitteiden tarpeellisuudesta, vaillinaisten lupien lupamääräysten jälkipainotteiseen seurantaan (puutteellinen lupahakemus, ei aikaa pyytää määräajassa riittäviä lausuntoja tai lisäselvityksiä) ja selvittelyyn mahdollisen viivästyksen aiheuttamasta korvauksen määrästä sen sijaan, että työresurssit voitaisiin käyttää huolelliseen lupavalmisteluun, joka palvelee myös asiakasta ja rakennushankkeen aikataulun ennakoitavuutta myös työmaan aikana, ei ole tarkoituksenmukaista eikä lisää rakentamisen laatua eikä kestävyttä.

Perustelumuistion kohta, "näyttö siitä, että yli kolmen kuukauden viivästys on johtunut hakijasta olisi rakennusvalvonnalla" on länsimaisen oikeuskäytännön vastainen. Korvauksen hakijalla ei pitäisi olla lähtökohtaisesti oikeutta korvaukseen, vaan korvauksen tulee olla perusteltu ja toteennäytetty eikä automaatti.

(Korvaus viivästyksestä vahingonkorvauslain mukaan) Esityksen mukaan kunnan on korvattava rakentamisluvan hakijalle viivästyksestä aiheutunut vahinko. Vahingonkorvausmäärää ei ole määritelty. Vahingonkorvauksen määrän on oltava suhteellistettu rakentamisluvan hintaan, eikä se saa kohdistua viranhaltijaan.

Määräajan osalta lisäpaineita käsittelyajan takuulle tuo uuden rakentamislain omaksuminen riittävällä tasolla 1.1.2025 alkaen, kun laki on vasta syksyllä 2024 hallituksella päätettävänä. Lisäksi on huomioitava, että viime aikoina joissakin kunnissa rakennuslupia ei ole pystytty ottamaan lupia vastaan lupakäsittelyn ruuhkautuessa, eikä kaikissa kunnissa ole esim. rakennuslautakunnan kokouksia kesäaikana, jolloin rakennuslupapäätöksiä pystyttäisiin tekemään. Esitys toisi oletettavaksi muutoksia myös palvelun tarjoamiseen kesälomien aikana.

69 § Eryyissuunnitelmien toimittaminen

OULU: Eryyissuunnitelmien ja muiden lueteltujen dokumenttien vaatimisen rajoittaminen lupavaiheessa voisi periaatteessa helpottaa ja nopeuttaa lupaprosessia, kunhan huolehditaan siitä, että tarvittavat suunnitelmat ja dokumentit joka tapauksessa tehdään ja ovat käytössä oikea-aikaisesti ennen kyseisen työvaiheeseen ryhtymistä. Muutoksesta aiheutuva dokumenttien tarkistaminen katselmusten yhteydessä lisää kokonaistyömäärää ja vastaan voi tulla myös hankalia tilanteita. Pitääkö työmaa keskeyttää, jos aloituskokouksessa esim. ei ole käytössä perustamistapalausuntoa, jota vaaditaan perustusten suunnittelun pohjaksi? Seuraavassa katselmuksessa nimittäin perustukset on tehty. Raaka tosiasiahan on, että perustelumuistiossa keskeisiksi, olennaisiksi, jne. luonnehditut lähtötiedot jäävät aivan liian usein hankkimatta ja erityyissuunnitelmat tekemättä, jollei niitä erikseen vaadita lupaprosessissa.

Perustelumuistiossa esitetty ajatus siitä, miten tulevan järjestelmän on ajateltu toimivan, tulee kirjata selvästi myös varsinaiseen lakipykälään. Perustelumuistion teksti: "Jos rakentamishankkeeseen ryhtyvä tai pääsuunnittelija toteaa, että jokin erityyissuunnitelma tehdään, se on myös toimitettava rakennusvalvontaviranomaiselle." sellaisenaan siirrettyinä lakitekstiin antaisi selkeän ohjeen ja toimintamallin erityyissuunnitelmien osalta. Toimintamalli antaisi myös hyvän pohjan harkita kohdekohtaisesti, milloin olisi syytä käyttää 69§:ssä mahdollistettua perusteltua syytä määrätä laadittavaksi ja toimitettavaksi välttämättömiä erityyissuunnitelmia. Muutoksella voitaisiin, paitsi nopeuttaa ja sujuvoittaa lupaprosessia, saada samalla myös parannettua varsinaisen rakentamisen laatua ja dokumentointia.

Rakennushankkeeseen ryhtyvällä ja pääsuunnittelijalla ei useinkaan ole tarvittavaa tietämystä erityyissuunnitelmien tarpeesta, eikä näiden suunnitelmien sisällöstä, joten erityyissuunnitelmien tarveharkintaa ei voi jättää heidän varaansa.

Eryyissuunnitelmien puuttuminen voi johtaa, rakennusvalvontaviranomaisen tämän huomattaessa, vaatimukseen asiantuntijatarkastuksesta tai erityyismenetelmän käyttämisestä. Näiden kustannus rakennuttajalle on yleensä aina suurempi kuin varsinaisten suunnitelmien laatiminen ja voi johtaa työmaan keskeyttämiseen em. menettelyiden ajaksi.

82 § Suunnittelutehtävien vaativuusluokat

83 § Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset

OULU:

Lakiehdotuksen mukaan ”Suunnittelijan on osoitettava pätevyytensä tavanomaiseen, vaativaan, erittäin vaativaan ja poikkeuksellisen vaativaan suunnittelutehtävään ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan todistuksella.”

Tässä lakimuutosesityksen pykälässä käytetään sekaisin kahta eri käsitettä ”kelpoisuus” ja ”pätevyys”, joiden osalta tulisi avata ja selkeyttää, mitä näillä tarkoitetaan; pätevyys muodostuu ammatilliset edellytykset osoittavasta koulutustutkinnosta, kun taas kelpoisuus tulee osoittaa ja omata tietyn tyyppisten rakennusten suunnittelutehtävissä toimimisesta, eli kelpoisuus edellyttää oikeanlaista kokemusta.

Joten esitämme tätä lainkohtaa tarkistettavaksi ja täydennettäväksi siten, että siinä tuodaan esille rakennusvalvonnan viranomaisrooli ja -tehtävä kunkin suunnittelualan suunnittelijan hanke- ja tehtäväkohtaisen pätevyyden arvioitsijana ja hyväksyjänä.

Lakimuutosesityksessä on poistettu vaativassa ja poikkeuksellisen vaativassa suunnittelutehtävissä edellytetty kokemus pääosin kyseisen alan suunnittelutehtävästä. Tämän vaatimuksen poisto kokonaan, varsinkin korjausrakentamisessa, vähentää suunnittelijoiden osaamista ja siten myös rakentamisen laatua varsinkin erikoisosaamista vaativissa kohteissa. Lisäksi kokemuksen poisto tavanomaisten suunnittelutehtävien kohdalta on suuri riski. Tutkinnon suorittamisen jälkeen nuori suunnittelija on yleensä oppinut käytännön suunnittelutehtävät kokeneempien suunnittelijoiden johdolla. Esitämmekin tähän tavanomaisen suunnittelukohteen kohdalle minimivaatimukseksi yhden vuoden suunnittelukokemusta.

86 § Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat

95 § Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu

179 § Valitusoikeus rakentamisluvasta

OULU: Museoviranomaisen valitusoikeuden rajoittaminen vain kaikkein arvokkaimpiin rakennuksiin herättää ihmetystä. Museoviranomaisilla on tehtäviensä mukaisesti asiantuntijana paras näkemys rakennetun ympäristön sisältämistä arvoista ja paikallisestikin arvokkaan rakennuksen purkaminen tai sen sisältämien arvojen muuten turmeleminen rakentamisen tai korjaamisen yhteydessä voi

aiheuttaa peruuttamatonta haittaa. Museoviranomaisten valitusoikeus kaikkien suojeltujen rakennusten lupapäätöksiin on perusteltua säilyttää ja laajentaa kattamaan myös erikseen arvokkaaksi arvoitettujen kohteiden luvat.

Nykymuodossaan valitusoikeus kaikissa prosessin eri vaiheissa mahdollistaa rakennushankkeiden tahallisen, jopa perusteettoman viivästyttämisen jopa vuosilla. Mahdollinen seuraamusmaksu perusteettomille valituksille poistaisi tämän ongelman. Hallinto-oikeushan voisi käsitellä valituksen alustavasti heti sen tultua (kuten aloittamisoikeuden kohdalla tehdään) ja myöntää tai olla myöntämättä ilmaista valitusoikeutta (valituksen mennessä läpi maksua ei kuitenkaan määrättäisi). Perusteettomat valitukset, kuten valituksen perusteena vain pillin vihellys tai pallon potkiminen (Oulussa todellinen tilanne), ei oikeuttaisi välttämättä ilmaiseen käsittelyyn, vaan valittaja joutuisi ottamaan riskin seuraamuksista tai perumaan valituksen. Turhien valitusten määrä eri oikeusasteissa tulisi vähenemään merkittävästi.

Tämä koskisi myös seuraavia kohtia, 181 §, 182 § ja 183 §.

181 § Valitusoikeus toteuttamisluvasta

182 § Valitusoikeus purkamisluvasta

183 § Valitusoikeus maisematyöluvasta

Oulussa 5.3.2024

Tapani Hoppu, Anu Montin, Pekka Seppälä, Janne Rajala, Anneli Paakkari, Tommi Riippa

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. 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

-

Hoppu Tapani
Oulun kaupunki - Rakennusvalvonta