

Lausunto

03.12.2021

Asia: VN/279/2018

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry katsoo, ettei lakiesityksen luonnos vastaa uudistukselle asetettuihin alkuperäisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi kaavatasojen vähentämisen sijaan esitysluonnoksessa on esitetty suurimmille kaupunkiseuduille uutta kaavatasoa, kaupunkiseutusuunnitelmaa. Sen tarkoituksena on sovittaa yhteen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja viherrakenteen kehittämisen periaatteet sekä edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta, taloudellisuutta ja kestävyyttä. Esitysluonnoksessa jää kuitenkin epäselväksi millaista lisäarvoa pakollinen kaupunkisuunnitelma tuo esimerkiksi suhteessa maankäytön, asumien ja liikenteen (MAL) sopimusten sisältöihin. Sen sijaan että tuodaan laintasoinen uusi kaavataso, suunnitelma olisi voinut olla osa MAL-sopimuksia, joilla ympäristöministeriön mukaan tuetaan nimenomaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion välistä yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Kaupunkiseutusuunnitelma olisi siis kuulunut hyvin luontevasti osaksi MAL-sopimuksia. Vaarana on, että kaupunkiseutusuunnitelmaa vaikeuttaa hyvin toimivaa MAL-sopimusjärjestelmää. KOVA ehdottaa harkittavaksi, tulisiko MAL-sopimukset säätää lakisäätteiksi ja osaksi uutta kaavoitus- ja rakentamislakia (KRL).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ylipäättään paljon uutta sääntelyä. Rakentamiseen liittyy jo nyt paljon byrokratiaa, jonka tarkoituksenmukaisuus voidaan kyseenalaistaa. Kunnilla on käytössä lain vaatimuksia yksityiskohtaisempia määräyksiä kaavoissa ja tiukempaa sääntelyä muussa rakentamisen ohjauksessa. Sääntelyllä on rakentamisen ja asumisen kustannuksia nostava vaikutus. Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena on muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta ja vahvistaa kunnan maapolitiikkaa. KOVA kyseenalaistaa, millä tavalla esitetyt uudistukset vahvistavat kuntien maapolitiikkaa. KOVA katsoo, että aktiiviseen maapolitiikkaan kuuluisi, että kunnilla ja kasvukeskusalueilla olisi viiden vuoden rakentamiskelpoinen tonttivaranto. KOVA ehdottaa, että kasvukeskusalueiden kunnille tulisi säätää velvollisuus viiden vuoden rakentamiskelpoisesta tonttivarannosta.

KOVA kiinnittää myös huomiota esitysluonnoksen puutteellisiin perusteluihin. Esitysluonnoksessa ei ole riittävästi esitetty uudistusten vaikutusarviointia eikä kustannusvaikutuksia. Erityisesti rakentamista koskevissa esityksissä ja niiden perusteluissa on paljon keskeneräisyyttä ja osittaista epäjohtonmukaisuutta. Luonnoksesta myös puuttuu kokonaan kokonaisarvio lain taloudellisista vaikutuksista. KOVA pitää erittäin tärkeänä, että kaikissa uudistuksissa huomioidaan vaikutukset rakentamisen hintaan. Rakentamisen kustannukset ovat jo nyt Suomessa korkeat, ja kustannusten nousu nostaa myös asumisen hintaa. Myös kaikkien uudistusten kokonaisvaikutus kustannuksiin tulee selvittää. KOVA vaatii, että esitystä täydennetään vaikutustenarvioinnin osalta.

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

KOVA katsoo, ettei uudistuksen alkuperäinen tavoite kaavoituksen sujuvoittamisesta ole toteutumassa, vaan esitysluonnoksessa ollaan tuomassa uutta sääntelyä. Asemakaavoitusta tulisi lakiuudistuksessa joustavoittaa niin, että kaavat sallisivat tonteille useampia käyttötarkoituksia.

Uudeksi menettelyksi esitysluonnoksessa ehdotetaan yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä. Yleiskaava ja asemakaava voitaisiin laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. KOVA katsoo, että uudistus voi sujuvoittaa kaavoitusprosessia ja mahdollisesti lyhentää käsittelyaikoja, jos kunnat ottavat sen käyttöön. KOVA kannattaa ehdotusta.

Hallitusohjelman mukaan kaavoitus perustuu kattaviin vaikutusarvioihin. KOVA katsookin, että kaavoitukseen vaikutusarvioihin tulisi aina liittää myös kustannusarvio. Yksityiskohtaiset kaavamerkinnät nostavat investointikustannusten lisäksi myös ylläpitokustannuksia ja kohottavat siten osaltaan asumismenoja. KOVA esittää lisättäväksi lakiin, että kunnat veloitetaan kaavojen valmistelun yhteydessä arvioimaan kaavoihin sisältyvien rakennusmääräyksien kokonaistaloudelliset ja todelliset kustannusvaikutukset.

Esitysluonnoksen 144 §:ssä ehdotetaan nostettavaksi maksun arvonnousuun sidottua enimmäismäärää. Toteuttamismaksun arvonnousuun sidotuksi enimmäismääräksi ehdotetaan enintään 70 prosenttia maan arvonnoususta. Voimassa olevassa MRL:ssä vastaava määrä on korkeintaan 60 prosenttia. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan esitetä muutokselle minkäänlaisia perusteluita. KOVA suhtautuu kriittisesti arvonnousun enimmäismäärän korottamiseen.

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

#### Vähähiilisyys

KOVA pitää tärkeänä pyrkimystä vähentää rakentamisen ja rakennusten hiilijalanjälkeä. Vähähiilisyyteen tähtäävien toimenpiteiden on kuitenkin lähtökohtaisesti oltava kustannustehokkaita. KOVA on jo aikaisemmin lausunnossaan ehdotuksesta ympäristöministeriön asetukseksi rakennuksen ilmastaselvityksestä kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ilmastaselvityksen

kustannuksista ja niillä saavutettavista hyödyistä vähähiilisyiden tavoitteiden saavuttamisessa 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 hiilijalanjälki ja hiilikädenjälki on raportoitava rakentamislupaa varten tehtävässä ilmastaselvityksessä.

Ilmastaselvityksestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, joka on ollut lausunnoilla aikaisemmin. KOVA katsoi tuolloin ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossaan, ettei menettelyllä saavutettavasta laskennallisesta lopputuloksesta ole esitetty vaikuttavuusarviota hiilineutraaliuden saavuttamisen kannalta. 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 KOVAN näkemyksen mukaan laadultaan vaihteleviin ilmastaselvityksiin. Tämä asettaa entistä kyseenalaisemmaksi selvityksellä saavutettavan hyödyn.

Rakennuksen vähähiilisyyttä koskevan pykälän mukaan uuden rakennuksen hiilijalanjälki ei saisi ylittää käyttötarkoitukseluokittain määritettyä raja-arvoa. Ilmastaselvityksessä käytetyn arviointimenetelmän tarkkuudesta ei ole esitetty selvitystä, mistä syystä KOVA 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. KOVA kyseenalaistaa, voidaanko käyttötarkoitukseluokittain määritellyjä raja-arvoja asettaa niin, että ne ovat toimivia ominaisuuksiltaan erilaisten rakennusten arvioinnissa.

### Rakentamisen lupajärjestelmä

Uudessa laissa ehdotetaan, että rakennusluvasta ja toimenpideluvasta luovuttaisiin ja kahden eri lupamuodon sijaan säädettäisiin vain yhdestä lupamuodosta, rakentamisluvasta. Tavoitteena on helpottaa lupaprosessia ja nostaa lupakynnystä. KOVA pitää tavoitetta hyvänä, mutta katsoo 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.

Lisäksi esitysluonnoksen mukaan kunta voisi jatkossa käsitellä rakentamisluvan hakijan toiveesta riippuen 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. KOVA katsoo, ettei kaksivaiheisesta järjestelmästä mahdollisesti saatavia hyötyjä ole onnistuttu perusteluissa esittämään. Kaksivaiheista rakentamislupaa sovellettaisiin esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan vain noin 0,5 prosenttiin kaikista rakentamisluvista vuosittain. Kyse olisi siis poikkeustapausten sääntelystä. Tästä syystä KOVA kyseenalaistaa kaksivaiheisen lupajärjestelmän tarpeellisuuden.

## Rakennusvalvonta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kunnalle mahdollisuutta järjestää rakennusvalvontaviranomaisen toiminta tavanomaisen tai vaativan tasoisena. Tavanomaisen tasoinen rakennusvalvontaviranomainen tarkoittaisi sitä, että kunnassa olisi osaamista esimerkiksi tavanomaisen tasoisten pientalojen, kerrostalojen ja tuotantolaitosten valvontaan. Vaativan tasoinen rakennusvalvontaviranomainen tarkoittaisi sitä, että kunnassa olisi erityisosaamista yhden tai useamman olennaisen teknisen vaatimuksen osalta.

Kuntien tarpeet eroavat rakennusvalvonnan vaativuuden osalta, joten on perusteltua erottaa tavanomainen ja vaativa rakennusvalvonta toisistaan. Lainsäädännön tulisi toimia yhtä lailla kasvukeskuksissa kuin harvaan asutuilla ja väestöltään vähenevillä alueilla. Kunnat voivat tarvittaessa ostaa palvelua tai resurssiensa mukaan myydä sitä. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan huomioitu riittävän osaamisen saatavuuden varmistamista vaativan tasoisen rakennusvalvonnan järjestämiseen. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään selkeästi määritelty, minkälaisia hankkeita koskevat lupahakemukset tavanomaiset rakennusvalvonnat voisivat käsitellä 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.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös jonkin verran uutta sääntelyä, kuten esimerkiksi rakentamisluvan edellytykseksi tuleva ilmastaselvitys, jonka laatijalle ei laissa aseteta pätevyysvaatimuksia. Miten varmistetaan, että rakennusvalvonnassa on riittävä osaamista arvioida uutta ilmastaselvitystä ja sen toteutusta?

KOVA pitää erittäin keskeisenä, että kuntien rakennusvalvonnoilla 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 kirjauksen mukaan rakentamisen laatua ja valvontaa parannetaan sekä selkeytetään vastuuta. Esitysluonnoksessa lakiin tulisi 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.

KOVA on MRL-uudistuksen eri vaiheissa pitänyt esillä, että mahdollisissa vastuukysymyksiin liittyvissä uusissa säännöksissä tulisi jättää ammattimaisille rakennuttajille mahdollisuus edelleen sopia vastuukysymyksistä YSE:n mukaisesti. KOVA näkee kuitenkin sääntelystä kertarakennuttajille mahdollisesti tulevan hyödyn, kun päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuu vähentäisi kuluttajan asemassa olevien rakennushankkeeseen ryhtyvien vastuuta. KOVA katsoo, ettei viiden vuoden vastuu-aika ole oikea tapa edistää rakentamisen laatua ja selkeyttää vastuukysymyksiä. Ammattimaisten toimijoiden välisissä sopimuksissa ei ole tarvetta nyt esitetyn kaltaiselle sääntelylle vastuukysymyksistä. KOVA pitää myös puutteellisina esitysluonnoksen perusteluja sopimusvapaudesta poikkeamiseen pakottavalla lainsäädännöllä. Sopimusvapauden rajoittamiselle tulisi olla painavimmat ja kattavimmat perustelut.

Vastuukysymyksiin liittyvää vaikutusarviointia ei ole myöskään tehty riittävällä tavalla. Vastuukysymysten kustannusvaikutusten arviointi lain valmistelun yhteydessä on puutteellista. Perusteluissa ei ole esimerkiksi huomioitu vastuuajan vaikutusta vakuuksien asettamiseen. Vakuuksia ei lain mukaan vaadittaisi, mutta KOVA arvioi vakuuksien määrän todennäköisesti kasvavan vastuu aikaa koskevan sääntelyn myötä.

KOVA vaatii, että ammattimaisille toimijoille taataan edelleen mahdollisuus sopia vastuukysymyksistä YSE 1998:n mukaisesti.

## 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)**

500 (nykylaki)

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

60 (nykylaki)

**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?**

-

**Oleonnaisten teknisten vaatimusten vaatimustaso 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?**

-

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

Parkkonen Jouni  
Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry