



Uudenmaan liitto, aluesuunnittelun vastuualue

Eduskunnan ympäristövaliokunta

HE 139/2022

Asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle rakentamislainsäädännön ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan ympäristövaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislainsäädännön ja siihen liittyvistä laeista (HE 139/2022). Lausunnon määräaika on 26.10.2022 klo 12.

Esityksestä uudeksi rakentamislainsäädännön ei ole järjestetty varsinaista lausuntokierrosta aikaisemmin. Syksyllä 2021 luonnoksena lausunnoilla olleesta kaavoitus- ja rakentamislakikokonaisuudesta irrotettiin keväällä 2022 rakentamista koskeva osuus omaksi laeikseen. Maankäyttöä koskevan osion osalta maankäyttö- ja rakennuslain nimi on tarkoitus muiden lakimuutosten etenemisen yhteydessä muuttaa alueidenkäyttölaiksi.

Esityksestä uudeksi rakentamislainsäädännön oli keväällä 2022 mahdollista antaa epävirallinen kommentti hyvin nopealla aikataululla (9 päivää pääsiäisvapaan aikoihin). Kommentointimahdollisuus ei ollut kattavasti kaikkien osallistajien tiedossa. Uudenmaan liitto toistaa huhtikuussa Uudenmaan maakuntajohtajan antaman kirjallisen kommentin, jossa mm. kritisoidaan lainvalmistelun pirstaleisuutta ja valmisteluun liittyvää riittämätöntä vuorovaikutusta. Tämän lisäksi Uudenmaan liitto lausuu seuraavaa.

Lain säätämisen prosessissa on tapahtunut merkittäviä virheitä

Rakentamislain valmisteluun liittyvä kuuleminen on ollut sisällön, aikataulun ja aineiston osalta riittämätöntä. Kuuleminen ei täytä valtioneuvoston lainvalmisteluohjeistusta eikä kuulemisen tavoitteita. Vuorovaikutus on epäonnistunut ja lakiuudistuksesta ei ole ollut tosiasiaa mahdollisuutta antaa palautetta.

Kokonaisuutena valmistellusta kaavoitus- ja rakentamislakiuudistuksesta irrotetusta, nyt lausuttavana olevasta erillisestä hallituksen esityksestä uudeksi rakentamislainsäädännön ei ole sen valmistelun aikana järjestetty lainkaan varsinaista kuulemista (ei myöskään tulevasta alueidenkäyttölaista).



Kokonaisuuden jakaminen osiin edellisen kuulemisen (syksy 2021) jälkeen on muutoksena niin merkittävä, että erillisistä lakiluonnoksista uudessa muodossaan olisi tullut järjestää asianmukaiset kuulemiset. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on todennut tarpeen uudesta lausuntokierroksesta, koska maankäytön poistaminen esityksestä muuttaa rakentamislain perusasetelmaa olennaisesti.

Rakentamislakia koskeva kommenttikierros keväällä 2022 järjestettiin aikataulunsa ja aineistojensa osalta hätäisesti eikä se siten mahdollistanut aitoa ja kattavaa osallistumista. Lainvalmistelu ei myöskään täytä säädösvalmistelun kielivaatimuksia. Aineistoa ei ollut kommentointikierroksen aikaan keväällä 2022 saatavilla ruotsiksi eikä saameksi.

Uudet lakiehdotukset ovat ympäristöministeriön omia ehdotuksia, ei työryhmien yhteisiä ehdotuksia. Keskeiset sidosryhmät eivät ole riittävällä tavalla päässeet osallistumaan lain valmisteluun.

Lain jakaminen rikkoo tarpeettomasti kaavoituksen ja rakentamisen kokonaisuuden

Hallituksen esityksen mukaan nykyisen maankäyttö- ja rakentamislain jakamisella rakentamislakiin ja alueidenkäyttölakiin ei ole kokonaisuutta ajatellen merkittäviä vaikutuksia. Käytännössä tilanne on päinvastainen. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuuden jakaminen useampaan eri lakiin hankaloittaa suunnittelua ja lakien soveltamista. Kaavoitusta ja rakentamisen ohjausta koskevien säännösten eriyttäminen eri lakeihin lisää viranomaisten työtä, koska he joutuvat työssään entistä enemmän sukkuloimaan eri lakien välillä. Alueidenkäyttölain ja rakentamislain väliset lukuisat pykäläviittaukset hankaloittavat lain tulkintaa ja lisäävät työtä. Kahtiajaossa on myös epäloogisuutta siinä, kummassa laissa säännökset esitetään (esim. rantoja, suunnittelutarvealueita ja poikkeamista koskevat säännökset). Tilannetta tulevat mutkistamaan myöhemmin annettavat asetukset. Sääntelyn pirstominen vaikeuttaa kunnan hallinnon tehokasta toimintaa kokonaisuutena. Tästä aiheutuvan lisätyön määrää ja välillisiä kustannuksia on vaikea arvioida.

Yhtenä esimerkkinä sekavasta tilanteesta on MRL 33 § jakaminen kahteen osaan. Pykälässä säädetään maakuntakaavan rakentamisrajoituksesta. Pykälä muodostuu kolmesta momentista, joista toinen momentti esitetään siirrettäväksi rakentamislakiin. Lakimuutosten jälkeen maakuntakaavan rakentamisrajoitus on mahdollista osoittaa alueidenkäyttölain 33 § perusteella, mutta alueidenkäyttölain 49 §:ssä säädetään maakuntakaavan rakentamisrajoituksen soveltamisesta. Vastaava laintulkinnan sekavoituminen rakentamisrajoituksen osalta koskee myös yleiskaavoja.

Rakentamislain ja alueidenkäyttölain keskinäiset pykäläviittaukset ovat osoitus siitä, että jaetuissa laeissa säädetyt asiat ovat tosiasiaa tiiviissä kytköksissä toisiinsa. Tarpeelliset muutokset olisi selkeämpää ja tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain osauudistuksina, ei kokonaisuutta tarpeettomasti eri laeiksi rikkomalla ja pykälää pilkkomalla.

Riittäviä vaikutusten arviointeja useammaksi laiksi jakautuvan maankäytön ja rakentamisen kokonaisuuden toimivuuden varmistamiseksi ei ole tehty. Kaavoituksen ja rakentamisen eriytyminen eri lainsäädäntöön on omiaan heikentämään näiden ohjauksen kokonaisuutta. Eriytyvien lakien valmistelu on ollut repaleista ja eriaikaista. Monet kokonaisuuden kannalta keskeiset asetukset puuttuvat kokonaan, mikä osaltaan vaikeuttaa tulevan alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuuden hahmottamista. Pelkän rakentamislain osalta lainsäädännön arviointineuvosto toteaa lausunnossaan, että vaikutuksia on arvioitu erilaisille toimijoille, mutta että vaikutusarviot jäävät osittain yleiselle tasolle.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille eri toteuttamisvaihtoehtoja maankäyttö- ja rakennuslain uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta vaihtoehtona ei esitellä nykyisen lain kehittämistä tai uudistamista. Tämä on merkittävä puute. Esityksen perusteella on vaikea päätellä, millä perusteilla on päädytty keskeisiin ehdotuksiin, miksi nykyisen lain uudistamista ei käsitellä edes vaihtoehtona, ja miten rakentamisen ja alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuuden rikkominen edistää uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Perusteluilta sille, miksi tavoitteita ei olisi mahdollista saavuttaa nykyistä lakia päivittämällä, ei ole esitetty.

Hallituksen esityksessä on puutteita myös kokonaisuuden ja lopputilanteen kuvauksessa. Esimerkiksi em. MRL 33 §:n muutosta ei ole kuvattu rinnakkaisteksteissä (s. 406–422). Muutos tuodaan esille rakentamislain säädöskohtaisissa perusteluissa sivulla 184 sekä sivulla 368 kumottavana momenttina, mutta ei esimerkiksi kohdassa Lakiehdotukset, laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (s. 368–377). Lopullisen tilanteen hahmottaminen on hyvin vaikeaa.

Uudenmaan liitto katsoo, että eri lakien muodostaman maankäytön ja rakentamisen ohjauksen kokonaisuuden toimivuus olisi tullut varmistaa riittävien vaikutusten arvioinnein ja kuulemiset kaikkia lakeja koskien järjestää niin, että palautteen antaminen olisi tosiasiaa ollut mahdollista. Myöskään uusi alueidenkäyttölaki ei saa edetä uudessa muodossaan ilman kuulemistä.

Rakentamislaki heikentää yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillinnän työkaluja

Alueidenkäytön näkökulmasta uusi rakentamislaki heikentää hajautumisen hillinnän työkaluja. Jatkossa hajarakentamiselle on myönnettävä lupa nykyistä kevyemmin perustein. Lupa on esimerkiksi myönnettävä, jos alueella on jo hajarakentamista – jo aiemmin tapahtunut, mahdollisesti kunnan yhdyskuntarakenteen hallitun kehittämisen kannalta epätoivottu tilanne on siis jatkossa peruste saman haitallisen kehityksen vahvistamiselle edelleen.

Hajarakentamisen sääntelyn lieventäminen on merkittävässä ristiriidassa kestävyystavoitteiden kanssa, jotka maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukselle hallitusohjelmassa asetettiin. Muutos heikentää kuntien mahdollisuuksia kehittää yhdyskuntarakennettaan ilmastonmuutoksen torjunnan ja luontokadon kannalta kestäväällä tavalla.

Muutos on haitallinen myös kuntatalouden ja sosiaalisen kestävyyden kannalta, sillä hajakenttämisen sääntelyn lieventäminen heikentää esimerkiksi kuntien keinoja ennakoida palveluverkon kehittämistarvetta ja saattaa nostaa lakisääteisten palveluiden järjestämisen kustannuksia. Hajautuminen myös heikentää mahdollisuuksia maaseudun ja kyläalueiden elinvoiman vahvistamiseen.

Uudenmaan liitto katsoo, että kaavoituksen merkitystä kuntien maankäytön ohjauksessa ei tule heikentää. Suunnittelutarvealueita koskevia lakimuutoksia ei tule tehdä. Hajakenttämisen ohjaus- ja lupa-asioita ei tule irrottaa muusta alueidenkäytön ohjauksesta ja siirtää osaksi rakentamislakia. Hajakenttämisen ohjauksen on jatkossakin säilyttävä osana alueidenkäytön kokonaisuutta, saman lain ohjauksessa. Hajakenttämisen hallinnalla ja yhdyskuntarakenteen hallitulla kehittämisellä on merkittävä rooli kestävän alueidenkäytön tavoitteiden saavuttamisen kannalta erityisesti Uudenmaan kaltaisella, nopeasti kasvavalla seudulla, jossa lievealueisiin kohdistuu monia keskenään ristiriitaisiakin intressejä.

Sijoittamisluvan edellytyksien arvioinnin osalta säännösten muotoilu tulee muuttaa sellaiseksi, että kunta voi tarkoituksenmukaisella tavalla arvioida hankkeiden vaikutusta alueensa kehittämisen edellytyksiin ja tavoitteisiin. Esimerkiksi kytkentä kaavoituskatsaukseen ei ole toimiva ratkaisu.

Alle 30m² rakennusten vapauttaminen luvanvaraisuudesta aiheuttaa ristiriitoja ja lisää riskejä ja jälkikäteisen tehtävää valvontaa ja muutoksia

Lakiluonnoksen mukaan jatkossa alle 30m² rakennuksen saa toteuttaa ilman, että sille tarvitsee hakea rakentamislupaa. Jatkossakin on kuitenkin noudatettava voimassa olevia kaavoja ja muita säännöksiä. Jatkossakin siis rakennus, jota ei kaavan tai muun sääntelyn puitteissa ole saanut toteuttaa, on laitton. Lakimuutos siirtää siis painopisteen rakennuksen toteuttamiskelpoisuuden varmistamisesta etukäteen jälkivalvontaan, mikä saattaa tarkoittaa esimerkiksi rakennusvirheiden korjausta, rakennusten siirtämistä tai purkamista. On vaikea nähdä, miten tämän nähdään parantavan rakentamisen prosessien sujuvuutta tai vastaavan mihinkään muuhunkaan lakiuudistukselle asetettuun tavoitteeseen.

Muutos todennäköisesti esimerkiksi lisää luvaton vapaa-ajanrakentamista alueille, joita ei siihen ole tarkoitettu tai joilla se ei ole sallittu (mm. rannat, kulttuuriympäristöt, luonnonalueet) (myös toisten omistamat maa-alueet), kun rakentamisen sijoittamisen edellytyksiä ei varmisteta etukäteen. Tämä lisää osaltaan ympäristön pirstaloitumista ja vaikeuttaa mm. alueiden hallittua kehittämistä, arvokkaiden ympäristöjen vaalimista ja kestävyyttä painottaneiden hallitusohjelmavoitteiden saavuttamista.

Kuntien henkilöresursseja käytetään jatkossa työlääseen ja epäkiitolliseen jälkikäteisvalvontaan. On todennäköistä, että kiistat ja naapuririidat tulevat lisääntymään, samoin rakennusten muutos- ja purkukustannukset. Ristiriitatilanteiden ratkaiseminen tullee kuormittamaan myös oikeuslaitosta. Ennakkovalvonnan poisjäänti aiheuttaa merkittäviä riskejä

liittyen rakennusten turvallisuuteen, esimerkiksi paloturvallisuuteen. Myös käytetyn rakennusoikeuden seuranta ja rekisterien ylläpito vaikeutuu. Vero- ja kuntien lupatuloja jää saamatta.

Uudenmaan liitto katsoo, että kuntien valta määritellä luvanvaraisuuden kynnys rakennusjärjestyksessään on säilytettävä. Kunnilla tulee säilyä alueidenkäytön hallitun kehittämisen edellytykset. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan luvanvaraisuuden rajan nosto vähentää rakennusvalvontatyötä, mutta tosiasiasa hyöty menetetään, kun neuvontatyö ja jälkivalvonta kasvavat. Rakennusvalvonnan resurssit on voitava käyttää ennakointiin ja ohjaukseen, ei työlääseen ja riitoja aiheuttavaan jälkivalvontaan. Lailla ei tule edesauttaa villiä rakentamista, aiheuttaa ristiriitoja ja turvallisuusriskejä, heikentää arvokkaiden kokonaisuuksien yhtenäisyyttä ja osaltaan vaikeuttaa kestävyystavoitteiden saavuttamista.

Kelpoisuusvaatimuksia ei tule höllentää

Uudenmaan liitto katsoo, että kelpoisuusvaatimuksia ei tule höllentää. Suunnittelijalta on jatkossakin edellytettävä työkokemusta suunnittelutehtävistä. Rakennukset ovat maamme merkittävän kansallisvarallisuus ja rakentamisen laatu merkittävä osa kestävyystavoitteita. Kelpoisuusvaatimusten höllentäminen voi johtaa rakennetun ympäristön laadun ja turvallisuuden heikkenemiseen. Jos suunnittelun laatu heikkenee, joutuvat kunnat nykyistä enemmän käyttämään resurssejaan valvontaan ja ohjaamiseen.

Rakennusvalvontatyön muuttuminen entistä laaja-alaisemmaksi, vaativammaksi ja työläämmäksi edellyttää osaavaa työvoimaa, jonka saatavuus on ongelma jo nykyisellään.



Paula Autioniemi
Va. johtaja,
aluesuunnittelu



Ilona Mansikka
Kaavoituspäällikkö

Liite

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus: Uudenmaan liiton kommentti
22.4.2022

Jakelu

Eduskunnan ympäristövaliokunta
Uudenmaan liitto / Kirjaamo