11.10.2022

Eduskunnan talousvaliokunta

ASIA: HE 139/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Rakennusteollisuus RT ry (RT) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto.

Rakennusteollisuus RT ry

Rakennusteollisuus RT ry on suomalaisen rakennusteollisuuden edunvalvonta-järjestö, joka edustaa laajasti koko rakennusalaa. RT itse toimii keskusliittona, ja siihen kuuluu kuusi toimialaa Talonrakennusteollisuus, Infra, Rakennustuote-teollisuus, LVI-Tekniset Urakoitsijat, Talotekninen teollisuus ja kauppa ja Pintatoimiala. Kuuden toimialan yhteensä yli 3 000 jäsenyrityksen palveluksessa on lähes 60 000 henkilöä. Jäsenyritysten yhteenlaskettu liikevaihto on noin 20 miljardia euroa.

Lakiesityksestä Rakennusteollisuuden kannalta

Nyt esillä oleva lainsäädäntökokonaisuus rakentamislaista on erittäin tärkeä ja vaikuttaa kaikkiin Rakennusteollisuuden keskusliiton alla oleviin toimialoihin jollain tavoin.

Yleistä

Nyt käsiteltävänä on rakentamislain (RakL) lakikokonaisuus, jolla kumotaan rakentamista koskevat määräykset nykyisestä maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL), muutetaan MRL:ää ja muutetaan jäljelle jäävä MRL:n maankäyttöä koskevan osion nimeksi alueidenkäyttölaiksi. Samaan aikaan on annettu esitys rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (RYTJ-laki), joka vaikuttaa molempiin lakeihin. Lisäksi käsiteltävänä on useita liitelakeja. Lisäksi tullaan säätämään erillinen laki rakentamislain mukaisten rakentamisen luonnollisten henkilöiden pätevyyksien toteamisesta. Lakien on tarkoitus tulla voimaan jo 1.1.2024.

Ympäristövaliokunnassa on tänään käsiteltävänä vain rakentamislaki MRL-muutoksineen, mutta rakentamislakiesitykseen kiinteästi liittyvä RYTJ-laki ei ole samassa käsittelyssä. Toteamme, että rakentamislain ja RYTJ:n arviointi erikseen on vaikeaa.

Huomionarvoista on, että edellä mainittujen lakien nojalla annetaan poikkeuksellisen suuri määrä erilaisia rakentamista ohjaavia uusia asetuksia. On vaikea arvioida ovatko valtuutukset asetuksiin edes tarpeellisia. Asetukset eivät ole suurilta osin

Rakennusteollisuus RT ry Y-tunnus 0215303-5 puh. 09 12991
etunimi.sukunimi@rakennusteollisuus.fi www.rakennusteollisuus.fi PL 381 (Eteläranta 10) 00131 Helsinki

valmistuneet ja niissä on useissa kohden lakiesitysten kannalta sääntelyn olennainen sisältö. Lausunnon antaminen varsinaisesta lakiehdotuksesta asetusvaltuutuksineen etukäteen on vaikeaa, kun täsmentymättömien asetusten erilaisia vaikutuksia on mahdoton ennakoida.

Yleistä esityksen valmistelusta ja esityksestä

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisuudistus eteni kokonaisuudistuksena aina syksyyn 2021, jolloin lakiesitys kaavoitus- ja rakentamislaista (KRL) oli lausuntokierroksella. Tuolloin Ympäristöministeriön (YM) lain valmistelu ja varsinainen lakiesitys sai laajasti sisällöllistä kritiikkiä. Keväällä 2022 tehtiin uusi linjaus esityksen valmistelusta ja KRL-kokonaisuudistus kaatui ja hanketta päätettiin viedä eteenpäin vain rakentamisen osalta ja edistää kaavoituksen digitalisuutta. YM järjesti sidosryhmätilaisuuden muuttuneesta tilanteesta, jonka yhteydessä useat sidosryhmät vaativat uutta lausuntokierrosta kokonaan muuttuneesta lakiesityksestä, mutta YM järjesti vain nimellisen 10 päivän kuulemiskierroksen. KRL-lausuntokierroksella esitettyjä sidosryhmien näkemyksiä ei ole rakentamislaissa huomioitu. Lakien valmistelu ei ole noudattanut mielestämme hyvää lainvalmistelutapaa - lainvalmisteluun nimitetty työryhmä ja sidosryhmät ohitettiin.

Kevään ja kesän 2022 aikana esitystä on valmisteltu YM:ssä selvästi kiireellä, joka näkyy lakiesityksessä epätarkkuuksina ja selkeinä virheellisyyksinä. Esityksen perusteluissa mm. viitataan vääriin pykäliin ja momentteihin. Myös rakentamislain ja RYTJ-lain välillä on ilmeisiä sisällöllisiä ristiriitoja.

Esityksen taustan tavoitteet hiilineutraalista yhteiskunnasta ja digitaalisuuden edistämisestä ovat kannatettavia, mutta niiden säätämisessä on epäonnistuttu. Esitys johtaa useisiin uusiin selvitysvelvoitteisiin ja sen pohjalta kerätään turhaa tietoa, jotka lisäävät kertarysäyksellä kohtuuttomasti niin kuntien kuin yritystenkin työmääriä ja lisäävät kustannuksia.

Esityksen suurin ongelma on kauttaaltaan puutteelliset vaikutusarvioinnit taloudellisesta ja resurssinäkökulmasta suhteessa yrityksiin, kuntiin ja kotitalouksiin. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto rakentamislaista 6/2022 oli kriittinen eikä siinä mainittuja ongelmia ja puutteita ole korjattu.

Rakennusteollisuus toteaa yleisesti, että nyt annettavissa lakiesityksissä mukaan lukien RYTJ-laki on liikaa ongelmakohtia, joita tulisi korjata ja muuttaa. Korjausesityksien tekeminen on monien ongelmien vuoksi vaikeaa tässä vaiheessa säätelyä. Vielä olisi mahdollisuus pysäyttää hanke ja palauttaa ympäristöministeriöön perusteelliseen uudelleenvalmisteluun.

Kuulemistilaisuuteen olemme koonneet vain muutamia laissa olevia ongelmakohtia. Esitämme myös muutamia korjausesityksiä kohdista, jotka tulee ehdottomasti valiokuntakäsittelyssä huomioida.

Rakentamisen vastuusääntelyä tulee täsmentää

Rakentamislain pykäläteksti päävastuullisen toteuttajan vastuusta perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukseen. ”Rakentamisen toteutusvastuu säädetään pääurakoitsijalle.” Sittemmin on ilmennyt, että kirjauksen toteuttaminen MRL-säätelyssä on käytännössä mahdotonta. Yrityksiä toimivaksi säätelyksi on tehty matkan varrella useita eikä lopullinen versiokaan ole onnistunut.

Hallitusohjelman toteutumista on tavoiteltu kirjaamalla edellä mainittu toteutusvastuu rakentamislain 95§:ään käyttämällä pääurakoitsijasta termiä päävastuullinen toteuttaja, ”Päävastuullisen toteuttajan (pääurakoitsijan) on vastattava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta”.

Oikeusministeriö katsoi jo KRL-lausuntokierroksella, että sopimusvapauden kanssa päällekkäinen vastuu tulisi esityksestä poistaa eikä OM:n näkemyksiä ole pykäläesityksessä mielestämme huomioitu. Ongelmana on, että esityksellä puututaan edelleen yksityisoikeudelliseen osapuolten eli yritysten väliseen sopimusvapauteen. Hallitusohjelmassa mainitun kaltainen säätely kuuluisi ylipäätään oikeusministeriön toimialaan, kuten kuluttajansuojalaki ja asuntokauppalaki, joissa on jo kattava säätely suojaamaan kuluttajaa.

Vastuun sisältö jää nyt esitetyssä pykälässä 95 ja sen perusteluissa kokonaan määrittelemättä. Esityksestä ei ilmene kenelle päävastuullinen toteuttaja (pääurakoitsija) on vastuussa – rakennusvalvonta, tilaaja vai tilaajan vuokralainen vai taloyhtiön osakas ja myös se mistä päävastuullinen toteuttaja vastaa. Esitys tulee aiheuttamaan epävarmuutta sopimussuhteissa ja sen seurauksena myös oikeudellisia riitoja.

YM:n lainsäädäntöneuvos Kirsi Martinkauppi on useassa eri tilaisuudessa todennut, että pykälässä on tarkoitus säätää vastuusta suhteessa rakennusvalvontaan. Tämä tarkoitus ei kuitenkaan ilmene varsinaisesta pykälätekstistä eikä myöskään pykälän perusteluista.

Pykälätekstiä tulee selventää seuraavasti:
” **95§ Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu**
Rakennushankkeeseen ryhtyvä voi nimetä rakennuskohteen toteutusta varten päävastuullisen toteuttajan. Jos päävastuullista toteuttajaa ei nimetä, vastaa rakennushankkeeseen ryhtyvä itse päävastuullisen toteuttajan tehtävistä. Rakennushankkeessa voi olla vaiheittain vaihtuva päävastuullinen toteuttaja. Päävastuullisen toteuttajan on huolehdittava rakentamislupaa edellyttävän rakennuskohteet toteuttamisesta suunnitelmien, rakennuskohteen toteuttamista koskevien säännösten, rakentamisluvan ja hyvän rakentamistavan mukaisesti. Päävastuullisen toteuttajan on vastattava toteutuksen kokonaisuudesta ja laadusta **toimivaltaiselle rakennusvalvonnalle**” (lisäysesitys pykälän selventämiseksi).

Rakentamisen vähähiilisyys

Rakennusteollisuus RT on sitoutunut Suomen ilmastotavoitteisiin ja kannattaa EN-standardeihin perustuvan ilmastoselvityksen käyttöönottoa. Esitetty sääntely ei mielestämme edistä vähähiilisyyden toteutumista käytännössä. Esitetty ohjausmalli on teoreettinen, mekaaniseen laskentaan perustuva ylimääräinen työ, joka ei edistä vähähiilisyyttä.

Esityksen mukaan rakennus tulee suunnitella ja rakentaa käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Tämä toteutetaan lisäämällä lakiin uusi olennainen tekninen vaatimus vähähiilisyydestä (38§). Rakentamislupaa haettaessa on esitettävä ilmastoselvitys, jossa laskelmalla osoitetaan rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki. Ilmastoselvityksen laskentamenetelmästä tullaan säätämään YM:n asetuksella, joka on tällä hetkellä toista kertaa lausunnolla. Hiilijalanjälki ei saa ylittää käyttötarkoitusluokittain säädettyä raja-arvoa. Asetettavista raja-arvoista tullaan säätämään VN:n asetuksella, joka on tulossa myöhemmin.

Nyt lausunnolla on rakentamislaki, jonka pohjalta valtuutetaan YM ja VN antamaan asetukset vähähiilisyyden laskennasta ja raja-arvoista. Pidämme ongelmallisena, että YM ei ole huomioinut uudessa laskentamenetelmää koskevassa asetuksessa rakennus- ja kiinteistöalan järjestöjen kriittisiä lausuntoja vuodelta 2021, esitystä ei ole käytännössä muutettu lainkaan lausuntokierroksen jälkeen.

Vähähiilisyyden sääntelyn vaikutukset voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun edellä mainitut asetukset laskentamenetelmästä ja raja-arvoista ovat valmistuneet. YM:n esittämän hiilijalanjäljen laskentamenetelmän avulla saadut tulokset vähähiilisyydestä perustuvat epävarmoihin lähtötietoihin eikä vaikutuksia ole riittävästi arvioitu. Epäselvää on myös, vastaavatko asetuksen laskentamenetelmät EU-lainsäädännön kautta tulevia rahoitukseen liittyviä taksonomiavaateita, josta syystä asetuksesta voi myöhemmin syntyä ongelmia. Toisaalta säätely olisi EU:n taksonomiavaatimuksiin nähden päällekkäistä.

Rakennustyyppikohtaisesti asetettava raja-arvo on mahdottomuus, koska samankin käyttöluokan rakennukset eroavat paljon toisistaan. Raja-arvon asettaminen rajoittaa laadullisesti parempaa rakentamisen lopputulosta, kuten esimerkiksi rakennuksen muuntojoustavuus ja melu eikä se edistä kehitystyötä. Raja-arvo syrjii myös energiaratkaisuna kaukolämmön käyttöä.

Käytännössä jo tällä hetkellä markkinoilla kiinnitetään huomiota vähähiilisyyteen markkinaehtoisesti eikä raja-arvoa tarvitsisi asettaa. Raja-arvon tulisi mielestämme olla joka tapauksessa ns. ”takalauta”, jolla varmistetaan, että vähähiilisyyden kannalta huonot hankkeet ”torpataan”.

Raja-arvojen asettamista tässä vaiheessa tulisi lykätä, koska raja-arvojen tulisi perustua sellaiseen riittävään laskentamassaan, jonka perusteella voidaan paremmin arvioida asetukseen perustuvat laskennan tulokset käytännössä eikä teoriatasolla. **Esitämme, että asetuksenantovaltuuteen lisätään eduskunnan ponsi, että raja-arvot asetetaan vasta vuoden 2026 aikana**. Tällöin todellisia kohteita olisi laskettu

noin kahden vuoden ajan ja raja-arvojen asettamista varten olisi parempi ymmärrys sen vaikuttavuudesta.

Ilmastoselvityksen laatijalle ei ole asetettu pätevyysvaatimusta, joka rapauttaa ilmastotavoitteen toteutumista. Myöskään rakennusvalvonnalla ei ole edellytyksiä tai osaamista tarkistaa ilmastoselvitysten oikeellisuutta. **Esitämmekin, että lakiin kirjataan selvityksen laatijalle pätevyysvaatimus.**

Velvoite laatia ilmastoselvitys koskee myös omakotirakentajaa tämän hakiessa rakentamislupaa, mutta onneksi laissa ei kuitenkaan vaadita jonkun raja-arvon alittamista. Huonon lain vaikutukset näkyvät myös muille loppukäyttäjälle, joka tiloja käyttää, kuten asunnon ostajalle ja toimitiloja vuokraajalle.

Rakennusteollisuus RT on sitoutunut Suomen ilmastotavoitteisiin ja kannattaa EN-standardeihin perustuvan ilmastoselvityksen käyttöönottoa**.** Esitetty sääntely ei mielestämme edistä vähähiilisyyden toteutumista käytännössä. Esitetty ohjausmalli on teoreettinen, mekaaniseen laskentaan perustuva ylimääräinen työ, joka ei edistä vähähiilisyyttä.

Muita huomioita esityksestä

Rakennuksen suunnitelma- ja toteumamalli

Rakentamislaki sisältää säännökset velvoitteesta hakea rakentamislupaa tietomallimuotoisella suunnitelmalla (suunnitelmamalli 60§), jossa on tiedot rakennuksesta ja rakennusosista. Rakennustöiden aikana tehdyistä muutoksista tulee toimittaa rakennusvalvonnalle toteutumamalli (71§) niin ikään koneluettavassa muodossa. Niiden sisällöstä säädetään tarkemmin asetuksilla. Meillä ei ole tietoa suunnitelma- ja toteumamallin sisällöstä ja sen aiheuttamasta lisätyöstä, koska asetuksia ei vielä ole. Sen vuoksi on vaikea lausua esityksestä tarkemmin.

Toteamme kuitenkin, että tietomalli tulee toimittaa rakennusvalvonnalle koneluettavassa muodossa. Se, mitä tarkoitetaan koneluettavalla muodolla, ei ole rakennusalan toimijoiden keskuudessa täyttä varmuutta, ympäristöministeriöstä on tullut kaksi eri kantaa siihen, onko esimerkiksi pdf-muoto koneluettava muoto vai ei.

RYTJ-laki

Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, joka kytkeytyy kiinteästi rakentamislakiin, on parhaillaan käsittelyssä toisessa eduskunnan valiokunnassa. RYTJ-laissa on tarkoitus säätää ja järjestää rakennetun ympäristön tiedon keräämisestä valtakunnalliseen yhteiseen tietojärjestelmään. Yhden luukun periaate ei kuitenkaan tiedonkeruussa toteudu, koska rakennusjäte- ja purkumateriaali kerätään jatkossa toiseen tietokantaan SYKE:seen ja energiatodistustiedot edelleen ARA:an. Lisäksi SYKE ylläpitää päästötietokantaa omassa palvelussaan rakentamislain suomin valtuuksin.

Lupapäätöksistä valittaminen

Lakiesitys sisältää muutoksia kuulemisten ja lausuntojen vaatimisiin ja myös valitusperusteisiin. Ongelmallisin on rakentamislain 5§, joka on käsityksemme mukaan jatkossa uuden valitusperusteen, kun esityksen systematiikka muuttuu aiemmasta. Ko. pykälän mukaan viranomaisen on ohjauksessa, valvonnassa ja suunnittelussa otettava huomioon rakentamisen ohjauksen lähtökohdat, kun rakennuksen tulee olla kaunis, sopusuhtainen ja arkkitehtuuriltaan korkeatasoinen. Em. arvot ovat kannatettavia mutta niiden arviointi on hyvinkin subjektiivista. Subjektiiviset mielipiteet eivät saisi olla valituksen perusteena.

Oikaisuvaatimusmenettelyn poistaminen

Oikaisuvaatimusmenettelyn poistamista on perusteltu sujuvoittamisella mutta johtanee käytännössä hidastumiseen. Oikaisuvaatimusmenettelyssä hakija saa nykyisin kunnalta tiedon oikaisuvaatimuksen tekemisestä heti 14 päivän jälkeen, kun oikaisua kunnan päätökseen on vaadittu. Esitetyn muutoksen mukaan hakija saa tiedon valituksesta vasta valitusajan eli 30 vuorokauden jälkeen. Käytännössä hallinto-oikeuksilta saa lainvoimaisuustodistuksen vasta viiveellä, joten tieto valituksesta tulee useita viikkoja myöhemmin kuin nykyisin. Jatkossa luvanhakija joutuu myös itse hankkimaan lainvoimaisuustodistuksen hallinto-oikeudelta. Oikaisuvaatimusmenettelyn vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi valmistelun aikana.

Yleistä esityksen vaikutuksista

Rakentamislaissa ei edistetä täydennysrakentamista tai käyttötarkoituksen muutoksia. Esityksestä puuttuvat palvelulupaukset viranomaisille, joilla edistettäisiin hankkeiden sujuvuutta. Esitys lisää rakentamisen luvitukseen lisää kuulemisia, vaadittavia lausuntoja ja valitusoikeuksia mm. yhdistyksille ja museoviranomaisille ja pidentää hankkeiden kokonaiskäsittelyaikoja läpivientiaikoja. Esitykset eivät sujuvoita lupamenettelyjä vaan lisäävät byrokratiaa ja hidastavat käsittelyaikoja.

Omakotirakentajan kannalta tulee valtava määrä uusia selvityksiä ja velvoitteita, jotka lisäävät kustannuksia merkittävästi mm. velvoite laatia ilmastoselvitys (ei raja-arvoa), suunnitelma- ja toteumamalli, materiaaliseloste ja rakennus-purkujäteselvitys.

Kiinteistö- ja rakentamisalalla toimivien yritysten kannalta nyt esillä olevien lakien aiheuttamat epävarmuustekijät heikentävät tärkeiden investointien toteutumista ja rahoitusmahdollisuuksia. Kaikkien hankkeiden käynnistyminen on vaarassa viivästyä merkittävästi. Kiinteistö- ja rakennusalan on kansantalouden kannalta merkittävä ala – tämän vuoksi nyt annettavien lakiesitysten heikkoudet tulevat valitettavasti näkymään myöhemmin kansantaloudessamme niin työllisyydessä kuin kaupunkien elinvoimaisuudessakin.

Rakennusteollisuus RT vaatii asetuksenantovaltuuksien osalta valiokunnan kirjausta, jossa edellytetään sidosryhmien ja elinkeinoelämän huomiointia asetuksien valmistelussa, ei pelkästään asetuksien lausuntovaiheessa. Lisäksi

edellytyksenä on, että kaikkia asetuksia laadittaessa on tarkasteltava kokonaisvaikutuksia rakentamisen markkinaan, kustannuksiin ja lupaprosessien sujuvuuteen.

Rakennusteollisuus RT ry