

Anne Jarva, Paula Mäenpää, Minna Mättö, Matti Holopainen

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp)

Kunnat kantavat päävastuun yhdyskuntien toimivuudesta sekä kuntalaisten elinympäristöstä ja useista palveluista. Kaavoitus, maapolitiikka ja rakentamisen ohjaus muodostavat kokonaisuuden, joka luo pohjan kunnan elinvoimalle ja kuntalaisten hyvinvoinnille. Maankäytön ratkaisulla kunnat edistävät yhdyskuntien kestävästä kehityksestä paikallisiin olosuhteisiin parhaiten sopivin keinoin. Rakentamisen ohjauksella ja valvonnalla huolehditaan siitä, että rakentaminen tapahtuu suunnitelmallisesti ja että rakennettu ympäristö on turvallinen, terveellinen ja viihtyisä. Näitä kysymyksiä koskeva lainsäädäntö on kuntien kannalta yksi merkittävimmistä. Kunnat tarvitsevat näihin tehtäviinsä toimivan lainsäädännön.

Lakiesityksen tavoitteet hiilineutraali yhteiskunta, rakentamisen laadun parantaminen, digitalisaation edistäminen, rakentamisen menettelyiden sujuvoittaminen ja selkeyttäminen sekä eri toimijoiden roolien selkeyttäminen ovat kannatettavia. Lakiesitys ei kuitenkaan vastaa näihin tavoitteisiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Nyt käsiteltävänä oleva lakiesitys (HE 139/2022 vp) kytkeytyy olennaisella tavalla yhteen rakennetun ympäristön tietojärjestelmää (RYTJ) koskevan lakiesityksen (HE 140/2022 vp) kanssa. Näitä lakiesityksiä ei voida arvioida erikseen.

Lakiesitykset eivät tue kuntien kestävästä maankäytöstä ja rakentamisesta eivätkä kuntien rakennetun ympäristön toimintaa ja digitalisaatiotyötä. Kuntia ei ole kuunneltu eikä niiden tarpeita ole esityksissä otettu huomioon riittäväällä tavalla. Lisäksi lainsäädäntökokonaisuutta ja sen vaikutuksia ei ollut mahdollista arvioida, koska lakeihin liittyviä asetustuonnoksia ei ole kaikilta osin julkaistu. Lakiehdotuksessa on useita tulkinnanvaraisia ja epäselviä kohtia.



Kuntaliitto on vakavasti huolissaan niin lakivalmistelussa noudatetusta menettelystä kuin lakiesityksen laadusta. Lakiesitys sisältää useita periaatteellisia ongelmia ja epäselviä ehdotuksia. Lakiesitys on kokonaisuutena arvioituna keskeneräinen. Kokonaisarvionsa perusteella Kuntaliiton on todettava, ettei lakiesitystä voida kannattaa. Lakiesitystä ei tule viedä eteenpäin esitetyltä pohjalta.

Lakiesityksen ja sen valmistelun keskeiset ongelmakohdat

Lainvalmistelussa ei ole kuultu kuntia merkittäviä ratkaisuja tehtäessä

Rakentamislakiluonnoksesta ei järjestetty lausuntokierrosta, vaikka lakiesitykseen tehtiin merkittäviä muutoksia loppuvuonna 2021 järjestetyn ympäristöministeriön kaavoitus- ja rakentamislakiluonnosta koskeneen lausuntokierroksen jälkeen.

Ympäristöministeriö järjesti keväällä 2022 sidosryhmätilaisuuden lakiluonnoksen tilanteesta, jonka yhteydessä useat sidosryhmät vaativat uutta lausuntokierrosta kokonaan muuttuneesta lakiesityksestä. Lausuntokierrosta ei järjestetty. Lakiluonnosta oli mahdollista kommentoida, mutta kommentointiaika oli hyvin lyhyt (10 päivää) suhteessa lakiesityksen laajuuteen, minkä lisäksi kommentointiaika sijoittui pääsiäisen aikaan.

Kommentteja esittäneet tahot pitivät lakivalmistelussa noudatettua menettelyä ja erityisesti valmistelun viime vaihetta huonona lainvalmistelumenettelynä. Sidosryhmille ei varattu riittävää aikaa lakiluonnokseen perehtymiseen ja kommentointiin, lausuntokierrosta ei järjestetty eikä aineistoa ollut saatavilla ruotsin kielellä.

Rakentamislakiluonnosta ja alueidenkäyttölakiluonnosta huhtikuussa 2022 kommentoineet kunnat ja useat muut tahot vastustivat laajasti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuuden hajottamista ja lakiuudistuksen viemistä eteenpäin esitetyssä muodossa.

Tästä seurauksena on, että kuntien näkemyksiä ei ole kuunneltu eikä niiden tarpeita ole otettu huomioon riittävällä tavalla tehtäessä lainsäädäntökokonaisuuden kannalta merkittäviä ratkaisuja.

Pirstottu lainsäädäntö ei tue kunnan tärkeiden tehtävien hoitamista

Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevan sääntelyn pirstominen eri lakeihin ilman kokonaistarkastelua vaikeuttaisi kunnan tehokasta toimintaa kokonaisuutena kaavoituksesta rakennetun ympäristön toteuttamiseen ja ylläpidon valvontaan. Lainsäädäntökokonaisuus on myös muille toimijoille vaikeasti hahmottuva.

Hallinnon kannalta epätarkoituksenmukainen sääntely aiheuttaisi välillisiä kustannuksia, joita on vaikea arvioida. Eri laeista ja asetuksista muodostuvan kokonaisuuden soveltaminen tulee olemaan käytännössä vaikeaa.

Alueidenkäyttölakiin jäisivät kaavoitus, maapolitiikka, tonttijaot, katujen ja muiden yleisten alueiden suunnittelu ja toteutus sekä hulevesien järjestäminen. Ne muodostavat rakentamislakiin erotettavan rakentamisen ohjauksen kanssa kokonaisuuden, jonka särkeminen ei selkeytä eikä sujuvoita kunnan prosesseja. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että rakentamislain ja alueidenkäyttölain välinen jakolinja on monin paikoin epälooginen.

Lakien jakamisessa erityistä ongelmallisuutta liittyy ohjausinstrumentteihin, jotka ovat sekä alueidenkäytöllisiä että rakentamista koskevia, kuten rakennusjärjestys. Rakentamislakiin sijoitettaisiin useita säännöksiä, jotka ovat luonteeltaan alueidenkäytön teemaan kuuluvia. Esimerkiksi rantoja, suunnittelutarvealueita ja poikkeamista koskevien säännösten suhteen on epäloogisuutta siinä, kumpaan lakiin säännökset on sijoitettu. Esimerkkeinä jaon ongelmallisuudesta voidaan mainita myös maakunta- ja yleiskaavojen sekä tonttijaon oikeusvaikutuksia koskevat säännökset, jotka esityksen mukaan pilkottaisiin osin alueidenkäyttölakiin ja osin rakentamislakiin.

Rakentamislain yhteydessä annettavan alueidenkäyttölain (maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen) voimaantulosäännöksen mukaan *“Ennen 1 päivää toukokuuta 2017 voimaan tulleiden yleiskaavojen alueella sovelletaan puiden kaatamiseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, kunnes yleiskaava on muutettu, enintään kuitenkin viiden vuoden ajan tämän lain voimaan tulosta.”* Säännös merkitsee yleiskaavojen sisällön takautuvaa muuttamista, mitä ei voida hyväksyä varsinkaan ilman laajempaa alueidenkäytöllistä tarkastelua. Puiden kaatamista koskevan toimenpiderajoituksen lakkaaminen merkitsisi esimerkiksi ranta-alueilla merkittävää maisemallista ja luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavaa muutosta. Laajojen yleiskaavojen muuttaminen viiden vuoden aikana on kunnille kohtuuton ja ilman muuta kaavan muuttamistarvetta tarpeeton tehtävä, varsinkin kun lupa puiden kaatamiseen on kuitenkin saatavissa maisematyölupamenettelyn kautta.

Sen lisäksi, että alueidenkäyttöä ja rakentamista koskeva lainsäädäntökokonaisuus hajotetaan, rakennetun ympäristön digitalisaatiota koskeva sääntely hajaantuisi epäloogisella tavalla alueidenkäyttölakiin, rakentamislakiin ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavaan lakiin.

Hallituksen esityksen myötä rakennetun ympäristön suunnittelua ja rakentamista koskeva kokonaisuus hajoaisi. Esitys ei tue kuntien kestävästä maankäyttöä ja rakentamista eikä sujuvoita kunnan prosesseja. Toimiva lainsäädäntökokonaisuus voidaan saada aikaan vain tarkastelemalla samanaikaisesti rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevaa sääntelyä.

Kuntaliitto vastustaa alueidenkäyttölakiin esitettyä yleiskaavoitukseen taakautuvasti vaikuttavaa puiden kaatamista koskevaa voimaantulosäännöstä.

Lainsäädäntöä ja sen vaikutuksia ei pysty arvioimaan kokonaisuutena

Laintasoiset säännökset saavat merkittävän osan sisällöstään käytännössä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön asetuksista. Jotta lainsäädäntökokonaisuuden arvioiminen olisi mahdollista, tulisi lainvalmistelun rinnalla olla mahdollisuus tutustua ja esittää kommentteja myös asetustasoiseen sääntelyn luonnosteltuun sisältöön. Erityisesti tämä koskee uutta asetuksentasoista sääntelyä. Lakiesitys sisältää useita asetuksenantovaltuutuksia, joiden nojalla on tarkoitus antaa täysin uusia asioita koskevia asetuksia.

Koska asetuksentasoista sääntelyn luonnoksia ei ole juurikaan julkaistu, lainsäädäntökokonaisuutta ja sen vaikutuksia kuntiin ei ole mahdollista arvioida.

Esityksessä kokonaisuutena epäselviä ja lisätarkastelua vaativia kohtia

Lakiesitystä leimaa keskeneräisyys. Lakitekstissä on edelleen muotoiluja ja epäselvyyttä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan tulkintaepäselvyyksiä käytännön lainsoveltamisessa.

Kaiken kaikkiaan lakiesitys sisältää lukuisia muutoksia, joiden perusteita, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia on osin vaikea hahmottaa. Lainsäädäntöön jäävät epäselvyydet tarkoittavat käytännössä hallinnollista taakkaa niin viranomaisille, luvanhakijoille kuin muillekin asianosaisille. Esimerkkinä tällaisesta muutoksesta on lupaedellytyksenä oleva vaatimus, että rakentamisesta ei saa aiheutua haittaa naapurille. Nykyisin edellytyksenä on, että naapurille ei saa aiheutua *tarpeetonta* haittaa. Perusteluissa on yhtäältä todettu, että säännöstä on tarkistettu ja toisaalta sen todetaan vastaavan

nykyistä maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyä. Perustelujen ristiriitaisuuden vuoksi sanamuodon muutoksen merkitys jää epäselväksi.

Esitys sisältää muutoksia suhteessa nykytilaan, mutta muutosten merkittävyyttä ei näytä täysin tunnistetun esityksessä. Esimerkiksi rakentamislain 5 §:n on ilmeisesti tarkoitettu voivan olla jatkossa muutoksenhaun perusteena. Tämän ehdotuksen vaikutus saattaa olla hyvin merkittävä ja sitä on ennalta hyvin vaikea arvioida. Osin rakentamislain 5 §:n asiat ovat jo nykyisin lupaedellytyksenä MRL 117 §:n kautta, mutta osin niistä nykyisin säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 12 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 § on lain systematiikassa luonteeltaan ennemmin tavoitesäännös, jolla on merkitystä tulkintaa ohjaavana, kuin aineellisoikeudellinen vaatimus, joka voisi toimia itsenäisenä valitusperusteena. Muutoksen merkitystä tultaneen selvittämään oikeuskäytännöllä, jonka saamiseen mennee useita vuosia. Tämän ajan lainsoveltamista jouduttaisiin tekemään epävarmassa tilassa.

Lisäksi esitys sisältää muutoksia, joita olisi tullut vielä harkita perusteellemmin. Esimerkkinä tällaisesta on oikaisuvaatimusmenettelystä luopuminen rakentamislaisissa. Asiaa olisi tullut selvittää ja arvioida ennen muutoksen viemistä lainsäädäntöön. Yhden käsittelyvaiheen poistaminen sinänsä nopeuttaa menettelyä niissä tapauksissa, joissa päätöksestä valitetaan. Arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten muutos vaikuttaa laajemmin viranomaismenettelyihin. Suurimmasta osasta rakentamisen lupia ei haeta muutosta, mutta oikaisuvaatimusmenettelyn poistaminen vaikuttaa myös tähän viranhaltijapäätösjoukkoon. Alustavasti voidaan arvioida, että oikaisuvaatimusmenettelyn poistaminen lisää viranhaltijapäätöksiin jatkossa kuluvaa aikaa ja työmäärää nykyiseen verrattuna valmisteluvaiheessa. Lisäksi lakiesityksestä kokonaisuutena seuraisi, että jatkossa niissäkin tapauksissa, joissa viranhaltijan tekemään päätökseen ei haeta muutosta, tieto lupapäätöksen lainvoimaisuudesta saadaan mahdollisesti vasta 3-4 viikkoa myöhemmin nykytilanteeseen verrattuna.

Kuntien kannalta keskeiset ongelmakohdat yksityiskohtaisemmin

Rakentamislain vaikutukset eri kuntakokoluokissa olisivat erilaiset. Luvanvaraisuuden rajan nouseminen vaikuttaa eniten pieniin kuntiin ja näiden rakennusvalvontojen lupamaksuista saatujen tulojen on arveltu putoavan jopa 50 %. Pienissä kunnissa lupamaksut kattavat tällä hetkellä keskimäärin puolet rakennusvalvonnan toimintakuluista. Samalla vaatimus vastaanottaa ja hallinnoida tietomalleja sekä tuottaa ja välittää tietomalleja rakennusvalvontaprosessissa nostaa vuotuisia ohjelmistojen käyttökustannuksia vähintään 30 %.

Säännös sijoittamisluvan edellytyksistä suunnittelutarvealueella on epäselvä ja ongelmallinen

Lakiesitys höllentäisi olennaisesti suunnittelutarvealueen lupaedellytyksiä maankäyttö- ja rakennuslain edellytyksistä. Kunnan olisi entistä vaikeampaa hallita yhdyskuntarakennetta ja ohjata rakentamista asemakaava-alueiden ulkopuolella. Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla tämä johtaa laaja-alaiseen ja sattumanvaraiseen rakentamiseen. Kasvavien kaupunkiseutujen läheisyydessä olisi ensisijaisen tärkeää turvata tulevan kaavoituksen ja yhdyskuntarakenteen hallitun kasvun edellytykset.

Suunnittelemattoman rakentamisen kasvu aiheuttaa kunnille ja hyvinvointialueille pitkällä tähtäimellä lisääntyviä palvelujen järjestämiseen liittyviä velvoitteita ja kustannuksia etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi kuljetukset kouluihin ja varhaiskasvatukseen (kunnat) sekä kotihoidon palvelut (hyvinvointialueet). Lisäksi kunta voi joutua toimenpiteisiin tiestön ja vesihuollon turvallisuuden ja terveellisyyden vaarantumisen vuoksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa luvan myöntäminen suunnittelutarvealueelle edellyttää, että rakentaminen ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Rakentamislaisissa sen sijaan luvan myöntäminen olisi sidottu kunnan kaavoituskatsaukseen. Kunta enää voisi arvioida yksittäistä hanketta suhteessa kunnan kaavoituksen tavoitteisiin ylipäätään, vaan ainoastaan kaavoituskatsauksessa mainittuihin kaavoihin.

Suunnittelutarveratkaisujen sitominen kaavoituskatsaukseen olisi uusi avaus, jossa ei ole huomioitu kaavoituskatsauksen lakisääteistä tarkoitusta. Maankäyttö- ja rakennuslain (alueidenkäyttölain) mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa ja maakunnan liitossa viireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsaus on ensisijaisesti tiedottamisen väline, eikä sitä ole maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tarkoitettu lähitulevaisuutta kauempana olevien kaavoitustarpeiden esittämiseen.

Suunnittelutarvealueesta säädettäisiin jatkossakin alueidenkäyttölaisissa. Se voisi muodostua suoraan lain perusteella tai siitä voitaisiin päättää rakennusjärjestyksessä. Erillinen päätös suunnittelutarvealueesta on kunnan keino määritellä keskipitkällä aikavälillä alueet, joilla on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jotka edellyttävät yksittäistä lupaharkintaa suunnitelmallisempaa maankäyttöä ympäristöarvojen tai -haittojen vuoksi.

Kaavoituskatsauksessa ja suunnittelutarvealueessa on kyse kahdesta hyvin eri aikajänteellä toimivasta ja eri tarkoitusta palvelevasta välineestä. Niiden

kytkeminen yhteen esitetyllä tavalla heikentäisi suunnittelutarvejärjestelmän toimivuutta ja hämärtäisi kaavoituskatsauksen tarkoitusta. Pystyäkseen ohjaamaan asemakaavoittamattomien alueiden rakentamista kuntien pitäisi tulevaisuudessa merkitä kaavoituskatsaukseen kauemmas tulevaisuuteen ajoittuvia kaavahankkeita (vastoin lain tarkoitusta), asettaa kaavoitettaville alueille rakennuskieltoja kaavan laadintaa varten ja ennen kaikkea alkaa tosiasiallisesti laatia asemakaavoja tai rakentamista ohjaavia yleiskaavoja alueille, joiden kehittäminen ei ole kunnan strategian mukaista.

Suunnittelutarvealueen sijoittamisluvan edellytykset ovat ristiriidassa alueidenkäyttölain suunnittelutarvealuetta koskevan säätelyn kanssa. Ristiriitaa korostavat lakiesityksen perusteluihin kirjatut esimerkit siitä, minkälainen rakentaminen ei olennaisesti vaikeuttaisi kaavoituskatsauksessa mainitun yleis- tai asemakaavan laatimista. Nykyisin suunnittelutarveratkaisut useimmiten koskevat nimenomaan yksittäisiä asuinrakennuksia ja menettelyä käytetään tyypillisesti silloin, kun kaavan laatiminen ei ole kunnan kannalta taroituksenmukaista. Epäselvät säännökset aiheuttavat tulkintaongelmia ja aiheuttavat hallinnollista taakkaa.

Voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusluvasta päättää rakennusvalvontaviranomainen asemakaava-alueella ja asemakaava-alueen ulkopuolella, kun alue ei ole suunnittelutarvealuetta. Suunnittelutarveharkinnan päättävän tahon määrittely puolestaan kuuluu kunnalle (MRL 137 § 5 mom: ”Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä *menettelyssä kunnan päättämä viranomainen*). Lakiesityksessä jatkossa suunnittelutarvealueella edellytykset harkitsisi rakennusvalvontaviranomainen, *ellei luvanhakija olisi pyytänyt sijoittamisen edellytysten harkintaa erikseen, jolloin päätöksen tekeminen olisi säädetty kunnalle*. Käytännössä siis hakijan toiveet määrittäisivät sen, mikä taho kunnassa tekee alueidenkäytöllisesti merkittävää harkintaa. Kuntaliitto pitää tätä ehdotusta erittäin ongelmallisena. Kun kyseessä on alueidenkäytöllinen harkinta, joka kytkeytyy merkittävällä tavalla kunnan kaavoittamiseen ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, tulee kunnan voida määritellä, mikä taho kunnassa tekee kyseisen harkinnan. Kuntaliitto painottaa, että lakiesityksessä kuvatulla tavalla ei tule määritellä päätöksentekovaltaista tahoja kunnan puolesta, saati tehdä asiaa riippuvaiseksi kunkin hakijan kulloisestakin toiveesta. Ehdotus rajoittaisi kunnan mahdollisuuksia järjestää hallintonsa asianmukaisesti kunnan kehittämisen ja talouden kannalta merkittävässä asiassa.

Voimassa olevasta maankäyttö- ja rakennuslaista poiketen rakentamislakiesitys mahdollistaa poikkeamisen suunnittelutarvealueen sijoittamisluvan edellytyksistä lukuun ottamatta asemakaavoituksen tarvetta koskevaa momenttia. Poikkeamismahdollisuus heikentäisi entisestään alueidenkäyttölakiin jäävän suunnittelutarvesäätelyn merkitystä ja on muutenkin tarpeeton

tilanteessa, jossa edellytykset itsessään ovat merkittävällä tavalla nykyistä höllempiä.

Kuntaliitto katsoo, että lakiesityksen suunnittelutarvealueen sijoittamisluvan edellytyksiä koskeva säätely on ristiriidassa maankäyttö- ja rakennuslain (alueidenkäyttölain) suunnittelutarvealuetta koskevan säätelyn kanssa. Lakiesitys heikentää kunnan mahdollisuuksia ohjata rakentamista kaavoittamattomilla alueilla sekä lisää palvelujen järjestämisvelvoitteita ja palveluista koituvia kustannuksia. Lisäksi epäselvä säätely aiheuttaa tulkinta-ongelmia ja hallinnollista taakkaa sekä rajoittaisi kunnan mahdollisuuksia järjestää hallintonsa haluamallaan tavalla.

Lakiesityksessä ehdotettu lupakynnyksen muutos on ongelmallinen

Lakiesitykseen sisältyy ehdotus luvanvaraisuuden rajan muuttamisesta. Siltä osin kuin kyse on luvanvaraisuuden rajan nostamisesta, muutoksen vaikutuksia kuntiin ei ole arvioitu riittävästi. Esimerkiksi alle 30 m²:n suuruinen luvanvaraisuudesta vapautettu rakennus kuluttaa rakennuspaikan rakennusoikeutta. Tällaisen rakennuksen rakentamisessa tulee noudattaa rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä, kuten lain vaatimuksia (ml. ranta-rakentamista koskevat erityiset säännökset), rakentamismääräyksiä, kaavojen määräyksiä ja rakennusjärjestystä. Luvanvaraisuudesta vapautetun rakennuksen rakentamisen edellytykset (erityisesti rakennusoikeus) on mahdollista tarkistaa vain rakennusvalvonnasta, mikä tulee kasvattamaan merkittävästi kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ja muiden viranomaisten maksuttoman neuvonnan ja ohjauksen määrää. Mikäli hankkeeseen ryhtyvä ei selvitä rakentamisen edellytyksiä etukäteen ja toteuttaa hankkeen lain ja/tai määräysten vastaisesti, tulee jälkivalvonnan määrä kasvamaan rakennusvalvonnoissa oleellisesti.

Luvanvaraisuuden rajan nostaminen kiinteistöverotuksen piiriin kuuluvien rakennusten osalta voisi johtaa kiinteistöverotulojen pienentymiseen. On todennäköistä, että luvanvaraisuudesta vapautettujen hakkeiden ilmoittaminen verottajalle voisi jäädä esimerkiksi inhimillisistä syistä tekemättä, jolloin jatkossa kunnilta puuttuisi verotuloja luvanvaraisuuden ulkopuolelle jäävistä veronalaisista talousrakennuksista (kooltaan 5–29 m²). Kiinteistöverot ovat kunnille merkittäviä. Ne tuottavat kunnille tänä vuonna noin 2 miljoonaa euroa, mikä on 4 % kuntien kaikista tuloista.

Kuntaliitto katsoo, että verottomuuden ja luvanvaraisuuden rajan tulisi olla sama, esimerkiksi 20 m². Jos kiinteistöverotuksen ja luvanvaraisuuden rajat olisivat samat, tiedot verotettavista rakennuksista pysyisivät ajantasalla eikä kunnissa jouduttaisi tekemään kalliita rakennusrekisterin perusparannusprojekteja. Samalla poistuisi tarve kehittää ajantasaisen tiedon ylläpitoa

varten erillisiä kustannustehottomia järjestelmiä luvan varaisuudesta vapautettujen rakennuksien tietojen kirjaamiseksi kunnan järjestelmiin.

20 m² suuruinen rakennus on mittakaavaltaan sellainen, että se sopeutuu esimerkiksi ranta- ja asemakaava-alueelle ilman ohjausta. Jälkivalvonnan haasteet ovat oleellisesti vähäisempiä kuin laajuudeltaan 29 m² rakennuksessa tulisi olemaan.

Lakiesityksen muutokset aiheuttaisivat hyvin todennäköisesti paikoin merkittävänkin lupamaksujen korottamispaineen jatkossa luvitettavien hankkeiden osalta. Luvanvaraisuuden rajan nostaminen vähentäisi luvitettavien hankkeiden määrää. Tämän seurauksena kuntien lupatulot vähenisivät nykyiseen verrattuna keskimäärin 27,5 %, jos lupamaksut pysyisivät luvitettavien hankkeiden osalta ennallaan. Viranomaisen toiminta on tarkoitus kattaa lupamaksuilla, jolloin esitys tarkoittaa lupamaksujen korotusta todennäköisesti keskisuurien ja erityisesti pienien kuntien osalta. Suurten kuntien osalta luvanvaraisuuden rajan noston vaikutus lupamaksutuottojen kokonaisuuteen ei ole yhtä merkittävä.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan luvanvaraisuuden rajan nosto vähentäisi rakennusvalvontatyötä, mutta tosiasiallisesti hyöty menetettäisiin, kun neuvonnan ja jälkivalvonnan tarve sekä rakennustietojen kartoitustarve kasvaisivat edellä kuvatulla tavalla. Lupamenettelyiden sujuvoittamisen asemesta esitys johtaisi todennäköisesti hallitsemattomaan tilanteeseen pienten talousrakennusten osalta. Jatkossa näiden osalta valvonta tapahtuisi jälkivalvontana, joka on tehotonta, minkä lisäksi se on raskasta ja aikaa vievää niin viranomaiselle kuin asianosaisille.

Lakiesityksen vaikutukset kunnallisten viranomaisten rooliin ja tehtäviin kootusti

Lakiesitys osin lisäisi rakennusvalvontaviranomaiselle uusia osaamisvaatimuksia liittyen suunnittelun ja päätöksenteon tietomallimuotoisuuteen, hiilineutraalisuuteen ja materiaalitehokkuuteen. Rakennusvalvontatyön muuttuminen entistä laaja-alaisemmaksi ja vaativammaksi edellyttää osaavaa työvoimaa, jonka saatavuus on jo nykyisellään ongelma.

Lakiesityksessä on myös ehdotettu säännöksiä, joiden tavoitteena on ollut selkeyttää rakennusvalvontaviranomaisen roolia ja tehtäviä. Näitä säännöksiä voidaan pitää tarpeellisina huomioiden esimerkiksi vahingonkorvauslain muuttamiseen liittyvä valmistelu. Vahingonkorvauslain uudistamiseen liittyen on keskeistä, että kunnalle ja sen viranomaisille ei säädetä sellaisia tehtäviä ja velvoitteita, joiden sisältö jää epäselväksi tai joiden osalta on epäselvää, pystyisikö kunta tai sen viranomainen selviytymään tehtävien hoitamisesta.

Luvasta vapauttamisen vaikutuksia neuvonnan ja jälkivalvonnan työmäärään on kuvattu edellä. Rakennusvalvontaviranomaisen työtehtävät lisääntyisivät niiden hankkeiden osalta, jotka jatkossa edellyttävät rakentamislupaa muun muassa seuraavasti:

- Rakennusvalvontaviranomaisen tulisi edellyttää ulkopuolista tarkastusta ja erityismenettelyä silloin, kun hankkeen tai tehtävän vaativuus sitä edellyttävät. Vaatimus olisi velvoittava ja voisi mahdollisesti johtaa korvausvastuuseen. Hankkeiden vaativuuden arviointi on uusi rakentamislain edellyttämä tehtävä.
- Lakiesityksen 102 §:ssä sattumanvaraisesta tarkastusmenettelystä todetaan, että rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä olisi sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. Sattumanvarainen tarkastusmenettely olisi uusi rakennusvalvontaviranomaista velvoittava vaatimus, jonka vaikutusta rakennusvalvontaviranomaisen työmäärään ei ole arvioitu. Jatkossa rakennusvalvonta viranomaisten tulisi tehdä ennakolta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä rakennustyömailla. On epäselvää, voisiko viranomainen rajata tällaisen sattumanvaraisen tarkastuksen kohdentumista. Rakentamistyön ja työmaiden laajuus huomioiden on viranomaisen kannalta kohtuutonta, jos tarkastuksen suorittajan tulisi havaita kaikki mahdolliset puutteet ja virheet rakennustyömaalla.
- Hankkeen vaativuuden säännönmukainen määrittäminen olisi merkittävä muutos nykysääntelyyn verrattuna. Se olisi uusi tehtävä rakennusvalvontaviranomaiselle ja aiheuttaisi rakennusvalvontaviranomaiselle lisätyötä.
- Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusvaatimus tavanomaisessa rakennushankkeessa ja sen suunnittelussa edellyttäisi rakentamislaki-luonnoksen mukaan jatkossa vain tutkintoa. Tämä tarkoittaisi, että noin 30 % hankkeista vaatisi rakennusvalvontaviranomaiselta nykyistä tarkempaa ohjausta, mikä kuormittaisi rakennusvalvontoja entisestään. Tämän välttämiseksi koulutuksen lisäksi tulee edellyttää riittävää työkokemusta myös tavanomaisissa hankkeissa.
- Jatkossa rakentamislupaa edellyttävässä rakennustyössä olisi oltava rakennustyötä johtava vastaava työnjohtaja. Siltä osin kuin jokin nykyisin toimenpideluvanvarainen toimenpide on jatkossa rakentamisluvanvarainen, tulisi työnjohtaja nimetä säännönmukaisesti jatkossa tällaisiin hankkeisiin. MRL:n mukaan toimenpidelupaa edellyttävässä työssä on oltava vastaava työnjohtaja vain silloin, kun se on kohteen käytön aikaiseen turvallisuuteen tai terveellisyysliittävien syiden taikka maiseman ja ympäristönäkökohtien vuoksi välttämätöntä.

- Lakiehdotuksen säännös 195 § kelpoisuuksia koskevasta siirtymäsäännöksestä on ongelmallinen. Säännöksessä todetaan, että kelpoisuusvaatimukset täyttävänä suunnittelijana ja työnjohtajana pidetään myös henkilöä, jolla on tämän lain voimaan tullessa rakennusvalvontaviranomaisen vastaaviin erittäin vaativiin tehtäviin antama hyväksyntä ja jolla voidaan näin katsoa olevan tehtävän vaatimat edellytykset. Erittäin vaativia suunnittelu- tai työnjohtotehtäviä ei ole tähän asti määritelty, joten kyseistä säännöstä ei olisi mahdollista soveltaa.

Rakennustarkastajan koulutusvaatimusta koskevassa säännöksessä 103 § ei olisi siirtymäsäännöstä. Tällainen siirtymäsäännös tulisi olla. Rakennustarkastajina toimii yhä nykysääntelyn mahdollistamalla tavalla henkilöitä, joilla ei ole lakiehdotuksessa rakennustarkastajalta 130 § edellytettyä koulutusta. Henkilöillä tulee jatkossakin olla mahdollisuus toimia nykyisissä työtehtävissään. Kun otetaan huomioon, että he ovat hoitaneet työtehtäviään pääsääntöisesti pitkiä aikoja, sekä teknisen sektorin työvoimapula, siirtymäsäännöksen lisääminen on perusteltua sekä tarkoituksen mukaista.

Edellä mainitut ehdotukset lisäisivät rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä ja samalla työ vaativuus kasvaa. Kuntaliitto katsoo, että viranomaisen toimivallan ja asianosaisten oikeusturvan kannalta sääntelyn tulisi olla selkeää. Tämän tyyppistä lainsäädäntöä ei tule esittää ilman perusteellista selvittämistä sen vaikutuksista.

Lakiesitys ei tunnista rakennusjärjestyksen alueidenkäytön ohjaukseen liittyvää roolia ja rakennusjärjestyksen merkitys lupajärjestelmässä muuttuu

Kuntien rakennusjärjestyksissä voitaisiin jatkossa arvioida kuntakohtaisesti luvanvaraisuuden rajaa siltä osin, kun kyseessä ei olisi rakentamislainsäädännössä määritellyt luvanvarainen rakentamishanke. Rakentamislupaa koskeva 42 § toinen ja kolmas momentti ovat epäselviä ja vaikeasti tulkittavia.

Rakennusjärjestyksissä luvanvaraisuuden rajaa koskevan listauksien tulisi olla kattavia, muutoin luvanvaraisuuden arvioinnista tulisi hankekohtaista. On myös epäselvää, voisiko jatkossa esimerkiksi haja-asutusalueelle rakennettavan jätevesijärjestelmän luvanvaraisuuden tarvetta määrittää rakennusjärjestyksissä.

Rakennuslupien yhteydessä myönnetään usein vähäisiä poikkeamisia esim. rakennusalan ylityksestä. Jatkossa kaikki luvanvaraisuudesta vapautetuille hankkeille, joihin liittyy vähäisen poikkeamisen tarve, tulisi hakea poikkeamislupaa, jonka valitusoikeus on huomattavasti rakentamisluvan valitusoikeutta laajempi. Kunnissa käsiteltävien poikkeamislupien määrä tulee moninkertaistumaan.

Rakennusjärjestystä sovellettaisiin myös katualueella. Lakiesityksen perusteella on epäselvää, mikä olisi säännöksen suhde kunnossa- ja puhtaanapitolain sääntelyyn. Onko tarkoitus, että eräistä KPL:n puolella käsitellyistä asioista olisikin määräykset rakennusjärjestyksen puolella? Lakien välinen suhde tulisi arvioida.

Rakennusjärjestys on luonteeltaan alueidenkäytön suunnittelullinen instrumentti. Sitä koskevan sääntelyn jakaminen kahteen eri lakiin on ratkaisuna ongelmallinen, joka tulee aiheuttamaan tulkintahaasteista. Lupajärjestelmään tehtävä muutos vaatisi pitkää siirtymäaika rakennusjärjestysten uusimiseksi. Lakiesityksen siirtymäaika osoittautuisi todennäköisesti liian lyhyeksi, varsinkin jos uudet rakennusjärjestykset tulisi olla voimassa kahden vuoden kuluessa. Jo rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöstä koskevaan muutoksenhakuun voi mennä kaksi vuotta.

Lakiehdotukseen sisältyvät uudet rakentamisen digitalisaatiota koskevat lakisääteiset tehtävät aiheuttaisivat kunnille mittavia kustannuksia

Rakennusvalvontaprosessin muuttaminen tietomalleja hyödyntäväksi edellyttäisi kunnissa laiteinvestointeja, ohjelmistojen edelleen kehittämistä, rajapintojen rakentamista ja rakennusvalvonnan henkilöstön kouluttamista. Minimivaatimuksena olisi jatkossa, että kunnan viranomaiset pystyvät vastaanottamaan ja arkistomaan tietomallit, mikä jo vaatii edellä mainittuja toimenpiteitä. Lisäksi digitalisaation hyötyjen realisoiminen edellyttäisi käytännössä uusien tarkastusohjelmien kehittämistä.

Jatkossa suunnitelmat tulisi toimittaa kunnan viranomaiselle tietomalleina tai muuten koneluettavassa muodossa. Suunnitelmia tulisi toimittaa nykyistä laajemmin (erityissuunnitelmat, toteumamalli). Lakiesityksen mukaiset kaikki tietomallimuotoiset suunnitelmat tulisi jatkossa myös arkistoida. Tietomallien (IFC-mallit) arkistointi olisi kokonaan uusi tehtävä, josta tulisi aiheutumaan kunnille huomattavia taloudellisia kustannuksia. Lisäksi kunnan velvollisuutena olisi julkaista suunnitelmien tietomallit, tiedot aloitusilmoituksesta tai aloituskokouksesta, kaikista katselmuksista sekä lupapäätökset liitteineen RYTJ:ssä.

Lakiehdotuksessa esitetty digitalisaatiota koskevat vaatimukset aiheuttaisivat kunnille huomattavia lisäkustannuksia. Uusista lakisääteisistä tehtävistä kunnille aiheutuvat kustannukset tulisi korvata kunnille rahoitusperiaatteen mukaisesti täysimääräisesti.

Kunnat tarvitsisivat rahoitusta rakentamislakiesitykseen sisältyvien digitalisaatioon liittyvien muutosten läpivientiin yhteensä 20–25 miljoonaa euroa, josta rakennuslupaprosessin valtakunnallisen yhteentoimivuuden

toteutuksen ja IFC-mallien käyttöönoton osuus on 12 miljoonaa (3 miljoonaa euroa vuosittain 4 vuoden ajan vuosina 2023-2026).

Kuntaliiton arvion mukaan kokonaisuutena rakentamislakiesityksessä, alueidenkäyttölakiesityksessä ja RYTJ-lakiesityksessä kuvattujen tietojen yhteentoimivuuden toteutukseen tarvittaisiin kunnille vähintään 60 miljoonaa euroa eli 6 miljoonaa euroa vuosittain, kunnes yhteentoimivuus on saatu valtakunnallisesti toteutettua. Valmistelun huomattavan keskeneräisyyden vuoksi tarkkoja arvioita on kuitenkin vielä tässä vaiheessa mahdotonta antaa.

Lain täytäntöönpano edellyttäisi kunnilta lukuisia toimenpiteitä

Lakiesitys muuttaisi rakentamisen prosesseja merkittäväällä tavalla, mutta lakiesityksellä ei kokonaiskuvassa saavutettaisi aiempaa sujuvampia menettelyitä ja eivätkä kaikki lakiesitykseen sisältyvät muutokset olisi oikeustilaa selkeyttäviä.

Rakentamislakiluonnoksella olisi merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kuntien talouteen ja hallintoon. Välittömiä vaikutuksia kuntien talouteen olisi etenkin lakiluonnoksen digitaalisaatioon liittyvillä vaatimuksilla sekä kunnan maksutuloihin vaikuttavilla muutoksilla, kuten luvanvaraisuuden rajan muuttamisella. Esitys on omiaan vaikeuttamaan kuntien talouden kestävää hoitamista.

Mikäli lakiesitys hyväksyttäisiin, lain täytäntöönpano edellyttäisi kunnilta lukuisia toimia, kuten

- Kunnan rakennuslupaprosessien, sähköisten asiointipalvelujen ja rekisterien edelleen kehittäminen tukemaan IFC-mallien hallintaa, lukuisten uusien rajapintojen rakentaminen tiedon välitykseen vaadituin välivaihein sekä tietomallipohjaisten suunnitelmien ja päätösten välittämiseen ja arkistointiin liittyvä laajamittainen kehitystyö. Edellyttää sekä mittavaa rahoitusta kunnille että siirtymäaikaa, ei mahdollista toteuttaa valtakunnallisesti vuoden 2023 aikana.
- Hallintosäännön uudistaminen
- Lupa- ja valvontaprosessin uudistaminen ottaen huomioon jatkossa vaadittavat rakennusten tietomallit sekä sisällölliset ja menettelylliset muutokset
- Taksojen uudistamisen
- Rakennusjärjestyksen uudistaminen
- Kaavoituskatsauksen sisällön ja laatimisen järjestäminen uudella tavalla ja kytkemien kunnan pitkän aikavälin strategiaan tavoitteisiin
- Kunnan yhdyskuntarakentamisen prosessin uudelleen tarkastelu

- Rakennettua ympäristöä koskevien olemassa olevien tietojen digitalisointi digitalisaation hyötyjen saavuttamiseksi
- Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kouluttaminen
- Voimassa olevien kaavojen muuttaminen esitettyjen muutosten johdosta

Lopuksi

Edellä olevan perusteella Kuntaliitto katsoo, että lakiesitys on puutteellisesti valmisteltu ja kokonaisuutena arvioiden keskeneräinen, joten lakiesitystä ei tule viedä esitetyltä pohjalta eteenpäin.

Kuntaliitto toteaa, että kaikessa tähän liittyvässä jatkovalmistelussa kuntasektorin tulee olla keskeisesti mukana.

SUOMEN KUNTALIITTO

Anne Jarva
kehittämispäällikkö,
maankäyttö- ja kaavoitus

Paula Mäenpää
erityisasiantuntija