

Ympäristöministeriölle

ASIA: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta

VIITE: Ympäristöministeriön lausuntopyyntö dnro: vn/279/2018

Lausunnon antajasta

Asuntosäätiö sr on kehittänyt jo vuodesta 1951 alkaen asukkaiden kysyntää ja toiveita vastaavia asuntoalueita ja koteja eri elämänvaiheisiin. Toiminta-alueemme asumisoikeusasuntojen osalta on tällä hetkellä koko Suomi. Vuokra- ja vapaarahoitteisten asuntojen osalta toimimme pääkaupunkiseudulla ja kehyskunnissa. Alueillamme on toteutettu asiakkaillemme koteja eri rahoitusmalleilla esimerkiksi korkotuettuja vuokra-, asumisoikeus- ja osaomistusasuntoja sekä vapaarahoitteisia omistus- ja vuokra-asuntoja. Näin toimien Asuntosäätiö on voinut vaikuttaa siihen, että asuntoalueista tulee sosiaalisesti tasapainoisia asuinympäristöjä.

Asuntosäätiö sr:n sääntöjen mukaisesti säätiön tarkoituksena on työskennellä asuntopulan voittamiseksi ja yleisen asumistason kohottamiseksi, kehittää sosiaalista asuntorakennustoimintaa sekä pyrkiä luomaan yhtenäisiä nykyaikaisesti asemakaavoitettuja puisto- ja puutarhavaltaisia asuntoalueita, jotka on alun alkaen suunniteltu asunnon tarvisijain etuja ja erityisesti lasten ja nuorison huollon asettamia vaatimuksia silmälläpitäen.

Asuntosäätiö sr:llä on tällä hetkellä omistuksessaan 17.669 asuntoa 31 paikkakunnalla Suomessa.

Kiitämme mahdollisuudesta tuoda esiin näkemyksemme luonnoksesta ja toteamme lausuntonamme seuraavaa:

Yleisesti luonnoksesta

Rakentaminen on jo nykyisellään varsin säänneltyä ja siihen liittyvä byrokratia monissa kohdin epätarkoituksenmukaista. Rakentamisen prosessien tehokkuuden ja asumisen

hintakehityksen kannalta pidämme erittäin haitallisena, että luonnoksessa ehdotetaan sääntelyä edelleen lisättäväksi.

Hallitusohjelman mukaan lakiuudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta ja vahvistaa kuntien maapolitiikkaa. On vaikea nähdä, millä tavalla esitetyt uudistukset toteuttavat näitä tavoitteita. Erityisesti kasvukeskusalueiden kuntien maapolitiikan vahvistamiseksi olisi erittäin toivottavaa, että näille kunnille asetettaisiin velvollisuus ylläpitää esimerkiksi viiden vuoden tarvetta vastaavaa rakentamiskelpoista tonttivarantoa.

Esitysluonnoksen perustelut ovat olennaisissa suhteissa puutteelliset. Tämä koskee varsinkin uudistuksen vaikutusten arviointia. Rakentamisen kustannukset ja asumisen hinta ovat jo nykyisellään varsin korkeat, joten erityisesti uudistusten kokonaisvaikutus kustannuksiin tulee selvittää esityksessä selvästi tarkemmin kuin luonnoksessa on tehty.

Alueidenkäytön suunnittelun kokonaisuudesta

Mielestämme alueidenkäytön suunnittelua erityisesti koskevat esitysluonnoksen luvut 1-16 ja 37-40 eivät toteuta uudistukselle asetettuja tavoitteita. Esitysluonnoksessa on esimerkiksi kaavatasojen vähentämisen sijaan esitetty suurimmille kaupunkiseuduille uutta kaavatasoa, kaupunkiseutusuunnitelmaa. Tällainen suunnitelma sopisi kuitenkin luontevasti osaksi MAL-sopimuksia, joiden toimivuus on hyväksi todettu. Olisikin syytä harkita MAL-sopimusjärjestelmää koskevan sääntelyn sisällyttämistä uuteen lakiin. Esitysluonnoksen mukainen kaupunkiseutusuunnitelma saattaa muodostaa haasteen toimivien MAL-sopimuskäytäntöjen kannalta.

Kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta

Esitysluonnoksen lukujen 1, 17-24 ja 37-40 valossa näyttää vahvasti siltä, että uudistuksen alkuperäinen tavoite kaavoituksen sujuvoittamisesta ei ole toteutumassa. Erityisesti asemakaavoitusta tulisi lakiuudistuksessa joustavoittaa, jotta kaavat sallisivat tonteille useampia käyttötarkoituksia.

Mahdollisesti kaavoitusprosessia sujuvoittava uudistus on esitysluonnokseen sisältyvä mahdollisuus yleiskaavan ja asemakaavan yhtäaikaiseen laatimiseen ja hyväksymiseen samalla päätöksellä. Kannatamme tätä uudistusta.

Katsomme, että kaavoitukseen sisältyviin vaikutusarvioihin tulisi aina liittää myös kustannusarvio. Yksityiskohtaiset kaavamerkinnot nostavat investointikustannusten lisäksi myös ylläpitokustannuksia ja kohottavat siten asumismenoja. Tämän vuoksi kunnat tulisi uudessa laissa velvoittaa kaavan valmistelun yhteydessä arvioimaan kaavan kokonaistaloudelliset ja todelliset kustannusvaikutukset.

Esitysluonnoksen 144 §:ssä ehdotetaan, että toteuttamismaksun arvonnousuun sidotuksi enimmäismääräksi tulisi 70 prosenttia maan arvonnoususta, kun voimassa olevassa laissa enimmäismäärä on 60 prosenttia. Koska muutos olisi omiaan nostamaan asumisen hintaa eikä sille ole esitysluonnoksessa esitetty minkäänlaisia perusteluja, suhtaudumme ehdotukseen varsin kriittisesti.

Rakentamisen kokonaisuudesta

Vähähiilisyys

Asuntosäätiö pitää tärkeänä pyrkimystä vähentää rakentamisen ja rakennusten hiilijalanjälkeä. Vähähiilisyteen tähtäävien toimenpiteiden on kuitenkin oltava kustannustehokkaita. Katsomme, ettei ilmastaselvityksen kustannuksista ja selvityksellä saavutettavista hyödyistä vähähiilisyystavoitteiden kannalta ole esitetty riittävää arviota.

Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevan säännöksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla vähähiiliseksi. Lisäksi uuden rakennuksen tai rakentamislupaa edellyttävän laajamittaisesti korjattavan rakennuksen hiilijalan- ja hiilikädenjälki on raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastaselvityksessä.

Ilmastaselvitysmenettelyllä saavutettavasta laskennallisesta lopputuloksesta hiilineutraaliuden saavuttamisen kannalta ei ole esitetty vaikuttavuusarviota. Erityisesti arviointimenetelmän soveltaminen laajasti korjattaviin rakennuksiin ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tai

edistä hiilineutraaliuden saavuttamista kustannustehokkaalla tavalla. Nyt lausuttavana olevassa lakiluonnoksessa ei esitetä ilmastaselvityksen laatijalle pätevyysvaatimuksia, mikä johtaisi laadultaan vaihteleviin ilmastaselvityksiin. Tämä asettaa entistä kyseenalaisemmaksi selvityksellä saavutettavan hyödyn.

Rakennuksen vähähiilisyttä koskevan sääntelyn mukaan uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saisi ylittää käyttötarkoituksittain määritettyä raja-arvoa. Ilmastaselvityksessä käytettävän arviointimenetelmän tarkkuudesta ei ole esitetty selvitystä, mistä syystä Asuntosäätiö katsoo, että raja-arvojen määrittely voi osoittautua haastavaksi. Raja-arvojen määrittely on kuitenkin uudessa säännöksessä merkittävässä asemassa, koska hiilijalanjäljen raja-arvo alittuminen olisi rakentamisluvan toteuttamispäätöksen edellytys. On erittäin kyseenalaista, voidaanko käyttötarkoituksittain määritellyjä raja-arvoja asettaa niin, että ne ovat toimivia ominaisuuksiltaan erilaisten rakennusten arvioinnissa.

Rakentamisen lupajärjestelmä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rakennusluvasta ja toimenpideluvasta luovuttaisiin ja kahden eri lupamuodon sijaan säädettäisiin vain yhdestä lupamuodosta, rakentamisluvasta. Tavoitteena on helpottaa lupaprosessia ja nostaa lupakynnystä. Tavoite on varsin hyvä, mutta katsomme, ettei esitetty uudistus välttämättä edistä sitä. Lupakynnyksen nostamisesta huolimatta muutos voi johtaa siihen, että hankkeet, jotka aikaisemmin on voitu käsitellä kevyemmässä toimenpidelupaprosessissa, kuuluvat nyt rakentamislupaprosessiin. Tämä ruuhkauttaisi rakentamislupaprosessia entisestään.

Kunta voisi jatkossa käsitellä rakentamisluvan joko yhtenä tai kahtena hallintopäätöksenä. Sijoittamislupavaiheessa arvioitaisiin rakentamisen yleinen sallittavuus aiotulle rakennuspaikalle, massoittelu, suhde naapurustoon sekä kaupunki- ja ympäristökuva. Toteuttamislupa olisi olennaisten teknisten vaatimusten toteutuksen lupa, jolla arvioitaisiin, täyttääkö hanke siltä vaadittavat valtakunnalliset rakentamismääräykset. Korjaus- ja muutostyö, jolla ei ole vaikutusta sijoittamisluvan edellytysten täyttymiseen, ratkaistaisiin pelkällä toteuttamisluvalla. Esitysluonnoksen mukaan arviolta valtaosa uudishankkeista luvitettaisiin vain sijoittamisluvalla. Mielestämme perusteluissa ei ole esitetty kaksivaiheisesta järjestelmästä mahdollisesti saatavia hyötyjä. Kaksivaiheista rakentamislupaa sovellettaisiin

esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan vain noin 0,5 prosenttiin kaikista rakentamisluvista. Kyse olisi siis poikkeustapausten sääntelystä. Tästä syystä Asuntosäätiö kyseenalaistaa kaksivaiheisen lupajärjestelmän tarpeellisuuden.

Rakennusvalvonta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kunnalle mahdollisuutta järjestää rakennusvalvontaviranomaisen toiminta tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Kuntien tarpeet rakennusvalvonnan vaativuuden osalta ovat erilaisia, joten on perusteltua erottaa tavanomainen ja vaativa rakennusvalvonta toisistaan. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan huomioitu riittävän osaamisen saatavuuden varmistamista vaativan tasoisen rakennusvalvonnan järjestämiseen. Luonnoksessa ei ole myöskään selkeästi määritelty, minkälaisia hankkeita koskevat lupahakemukset voisivat tulla käsitellyiksi tavanomaisen tasoisessa rakennusvalvonnassa ja minkälaisissa hankkeissa tulisi hankkia lisäosaamista. Tämä ja se seikka, että vaativan tasoisen rakennusvalvonnan edellytysten täytyminen vaatii rakennusvalvonnan henkilöstöön perustuvaa arviointia rakennusvalvonnan tasosta jokaisen teknisen vaatimuksen osalta erikseen, tekee sääntelystä monimutkaista ja sen soveltamisesta haastavaa. Miten esimerkiksi varmistetaan, että rakennusvalvonnassa on riittävää osaamista arvioida uutta ilmastaselvitystä ja sen toteutusta.

Rakennusvalvonnan osalta pidämme erittäin keskeisenä, että kunnilla olisi mahdollisimman yhtenäiset toimintatavat ja että säännösten tulkinta eri kunnissa olisi samansuuntaista. Lähtökohtana pitää olla, että lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan mahdollisimman samalla tavalla koko Suomessa.

Rakentamisen vastuut

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on parantaa rakentamisen laatua ja valvontaa sekä selkeyttää vastuita. Esitysluonnokseen sisältyy uutena sääntelynä päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu. Lisäksi samassa 258 §:ssä säädettäisiin myös päävastuulliselle toteuttajalle, pääsuunnittelijalle, rakennussuunnittelijalle ja erityissuunnittelijoille sekä valvojalle viiden vuoden vastuu-aika. Viiden vuoden vastuu-aika olisi pakottavaa sääntelyä, joten yleisten sopimusehtojen (YSE 1998) mukaista kahden vuoden takuu-aikaa ei enää voisi käyttää elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa.

Asuntosäätiö katsoo, että mahdollisissa vastuukysymyksiin liittyvissä uusissa säännöksissä tulisi jättää ammattimaisille rakennuttajille mahdollisuus edelleen sopia vastuukysymyksistä YSE:n mukaisesti. Päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu vähentäisi kuluttajan asemassa olevien rakennushankkeeseen ryhtyvien vastuuta, joten tällaisten kertarakennuttajien osalta ehdotettu sääntely on hyödyksi. Sen sijaan ammattimaisten toimijoiden välisissä sopimuksissa emme näe tarvetta nyt esitetyn kaltaiselle sääntelylle vastuukysymyksistä. Pidämme myös esitysluonnoksen perusteluja po. sääntelyn osalta varsin puutteellisina. Sopimusvapauden rajoittamiselle tulisi kyetä esittämään painavammat ja kattavammat perustelut.

Myöskään vastuukysymysten osalta esitysluonnokseen ei sisälly riittävää vaikutusarviointia. Erityisesti tämä puute koskee kustannusvaikutuksia. Perusteluissa ei ole esimerkiksi huomioitu vastuuajan vaikutusta vakuuksien asettamiseen. Arvioimme, että uudistuksen myötä vakuuksien määrä kasvaisi.

Muun muassa edellä esitetyillä perusteilla Asuntosäätiö pitää erittäin tärkeänä, että ammattimaiset toimijat voivat jatkossakin sopia vastuukysymyksistä YSE 1998 -ehtoja noudattaen.

Espoossa 7. joulukuuta 2021

Asuntosäätiö sr

Esa Kankainen

Toimitusjohtaja