

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)

Kaavoitus- ja rakentamislain muutosten tulee johtaa laadukkaaseen rakentamiseen ja elinkaareltaan pitkäikäisiin rakennuksiin

Finanssiala ry (FA) edustaa lausunnossa suomalaisia vahinkovakuutusyhtiöitä.

Vakuutusyhtiöt korvasivat vuonna 2020 noin 6 500 palovahinkoa, joiden keskiporvaus oli noin 29 000 euroa. Vastaavasti vakuutusyhtiöt korvasivat noin 32 000 vuotovahinkoa ja näiden keskiporvaus oli noin 5 200 euroa. Yhteensä korvauksia maksettiin tulipaloista noin 190 miljoonaa euroa ja vuotovahingoista noin 165 miljoonaa euroa.

Lisäksi asuntokauppaan liittyen oikeusturvavakuutusta käytetään noin 1 500 kertaa vuodessa. Syynä tähän on useimmiten kaupan kohteena olleen kiinteistön odotetusta poikkeava kunto.

Lähtökohtaisesti vakuutuksesta korvataan vain sellaisia vahinkoja, jotka ovat äkillisiä ja ennalta-arvaamattomia. Kun on kyse virheellisesti rakennetuista rakennuksista, vakuutuksilla voidaan kattaa vahinkoja vain rajallisesti. Vakuutuksesta korvataan vain virheettömille osille aiheutuvat äkilliset

vahingot. Poikkeuksia tästä ovat rakennusvirhevakuutus ja konsulttivastuuvakuutus. Vakuutukset eivät voi olla takaamassa rakennushankkeen oikeaa lopputulosta.

Rakennusvirhevakuutuksesta korvataan rakentamisen virheiden korjauskustannuksia. Huomattavaa kuitenkin on, että rakennusvirhevakuutus korvaa virheiden kustannuksia vasta perustajaurakoitsijan suorituskyvyttömyyden jälkeen. Konsulttivastuuvakuutuksesta korvataan korjauskustannuksia, jos virhe johtuu esimerkiksi suunnitelmasta, piirustuksesta tai laskelmasta, mutta siitä ei korvata virheellisestä rakennustyöstä johtuvia korjauskustannuksia.

Finanssiala ry kommentoi vahinkovakuuttamiseen liittyen seuraavasti:

- Vastuu tulee määritellä selkeästi
- Rakentamislupaa vaativia toimenpiteitä tulee harmonisoida
- Sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin tulee varautua
- Kaavoitus- ja rakentamislain rajapinta pelastuslakiin tulee saada luontevaksi
- Digitaalinen tiedonhallinta mahdollistaa kiinteistön elinkaaren pidentämisen
- Määräaikaiskatsastukset edistävät vahinkojen etukäteistä havaitsemista
- Tuulivoimarakentamisen paloturvallisuutta tulee vahvistaa

1 Vastuu tulee määritellä selkeästi

Vastuuajaa koskevan määritelmän (3 § kohta 17) yhteydessä määritellään, että korjausvastuu tai korvausvastuu virheen korjauskustannuksista kohdistuu rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Pykälää 3 koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että virheen määritelmänä voitaisiin käyttää samankaltaista virhemääritelmää kuin asuntokauppalain 4 luvun 14 §:ssä olevassa yleisessä virhesäännöksessä. Lakiesityksessä virhettä ei kuitenkaan määritellä.

FA kannattaa virheen määrittelyä myös lain tasolla.

Selkeyden vuoksi vastuuajaksi tulisi määritellä luvun 30 yhteydessä, jossa käsitellään yleisesti vastuuta ja vastuuajakoja, sillä vastuuajan määritelmän yhteydessä määritellään myös korvausvastuun laajuus ja kohdistuminen rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen mukaan pääsuunnittelijan (255 §), rakennussuunnittelijan (256 §), erityissuunnittelijan (257 §), päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan (258 §), sekä valvojan (261 §) osalta 5 vuoden vastuu kohdistuu sopimussuhteesta riippumatta aina rakennushankkeeseen ryhtyvään. Tämä

monimutkaistaa nykyisiä sopimussuhteisiin perustuvia vastuurakenteita, ja voi aiheuttaa päällekkäisyyksiä.

Vastuun laajentaminen pidentämällä lakiin perustuvia vastuuajkoja kaventaa merkittävästi rakennushankkeeseen osallistuvien sopimusvapautta ja nostaa rakennushankkeista aiheutuvia kustannuksia, kun mm. vakuutusturvan laajuus voi muuttua. Sopimuksilla tapahtuva vastuun rajoittaminen ei tarkoita vastuun pakoilua, vaan mahdollistaa pienillekin toimijoille erisuuruisiin projekteihin osallistumisen.

Kun lainsäädännöllä asetetut vastuut poikkeavat sopimusperusteisesta vastuusta, on erittäin tärkeää määrittää selkeästi se, kenellä (ja milloin) on oikeus esittää vaatimuksia kutakin tahoa kohtaan. Lakiluonnoksen vastuuajan määritelmän mukaan laissa määritellyllä vastuuajalla vastuullisiksi määritellyt tahot ovat vastuussa rakennushankkeeseen ryhtyvälle sopimussuhteesta riippumatta.

Rakennukset rakennetaan useimmiten monien eri toimijoiden välisenä sopimusyhteistyönä. Ehdotetut lakisääteiset pakottavat vastuuajat koskevat ehdotuksessa vain osaa näistä rakentamiseen osallistuvista toimijoista, eivätkä ne ole riippuvaisia sopimussuhteista. Rakennushankkeeseen ryhtyvä voi ehdotettujen lakisääteisten vastuuajkojen osalta vaatia korvausta sopimusketjun ohi suoraan lain mukaan vastuussa olevilta, vaikka se ei itse olisi sopimussuhteessa tähän. Tämä on hyvin poikkeuksellista ja vaatii lähempää tarkastelua, voidaanko se saada toimimaan.

Esityksessä ei ole vielä riittävällä täsmällisyydellä käsitelty lakisääteisten vastuiden ja vapaaehtoisten sopimusten sisältöjä tai rajapintoja. Myös tämän uuden pakottavan vastuun ja muiden lakien välisiä suhteita, kuten suhdetta asuntokauppalakiin ja lakiin velan vanhentumisesta, on tarkasteltava vielä huomattavasti tarkemmin oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi.

Vastuuajan pidentäminen tai sopimusperusteisten vastuusuhteiden muuttaminen lainsäädännöllä ei suoraan tai välillisesti vaikuta rakentamisen laatuun. Epämääräiseen ja rajoittamattomaan vahingonkorvausvastuuseen perustuva lainsäädäntö voi monimutkaistaa vastuuvakuuttamista, kun vakuutusriski kasvaa ja muuttuu vaikeammin ennakoitavaksi. Jos vastuut jäävät epämääräisiksi, niiden tekninen ja oikeudellinen selvittäminen vaatii paljon työtä ja kustannuksia.

Konsulttivastuiden ja mahdollisten vahinkojen vakuuttamisen kannalta on tärkeää, että vastuuta voidaan rajata sekä vahinkojen luonteen (välittömät vahingot) että sen määrän (vahingonkorvauksen yläraja) osalta. Esimerkiksi suunnittelijat ovat vastuussa sopimuksen perusteella omalle tilaajalleen.

Konsulttisopimuksissa käytetään yleensä alan vakiosopimusehtoja, joissa mm. määritellään ne asiat jotka ovat tilaajan vastuulla. Vastuu välillisistä vahingoista, kuten tuotannon tai liikevaihdon

vähentymisestä tai keskeytymisestä, on rajattu vastuun ulkopuolelle. Alan yleiset ehdot perustuvat konsultin aseman tasapainoon muiden toimijoiden suhteen. Ylärajattomat vastuut ja yleisestä käytännöstä poikkeavat laajat vastuut eivät välttämättä ole vastuuvakuutuksella katettavissa.

2 Rakentamislupaa vaativia toimenpiteitä tulee harmonisoida

Rakennuslupa ja toimenpidelupa ehdotetaan korvattavaksi yhdellä lupamuodolla, rakentamisluvalla. Lupaa edellyttävien rakentamishankkeiden kynnyksiä lisäksi nostettaisiin, jolloin rakentamisen lupien määrä laskisi kokonaisuudessaan. Luvan hakemisen velvoittavuuden katsotaan yhdenmukaistuvan eri kunnissa, mikä selkeyttää luvan hakemisen käytäntöjä luvan hakijalle. Mitkä tulisivat tosiasiallisesti olemaan ne rakentamisen toimet, joihin rakentamislupaa jatkossa tarvitaan?

Esityksen mukaan rakennuskohdetta korjattaessa rakentamislupa tarvitaan, jos korjaus kohdistuu vähäistä merkittävämmässä määrin toimenpidealueessa todetun terveyshaitan poistamiseen tai korjaustoimenpiteet voivat vaarantaa raken-nuskohteen terveellisyyden ja turvallisuuden.

Tässä yhteydessä on hyvä tuoda selkeästi esiin muun muassa merkittävästi yleistyneet viemärien sisäpuoliset saneeraukset, joiden luvanvaraisuus vaihtelee kaupungeittain. Epäonnistunut sisäpuolinen saneeraus aiheuttaa terveydellisiä haittoja. Nämä sisäpuoliset saneeraukset tulee saada rakentamisluvan piiriin.

FA esittää sen tarkentamista, mitä ovat 208 §:n 2-3 momenttien mukaiset rakentamislupaa vaativat kohteet tai korjaus- ja muutostyöt.

208 §:ssä esitetään lupakynnyksen nostamista siten, että mm. vähintään 30 m² suuruinen rakennus (pl. asuinrakennus) ja vähintään 50 m² suuruinen katos vapautettaisiin lupamenettelystä. Täten suuri joukko erilaisia sauna, varasto- ja autotallirakennuksia sekä jätekatoksia vapautuu lupamenettelystä. Tulisiko tulisijallisen alle 30 m² rakennuksen rakentamiseen kuitenkin vaatia rakentamislupa?

3 Sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin tulee varautua

Pykälän 5 mukaan kaavoituksessa ja rakentamisessa olisi varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin, kuten rankkasateisiin ja taajamatulviin.

FA pitää hyvänä, että 5 §:ssä myös edellytetään, että uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta muutoin varmistetaan.

4 Kaavoitus- ja rakentamislain rajapinta pelastuslakiin tulee saada luontevaksi

Molemmat lait käsittelevät paloturvallisuuteen liittyviä asioita. Pelastuslaissa on säännöksiä muun muassa rakennusten palo- ja poistumisturvallisuudesta, rakennusten uloskäytävistä, pelastussuunnitelmasta, palovaroittimista ja väestönsuojista. Kumpikin laki käsittelee esimerkiksi tulisijojen turvallisuutta.

Kaavoitus- ja rakentamislakia uudistettaessa tulee paloturvallisuusasioissa varmistaa lain yhteensopivuus uudistettavana olevan pelastuslain kanssa.

5 Digitaalinen tiedonhallinta mahdollistaa kiinteistön elinkaaren pidentämisen

Ehdotetut digitaalisen tiedonhallinnan menetelmät edistävät riskienhallintalähtöistä toimintatapaa. On tärkeää, että alkuperäiset rakennuksen eri osien ja työvaiheiden katselmusten ja tarkastusten tulokset ja muut rakentamista koskevat tiedot säilytetään yhdenmukaisella tavalla. Olennainen osa rakennusten ylläpitoa ovat myös sen käyttö- ja huolto-ohjeet.

Digitaalisen tiedonhallinnan menetelmiä tulee käyttää palotarkastuksen, sähkölaitteiden määräaikaistarkastuksen, nuohouksen ja kaikkien muiden pakollisten ja suositeltujen tarkastuksen yhtenäiseen kokoamiseen, hallinointiin ja seurantaan.

Järjestelmän tulee sisältää myös herätteet esimerkiksi huoltovelvoitteiden ja -suositusten tekemiseen.

6 Määräaikaistarkastukset edistävät vahinkojen etukäteistä havaitsemista

Määräaikainen katsastus voi toimia tehtyjen käyttö- ja huoltotoimenpiteiden varmistajana. Katsastus voi edistää rakennuksen haavoittuvuuksien ja virheiden havaitsemista. Katsastusten käyttöönotto tulee aloittaa isoista rakennuksista ja tarve muiden rakennusten osalta arvioida myöhemmin.

Katsastusten käyttöönotto tulee aloittaa määrittelemällä selkeästi ne kohteet, jotka kuuluvat katsastuksen piiriin.

7 Tuulivoimarakentamisen paloturvallisuutta tulee vahvistaa

Pykälässä 61 käydään läpi tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityiset laadulliset vaatimukset, mutta siinä ei oteta kantaa sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyihin eikä palon leviämisen estämiseen.

Paloturvallisuuden kannalta olisi välttämätöntä antaa tarkentavia säädöksiä myös tuulivoimarakentamisen osalta, vastaavasti kuin 198 §:ssä säädetään rakennuksesta.

Käytännössä on todettu, että tuulivoimalapalon sammuttaminen on erittäin hankalaa ilman, että tuulivoimala on varustettu esim. tehokkaalla automaattisella sammutuslaitteistolla. Myös pelastustoimen vaateet tulisi ottaa huomioon palotilanteessa, jolloin voidaan estää palon leviäminen tuulivoimalasta ympäristöön.

Finanssiala ry

Taina Ahvenjärvi

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 (kerrosneliometriä

-

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?

-

Olennaisten 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?

-

Mero Petri
Finanssiala ry - Infra ja Turvallisuus