



Ympäristöministeriö
VN/34558/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry kiittää mahdollisuudesta lausua rakentamislain korjaussarjasta.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry on opiskelija-asuntoyhteisöjen valtakunnallinen edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö. SOA:n jäsenenä on 21 opiskelija-asuntoyhteisöä sekä opiskelijajärjestöt Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ja Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK. Jäsenenä olevat opiskelija-asuntoyhteisöt toimivat tärkeimmillä opiskelupaikkakunnilla ja ne omistavat yhteensä yli 45 000 vuokra-asuntoa, jotka tarjoavat kohtuuhintaisen kodin noin 70 000 opiskelijalle. Valtaosa asunnoista on rakennettu valtion tuella. Opiskelija-asuntoyhteisöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, joko säätiöitä, kaupunkien omistamia yhtiöitä, ylioppilaskuntia tai yhdistyksiä. Ne eivät jaa osinkoa tai muuta etuutta perustajilleen tai omistajilleen. SOA:n jäsenyhteisöjen tavoitteena on tarjota opiskelijoiden toiveita ja tarpeita vastaavia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Kommentteja rakentamislain muutoksista

Yleistä

38 § Rakennuksen vähähiilisyyttä

SOA pitää perusteltuna, ettei rakennusten laajamittaisessa korjaamisessa edellytetä ilmastaselvitystä. Korjausrakentamista ei ole syytä kuormittaa lisävaatimuksilla. Tyypillisesti rakennusta korjattaessa sen energiatehokkuutta pyritään parantamaan, mutta korjaushankkeissa parannukset on tehtävä korjauskohteena olevan rakennuksen ehdoilla. Korjausrakentaminen itsessään tukee rakennuskannan vähähiilisyyttä, sillä se pidentää rakennusten elinkaarta. Ilmastaselvityksen edellyttäminen korjaushankkeessa ei tuottaisi lisäarvoa, mutta lisäisi hallinnollista kuormaa.



Luonnoksessa esitetään täsmennettäväksi, että ilmastaselvitystä olisi päivitettävä rakentamisen aikaisten muutosten (RAM) osalta. Tämä voisi kasvattaa merkittävästi hallinnollista taakkaa, sillä rakentamisen aikaiset muutokset ovat yleisiä. SOAn kannan mukaan ilmastaselvitystä tulisi velvoittaa päivittämään vain siinä tapauksessa, jos rakentamisen aikaisen muutoksen myötä ilmastaselvityksen lähtötiedot ovat olennaisesti muuttuneet.

139 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet

Materiaaliselosteen laatimisvelvoitetta esitetään rajattavaksi vain kohteisiin, joista on laadittava ilmastaselvitys. Samalla materiaaliselosteen laajuus säädettäisiin pääpiirustustasoon. Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan ”*materiaaliseloste syntyisi käytännössä osana rakennuksen ilmastaselvityksen laatimista*”. Esitetyt rajaukset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja, mutta niiden myötä SOA kyseenalaistaa, onko erillisestä materiaaliselosteesta ylipäänsä tarpeen säätää, vai voisiko materiaaliseloste sisältyä ilmastaselvitykseen liitteenä. Erillinen materiaaliseloste ei tuo lisäarvoa, vaan on käytännössä vain keino ilmastaselvityksen laatimiseen.

Materiaaliselosteelle on rakentamislain valmistelun yhteydessä kaavailtu roolia ylläpitoon tarvittavan tiedon kokoojana ja mahdollisessa purkuvaiheessa kiertotalouden edistäjänä. Näiden tavoitteiden kannalta olennaista ei kuitenkaan ole viranomaisille laadittu määrämuotoinen tieto, vaan että hankkeeseen ryhtyvälle luovutetaan hankkeen päätteeksi toteutuneen rakennuksen tuotetieto.

56 § Purkamisluvan edellytykset

SOA pitää esitettyjä muutoksia pääosin perusteltuina.

Kasvukeskuksissa purkaminen liittyy usein kaupunkirakenteen tiivistämiseen ja lisärakentamiseen. Tällöin vaihtoehto purkamiselle olisi lisärakentamisen ohjaaminen sijainniltaan heikommalle, mahdollisesti rakentamattomalle alueelle. Usein purkupäätös kytkeytyy myös merkittävään korjausvelkaan ja siihen, ettei olemassa olevalle rakennukselle ole löydettävissä käyttöä, joka kattaisi korjausinvestoinnit. Käyttämätön rakennus hyvällä sijainnilla on resurssien haaskaamista ja heikentää kaupunkiympäristön laatua. SOA pitää perusteltuna, että rakennuksen purkamisluvan edellytyksiä selkeytetään tilanteessa, jossa kaava sallii purkamisen eikä rakennus ole suojeltu.

Rakentamislain 56. pykälään esitetään täydennystä, jonka mukaan ”*Kunnanvaltuusto voi myöntää luvan asemakaavalla suojellun rakennuksen purkamiseen, jos: 1) rakennus on kunnan omistuksessa; 2) rakennus ei ole teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti korjattavissa; 3) purkaminen johtaa purkumateriaalin uudelleenkäyttöön tai kierrätykseen; 4) rakennuksella ei ole enää kulttuurihistoriallista arvoa; ja 5) rakennus ei ole valtakunnallisesti merkittävä.*” Perusteluiden mukaan kaikkien edellytysten on täyttyvä yhtä aikaa. SOA pitää perusteltuna, että myös suojellun rakennuksen voi purkaa ilman kaavamuutosta, jos rakennuksella ei enää ole kulttuurihistoriallista arvoa eikä se ole realistisesti korjattavissa. Lakiluonnoksen perusteluista ei käy ilmi, miksi muutos on rajattu kunnan omistamiin rakennuksiin. Kunnat ovat järjestäneet kiinteistöomistuksensa eri tavoin, joko suoraan kunnan omistukseen tai kunnan määräysvallassa oleviin yhteisöihin. Vähintäänkin SOA pitää perusteltuna, että ensimmäinen ehto laajennetaan koskemaan kunnan suoraan omistamien



rakennusten lisäksi kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden omistamia rakennuksia. Yhtälailla yksityisessä omistuksessa oleva suojeltu rakennus on voinut menettää kulttuurihistoriallisen arvonsa eikä ole realistisesti korjattavissa. Esitetyn sääntelyn myötä näissä tilanteissa purkaminen edellyttäisi kunnanvaltuuston hyväksymää asemakaavamuutosta. Lakiluonnoksessa esitetään, että ehtojen täyttyessä kunnan omistaman suojellun rakennuksen voisi purkaa kunnanvaltuuston myöntämällä luvalla. Toisin sanoen purkamisluvasta päättäisi sama taho kuin kaavamuutoksesta, mutta yksityisten omistajien kohdalla purkaminen edellyttäisi yhden lisäaskeleen, kaavamuutoksen. Hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta sääntelyn keventämisestä edistäisi, jos täyden kaavamuutosprosessin sijaan kunta voisi ehtojen täyttyessä suoraan myöntää purkamisluvan myös yksityisen omistamalle suojellulle rakennukselle.

57 § Poikkeamislupa

Valiokuntakäsittelyssä rakentamislain 57 §:ään lisättiin käyttötarkoituksenmuutoksia asumiseen helpottava tarkennus, jonka mukaan: *”Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamisen asemakaavasta poiketen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön ei katsota 2 momentin 1 kohdan tarkoittamalla tavalla aiheuttavan haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueidenkäytön muulle järjestämiselle eikä sitä pidetä vaikutuksiltaan 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna merkittävänä rakentamisena.”*

SOA pitää erittäin perusteltuna, ettei poikkeamista ryhdytä rajoittamaan rakentamislain säädetystä. Uusien asuntojen tarve on kasvukeskuksissa edelleen erittäin suuri, kun taas vastaavasti toimitilojen kysyntä on vähenemässä. Käyttötarkoituksenmuutosten mahdollistaminen asumiseen tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön poikkeamispäätöksellä voi säästää rajallisia kaavoitusresursseja ja madaltaa kynnystä tehostaa tilojen käyttöä purkamista välttäen.

68 a § Määräaika rakentamislupahakemuksen käsittelylle ja seuraukset määräajan laiminlyömisestä

SOA pitää esitettyä määräaika erittäin kannatettavana ja toteuttaa hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta lupaprosessien sujuvoittamisesta. Ennen vallitsevaa rakennusalan taantumaa monessa kaupungissa rakennusvalvonnat olivat ruuhkautuneita ja käsittelyajat kohtuuttoman pitkiä. Samalla on ollut nähtävissä kehityskulku, jossa rakennusvalvonnat pyrkivät tulkintojen ja neuvonnan kautta laajentamaan ohjausvaltaansa laillisuusharkintaa laajemmaksi subjektiiviseksi laatuohjaukseksi. Asetettava määräaika voi myös kannustaa rakennusvalvontoja priorisoimaan ja keskittymään selkeästi laissa säädettyjen vaatimusten valvontaan.

Lakiluonnoksen mukaan: *”Kunnan on korvattava rakentamisluvan hakijalle viivästyksestä aiheutunut vahinko noudattaen, mitä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.”* SOA pitää kirjausta perusteltuna, mutta huomauttaa, ettei lakiluonnoksen perusteluissa lainkaan täsmennetä, minkälaisista korvattavista vahingoista voi olla kyse. Luvan viivästyminen voi esimerkiksi vaikuttaa urakkahintoihin tai muihin kustannuksiin tai rakennuksen käyttöön ja siten sen käytöstä saatavaan tuottoon. Aiheutuneet vahingot voivat olla taloudellisesti merkittäviä ja siksi lakiluonnoksen perusteluita olisi syytä täydentää ohjenuoraksi vahingonkorvausvelvoitteen käytännön soveltamiselle.



Valitusoikeuksien rajaaminen (179 §, 181 §, 182 § ja 183 §)

Rakentamislaki lähtökohtaisesti laajensi valitusoikeuksia vallitsevasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta tilanteesta. Valitukset voivat aiheuttaa merkittävää viivettä rakennushankkeisiin. Hallitusohjelman mukaan: ”Selvitetään keinoja puuttua kaavoista ja rakennusluvista tehtyjen valitusten määrään ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Selvitetään esimerkiksi mahdollisuutta tarkentaa valitus-oikeuden edellytyksiä.” SOA näkee, että lakiluonnoksessa esitetyt muutokset vastaavat hallitusohjelmassa asetettua tavoitetta.

Ilmastaselvitys

SOA kannattaa vaihtoehtoa ”A: Ilmastaselvityksen tulisi sisältää vain rakennuksen hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki”.

Rakennushankkeen hiilijalanjälkeen vaikuttavat niin rakennuspaikan kuin itse rakennuksenkin päästöt ja yhtä lailla maanpäälliset kuin maanalaisetkin rakenteet. Ideaalitulanteessa ilmastaselvitys voisi ohjata kohteen suunnittelua kokonaisuudessaan mahdollisimman vähähiiliseksi. Ilmastaselvitys laaditaan rakennuslupavaiheessa. Merkittävä osa rakennuspaikan päästöihin vaikuttavista tekijöistä määritellään jo kaavoituksessa ja ne tulevat siten rakennushankkeeseen ryhtyvälle annettuina. Niihin ei enää voi rakennussuunnitteluvaiheessa ratkaisevasti vaikuttaa. Esimerkiksi massoittelu on urbaaneissa ympäristöissä määritelty varsin sitovasti asemakaavoissa. Massoittelu ja tontin sijainti puolestaan määrittävät perustamisolosuhteita. Rakennuslupavaiheessa tehtävään ilmastaselvitykseen tulisi sisällyttää vain ne tekijät, jotka tosiasiallisesti ratkootaan rakennussuunnitteluvaiheessa.

Rakennushankkeen kokonaisilmastovaikutukset eivät myöskään rajaudu vain rakennuksen ja rakennuspaikan elinkaaren aikaisiin päästöihin. Sijaintinsa kautta rakennushanke kytkeytyy muuhun kaupunkirakenteeseen ja vaikuttaa sen kokonaispäästöihin, kuten infrarakentamisen ja liikenteen päästöihin. Heikkojen perustamisolosuhteiden synnyttämät lisäpäästöt rakennushankkeessa voivatkin olla perusteltuja, jos valittu sijainti säästää infrarakentamisen ja liikenteen päästöjä suhteessa vaihtoehtoihin ratkaisuihin.

Rakennushankkeen kokonaisympäristövaikutuksista saa siis puutteellisen kuvan pelkän ilmastaselvityksen perusteella sisällytettiin siihen rakennuspaikan päästöt taikka ei. Ilmastaselvityksen arvioimat päästöt ovat joka tapauksessa jokin rajattu osa kokonaisvaikutuksista ja raja on asetettava siihen, mitä vaikutuksia tarkastellaan rakennuslupavaiheessa ja mitä esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä. SOA pitää luontevana, että rakennuslupavaiheessa laadittavaan ilmastaselvitykseen sisällytetään hankkeen vaikutuksista vain ne, mihin rakennussuunnitteluvaiheessa voidaan merkittävästi vaikuttaa. Muuten ilmastaselvitys voi antaa harhaanjohtavan kuvan rakennushankkeeseen ryhtyvän tekemistä valinnoista, jos ilmastaselvityksestä ei pysty selkeästi erottelemaan, mikä johtuu rakennushankkeeseen ryhtyvän valinnoista ja mikä asemakaavoituksessa tehdyistä valinnoista.

Hiilijalanjäljen raja-arvot on tarkoitus asettaa vain rakennukselle. Tämä puoltaisi, että myös ilmastaselvityksen laatimisvelvoite rajattaisiin samalla tapaa. Alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä voi olla syytä harkita, tulisiko asemakaavan laatimisen



yhteydessä arvioida kaavan valintojen hiilijalan- ja kädenjälkeä. Tähän tarvittava tausta-aineisto lienee kuitenkin saatavissa pienemmällä hallinnollisella vaivalla, kuin edellyttämällä rakennuspaikan hiilijalanjäljen arvioimista merkittävässä osassa rakennushankkeita.

SOA pitää joka tapauksessa erittäin perusteltuna, että lakiluonnoksessa esitetyn mukaisesti raja-arvioissa ei huomioida rakennuspaikan päästöjä. Rakennuspaikan päästöt voivat vaihdella merkittävästi olosuhteiden myötä. Siksi yhtenäisten ja riittävän kunnianhimoisten raja-arvojen asettaminen voi osoittautua mahdottomaksi, jos myös rakennuspaikan päästöt sisältyvät raja-arvoihin. Tiukat ja rakennuspaikan hiilijalanjäljen sisältävät raja-arvot voisivat pahimmassa tapauksessa tehdä monet kaavoista toteutuskelvottomiksi ja hankaloittaa tiivistä kaupunkirakentamista merkittävästi.

Lakiluonnoksessa 38 §:ään esitetään lisättäväksi, että: ”Raja-arvoja annettaessa voidaan ottaa huomioon sellaiset erityistilanteet, joissa raja-arvojen alittaminen on rakennukseen, sen käyttötarkoitukseen tai sijaintipaikkaan liittyvien ominaispiirteiden taikka tämän lain 29 §:n mukaisen olennaisten teknisten vaatimusten teknisen ja toiminnallisen toteuttamisen vuoksi erityisen haastavaa.” SOA pitää tätä lisäystä erittäin perusteltuna. Etenkin, mikäli raja-arvot ulotetaan rakennuspaikan hiilijalanjälkeen, tulisi lisäyksen muotoilua tiukentaa niin, että erityistilanteet tulee aina huomioida: ”Raja-arvoja annettaessa (~~voidaan~~) tulee ottaa huomioon sellaiset erityistilanteet...”

Taloudelliset vaikutukset

SOA näkee, että esitetyillä muutoksilla on merkittäviä positiivisia taloudellisia vaikutuksia rakennushankkeisiin ryhtyville maaliskuussa 2023 hyväksytyyn rakentamislakiin nähden. Eritoten lakiluonnos sujuvoittaa lupaprosesseja ja rajaa valituksia, mikä parantaa rakennusprosessien ennakoitavuutta ja siten laskee kustannuksia.

Yleishyödyllisessä opiskelija-asuntotoiminnassa rakennushankkeiden kustannusten lasku ohjautuu omakustannusperiaatteen mukaisesti suoraan pienituloisten opiskelijoiden eduksi.

Suomen opiskelija-asunnot SOA ry:n puolesta,

Lauri Lehtoruusu
Toiminnanjohtaja