

Asia: VN/279/2018

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)**

Lakiuudistuksen tavoitteena alkuvaiheista lähtien oli, että kaavatasoja vähennetään nykyisestä ja kaavahierarkiaa selkeytetään. Lausuttavana oleva luonnos on päinvastoin lisäämässä kaavatasoja ja tekemässä kokonaisuudessa entistä raskaamman.

Kannatamme aloiteoikeuden laajentamista kunnan jäseniin, koska se varmistaa kiinteistönomistajalle mahdollisuuden aloitteen tekoon ja vastauksen saamiseen kunnalta määräajassa.

Aloiteoikeus ilman pykälää kiinteistönomistajan kaavoituksesta on kuitenkin täysin puutteellinen vastataksaan asuntotuotannon tarpeisiin, täydennysrakentamiseen ja kaavoituksen sujuvoittamiseen.

Ehdotamme, että asemakaavoitukseen lisätään kiinteistönomistajan mahdollisuus valmistella kaava kunnan päätettäväksi vahvistamaan kunnan ja kiinteistönomistajan yhteistyön läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta sekä lisäämään kaavoituksen resursseja.

Vastustamme ELY-keskuksen valitusoikeuden laajentamista lakiluonnoksessa esitetyn mukaiseksi, jolloin valitusoikeus olisi kaikkiin kunnan kaavoihin. Kannatamme ELY-keskuksen roolin säilyttämistä nykyisen, vuonna 2017 voimaan tulleen, rajauksen mukaisena, eli ELY-keskuksen valitusoikeuden rajausta maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviin kaavoihin.

#### **Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)**

Kannatamme maapolitiikan avoimuuden lisäämistä ja vaatimusta kunnan maapolitiikan ohjelman pitämisestä ajanmukaisena.

Kannatamme ehdotusta, jolla tarkennetaan maanomistajan osallistumisvastuun enimmäismäärän sitomista kyseisen asemakaavan toteutuskustannuksiin, ja että vastuu on enintään kunnan kustannusten suuruinen. Maksujen tasoa ei kuitenkaan tule nostaa.

Täydennysrakentaminen sijoittuu usein alueille, joissa infrastruktuuri ja palvelut ovat jo olemassa. Tällaisissa hankkeissa maankäyttömaksun on oltava lähtökohtaisesti selvästi alhaisempi kuin muissa hankkeissa. Tällainen muutos parantaa täydennysrakentamisen kannattavuutta ja osaltaan voi leikata rakentamisen ympäristövaikutuksia.

Vastustamme 15 vuoden aikarajaa kunnalle aiheutuvien kustannusten taannehtivalle tarkastelulle. Pitkä taannehtiva tarkastelu lisää riskiä siihen, että maksua peritään samasta kustannuksesta useaan kertaan. Lisäksi se vaikeuttaa maanomistajien tasapuolista kohtelua esimerkiksi alueen ensimmäisen ja viimeisen hankkeen välillä.

Vastustamme ehdotusta 15 vuoden määräajasta kunnalle toteuttaa se yhdyskuntarakentaminen, jota varten kunta on perinyt maanomistajalta maksun. Määräaika olisi pidentymässä nykyisin mukaisesta 10 vuodesta 15 vuoteen. Kunnalla olisi velvollisuus maksaa keräämänsä maksu (osittain) takaisin vasta, jos kunnalta on jäänyt merkittävä osa yhdyskuntarakentamisesta toteuttamatta määräajassa. 15 vuotta on kohtuuttoman pitkä aika alueen yhdyskuntarakentamiselle ja saattaa maanomistajat eriarvoiseen asemaan. Miten yhdenvertaisuus toimii, jos jonkin kaavahankkeen kohdalla kunta hoitaa tehtävänsä 5 vuodessa ja toisessa hankkeessa siihen menee aikaa 15 vuotta?

#### **Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)**

Lakiluonnokseen on lisätty valvojan vastuu (261 §). Valvojan vastuun lisääminen lakiin tuo epäselvyyttä valvojan, urakoitsijoiden ja muiden hankeosapuolien välisiin vastuisiin. Valvojalla ei ole missään hankkeessa mahdollisuutta tarkastaa jokaista tehtyä asennusta ja työsuoritusta. Koska urakoitsija vastaa rakennustyön johtamisesta ja sen suorittamisesta, niin urakoitsijan tulee vastata myös täysimääräisesti työn sopimuksenmukaisesta laadusta. Lakiluonnoksen esitys lisää merkittävästi epäselvyyttä laadun valvonnasta ja lisää riitojen määrää vastuuajana havaituissa ongelmissa. Vastuu korostuu tapauksissa, joissa urakoitsija menee konkurssiin vastuuajana. Vastustamme valvojan tuomista lakitasolle.

Lupajärjestelmää tulisi sujuvoittaa. Olennaista kestävän kehityksen kannaltakin olisi saada olemassa olevat kiinteistöt käyttöön tehokkaammin, esimerkiksi käyttötarkoituksenmuutoksia ja kiinteistöjen väliaikaiskäyttöä helpottamalla. Nähdäksemme esitys ei tuo mainittuihin asioihin edistystä, vaan yksityiskohtaisuuden ja selvitettävien asioiden määrä lupaprosesseissa lisääntyy. Kokonaisuuden kannalta pienenä edistysnäköisenä voi pitää rakennusluvan vapaaehtoista kaksivaiheisuutta, mikäli se johtaa asioiden sujuvampaan käsittelyyn eikä kaksinkertaiseen käsittelyyn.

Purkamisluvan (217 §) kynnys on näkemyksemme mukaan lakiluonnoksessa aivan liian korkea. Lupa voitaisiin myöntää tilanteessa, jossa purkaminen tarjoaa mahdollisuuden rakennustuotteiden kierrätykseen, eikä rakennukselle olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta. Lisäksi edellytetään, että purettavaksi aiottu rakennus olisi huonokuntoinen, eikä sen korjaaminen olisi enää kustannustehokasta. Tarkasteltaessa asiaa laajemmin yhdyskuntarakenteen eheyttämisen sekä olemassa olevan infrastruktuurin ja toimintojen sijoittamisen näkökulmasta eikä vain yksittäistä rakennusta, purkaminen on useissa tapauksissa ilmastoteko. Lakiesityksestä ei selviä, miksi purkamista halutaan vaikeuttaa, kun kuitenkin samalla ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista kaavoituksessa ja rakentamisessa säätelevään 5 §:ään on kirjattu, että kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutoksen hillintää muun muassa vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä. Rakennusten purkamista ja käyttötarkoitusten muutosta tulisi helpottaa eikä kiristää juuri kaupunkirakenteen eheyttämiseksi, joten lakiehdotuksen suunta on näiltä osin väärä. Tiiviimpi kaupunkirakenne mahdollistaa monet kestävästä kehitystä edistävät investoinnit, esimerkiksi energiajärjestelmien ja liikkumisen puolella.

Vastustamme rakentamishankkeeseen ryhtyvälle lakiin kirjattavaa huolehtimisvelvollisuuden lisäämistä aikataulun asettamisen osalta siten, että olennaiset tekniset vaatimukset voivat täytyä. Aikataulu on osapuolten sopimuksen teon hetkellä tiedossa ja sopijapuolet sitoutuvat aikatauluun. Ryhtyvä ei voi vastata muiden osapuolten ajankäytöstä, mutta muutos mahdollistaisi muiden hankeosapuolten vetoamisen ryhtyvän vastuuseen aikataulutuksesta omasta vastuusta vapautuakseen.

Pääsuunnittelijan, rakennussuunnittelijan ja erikoissuunnittelijan vastuu ja vastuu-aika on ongelmallinen. Lakiesityksessä pääsuunnittelijan vastuusta todetaan, että pääsuunnittelijan on huolehdittava suunnittelun kokonaisuudesta ja laadusta sekä siitä, että rakennussuunnitelma ja erityissuunnitelmat muodostavat kokonaisuuden siten, että rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä hyvän rakennustavan vaatimukset täyttyvät. Lakipykälässä pääsuunnittelijan vastuun kirjaus ei ole yksiselitteinen eikä se ole sitä myöskään alan vallitsevissa käytännöissä. Lakiesityksessä ei ole otettu kantaa vastuun määrään. Tilaajalle ja suunnittelijoille pitää sallia sopimusvapaus. Vähintään tulee sallia osapuolten kesken sovittava vastuunrajoitus.

Mikäli päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu kirjataan esityksen mukaisesti lakiin, eri osapuolille asetetut vastuut pitää kuitenkin olla kirjoitetut niin, ettei jää epäselväksi se, että ne eivät ole ristiriidassa yhteistoiminnallisten hankkeiden ja mahdollisten uusien kehitettävien toteutusmuotojen osalta. Lakiesitykseen olisi tehtävä selvennys, jossa todetaan, että mikäli rakennushankkeeseen ryhtyvä suostuisi laissa ehdotetun vastuun rajoittamiseen, tulisi sen sopiminen olla mahdollista.

Esitykseen on lisättävä säännös päävastuullisen toteuttajan yhteensovitusvelvollisuudesta siten, että päävastuullisen toteuttajan olisi huolehdittava siitä, että eri urakoitsijoiden työt muodostavat kokonaisuuden siten, että rakentamista koskevat säännökset ja määräykset sekä hyvän rakennustavan vaatimukset täyttyvät.

Lakiluonnoksessa digitalisuus on vahvasti esillä. Digitaalisuuden lisääminen on sinänsä hyvä asia, mutta laissa ei tule kuitenkaan liian yksityiskohtaisesti määrittää hankkeen vastuista esim. toteumamallien päivittämisen osalta. Toteumamallien toimittaminen pitää edellyttää ainoastaan rakennusluvan vaativiin hankkeisiin, ei kaikkiin korjaushankkeisiin.

Olellisiin teknisiin vaatimuksiin on tuotu uutena vaatimuksena 206 § Rakennuksen vähähiilisyys. Vaadittu ilmastaselvitys on hyvä asia ja ohjaa rakentamista vähähiilisyyteen. Esitetty tapa perustuen käyttötarkoituusluokkakohtaisiin raja-arvoihin ohjaa toimintaa kuitenkin väärällä tavalla. Suositeltavampi tapa olisi tuoda esiin ilmastaselvityksessä elinkaarenaikainen hiilijalanjälki sekä laskelman pohjalta hankkeeseen kohdistettavat vaikuttavimmat toimenpiteet.

Pykälässä 207 § Rakennuksen elinkaariominaisuudet edellytetään, että rakentamisessa käytettävät materiaalit ja tuotteet on luetteloitava rakennettaessa ja korjattaessa rakennusta. Jälleen uusi vaadittava dokumentointi lisää jo ennestään rakennushankkeen runsasta dokumentointia. Ehdotamme tämän jättämistä pois laista.

Lakiluonnoksessa esitetty kiinteistönomistajan katsastusvelvollisuus on kustannustehoton tapa edistää elinkaarilaatua. Pakollinen 10 vuotta taaksepäin katsova tarkastus ei ole tarkoituksenmukainen tapa vaikuttaa ylläpitoon.

## Kysymyksiä lausunnonantajille

**Lakiuudistuksen valmistelun aikana käydyissä keskusteluissa on ollut esillä myös maakuntakaavaa koskeva vaihtoehtoinen malli.**

**Vaihtoehtoisen mallin oleellisin ero lakiehdotukseen olisi se, että maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa vaan maakuntakaava olisi nykyiseen tapaan kokonaisuudessaan oikeusvaikutteinen. Vaihtoehtoinen malli olisi oikeusvaikutusten osalta pääosin nykyisen lain kaltainen, mutta malli ei kuitenkaan sisältäisi nykyisen lain mukaista maakuntakaavan toteuttamisen edistämisvelvoitetta.**

**Myös vaihtoehtoisessa mallissa maakuntakaavassa olisi esitettävä aluerakenteen, liikennejärjestelmän ja liikenneverkon sekä viherrakenteen kehittämisen periaatteet, ja lisäksi maakuntakaavassa voitaisiin esittää myös muita maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia asioita. Vaihtoehtoisen mallin mukaan maakuntakaavassa esitettävistä asioista kuitenkin rajattaisiin laissa nimenomaisesti pois yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenne. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

**Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

-

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä**

-  
**Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)**

-  
**Erytisharkinta-alueen sijoittamisluvan lupaedellytyksissä ollaan palaamassa oikeusharkinnasta rakennuslain aikaiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten lupaedellytykset pitäisi kirjoittaa, jotta:**

- a. tuomioistuimen kannalta kunnan myöntämä lupa on mahdollista pitää voimassa eikä lupa mene valituksen johdosta nurin oikeudessa automaattisesti esimerkiksi siksi, että luvalla käsitellään vain yhden rakennuspaikan, eikä sitä ympäröivien alueiden tilanne?
- b. kunnan kannalta on mahdollista evätä lupa esimerkiksi siksi, että kyseinen rakentamisen lievealue on suunniteltava kaavoituksellisesti kokonaisuutena?

-  
**Miten päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevan pykälän perustelut pitäisi kirjoittaa, jotta niistä kävisi kyllin selkeästi ilmi, että allianssimallin tai muiden yhteistoiminnallisten toteutusmuotojen käyttäminen on hankkeessa mahdollista?**

**Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?**

-  
**Oleonnaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ole lähtökohtaisesti muutettu kaavoitus- ja rakentamislaisissa lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Miten asumista ja majoitusta koskevia olennaisia teknisiä vaatimuksia pitäisi mielestänne muuttaa ottaen huomioon kalustettujen asuntojen vuokraus ja Airbnb-toiminta?**

-  
**Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?**

Lakiuudistuksen alkuperäisiä tavoitteita ei saavuteta vaan ehdotetut muutokset lisäävät ohjauksen yksityiskohtaisuutta ja tekevät kiinteistökehittämisen ja rakennushankkeiden prosesseista entistä monimutkaisempia ja resursseja kuluttavampia. Kaikissa rakennushankkeen vaiheissa työmäärä/ byrokraatia lisääntyy. Lain tulisi ohjata toimintaa ja määrittää reunaehdot, joiden sisällä hankkeissa on vapaus toimia hankkeen kannalta parhaimmalla tavalla.

Lakiluonnos sisältää useita merkittäviä uudistuksia, joiden vaikutuksia olisi ehdottomasti tarkasteltava paremmin. Taloudelliset vaikutukset tulevat digitaalisuuden lisäämisen aiheuttamista vaatimuksista, lisäyksistä olennaisiin teknisiin vaatimuksiin, muutoksista rakentamisen vastuisiin

sekä useista pykäläkohtaisista lisävaatimuksista suhteessa nykyiseen säädösympäristön tasoon, kuten rakennusten katsastusvelvollisuudesta.

Rantala Jani  
Indepro Oy