Lausunto 17.10.2021

Oulun kaupungin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä rakentamislaiksi

Oulun kaupunki arvioi lakiesitystä suhteessa toimintaansa sekä siihen aiheutuviin muutoksiin Suomen viidenneksi suurimpana kaupunkina.

Lakiesityksen päätavoitteita ovat olleet hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Oulun kaupunki pitää päätavoitteita itsessään erittäin hyvinä ja kannatettavina. Rakentamislaki ei kuitenkaan onnistu vastaamaan näihin kunnianhimoisiin tavoitteisiin.

Digitalisaation edistäminen ja tietorakenteiden yhtenäistäminen ovat hyviä tavoitteita, mutta lakiluonnoksessa esitettyjen muutosten toteuttaminen vaatii kunnilta resursseja ja aiheuttaa kustannuksia.

Samaan aikaan rakentamislain kanssa on valmisteltu useita muita lakeja, joilla on vaikutuksia kunnan toimintaan, velvoitteisiin ja talouteen. Vaikutusten arviointi, etenkin eri lakien yhteisvaikutusten arviointi on ollut puutteellista.

Oulun kaupunki katsoo, että lausunnolla olevaa lakiluonnosta ei tule tässä muodossa viedä eteenpäin. Jatkovaiheita ajatellen Oulun kaupunki haluaa kuitenkin nostaa esiin perusteltuja huomioitaan lakiluonnoksesta.

Huomioita lain valmisteluun liittyvästä menettelystä

Rakentamista ja alueidenkäyttöä ei tulisi erottaa toisistaan lainvalmistelussa. Kysymys on poliittisesti moniulotteinen mutta helpoimman tien valitseminen ei saa olla syy siihen, että asiaa ei tarkastella kokonaisuutena. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain kursiminen ”riittävän hyväksi” ei johda alueidenkäytön ja rakentamisen yhteensovittamisessa kuin korkeintaan keskinkertaiseen lopputulokseen. Alueidenkäytön ja rakentamisen sääntelyn vaikutukset yhteiskunnassa ovat kuitenkin niin merkittävät, että asia pitää voida ratkaista kokonaisuutena ja riittävän huolellisesti lopputulosta ja sen vaikutuksia arvioiden.

Aikaisempaa kaavoitus- ja rakentamislakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen lakitekstiin on tullut yksittäisiä, hyviä parannuksia. Ensisijaisesti ehdotamme, että nämä yksittäiset parannukset tehtäisiin voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin uuden lain säätämisen sijasta.

Yleistä

Rakentamislakiehdotuksen sisällöstä voidaan päätellä, että uudessa laissa tarkoitus on siirtyä nykyistä enemmän ennakko-ohjauksesta ja -neuvonnasta jälkivalvontaan. Suuntaus ei ole minkään rakentamisen osapuolen kannalta järkevä, koska jälkivalvonta aiheuttaa aina ennakko-ohjausta enemmän virheitä, kustannuksia ja työtä. Jälkivalvonnalla ei myöskään pystytä ohjaamaan taikka puuttumaan merkittäviin ongelmiin kuten rakentamisen kokonaislaatuun: rakennusten kestävyyteen, kosteus- ja sisäilmaongelmiin, energiatehokkuuteen, tilojen käytettävyyteen ja muuntojoustavuuteen.

Rakentamislakiehdotuksessa on edelleen yksittäisiä ristiriitoja itse lakitekstin ja perustelujen kesken. Ristiriidat saattavat johtua lainvalmistelun kiireellisestä aikataulusta mutta toisaalta myös siitä, että ympäristöministeriöissäkään ei ole täysin selvää, miten tietyistä asioista halutaan säätää ja minkälaiseen lopputulokseen pyritään. Epäselvä rakentamista koskeva lainsäädäntö lisää työtä koko rakentamisen prosessissa, kuntapuolella erityisesti rakennusvalvonnassa.

Rakentamislakiehdotuksessa on myös epäjohdonmukaisuutta, mikä herättää kysymyksen, onko lain valmistelussa riittävästi ymmärrystä rakentamisen vaikutusten merkityksellisistä ja vähemmän merkityksellisistä seikoista. Ehdotetussa laissa esimerkiksi rakentamislupaa ei edellytetä lähtökohtaisesti alle 30 m2:n suuruiselle saunarakennukselle tai 80m2 autosuojalle (30m2 autotalli ja 50m2 autokatos). Määrääkään ei ole rajattu, joten asuntoyhtiö voi näitä autosuojia rakentaa useamman ilman lupaa, mutta sen sijaan rakentamislupa edellytetään yleisörakennelmalle, jota voi käyttää yhtä aikaa vähintään viisi luonnollista henkilöä. Rakentamisen vaikutusten merkittävyyden ja valvonnan tarpeen näkökulmasta luvan tarve pitäisi olla juuri päinvastoin: saunarakennuksille ja autosuojalle tulisi edellyttää rakentamislupa (riskinä palo- ja henkilöturvallisuus) kun taas pienet yleisörakennelmat voivat hyvin jäädä viranomaisvalvonnan ulkopuolelle.

Oulun kaupungin mielestä lain voimaantulon aikataulu on liian tiukka. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024 mutta lakiin liittyviä asetuksia ei ole vielä annettu eikä niiden sisältöön ole voitu vaikuttaa millään tavalla. Uusi

rakentamislaki edellyttää kuntien sähköisiin järjestelmiin merkittäviä muutoksia, joita kuntien on hyvin vaikea toteuttaa tällä aikataululla. Näistä syistä lain voimaantuloa pitää ehdottomasti lykätä, jolloin uuteen lakiin liittyvien asetustenkin valmistelulle jää riittävästi aikaa.

Huomioita olennaisista rakennusten teknisistä vaatimuksista

Oulun rakennuslautakunta pitää ilmastoselvitystä, hiilijalan- ja hiilikädenjäljen laskentaa sekä raja-arvojen asettamista hyvänä sekä tarpeellisena kehitystyökaluna ilmastonmuutoksen torjunnassa. Laskenta nähdään tarpeelliseksi vaikkei raja-arvoa olisi asetettu, koska se toimii rakennusten vertailuperusteena samaan tapaan kuin energiatodistuskin ympäristöstä kiinnostuneelle sijoittajalle tai muulle ostajalle/käyttäjälle. Se lisää siis ympäristötietoisuutta ilman raja-arvojakin. Rakennusvalvonta näkee ongelmallisena, että laskenta tehdään pelkästään 50 vuoden aikatarkastelulla, koska se asettaa eri suunniteltuihin käyttöikiin perustuvat rakennukset osittain vertailukelvottamaan tilanteeseen. Parempi olisi, jos laskenta tehdään 50 vuoden aikatarkastelulla mutta sen lisäksi ilmoitetaan suunnitellun käyttöiän perusteella oleva lukema. Tämä motivoi ja antaa selkeämmän kuvan vaikutuksista, kun suunniteltuna käyttöikänä on käytetty vaikkapa sataa vuotta.

Tuleva ilmastoselvitys on rakennus-, mutta ei rakennuspaikkakohtainen. Rakennusvalvonta näkee harmillisena linjauksena, ettei pakollinen ilmastoselvitys motivoi korjaamaan olemassa olevaa rakennusta. Ehdotamme muutettavaksi lakia siten, että ilmastoselvitys tulee laatia laajamittaisen korjaamisen yhteydessä. Lisäksi ehdotamme laajentamaan ilmastoselvitystä siten, että selvityksessä tulee ottaa huomioon rakennuspaikalla oleva vanha rakennus, jos se puretaan joko osittain tai kokonaan.

Kun pyritään hidastamaan ja torjumaan ilmastonmuutosta, joko lakiin tai sitä täydentäviin ja tarkentaviin asetuksiin tulee sisällyttää vaatimuksia, jotka koskevat varautumista ja sopeutumista rakennusten suunnitellun elinkaaren aikana lisääntyvään sateisuuteen, tuulisuuteen ja kuumuuteen sekä sään ääri-ilmiöihin kuten myrskyisyyteen ja rankkasateisiin.

Seuraavassa luetellaan ilmastonmuutoksen hidastamiseen tähtääviä toimia, joita laissa tulisi vaatia

1. Laissa tulee määritellä, että rakennusten suunnittelussa sään lämpenemiseltä sekä ääri-ilmiöiltä tulee ensisijaisesti suojautua passiivisin keinoin, kuten suojautumalla liikalämmöltä ja paahteelta sekä siihen liittyen vaatia varautumista asuntojen jäähdytykseen. Lisäksi tulee lisätä vaatimus

asuntojen avautumisesta vähintään kahteen suuntaan tai niiden läpituuletettavuudesta (ns. läpitalon asunnot), jotta asuntojen asuttavuus ja terveellisyys varmistetaan myös kesän hellejaksoilla.

2. Laissa tulee edistää elinkaaren pidentämistä lisäämällä uudisrakennusten muuntojoustoa, älykästä ja ekologista käyttö- ja säätötekniikkaa sekä kierrätettävyyttä koskien esim. rakenteita, huonetilajärjestelyjä, TATE-järjestelmiä, rakennusosia ja -materiaaleja.

3. Laissa tulee vaatia rakennusten purkamisen hiilijalanjäljen laskennan sisällyttämistä hiilijalanjälkilaskentaan, sillä se edistää vanhojen rakennusten ylläpitoa ja elinkaaren pidentämistä uudisrakentamisen rinnalla. Näin voidaan torjua ilmastonmuutosta ja pienentää rakentamisen hiilijalanjälkeä, kun purettavan rakennuksen tilalle haetaan rakentamislupaa suunnitellulle uudisrakennukselle.

4. Pysyville uudisrakennuksille suunnitellun käyttöajan ja ympäristöselvitysten laskenta-aikaa tulee pidentää nykyisestä vähintään 50 vuodesta vähintään 100 vuoteen, jotta lainsäädäntö kannustaisi ja edistäisi rakennusten käyttöiän ja elinkaaren pidentämiseen ja torjuisi siten ilmastonmuutosta.

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuusvaatimukset (71 § ja 75 §)

Oulun kaupunki pitää lakiehdotuksen vaikutuksiltaan merkittävimpänä puutteena tavanomaisen tason (tyypillinen tavanomaisen tason kohde on omakotitalo) suunnittelu- ja työnjohtotehtävien kokemusvaatimuksen poistamista nykysääntelyyn verrattuna. Lakiehdotuksen molemmilla lausuntokierroksilla lähes kaikki lausunnonantajat vastustivat muutosta, koska työkokemusvaatimuksen poisto aiheuttaa suuren riskin rakentamisvirheisiin tavanomaisissa rakennuskohteissa. Nämä rakentamisvirheet tulevat ilmenemään vasta pidemmän ajan kuluttua, jolloin vastuullisia tahoja on vaikeaa saada vastuuseen. Vahingon kärsijöiksi ja kustannusten maksajiksi jäävät rakennusten sen hetkiset omistajat.

Edelleen haluamme korostaa sitä, että vastavalmistunut suunnittelija tai työnjohtaja ei välttämättä tiedosta tehtävän tosiasiallista vaativuutta. Mikään koulutusohjelma korkeakoulussa ei anna sellaista oppisisältöä, jonka perusteella vastavalmistunut henkilö ymmärtäisi suunnittelu- tai työnjohtotehtävän sisällön, hyvän rakennustavan vaatimukset, tehtävän vaikutukset rakentamiseen sekä näistä kaikista hänelle tosiasiassa aiheutuvan vastuun.

Suunnittelemaan oppii vain kokeneiden suunnittelijoiden ohjauksessa ja työnjohtajaksi vain työnjohtotehtävissä kokeneiden asiantuntijoiden perehdytyksellä. Yritys-erehdys -menetelmä on riskialtis, kun kyseessä ovat kodit, joita tavalliset ihmiset hankkivat 25 vuoden lainarahoituksella. Pahimmissa tapauksissa riskialtis rakennus voi olla tuhoutunut 10 vuodessa, asukkaat sairastuneet ja jäljellä on maksamatonta asuntovelkaa.

Työkokemusvaatimuksen poistamiseen ei lakiehdotuksessa ole annettu mitään perusteluja. Perusteluja olisikin kovin vaikea esittää, koska kokemuksen edellyttäminen ei millään tavalla vähennä tai lisää byrokratiaa, eikä kokemusvaatimuksen poistaminen liene minkään rakentamisen osapuolen intressissä. Sen sijaan kokemusvaatimus on merkittävässä roolissa rakentamisen laadun ylläpitämisessä ja parantamisessa.

Ympäristöministeriön valtuuttaman toimielimen ylläpitämä virallinen rekisteri

Ympäristöministeriön valtuuttaman toimielimen ylläpitämä virallinen rekisteri, joka sisältää vastuuhenkilöiden tiedot koulutuksesta, erikoistumisesta ja kokemuksesta ja antaa pyydettäessä todistuksen rekisteritiedoista, olisi mainio ratkaisu. Se vähentäisi rakennusvalvontojen tulkintatyötä merkittävästi. Rekisterin tietojen pitää olla yksiselitteisen ”oikeat” ja pätevyyksien luotettavat ja täsmälliset. Rekisterin ajan tasalla pysyminen on tärkeää niin henkilöiden koulutusten ja kokemusten kuin muuttuvien vaatimustenkin osalta, kun esim. työmenetelmät, työtekniikat ja tekniset ratkaisut muuttuvat ja uudistuvat.

Rakentamislupa (34 §)

Oulun rakennuslautakunta on aikaisemmissa lausunnoissaan lausunut luvanvaraisuuden kynnyksen nostamisesta jo melko yksityiskohtaisesti. Haluamme painottaa jälkivalvonnan kasvua, paloturvallisuuden heikkenemistä ja rakennusvalvontamaksujen merkittävää vähenemistä lakiehdotuksen toteutuessa. Erityisesti saunarakennusten (alle 30m2) ja autosuojien (autotalli alle 30m2 ja autokatos alle 50m2) jääminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle herättää suurta huolta. Aivan selvää on, että kukaan ei tarkoituksella rakenna rakennusta, joka heikentää henkilöturvallisuutta, mutta viranomaisvalvonnan puute avaa osaamattomuudelle ja ymmärtämättömyydelle aivan liian helpon kasvualustan.

Toisaalta 34 §:n 2 momentti on sanamuodoltaan niin sanottu kaatopykälä, eli mikä tahansa hanke voi edellyttää rakentamislupaa, mikäli rakennusvalvontaviranomainen katsoo hankkeella olevan vähäistä

merkittävämpää vaikutusta pykälässä mainittuihin seikkoihin (ympäristö, kaupunkikuva, olennaiset tekniset vaatimukset…). Mikäli sanamuoto jää tällaiseksi, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi itsenäisesti päättää, mitkä hankkeet edellyttävät rakentamislupaa ja mitkä eivät. Tämä aiheuttaa tulkintojen kirjavuutta valtakunnallisesti, mikä taas hankaloittaa suunnittelijoiden, rakennuttajien ja rakennusvalvontojen työtä eri kunnissa. Lisäksi rakennustarkastajaan kohdistuvat erilaiset vaikuttamisyritykset tulevat lisääntymään kunnissa. Suuntaus on tältä osin erittäin huono.

Merkittävä osa rakennusvalvontamaksuista kertyy lakiehdotuksessa luvan tarpeen ulkopuolelle jätettävistä rakentamiskohteista. Kun samaan aikaan jälkivalvonnan tarve tulee merkittävästi kasvamaan, kuntien talousahdinko lisää painetta nykyisten rakennusvalvontamaksujen nostamiseen. Tällöin tosiasiassa rakentamislupien hakijat tai jopa muut kuntalaiset maksaisivat naapuririitojen aiheuttaman jälkivalvonnan.

Rakentamislupa korjausrakentamisessa

Korjausrakentamisen luvanvaraisuuden keventäminen ja lieventäminen edellyttää käytännössä rakennusvalvonnan viranomaisharkinnan laajentamista ja resurssien lisäämistä nykyisestä. On huolehdittava kulttuuri- ja rakennushistoriallisten alueiden ja rakennusten arvojen valvonnasta ja vaalimisesta, siten kuin nyt uudistettava rakentamislaki samoin kuin muinaismuisto- ja kirkkolaki sekä rakennusten ja ympäristön suojelua koskevat asemakaavamääräykset velvoittavat.

Korjausrakentamisessa pitäisi tarkemmin määritellä mitä tarkoittaa § 208 ”Rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen”.

Purkamislupa ja purkamisluvan edellytykset

Oulun rakennusvalvontaviranomainen esittää, että yleis-, maakunta- ja asemakaavoitusta varten tehdyt inventoinnit nostetaan lakiin vahvemmin purkamisluvan edellytysten arvioimiseksi. Kuntien resurssit asemaakaavojen muuttamiseen ovat nykytilanteessa varsin rajatut eikä asemakaavan muutoksiin voida ryhtyä lain vaatimassa kohtuullisessa ajassa. Kunnat eivät pysty reagoimaan riittävän aikaisin inventointien arvokkaisiin kohteisiin, kun voimassa olevan asemakaava on ensisijainen keino suojella rakennusta tai sen ympäristöä.

Purkamisluvan edellytysten harkinnassa on pykälä selvästi kirjoitettu ajatellen taantuvien taajamien rakennuskantaa ja kiertotaloutta. Purkamista

ei voi mitenkään perustella kiertotalouden näkökulmasta. Kestävää kehitystä ja ekologista rakentamista edistää kestävä ja muuntojoustava rakentaminen, sekä rakennusten asianmukainen huolto ja ylläpito. Uuteen käyttöön modifioitavalla vanhalla rakennuksella voi olla monta käyttötarkoitusta elinkaarensa varrella, ennen kuin rakennusmateriaalit lopulta kierrätetään hyödynnettäväksi uudelleen.

Korjausrakentamisen osalta tarvitaan lisää pilotteja, joiden avulla voidaan paremmin määritellä ilmastoselvityksen vaikutuksia korjauskohteissa. Ehdotamme, että korjauskohteiden osalta tilannetta seurataan viisi vuotta ja varaudutaan muuttamaan lakia/asetusta piloteista saatavien ilmastoselvitysten perusteella.

Rakennusten suojeleminen kaavoituksen keinoin on asemakaava-alueella ensisijaista suhteessa rakennusperintölain mukaiseen suojeluun. Lakiin pitää nostaa vahvemmin yleis-, maakunta- ja asemakaavoituksen pohjaksi tehdyt kulttuuriympäristön arvoja koskevat viranomaisinventoinnit purkamisluvan edellytysten arvioimista varten. Kuntien resurssit asemaakaavojen muuttamiseen ovat nykytilanteessa varsin rajatut eikä asemakaavan muutoksia pystytä tekemään eikä niihin ryhdytä “kohtuullisessa ajassa”. Näin kunta ei pysty reagoimaan riittävän aikaisin inventointien arvokkaisiin kohteisiin, kun voimassa oleva asemakaava on ensisijainen keino suojella rakennusta

Yhteys alueidenkäyttöön

Kasvavilla kaupunkiseuduilla on tärkeää turvata hallitun yhdyskuntarakenteen kasvun edellytykset ja alueidenkäytön ja rakentamisen sääntelyn tulee muodostaa toimiva kokonaisuus, riippumatta säännelläänkö niistä samassa vai eri laeissa. Kokonaisuuden kannalta on valitettavaa, että lakiesitystä ei ole sovitettu pääosin voimaan jääviin aleuidenkäytön pykäliin, johon liittyvät epäselvyydet tulevat vaikeuttamaan lain soveltamista.

Esitys rakentamislaiksi käsittelee pääosin rakennuslupaan ja itse rakentamiseen liittyviä asioita, mutta siinä on esitetty myös pelisäännöt asemakaavoitettujen alueiden ulkopuoliselle rakentamiselle, mm. suunnittelutarveharkinnan muuttamiseksi. Rakentamislain esitykset höllentävät olennaisesti rakentamisen ohjausta kaava-alueiden ulkopuolella. Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla tämä johtaa laaja-alaiseen ja sattumanvaraiseen rakentamiseen, jonka välillisiä vaikutuksia on mahdotonta arvioida, mm palvelujen järjestämisvelvoitteen tai infran rakentamisen näkökulmasta. Sijoittamisen edellytyksenä alueella, jolla ei ole asemakaavaa, esitetään nykyisen rakennuspaikan

vähimmäiskokovaatimuksen laskemista 2000 neliömetristä 1000 neliömetriin. Pienentynyt kokovaatimus yhdessä suunnittelutarvealueen keventyneen lupaharkinnan kanssa tulevat synnyttämään kaavoitettujen alueiden ulkopuolella rakentamisen hallitsematonta kasvua. Myöskään käyttötarkoitusten muutosten vapauttaminen suunnittelutarvealueen lupamenettelystä ei ole ongelmatonta.

Suunnittelutarvealue on osa maankäytön ohjauksen keinovalikoimaa, jolla varmistetaan tarkoituksenmukainen yhdyskuntarakenteen muodostuminen. Sitä koskeva lupaharkinta kuuluu sisällöllisesti alueidenkäytön yhteyteen. Suunnittelutarveratkaisujen sitominen kaavoituskatsaukseen tulisi myös poistaa, koska siinä ei oteta huomioon kaavoituskatsauksen lakisääteistä tarkoitusta.

Lopuksi

Nykyistä maankäyttö- ja rakennuslakia on arvosteltu muun muassa kahdesta syystä: ensinnäkin joustavat sanamuodot ovat aiheuttaneet runsaasti tulkintaerimielisyyksiä ja ”varjolainsäädäntöä” rakentamisalalle, jolloin eri toimijoiden on vaikea toimia eri kunnissa. Rakentamisen ohjaus tapahtuukin nykyään suurelta osin oikeuskäytännön kautta. Toisaalta nykyistä lakia on muuteltu vuosien kuluessa niin, että eri lainkohdista on tullut eräänlainen tilkkutäkki.

Rakentamislain laatimisen yksi pelko on, että aikataulupaineista johtuvista syistä lakitekstiin jää edelleen muotoiluja ja epäselvyyttä, jotka aiheuttavat tulkintaerimielisyyksiä, määräyksiksi muuttuvaa ohjeistusta ja sekavuutta rakentamisen kentällä. Lisäksi kokonaisuudessa huolena on, että rakentamisen kokonaislaatu joutuu väistymään osaoptimoinnin tieltä. Toivomme, että kireästä aikataulusta huolimatta lausunnot otetaan tosiasiallisesti huomioon lain valmistelussa.

Oulussa 18.10.2022

Pekka Seppälä
johtaja, TkL
YYP/rakennusvalvonta
Oulun kaupunki