Eduskunta
Ympäristövaliokunta
Valiokuntakanslian sihteeri
Tuula Toivonen

17.10.2022

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Helsingin kaupungin kanta rakentamislakiesitykseen

Taustaa

Ympäristöministeriö on valmistellut lakiesityksen rakentamislaiksi ja julkistanut sen 11.4.2022. Ympäristöministeriö päätti, että tätä lakiesitystä ei lähetetä viralliselle lausuntokierrokselle, koska aikaisempi kaavoitus- ja rakentamislakiesitys oli lausuntokierroksella. Sen sijaan ympäristöministeriö varasi asianosaisille tilaisuuden huomautusten tekemiseen muutaman päivän aikana. Kaupunkiympäristön toimialan toimialajohtaja on 22.4.2022 lähettänyt asian johdosta ympäristöministeriölle kirjeen.

Ympäristöministeriön menettelyä jättää lausuntokierros väliin on pidettävä kunnallisen demokratian toteutumisen kannalta erittäin valitettavana. Vain asianmukaisessa lausuntomenettelyssä tulevat kaikkein varmimmalla tavalla ilmi lakiesitykseen sisältyvät virheet ja tällöin lakiesityksen laatutaso on parempi, kun siitä annetaan eduskunnalle hallituksen esitys.

Rakentamislakiesitys, rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskeva lakiesitys ja pätevyyksien toteamista koskeva lakiesitys muodostavat laajan kokonaisuuden ja kaikkien esityksissä olevien säännösten vaikutusten arviointi on erittäin haastavaa. Hyvin todennäköistä on, että kun säännöksiä sovelletaan hallintokäytännössä lakien voimaantulon jälkeen, niin säännöksistä löytyy ns. valuvikoja. Ympäristöministeriön tulee olla varautunut ottamaan vastaan palautetta säännösten toimivuudesta ja ryhtymään nopeasti toimenpiteisiin säännösten muuttamiseksi näiden valuvikojen korjaamiseksi.

Rakentamislain tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen päätavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys.

Ympäristöministeriö valmisteli viime vuonna esityksen maankäyttö- ja rakennuslain korvaavaksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi. Helsingin kaupunki tästä esityksestä ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa ei kannattanut lakiesityksen eteenpäin viemistä suunnitellussa muodossaan johtuen erityisesti kaavoitusjärjestelmään suunnitelluista uudistuksista. Lakiesitys ei juurikaan saanut kannatusta myöskään muilta lausunnonantajilta.

Ympäristöministeriö luopuikin lakiesityksen eteenpäin viemisestä ja on sen sijaan valmistellut pelkästään rakentamista säätelevän lakiesityksen rakentamislaiksi. Rakentamislailla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi sekä rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi. Rakentamiseen tarvittavien lupien rajausta täsmennettäisiin ja lupavelvoitetta supistettaisiin.

Kaavoitusta koskevat säännökset jäisivät maankäyttö- ja rakentamislakiin, jonka nimi muutetaan alueidenkäyttölaiksi. Eräisiin muihin lakeihin tehtäisiin teknisiä muutoksia.

Rakentamislain nojalla tullaan antamaan asetuksia, joista vasta selviävät monet yksityiskohtaiset rakentamiseen kohdistuvat vaatimukset. Nykyiset rakentamista sääntelevät rakentamismääräyskokoelman asetukset säilyvät pääosin entisellään.

Rakentamislain tavoitteiden arviointi

Rakentamislaista ei löydy työkaluja luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, vaikka hallitusohjelman mukaan se on yksi lakiuudistuksen suurista tavoitteista. Tämä on osittain seurausta maankäytön osuuden poistamisesta uudistuksesta. Tämä on lakiuudistuksessa todella suuri puute. Kestävän kasvun ja luontoarvojen yhteensovittaminen on erittäin tärkeä ja haastava tehtävä. Helsingin kaupunki on tarkistamassa rakennusjärjestystään siten, että luontoarvot otetaan entistä paremmin huomioon rakentamisessa.

Asiantuntijalausunnon tarkoitus

Tässä lausunnossa keskitytään arvioimaan rakentamislakiesityksen vaikutuksia Helsingin kaupunkiympäristön toimialan ja erityisesti rakennusvalvontapalvelujen toimintaan, mikäli lakiesitys toteutuu esityksen mukaisesti. Lisäksi arvioidaan sitä, mitä valmistelutoimenpiteitä kaupunkiympäristön toimialalla ja erityisesti rakennusvalvontapalveluissa on syytä tehdä vuoden 2023 aikana, mikäli rakentamislaki tulee voimaan 1.1.2024, kuten on suunniteltu.

Tässä tilannekatsauksessa ei tarkastella kaikkia 11.4.2022 julkaistun rakentamislakiesityksen säännöksiä, vaan keskitytään erityisesti kaupungin strategisten tavoitteiden kannalta keskeisimpiin asioihin ja lisäksi eräisiin muihin asioihin. Tilannekatsausta on valmisteltu yhteistyössä kaupunkiympäristön toimialan eri palvelujen kanssa.

Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi on tämän hetken tietojen mukaan tarkoitus antaa tämän vuoden syyskuussa. Voi olla, että se joltakin osalta tulee poikkeamaan huhtikuussa julkaistusta rakentamislakiesityksestä. Tilannekatsauksen jälkeen annetussa hallituksen esityksessä on tässä tilannekatsauksessa mainittuja pykäliä muutettu suunnittelijan ja työnjohtajan kelpoisuuden arvioinnin ja valvontamaksun muutoksenhaun osalta.

Lakiesityksen ilmasto- ja vähähiilisyyssäännökset

Rakentamislakiesityksen 38 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki on raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastoselvityksessä. Ilmastoselvitystä ei tarvita sellaiselle uudelle rakennukselle, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava 37 §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi taikka korjattavalle erillispientalolle tai laajamittaisesti korjattavalle rakennukselle, jonka energiatehokkuutta ei ole mainitun pykälän mukaan parannettava korjaustyön yhteydessä.

Hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen arvioinnin on katettava rakennuksen elinkaari tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen korjauksen ja sen jälkeisten rakennuksen elinkaaren vaiheet. Arvioinnissa on käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sekä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja.

Uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saa ylittää käyttötarkoitusluokittain säädettyä raja-arvoa. Hiilijalanjäljen raja-arvovaatimus ei koske sellaista uutta rakennusta, jota ei ole suunniteltava ja rakennettava 37 §:n mukaan lähes nollaenergiarakennukseksi taikka erillispientaloa tai laajamittaisesti korjattavaa rakennusta. Uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvojen on perustuttava koko elinkaaren energian ja materiaalien kulutukseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä uuden rakennuksen hiilijalanjäljen raja-arvoista. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmästä ja arvioinnissa käytettävistä tiedoista sekä ilmastoselvityksen laatimisesta.

Rakentamislakiesityksen 61 §:n mukaan rakentamislupahakemukseen on liitettävä muun muassa ilmastoselvitys.

Lakiesityksen ilmasto- ja vähähiilisyyssäännösten arviointi

Helsingin kaupunginvaltuuston hyväksymän strategian yhtenä kantavana tavoitteena on ilmastomuutoksen hillintä. Rakennettavan rakennuksen ilmastoselvityksen ja -vaatimuksen kytkeminen rakentamislupaan ja luvan myöntämisedellytyksiin on Helsingin strategian mukaista ja tämä asia on vaikuttavuudeltaan rakentamislain tärkein asia.

Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen erottaminen kahteen erilliseen lakiin kuitenkin vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja toteutumista, ja voi aiheuttaa ennalta-arvaamattomia vaikutuksia ja tulkintaongelmia. Ilmastovaikutusten hillintä kohdistuu nyt pelkiksi rakennuksia koskeviksi teknisiksi vaatimuksiksi, kun suurimmat ratkaisut tehdään jo maankäytön suunnittelussa, mikä jää nyt siis ratkaisematta.

Mikäli ympäristöministeriö asettaa säädettävässä asetuksessa uuden rakennuksen hiilijalanjäljelle liian kovan raja-arvovaatimuksen, niin tämä voi olla suuri haaste suunnittelijoille ja tämä voi johtaa siihen, että tästä vaatimuksesta tullaan pyytämään poikkeamisia rakennusvalvontapalveluilta. Toivottavaa olisi, että poikkeamisia ei jouduttaisi myöntämään, eikä ehkä voida myöntää, koska kyse on hyvin keskeisestä vaatimuksesta. Toisaalta, jos raja-arvovaatimus on liian matala, niin ilmastotavoitteita ei saavuteta.

Rakentamislaista ei käy ilmi, kuka ilmastoselvityksen laatisi ja mikä hänen pätevyytensä tulisi olla. Ilmastoselvitystä koskevan asetusluonnoksen mukaan pääsuunnittelijan, rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijan on tehtäviensä mukaisesti laadittava ilmastoselvitys. On epäselvää, onko kaikilla suunnittelijoilla todellista osaamista ilmastoselvityksen laatimiseen.

Ilmastoselvityksen laatijan kelpoisuudesta tulisi olla selkeät vaatimukset säännöksissä ja laissa tulisi edellyttää, että selvityksen laatija täyttää nämä vaatimukset. Tämä on keskeistä, jotta selvitykset laaditaan niin, että ne täyttävät

säädöksissä edellytetyt vaatimukset ja palvelevat tarkoitustaan ilmastotavoitteiden edistämisessä ilman rakennusvalvonnan voimakasta ohjaamista. Jos ilmastoselvitys jää asetusluonnoksen mukaisten tahojen tehtäväksi, niin laskentakaavan pitäisi olla niin helppokäyttöinen, että ilmastoselvityksen laadinta ei edellytä erityistä osaamista.

Kun ilmastoselvityksen olemassaolon tarkistaminen ja säännösten mukaisuuden arviointi on rakennusvalvontapalvelujen viranhaltijoiden tehtävänä, niin viranhaltijoita on koulutettava ilmastoselvityksen sisällön arviointiin. Ilmastoselvitykset tulevat edellyttämään rakennusvalvonnalta paneutumista, mikä taas edellyttää rakennusvalvonnan osaamisen vahvistamista.

Elokuussa 2021 lausunnolla ollut luonnos ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen ilmastoselvityksestä (VN/14758/2021) oli vielä jossain määrin ristiriidassa nykyisen rakennuksen energiatehokkuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen (1010/2017) kanssa. Esimerkkinä maanalaisten tilojen ja rakenteiden hiilijalanjälkivaikutusten kohdistuminen rakennuksen sijaan rakennuspaikan hiilijalanjälkeen. Pelkkä laskenta ei myöskään toimi riittävänä ohjauskeinona ja siksi selvityksen vaikuttavuus riippuu hyvin pitkälti siitä, millaiset raja-arvot hiilijalanjäljelle säädetään. Raja-arvot pitää olla tiedossa hyvissä ajoin, jotta ne voidaan jo suunnittelun alussa ottaa huomioon. Tämä tulee huomioida siirtymäsäädöksissä. Asetus rakennuksen ilmastoselvityksestä on tällä hetkellä muutosten jälkeen uudella lausuntokierroksella. Lausuntoa valmistellaan rakennusvalvontapalveluissa.

Aikaisempien kokemusten valossa on odotettavissa, että juuri ennen säädösten voimaantuloa pannaan vireille huomattava määrä lupahakemuksia, jotta ilmastoselvityksiltä ja -vaatimuksilta vältyttäisiin. Tämä voi johtaa siihen, että lupahakemusten käsittely joksikin ajaksi hidastuu. Myös kaupunkiympäristön toimiala joutuu harkitsemaan rakennushankkeissaan, milloin laittaa lupahakemuksensa vireille.

Lakiesityksen digitaalisuus- ja tietomallisäännökset

Rakentamislakiesityksen 60 §:n mukaan rakennuksen tietomallimuotoisella suunnitelmalla tarkoitetaan rakennuksen tietojen kokonaisuutta koneluettavassa ja yhteen toimivassa tietorakenteessa sisältäen rakennuksen sijainnin, geometrian ja muodon kolmiulotteisena mallina sekä tiedot rakennuksesta. Rakennuksen suunnitelman (suunnitelmamalli) rakennuskohdetiedot sisältävät pääasialliset tiedot rakennuksesta ja rakennusosista ja niiden ominaisuuksista.

Rakennuksen toteutusta vastaavan suunnitelman (toteumamalli) rakennuskohdetiedot sisältävät tiedot toteutuneesta rakennuksesta mukaan lukien suunnitelmamallista poikkeavat tiedot sekä pääasialliset tiedot rakennustuotteista ja niiden ominaisuuksista.

Rakennussuunnittelijan ja erityissuunnittelijoiden on toimitettava rakennusvalvontaviranomaiselle rakennuksen rakentamista koskevat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat tietomallimuotoisina tai muutoin koneluettavassa muodossa. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat on toimitettava rakennusvalvontaviranomaiselle tietomallimuotoisina tai muutoin koneluettavassa muodossa korjaus- ja muutostyötä koskevien tietojen osalta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksen suunnitelmat käsittävästä rakennuksen tietomallimuotoisesta suunnitelmasta ja koneluettavista tiedoista.

Rakentamislakiesityksen 61 §:n mukaan suunnitelmamalli rakennuksesta on toimitettava pääpiirustusten lisäksi rakentamislupahakemuksen mukana rakennusvalvontaan.

Rakentamislakiesityksen 71 §:n mukaan päävastuullisen toteuttajan on toimitettava suunnittelijoille tieto rakennustöiden edistymisestä ja rakennustöiden aikana tehdyistä muutoksista, jotta suunnittelijat voivat päivittää rakennuksen suunnitelmamalleina tai muutoin koneluettavassa muodossa olevat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat rakennustyön etenemisen mukaisesti toteumamalliksi vastaamaan toteutettua rakennusta. Erityissuunnittelijan on toimitettava pääsuunnittelijalle ja rakennussuunnittelijalle toteutuneet, päivitetyt erityissuunnitelmat. Rakennuksen omistajan on huolehdittava, että rakennuksen toteumamalli tai koneluettavat tiedot ylläpidetään ajan tasalla rakennuksessa tehtävien muutosten yhteydessä. Rakentamisluvasta pidettävän loppukatselmuksen yhteydessä on toimitettava rakennuksen toteutumamalli tai tiedot muutoin koneluettavassa muodossa.

Rakentamislakiesityksen 73 §:n mukaan kunnan on julkaistava rakennuksen tai muu rakennuskohteen rakentamislupapäätös liitteineen, maisematyölupapäätös, purkamislupapäätös, rakennuksen suunnitelmamalli, rakennuksen toteumamalli ja tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään yhteen toimivassa ja koneluettavassa muodossa siten, että ne ovat muiden viranomaisten saatavilla rajapintoja käyttäen.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rakennuksesta edellytettävistä tiedoista sekä lupapäätösten ja rakennusta koskevien suunnitelmamallien ja toteutumamallien ja tietojen yhteen toimivista ja koneluettavista tiedoista ja niiden toimittamisesta.

Esityksen perustelujen mukaan liitteitä olisivat esimerkiksi 2D-pääpiirustukset, 2D-erityissuunnitelmat, tarkastusasiakirjan yhteenveto, energiatodistus, ilmastoselvitys, materiaaliseloste sekä mahdollisesti purkumateriaali- ja rakennusjäteselvitys.

Lakiesityksen digitaalisuus- ja tietomallisäännösten arviointi

Helsingin kaupunki on digitaalisuudessa pitkällä ja kaupungin strategia tähtää digitaalisesti johdettuun kaupunkiin. Helsingin kaupungin tavoitteena on pyrkimys avoimeen dataan ja sen mahdollisimman helppo ja kattava hyödyntäminen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Kaupunki näkee kansallisen tason yhteentoimivuuden lisäämisen, tiedon jakamisen, tietomallipohjaisen toiminnan ja päällekkäisten kansallisten järjestelmien poistamisen tärkeinä kansallisina kehittämistoimenpiteinä ja yleisellä tasolla näkee RYTJ-lain tavoitteet kannatettavana.

Laki toteutuessaan tarkoittaa, että jatkossa kaupungin tulee toimittaa rakennus- ja alueidenkäytön tiedot digitaalisessa koneluettavassa muodossa automaattisesti Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) hallinnoimaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ). RYTJ ei poista tarvetta kaupungin nykyisille rekistereille.

Lakiehdotuksen mukaan kunnat vastaisivat tiedon oikeudellisuudesta ja laadusta sekä tiedon toimittamisesta RYTJ:n tarjoamaan rajapintaan. Tämä vaatii kaupungilta tietojärjestelmämuutoksia nykyisiin rakennustietojen ja kaavoitustietojen (alueiden käytön) rekistereihin, tiedon siirron ylläpitoa sekä tiedonlaadun ja hallinnan kehittämistä. Muutos toisaalta tukee ja vahvistaa kaupungin digitalisaatiota ja kaupunki on jo yhteistyössä Ympäristöministeriön ja SYKE:n kanssa ryhtynyt varautumaan tarvittaviin muutoksiin. Lopullisia taloudellisia vaikutuksia ei voida kuitenkaan vielä arvioida, koska RYTJ:n kehitysprojekti on valtiolla vasta käynnistetty. Rajapintojen ja tietomuodon määrittäminen sekä tietovirtojen suunnat sisältöineen tulee määrittää kunkin toimijan välille.

Kaupunki pitää RYTJ-lain tavoitteita yleisellä tasolla kannatettavana, mutta toteaa, että lakiehdotuksen ajankohta ja lausuntoaika eivät edusta hyvää lainsäädäntötapaa, eivätkä edistä vuorovaikutteista lainvalmistelua. Kaupunki kiinnittää myös huomiota lausunnossaan lakiehdotuksen myötä kunnille syntyviin uusiin vastuisiin ja kustannuksiin ja toteaa, että RYTJ:n kehittäminen ja käyttö eivät saa johtaa kuntien tietojärjestelmien kehittämis- ja käyttökustannusten kasvuun ja jos sellaisia syntyy, ne on korvattava kunnille täysimääräisesti. Kaupunki pitää myös RYTJ:n käyttöönottoaikataulua optimisena: Järjestelmää kilpailutetaan parhaillaan ja sen pitäisi olla käytettävissä jo vuoden 2024 alussa. Rakennustietojen osalta tiedonluovutus velvollisuus alkaa 1.1.2024 ja alueiden käytön tietojen osalta siirtymäaika päättyy vuonna 2029. Kaupunki toteaa, että kunnille tulee varata tarpeeksi pitkä siirtymäaika riippumatta käyttöönoton todellisesta aikataulusta.

Lakiesityksen kiertotaloussäännökset

Rakentamislakiesityksen 39 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla elinkaariominaisuuksiltaan ekologiseksi sekä tavoitteelliselta tekniseltä käyttöiältään pitkäikäiseksi. Erityisesti huomiota on kiinnitettävä pohjarakenteiden ja kantavien rakenteiden kestävyyteen sekä rakennuksen ja sen tilojen, rakennusosien sekä teknisten järjestelmien käyttöikään, käytettävyyteen, huollettavuuteen, muunneltavuuteen ja korjattavuuteen sekä rakennusosien purettavuuteen ja uudelleenkäytettävyyteen.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että uudelle tai rakentamislupaa edellyttävälle laajamittaisesti korjattavalle rakennukselle laaditaan materiaaliseloste, joka sisältää koneluettavassa muodossa tiedot rakentamisessa käytetyistä materiaaleista ja tuotteista. Materiaaliselostetta ei tarvita sellaiselle uudelle rakennukselle, jota ei 37 §:n mukaan ole suunniteltava ja rakennettava lähes nollaenergiarakennukseksi, eikä korjattavalle erillispientalolle tai laajamittaisesti korjattavalle rakennukselle, jonka energiatehokkuutta ei ole mainitun pykälän mukaan parannettava korjaustyön yhteydessä. Rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet on luetteloitava rakennettaessa tai korjattaessa rakennusta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä: 1) rakennuksen tavoitteellisesta teknisestä käyttöiästä, muunneltavuudesta, huollettavuudesta ja korjattavuudesta sekä rakennusosien purettavuudesta; 2) rakennuksen materiaaliselosteen laatimisesta ja sisällöstä ja selosteen säilyttämisestä sekä rakennusmateriaalien ja - tuotteiden luetteloinnista ja luettelon säilyttämisestä

Rakentamislakiesityksen 61 §:n mukaan rakentamislupahakemukseen on liitettävä rakennuskohteesta ja sen laajuudesta riippuen: 6) materiaaliseloste;

Lakiesityksen kiertotaloussäännösten arviointi

Kiertotalouden edistäminen on ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta erittäin tärkeää. On kannatettavaa, että rakennukselta vaadittaisiin jatkossa elinkaariominaisuuksia. Ympäristöministeriö asetuksellaan määräisi, mikä on kunkin rakennustyypin tavoitteellinen tekninen käyttöikä. Asetuksen sisältö ei ole vielä tiedossa, joten ei tiedetä, mikä vaikutus tällä vaatimuksella on rakennuksen suunnitteluun ja sitä kautta myös rakennuskustannuksiin. Mikäli kyse on väliaikaisen rakennuksen rakentamisesta, niin sille tulee asettaa oma tekninen käyttöikävaatimus, joka vaatimus ei ole niin tiukka, että se käytännössä lopettaa väliaikaisen rakentamisen.

Rakennusvalvonnan tehtävänä olisi ilmeisesti varmistaa, että rakentamislupahakemus täyttää rakennustyypille asetuksessa asetetun käyttöikävaatimuksen. Miten rakennusvalvonta voi tämän vaatimuksen täyttymistä luotettavasti arvioida, on epäselvää. Jollei tästä arvioinnista ole selkeitä ohjeita, niin tämän vaatimuksen täyttymistä voidaan tulkita hyvinkin eri tavoilla.

Mitä pidempi rakennuksen tekninen käyttöikävaatimus on, niin ilmastotavoitteiden kannalta sitä parempi. Tämä saattaa johtaa kuitenkin rakennuskustannusten nousuun. Käyttöikävaatimus ja muuntojoustavuusvaatimus ei saa johtaa vähähiilisyystavoitteiden kärsimiseen.

Materiaaliselosteen laatiminen periaatteessa edesauttaa rakennuksen sisältämien tuotteiden uudelleenkäyttöä tai materiaalien hyödyntämistä korjaamisen tai purkamisen yhteydessä. Mikä sen lopullinen hyöty on vuosikymmenten kuluessa jää nähtäväksi. Ympäristöministeriö on lähettänyt asetuksen materiaaliselosteesta lausunnolle, lausuntoa valmistellaan rakennusvalvontapalveluissa.

Lakiesityksen rakennusten purkamissäännökset

Rakentamislakiesityksen 56 §:n mukaan kunta myöntää luvan rakennuksen purkamiseen. Purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on: 1) ettei purkaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) ettei purkaminen vaikeuta rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Poiketen siitä, mitä 1 momentin 1-kohdassa säädetään, rakennuskohde, ei kuitenkaan alue, voidaan purkaa myös, jos purkaminen johtaa merkittävään purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen silloin, kun rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta tai rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet ovat huonot taikka rakennus sijaitsee alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan.

Luvan hakijan on selvitettävä purkamistyön järjestäminen ja edellytykset huolehtia syntyvän rakennusjätteen käsittelystä sekä käyttökelpoisten rakennusosien uudelleen käyttämisestä.

Lakiesityksen rakennusten purkamissäännösten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusten purkamislupien myöntämisen toimivalta on osoitettu suoraan rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennuksen purkamisluvat sisältyvät pääsääntöisesti uudisrakennuksen rakennuslupapäätökseen. Erillisiä purkamislupapäätöksiä tehdään määrällisesti vähemmän.

Rakentamislakiesityksen mukaan kunta voi hallintosäännössään määrätä purkamislupatoimivallan myös jollekin muullekin kunnan viranomaiselle, kuin rakennusvalvontaviranomaiselle. Jos toimivalta rakennuksen purkamislupien myöntämiseen annetaan jollekin muulle kuin rakennusvalvontaviranomaiselle, niin asiakas joutuu tällöin uudisrakennushankkeessa tekemään kaksi eri hakemusta eri viranomaisille ja asiassa on kunnassa tehtävä kaksi eri päätöstä, kun nyt riittää yksi asiakkaan hakemus ja päätös. Asiakkaan kannalta tämä ei vaikuta perustellulta.

Rakentamislakiesityksessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa olevaa oikaisuvaatimussäännöstä. Näin ollen rakennusvalvontapalvelujen viranhaltijan rakentamislupa-yms. rakentamisasiassa tekemään päätökseen haetaan rakentamislain voimaantulon jälkeen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettely rakentamisasioissa siis poistuu. Tämä muutos nopeuttaa asiakkaan asian käsittelyä rakennusvalvonnassa. Oikaisuvaatimukset ovat lisäksi enimmäkseen hylätty ympäristö- ja lupajaostossa. Näin ollen säännösmuutos on kannatettava. Viranhaltijan tekemän päätöksen oikeellisuuteen on jatkossa kuitenkin kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.

Rakentamislakiesityksen mukaan luvan hakijan on purkamislupahakemuksessa selvitettävä purkamistyön järjestäminen ja edellytykset huolehtia syntyvän rakennusjätteen käsittelystä sekä käyttökelpoisten rakennusosien uudelleen käyttämisestä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on muutoin vastaava säännös, mutta uudelleen käyttämisen sijasta puhutaan hyväksi käyttämisestä. Ilmeisesti muutoksella pyritään edistämään purettavien rakennusten osien käyttämistä rakentamisessa, mikä on ilmastotavoitteiden kannalta kannatettavaa.

Euroopan unionin rakennustuoteasetus koskee lähtökohtaisesti uusia tuotteita eikä sisällä säännöksiä uudelleenkäytettävistä rakennustuotteista ja uudelleenkäyttö onkin mahdollista vain rakennuspaikkakohtaista varmentamista käyttäen. Tähän mennessä turvallisuus- ja kemikaaliviraston (TUKES) tulkinta asetuksen noudattamisesta on ollut niin tiukka, että se on käytännössä estänyt rakennustuotteiden uudelleen käyttämisen rakentamisessa. Ympäristöministeriö on kesäkuussa 2022 kertonut ensimmäisen kerran tulkintansa asetuksen soveltamisesta eikä Tukesin tulkinta ole enää voimassa. Käytännössä markkinat yms. eivät tällä hetkellä tue tätä toimintaa. EU:n asetuksen uudistaminen on käynnissä, mutta siihen voi mennä vielä useita vuosia.

Lakiesityksessä helpotetaan rakennuksen purkamisluvan myöntämistä, jos rakennuksen purkaminen johtaa merkittävään purkumateriaalien uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen silloin, kun rakennukselle ei ole enää osoitettavissa käyttötarkoitusta tai rakennuksen kunto ja korjausmahdollisuudet

ovat huonot taikka rakennus sijaitsee alueella, jolla rakennukset ovat menettäneet suurimman osan arvostaan.

Mm. ilmastotavoitteiden kannalta rakennuksen purkamisen pitäisi olla aina se viimeinen ratkaisu, mutta valitettavasti käyttökelpoisten rakennustenkin purkaminen tuntuu koko ajan kiihtyvän. Säännös näyttäisi lisäävän edelleen rakennusten purkamista, mikä on siis lakiuudistuksen ilmastotavoitteiden vastaista.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki sekä tuleva rakentamislaki antaa kunnalle toimivallan asemakaavoilla ja rakennuskielloilla estää rakennuksen purkamislupien myöntämisen.

Naapureiden kuuleminen rakennuksen purkamislupahakemuksesta on rakentamislakiesityksen mukaan pakollista, kun maankäyttö- ja rakennuslaki antaa siinä harkintavaraa. Tämä laajentaa kuulemista purkamislupien kohdalla tarpeettomasti ja ainoastaan lisää rakennusvalvonnan työmäärää eikä sujuvoita lupamenettelyä.

Hallituksen esitykseen on lisätty lausuntokierroksen jälkeen purkamislupaa koskevan pykälän 2 momenttiin tarkennus siitä, että säännös ei koske alueen purkamista. Säännös on epäselvä eikä esityksessä ei ole määritelty, mitä alueen purkamisella tarkoitetaan.

Lakiesityksen rakentamislupasäännökset

Rakentamislakiesityksen 34 §:ssä on määritelty, mikä toimenpide vaatii rakentamisluvan.

Uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa, jos kohde on: 1) asuinrakennus; 2) kooltaan vähintään 30 neliömetriä tai 120 kuutiometriä oleva rakennus; 3) kooltaan vähintään 50 neliömetriä oleva katos; 4) yleisörakennelma, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä; 5) vähintään 30 metriä korkea masto tai piippu; 6) vähintään 2 neliömetriä oleva valaistu mainoslaite; 7) energiakaivo; 8) erityistä toimintaa varten rakennettava alue, josta aiheutuu vaikutuksia sitä ympäröivien alueiden käytölle.

Uuden rakennuskohteen rakentaminen edellyttää rakentamislupaa myös, jos rakentamisella on vähäistä merkittävämpää vaikutusta alueiden käyttöön, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön tai ympäristönäkökohtiin, rakentaminen edellyttää viranomaisvalvontaa olennaisten teknisten vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi tai rakennusvalvonnan on tarpeen valvoa rakennuskohteen rakentamista yleisen edun kannalta. Kunta voi rakennusjärjestyksessä kuitenkin määrätä, että rakentamislupaa ei kunnassa tai sen osassa tarvita tässä momentissa tarkoitettuun rakentamishankkeeseen, jos rakennushanketta voidaan pitää vähäisenä.

Rakentamislupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen, toimenpidealueen kantava rakenne on vaurioitunut tai korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa rakennuskohteen terveellisyyden ja turvallisuuden taikka korjaamisella on merkittävää vaikutusta kaupunkikuvaan, maisemaan tai kulttuuriperintöön.

Rakentamislupa tarvitaan myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Korjaamiseen tarvitaan aina rakentamislupa, jos: 1) korjataan tai muutetaan kaavan tai lain nojalla suojeltua taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokasta rakennusta tavalla, jolla on merkittävää vaikutusta rakennuksen suojeltaville tai rakennustaiteelliselle arvolle; 2) rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin liittyvällä korjaus- ja muutostyöllä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen taikka energia- ja ympäristövaikutuksiin rakennuksen koko elinkaaren aikana; 3) muutetaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti

Lakiesityksen rakentamislupasäännösten arviointi

Kaupunginvaltuuston hyväksymän kaupunkistrategian tavoitteena on lupaprosessien sujuvoittaminen, joten luvanvaraisuuden kynnyksen nostaminen on Helsingin tavoitteiden mukaista. Toisaalta vaikuttaa siltä, että eräät rakennustoimenpiteet, jotka tällä hetkellä eivät vaadi Helsingissä rakennusvalvonnan lupaa lainkaan, tulevat jatkossa vaatimaan.

Esimerkiksi pienten vähintään 5 hengen yleisörakennelmien määrääminen luvanvaraiseksi ilman mahdollisuutta määrätä rakennusjärjestyksessä toisin, lisää lupien hakemisen tarvetta. Tämä koskee mm. kaupungin urheilualueita ja erilaisia tapahtumia., joille toimiala joutunee jatkossa hakemaan rakentamisluvan. Myös moni muu nykyisen lain mukaan toimenpidelupaa edellyttävä toimenpide edellyttäisi jatkossa rakentamislupaa, mikä tarkoittaa rakentamisen teknisten vaatimusten ulosmittaamista sellaisissa hankkeissa, joissa se ei aikaisemmin ollut tarpeen.

Luvanvaraisuuden määrittely rakentamislakiesityksessä on eräiltä osin hyvin tulkinnanvarainen ja ennen kuin hallintotuomioistuimet valitusten kautta linjaavat, miten säännöksiä pitää soveltaa, niin tämä tulee tuottamaan vaikeuksia. Esimerkiksi mitä tarkoitetaan sillä, että rakentamislupa tarvitaan myös korjaamiseen, joka kohdistuu rakennuskohteen olennaisiin ominaispiirteisiin. Mikä on kunkin rakennuksen olennainen ominaispiirre?

Rakennusvalvonta joutuu tulkitsemaan ja ohjaamaan nykyistä huomattavasti enemmän asiakkaita muutosvaiheessa, mikä kuormittaa nykyisiä vähäisiä henkilöstöresursseja. Lupasäännöksen tulkinnanvaraisuus saattaa johtaa siihen, että asiakas jättää luvan hakematta, kun hän tulkitsee, että lupaa ei tarvita. Tällöin voidaan joutua käynnistämään hallintopakkomenettely. Lupasäännös ei vastaa niihin tavoitteisiin, joihin uudistuksella pyritään eli rakentamisen lupakäytäntöjen sujuvoittamiseen ja yhtenäistämiseen.

Kun lupakynnystä nostetaan, on oleellinen kysymys myös se, miten lupakynnyksen alittavat hankkeet saatetaan rekistereihin. Rakennusvalvonnan työn vähentäminen pienempien kohteiden osalta lienee lain tavoitteena, mutta mikäli tähän kuitenkin liittyy esimerkiksi ilmoitusmenettely, aiheutuu siitä joka tapauksessa työtä, vaikka varsinainen tarkastustyö vähenee. Pienten rakennusten ja rakennelmien kartoittaminen on tähän asti hoidettu jälkivalvonnan kautta rakennusvalvonnan ja kaupunkimittauksen toimesta. Kenen toimesta mahdollinen ilmoitusmenettely hoidettaisiin? Mikäli asiassa vaaditaan esimerkiksi laajuuden lisäksi esimerkiksi koordinaattitietoja, keventyminen on kyseenalaista? Ilmoitusmenettelyn vastuutus ympäristökeskuksen kautta voisi olla mahdollisuus

hoitaa asia ilman kunnille aiheutuvaa lisätyötä. Tuolloin RYTJ:stä päin päivittettäisiin näitä tietoja kuntien omaan varantoon.

Lakiesityksen väliaikaista rakentamista koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 10 §:n mukaan rakennus on väliaikainen, jos se sen rakenne, arvo ja käyttötarkoitus huomioon ottaen on tarkoitettu pysytettäväksi paikallaan enintään 10 vuotta.

Väliaikaisen rakennuksen rakentaminen voi poiketa tässä laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetyistä määräyksistä. Väliaikaisen rakennuksen sallittavuuden harkintaan vaikuttavat kaavoituksen ja luonnonsuojelun tavoitteet, rakennuksen tarkoitus sekä lujuuden, terveellisyyden, liikenteen, paloturvallisuuden ja ympäristöön sopeutuvuuden vaatimukset. Väliaikainen rakennus ei saa johtaa merkittävään rakentamiseen.

Lakiesityksen väliaikaista rakentamista koskevien säännösten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslaki sallii tällä hetkellä pysyvän rakennusluvan lisäksi tilapäisen rakennuksen rakennusluvan myöntämisen korkeintaan viideksi vuodeksi. Lisäksi on mahdollista myöntää määräaikaisia rakennuslupia. Nyt tilapäinen rakennus ja määräaikainen rakennuslupa yhdistetään yhdeksi väliaikaiseksi luvaksi. Tämä muutosesitys helpottaa mm. kaupungin väistötilahankkeiden toteuttamista. Viisi vuotta on osoittautunut monesti liian lyhyeksi ajaksi tarpeen nähden. Toisaalta väliaikaista rakentamista tulisi olla mahdollisimman vähän, koska se ei ole ilmastotavoitteiden mukaista eikä taloudellista.

Muun muassa teollisuudessa ja varastoinnissa on monesti tarvetta määräaikaisiin rakennuksiin, joista mainittakoon erilaiset hallit. Sama koskee urheilukäytössä olevia kuplahalleja. Nämä rakennushankkeet eivät rakenteensa ja ulkoasunsa jne. vuoksi täytä pysyvän rakennusluvan myöntämisen vaatimuksia. Jos nämä hankkeet ovat olleet sinänsä voimassa olevan asemakaavan mukaisia, niin niille on myönnetty määräaikaisia rakennuslupia esimerkiksi 20 vuodeksi. Nyt väliaikainen rakentamislupa voidaan myöntää korkeintaan 10 vuodeksi, mikä on tiukennus nykytilanteeseen verrattuna.

Jos lakiesityksessä olisi väliaikaisen rakennuksen purettavuudelle ja uudelleenkäytettävyydelle erityisiä vaatimuksia, niin rakennuksen lyhyt elinkaari olisi ilmastotavoitteiden kannalta paremmin perusteltavissa.

Lakiesityksen mukaan vain rakennukselle voidaan myöntää väliaikainen lupa. Voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan rakennusten lisäksi myös rakennelmille ja käyttötarkoituksen muutoksille voidaan myöntää tilapäinen tai määräaikainen lupa. Lakiesitys kiristäisi näiden kohdalla mahdollisuuksia lupien myöntämiseen ja vaikeuttaisi esimerkiksi vajaakäytöllä olevien tilojen väliaikaista hyödyntämistä. Tämä toivottavasti ei ole kuitenkaan lakiesityksen tarkoitus. Hallituksen esityksen perusteluihin on lisätty tieto, että väliaikaista rakentamislupaa voitaisiin käyttää myös esimerkiksi harrastustoiminnan mahdollistaminen tyhjilleen jääneeseen teollisuuskiinteistöön siksi aikaa, kun pohditaan kiinteistön tulevaa käyttöä tai purkamista.

Lakiesityksen rakentamisluvan myöntämistä koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 43 §:n mukaan rakentamislupa koostuu alueidenkäytöllisten edellytysten (sijoittamisen edellytykset) ja olennaisten teknisten vaatimusten (toteuttamisen edellytykset) tarkastelusta. Rakentamisluvan myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Luvan hakijan niin pyytäessä kunta voi arvioida sijoittamisen edellytysten olemassaolon erillisellä päätöksellä (sijoittamislupa).

Rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakentamisluvan ilman sijoittamisen edellytysten arviointia pelkästään toteuttamisen edellytysten perusteella, jos kysymyksessä on korjaus- ja muutostyö, jolla ei ole vaikutusta sijoittamisen edellytysten täyttymiseen.

Rakentamislakiesityksen 59 §:n mukaan kunta voi noudattaen, mitä 57 §:ssä poikkeamisesta säädetään, myöntää oikeuden poiketa vähäisessä määrin rakentamista koskevasta määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Rakennuksen teknisiä ja niitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen vaaranna rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten täyttymistä.

Rakentamislakiesityksen 68 §:n mukaan rakentamislupaa myönnettäessä kunnan rakennusvalvontaviranomainen hyväksyy pääpiirustukset ja niitä vastaavan rakennuskohteen suunnitelmamallin tai koneluettavat tiedot rakentamisessa noudatettaviksi.

Rakentamisluvan yhteydessä vahvistetaan selvitykset siltä osin kuin niiden perusteella on arvioitu sijoittamisen edellytykset. Asianomaista toteutusvaihetta koskevat piirustukset ja niitä vastaava suunnitelmamalli tai koneluettavat tiedot on toimitettava rakennusvalvontaviranomaisen hyväksyttäväksi ennen tätä kyseistä vaihetta koskevan työn aloittamista.

Lakiesityksen rakentamisluvan myöntämistä koskevien säännösten arviointi

Rakennushankkeet ovat harvoin kaikilta osiltaan asemakaavan ja säännösten mukaisia. Rakennusluvassa joudutaan siksi usein myöntämään vähäisiä poikkeamisia. Lakiesityksen mukaan rakentamisluvasta päättävällä rakennuslupaviranomaisella ei olisi kuitenkaan nykyisestä poiketen toimivaltaa myöntää vähäistä poikkeamista. Toimivalta on kunnalla ja kaupunginvaltuusto päättää hallintosäännössä, mille toimielimelle tai viranhaltijalle toimivallan antaa.

Jos toimivalta kunnan hallintosäännössä annetaan muulle viranomaiselle kuin rakennusvalvontaviranomaiselle, niin se johtaa kahteen eri hakemukseen ja päätökseen, kun nyt riittää yksi hakemus ja päätös. Asiakasnäkökulmasta tämä ei ole perusteltu ratkaisu.

Jos kunta hallintosäännössä antaa toimivallan vähäisten poikkeamisten myöntämiseen rakennuslupapäätöksen tekevälle rakennusvalvontapalvelujen viranhaltijalle, niin tämä johtaa siihen, että viranhaltijan lupapäätökseen, jossa on myönnetty lisäksi vähäinen poikkeaminen, haetaan muutosta kahdelta viranomaiselta. Vähäisen poikkeamisen myöntämisestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen ja rakennuksen rakentamislupaan haetaan oikaisua rakennusvalvontaviranomaiselta eli Helsingissä kaupunkiympäristölautakunnan

ympäristö- ja lupajaostolta. Tämä monimutkaistaa käytäntöä nykyisestä tarpeettomasti ja on lakiuudistuksen sujuvoittamistavoitteen vastaista.

Esityksen mukaan rakennuslupaviranomainen vahvistaisi rakentamislupahakemuksen selvitykset niiltä osin, kuin niiden perusteella on arvioitu sijoittamisen edellytykset. Tämän vahvistamisen tarkoitus ja merkitys ei selviä lakiesityksestä. Selvitysten vahvistaminen tulisi lisäämään rakennusvalvonnan vastuuta ja työmäärää ja hidastamaan lupakäsittelyä.

Lakiesityksen päävastuullista toteuttajaa koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 95 §:n mukaan rakentamishankkeeseen ryhtyvä voi nimetä rakennuskohteen toteutusta varten päävastuullisen toteuttajan. Jos päävastuullista toteuttajaa ei nimetä, vastaa rakentamishankkeeseen ryhtyvä itse päävastuullisen toteuttajan tehtävistä. Rakentamishankkeessa voi olla vaiheittain vaihtuva päävastuullinen toteuttaja.

Päävastuullisen toteuttajan on huolehdittava rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteen toteuttamisesta suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan ja hyvän rakennustavan mukaisesti. Päävastuullisen toteuttajan on vastattava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta.

Lakiesityksen 84 §:n mukaan, jos rakentamishankkeeseen ryhtyvä on nimennyt päävastuullisen toteuttajan, on rakentamishankkeeseen ryhtyvän ilmoitettava kirjallisesti rakennusvalvontaviranomaiselle päävastuulliseksi toteuttajaksi nimetty henkilö tai taho. Ilmoitukseen on sisällyttävä päävastuullisen toteuttajan suostumus tehtävään.

Lakiesityksen päävastuullista toteuttajaa koskevien säännösten arviointi

Päävastuullisen toteuttajan vastuuta koskevalla uudella säännöksellä tähdättäisiin rakentamishankkeen laadukkaaseen toteutukseen. Rakentamislain säännöksen nojalla rakentamishankkeeseen ryhtyvä eli rakentamisluvanhakija, kuten kaupunkiympäristön toimialan asuntotuotantopalvelu, voisi yksityisoikeudellisella sopimuksella siirtää vastuun myönnetyn rakentamisluvan mukaisen hankkeen toteutuksesta esimerkiksi urakoitsijalle.

Kun sopimuksen sisältö on vapaasti sovittavissa, niin jollei sopimusta tehdä ammattitaidolla, voi sopimus johtaa hankaliin sopimusriitoihin. Kaupunkiympäristön toimialla on varmasti juridista osaamista näiden sopimusten tekemiseen, mutta esimerkiksi omakotitalon rakentajalla ei välttämättä ole. Rakennusvalvonnalla ei ole toimivaltaa ratkaista sopimusriitoja tai neuvoa sopimusten tekemisessä. Tällaisia riidan ratkaisemispyyntöjä todennäköisesti kuitenkin tullaan kohdistamaan rakennusvalvontaan. Voi kestää monta vuotta ennen kuin oikeuskäytäntö ratkaisee tämän säännöksen soveltamisongelmat.

Mikäli rakentamishankkeessa on päävastuullinen toteuttaja, niin siirtyvätkö kaikki rakentamisluvan oikeudet ja velvollisuudet rakentamishankkeeseen ryhtyvältä toteuttajalle? Ilmeisesti vasta tuleva oikeuskäytäntö tulee ratkaisemaan tämän asian.

17.10.2022

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Lakiesityksen rakentamishankkeen suunnittelijoita ja työnjohtajia koskevat säännökset

Lakiesityksessä pääsuunnittelijan tehtäviin ei enää kuuluisi huolehtia suunnitelmien yhteensovittamisesta koko rakentamishankeen ajan vaan rakentamisen ajalta tehtävä on osittain siirretty päävastuulliselle toteuttajalle, joka mm. ilmoittaa suunnittelijoille rakentamisen aikana tehdyt muutokset toteumamalliin päivitettäväksi (71 §) ja vastaa toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta (95 §).

Lakiesityksen rakentamishankkeen suunnittelijoita ja työnjohtajia koskevien säännösten arviointi

Päävastuulliselle toteuttajalle ei kuitenkaan ole kelpoisuusvaatimuksia ja hakija voi myös itse toimia tässä roolissa. Kun laki ei enää anna pääsuunnittelijalle tukea huolehtia rakennushankkeen läpiviennistä suunnitelmien mukaan, kasvaa riski pääsuunnittelijan ja muiden suunnittelijoiden sivuuttamiseen rakentamisen aikana. Tämä ei ainakaan lisää rakentamisen laatua.

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuuden arviointimenettelyä on lakiesityksessä kehitetty keskitettyihin rekistereihin ja koulutuksen osoittamiseen perustuvaan suuntaan, joka varmastikin helpottaa rakennusvaltaviranomaisen toimintaa eikä nykyisen kaltaista arviointia enää aina tarvitsisi suorittaa. Laki rakentamislain mukaisten rakentamisen luonnollisten henkilöiden pätevyyksien toteamisesta on tämän kannanoton kirjoittamisaikana lausuttavana ja tarkemmat näkemykset siitä kirjataan annettavaan lausuntoon. Kelpoisuuksien toteamismenettelyssä on kuitenkin rakentamislakiesityksessä epäjohdonmukaisuutta. Lakiehdotuksessa painottuu se, että rakennusvalvontaviranomainen voisi todeta vastuuhenkilön suunnittelu- tai työnjohtotehtävään kelpaamattomaksi lähinnä vain ajankäytöllisistä syistä. Myös paljon merkittävämpiä syitä voi olla olemassa, eikä viranomaisen toimivaltaa tulisi tästä syystä painottaa näin vahvasti ajankäytöllisten seikkojen arviointiin.

Pääsuunnittelijan ei enää jatkossa täytyisi täyttää hankkeen vaativimman suunnittelutehtävän kelpoisuusvaatimuksia. Pääsuunnittelijalla olisi tehtävässä muutoin edellytettävän suunnittelualan koulutuksen ja kokemuksen lisäksi oltava asiantuntemus ja ammattitaito johtaa suunnitelmien yhteensovittamista. Säädös jättää kokonaan erillisen pääsuunnittelijan, joka ei toimi missään muussa suunnittelutehtävässä hankkeessa, kelpoisuuden arvioinnin tyhjän päälle.

Nykysääntelyyn verrattuna tavanomaisten suunnittelu- ja työnjohtotehtävien kokemusvaatimusten puuttuminen rakentamislakiehdotuksesta on merkittävä heikennys vallitsevaan tilanteeseen. Sekä suunnittelussa että työnjohtotehtävissä vastavalmistunut suunnittelija tai työnjohtaja ei välttämättä tiedosta tehtävänsä tosiasiallista vastuuta, eikä mikään koulutusohjelma korkeakoulussa kouluta suoraan suunnittelun ja työnjohdon tehtävien kokonaishallintaa. Lakiesityksen mukaan tavanomaisessa suunnittelutehtävässä ei esityksen mukaan edellytetä kokemusta, koulutus riittää.

Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää vähintään kolmen vuoden kokemusta avustamisesta vähintään tavanomaisissa suunnittelutehtävissä. Kokemuksen puute saattaa heikentää rakennuskohteen

laadukasta suunnittelua ja toteutusta. Poikkeuksellisen vaativassa suunnittelutehtävässä tulisi vaatia pidempää kokemusta, kuin mitä lakiesityksessä vaaditaan, eli vähintään kuuden vuoden kokemusta vaativista ja erittäin vaativista suunnittelutehtävistä siten, että kokemuksesta vähintään kaksi vuotta on toimimista vastuullisena erittäin vaativissa suunnittelutehtävissä.

Lakiesityksen 85 §:n mukaan suunnittelijan on osoitettava pätevyytensä tavanomaiseen, vaativaan, erittäin vaativaan ja poikkeuksellisen vaativaan suunnittelutehtävään ympäristöministeriön valtuuttaman toimijan antamalla todistuksella. Nähtäväksi jää, mikä tämä toimielin tulee olemaan ja mihin tasoon toimielin tulee suunnittelijoiden pätevyyden määrittelemään. Pätevyys ei vielä riitä, vaan suunnittelijan tulee olla kelpoinen kyseisessä rakennushankkeessa. Tämän varmistaminen jää edelleen rakennusvalvonnalle, mikä on hyvä asia. Kelpoisuusvaatimuksista, kuten tämän uuden toimielimen myöntämän todistuksen tarpeesta, ei voi poiketa mutta 195 § antaa mahdollisuuden todeta kelpoiseksi henkilön, joka on rakennusvalvonnan hyväksymänä toiminut vastaavissa erityisen vaativissa tehtävissä. Lain voimaan tullessa ministeriön valtuuttaman pätevyyksiä toteavan toimielimen tulisi siis olla ollut toiminnassa jo jonkin aikaa, jotta suunnittelijat, joilla ei aikaisempaa hyväksyntää ole, voidaan todeta kelpoisiksi. 195 § ei myöskään anna aikarajaa sille, milloin todistus tulee hankkia.

Lakiesityksen mukaan rakentamishankkeessa voi olla useampi rakennussuunnittelija. Kuinka monta rakennusvalvonnan kelpoiseksi toteamaa rakennussuunnittelijaa hankkeella on tarkoituksenmukaista olla, miten vastuut heidän välillään jakautuvat ja kuka allekirjoittaa pääpiirustukset?

On erittäin hyvä, että lakiin on nostettu rakennusvalvonnalle mahdollisuus edellyttää lupahakemusvaiheessa ilmoittamaan myös hankkeen arvioimisen kannalta olennaiset erityissuunnittelijat.

Edelleen tässäkin lakiesityksessä etenkin työnjohtajien osalta vaikuttaa siltä, viranomaisen toimintamahdollisuudet jäävät epäselviksi tapauksessa, jossa kelpoisuusehdot eivät täyty. Nykyisinkin on ollut tapauksissa, joissa kielteinen päätös on aiheuttanut ongelmia. Ristiriitaa näyttäisi olevan pykälien 89 ja 90 välillä. Jos muodollisesti pätevä ja kelpoinen suunnittelija tai työnjohtaja ei rakennushankkeen suunnittelun ja toteutuksen aikana selviydy kuitenkaan tehtävistään, niin rakennusvalvonnalla tulisi olla toimivalta todeta, että hän ei ole kelpoinen tehtävässään ja päättää hänen vastuunsa.

Lakiesityksen rakennuskohteen ulkoasua koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 44 §:n mukaan rakentamisluvan (sijoittamisluvan) myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että (…) 2) rakennuskohde soveltuu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden, korkeatasoisen arkkitehtuurin tai sopusuhtaisuuden vaatimukset;(…)

Lakiesityksen rakennuskohteen ulkoasua koskevien säännösten arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n mukaan rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja

sopusuhtaisuuden vaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:ssä edellytetään lisäksi, että rakennus soveltuu paikalle.

Kun nykyisen lainsäädännön mukaan rakennuksen on oltava sekä kaunis että sopusuhtainen, niin lakiesityksen mukaan riittää, että rakennus on vain kaunis tai sopusuhtainen. Rakennuksen ei enää tarvitse olla myöskään kaunis tai sopusuhtainen, jos rakennus on korkeatasoista arkkitehtuuria.

Jos rakennus on kaunis ja sopusuhtainen, niin se yleensä soveltuu myös rakennettuun ympäristöön. Jos rakennus ei ole kaunis eikä sopusuhtainen ja vaikka se olisi korkeatasoista arkkitehtuuria, niin rakennus ei välttämättä sovellu rakennettuun ympäristöön ja maisemaan. Tähän sisältyy väistämättä jonkin tasoinen ristiriita. Pelkkä sopusuhtaisuus ei saa olla lain määräämä minimitaso, varsinkaan kun esityksessä rakentamislailla ei ole lainkaan tavoitepykälää, vaikka kaavoitus- ja rakentamislakiin sellaista esitettiin koskien myös rakentamista.

Lakiesityksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 48 §:n mukaan rakentamishankkeen toteuttamisen edellytyksenä on, että rakentamishanke täyttää 29–41 §:ssä säädetyt ja niiden nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset ottaen huomioon rakentamishankkeen vaativuus sekä rakentamishankkeeseen osallistuvat suunnittelijat ja toteuttajat.

Lakiesityksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskevien säännösten arviointi

Rakentamishankkeen olennaisten teknisten vaatimusten täyttäminen ei saa olla riippuvainen siitä, kuka/ketkä suunnittelija ja toteuttaja ovat ja kuinka vaativa rakennushanke on. Rakennusvalvonnan valvonnan määrään tällä seikalla sinänsä on merkitystä.

Lakiesityksen alueellista poikkeamista koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 58 §:n mukaan kunta voi erityisestä syystä päättää, että alueidenkäyttölaissa säädetystä tai sen nojalla annetusta tai tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta voidaan poiketa laajemmalla kuin yhden rakennuspaikan käsittävällä alueella jos kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön.

Edellä 57 §:ssä säädetyt poikkeamisen edellytykset koskevat myös alueellista poikkeamista tässä pykälässä tarkoitetun poikkeamisen edellytyksiä. Tässä pykälässä tarkoitetun poikkeamisluvan antamisen edellytyksenä on lisäksi, että siten edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa.

Lakiesityksen alueellista poikkeamista koskevien säännösten arviointi

Alueellinen poikkeaminen on kaavoitukseen verrattavaa ohjausta ja alueellinen poikkeaminen ei siten saa muodostua kaavoitusta korvaavaksi menettelyksi. Alueellisen poikkeamisen mahdollistama säännös kuuluisi luonteeltaan siten pikemminkin alueidenkäyttölakiin eikä rakentamislakiin.

Alueellista poikkeamista on käytetty esimerkiksi ullakkorakentamisen yhteydessä, jossa asuinrakennuksille on sallittu asumisen määrän lisääminen ullakkokerrokseen, tietyin ehdoin. Kyse on yleensä melko vähäisistä kerrosalamääristä, jolloin hankkeiden vaikutukset ovat vähäisiä.

Alueellisella poikkeamisella siten, että liike- ja toimistorakennusten käyttötarkoitus muuttuu kokonaan asumiseen, on laajoja maankäytöllisiä vaikutuksia, etenkin tiiviissä kaupunkirakenteessa. Vaikutuksia on mm. palveluverkko- ja muuhun palvelurakenteeseen, liikenteeseen, pysäköintiin, kaupunkirakenteen mahdollistamaan toimitilan määrään ja sitä kautta työpaikkamääriin. Lisäksi vaikutuksia voi olla myös rakennusten arvojen säilymiseen. Näin ollen, vaikka kaupungin ei ole pakko myöntää alueellista poikkeamista, vaan se on harkinnanvarainen, niin alueellisen poikkeamisen myöntämismahdollisuuden laajentaminen tällä tavalla ei välttämättä ole perusteltua.

Esitetyllä tavalla jaetussa lainsäädännössä tärkeän nivelkohdan muodostavat suunnittelutarvealuepäätökset ja suunnittelutarvealueilla myönnettävät poikkeamiset. Ne ovat lähtökohtaisesti maankäytön suunnittelun ohjausta ja siten kaavoitukseen verrattavaa ja niitä koskevat säännökset olisi perusteltua olla alueidenkäyttölaissa.

Lakiesityksen rakennustyönaikaista valvontaa koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 102 §:n mukaan valvontatehtävän laajuutta harkittaessa on otettava huomioon 101 §:ssä tarkoitettu rakentamishankkeen vaativuus. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on sattumanvaraisin tarkastusmenettelyin valvoa, että vastuulliset tahot täyttävät velvollisuutensa. Viranomaisen on puututtava tältä osin havaitsemiinsa laiminlyönteihin.

Rakennusvalvontaviranomainen ei vastaa rakentamisen laadusta. Viranomaisen on kuitenkin huolehdittava, että hankkeessa käytetään ulkopuolista tarkastusta ja erityismenettelyä silloin, kun hankkeen tai tehtävän vaativuus sitä edellyttävät.

Lakiesityksessä perustelujen mukaan ehdotetussa säännöksessä lähdetään siitä, että kaikissa tilanteissa viranomaisvalvonta perustuisi enemmän tai vähemmän sattumanvaraiseen tarkastusmenettelyyn, jolla tarkoitettaisiin pistokokeenomaista valvontaa. Viranomainen voisi valita satunnaisotantana tarkastuskohteet paikan päällä tarkastettavaksi. Käytännön valvontatoiminnassa on havaittu, että nykyinen järjestelmä, joka perustuu tietyissä rakentamisen vaiheissa pidettäviin, hankkeeseen ryhtyvän tai hänen edustajiensa tilaamiin määrämuotoisiin katselmuksiin, ei välttämättä tuo esiin potentiaalisia ja viranomaisen puuttumista kaipaavia puutteita. Jatkossa olisi tarpeen merkittävästi laajentaa ennalta ilmoittamattomien viranomaistarkastusten määrää. Nykyisen kaltaisista katselmuksista ei olisi kuitenkaan tarkoitus luopua kokonaan. Jo pelkkä tietoisuus mahdollisista yllätystarkastuksista olisi omiaan terävöittämään työmaaorganisaatioiden toimintaa.

Lakiesityksen rakennustyönaikaista valvontaa koskevien säännösten arviointi

Mikäli sattumanvaraiset tarkastukset pidettäisiin rakentamisen aikana nykyisin pidettävien katselmusten lisäksi, niin tämä tulisi lisäämään merkittävästi rakennusvalvonnan työtehtäviä. Tämän vuoksi rakentamisluvissa määrättyjä katselmuksia voidaan joutua vähentämään. Parantaisiko tämä rakentamisen valvontaa jää nähtäväksi.

Lakiesityksen vastaavaa työnjohtajaa ja rakennustyön keskeyttämistä koskevat säännökset

Rakentamislakiesityksen 108 §:n 3 momentin mukaan rakennustyötä ei saa aloittaa ennen kuin vastaavasta työnjohtajasta ja hankkeen niin edellyttäessä erityisalan työnjohtajasta on jätetty ilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennusvalvontaviranomaisen on keskeytettävä rakennustyö, kunnes hankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut uuden työnjohtajan, jos ilmoitettu työnjohtaja ei täytä edellä määriteltyjä ehtoja tai edellytyksiä tai tämä eroaa tehtävästä.

Lakiesityksen vastaavaa työnjohtajaa ja rakennustyön keskeyttämistä koskevien säännösten arviointi

Rakennustyömaan virallinen keskeyttäminen aina, kun vastaava työnjohtaja eroaa ja uutta vastaavaa työnjohtajaa ei nimetä samanaikaisesti, tulee teettämään turhaa työtä rakennusvalvonnalle. Viranhaltijan keskeytysmääräys tulee aina viedä rakennusvalvontaviranomaisen eli ympäristö- ja lupajaoston käsiteltäväksi. Työmaa on perusteltua keskeyttää vain, jos rakennustöitä jatketaan ilman vastaavaa työnjohtajaa.

Lakiesityksen muutoksenhakua muuhun viranomaisen päätökseen koskeva säännös

Rakentamislakiesityksen 178 §:n mukaan muutosta kunnan viranomaisen muihin kuin 21 ja 177 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan valittamalla hallintotuomioistuimeen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Lupamaksua ja valvontamaksua koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan kuitenkin, mitä lupapäätöksen muutoksenhausta säädetään.

Lakiesityksen muutoksenhakua muuhun viranomaisen päätökseen koskevien säännösten arviointi

Tällä hetkellä rakennusvalvontapalvelujen viranhaltijan tekemään rakennuslupapäätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella ympäristö- ja lupajaostolta, jonka päätöksestä voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen. Rakennuslupapäätöksen nojalla samainen viranhaltija kirjoittaa lupamaksupäätöksen. Lupamaksupäätökseen haetaan kuntalain mukaisesti oikaisua kaupunkiympäristölautakunnalta, jonka päätöksen voi valittaa Helsingin

hallinto-oikeuteen. Muutetun rakentamislakiesityksen mukaan lupa- ja valvontamaksuista valitetaan jatkossa hallinto-oikeuteen.

Esittelijän perustelut

Rakentamislakiesitys ja muut lakiesitykseen liittyvät asiakirjat ovat niin laaja kokonaisuus erilaisia asiakirjoja, että niitä ei ole ollut tarkoituksenmukaista liittää tähän liitteeksi. Asiakirja-aineisto on suurimmaksi osaksi luettavissa ympäristöministeriön internetsivuilta. https://mrluudistus.fi/