



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/827/32/2017

Pvm 22.6.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Tiivistelmä

Arviointineuvoston näkemys on, että maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää yleiset kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohde-ryhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja. Esitysluonnos sisältää myös arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia enemmän määrällisestä näkökulmasta. Esitysluonnoksesta ei riittävästi selviä eri vaikutusten mittaluokka.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin esitettyjen toimenpiteiden vaihtoehtoja ja perustella, miksi juuri ehdotettavat toimenpiteet olisivat paras vaihtoehto asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa käytettyjä tietolähteitä ja sitä, mihin eri vaikutusten arviointi perustuu.
- iv) Uudistuksesta aiheutuvat kokonaiskustannukset ja -hyödyt tulisi esittää kootusti esimerkiksi taulukkona Esityksen vaikutukset -jakson lopussa.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain rakennusta koskevaa 113 §:ää, kerrosalaa koskevaa 115 §:ää ja rakennuksen edellytyksiä asemakaava-alueella koskevaa 135 §:ää. Maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi asuin-, majoitus- ja työtiloja koskeva 117 j § sekä kokoontumistiloja koskeva 117 k §.

Uusien 117 j ja 117 k §:ien asiasisältö on ollut aikaisemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa. Maankäyttö- ja rakennusasetus on annettu ennen Suomen perustuslakia. Asetuksenantovaltuudet eivät voi enää sisältyä asetukseen, vaan asetuksenantovaltuuden on oltava lain tasolla. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennusasetukseen sisältyvä asuntosuunnittelua koskeva asetuksenantovaltuus on siirrettävä asetuksesta maankäyttö- ja rakennuslakiin. Asetuksenantovaltuudet tarvitaan asuin-, majoitus-, työ- ja kokoontumistilojen suunnittelua varten. Samalla säädettäisiin asetuksenantovaltuus myös teknisistä ratkaisuista, joilla voidaan luoda edellytykset matkaviestinten sisätilakuuluvuudelle.

Rakennusta koskevaan 113 §:ään ehdotetaan lisättäväksi maininta, jonka mukaan rakennukseen tehtävään laajennukseen ja kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen sovelletaan, mitä uuden rakennuksen rakentamisesta on säädetty, ellei olennaisissa teknisissä vaatimuksissa muuta säädetä. Asia liittyy vuonna 2017 valmiiksi saatettavaan Suomen rakentamismääräyskokoelman uudistamiseen, missä yhteydessä annetaan rakennuksen korjaus- ja muutostyötä koskevia asetuksia. Rakennuksen kerrosalaa koskevaa 115 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakennuksen rakennusoikeuden saa ylittää väestönsuojan tai taloteknisten järjestelmien edellyttämän kuilun, hormin tai yleisiin tiloihin avautuvan teknisen tilan rakentamiseen tarvittavan pinta-alan verran samoin kuin siltä osin, kun huoneistoa rajaavan väliseinän paksuus ylittää 200 millimetriä. Rakennusluvan edellytyksiä koskevaa 135 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toisen momentin viittaus maankäyttö- ja rakennuslain 125 §:n 4 momenttiin muutetaan viittaukseksi 5 momenttiin ja epätasällinen ilmaisu "noudatetaan soveltuvin osin" muutetaan täsmälliseen muotoon "on noudatettava".

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa kuvataan kansainvälisiä käytäntöjä. Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuu synteesi siitä, mitä eri käytännöistä voidaan oppia tai miten eri maiden menettelyt ovat vaikuttaneet esitysluonnokseen. Esitysluonnosta tulisi täsmentää näiltä osin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on puutteita viittauksissa käytettyihin tietolähteisiin. Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa käytettyjä tietolähteitä ja sitä, mihin eri vaikutusten arviointi perustuu.

¹ Tämä osa on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö" -jaksosta.

Esitysluonnos on osa laajempaa rakentamisen ohjausta koskevaa uudistusta. Uudistuskokonaisuuden tavoitteiden saavuttamisen ja kokonaisvaikutusten arvioinnin kannalta uudistukseen liittyvissä erillisissä esitysluonnoksissa olisi syytä kiinnittää erityistä huomioita eri osa-alueiden kytköksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta tulisi ilmetä paremmin yhteydet muihin hallituksen hankkeeseen liittyviin uudistuksiin, kuten esimerkiksi rakentamisen normitalkoot - kärkehankkeeseen².

Arviointineuvosto katsoo, että vaihtoehtoisia toteuttamistapoja esitetään hyvin suppeasti. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin esitettyjen toimenpiteiden vaihtoehtoja ja perustella, miksi juuri ehdotettavat toimenpiteet olisivat paras vaihtoehto asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusten kuvaamisessa noudatetaan oikeusministeriön vaikutusarviointia koskevassa ohjeistuksessa kuvattua vaikutusalueiden ryhmitteilyä³.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan ehdotettavien muutosten vastaavan monilta osin rakentamista koskevan sääntelyn nykytilaa. Näin ollen esitysluonnoksen vaikutusarviointi lähtee siitä, että ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia nykytilaan lähinnä lainsäädännön ja sen tulkinnan selkeytymisen näkökulmista. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa on lisäksi käsitelty kerrosalan laskemista sekä uuden rakennuksen rakentamisen määritelmää koskevien muutosehdotusten vaikutuksia. Vaikutusarviot ovat lähinnä laadullisia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei käytännössä lainkaan arvioida uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kotitalouksille. Taloustieteellisessä tutkimuksessa rakentamismääräysten muutoksilla arvioidaan yleisesti ottaen olevan vaikutuksia esimerkiksi rakentamisen määrään ja asuntojen hintoihin⁴. Esitysluonnoksessa tulisi vähintään yleisellä tasolla kuvata uudistuksen taloudellisia vaikutusmekanismeja kotitalouksien näkökulmasta.

² Esitysluonnoksessa todetaan, että lakiesityksen ehdotukset liittyvät muun muassa rakentamisen normitalkoisiin, mutta asiaa tulisi avata enemmän.

³ Säädosehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

⁴ Esimerkiksi Cheshire, P. (2012): "Kaupunkialueiden maamarkkinoiden säätelypolitiikasta ja sen epäonnistumisista", artikkeli julkaisussa Loikkanen, H., Laakso, S. ja Susiluoto I. (toim.) (2012): Metropolialueen talous, Helsingin kaupungin tietokeskus, http://www.helsinki.fi/kaupunkitutkimus/dokumentit/metropolialueen_talous.pdf. Sääntelyn vaikutusmekanismeja asuntojen hintoihin käsittelevät taloustieteen näkökulmasta myös esimerkiksi: Glaeser, EL., Gyourko, J. ja Saks, R. (2005): Why is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices, *Journal of Law and Economics*, 48, 331–69, (työpäiväversio: http://repository.upenn.edu/pennur_papers/8), sekä julkaisussa Hilber, C. ja Vermeulen, V. (2010): The Impact of Supply Constraints on House Prices in England, CPB Discussion Paper 219,

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia enemmän määrällisestä näkökulmasta. Esitysluonnoksesta ei riittävästi selviä eri vaikutusten mittaluokkaa. Esimerkiksi arviota 120 000 euron keskimääräisestä hyödystä rakennuttajille (maanpäälliset väestönsuojat) olisi voitu hyödyntää kokonaisyötypotentialin arvioinnissa arvioimalla kyseessä olevien rakennushankkeiden kokonaismäärä. Arvioissa on suositeltavaa käyttää vaihteluväliä kuvaamaan määrällisiin arvioihin liittyviä epävarmuuksia.

Esitysluonnoksessa arvioidaan myös, että uudistus kannustaisi paksumpien väliseiniä ja väljempiä hormien rakentamiseen. Lisäksi esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistus kannustaisi muiden seinämateriaalien kuin betonin käyttöön.

Arviointineuvosto katsoo, että kyseisen rakentamisvaikutuksen mittaluokasta olisi suositeltavaa esittää vähintään suuntaa-antava arvio. Myös nykyistä paremman eristämisen kustannuksista ja hyödyistä tulisi mahdollisuuksin mukaan esittää suuntaa-antava määrällinen arvio vaihteluvälien avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksesta aiheutuvat kokonaiskustannukset ja -hyödyt tulisi esittää kootusti esimerkiksi taulukkona Esityksen vaikutukset -jakson lopussa.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysten näkökulmasta viranomaisten tulkintojen selkeytymisellä eri rakennushankkeiden luonteesta (uuden rakennuksen rakentaminen, rakennuksen laajentaminen, korjausrakentaminen) voi olla hallinnollista taakkaa vähentävä vaikutus. Toisaalta uuden rakennuksen määritelmää koskeva muutosehdotus voisi lisätä tarvetta poikkeamispäätöksille, jolloin esitysluonnoksella saattaisi olla päinvastainen vaikutus. Asia tulisi käsitellä tarkemmin esitysluonnoksessa, etenkin koska esitysluonnoksen tavoitteena on vähentää rakentamisen kustannuksia ja byrokratiaa. Parasta olisi, jos vaikutuksesta esitettäisiin määrällinen arvio esimerkiksi standardikustannusmallia⁵ hyödyntämällä.

Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.

https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-discussion-paper-219-impact-supply-constraints-house-prices-england_0.pdf

⁵ Esimerkiksi TEM:n sivuilta löytyy esimerkkejä selvityksistä, joissa on hyödynnetty standardikustannusmallia.

2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että ehdotettavilla toimenpiteillä olisi vain vähän vaikutuksia viranomaisille. Kerrosalan laskemista koskeva muutos vähentäisi kuntien lupaviranomaisten työmäärää poikkeamispäätösten osalta.

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio, esimerkiksi hyödyntämällä tietoja poikkeamislupien kokonaismäärästä ja eri syistä myönnettyistä luvista⁶. Arvioinnissa tulisi myös ottaa tarkemmin kantaa uuden rakennuksen rakentamisen määritelmän vaikutuksesta poikkeamislupien määrään.

2.4. Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että esitys parantaisi rakennusten energiatehokkuutta, ääneneristystä ja terveellisyttä. Esitysluonnoksessa arvioidaan myös hiilidioksidipäästöjen vähenevän.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida ympäristövaikutuksia vähintään karkeasti määrällisten indikaattorien avulla, jotta lukija saisi käsityksen vaikutusten merkittävydestä ja mittaluokasta.⁷

2.5. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa mainitaan esitysluonnoksen potentiaalisina terveyshyötyinä esimerkiksi legionellabakteerista aiheutuvien terveyshaittojen väheneminen.

Arviointineuvosto katsoo, että terveysvaikutusten mittaluokasta tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio.⁸

Esitysluonnoksessa todetaan maanpäällisiin väestönsuojoihin liittyen, että pääkaupunkiseudulla on noudatettu erilaista lupakäytäntöä muuhun Suomeen verrattuna. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että esitysluonnoksella olisi rakentamista lisäävää vaikutusta korkeiden rakentamiskustannusten alueilla.

⁶ Esimerkiksi Haapanala (2013): Ely-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina, Ympäristöministeriön raportteja 6/2013 esittää arvioita poikkeamislupien määristä <http://www.ym.fi/download/noname/%7BA7DC0AA7-36B1-4379-903A-4C41A73C0E0C%7D/30354>.

⁷ Esimerkiksi Työterveyslaitos on tutkinut väliseinätyypin ja betoniseinäarakenteen paksuuden vaikutuksia naapurimelun häiritsevyyteen: Työterveyslaitos, Mikko Kylliäinen ja Valtteri Hongisto (2015): ÄKK loppuraportti, Rakennusten ääniolosuhteiden käyttäjälähtöinen kehittäminen, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/127062/AKK_loppuraportti.pdf?sequence=4.

⁸ Esimerkiksi Terveyskirjasto-internetsivuilla todetaan: "suomalaisten vuosittain sairastamasta noin 30 legionelloositapauksesta noin puolet on ulkomailta tuotuja. Vuonna 2015 taudin sai 17 henkilöä, joista kymmenellä tartunta oli saatu ulkomailta ja seitsemällä Suomesta", http://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.plain?p_artikkeli=dlk00580.

Arviointineuvosto katsoo, että lupakäytäntöjen yhtenäistämisen vaikutuksista aluetasolla tulisi esittää suuntaa-antava määrällinen arvio.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 16.6.2017.

Helsingissä 22. kesäkuuta 2017

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri