

Turun kaupungin asiantuntijalausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Yleisiä huomioita lakiluonnokseen tehdyistä muutoksista

Turun kaupunki kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto varsinaisen lausuntokierroksen jälkeen muutetusta lakiluonnoksesta (ns. rakentamislain korjaussarja) ja siihen liittyvistä laeista.

Turun kaupunki haluaa edelleen tuoda esiin, että rakentamislakiin tehtävien muutosten vaikutusten arviointiin olisi ollut syytä paneutua voimakkaammin, kuin mihin annetussa aikataulussa ja ympäristöministeriön käytössä olleilla resursseilla on ollut mahdollisuus. Kuitenkin rakentamislain muuttamista koskevassa lakiluonnoksessa on valmistelun edetessä otettu hyvin huomioon eräitä kuntien ja rakennusvalvontojen kannalta kriittisiä pisteitä. Esimerkiksi purkamisluvan edellytysharkintaa koskevissa lainkohdissa on muutosten myötä huomiotu aikaisempaa paremmin vanhan rakennuskannan arvo ja merkitys erityisesti Turun kaltaisissa vanhoissa kaupungeissa.

Tästä huolimatta Turun kaupunki on huolissaan lakimuutoksen kunnille aiheuttamasta kustannusten kasvusta. Rakentamislain alkuperäinen tarkoitus on ollut olla kunnille kustannusneutraali. Hyväksyttyyn lakiin suunnitellut muutokset tulevat lisäämään kuntien kustannuksia erityisesti kaavoituksessa. Samalla kaavoituksen niukkoja resursseja pitää suunnata uuden maankäytön sijasta olemassa olevien alueiden kaavanmuutoksiin, mikä ei maankäytön kokonaisuudessa ole järkevää resurssien käyttöä.

Päävastuullisen toteuttajan ja siihen liittyvien vastuukysymysten muutosten poistaminen hyväksytystä rakentamislaita palauttaa tilanteen nykyiselle tasolle. Siinä mielessä tavoitteet rakentamisen vastuiden selkeyttämisestä ja nykyistä oikeudenmukaisemmasta kohdentumisesta eivät tule toteutumaan.

Turun kaupunki antaa yksittäisiin muutosehdotuksiin alla olevat kommenttinsa, jotka ovat jatkokäsittelyn helpottamiseksi pykälien mukaisessa järjestyksessä, mutta eivät tärkeysjärjestyksessä.

17 § (Rakennusjärjestys)

Rakennusjärjestystä koskevaan pykälään on tullut lausuntokierroksen jälkeen useita muutoksia. Pääosalla muutoksista halutaan selkeästi rajoittaa kunnan mahdollisuuksia antaa määräyksiä rakennusjärjestyksessä. Tavoite on ristiriidassa lainkohdan ensimmäisen momentin kanssa, koska 17.1 §:n mukaan kunta voi antaa paikallisista oloista johtuvia määräyksiä rakennusjärjestyksessään.

Suomessa on hyvin erilaisia kuntia, joissa paikalliset olot ja rakentamisen suunnitelmallisuuden tarve vaihtelevat paljon. Esimerkiksi saaristoalueella on kunnalla oltava mahdollisuus säännellä myös sellaisen rakentamisen määrää, joka ei edellytä rakentamislupaa. Hallitsematon rakentaminen rannoilla voi johtaa sotkuiseen ja epätoivottuun lopputulokseen. Sääntelyn tarvetta korostaa tosiasia, että rakentamislaita on poistettu maankäyttö- ja rakennuslaissa tällä hetkellä oleva säännös, jonka perusteella kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi puuttua rakennelmiin, jotka rumentavat ympäristöä (MRL 168 §). Rakennusvalvonnat ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta kovin maltillisesti, mutta säännöksellä on voitu muun muassa edellyttää muuttamaan räikeimmät ylilyönnit paremmin ympäristöön sopiviksi.

Erittäin hyvä muutos on, että kunta voi rakennusjärjestyksessä säännellä rakennuskohteiden paloturvallisuutta rakennuksen etäisyyttä koskevilla määräyksillä. Tämä on tärkeää, koska

hyväksytyn rakentamislain mukaan alle 30 m²:n suuruisen saunan (myös savusaunan) saa rakentaa ilman viranomaisen lupaa tai muuta valvontaa. Rakennusjärjestykseen otettavalla määräyksellä on mahdollisuus vaikuttaa paloturvallisuuden huomioon ottamiseen edes jollain tavalla.

Rakennusjärjestystä koskevaa lainkohtaa olisi syytä tarkentaa rakentamisen hiilijalanjäljen raja-arvoa koskevalla kirjauksella. Erityisesti isot kaupungit ovat omissa strategioissaan linjanneet kunnianhimoisia tavoitteita hiilineutraalisuudesta. Esimerkiksi Turku tavoittelee hiilineutraalisuutta vuonna 2029. Lainsäädännössä olisi tarpeen selvittää, onko rakennusjärjestyksessä mahdollista määrätä rakentamisen hiilijalanjäljen raja-arvosta lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla.

38 § (Rakennuksen vähähiilisyyys)

Lausuntokierroksen jälkeen lainkohtaan on tehty muutos, jonka mukaan ilmastaselvitys, jossa myös rakennuksen vähähiilisyyttä koskevan vaatimuksen täyttyminen osoitetaan, on toimitettava rakennusvalvontaviranomaiselle ennen loppukatselmusta. Alkuperäisessä lakiluonnoksessa asia tuli selvittää ennen luvan myöntämistä.

Muutos aiheuttaa haasteita rakentamisen viranomaisvalvontaan ja uhkaa kasvattaa rakentamisen kustannuksia. Määräystenmukaisuuden osoittaminen jälkikäteen lisää yksittäisen viranhaltijan paineita hyväksyä loppukatselmus puutteista huolimatta, koska hiilijalanjäljen parantaminen jälkikäteen on haastavaa. Toisaalta rakennuttaja, joka ei ole huomionnut rakennuksen vähähiilisyyttä riittävällä tavalla suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa voi joutua maksamaan suuret kustannukset asian korjaamisesta jälkikäteen. On luultavaa, että rakennushankkeeseen ryhtyvät luottavat siihen, ettei rakennusvalvontaviranomainen tosiasiaa hylkää loppukatselmusta sillä perusteella, että rakennuksen vähähiilisyyttä ei ole pystytty osoittamaan.

39 § (Rakennuksen elinkaariominaisuudet)

Materiaaliselosteesta luopuminen vähentää rakentamiseen liittyvää byrokratiaa.

42 § (Rakentamislupa)

Lainkohtaan ei ole tehty muutoksia lausuntokierroksen jälkeen. Pykälän tulkinnanvaraisuus tulee todennäköisesti aiheuttamaan valtakunnallisesti tulkintojen sekavuutta. Rakennusvalvontojen valtakunnallisella yhteistyöllä tätä sekavuutta pyritään tietysti vähentämään. Rakentamislupajärjestelmän muuttaminen ennakoivalvonnasta jälkivalvontaan tulee kasvattamaan erityisesti kuntien kaavoituskustannuksia, koska nykyiset asemakaavat on laadittu järjestelmään, jossa rakennusvalvontaviranomaisella on mahdollisuus rakennusluvassa edellyttää rakennuksen tai rakennelman sovittamista ympäristöön. Rakentamislain järjestelmä taas perustuu ajatukseen, jonka mukaan ”kaikki mitä ei ole asemakaavassa kielletty, on sallittu”. Tästä seuraa kunnille valtava tarve muuttaa olemassa olevia asemakaavoja ohjaamaan rakentamista riittävällä tavalla.

Rakentamislupajärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen on outoa, että 5 hengelle tarkoitetut yleisörakennelmat haluttaan saattaa rakentamisluvan piiriin. Ratkaisulle ei ole oikeastaan esitetty perusteluja. Turun kaupungin näkemyksen mukaan rakentamisluvanvaraisten yleisörakennelmien käyttäjämäärärajaa tulisi kasvattaa merkittävästi, esimerkiksi 50 samanaikaiseen käyttäjään.

56 § (Purkamisluvan edellytykset)

Purkamisluvan myöntämisedellytyksiin on lausuntokierroksen jälkeen tehty kannatettavia muutoksia ja tarkennuksia. Erityisen hyvä muutos on eri kaavojen ajantasaisuuden huomioiminen säännöksessä aikaisempaan paremmin. Tämä on merkittävä muutos erityisesti Turun kaltaiselle kaupungille, jossa on poikkeuksellisen paljon vanhaa rakennuskantaa ja siten myös kansallista kulttuuriperintöä. Kohtuullinen oletus on, että enintään 13 vuotta vanhoissa kaavoissa on tullut ottaa huomioon myös suojelukysymykset. Lainkohdan 1 ja 3 momentit ovat kuitenkin ristiriidassa keskenään ja saattavat aiheuttaa sekaannusta, koska ensimmäisen momentin mukaan rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää purkamisluvan mutta kolmannen momentin mukaan kunta voi myöntää purkamisluvan tietyissä tapauksissa. Mikäli kolmannessa momentissa on tarkoitettu sivuuttaa rakennusvalvonnan toimivalta, siihen on syytä lisätä ”poiketen 1 momentin määräyksestä” tai muu vastaava selvennys.

63 a § (Kuuleminen ja tiedottaminen puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta)

Lausuntokierroksen jälkeen lakiluonnokseen on lisätty menettelysäännökset puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta. Näihin menettelysäännöksiin Turun kaupungilla ei ole huomautettavaa.

67 a § (Lausunto puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta)

Ei lausuttavaa.

68 a § (Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraamukset määräajan laiminlyömisestä)

Lakiehdotukseen on tehty lausuntokierroksen jälkeen muutoksia ja lainkohdan noudattamiselle on asetettu siirtymäaika vuoteen 2026. Muutokset ovat kannatettavia. Lupahakemusten nykyisten käsittelyaikojen syitä on ilman muuta syytä tarkastella kriittisesti. Lain valmistelun edetessä on tunnustettu muutamia merkittäviä seikkoja, joita koskien lainkohtaan on tehty myös muutoksia.

Ensinnäkin suurten rakennuskohteiden käsittelyaika on vääjäämättä pieniä kohteita pidempi ja tästä syystä 6 kuukauden käsittelyaikaedellytys tietyille kohteille on hyvä ja välttämätön muutos. Lupahakemusta koskevan materiaalin jättämisestä ja laatuvaatimuksia on myös jonkin verran täsmennetty. Erityisen hyvä muutos on lainkohtaa koskeva siirtymäsäännös, joka antaa rakennusvalvonnoille, suunnittelijoille ja rakennuttajille mahdollisuuden opetella uuden lain mukaisia menettelytapoja, lupakynnyksen muuttumista ja muita muutoksia ennen käsittelyaikavelvoitteen astumista voimaan. Samalla kaikki osapuolet voivat käytännössä havainnoida, mikä vaikutus uuden lain tuomilla muutoksilla ylipäätään on käsittelyaikojen kehittymiselle. Viittaus vahingonkorvauslakiin on myös poistettu, mikä helpottaa painetta kuntien kustannusten kasvamiseen.

69 § (Erityissuunnitelmien toimittaminen)

Ei lausuttavaa.

71 § (Rakennuksen toteumamalli)

Ei lausuttavaa.

75 § (Ympäristövaikutusten arviointi)

Ei lausuttavaa.

75 a § (Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutusten arviointi)

Ei lausuttavaa.

82 § (Suunnittelutehtävän vaativuusluokat)

Ei lausuttavaa.

83 § (Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset)

Ei lausuttavaa.

84 § (Suunnittelijoiden ilmoittaminen rakennusvalvontaviranomaiselle)

Ei lausuttavaa.

86 § (Rakennustyön johtotehtävien vaativuusluokat)

Ei lausuttavaa.

93 § (Rakennussuunnittelija)

Ei lausuttavaa.

94 § (Eriyissuunnittelija)

Ei lausuttavaa.

109 § (Ennen rakentamisen aloittamista sallitut toimet)

Ei lausuttavaa

110 § (Aloituskokous)

Ei lausuttavaa.

112 § (Viranomaiskatselmukset)

Ei lausuttavaa.

122 § (Loppukatselmus)

Ei lausuttavaa enää tässä kohdassa. Ks. 38 §.

179 § (Valitusoikeus rakentamisluvasta)

Ei lausuttavaa.

179 a § (Valitusoikeus puhtaan siirtymän sijoittamisluvasta)

Ei lausuttavaa.

181 § (Valitusoikeus toteuttamisluvasta)

Ei lausuttavaa.

182 § (Valitusoikeus purkamisluvasta)

Turun kaupungin näkemyksen mukaan asiantuntijaviranomaisilla pitää säilyttää valitusoikeus myös muista kuin valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien rakennusten purkamislupapäätöksistä. Ylipäätään valitusoikeuden rajoittamisen merkitystä ei esityksessä arvioida riittävästi.

183 § (Valitusoikeus maisematyöluvasta)

Ei lausuttavaa.

197 § (Tietojen toimittamista rakennetun ympäristön tietojärjestelmään koskeva siirtymäsäännös)

Siirtymäsäännös on kannatettava, koska kunnilla ei ole vielä vuoden 2025 alusta tosiasiallisesti teknisiä valmiuksia toimittaa tietoja kyseiseen tietojärjestelmään eikä valtiolla ole mahdollisuutta vastaanottaa näitä tietoja. Ympäristöministeriön tulee pitää huoli siitä, että valtion ja kuntien välisten tietojärjestelmien rajapinnat toteutuvat käyttökelpoisiksi riittävän aikaisin ennen vuotta 2029.

Muuta lausuttavaa

Turun kaupunki haluaa kiinnittää ympäristövaliokunnan huomioon eräisiin rakentamislain kohtiin, joita ei tässä lakiluonnoksessa ole tarkoitus muuttaa mutta joiden muuttaminen olisi rakentamista koskevan prosessin sujuvuuden kannalta tärkeää. Rakentamislakia on sen hyväksymisen jälkeen tarkasteltu kunnissa ja vaikuttaa epäselvältä, onko rakentamislaisissa toimielimelle annettua päätösvaltaa mahdollista siirtää alaspäin. Lakiin olisi syytä ottaa MRL 21.4 §:ää vastaava viittaus kuntalakiin, jotta asia ei jäisi tulkinnanvaraiseksi. Toimivallan siirtomahdollisuus on erityisesti isoissa organisaatioissa lupaprosessin sujuvuuden vuoksi kriittisen tärkeää.

Toinen tarkennusta kaipaava kohta rakentamislaisissa on muutoksenhaku. Sääntelyä on tarpeen tarkistaa varmistamalla, että oikaisuvaatimusmenettely käsitellään toimielimessä nykyistä lainsäädäntöä vastaavalla tavalla. Myös tämä asia on jäänyt rakentamislaisissa epäselväksi. Rakentamislakiin hyväksytty muutoksenhakuprosessi pidentää joka tapauksessa lupaprosessin kokonaiskestoa, koska jatkossa oikaisua viranhaltijan päätökseen on haettava 30 vuorokauden kuluessa nykyisen 14 vuorokauden sijaan. Päätöksentekotoimivallan ja muutoksenhakumenettelyn samanaikainen muuttaminen ja vielä tulkinnanvaraisella tavalla tulee todennäköisesti aiheuttamaan sekaannusta kunnissa.

Rakentamiseen liittyvän lupamenettelyn jouduttamiseksi Turun kaupunki toistaa jo aikaisemmin ehdottamansa muutoksen ja esittää, että rakentamislupaan liittyvää ennalta-aloittamismahdollisuutta (MRL 144 § ja RakL 78 §) laajennettaisiin koskemaan myös poikkeamispäätöksiä. Rakennuslupia koskeva mahdollisuus aloittaa rakennustyöt hyväksyttävää vakuutta vastaan ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta on ollut käytössä koko MRL:n voimassaoloajan. Menettely on todettu sujuvaksi ja rakentamista nopeuttavaksi. Sama menettely olisi varsin hyödyllinen myös poikkeamispäätösten kohdalla erityisesti tapauksissa, joissa poikkeamispäätös ja rakentamislupa käsitellään samanaikaisesti.

Aloittamisoikeuden myöntämisestä huolimatta valitusviranomaisella (hallinto-oikeus) olisi mahdollisuus keskeyttää rakennustyöt samalla tavoin kuin tällä hetkellä rakennus- ym. lupien kohdalla.

Jatkossa on lisäksi odotettavissa tilanteita, joissa rakennuskohde ei vaadi rakentamislupaa, mutta vaatii erillisen poikkeamisluvan. Poikkeusta ei voida näissä tilanteissa myöntää vähäisenä poikkeamisena rakentamisluvan yhteydessä, koska hanke ei vaadi rakentamislupaa. Näissä tilanteissa ennalta-aloittamisen mahdollistaminen myös poikkeamislupapäätöksestä olisi erityisen perusteltua. Rakentamisluvan yhteydessä vastaava vähäinen poikkeaminen ei estäisi töiden aloittamista ennalta, mikäli rakentamislupaan myönnetään oikeus aloittaa työt ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

Lopuksi

Turun kaupunki toistaa kuitenkin vielä huolensa kuntien kustannusten kasvun riskistä. Lain valmistelun kireän aikataulun vuoksi myöskään muutosten vaikutusten arviointia ei ole kyetty tekemään kovin kattavasti. Lausuntokierroksen jälkeen tehdyt muutokset lakiluonnokseen ovat suurimmalta osalta kannatettavia. Kuitenkin rakentamislaisissa on edelleen erityisesti menettelyä koskevia tulkinnanvaraisuuksia, jotka olisi mahdollista selventää tässä yhteydessä.

Turussa 9.10.2024



Leena Salmelainen

valvontajohtaja