

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Lausuntopyyntö 26.10.2022 hallituksen esityksestä rakentamislakiin ja siihen liittyviksi laeiksi / HE 139/2022

Porin kaupunki esittää pyydettyä asiantuntijalausuntonaan otsikkoasiassa seuraavan lausunnon:

Yleistä

Maankäyttö- ja rakennuslain selkeyttämiselle on ollut selkeä tarve ja näin ollen uudistustyön aloittaminen on ollut hyvä päätös.

Lainvalmistelun alkuvaiheessa osallistaminen ja ryhmätyöskentely on ollut kiitettävän avointa ja tuloksiltaan ansiokasta. Prosessin aikana on kuitenkin leimallisena piirteenä ollut kiire, joka on heijastunut valmistelun hallitsemattomaan paloitteluun luonnosvaiheeseen jäävään alueidenkäyttölakiin ja nyt annettuun esitykseen rakentamislakiin. Lakien suhde toisiinsa jää epäselväksi. Rakentamislakiehdotuksen vaikutuksia maankäyttöön on vaikea arvioida riittävästi vaikeasti ennakoitavan aikataulun ja muiden valmisteltavien lakimuutosten johdosta. Kiireen aiheuttama huolimattomuus näkyy myös muuta lainsäädäntöä koskevissa muutosesityksissä, joihin on jäänyt aikaisemman valmistelun vanhentuneita käsitteitä sekä ristiriitaisia ja virheellisiä viittauksia.

Merkittävin tavoite maankäyttölain- ja rakennuslain selkeyttämisestä ja menettelyjen sujuvoittamisesta ei esityksessä toteudu. Rakennuslakiesityksen useat kohdat jäävät epämääräisesti odottamaan tulevaa alueidenkäyttölakia tai tarkentavaa asetusta. Näitä kohtia on aivan liikaa hyvän lainvalmistelun toteutumiseksi. Rakennuslakiin on myös esitetty tuotavaksi kokonaan uusia maankäyttöllisiä elementtejä, kuten esimerkiksi sijoittamislupa. Tällaiset tekijät, joiden osalta ei ole esitetty perusteellista kokonaisuuden harkintaa ja vaikutusten arviointia, eivät selkeytä lainsäädäntöä, pikemminkin päinvastoin. Vaatimukset hiili- ja energialähtöisistä laskelmista, taulukoista ja rekistereistä lisäävät asiantuntija- ja ylläpitotyötä eivätkä todennäköisesti edistä kestävästä rakentamisesta.

Nykyisenkaltaisena lakiehdotus on keskeneräinen ja osiin paloitteltu prosessi irrallaan muusta säädösympäristöstä. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyössä on syytä tarkastella koko ajan maankäytön ja rakentamisen moniulotteista kokonaisuutta. Tarkoituksenmukainen maankäyttö luo pohjan rakentamiselle. Valtaosa Suomen kunnista ei kuitenkaan kykene tarvittavaan monitasoiseen ja raskaaseen maankäytön suunnitteluun eikä niillä ole tarvetta sille edes maapolitiikan välineenä.

Hankekohtaisten maankäyttöratkaisujen ja rakentamisen mahdollistaminen on oikeansuuntaista, mutta samalla muodostaa uhan tarkoituksenmukaisen ja kestävä yhdyskuntarakenteen syntymiselle. Lainvalmistelussa on tältä osin syytä palata lähtötilanteeseen.

Lakiesityksessä on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että esityksen myötä kuntasektorille ollaan osoittamassa suuria vastuita ja tämän seurauksena merkittäviä kustannuksia uusien velvoitteiden toteuttamisesta.

Kaupunkisuunnittelun ja rakennusvalvonnan näkökulma

2 § Määritelmät: Lakiesityksessä ei ole määritelty rakennuspaikkaa, vaan termi ilmenee eri kohtien asiayhteyksissä tulkinnanvaraisena käsitteenä. Kyseessä on kuitenkin rakentamista koskevan lainsäädännön peruskäsite.

15 § Kansallinen päästötietokanta: Päästötietokannan sisällöstä suurin osa on muuta kuin rakentamiseen liittyvää tietoa, joten ko. tiedon sijoittaminen rakentamislakiin ei vaikuta mielekkäältä.

42 § Rakentamislupa: Rakennukselta vaadittava vähimmäiskoko tulisi olla yhdenmukainen verottajan, Digi- ja väestötietoviraston, kiinteistötietojärjestelmän ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käsitysten kanssa. Erilaiset tulkinnat rakennuksen määritelmästä aiheuttavat ristiriitoja ja herätteitä tietojen tarkistamisesta, jonka vastuutahoksi on viime kädessä määritelty kunta. Lisäksi kunnalle ei ole annettu keinoja velvoittaa lupavaatimuksista vapautettua rakennuksen omistajaa tuottamaan / antamaan tietoja rakennuksesta. Keinovalikoimaan olisi ehkä aiheutta määritellä rakentamisen kohde, joka ei olisi rekisteröitävä rakennus vaan esimerkiksi pelkkä karttakohde. Jos kyseessä ei ole rakennus, niin ei myöskään edellytettäisi rekisteröitäviä tietoja.

Alle 30 neliömetrin rakennusten vapauttaminen luvanvaraisuudesta aiheuttaa ristiriitoja, riskejä ja jälkivalvonnan tarpeen lisääntymistä. Rakentamislain esityksen mukaan alle 30 neliömetrin rakennuksen saa jatkossa toteuttaa ilman rakentamislupaa. Muutos todennäköisesti lisää rakentamista alueilla, joilla rakentaminen ei ole sallittua (esim. ranta-alueet), naapurien välisiä ristiriitoja ja työmäärää rakennetun ympäristön tarkastuksen ja mahdollisten pakkotoimenpiteiden arvioinnin saralla.

43 – 46 §§ Rakentamisluvan myöntäminen, sijoittamisen edellytykset asemakaava-alueella, muualla kuin asemakaava-alueella ja suunnittelutarvealueella: Rakentamisluvan kaksivaiheisessa prosessissa sijoittamisen edellytysten tutkiminen on perusteltua ainoastaan, mikäli sijoittamislupa korvaa tai sujuvoittaa joitakin nykyisiä menettelyjä. Kaava-alueella myönnettävän rakennuslupan perusteena sijoittamislupa on tarpeeton ylimääräinen vaihe, koska kaavan mukaiselle rakennushankkeelle on myönnettävä lupa. Kaavoittamattomalla alueella sijoittamislupa korvaisi ainoastaan suunnittelutarveratkaisun, jolloin ainoa yksinkertaistava tekijä olisi tarkoituksenmukaisuusharkinnan lisääminen kuntaa heikommin sitovan kaavoituskatsauksen kautta. Kaavoituskatsauksen käyttäminen

tässä tarkoituksessa muuttaa myös kaavoituskatsauksen merkitystä suunnitelmallisemmaksi, mistä saattaa seurata uusi prosessia monimutkaistava suunnittelun taso. Sijoittamisluvalla ei myöskään ole säädetty voimassaoloaikaa tai luvan kumoavaa menettelyä, jossa muuttuneet olosuhteet olisi mahdollista ottaa huomioon. Esityksen mukainen kaksivaiheinen rakentamislupamenettely on keskeneräinen ja lisää maankäytön ja rakentamisen kokonaisuuden monimutkaisuutta ilman merkittäviä etuja.

Rakennuspaikan pinta-alavaatimuksen alentaminen 1.000 neliömetriin on perusteltua määrältään vähäisen ja satunnaisten hankekohtaisen rakentamisen sijoittamiseksi tiivistyvään yhdyskuntarakenteeseen. Riskinä on kuitenkin, että kuntien harjoittama maankäyttöpolitiikka vaikeutuu ja yhdyskuntarakenne hajoaa hallitsemattomasti maanomistajien omatoimisen rakennuspaikkatuotannon seurauksena. Kuntien tarve maankäytön suunnitelmien ja rakennusjärjestysten laadintaan ja jatkuvaan ylläpitoon kasvaa.

71- 73 §§ Rakennuksen toteutumamalli, rakennuksen viranomaiskatselmusten ja rakentamisen lupiin liittyvien tietojen julkaiseminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä: Hanketahoilla ei ole säädetty velvollisuutta toimittaa toteutumamallia kunnalle, jolla toisaalta ei ole myöskään säädetty velvollisuutta sitä arkistoida. Kuitenkin kunnalle on määritelty velvollisuus toimittaa toteutumamalli rakennetun ympäristön tietojärjestelmään (RYTJ). Kunta on jäämässä turhaksi välikädeksi. Tietojärjestelmä on Suomen Ympäristökeskuksen hallinnoima, joten kunta ei voi määrittää rajapintoja siten, että tiedot olisivat muiden viranomaisten saatavilla.

122 § Loppukatselmus: Alueidenkäyttölain luonnoksessa on esitetty, että rakennuksen 3D-kiinteistön tulisi olla rekisteröitynä vasta ennen rakennuksen valmistumista. Rakentamislakiehdotuksen mukaisissa loppukatselmuksen edellytyksissä ei kuitenkaan ole mainintaa siitä, että kiinteistön tulee olla kiinteistörekisteriin merkittynä.

Kaupunkimittauksen näkökulma

14 §: Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosuus: Rakennuksen energialaskennassa käytettävästä laskennallisesta ostoenergiasta vähintään 38 prosenttia edellytetään olevan uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa energiaa, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vaatimuksen täyttyminen on osoitettava laskelmalla. Energiamuodon uusiutuvan energian osuus määräytyy laskelmassa kunkin energiamuodon keskimääräisen valtakunnallisen uusiutuvan energian osuuden perusteella. Tämä johtaa siihen, että energiamuodon rakentamishetken uusiutuvan energian osuus on ainoa määräävä tekijä eikä rakennuksen elinkaaren, yleensä vähintään kymmenien vuosien, aikaisia muutoksia eri energiamuotojen uusiutuvan energian osuuksissa pystytä ottamaan huomioon, vaikka lienee todennäköistä, että todella monen energiamuodon uusiutuvan energian osuuksissa tulee tapahtumaan isoja muutoksia lähivuosikymmeninä. Ilmastotavoitteisiin pääsemiseksi tulisi panostaa rakennusalan uusiin innovaatioihin sekä esimerkiksi ilmastoystävällisten materiaalien käyttöön ilman työmaakohtaista

konsulttitoimintaa. Tällöin rakentamiseen ei sisällytettäisi kustannuksia ja aikaa lisääviä vaiheita sekä vääristettäisi rakennusalan elinkeinorakennetta.

15 § (ja mm. 37 §) Kansallinen päästötietokanta: Mikäli rakennuksen ja rakennuspaikan vähähiilisyyden arvioinnissa käytetään ympäristökeskuksen ylläpitämää kansallista päästötietokantaa, rakentajalle ei anneta mahdollisuutta kehittää ja käyttää todellisuudessa päästötietokannan yleisluontoisia tietoja vähähiilisempiä ratkaisuja vaan luodaan esteitä paikalliselle kehittämiselle ja innovoinnille.

42 § Rakentamislupa: Rakentamisen lupakynnyksen nostaminen yhdistettynä kunnille jäävään velvollisuuteen ylläpitää näiden lupaprosessin ulkopuolella syntyvien rakennusten rakennustietoja ja sisällyttää nämä rakennukset mm. asemakaavan pohjakarttaan on ristiriitainen ja kunnille kallis ratkaisu. Rakentamisen lupakynnyksen nostamisen on ajateltu olevan rakentamista sujuvoittava toimi. Lupaprosessin ulkopuolella rakentuvan rakennuskannan edellytetään kuitenkin tulevan kunnan tietoon ja asemakaavan pohjakartalle tulevan suunnittelun lähtötiedoksi. Kunnilla ei kuitenkaan ole resursseja suorittaa jatkuvaa maastossa tapahtuvaa koko kunnan alueen kattavaa ”haravointia” ko. rakennusten paikallistamiseksi ja ominaisuustietojen keräämiseksi. Ristiriita tulisi ratkaista esimerkiksi niin, että lupaprosessin ulkopuolella rakentuvista rakennuksista rakentajan tulisi tehdä asemapiirroksella varustettu toimenpideilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle.

189 § Tietojen saaminen verohallinnolta: Oikeus tietojen saamiseen Verohallinnolta on tarpeellinen uudistus.

Maapolitiikan ja maanomistuksen näkökulma

Hyvänä ratkaisuna voidaan pitää sitä, että maankäyttöä koskevien säädösten muuttamisessa on otettu aikalisä. Tässä esityksessä on kuitenkin säännöksiä asemakaava-alueiden ulkopuolisesta rakentamisesta. Osa esitetyistä muutoksista heikentää merkittävästi kunnan harkintavaltaa maankäytön ja rakentamisen ohjaamisessa näillä alueilla ja vaikeuttaa tulevaa maankäytön suunnittelua ja maapolitiikan harjoittamista. Voimassa olevan lainsäädännön ja sen perusteella muotoutuneen oikeuskäytännön periaatteisiin hajarakentamisen osalta esitetään merkittäviä muutoksia. Näille muutoksille ei hallituksen esityksessä ole selkeitä perusteluja eivätkä ne ole ilmenneet myöskään lain valmisteluprosessin aikana.

Hallituksen esityksen 45 §:n (Sijoittamisen edellytykset muualla kuin asemakaava-alueella) mukaan rakentamisen sijoittamisen edellytyksenä kaava-alueen ulkopuolella on rakennuspaikan vähintään 1.000 neliömetrin koko. Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennuspaikan edellytyksenä on vähintään 2.000 neliömetrin koko. Muutos mahdollistaisi näin ollen kaksinkertaisen määrän rakentamista kaava-alueiden ulkopuolella nykyiseen verrattuna. Muutosta on perusteltu rakentamisen helpottamisella, tiiviimmällä rakentamisella ja kyläisemmällä asutuksella ilman rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa tai asemakaavaa. Perustelua voidaan pitää outona, koska vakiintuneiden

suunnitteluperiaatteiden ja tähänastisen oikeuskäytännön mukaan nimenomaan tiiviin rakentamisen on katsottu edellyttävän maankäytönsuunnittelua eli kaavoitusta. Vaikka kunnat voisivat jatkossakin edellyttää rakennusjärjestyksissään rakennuspaikoilta suurempaa pinta-alaa, heikentäisi muutos toteutuessaan kuntien tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia ja ohjauskeinoja. Muutos lisäisi haitallista suunnittelematonta hajarakentamista, erityisesti epätoivotuilla alueilla, eikä se merkittävästi edistäisi perusteluiden mukaista kylätaajamien rakentumista. Nykyinen lainsäädäntö tarjoaa joustavat keinot kylämäisen rakentamisen edistämiseen, mikäli kunnalla on tähän tahtotila.

Voimassa olevan lainsäädännön ja tähänastisen oikeuskäytännön perusteella kunnalla on laaja harkintavalta arvioida, millainen rakentaminen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja yhdyskuntarakentamiselle. Hallituksen esityksen mukaan suunnittelutarvealueita koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että kuntien harkintavaltaa rakennushankkeen haitallisuudesta tulevan kaavoituksen kannalta rajoitettaisiin. Jatkossa rakentamisen voitaisiin katsoa aiheuttavan haittaa kaavoitukselle vain niillä alueilla, jotka kunta on kaavoituskatsauksessa osoittanut kaavoitettavaksi lähiaikoina tai suunnittelutarvealueiksi. Lisäksi säännöksiin esitetään lisättäväksi vaatimus kaavoituksen olennaisesta haitasta ja olennaisena hättänä ei voisi jatkossa pitää yksittäisen pientalon sijoittumista jo pientaloja käsittävälle alueelle. Käytännössä kaava-alueiden ulkopuolelle rakentamisessa on useimmiten kyse nimenomaan yksittäisen omakotitalon rakentamisesta, jolloin tällaiset yksittäiset hankkeet yhdessä aiheuttavat olennaista haittaa kaavoitukselle ja maapolitiikan harjoittamiselle. Esitetyn kaltaista kuntien harkintavallan rajoittamista ei tule edistää vaan kunnilla pitää säilyttää nykyisen lainsäädännön mukainen toimiva harkintavalta.

Esityksen sisältämien periaatteiden aiheuttama hajarakentamisen lisääntyminen nostaa tulevaisuudessa raakamaan hintaa, koska vertailukaupat koostuvat entistä suuremmassa määrin rakennuspaikkojen kiinteistökaupoista maa- ja metsätalousalueista tehtyjen kauppojen sijaan. Raakamaan hinnannousu ja lisääntyvät odotukset rakennuspaikkojen määrästä lisäävät yksityisten maanomistajien raakamaan myynnin tuotto-odotuksia ja vähentävät halukkuutta vapaaehtoihin maakauppoihin kunnan kanssa. Hajarakentaminen aiheuttaa tulevaisuudessa myös maaomistuksen pirstaloitumista. Tässä kerrotut vaikutukset heikentävät kuntien maapolitiikan harjoittamista, hidastavat kaavoitusprosesseja ja lisäävät kunnille aiheutuvia kustannuksia.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain aikana on laadittu useita selvityksiä, joiden mukaan suunnittelematomalla rakentamisella on todettu olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia mm. kuntatalouteen ja ilmastotavoitteisiin. Selvityksissä on myös todettu hajarakentamisen ja sen seurauksena tapahtuvan maanomistuksen pirstaloitumisen vaikeuttavan ja hidastavan myöhemmin tehtävää maankäytön suunnittelua ko. alueilla. Esitetyt lainsäädännön muutokset ja niiden sisältämät linjaukset edistävät toteutuessaan tätä haitallista kehitystä.

Lopuksi

Porin kaupunki toteaa loppuyhteenvedona, että maankäytön suunnittelun ja rakentamisen sääntelyn erottaminen toisistaan vielä eri aikaan voimaan tuleviksi laeiksi rikkoo johdonmukaisen sääntelyn kokonaisuuden, joka on alkanut maapolitiikasta maankäytön suunnittelun kautta rakentamisen sääntelyyn ja rakentamisen sekä rakennetun ympäristön valvontaan. Lausunnon teeman mukaisesti tässä rakennetaan ensin talo ja sitten mietitään, millaiset perustukset pitäisikään talolla olla.

Porin kaupunki yhtyy edellä esitetyn lisäksi Satakuntaliiton 20.10.2022 antaman lausunnon kannanottoihin ja perusteluihin.

PORIN KAUPUNGINHALLITUS

Laati: Leena Tuominen
kaupunginlakimies