13.10.2022
tarkistettu 17.10.2022
602/03.01.01/2022

Anne Jarva, Paula Mäenpää, Minna Mättö, Päivi Tiihonen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

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

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

Nyt käsiteltävänä oleva lakiesitys (HE 139/2022 vp) kytkeytyy olennaisella tavalla yhteen rakennetun ympäristön tietojärjestelmää (RYTJ) koskevan lakiesityksen (HE 140/2022 vp) kanssa. Näitä lakiesityksiä ei voida arvioida erikseen. Näiden lakiesitysten myötä rakennetun ympäristön suunnittelua, rakentamista ja digitalisaatiota koskeva kokonaisuus hajoaisi. Lakiesityksessä HE 139/2022 vp alueidenkäyttöä ja rakentamista koskeva lainsäädäntökokonaisuus hajotettaisiin kuntien näkökulmasta haitallisella tavalla. Tämän lisäksi rakennetun ympäristön digitalisaatiota koskeva sääntely hajaantuisi epäloogisella tavalla alueidenkäyttölakiin, rakentamislakiin ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettuun lakiin.

Lakiesitykset eivät tue kuntien kestävää maankäyttöä ja rakentamista eivätkä kuntien rakennetun ympäristön toimintaa ja digitalisaatiotyötä. Kuntia ei ole

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

kuunneltu eikä niiden tarpeita ole esityksissä otettu huomioon riittävällä tavalla. Lisäksi lainsäädäntökokonaisuutta ja sen vaikutuksia ei ollut mahdollista arvioida, koska lakeihin liittyviä asetusluonnoksia ei ole kaikilta osin julkaistu.

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

Lakiesityksellä olisi kunnille merkittäviä hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia

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

Lakiesityksestä seuraisi uusia vaatimuksia hiilineutraalisuuteen, materiaalitehokkuuteen ja digitalisaatioon liittyen. Nämä olisivat uusia lakisääteisiä vaatimuksia niin viranomaisille kuin rakennusalan toimijoille. Uudet vaatimukset edellyttävät, että prosessin osapuolilla on tarvittava osaaminen selvitysten tekemiseen ja arvioimiseen. Jo nyt on osaajapula ja se tulisi pahenemaan entisestään.

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

Esitys sijoittamisluvan edellytyksistä suunnittelutarvealueella on epäselvä ja ongelmallinen

Suunnittelutarvealueen lupaedellytyksiä muutettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain edellytyksistä siten, että kunnan olisi käytännössä entistä vaikeampaa hallita asemakaavoittamattomien alueiden yhdyskuntarakennetta. Tämä johtuu siitä, ettei kunta enää voisi arvioida yksittäistä hanketta suhteessa kunnan kaavoituksen tavoitteisiin ylipäätään, vaan ainoastaan kaavoituskatsauksessa mainittuihin kaavoihin. Kaavoituskatsausta ei ole maankäyttö- ja

rakennuslaissa (alueidenkäyttölaissa) tarkoitettu lähitulevaisuutta kauempana olevien kaavoitustarpeiden esittämiseen.

Suunnittelutarvealueen lupaedellytysten muutos aiheuttaisi pitkällä tähtäimellä lisääntyviä palvelujen järjestämiseen liittyviä kustannuksia kunnille ja hyvinvointialueille etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi kuljetukset kouluihin ja varhaiskasvatukseen (kunnat) sekä kotihoidon palvelut (hyvinvointialueet). Muutos voisi johtaa myös siihen, että kunta joutuisi toimenpiteisiin tiestön ja vesihuolloin turvallisuuden ja terveellisyyden vaarantumisen vuoksi. Epäselvät säännökset aiheuttavat tulkintaongelmia ja hallinnollista taakkaa.

Rakentamisen hallinnollinen taakka kasvaisi luvitettavissa hankkeissa

Rakentamisluvan käsittely edellyttäisi toimitettavaksi uusia selvityksiä (ilmastoselvitys, materiaaliseloste). Rakentamishankkeeseen tulisi suunnittelijoiden ja työnjohtajien lisäksi jatkossa nimetä uusi vastuutaho (päävastuullinen toteuttaja). Uutena vaatimuksena olisi myös, että rakennuksesta tulee pääpiirustusten ohella toimittaa viranomaiselle tietomalli (suunnitelmamalli). Näiden lisäksi olisi myös laadittava pääpiirustukset, kuten nykyisinkin. Erityissuunnitelmien osalta muutoksena olisi, että ne tulee lähtökohtaisesti toimittaa viranomaiselle. Viranomainen voisi erikseen todeta, ettei niitä tarvitse toimittaa. Nykyisin luvassa määrätään, mitkä erityissuunnitelmat tulee toimittaa viranomaiselle. Rakennuksesta tulisi myös ennen loppukatselmusta toimittaa toteutusta vastaava tietomalli (toteutumamalli), vaikka sitä ei tarvita rakennusvalvontaprosessissa. Mistään nykyisestä vaatimuksesta ei luovuttaisi.

Lakiesitykseen sisältyy myös muutoksia, joiden seurauksena luvanhakija saisi tiedon viranhaltijan tekemän lupapäätöksen lainvoimaisuudesta vasta noin 3-4 viikkoa myöhemmin verrattuna nykytilanteeseen. Tämä koskisi kaikkia viranhaltijan lupapäätöksiä eli myös niitä, joihin kukaan ei hae muutosta. Jo se, että lupapäätösten tiedoksiantotapa muuttuisi sekä se, että oikaisuvaatimusmenettelystä luovuttaisiin, pidentäisi aikaa kolmella viikolla, minkä lisäksi jatkossa tulisi todennäköisesti kulumaan nykyistä enemmän aikaa lainvoimaisuustodistuksen saamiseen hallinto-oikeudesta kuin nykyisin.

Nykyisten toimenpideluvanvaraisten hankkeiden osalta vaatimukset lisääntyisivät, osa nyt toimenpidelupaa edellyttäneistä hankkeista vaatisi jatkossa rakentamislupaa. Näiden hankkeiden osalta rakentamislupa edellyttäisi vastaavan työnjohtajan nimeämistä, kun nykyisin toimenpideluvassa työnjohtajan nimeäminen on tarpeen vain, jos hankkeella on vaikutusta sen käytön aikaiseen terveellisyyteen ja turvallisuuteen.

Lakiesityksen perusteella vaikuttaa siltä, että jatkossa luvanvaraisten hankkeiden hallinnollinen taakka tulisi kasvamaan uusien lakisääteisten vaatimusten myötä.

Lupapäätösten muutoksenhakuperusteet laajenisivat

Lakiesityksessä esitetään muutoksia, jotka vaikuttaisivat siihen, millä perusteella lupapäätöksestä voi valittaa.

Merkittävin näistä on rakentamislain 5 §, jonka on ilmeisesti tarkoitettu voivan olla jatkossa muutoksenhaun perusteena. Tämän ehdotuksen vaikutusta on vaikea arvioida. Osin rakentamislain 5 §:n asiat ovat jo nykyisin lupaedellytyksenä maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n kautta, mutta osin niistä säädetään nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain 12 §:ssä. Maankäyttö- ja rakennuslain 12 § on lain systematiikassa luonteeltaan ennemmin tavoitesäännös, jonka merkitys on tulkintaa ohjaava.

Lakiesityksessä valitusmahdollisuudet rakentamisluvasta tulisivat merkittävästi kasvamaan, mikä tarkoittaa, että lupakäsittelyyn tulisi käyttää yhä enemmän aikaa.

Tämäntyyppisten muutosten merkitystä tultaneen selventämään oikeuskäytännöllä, jonka saamiseen mennee useita vuosia. Tämän ajan lainsoveltamista joudutaan tekemään epävarmassa tilassa.

Lupakynnyksen muutoksella olisi monenlaisia haitallisia vaikutuksia

Lakiesitykseen sisältyy ehdotus luvanvaraisuuden rajan muuttamisesta. Siltä osin kuin kyse on luvanvaraisuuden rajan nostamisesta, muutoksen vaikutuksia kuntiin ei ole arvioitu riittävästi.

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

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

Kuntaliitto katsoo, että verottomuuden ja luvanvaraisuuden rajan tulisi olla sama, esimerkiksi 20 m2. Jos kiinteistöverotuksen ja luvanvaraisuuden rajat olisivat samat, tiedot verotettavista rakennuksista pysyisivät ajantasalla eikä kunnissa jouduttaisi tekemään kalliita rakennusrekisterin perusparannusprojekteja. Samalla poistuisi tarve kehittää ajantasaisen tiedon ylläpitoa varten erillisiä kustannustehottomia järjestelmiä luvan varaisuudesta vapautettujen rakennuksien tietojen kirjaamiseksi kunnan järjestelmiin.

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

Lupakynnyksen muutos aiheuttaisi luvitettavien hankkeiden lupamaksujen korottamispaineen

Lakiesityksen muutokset aiheuttaisivat hyvin todennäköisesti paikoin merkittävänkin lupamaksujen korottamispaineen jatkossa luvitettavien hankkeiden osalta.

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

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

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

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

Lakiehdotuksessa esitetyt digitalisaatiota koskevat vaatimukset aiheuttavat kunnille huomattavia lisäkustannuksia. Uusista lakisääteisistä tehtävistä kunnille aiheutuvat kustannukset tulee korvata kunnille rahoitusperiaatteen mukaisesti täysimääräisesti.

Kunnat tarvitsevat rahoitusta rakentamislakiesitykseen sisältyvien digitalisaatioon liittyvien muutosten läpivientiin yhteensä 20-25 miljoonaa euroa, josta rakennuslupaprosessin valtakunnallisen yhteentoimivuuden toteutuksen ja IFC-mallien käyttöönoton osuus on 12 miljoonaa (3 miljoonaa euroa vuosittain 4 vuoden ajan vuosina 2023-2026).

Kuntia koskevat rakentamisen digitalisaatiovaatimukset ja kustannukset lisääntyisivät laajemminkin

Kuntaliitto toteaa, että rakentamislakiluonnoksen lisäksi kunnille aiheutuisi rakennetun ympäristön digitalisaatiota koskevia vaatimuksia ja kustannuksia rakennetun ympäristön tietojärjestelmää (RYTJ) ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevasta lakiesityksestä (HE 140/2022 vp). Lakiesitys HE 140/2022 vp sisältää maakunta-, yleis- ja asemakaavoitukseen, tonttijakoon ja useisiin muihin kunnan päätöksiin liittyviä tietomallivaatimuksia sekä velvoitteet julkaista nämä tiedot tarkasti ja vaiheittaisesti määrämuotoisina RYTJ:ään. Näiden lakiesitysten yhdessä kunnille aiheuttamat kustannukset olisivat huomattavat.

Lakiesityksen HE 140/2022 vp alueidenkäytön tietojen vaatimukset vaikuttaisivat laajasti kuntien prosesseihin, tuotantojärjestelmiin, rekistereihin, integraatioihin ja rajapintoihin ja aiheuttaisivat kunnille suuria kehittämiskustannuksia sekä jatkuvia ylläpitokustannuksia. Koska kunnan tiedonhallintakokonaisuus sisältää rakennus- ja kaavarekisterin lisäksi useita muita rekistereitä, muutokset kaava- ja rakennustietojen rakenteessa aiheuttaisivat muutoksia myös muihin kunnan rekistereihin. Kaava- ja rakennuslupaprosessien kaikkien välivaiheiden välittäminen kunnan tiedonhallinnan kannalta tarpeettomaan valtion tietojärjestelmään ei olisi tarkoituksenmukaista ja toisi suuria lisäkustannuksia. Jokainen uusi rajapinta tuo myös jatkuvia kustannuksia.

Lakiesityksessä luetellut laajat tietojen toimitusvaatimukset eivät ole kokonaisuutena kohtuullisia. Kuntaliitto toteaa, että esitetyt tiedontoimitusvelvoitteet ovat niin massiiviset, että vaatimusten toteutukseen tarvittaisiin jatkuvia lisäresursseja kaikkiin Suomen kuntiin. Kunnissa on jo nyt riittämättömät kaavoitus- ja rakennusvalvontaresurssit, joten resursseja ei voida irrottaa toiminnan kustannuksella.

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

Digitalisaation tavoitteena on sujuvoittaa toimintaa ja tuoda kustannussäästöjä. Kuntaliitto katsoo, että lakikokonaisuudessa esitetyllä, kunnan kannalta turhalla ja päällekkäisellä digitalisaatioratkaisulla näiden tavoitteiden ei voida katsoa toteutuvan.

Esityksessä on kokonaisuutena useita epäselviä ja lisätarkastelua vaativia kohtia

Rakentamislakiesityksessä on lukuisia muita kohtia, joissa säännöksen muutosta ei ole perusteltu, muutoksen tarkoituksenmukaisuutta on vaikea hahmottaa tai muutoksen vaikutuksia ei ole arvoitu. Nämä muutokset aiheuttaisivat epäselvyyttä käytännön lainsoveltamisessa. Epäselvyys aiheuttaa käytännössä hallinnollista taakkaa sekä riskin turhista muutoksenhakuprosesseista.

Kirjoitusasuun tehtyjen korjausten tarkoituksena ainakin paikoin on ollut selkeyttää lakia. Tosiasiassa useassa kohdin kirjoitusasun muuttamisen vaikutukset voisivat olla osin päinvastaisia. Esimerkiksi nykylaissa lupaedellytyksenä on, että rakentaminen ei saa aiheuttaa *tarpeetonta* haittaa naapurille, kun taas rakentamislaissa edellytyksenä olisi, että rakentaminen ei saa

aiheuttaa haittaa naapurille. Ero säännöksen sanamuodossa on oleellinen, mutta lakiesityksen perustelujen valossa jää epäselväksi, onko oikeustilaa tarkoitettu muuttaa vai ei, koska asiasta on kirjoitettu eri kohdissa ristiriitaisesti.

Lopuksi

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

SUOMEN KUNTALIITTO

Paula Mäenpää
erityisasiantuntija