

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

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)

Rakentamisen lupajärjestelmä

Lakiehdotuksessa rakentamisen luvanvaraisuutta käsitellään luvuissa 27 ja 28 (pykälät 208 § - 242 §). Lakiehdotuksessa rakentamislupa on kaksivaiheinen (sijoittamislupa ja toteuttamislupa), toimenpideluvan poistuessa uuden lain tullessa voimaan.

Lakiehdotuksen tavoitteena lienee ollut nostaa lupakynnystä.

Ennen lain voimaantuloa on syytä selvittää, lisääkö lupaprosessin kaksivaiheisuus byrokratiaa ja mitä hyötyä kaksivaiheisuudella saavutetaan. On käytännössä selvää, että rakennuslupaa haettaessa määränäänä on toteuttaa suunniteltu rakennus.

Toimenpidenluvan poisjäännin takia monet nykyisen rakennuslain mukaan määritellyn toimenpideluvan saaneet rakennelmat tulisivat uudessa lakiesityksessä normaalin lupamenettelyn piiriin. Tämä hidastaa prosesseja ja lisää byrokratiaa, ottaen huomioon vielä sen, että rakentamislupa sisältänee myös pykälässä 232 § mainittujen tietomallien tekemisen ja päivittämisen sekä lisäämisen kansalliseen tietokantaan.

Yhdymme Rakennusteollisuus RT:n kantaan luopua rakentamisluvan kaksivaiheisuudesta.

Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan toteutusvastuu

Hyvin hoidetussa rakennushankkeessa on normaalikäytäntö jakaa vastuualueet (ks. YSE). Yhteistyön tekemiseen on nykyisin kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Rakennushankkeet poikkeavat toisistaan niin paljon, ettei vastuiden jakoa voi lainkirjaimella määritellä kaiken kattavasti.

Nyt lakiesityksen teksti pyrkii viemään pohjan hyvän ja joustavan yhteistyön muodostumiselle.

Mielestämme pykälä kaventaa sopimusvapautta ja on omiaan heikentämään pienten ja keski suurten yritysten asemaa.

Lakiin tehdyt kirjaukset johtavat vakuuksien vaatimiseen hankkeissa, mikä vaikuttaa haitallisesti markkinoihin. Lakiesityksen pykälä toteutuessaan lisää haitallisia taloudellisia vaikutuksia koko rakennusalalle. Se kaventaa myös eri rakentamisen toteutusmuotojen valintaa ja niiden käyttöä.

Pykälä hyvin todennäköisesti lisää mahdollisuuden nostaa oikeusriitoja viiden vuoden aikana rakennukseen esiin tulleesta ongelmasta, riippumatta siitä, ovatko ne oikeasti rakennusvirheitä tai kuinka ne ovat syntyneet.

Yhdymme Rakennusteollisuus RT:n antamaan lausuntoon, jossa pyydetään muotoilemaan ao. pykälää niin, että se ottaa huomioon kaikenlaiset hankkeet ja on tasapuolinen kaikille erikokoisissa rakennushankkeissa toimiville. Toivomme, että laki muotoillaan niin, että sopimusvapaus säilyy ja rakennushankkeissa toimijat voivat vapaasti valita tavan hoitaa projektin laadukkaasti. Maininta pakottavasta viiden vuoden vastuujasta tulee poistaa.

Tietomalli, toteumamalli

Digitaalinen tietosisältöä käsitellään luvussa 16, pykälissä 86 § - 92 § sekä 222 §, 232 §, 256 §, 257 § ja 303§.

Lakiehdotuksessa (88 §) mainitaan, että maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava laaditaan tietomallina. Pykälä 89 § jättää kuitenkin niiden tarkemmat esitystavat avoimeksi ja mainitsee, että niistä annetaan tarkemmat säännökset Ympäristöministeriön asetuksilla myöhemmin.

Pykälässä 232 § lakiehdotus vaatii, että päävastuullisen toteuttajan on huolehdittava, että rakennuskohteesta on tehtävä koneluettavat rakennussuunnitelmat ja erityissuunnitelmat koko rakennuskohteen elinkaaren ajan, käsittäen myös muutos-, huolto- ja korjaustöiden aikana tehdyt muutokset. Lakiehdotuksessa ei täsmennetä, mitä koneluettavilla malleilla tarkoitetaan, vaan säännöksiä täsmennetään myöhemmin annettavilla asetuksilla. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, onko koskeeko tietomallien vaade rakennusten lisäksi myös muita pinemmiksi luokiteltavia rakennuskohteita.

Lakiehdotuksen tavoitteena lienee luvituksen ja kaavoituksen ”täysdigitalisaatio”. Ehdotetussa lakitekstin selitysosassa mainitaan, että tavoitteena on aikaansaada rakennetun ympäristön ”digitaalinen kaksonen”, joka on sähköiseen muotoon saatettu ja tallennettu ja ajantasaisesti täydentyvä tiedosto. Rakennuksen suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä kertyvä tieto on määrä kerätä kansalliselle sähköiselle alustalle.

Digitalisaatio on tärkeä osa rakentamisen laatua. Tietomallit ovat nousseet keskiöön, kun uutta rakennetaan.

Rakennus- ja kaavatietojen saattaminen sähköiseen muotoon mahdollistaa laadukkaan rakentamisen. Kunnan kaavoituksessa digitaalinen tietohallinta tekee tietojen saannin ja lupaprosessit joustavimmiksi.

Tietomallina laadittavat maakuntakaava, yleiskaava sekä asemakaava vaativat kunnilta henkilöstö-, ohjelmisto ja laitteistoresursseja. Se tulee kasvattamaan kustannuksia. Myös tietojen ylläpito ja niiden ylläpito ja päivittäminen vaativat myös resursseja. Osaavien, tietomalleihin perehtyneiden henkilöiden rekrytointi niin kuntiin kuin yrityksiin voi osoittautua merkittäväksi haasteeksi.

Kannatamme digitalisaatiota ja tietomallien käyttöä rakentamisen apuvälineenä. Lain säätäjän tulee harkita, aiheuttaako lakiin kirjattu tietomallien pakollisuus eriarvoisuutta rakennusalaalla toimivien yritysten ja yhteisöjen välillä. Myös eri ohjelmistojen yhteensopivuus on otettava huomioon lakia laadittaessa.

Kansallisen turvallisuuden tähden on huolehdittava, että lakiluonnoksessa mainittu ”kansallinen sähköinen alusta” tai ”rakennetun ympäristön digitaalinen kaksonen” ei päädy vääriin käsiin.

Myös tekijänoikeudelliset seikat tulee ottaa huomioon.

Digitaalisuus ei saa olla itsetarkoitus. Se ei saa muodostaa pullonkaulaa rakennusprojektien läpimenoille. Tärkeintä on luoda edellytykset joustavalle, hyvän elinympäristön rakentamiselle, pitää huolta työllisyydestä, tuettava innovatiivista kehitystä sekä varmistaa, että kansantaloutemme pysyy vakaana ja että pysymme mukana kansainvälisessä kehityksessä.

Siirtyminen kokonaisuudessaan tietomallien käyttöön vaatisi kohtuullisen siirtymäajan, kunnes koko rakentamisen arvoketju kokonaisuudessaan on valmis uudistumiseen.

Yhdymme Rakennusteollisuus RT:n ehdotukseen, jossa lain vaatima tietomallikäytön pakollisuus pyydetään poistettavaksi lakitekstistä.

Vähähiilisyys ja energiatehokkuus

Lakiehdotuksen pykälä 3 § tuo rakentamislakiin uusia määritelmiä, mm: ekologiset yhteydet, hiilijalanjälki ja vähähiilinen rakennus.

Pykälässä 206 § puhutaan hiilikädenjäljestä. Saman pykälän kolmannessa momentissa mainitaan: ”Hiilijalanjäljen ja hiilikädenjäljen arvioinnin on katettava rakennuksen elinkaari tai laajamittaisesti korjattavan rakennuksen korjauksen ja sen jälkeisten rakennuksen elinkaaren vaiheet toimenpidealueelta.

Arvioinnissa on käytettävä rakennuksen vähähiilisyyden arviointimenetelmää sekä kansallisen päästötietokannan tietoja tai muita arviointimenetelmän mukaisia ympäristöominaisuustietoja.”

Rakentamislupaa haettaessa on uuden lain mukaan esitettävä ilmastaselvitys ja ilmoitettava hiilijalanjälki ja -kädenjälki.

On tärkeää, että huolehdimme elinympäristöstämme. Tärkeää on myös se, että kaikki yhteiskunnan toimijat tasavertaisesti tekevät osuutensa ilmaston lämpenemisen ehkäisemiseksi.

Rakennusalalla monet asiat ovat kehittyneet oikeaan suuntaan ilman vähähiilisyyttä ohjaavaa lainsäädäntöä tai sääntelyä.

Uskomme, että tietoisuus ja valveutuneisuus suuntaavat itseohjautuvasti rakentamista oikeaan, ympäristöystävälliseen suuntaan. Yrityksille, jotka haluavat olla edelläkävijöitä, on annettava mahdollisuus toimia suunnannäyttäjinä.

Asia on tärkeä, mutta lakiehdotus sisältää vielä paljon tulkinnanvaraisuutta, keskeneräisyyttä ja epätarkkuutta. Avoimien asioiden takia on tarkoin pohdittava, mitä seikkoja tuodaan kaavoitusta ja rakentamista säättävään lakiin.

Kannatamme Rakennusteollisuus RT:n ehdotusta järjestää uusi lausuntokierros ilmastaselvitykseen liittyen. Pykäläteksti KRL 206 § tulee muuttaa Rakennusteollisuus RT:n lausuntoa noudattaen ja sen nojalla annettava asetus tulee saattaa uudelleen lausunnolle.

Kannatamme myös Rakennusteollisuus RT:n ehdotusta poistaa hiilikädenjälki rakentamislaista, koska se on heikosti määritelty ja laskentatapa harhaanjohtava.

Myös asetuksenantovaltuus hiilijalanjäljen raja-arvosta tulee poistaa.

Kannatamme Rakennusteollisuus RT:n ehdotusta järjestää uusi lausuntokierros ilmastaselvitykseen liittyen. Pykäläteksti KRL 206 § tulee muuttaa Rakennusteollisuus RT:n lausuntoa noudattaen ja sen nojalla annettava asetus tulee saattaa uudelleen lausunnolle.

Kannatamme myös Rakennusteollisuus RT:n ehdotusta poistaa hiilikädenjälki rakentamislaista sen heikon määrittelyn ja harhaanjohtavan laskentatavan takia.

Laskentaoletusten mukaan tehdyt rakennusten hiilijalanjälkilaskelmien lopputulokset vaihtelevat suuresti samojenkin rakennustyyppien ja rakennusten käyttökohdeluokkien sisällä. Myös rakennustuotteiden määrä ja laatu voi vaihdella merkittävästi. Näillä seikoilla on suuri vaikutus rakennuksen elinkaarilaatuun, niin teknisiin kuin toiminnallisiin ominaisuuksiin. Energiantuotannon päästökertoimet, laskentajakson pituus sekä lämmitysmuodot ovat merkittävimmät käytönaikaisen energiankulutukseen ja hiilijalanjälkeen vaikuttavia tekijöitä.

On tärkeää, ettei laskelmia tehdä spekulatiivisia raja-arvoja käyttäen. Yhtä yksittäistä käyttökohdeluokkaista raja-arvoa on mahdotonta asettaa. Tällainen tavoite ei edistä päästöjen hallittua ja kestävää vähentämistä.

Rakennushankkeeseen ryhtyvälle asetetaan lakiehdotuksessa (207§) velvoite huolehtia, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla materiaalitehokkaasti, ekologisesti sekä tekniseltä käyttöikältään pitkäikäiseksi. Lakiehdotuksessa vaaditaan, että kun rakennus puretaan, sen rakennusosia voitaisiin käyttää uudelleen tai hyödyntää materiaalina.

Vastuunkantajiksi ehdotetaan suunnittelijoita, rakennustuotteiden valmistajia tai rakennushankkeeseen ryhtynyttä. Lakiluonnos ei ota huomioon, kuinka rakennuksen teknistä käyttöikä toteutuu, mikä ei välttämättä ole alkuperäisen mukainen, tai rakennuksen omistajan osuutta tai rakennuksen kunnossapidon vaikutusta siihen, voiko rakennusmateriaaleja kierrättää suunnitellusti.

Toivomme kiinnitettävän huomiota em. seikkoihin lainkirjainta kirjoittaessa.

Lakiehdotuksessa (207§) rakennushankkeeseen ryhtyvälle, joka hakee rakentamis- tai purkamislupaa tai tekee purkamisilmoituksen, asetetaan velvoite esittää rakennus- ja purkumateriaaliselvitys. Siitä kävisivät ilmi arviot rakennus- tai purkuhankkeessa syntyvien purkumateriaalien, rakennuspaikalta pois kuljetettavien maa- ja kiviaineksien ja vaarallisten jätteiden määristä. Ehdotettu lupakäytäntö laajenisi merkittävästi nykyiseen verrattuna, sisältäen kaikki luvanvaraiset hankkeet. Arvioidut tiedot tulisi voida päivittää vastaamaan toteutunutta silloin, kun rakennushanke on valmistunut.

On tärkeää, että lait ja velvoitteet kohtelevat kaikkia yhdenvertaisesti, niin kaikkia teollisuuden aloja, teollisuutta palvelevaa kuin koko muuta yhteiskuntaa. Ympäristöasiat ovat tärkeitä, mutta rakennusteollisuutta ei saa asettaa ainoaksi toimijaksi kantamaan taakkaa hiilineutraalin yhteiskunnan saavuttamisessa.

Rakennusteollisuus on yhteiskuntamme talouden ja työllisyyden tukipilari. On tärkeää luoda toimivat edellytykset joustavalle, hyvän elinympäristön rakentamiselle, pitää huolta työllisyydestä, tuettava innovatiivista kehitystä sekä varmistaa, että kansantaloutemme pysyy vakaana ja että pysymme tasavertaisesti mukana kansainvälisessä kehityksessä.

Rakennusteollisuuden yritykset tuntevat vastuun elinympäristömme säilyttämisestä tuleville sukupolville ja tekevät voitavansa ilmaston lämpenemisen ehkäisemiseksi. Ilmastoteot ovat jokaiselle valvettavalle, vastuullisesti toimivalle yritykselle elinehto.

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?

-

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?

-

Luukkonen Heikki
Rakennusliike U.Lipsanen