

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

-

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

-

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

Ramboll Finland Oy suhtautuu uudistushankkeen taustalla oleviin tavoitteisiin myönteisesti ja arvostamme, että esitysluonnoksessa on ilmaistu nykyistä lakia vahvemmin kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiseen tähtääviä näkökulmia sekä esitetty konkreettisia velvoitteita liittyen mm. ilmastokestävyyteen, luonnon monimuotoisuuteen, kulttuuriympäristöjen vaalimiseen, esteettömyyteen, digitaalisuuteen ja tiedon yhteentoimivuuteen alueiden käytön, kaavoituksen ja rakentamisen osalta. Esitysluonnoksen säännösehdoituksissa on kuitenkin myös olennaisia puutteita ja epäkohtia, jotka edellyttävät muutoksia ja esitysluonnoksen jatkovalmistelua.

Rakentamisen vastuut

Uudistuksen keskeisimmät epäkohdat liittyvät esitysluonnoksen luvun 30 vastuusäännöksiin. Rakennushankkeisiin ja niiden vastuusuhteisiin liittyvä perustavanlaatuinen ja vakiintunut lähtökohta on ja tulee olla sopimusvapaus. Erityisesti elinkeinonharjoittajien välisiä tai elinkeinonharjoittajien ja julkisten toimijoiden välisiä sopimuksia koskien ei tule säätää pakottavaa lainsäädäntöä, joka vääristäisi toimivia ja markkinaehtoisia sopimuskäytäntöjä sekä hämärtäisi osapuolten rooleja ja vastuita.

Vastuuajojen säätämällä ja vastuiden kasvattamisella lain tasolla ei olisi myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi rakentamisen laatuun, vaan ehdotus voisi johtaa epävarmuuteen rooleista ja vastuusuhteista, vastuiden vyöryttämiseen eri toimijoiden välillä ja siten myös hankkeiden riskien ja kustannusten kasvamiseen. Ehdotus hämärtäisi perustavanlaatuisia eroja laki- ja sopimusperusteisten roolien ja vastuiden välillä, ja näin ollen voisi lisätä toimijoiden epävarmuutta sekä rakentamisen riitoja ja muita erimielisyyksiä hankkeissa.

Hankemuodot, hankkeiden sopimusmallit ja näihin liittyvät osapuolten roolit, tehtävät ja vastuut vaihtelevat hankekohtaisesti paljon ja on tarkoituksenmukaista, että osapuolilla on jatkossakin mahdollisuus sopia tehtävistään, vastuistaan sekä niihin liittyvistä rajauksista hankkeiden ominaispiirteet huomioiden.

Tehtävien ja vastuiden määrittäminen lakiperusteisesti voi rajoittaa ja ohjata haitallisesti esimerkiksi joidenkin hankemuotojen käytettävyyttä ja siten myös vähentää eri toimijoiden tarjouskykyä ja -halukkuutta. Myös hankkeen sisällä eri toimijoiden toimitusehdot ja vastuuajat tyypillisesti vaihtelevat tuote-, toimiala- ja palvelukohtaisista eroista johtuen, ja esimerkiksi vastuuajojen keinotekoinen yhtenäistäminen voisi johtaa huomattaviin kustannusnousuihin.

Esitysluonnoksen vastuusäännökset ovat myös yksittäisten sanamuotojen sekä yksityiskohtaisten perusteluiden osalta vajavaisia ja tulkinnanvaraisia. Lakiesityksen 255–258 ja 261 §:ien sanamuodosta tai yksityiskohtaisista perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä ehdotettu 5 vuoden vastuuajaksi tarkemmin pitäisi sisällään, eli mistä osapuoli on vastuussa ehdotetun 5 vuoden ajan ja onko tämä vastuu luonteeltaan sopimus- vai lakiperusteista.

Pykälästä tai niiden yksityiskohtaisista perusteluista ei myöskään tarkemmin ilmene, että miten esim. vastuu ”valvojan sopimuksen mukaisten tehtävien täyttämistä” mahdollisesti poikkeaa ”pääsuunnittelijan vastuulle kuuluvien tehtävien täyttämistä”. Tyypillisesti niin valvojan kuin pääsuunnittelijan, että hankkeen muidenkin osapuolten tehtävät perustuvat hankkeissa sopimukseen.

On myös olennaista, että sääntely ei saa johtaa vastuiden kumuloitumiseen ja kertautumiseen siten, että osapuoli olisi sovituista tehtävistään virhe- tai vahingonkorvausvastuussa muulle kuin sopijakumppanilleen, tai että osapuoli voisi joutua edes osinkaan vastuuseen hankkeen muun osapuolen tekemisistä tai laiminlyönneistä. Esimerkiksi valvoja voi olla sopimuksen mukaisten tehtäviensä täyttämistä vastuussa yksinomaan sopijakumppaninsa suuntaan, eikä valvoja vastaa sellaisenaan esim. hankkeen kokonaislaadusta tai toteuttajaosapuolen virheistä.

Lakiesityksen 3 §:n 1 mom. 17) -kohdan mukaan vastuuajaksi viittaa käyttöönottotarkastuksesta alkavaan aikaan, jona aikana vastuullinen taho on rakennushankkeeseen ryhtyvälle korjausvastuussa tai korvausvastuussa virheen korjauskustannuksista. Vastuuajan määritelmä ja lakiin kirjattu

olettava vastuun kohdentumisesta rakennushankkeeseen ryhtyvää kohtaan on ongelmallinen ja ristiriidassa hankkeissa yleisesti noudatettujen sopimusehtojen ja -käytäntöjen sekä yleisten sopimusoikeudellisten ja vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden kanssa. Rakennushankkeissa voi olla useita osapuolia, jotka eivät ole minkäänlaisessa sopimussuhteessa rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa.

Sopimusrakenteet ja sopimussuhteet vaihtelevat olennaisesti jo pelkästään eri yleisesti käytössä olevien hankemuotojen välillä. Esimerkiksi KVR-urakassa sopimussuhteet ovat jo perusajatukseltaan rakennettu eri tavalla kuin erilaisissa projektinjohtourakkamuodoissa. Samoin erilaiset yhteistoiminnalliset hankemuodot kuten allianssihankkeet ovat tulleet jäädäkseen, ja allianssihankkeiden sopimussuhteet ja -sisällöt poikkeavat perinteisistä kahdenvälisistä tehtävä- ja vastuujaoille perustuvista sopimuksista olennaisesti.

Allianssisopimuksissa on tyypillistä, että allianssin eri osapuolet – kuten tilaajatahot, suunnittelijat ja urakoitsijat – integroidaan yhteiseksi organisaatioksi, joka kehittää ja toteuttaa hankkeen yhteisellä sopimuksella, tavoitteilla ja kaupallisella mallilla sekä sovitulla riskien ja hyötyjen jaolla. Allianssisopimuksissa ei tyypillisesti edes pyritä yksittäisen osapuolen tehtävien ja vastuiden korostamiseen. Allianssin toimintaan liittyviä riskejä ja vastuita vakuutetaan allianssihanketta varten otettavilla allianssin vakuutus suunnitelman mukaisilla vakuutuksilla, jotka voivat kattaa esimerkiksi niin toteutukseen kuin suunnitteluunkin liittyviä riskejä. Allianssihankkeissa on saavutettu laatu-, kustannus- ja aikataulutavoitteiden osalta erittäin hyviä tuloksia, eikä esitysluonnoksella tule rakentaa keinotekoisia esteitä tai rajoitteita allianssimallin käyttämiselle ja sen tuottamille hyödyille hankkeissa.

Yleisesti ottaen hankkeiden osapuolten ja eri toimijoiden tehtävät sekä vastuut määräytyvät ja rajautuvat tehtyjen sopimusten ehtojen mukaisesti ja on selvää, että sopimusperusteinen vastuu voi syntyä jatkossakin yksinomaan sopijapuolten välisessä suhteessa. Sopimusperusteista vastuuta voidaan vakuuttaa siihen tarkoitukseen hankituilla sopimusperusteista vastuuta kattavilla vastuuvakuutuksilla. Vastuu kolmannelle aiheutetusta esim. esinevahingosta määräytyy voimassa olevan lainsäädännön mukaan, ja tällaista vastuuta voidaan kattaa mm. toiminnanvastuuvakuutuksilla. Laki- ja sopimusperusteisten vastuiden sekoittaminen voisi johtaa ongelmiin myös asianmukaisen vakuutussuojan saamiseen ja kattavuuteen liittyen.

Hankkeissa on myös tyypillistä, että eri toimijoiden roolit ja tehtävät ovat lähellä toisiaan ja mahdollisesti osittain myös päällekkäisiä. Tehtävien sekä vastuiden sisältö määräytyy viime kädessä kunkin toimijan ja tämän sopijapuolen välisen sopimuksen tehtävärajausten ja ehtojen mukaisesti. Olisi huolestuttavaa, jos uudistuksen myötä rakennushankkeiden osapuolet eivät voisi enää huolellisestikaan toimiessaan tuntea omien tehtäviensä ja vastuidensa sisältöä. Tämä voisi johtaa merkittäviin tulkintaerimielisyyksiin, hankkeiden riskien ja kustannusten kasvamiseen sekä em. ongelmiin vakuutusten saatavuudessa ja kattavuudessa, mikä ei paranna rakentamisen laatua tai selkeyttä rakentamisen vastuuta.

Rakennushankkeiden nykyiset sopimuskäytännöt ovat lähtökohtaisesti toimivia, eikä hankkeiden sopimussuhteita ole tarpeen säädellä pakottavalla lainsäädännöllä. Sopimusperusteisia vastuusuhteita ei tule hämärtää lakiesityksessä kuvatulla tavalla, ja lakiesityksen vastuupykälät tulee muuttaa. Esitysluonnosta tulee selventää siten, että tarkoitus ei ole luoda erillistä, lakiin perustuvaa vastuuperustetta, vaan virhe- ja vahingonkorvausvastuun tulee olla jatkossakin sopimusperusteista.

Rakentamisen digitaalisuus

Rambollin kaikkiin toimeksiantoihin kuuluu vahvasti digitaalisen informaation tuottaminen ja hyödyntäminen. Suunnittelu- ja konsulttitoimeksiannoissa tuotetaan informaatiota tukemaan tilaajan ja sidosryhmien päätöksentekoa. Digitaalisuuden, tietomallintamisen tai tiedon koneluettavuuden sisältö, muoto, tarkkuustaso ja määrä vaihtelee riippuen tilaajan omaisuudenhallinnan strategioista, kohteen elinkaaren vaiheesta, hankkeen luonteesta, tilaajan tavoitteista, sidosryhmistä, hankkeen budjetista jne. Rakennetun ympäristön tiedon- ja informaationhallinta on luonteeltaan jatkuvaa ja sille on luonteenomaista usean tietolähteen yhdistely ja jatkokäyttöön jalostaminen.

Lakiesitys sisältää digitaalisuuteen liittyen uudistuksia, joiden taloudellisia, sopimusoikeudellisia ja tietoturvallisuuden vaikutuksia tulisi tarkastella ja arvioida perustelumuiotiossa esitettyä kokonaisvaltaisemmin. Lakiesityksessä kuvatut toimintamallit ja tietosisältöjen laadulliset muutokset vaikuttavat kokonaisvaltaisesti toteutusmuotoihin, sopimussuhteisiin, immateriaalioikeuksiin sekä suunnittelu- ja konsulttipalveluiden hankintoihin.

Lakiesityksen asiakohdilla on vaikutusta siihen sopimusvapauteen, joka liittyy eri osapuolien tehtäviin ja vastuisiin uudisrakentamisessa ja rakennuskohteiden elinkaaren aikaisissa korjaus- ja muutostöissä. Lakiesityksessä jää myös esim. lainmukainen vastuu epäselväksi, kun päävastuullisella toteuttajalla on huolehtimisvelvollisuus rakennus- ja erityissuunnitelmien päivittämisestä, mutta vastuu päivittämisestä olisi rakennussuunnittelijalla ja erityissuunnittelijalla. On huomioitava, että digitaalisessa informaation tuottamisen prosessissa kaikki rakennushankkeen osapuolet ovat vastuussa oman informaation/tiedon tuottamisesta sopimuksensa mukaan; kaikilla on tehtäviä liittyen informaation jakamiseen ja julkaisemiseen.

Esitämme, että kohdassa määritelmät (1 luku) 3 § käsitellään myös digitalisaatioon liittyvien sanojen, käsitteiden ja termien määritelmät siltä osin, kun lainsäädäntö on uutta. Näitä termejä ovat mm. rakennuskohteen tietomalli, suunnittelumalli ja toteumamalli (222 §, 223 §, 232 §). Lakiesityksessä jää epäselväksi em. käsitteet, informaation elinkaarta kuvaavat päävaiheet, mallien tietosisältö ja mallien tarkkuus: esitämme, että nämä on määriteltävä paremmin.

Lakiesityksessä on käytetty termiä digitaalisesti koneluettava tieto (mm. 222 §, 229 §, 232 §, 286 §, 303 §). Koneluettava ja koneluettavissa oleva tieto pitäisi määritellä paremmin, jos termiä käytetään

laissa. Koneluettava tieto ja tietomallit pitää tarvittaessa määrittää avoimessa yleisessä standardissa (formaattissa) olevaksi. Tämän lisäksi pitää määrittää eri vaiheiden tietosisältö ja tarkkuus. Koneluettavien tietomallien tietosisältö, tietorakenne sekä vakiointi, eritoten rakennusten osalta, on vielä puutteellinen. Erikoisohjelmistojen (laskenta-, mitoitus- ja mallintamisohjelmat) käyttämät natiivimallit voisivat täydentää em. yleisiä tietomalleja, kuitenkin niin että tietosisältöön liittyvät mahdolliset rajoitukset (kuten esim. IPR, erikoismoduulit tai räätälöidyt työkalut) huomioitaisiin.

Lakiesityksessä on jäänyt huomioimatta, että miten määritellään kunnalle luovutettavan rakennuksen toteumamallin tietosisältö ja tarkkuus (222 §, 232 §); sen vaaditaan sisältävän yksityiskohtaiset tiedot mm. rakennuksesta, rakennustuotteista ja niiden ominaisuuksista huomioimatta kuitenkaan sitä, että tuota tietoa pitäisi pystyä käsittelemään tarvittavilta osin luottamuksellisena, henkilösuojan alaisena ja/tai turvakriittisenä. Kaikki tieto rakennuskohteista ei ole eikä voi olla julkista. Vaatimus yksityiskohtaisista tiedoista on liian tulkinnanvaraisesti esitetty, jos se esitetään laissa.

Käyttö- ja huolto-ohje

Ehdotuksen kohdassa 34 luku Rakennuksen käyttö ja kunnossapito 303 § Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje ei kuvata tarpeeksi yksiselitteisesti pääsuunnittelijan vastuulla olevan digitaalisen tietokokonaisuuden sisältöä, tarkkuustasoa tai tehtävän huolehtimiseen liittyviä vastuita. Pykälää pitää muuttaa niin, että siinä yksiselitteisesti tuodaan esille rakennusluvan alaisessa projektissa (esim. uudisrakennus, peruskorjaus, muu muutostyö) tuotettu informaatio (tietokokonaisuus), joka luovutetaan osana luovutusaineistoa ja toteumatietoa lähtötiedoksi ylläpidosta vastaavalle organisaatiolle (rakennushankkeeseen ryhtyvä tai rakennuksen omistaja).

Tästä rakennuksen käyttöönottovaiheessa olemassa olevasta informaatiokokonaisuudesta ovat vastuussa pääsuunnittelijan lisäksi rakennussuunnittelija ja erityissuunnittelijat sopimustensa mukaisesti, sekä päävastuullinen toteuttaja ja muut hankkeen osapuolet oman toimintansa ja tuottamansa informaation osalta. Esitämme, että pykäläehdotuksen 303 § sisältöä tulisi selkeyttää ja ryhmitellä asiakokonaisuudet paremmin vastaamaan informaation muodostumista elinkaaren aikana.

Käytön ja kunnossapidon aikana tuotettava seuranta-, historia- ja toteumatieto liittyen turvallisuuteen, terveellisyyteen, energiatehokkuuteen ja elinkaariominaisuuksiin (tarkastukset, energian ja veden kulutustiedot, muutokset, korjaukset, uusimiset jne.) ovat kiinteistön ja rakennuksen omistajan vastuulla. Kunnossapitosuunnitelma ja korjaustarveselvitys ovat ennemminkin käytön aikana laadittavaa ja tuotettavaa informaatiota, kun esim. asunto-osakeyhtiölaissa asia esitetään. Esitämme, että pykäläehdotuksen 303 § sisältöä tulisi selkeyttää ja ryhmitellä asiakokonaisuudet paremmin vastaamaan informaation muodostumista elinkaaren aikana.

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)

-

Erityisharkinta-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?

-

Olellaisten 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?

-

Jokela Maija
Ramboll Finland Oy

Joukas Janne
Ramboll Finland Oy