Rakli Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat

Asia:
Lausuntopyyntö eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 30.9.2025, K 1/2025 vp Hallituksen vuosikertomus 2024

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon antajasta

Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry kokoaa yhteen kiinteistöalan ja rakennuttamisen vastuulliset ammattilaiset. Jäsenemme ovat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajia, rakennuttajia ja käyttäjiä sekä näiden ammattimaisia edustajia. Jäsenemme investoivat rakennetun ympäristön uudis- ja korjaushankkeisiin vuosittain 5–10 mrd. €. Raklin jäsenten omistama kiinteistökanta Suomessa on noin 100 milj. m^2.

Raklin lausunto

Eduskunnan kannanotto EK 25/2019 vp – K 3/2019 vp – K 13/2019 vp

Eduskunta edellyttää, että rakentamisen ja rakennusten käytön laatua selkeästi parannetaan sekä valvontaa ja vastuita selkeytetään.

Rakli kiinteistöalan johtavana sekä julkiset että yksityiset kiinteistöomistajat ja käyttäjät yhteen tuovana järjestönä pitää tavoitetta rakentamisen ja rakennusten käytön laadun parantamisesta ehdottoman tärkeänä.

Olennaista on, että laatuun yhdistyy nimenomaan elinkaaren aikaisen laadun ajatus. Rakennusten omistajien on pystyttävä luottamaan siihen, että rakennushankkeen tekninen laatu elinkaaren aikana vastaa sitä, mistä rakennushankkeen osapuolien kesken on sovittu. Puutteet rakennusten käytön laadussa päätyvät lopulta rakennusten käyttäjien eli esimerkiksi asukkaiden kustannuksiksi sekä kasvattavat jo ennestään mittavaa rakennuskannan korjausvelkaa, joka viimeisimmän ROTI-raportin (Rakennetun omaisuuden tila) mukaan oli 94 miljardia euroa vuonna 2023.

Rakli tekee työtä rakentamisen laadun parantamiseksi mm. erilaisten tilaajaohjeiden ja rakentamisalan yhteisten sopimusmallien kautta. Rakli on myös yksi RALA:n eli Rakentamisen Laatu ry:n perustajajärjestöistä.

Eduskunnan kannanoton jälkeen keskeisin rakentamisen ja rakennusten käytön laatuun vaikuttava säädösuudistus on ollut maankäyttö- ja rakennuslain muutos maankäyttöä ohjaaviksi laeiksi ja rakentamista ohjaavaksi rakentamislaiksi.

Käsittelemme alla erityisesti rakentamislain vaikutuksia rakentamisen ja rakennusten käytön laatuun.

Rakentamislain haasteet rakentamisen ja rakennusten käytön laadun kehittämisessä

Päävastuullisen toteuttajan vastuussa ajatus oli oikea

Rakentamislain valmistelun eri vaiheissa ympäristöministeriö nosti lakihankkeen keskeisimmäksi rakentamisen laatua parantavaksi elementiksi päävastuullisen toteuttajan vastuun toteutuksen kokonaisuudesta. Ajatus oli, että koordinaatiovastuu rakennushankkeen laadun kokonaisuudesta rakennustyömaan aikana olisi yhdellä taholla eli päävastuullisella toteuttajalla. Ajatus oli samankaltainen kuin mitä rakentamislaissa on säädetty rakennusten suunnittelun laadun osalta pääsuunnittelijalle. Asiaa koskeva pykälä sisältyi vuonna 2023 hyväksyttyyn rakentamislakiin, mutta pykälä kumottiin vuoden 2024 rakentamislain korjaamisessa.

Raklin näkemyksen mukaan tämä kumottu päävastuullisen toteuttajan pykälä sisälsi haasteita vaikeiden tulkinnallisten kysymysten muodossa, vaikkakin ajatus rakentamisen laadun parantamisesta vastuita uudistamalla oli juuri oikea. Nähdäksemme valmistelua pykälän osalta olisi tullut jatkaa.

Laadunvarmistusselvitykset eivät varmista rakentamisen laatua

Verrattuna maankäyttö- ja rakennuslakiin rakentamislakiin on tehty muutoksia laadunvarmistusselvityksiä koskevien vaatimusten osalta (RakL 111 §). Muutokset voivat toki tukea yksittäisen hankkeen laatutyötä, mutta selvitykset ja suunnitelmat tai henkilöiden pätevyys eivät kuitenkaan takaa sitä, että itse rakennustyö olisi laadukkaasti toteutettu tai että toteutuksesta vastannut taho kantaisi vastuun siitä, että työ on toteutettu säännösten ja parhaiden käytänteiden mukaisesti.

Korjausrakentamisen kynnys nousee kustannusten noustessa

Rakennuskannan käytön laadussa monen ongelman juurisyynä on rakennuskannan kasvava korjausvelka. Rakennetun omaisuuden tila -raportin mukaan esimerkiksi vuonna 2023 rakennuskannan teoreettinen korjaustarve oli 16 miljardia euroa, mutta rakennuksia korjattiin vain 13 miljardilla eurolla, eli korjausvelka kasvaa.

Korjaushankkeiden käynnistymiseen vaikuttaa moni asia, mutta yksi keskeisimmistä on hankkeen arvioitu kustannustaso. Mikäli hankkeen kustannukset ovat liian suuret suhteessa korjaamisella saavutettavaan hyötyyn, korjaushanketta ei yksinkertaisesti käynnistetä.

Rakentamislaissa korjausrakentamisen kustannuksia nostavat tai tulevat nostamaan esimerkiksi rakennusjäte- ja purkumateriaaliselvitykset, vaatimukset koneluettavasta ja digitaalisesta tiedosta, kelpoisuuden toteaminen, luvan lainvoimaistumisaikojen muutokset ja uusiutuvaan energiaan sekä energiatehokkuuden parantamiseen liittyvät toimenpiteet ja selvitykset.

Huomioitavaa on, että rakentamislaki ei ole ainoa säädöskokonaisuus, joka on viime vuosien aikana nostanut korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen kustannustasoa. Energiatehokkuuteen liittyvien lakien lisäksi yksi keskeinen säädösvaikutin on mm. pelastuslaki. Haasteena onkin, että säädöksien vaikutustenarvioinneissa tarkastellaan tiivistetysti yksittäisen säädösehdotuksen kustannusvaikutuksia, mutta kokonaiskuva kustannuksista puuttuu.

Parhaillaan valmistelussa olevista säädöksistä erityisesti rakennusten energiatehokkuusdirektiivin kansallinen toimeenpano uhkaa tuoda merkittäviä lisäkustannuksia korjausrakentamishankkeisiin, mikäli kustannusnäkökohtia ei tarpeeksi huomioida toimeenpanossa. Direktiivi sisältää useita kustannustehottomia vaatimuksia, joiden valmistelussa ei ole huomioitu kansallisia erityispiirteitä.

Rakentamisen kustannukset eivät kasva ainoastaan uusien säädöksien takia. Myös paikallisten viranomaisten kuten rakennusvalvontojen ja pelastusviranomaisten tulkinnoilla on useasti rakentamisen kustannuksia kasvattava vaikutus.

Säädöksistä ja niiden tulkinnoista johtuva korjausrakentamisen kustannusten kasvu korostuu erityisesti alueilla, joilla rakennuskannan arvonkehitystä ei ole tai se on negatiivinen.

Oleellista korjausvelan pienentämiselle ja rakennusten käytön laadun parantamiselle olisikin, että ympäristöministeriö velvoitettaisiin seuraamaan rakennushankkeille eri hallinnonalojen säädöksistä ja käytänteistä aiheutuvien kokonaiskustannusten kehitystä.

Rakentamislain rakentamisen ja rakennusten käytön laadun kehittämistä tukevat kohdat

Rakennuskannan korjaaminen, kehittäminen ja tilojen kiertotalous

Rakennuskannan käytön laatuun liittyviä haasteita voidaan vähentää joustavilla maankäytön ja rakentamisen säädöksillä, jotka tukevat rakennuskannan korjausvelan purkamista ja rakennusten joustavaa ja tehokasta käyttöä. Jos rakennukset ovat vajaakäytöllä, tämä heijastuu usein ongelmina myös ylläpitoon ja tarvittavien korjausten toteuttamiseen oikea-aikaisesti.

Muuttuvat tilankäytön tavat, alueellinen eriytyminen ja kaupungistuminen johtavat siihen, että rakennuskantaa on voitava kehittää joustavasti. Tämä tarkoittaa korjaamisen ja tilamuutosten lisäksi kykyä muuttaa rakennuksia palvelemaan uusia käyttötarkoituksia yhä joustavammin sekä tarvittaessa mahdollisuutta rakennusten purkamiseen.

Rakennuskannan käytön edistämiseen rakentamislaki tarjoaa hyviä elementtejä. Tilojen kiertotaloutta eli mahdollisimman tehokasta käyttöä ja käyttötarkoituksen muutoksia tukevat 57 §:n mahdollistama käyttötarkoituksenmuutos poikkeamisluvalla ja 10 §:n väliaikaisen rakennuksen käsite. Erityisesti käyttötarkoituksenmuutoksia tukeva pykälän 57 lisäys oli erittäin tärkeä muutos rakentamislakiin, ja nyt sen soveltaminen käytännön kaupunkikehitykseen on varmistettava.

Rakennuskannan hallittua poistumaa sellaisen rakennuskannan osalta, jolle ei enää ole käyttöä, edistävät muutokset purkamisluvan edellytyksiin 56 §:ssä, joskin pidämme epäonnistuneena ajatusta,

että julkista ja yksityistä rakennuskantaa käsitellään eri tavoin purkamisluvan edellytyksissä. Myös yksityistä rakennuskantaa pitäisi olla mahdollista purkaa, jos lain 56 §:ssä olevat edellytykset täyttyvät.

Muut nostot rakentamislaista

Rakentamislain 61 §:ssä luvan myöntämiseen liittyvä rajaus, että rakennusvalvonta voi vaatia hankkeeseen ryhtyvää toimittamaan laissa mainittuja aineistoja vain perustellusta syystä, sekä pykälän 68 a § rakennusvalvonnan käsittelyaikatakuu toimivat kustannuskehitystä hillitsevästi. Sujuvia korjausrakentamisen prosesseja ja kustannustehokkuutta tukevat myös rakentamislain valituksia koskevat käytänteet.

Rakentamislaki muutti suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuuden toteamista ja kelpoisuusvaatimuksia. Näkemyksemme mukaan rakentamislain ajatus kelpoisuuden toteamisesta sujuvammin on sinänsä oikea ja tukee korjausrakentamisen sujuvampia käytänteitä. Rakennusvalvonnat eivät totea enää suunnittelijoiden ja työnjohtajien kelpoisuutta hankekohtaisesti eli tutki hakijoiden tutkintotodistuksia ja työhistoriaa, vaan sen on tehnyt jo valmiiksi ulkopuolinen toimija.

Muutosvaihe sisältää kuitenkin myös huolia rakennuskannan kehittämisen näkökulmasta. Siirtymäsäännös kelpoisuuden toteamisen osalta päättyy vuodenvaihteessa 2026–2027, ja siihen mennessä alalla pitäisi olla riittävästi uuden lain mukaisia kelpoisia suunnittelijoita ja työnjohtajia sekä kansallisesti että alueellisesti. Mikäli tekijöitä ei ole riittävästi, se vaikuttaa korjausrakentamisen kustannuksiin ja määriin.

Muita näkemyksiä tavoista kehittää rakentamisen laatua

2000-luvun aikana yksi suuntaus on ollut säädösten kautta rakennushankkeisiin tulleet yksittäisen osa-alueen asiantuntijat. Viimeisin esimerkki tästä oli vuonna 2017 säädetty ympäristöministeriön asetus rakennuksen kosteusteknisestä toimivuudesta (782/2017), jonka myötä rakennushankkeisiin säädettiin vaatimus kosteudenhallintakoordinaattoreista.

Nähdäksemme koordinaattoriroolien tuominen hankkeisiin ei ole hyvää rakentamisen laadun kehittämistä. Lisäosapuolilla hämärretään rakennushankkeen osapuolien vastuita. Rakennushankkeen osapuolet eivät voi ulkoistaa oman suorituksensa laadukasta toteuttamista millekään ulkopuoliselle taholle.

Näkemyksiä keinoista rakentamisen ja rakennusten käytön laadun kehittämiseen

Rakennusten käytön laadun kehittämiseksi on erittäin tärkeää helpottaa korjausrakentamishankkeiden käynnistymistä. Tämä onnistuu:

- Varmistamalla, että korjausrakentamishankkeiden kustannukset eivät kasva säädösten vaikutuksesta. Konkreettinen tehtävä tulee osoittaa vastuulliselle ministeriölle.

- Tukemalla ja kehittämällä tilojen kiertotaloutta edistäviä säädöksiä, joista rakentamislain pykälän 57 kiertotaloutta tukeva kirjaus on erinomainen esimerkki. Oleellista on varmistaa, että säädökset menevät myös paikallisten viranomaisten käytänteisiin.
- Varmistamalla, että rakentamislain lupien myöntämisen sujuvuutta tukevat kohdat myös siirtyvät paikallisten viranomaisten käytänteisiin.
- Varmistamalla, että EU-säädökset, kuten rakennusten energiatehokkuusdirektiivi, toimeenpannaan kansalliset intressit ja kustannustehokkuus huomioiden.
- Seuraamalla korjausrakentamisen kustannusten kehittymistä, pidättäytymällä säätämästä uusia kustannuksia nostavia vaatimuksia sekä reagoimalla säädösmuutoksin markkinassa mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin.

Rakentamisen laadun osalta tulee eduskunnan 2019 kannanoton mukaisesti jatkaa ajatusta rakentamisen vastuiden selkeyttämisestä. Selkeät vastuut ovat keino laadukkaan lopputuloksen takaamiseen. Sen sijaan tulee pidättäytyä tuomasta säädösvaatimuksina rakennushankkeeseen uusia vastuiden selkeyttä sekoittavia osapuolia tai selvitysvelvoitteita.

Terveet tilat 2028 - ohjelma

Ohjelman tavoitteena oli tervehdyttää julkiset rakennukset ja tehostaa sisäilmasta oireilevien hoitoa ja kuntoutusta. Käsillä oli monimuotoinen ongelma, jonka hahmottamiseen tarvittiin monialaista yhteistyötä mm. rakennusfysiikan, lääketieteen ja viestinnän alalta. Ohjelmassa keskeistä oli tutkimustiedon kokoaminen ja terveet tilat -toimintamallin muodostaminen, jonka osa-alueet ovat:

- Kiinteistökannan hallinta
- Kiinteistön käyttö ja ylläpito
- Sisäilmatilanteiden hallinta
- Rakentaminen ja korjaaminen

Raklin näkemyksen mukaan ohjelma on onnistunut muodostamaan hyvän ymmärryksen kuntien kiinteistökantaan liittyvistä ongelmista sekä kehittämään toimintamallin, jolla on ollut positiivinen vaikutus kaupunkien ja kuntien omistamien rakennusten terveellisyyteen ja käyttäjien hyvinvointiin.

Ohjelman yhteydessä perustettu kuntien sisäilmaverkosto jatkaa kuntien yhteistyötä sisäilma-asioissa sekä varmistaa osaamisen kehittämistä ja hyvien käytäntöjen jakamista.

Terveet tilat 2028 -ohjelma on myös laajemmin lisännyt kiinteistönomistajien ymmärrystä sisäilmasto-ongelmien moninaisista näkökulmista, ja ohjelmassa tuotettu aineisto on ollut hyödyllistä myös yksityisen puolen ammattimaisille kiinteistönomistajille.

Etenkin suuremmissa kunnissa saavutetuista hyvistä tuloksista huolimatta ohjelma päätettiin lopettaa jo vuoden 2024 lopussa, mikä on harmillista. Toimintamallin ja osaamisen jakaminen laajemmin Suomen kuntiin olisi nähdäksemme edelleen tarpeellista. Ehdotamme, että toimintamallin käyttöönottoa kunnissa selvitetään ja tarvittaessa tuetaan esimerkiksi erillisen hankkeen muodossa lähivuosien aikana.