

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi

Lausunnonantajan lausunto

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

Mitä ongelmia lainuudistuksella tulisi yritysten näkökulmasta ratkaista

EK teki vuonna 2018 jäsenyrityksilleen laajan kyselyn kaavoituksen toimivuudesta silmällä pitäen maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistarpeita. Kyselyn tuloksena kaavoituksen keskeisimmät ongelmat yritysten investointihankkeiden kannalta ovat: 1) kaavoituksen byrokraattisuus ja hitaus, 2) vaikeudet tai jopa mahdottomuus saada kaavamenettely kunnassa vireille ja saada päätös, 3) toimintatapaerot eri kunnissa ja kaavoituksen ennakoimattomuus sekä 4) valitukset.

Yritykset pitävät kaavamenettelyä yleisesti ottaen suhteellisen byrokraattisena. Yrityshankkeissa ja erityisesti ns. suppeammissa hankekaavoissa, joihin ei liity muuta laajaa maankäytön suunnittelutarvetta, kaavamenettelyn monivaiheisuus (OAS, kaavaluonnos, kaavaehdotus) näyttää suhteettomalta sekä vaatimuksiltaan, että ajankäytöllisesti. Hallinnollisesti raskaana nähdään myös se, että usein yhden kaavan muuttaminen ei riitä hankkeen toteuttamiseksi, vaan tarvitaan joskus jopa kaikkien oikeusvaikutteisten kaavojen eli maakunta-, yleis- ja asemakaavan muuttamista. Tässä yhteydessä erillisen yleis- ja asemakaavan tarve ja merkitys ovat vaikeasti hahmotettavissa ja eri kaavatasojen selvitysvaatimukset samoista seikoista näyttävät yrityksille päällekkäisenä työnä ja kustannuksina. Osin johtuen juuri kaavoituksen monivaiheisuudesta, yritykset kokevat kaavoituksen tyypillisesti hitaan ja jos kaavasta valitetaan, pidentyy lainvoimaisen kaavapäätöksen saaminen pahimmillaan useilla vuosilla. Tämän ajan hankkeen eteenpäin vieminen on keskeytynyt tai se on järkevää epävarmuuden vuoksi kokonaan keskeyttää.

Yritykset kokevat myös kaavoituksen käynnistämisen haastavaksi. Kunnat eivät aina vastaa yritysten kaava-aloitteisiin (kuntalain 23 §). Kokemuksia on myös siitä, että kokonaisia alueita, joiden kaavoittamisen elinkeinoelämän näkisi tärkeäksi, ei kaavoiteta vuosiin tai jopa vuosikymmenein. Jos kaavoitusta ei käynnistetä, jäävät myös investoinnit tekemättä.

Edelleen haastavaksi yritysten kannalta koetaan se, että kaavoituksen toimintatapaerot eri kunnissa ovat mittavat. Tämä herättää kysymyksen toimijoiden yhdenvertaisuudesta ja kilpailuolosuhteiden tasapuolisuudesta eri puolella Suomea. Samalla kaavoituksesta tulee yrityksille vaikeasti

ennakoitavaa. Kaavoituksen kestoa ja ennakoimattomuutta lisäävät luonnollisesti kaavavalitukset kunnan kaavakaavapäätöksen jälkeen.

Elinkeinoelämän keskeisimmät ehdotukset kaavoituksen uudistamiseksi

Elinkeinoelämän keskeisimmät tavoitteet MRL-valmistelussa ovat liittyneet kaavoituksen sujuvoittamisen, nopeuttamiseen ja joustavoittamiseen siten, että turvataan kuntien elinvoimaisuus ja parannetaan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia investoida.

Keskeisimmät lainsäädännön kehittämisehdotuksemme ovat koskeneet kaavatasojen vähentämistä, strategisempaa otetta maakuntakaavoituksessa, maanomistajan kaava-aloiteoikeutta sekä oikeutta tehdä kunnalle ehdotuksia kaavasta omassaan hankkeessaan. Lisäksi olemme kaavoituksen ja rakentamisen sujuvoittamiseksi ja nopeuttamiseksi ehdottaneet, että kaavoitus ja rakentamisen luvitus tulisi digitalisoida nopeasti ja yritysten hankekaavoja koskisi käsittelyaikavaatimukset, palvelulupaus sekä kevennetty päätöksentekomenettely. Edelleen olemme esittäneet, ettei uuteen kaavoitus- ja rakennuslakiin tule lisätä uusia valitusoikeuksia ilman selkeää puutetta oikeusturvassa eikä missään tapauksessa ilman tutkimukseen perustuvaa tietoa.

Lukuun ottamatta joitain, ja kokonaisuuden kannalta suhteellisen pieniä uudistuksia, on todettava, ettei nyt lausuttavana olevassa lakiluonnoksessa ole otettu huomioon elinkeinoelämän tarpeita. Tätä on pidettävänä suhteellisen vakavana puutteena ottaen huomioon, että kaavapäätökset koskevat kauttaaltaan lähes kaikkea elinkeinotoimintaa ja ovat siten merkittävä osa yritysten investointihankkeiden lupapäätösten kokonaisuutta. Lupajärjestelmän hitaus ja ennakoimattomuus ovat laajalti tiedossa, mutta siitä huolimatta nyt ehdotettavassa laissa on useita ehdotuksia, jotka tulevat toteutuessaan entisestään heikentämään yritysten investointiympäristöä.

Ainoastaan digitalisaation osalta lainvalmistelun aikana on pyritty saamaan aikaan merkittävää edistymistä, mitä on pidettävä hyvänä kehityksenä.

Kannanotto esityksen jatkovalmisteluun

Yllä esitetyn johdosta katsomme, että ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle, seuraavat esityksen kohdat pitäisi jatkovalmistelussa vielä korjata:

- viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien määritelmiä on kehitettävä niin, että on ennakoitavissa, mitä viherrakenteen alueella saa rakentaa vai saako mitään
- otetaan käyttöön nykyistä strategisempi maakuntakaava ja harkitaan vielä hyvin tarkkaan, mitkä ovat edellytykset ottaa käyttöön kaupunkiseutusunnitelma saman aikaisesti, kun mistään olemassa olevasta kaavatasosta ei ole ollut valmiuksia luopua
- säädetään sellaisesta yksityisen kaava-aloiteoikeudesta ja mahdollisuudesta tehdä kunnalle ehdotus kaavaksi omassa hankkeessaan, joka on kaikkien eri toimialojen ja erilaisten yritysten

käytettävissä tasapuolisesti. Säädetään palvelulupauksesta ja vähintään tavoitteellisesta käsittelyajasta yritysten hankekaavoja koskien

- ELY-keskusten valitusoikeuksia ei tule ilman tutkimukseen perustuvaa tietoa palauttaa ennen vuotta 2017 vallinneeseen tilaan. Muitakaan valitusoikeuksia ei tule lisätä, ellei kyse ole siitä, että oikeusturvassa on merkittäviä puutteita
- yksittäisiä erityisen ongelmallisia esityksiä ovat ehdotettu rakentamisen vastuusääntely sekä rakennuksia koskevat vähähiilisyysvaatimukset. Vaikka tavoitteet ovat kannatettavia, kumpaakaan esitystä ei ole ilman merkittävää jatkovalmistelua vietävissä eteenpäin.

Esitykseen ehdotettavat muutokset ovat sen verran perustavanlaatuisia, että on aiheellista tehdä jatkovalmistelu asiantuntijoista koostuvissa jaostoissa.

Elinkeinoelämän tavoitteita tukevat laaditut kansainväliset vertailut, tutkimukset ja muut tarkastelut, joilla selvitettiin maankäyttö- ja rakennuslain uudistustarpeita ja toivottavia kehityssuuntia ennen lainvalmistelun alkua (Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen, Ympäristöministeriön raportteja 7/2018 ja Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön järjestelmiin, Ympäristöministeriön julkaisuja 24/2019). Lausunnolla olevan esityksen ei voi sanoa perustuvan näihin selvityksiin eikä tehtyihin havaintoihin kehittämistarpeista, sillä esityksessä ei ole huomioitu sen enempiä kansainvälistä kehitystä, kuin Suomessa laadittuja ennakkoselvityksiään.

Yleis- ja asemakaavoitus

Kunnan yleis- ja asemakaavoitusta koskevia uudistuksia ei esitykseen juuri sisälly. Kannatettavana voidaan kuitenkin pitää 34 §:ssä ehdotettua asema- ja yleiskaavan yhteiskäsittelyä, vaikka siinäkin olisi saavutettu merkittävää sujuvoittamista ja nopeuttamista vasta siinä tapauksessa, jos molemmat kaavat olisi voitu esim. teollisuuden hankekaavatilanteessa valmistella ns. yhtenä kaavana. Tällaista muutosta ei kuitenkaan ehdoteta, vaikka on vaikea nähdä mitä erityisiä esteitä tälle olisi ollut. Lisäksi erittäin kannatettava voidaan pitää 49 §:n ehdotusta kaava-aloiteoikeudesta. Kyseistä säännöstä tulisi jatkovalmistelussa ainoastaan kehittää niin, että sen piiriin tulevat selkeästi myös hankkeen johdosta tehtävät yleiskaava-aloitteet, jotta mm. tuulivoiman yleiskaava-aloitteet kuuluvat yksiselitteisesti säännöksen soveltamisalaan. Niin ikään se, ettei vähäisissä asemakaavan muutoksissa olisi enää jatkossa tarpeen laatia erillistä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa, on kannatettavaa, vaikkei varmuutta ole siitä, olisiko se käytössä myös pienimuotoisissa yrityshankkeissa?

Uudistuksen alkuvaiheessa yksi merkittävimmistä kaavajärjestelmää koskevistä kehittämisvaihtoehdoista oli, että kaavatasoja vähennettäisiin niin, että kuntakaavoituksessa olisi jatkossa vain yksi oikeusvaikutteinen kaava, kuten hanke-, kaupunginosa- tai muu vastaava maankäytön järjestävä kaava. Malli ei estäisi tämän ohella tapahtuvaa kunnan yleispiirteisempää suunnittelua, millä ei kuitenkaan olisi oikeudellisesti sitovia vaikutuksia. Tavoitetta tukevat niin kansallinen, kuin kansainvälinen tutkimus, ja elinkeinoelämän kokemukset yrityshankkeiden

kaavoituksesta; monesti yleis- ja asemakaavan tavoitteet ovat päällekkäisiä ja käytännössä niiden eroa on vaikea hahmottaa.

Valmistelun aikana yhden kaavan mallista on suhteellisen pintapuolisen pilottitarkastelun perusteella luovuttu, eikä kuntakaavoitusta sanottavasti siis uudistettaisi. Kaavajärjestelmän keventämisen sijasta, uudistus toisi mukanaan entistä monitasoisemman maankäytönsuunnittelun järjestelmän. Nykyisten kaavatasojen lisäksi käyttöön otettaisiin suurimmilla kaupunkiseuduilla kaupunkiseutusuunnitelma ja rakentamisessa olisi mahdollista hakea erillistä sijoittamislupaa ja toteuttamislupaa. Kaikkiin uusiin tasoihin liittyisi luonnollisesti myös uudet valitusoikeudet.

Elinkeinoelämän näkökulmasta voi vakavasti kysyä, onko tällaista uudistusta syytä tehdä, kun samanaikaisesti sellaiset elementit puuttuvat joko kokonaan tai ovat vajavaisesti laadittu, joilla investointiympäristöä voitaisiin parantaa?

Pidämme yhtenä suurimpana puutteena esityksessä sitä, ettei siihen sisälly menettelysäännöksiä sen enempää teollisuuden hankekaavojen kuin asuntorakentamisessa tärkeistä kumppanuusmalleista ja niiden käsittelystä kunnissa. Viimeisen osalta erittäin huolestuttavaa on, että ehdotettu rakentamisen vastuusääntely voi tehdä kumppanuusmalleista hyvin haasteellista tai jopa estää niiden käytön (ks. tarkemmin kohdassa kommentteja rakentamisen sääntelyyn). Nykyinen lainsäädäntö sisältää useampia jo käytössä olevia sääntelyratkaisuja, joiden pohjalta hanke- ja kumppanuuskaavoituksen lainsäädäntöä voitaisiin kehittää. Tällaisia malleja löytyy esimerkiksi tuulivoiman yleiskaavasta, rantakaavasta tai kiinteistön omistajan mahdollisuudesta tehdä esitys kiinteistöään koskevasta tontinjakosuunnitelmasta (98 §).

Haluamme vielä todeta, että yksityisen mahdollisuudesta laatia ehdotus kaavaksi omassa hankkeessaan ei ole kyse uudesta ilmiöstä, vaan suurelta osin olemassa olevien käytäntöjen kirjaamisesta lakiin. Nähdäksemme lailla säätäminen myös lisää kaavoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä suhteessa kuntalaisiin ja laajemmin yhteiskuntaan. Kasvavilla kaupunkiseuduilla on jo pitkään laadittu kaavoja erilaisilla kuntien ja rakennusyritysten välisillä kumppanuusmalleilla. Muiden teollisuushankkeiden vaatimia ns. hankekaavoja kunnat eivät laadi eivätkä kilpailuta nytkään, vaan hankkeen toteuttaja laatii kaavaehdotuksen ilman lain tukea. Lain jatkovalmistelussa aloite- ja kaavaehdotusta koskevat säännökset tulisi muotoilla niin, että ne palvelevat eri toimialojen tarpeita ja erilaisia käytännön tilanteita mahdollisimman kattavasti.

Kaavoituksen ajanmukaisuus ja nopeuttaminen

Lainvalmistelua edeltäneet selvitykset sisälsivät niin ikään kehittämissuhteita, joiden mukaan kaavoituksen ajantasaisuudesta kunnissa voitaisiin huolehtia nykyistä paremmin esimerkiksi niin, että siirryttäisiin nykyisestä MRL 51 §:stä (asemakaavan laatimistarve) erityisesti ilmenevästä tarveharkintaisesta kaavoituksesta ns. rullaavaan kaavoitukseen. Tämä tarkoittaisi, että vähintään strategisen tason suunnittelua tehtäisiin jatkuvana prosessina esim. valtuustokausittain. Vastaavaa ajattelua tulisi viedä myös osaksi oikeudellisesti sitovaa kaavoitusta. Lakiin ehdotettavan 47 §:n (Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi) mukaan kunnan on lähinnä seurattava asemakaavojen

ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhdyttävä toimiin kaavan uusimiseksi. Laissa pitäisi säätää määräajasta, jonka jälkeen asemakaavojen uusimista olisi vähintään harkittava. Saman tulisi koskea myös yleiskaavoja.

Kysymys liittyy elinkeinoelämälle tärkeään tavoitteeseen hankekaavoja koskevien käsittelyaikasäännösten ja palvelulupauksen tuomisesta lainsäädäntöön. Kumpaakaan ei ole toteutettu. Näin ollen voi todeta, ja ottaen huomioon, että varsinaista kaavojen ajantasaisuusvaatimusta ei edelleenkään asetettaisi, että lainsäädäntöön ei lisättäisi tekijöitä, jotka antaisivat yrityksille mitään lisäsuojaa kaavojen nopeammaksi käsittelemiseksi tai kaavojen vanhentumista vastaan.

Kaupunkiseutusuunnitelma

Jos kaavatasoja ei vähennetä, tuo ehdotettu kaupunkiseutusuunnitelma järjestelmään kehnosti istuvan lisätason. Emme kannata uudistusta. Kaupunkiseutusuunnitelman suhde ja vaikutukset erityisesti kuntien yleiskaavoitukseen, MAL-sopimusmenettelyyn, mutta myös maakuntakaavoitukseen ovat epäselvät ja siksi esityksessä tulisi tarkemmin pohtia, voivatko ne vaikuttaa ja miten yritysten investointihankkeisiin ja asuntorakentamiseen.

Vaikka suunnitelma ei ole sitova, tosiasiallisesti kunnat siitä päättäessään siihen kuitenkin sitoutuvat tai ainakin sen huomioita jättäminen kunnan omassa kaavoituksessa ei vaikuta todennäköiseltä, eikä se kaupunkiseutusuunnitelman soveltamisalaa koskevalta keskeiseltä osalta välttämättä mahdolliseltakaan. Näin ollen on arvioitavissa, että kaupunkiseutusuunnitelmalla voi olla vähintään välillistä vaikutusta (kaavoituksen sisältöön ja aikatauluun) myös yrityshankkeiden kaavoituspäätöksiin suunnitelmaan sitoutuneissa kunnissa.

Suunnitelma laadittaisiin kaavamenettelyssä, joka vaatisi merkittävää resurssipanosta sen laativissa kunnissa. Suunnitelma, johon käytetään mittavasti resurssia ja aikaa, mutta johon ei välttämättä sitouduta, herättää vakavan kysymyksen sen laatimisen tarkoituksenmukaisuudesta ylipäätään.

Maakuntakaava

Kuten todettua aiemmin, olemme kannattaneet maakuntakaavoituksessa nykyistä strategisempaa otetta ja siten oikeusvaikutteisten teemojen vähentäminen maakuntakaavoituksessa sopii

elinkeinoelämälle. Hankkeiden toteuttamisen sujuvuutta lisää se, ettei niiden edellytyksenä ole pitkäkestoiset ja useat eritasoiset ja oikeusvaikutteiset kaavapäätökset, joissa tyypillisesti laaditaan päällekkäisiä selvityksiä ja vaikutusarviointeja.

Kun maakuntakaavan oikeusvaikutteisiin teemoihin ei enää kuuluisi elinkeinoelämän hankkeita, ei muutoksia maakuntakaavatasolla ilmeisesti jatkossa tarvittaisi. Tämä yksinkertaistaisi sellaisten hankkeiden kaavoitusta, joita nykyään on oikeusvaikutteisesti käsitelty maakuntakaavoissa. Esimerkiksi tuulivoimapuistojen osalta ehdotus on selkeä parannus nykytilaan.

Poikkeuksen tästä muodostavat sähkön kantaverkon linjaukset, jotka lausunnolla olevassa esityksessä on nyt esitetty osana aluerakennetta, ja jota koskevat linjaukset maakunta voisi antaa jatkossakin kuntaa velvoittavana. Tätä kannatetaan, koska on selvää, että kantaverkon toteuttaminen ja vaikutukset ovat ylikunnallinen asia. Lisäksi ylikunnallisesta oikeusvaikutteisesta maankäytönsuunnittelusta hyötyisi kaivostoiminta, jonka toteuttamista koskevat tarpeet ja vaikutuksetkin ovat myös yksittäisten kuntien rajat ylittäviä. Kannatamme sitä, että kaivoshankkeiden sijoittumispäätökset liikennejärjestelyineen kuuluisivat jatkossakin maakuntakaavan oikeusvaikutteisiin teemoihin.

Maakuntakaavoituksen yhteensovittamistehtävä erilaisten maankäytöllisten tarpeiden välillä on kuitenkin tärkeä ja jatkovalmistelussa tulisi huolehtia siitä, että maakuntakaavan laadullisten vaatimusten huomioon ottaminen (aluerakenne, liikenne, viherrakenne, talouden kannalta kestävä teknisen huollon järjestelyt, luonnonvarojen kestävä käyttö, kiertotalous sekä elinkeinoelämän toimintaedellytykset) johtaa eri tavoitteiden yhteensovittamiseen jo maakunnallisella tasolla, vaikka maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus vähenisikin. Yhteensovittamisen tulisi koskea myös viherrakennetta ja muita suojelutarpeita suhteessa muuhun maankäyttöön.

Viherrakenteen ja ekologisen yhteyden määritelmiä tulee selkeyttää

Viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien määritelmiä on vielä selkeytettävä jatkotyössä. Tulkintaongelmia ja epäselvyyttä syntyy hyvin laveiksi jätetyistä määritelmistä yhdessä sitovan viherrakennesuunnittelun, ilmastosäännöksen (5 §, velvoite varmistaa ekologisten yhteyksien säilyminen) ja mahdollisuudesta antaa eri kaavatasoilla suojelumääräyksiä.

Esitys ei vastaa kysymykseen siitä, mitä jatkossa olisi mahdollista rakentaa viherrakennealueella, joka ei ole kaavamääräyksellä tai lain nojalla suojeltu. Voiko esim. metsätalous- ja peltoalueille kaavoittaa elinkeinoelämän hankkeita ja jos saa, millaisia? Vastaavanlaisia kysymyksiä voi herätä kaupunkirakentamisessakin, esim. tulkintaanko viheryhteysvaatimuksia kuten nykyään vai onko uuden lain tarkoitus jollain tapaa muuttaa voimassa olevia käytäntöjä?

On huomioitava, että olosuhteet eri puolilla Suomea ovat hyvin erilaisia. Tästä huolimatta käytännössä ja lain tulkinnassa pitäisi olla yhtenäinen linja, mitä nyt ehdotettu kokonaisuus ei turvaa. Vastaavanlaisia ongelmia liittyy luonnon-, maisema- ja kulttuuriarvoihin, joita ehdotuksen mukaan tulee jatkossa maankäytönsuunnittelussa eri kaavatasoilla turvata. Esitys vaatii näiltä osin jatkovalmistelua ja vaikutusarvioinnin ml. vertailun luonnonsuojelulain uudistukseen ja siellä esitettyihin säännöksiin, joissa viitataan vaikutuksiin kaavojen laadullisissa vaatimuksissa.

Luonnonarvojen korostuminen laissa on tarpeellista ja hyväksyttävää, mutta samanaikaisesti se herättää kysymyksen siitä, miten maankäytön suunnittelussa on tarkoitus edetä, kun esimerkiksi ilmastotyiden vaatiessa vähähiilisen ja uusiutuvan energian hankkeita on lisättävä merkittävästi ja nopeasti, ja tällaisen hankkeen perustaminen on ristiriidassa tiukentuvan luontosääntelyn kanssa? Sama koskee muitakin hankkeita, kuten kansallista akkuklusteria, asuntorakentamista, kauppaa ja muita palveluita ja niiden vaatimia maankäyttöratkaisua.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen kaavoituksessa ja rakentamisessa

Ilmastonmuutoksen torjunta ja hillintä ovat koko yhteiskunnan läpileikkaavia tavoitteita, joita on aiheellista tarkastella kaikkien vireillä olevien lakihankkeiden yhteydessä, ja erityisesti kun kyse on ympäristölliseen kokonaisuuteen kuuluvasta lainsäädännöstä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaki.

Nyt ehdotetun 5 §:n osalta lainsäädäntötekniinen ratkaisu ei kuitenkaan vaikuta täysin onnistuneelta. Säännös tulee kaavoituksen osalta rinnakkain sovellettavaksi eri kaavatasojen laadullisten vaatimusten kanssa, sekä muiden laissa säädettyjen ilmastotavoitteita edistävien säädösten kanssa, jolloin herää kysymys, miksei ilmastovaatimuksista säädetä suoraan ja yksinomaan laadullisissa vaatimuksia koskevissa säännöksissä ja eri kaavatasoilla relevantilla tavalla? Vastaavalla tavalla ilmastotavoitteista ja mahdollista velvoitteista voitaisiin säätää myös rakentamisen osalta. Tällöin 5 § voitaisiin selkeästi säätää periaatteelliseksi tai tavoitepykäläksi.

Jos säännös jää nyt ehdotettuun muotoon tulisi vähintään sen 3) kohtaa täydentää lisäämällä siihen kaikki uuteen energian tuotantoon liittyvät osat kuten varastointi, siirtäminen, muut uudet energiantuotantotavat. Lisäksi esityksessä olisi arvioitava sitä, voiko nyt ehdotettu 5 § periaate- ja velvoittavan sääntelyn välimaastoon jäädessään kuitenkin johtaa ilmastoperusteisten valitusten lisääntymiseen ja mitkä tällaisten valitusten vaikutukset olisivat yritysten investointihankkeissa, jotka voivat suoraan tai välillisesti edistää myös ilmastotavoitteiden toteuttamista.

Saamelaisten oikeudet

Lain valmistelun yhteydessä esillä on ollut myös toinen vaihtoehto saamelaisten kotiseutualuetta koskevan ns. heikentämiskiellon säätämiseksi kaavoitus- ja rakennuslaissa. Vaihtoehtoisessa pykälämuotoilussa ehdotus oli seuraava:

”Suunniteltaessa alueidenkäyttöä saamelaisten kotiseutualueella on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvalla kaavalla ei saa olennaisesti heikentää saamelaisten edellytyksiä ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.”

Kannatamme sitä, että säännös muutettaisiin vastaamaan yllä esitettyä vaihtoehtoista mallia sen sijaan, mitä lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan. Jos heikentämiskiello säädetään hyvin tiukaksi, pitäisi esityksessä hyvin tarkkaan kuvata, mitkä sääntelyn vaikutukset saattavat po. alueilla toteutettaviin hankkeisiin olla, ottaen myös huomioon, että osa hankkeista voi olla yhteiskunnan kokonaisedun kannalta merkittäviä ja tärkeitä. Miten on tarkoitus toimia, jos esimerkiksi sähkön kantaverkon toteuttaminen osoittautuisi mahdottomaksi tai alueilla ei voisi harjoittaa malminetsintää taikka perustaa luontomatkailuun erikoistuneita matkailupalveluja? Ja erityisesti, jos vastaava toimintaa on vaikeaa tai mahdotonta harjoittaa muualla tai muualla toimiminen osoittautuisi suhteettoman kalliiksi. Myös maanomistajien asema tulisi huomioida esityksessä. Edelleen huomioon tulisi jatkovalmistelussa ottaa yhteisvaikutukset yritystoimintaan ottaen huomioon luonnonsuojelulakiin ehdotettu vastaava uusi heikentämiskiello sekä muussa laissa jo olevat heikentämiskiellot.

Vähittäiskauppaa koskeva sääntely

Kauppan erityissääntelyn osalta toteamme, että ehdotettu sääntely ei vastaa haasteisiin, joita kaupanalalla on kivijalkakaupan toimintaedellytyksien parantamisessa, kilpailussa kansainvälisen verkkokaupan kanssa tai alan uudistumisessa ja konseptien päivittämisessä. Ehdotettu sääntely ei myöskään yksinkertaista vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumispaikkaharkintaa, kun sitä koskevaa sääntelyä esitetään entisestään vain kiristettäväksi ja kaupan laadullista arviointia palautettavaksi.

Lainsäätäjän ei tulisi rajoittaa kaupan menestymisen mahdollisuuksia sijoittumisesta koskevalla erityissääntelyllä ja tiukoilla neliörajoilla, vaan edistää investointeja mm. niin, että kaavoittajat voivat osoittaa riittävästi alueita kaupalliseen käyttöön ja huolehtimalla alueiden infra kuntoon. Ilman erityissääntelyäkin kauppa vie palvelut sinne, missä palveluille on kysyntää. Lisäksi nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää sellaista ketteryyttä myös maankäytön suunnittelulta, mitä nyt ehdotettu sääntely ei turvaa.

Keskustasijaintia korostava kaupan suuryksiköitä koskeva sääntely johtaa olemassa olevia suuryksiköitä eli nykyisiä toimijoita rakenteellisesti suosiviin piirteisiin, sillä keskeiset liikepaikat

keskustoissa ovat usein jo varattu nykyisille toimijoille tai kaava ei mahdollista kauppaa halutulla sijainnilla. Tilanne on rajoittava myös jo markkinoilla oleville toimijoille, sillä sijoittumisen ja neliörajojen sääntely estää nykyisten liiketilojen ja jakeluverkon laajentamisen ja toiminnan kehittämisen. Kauppaa koskevassa sääntelyssä tulisi nyt ehdotetun sijasta pyrkiä kokonaan pois erityissääntelystä tai vähimmillään jättää voimassa oleva sääntely entiselleen.

Kaavojen vaikutusten arviointi

Ehdotuksessa esitetään, että uuden kaavan tulisi jatkossa perustua kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin (70 §). Perustelujen mukaan vaikutusten selvittäminen voisi perustua tutkimuksiin, erilaisiin selvityksiin ja osallisilta vuorovaikutuksessa kerättävään tietoon ja aineistoon. Merkityksellistä olisi myös kansalaisten ns. kokemuksellinen tieto.

Kyseisen lisäyksen tekemistä säännöksen tulisi harkita vielä hyvin vakavasti. Nykyisellään säännös on kirjoitettu niin, että kaavan tulisi perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja selvityksiin. Vaikutusten arviointia koskeva kyseinen säännös oli aikanaan automaatti, jolla lähes minkä tahansa kaavan sai kumoon vetoamalla pelkästään riittämättömiin selvityksiin. Siksi lakiin lisättiin sana ”merkittävien vaikutusten ” arvioimisesta. Nykyistä säännöstä ei tule muuttaa niin, että se lisää riskiä hyvin valmisteltujen kaavojen kaatumisesta vain siksi, että voidaan vedota siihen, että ”todennäköisesti merkittäviä” vaikutuksia on jäänyt selvittämättä. Vaikutusarvioinnin tulee jatkossakin perustua tutkitusti ja todennettavasti merkittävien vaikutusten arviointiin. Tämä ei estä kokemusperäisen tiedon hyväksikäyttöä vaikutusarvioinnissa.

Lisäksi haluamme erikseen huomauttaa nyt ehdotetun kaavakokonaisuuden ongelmallisuudesta suhteessa vaikutusarviointiin ja tarvittaviin selvityksiin. Ehdotettujen eri kaavatasojen laadulliset vaatimukset ovat edelleen pitkälti samat tai lähes samat mukaan lukien kokonaan uusi suunnittelutaso, kaupunkiseutusunnitelma. Lisäksi ilmaston muutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevat -sinänsä hyvin tärkeät tavoitteet- (5 §) käsiteltäisiin kaikilla suunnittelutasoilla laadullisista vaatimuksista erillisenä kysymyksenään. Ehdotus johtaa väistämättä päällekkäisten selvitystenvelvoitteiden lisääntymiseen, vaikka selvitysten päällekkäisyyttä oli tarkoitus lain uudistuksessa vähentää.

Vaikutusten arvioimisen kohdentamisen osalta lakiin ehdotetaan elinkeinoelämän osalta lisättäväksi toimivan kilpailun lisäksi velvoite selvittää muutkin vaikutuksen elinkeinoelämälle, mitä voidaan kannattaa (71 §, 7 kohta).

Valitukset

Olemme kielteisellä kannalla kaikkien esityksessä ehdotettavien uusien valitusoikeuksien suhteen, jollei niissä ole kysymys esimerkiksi sellaisesta ”sääntelyaukon täyttämisestä”, joka koskee merkittävää puutetta oikeussuojassa. Nyt esitetyissä uusissa valitusoikeuksissa ei nähdäksemme ole kyse tällaisista tilanteista. Valitusoikeuksien laajentamisen vaikutuksia kaavoitukseen ja lupamenettelyihin ei ole pohdittu riittävän kattavasti eikä ilmeisesti ymmärretä riittävän hyvin. Tälläkin hetkellä valittamista pidetään yhtenä kaavajärjestelmän suurimmista ongelmista, joka ei koske vain yrityshankkeita, vaan valittamisesta johtuvat kerrannaisvaikutukset näkyvät myös kunnissa lisääntyneinä kustannuksina. Se että kaavatasoja ehdotetaan lisättäväksi, korostaa ongelmaa entisestään. Valitusoikeuksien lisäämisellä ei edistetä investointeja eikä kunnan mahdollisuuksia parantaa alueiden elinvoimaa eikä näin edistetä esim. siirtymää hiilivapaaseen yhteiskuntaan. Päinvastoin kevyin perustein tehdyt lisäykset voivat viivyttaa tavoitteiden saavuttamista merkittävästi.

Muutoksenhakua koskeva kannatettava uudistus on, että sellainen asemakaavavalitus, joka koskee asuntorakentamista tai elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, on käsiteltävä muutoksenhaussa kiireellisenä (322 §, 2 mom.). Vastakkaiseen suuntaan sen sijaan vie ehdotus, jonka mukaan vähäisissä asemakaavojen muutoksissa valitusoikeutta laajennettaisiin asianosaisista kaikkiin kunnan jäseniin (vrt. MRL 191 §, 3 mom.). Tällaista muutosta ei pitäisi toteuttaa.

Kaupunkiseutusuunnitelmasta valittaminen ei suoraan liity mahdollisuuksiin toteuttaa elinkeinoelämän hankkeita, mutta välillisesti suunnitelman jouduttua valituksenalaiseksi, voi nämäkin valitukset viivästyttävät kuntien yleis- ja asemakaavoitusta ja siten myös yritysinvestointeja.

Investointihankkeiden sujuvan kaava- ja lupakäsittelyn kannalta relevantteja valitusoikeuksien laajennuksia ovat ainakin seuraavat:

323 § Valitusoikeus kaavasta, kaupunkiseutusuunnitelmasta ja rakennusjärjestyksestä

- ELY-keskuksen valitusoikeus kaikista kuntakaavoista ja kunnan rakennusjärjestyksistä palautettaisiin ennen vuotta 2017 voimassa olleeseen laajuuteen
- uusi valitusoikeus säädettäisiin saamelaiskäräjille kaikkiin kaavoihin, kaupunkiseutusuunnitelmaan ja rakennusjärjestykseen kotiseutualueella tai sen ulkopuolella, jos päätös voi vaikuttaa alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin
- valitusoikeus kaupunkiseutusuunnitelmasta on kaikkienensa uusi

329 § Valitusoikeus rakentamisluvasta

- Laajennetaan nykyisen lisäksi: naapurikuntiin ja museovirastoon (suojellun kohteen korjaamistilanteet ja purkamistilanteet)
- uusi valitusoikeus yhteisöille, joiden toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen (kyse kulttuurihistoriallisesti merkittävästä rakennuksesta)
- ympäristönsuojelujärjestöt toimialueellaan, jos kyseessä rakennusluvitettava YVA-hanke

330 § Valitusoikeus poikkeamisluvasta ja rakentamisluvasta erityisharkinta-alueilla

- Laajennetaan, kun ehdotetaan palautettavaksi ELY:n valitusoikeuksen palauttamista kaikkiin kunnan myöntämiin rakentamisen poikkeuslupiin

331 § Valitusoikeus toteuttamisluvasta (erikseen annettava)

- valitusoikeus olisi viereisen/vastapäisen kiinteistön omistajalla tai haltijalla, omistajalla tai haltijalla, johon päätös voi olennaisesti vaikuttaa, asianosaisilla, kunnalla ja museovirastolla (suojeltu kohde)
- jos haetaan erikseen sijoittamis- ja toteuttamislupaa, valitusoikeus olisi toteuttamisluvasta, mutta ei esityksen mukaan sijoittamisluvasta. Jos näin on tarkoitettu, sijoittamisluvan osalta on todennäköisesti säädettävä valituskiellosta, sillä laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa johtaa siihen, että sijoittamisluvasta joka tapauksessa voidaan valittaa mainitun lain nojalla.
- kaksinkertaisen valittamisen mahdollisuus johtaa todennäköisesti, ettei yritykset hae lupia erikseen
- Eli koko ketju ottaen huomioon kaava- ja rakennuslupavaiheet olisi valitusmahdollisuuksien kannalta seuraava: kaavavalitukset (1-3 + kaupunkiseutusuunnitelmavalitus, joka voi tosiasiasa viivästyttää kunnan yleis- ja asemakaavoitusta), sijoittamislupa (1) ja toteuttamislupa (1) valitukset tai yksi rakentamislupavalitus (1), poikkeuslupavalitus (1)

333 § Valitusoikeus maisematyöluvasta

- ELY-keskuksen valitusoikeus maisematyöluvasta palautettaisiin, lisäksi uutena säädettäisiin KRL:ään valitusoikeus toimivaltaisille muille viranomaisille

ELY-keskuksen rooli kaavoituksen ja rakentamisen valvonnassa tulisi säilyttää nykyisellään

Esityksessä ehdotetaan, että ELYjen valvontarooli kaavoituksessa ja rakennusluvituksessa palautettaisiin vastaamaan ennen vuotta 2017 voimaan tullutta sääntelyä. Tuolloin ELY-keskusten valvonta ja muutoksenhaku koski kaikkia kaavatasoja ja rakennuslupa eli laajasti kuntapäätöksentekoa maankäyttö- ja rakennuslain alaisissa asioissa. Emme kannata laajennusta, vaan katsomme, että uudistuksen pääpainon tulisi olla maankäytön eri tarpeiden tehokkaassa yhteensovittamisessa, kaavoituksen sujuvuudessa sekä ennakkolisessä yhteistyössä.

ELYn nykyinen valitusoikeus rajoittuen valtakunnantason ja merkittäviin maakunnan tason intresseihin on oikea taso valtion valvontaresurssin käytölle. Lisäksi on tärkeää, että valtion valvonta kohdennettaisiin aina yleisen edun valvonnan kannalta merkittäviin kysymyksiin. Lisäksi katsomme, että kun nykyinen sääntely on ollut voimassa vasta noin neljä vuotta, ei sääntelyn toimivuutta voida vielä tässä vaiheessa arvioida eikä seikkaperäistä arviota tai tutkimusta ELY-keskusten valitusoikeuksista ole tehtykään.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännösten osalta on todettava, että uudistus on niin mittava, että sääntelyä tulisi pohtia aivan omana kysymyksenään jatkovalmistelussa. Tässä vaiheessa voidaan todeta, että kysymyksiä on herättänyt maakuntakaavoja koskeva säännös, jonka mukaan vanhat maakuntakaavat olisivat voimassa uuden lain voimaantultua 5 vuotta. Sääntelyä tulisi vielä yksityiskohtaisemmin tarkastella eri toimialojen kannalta, sillä yritysten hankekaavoihin voi liittyä merkittäviä oikeusturvaan ja pysyvyyden suojaan liittyviä kysymyksiä esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, jotka pitkäkestoisen kaava- ja lupamenettelykokonaisuuden johdosta ovat maakuntakaavan vanhentuuessa edelleen vireillä. Tilanteet ovat tyyppillisiä teollisuuden hankkeissa.

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

Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikkaa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan merkittäviä korjauksia ja uutta sääntelyä. Keskeiset ehdotukset koskevat sitä, että kunnan tulisi huomattavasti nykyistä avoimemmin ja läpinäkyvämmiin toteuttaa maapolitiikkaansa. Kunnan maapolitiikan on vakiintuneesti katsottu kattavan mm. raakamaan hankinnan, maankäytösopimukset yksityisten kanssa, tonttipolitiikan sekä kaavoituksen. Ehdotukset ovat erittäin kannatettavia- ehdotettu sääntely lisää kunnan maapolitiikan toimien avoimuutta ja siten myös tasapuolisuutta. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen tulisi olla maapolitiikan läpileikkaava tavoite. Mm. seuraavat ehdotukset lisäisivät kunnan maapolitiikan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä merkittäväällä tavalla:

- Kunnan on laadittava tarpeelliset selvitykset mm. maanarvosta ja kustannuksista ja esitettävä ne asianosaiselle tilanteessa, jossa neuvotellaan maankäytösopimuksesta yksityisen kanssa
- Kunta voi laatia (ei pakollista) maapolitiikan ohjelman, josta on kuultava yleisöä
- Kunnalla maapolitiikan toimien seuranta ja arviointivelvollisuus, ja näiden lisäksi yhteenveto toteutetuista maapolitiikan toimista ja taloudesta
- Maapoliittisessa ohjelmassa on julkaistava vahvistetut maankäyttömaksujen perusteet, jos poiketaan merkittävästi laissa säädetyistä perusteista, lisäksi julkaistava malliehdot.

Yksityisen velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Pidämme erittäin tärkeänä sitä, että lainsäädännöllä varmistetaan maankäyttömaksujen ennakoitavuus, kohtuullisuus ja maksujen perusteiden läpinäkyvyys. Maksujen tulisi vastata todellisia yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia. On huomattava, että maanomistajan kannalta kaavoitustilanteessa vaihtoehtoina on suostua kunnan esitykseen maankäyttömaksusta tai jättää hanke toteuttamatta, mikä korostaa maanomistajan lakisääteisen turvan tarvetta.

Esityksessä ehdotetaan maanomistajalta perittävän toteuttamiskorvauksen korottamista 60 prosentista 70 prosenttiin ja maksun perimisen kynnsarvon laskemista 500 kerrosneliömetristä 250 kerrosneliömetriin. Emme kannata ehdotettuja muutoksia.

Tuemme ehdotuksen osalta Rakennusteollisuus RT ry:n esittämää ja toteamme, että muutos heikentäisi entisestään rakennushankkeiden kannusteita, kun arvonnoususta jäisi kiinteistöä kehittäväle taholle alimmillaan vain 30 %. Esityksessä ehdotettu maksun määräämisen kynnsarvon alentaminen 500 kem:istä 250 kem:iin vaikeuttaisi käytännössä vanhojen lähiöiden täydennysrakentamista. Esimerkiksi yksittäisen lamellitalon korotus yhdellä kerroksella merkitsisi noin 300–500 kem:in lisäystä per kerros ja johtaisi siten taloyhtiö kannalta merkittävään maksuvelvollisuuteen suhteessa kuntaan. On huomattava, että kerrosten lisääminen on taloyhtiöiden kannalta tärkeää, koska lisärakentamisen ansiosta taloyhtiöt saavat rahoitusta muihin taloyhtiölle tärkeisiin korjausrakennushankkeisiin, kuten hissi- tai putkiremontteihin.

Nyt ehdotettu prosentti- ja kynnsarvon muutos tekisi monet tavallisten taloyhtiöiden täydennysrakennushankkeet taloudellisesti kannattamattomaksi. Käytännössä esitys vaikutukset kohdistuvat lähiöalueille ja juuri väljästi rakennetuille omakoti- ja pienkerrostaloalueille, joissa hankkeiden suuruus vaihtelee 250–1000 kerrosneliömetrin välillä. Näille alueille tulisi tarjota porkkanaa täydennysrakentamiseen jo ilmastonmuutoksen torjumisenkin vuoksi. Kun uuden lain tulisi edistää täydennysrakennushankkeita, olisi laissa nyt ehdotettua huomattavasti perustellumpaa säätää niille matalampi maan arvonnoususta perittävä korvausprosentti ja korkeampi kynnsarvo kerrosneliömetreissä, kuin muille hankkeille.

Arvonnousuun perustuvan maksukäytännön ongelmana on arvonnousun määrittelyn subjektiivisuus. Maanomistajan näkemys arvonnoususta poikkeaa usein kaupungin näkemyksestä, mutta maanomistajan ainoa vaihtoehto on hyväksyä kaupungin näkemys, jotta kaava saadaan etenemään. Rakennusteollisuus on esittänyt asian ratkaisemiseksi, että kunnissa olisi julkisesti saatavilla olevat hintavyöhykekartat ms. rakennusoikeuksien arvosta kaupungin eri osissa (vrt. ARA-hintakartat ja verottajan verotusarvokartat). Nykyarvon määrittämisessä olisi myös tärkeä huomioida purku- yms. kustannusten huomioiminen maksun lievennyksenä.

Maksun määräytymiseen ehdotetaan esityksessä kahta eri perustetta; joko asemakaava-alueen toteutuneet yhdyskuntarakentamisen kustannukset tai arvonnousuun sidottu korvaus. Yhdyskuntarakentamisen toteutuneet kustannukset ovat selkeä ja yksiselitteinen tapa määrittää maanomistajan maksuperusta. Tästä syytä esityksessä voitaisiin edelleen harkita myös sitä, että se olisi ainoa tapa määrittää maksujen suuruus ja arvonnousuun sidotusta korvauksesta luovuttaisiin kokonaan.

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

Rakentamisen luvanvaraisuus

Yksi lainuudistuksen tavoitteista on ollut, että rakennusluvan kynnystä nostetaan verrattuna voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Samaan tavoitteeseen pyritään myös sillä, että voimassa olevan lain mukaisesta ilmoitusmenettelystä luovuttaisiin kokonaan. Tavoite on erittäin kannatettava. Lain soveltamisessa on tärkeää, että myös käytännössä lupakynnys asettuu laissa säädettävälle tasolle eikä yksittäiset kunnat esimerkiksi rakennusmääräyksillään laske kynnystä ilman erityisen painavia perusteita.

Rakennuslupa-ehdotettujen pakollisten selvitysten (pakolliset liitteet, 223 §) osalta toteamme, että lainsäädäntöä on tältä osin vielä korjattava, jotta rakennushankkeita ei vaikeuteta turhilla selvityksillä. Pakollisten liitteiden osalta ei ole lainkaan otettu huomioon rakennuskohteiden erilaisuutta. On perusteltua kysyä, onko esimerkiksi maston tai mainoslaitteen kohdalla todella tarpeen vaatia ilmast selvitystä tai selvitystä rakennuspaikan terveellisyydestä, jotta lupa voidaan myöntää. Vastaavasti esimerkiksi rakennus- ja purkumateriaaliselvitys (194 §) tuo piiriinsä hyvin myös hyvin pienet hankkeet sekä vähäiset materiaali- ja jätemäärät. Tämäkin vaatimus koskisi poikkeuksetta kaikkia rakentamisluvanvaraisia hankkeita riippumatta siitä, mistä hankkeesta on kyse. Säännöksiä on jatkovalmistelussa kehitettävä niin, että tarvittavat selvitykset jaotellaan rakennustyyppin mukaisesti ja niin, että laadittavaksi tulevat kunkin rakennushankkeen kannalta relevantit selvitykset kustannushyötyanalyysiin perustuen.

Sijoittamis- ja toteuttamislupa

Esityksen mukaan kunta voisi jatkossa myöntää rakentamisluvan hakijan toiveesta riippuen joko yhtenä hallintopäätöksenä tai kahtena peräkkäisenä hallintopäätöksenä. Ensimmäisen vaiheen luvassa eli sijoittamisluvassa tarkasteltaisiin rakennuksen alueellinen sijoittuminen, ja toisessa vaiheessa toteuttamisluvalla varmistettaisiin rakennusteknisten vaatimusten toteutuminen.

Lisäarvo, jonka luvituksen eriyttäminen kahteen osaan tuo, on esityksessä jäänyt toistaiseksi epäselväksi ja perustelematta. Ehdotuksessa ei esim. avata sitä, mitkä ovat asemakaavan ja sijoittamisluvan sisällölliset erot tai miten asemakaava-sijoittamislupa-toteuttamislupa -kokonaisuus sujuvoittaisi eri hankkeiden toteuttamista. Kun kuntakaavoitusta ei ole onnistuttu uudistamaan kohti yhtä sitovaa kuntakaavatasoa, vaikuttaa sijoittamislupa jääneen vaille tosiasiallista käyttöalaa.

On arvioitavissa, etteivät yritykset hakisi lupaa kahdessa osassa. Näin siksi, että kaksiosainen lupa avaa riskin kahdenkertaiselle valittamiselle (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mahdollistaa muutoksenhaun kaikista hallintopäätöksistä), vaikkei sijoittamislupaa koskevaa erityistä muutoksenhakusäännöstä lakiesitykseen näytä sisältyvänkään, sekä riskin lupa-asian palautumisesta takaisin sijoittamislupavaiheeseen pienienkin muutosten vuoksi. Kaksiosainen rakentamisen luvitus olisi hyödyllinen silloin, jos se mahdollistaisi nykyistä sujuvamman poikkeuksien sekä yksityiskohtaisen suunnittelun luvittamisen omina kokonaisuuksinaan, mutta ilman riskiä kahdesta erillisestä valituksesta.

Uusiutuvista lähteistä peräisen olevan energian vähimmäisosa

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäisosausta koskeva vaatimus on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön äskettäin hyväksytyllä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (921/2021), joka astuu voimaan 1.12.2021. Vaatimus perustuu RED II direktiivin 15 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on rakennusmääräyksissään otettava käyttöön toimenpiteet, joilla uusiutuvan energian osuutta lisätään. Kun RED II direktiivin sanamuoto on sama kuin aiemmassa uusiutuvan energian direktiivissä, on mm. Ruotsissa tulkittu, että direktiivin vaatimukset koskisivat vain tapausta, jossa jäsenvaltio on jo edellisen uusiutuvan energian RES-direktiivin (2009/28/EC) yhteydessä päättänyt ottaa käyttöön vähimmäistasoja koskevat vaatimukset. Suomi, samoin kuin Ruotsi, on RES-direktiiviä täytäntöön pannaan päättänyt olla ottamatta käyttöön vähimmäistasoja koskevia vaatimuksia. Lisäksi nykyinen RED II direktiivi antaa joustona ehdottomalle

veloitteelle mahdollisuuden edistää uusiutuvien osuutta rakennuksissa ”tai muulla tavalla vastaavin vaikutuksin”.

Suomessa rakennuksissa käytetty energia perustuu jo nyt hyvin isolta osaltaan hiilineutraaleihin energialähteisiin. Sähkön ja kaukolämmön siirtymistä hiilineutraaliuteen edistetään monin energiapoliittisin toimenpitein. Käytännössä uudisrakennuksiin ei päälämmitysmuodoksi valita enää fossiilista polttoainetta. Näin ollen 192 §:ssä esitetty vaatimus aiheuttaa vain turhia kustannuksia ilman todellista vaikuttavuutta. Direktiivi myös sallii sen, että vaatimusta ei aseteta.

Nyt esitetty sanamuoto ja vaatimus sinällään tukee Suomelle esitetyn päätavoitteen täyttämistä. Jatkossa vaatimus näin muotoiltuna, puhtaasti uusiutuvien minimiosuuden määrittäminen, voi aiheuttaa myös rajoitteita energijärjestelmämme kehittämiseen. Päätavoite tulisi olla hiilineutraalisuus, jossa uusiutuvalla energialla on keskeinen, mutta ei ainoa rooli. Direktiivin asettamien päätavoitteiden täyttämässä tulee säilyttää joustavuus, jolloin eri alasektoreille ei tule asettaa tarpeettomia omia tavoitteitaan. Suomessa uusiutuvien energialähteiden rinnalla hyödynnetään merkittävässä määrin myös muita hiilineutraaleja energialähteitä. Myös RED II tunnistaa ja sallii 13 artiklassaan muut vaihtoehdot uusiutuvien rinnalla, erityisesti tehokkaan kaukolämmön ja kaukojäähdytyksen. Tehokkaan kaukolämmön ja -jäähdytyksen määritelmät koostuvat paitsi uusiutuvien energialähteiden, myös hukkaenergioiden ja kaukolämmön ja sähkön yhteistuotannon osuuksista.

Lain jatkokäsittelyssä ja vaatimuksen muotoilussa tulee ottaa huomioon energijärjestelmien nopea muutos ja se, että lainsäädännöllä ei hidasteta ja hankaloiteta käynnissä olevaa hiilineutraalisuuskehitystä. Esimerkiksi pienreaktorit (SMR) voivat auttaa merkittävästi ja nopeassa aikataulussa päästövähennyksissä, joita Suomen hiilineutraaliuden saavuttaminen vuonna 2035 edellyttää.

Rakennuksen vähähiilisyys

Viittaamme rakennusten vähähiilisyysvaatimusten osalta Energiateollisuus ry:n ja Rakennusteollisuus RT ry:n esiin nostamiin epäkohtiin nyt ehdotetun sääntelyn osalta. Samalla toteamme, että rakentamisen vähähiilisyys on tärkeä tavoite, johon olemme sitoutuneita. Ilmaston muutoksen hillintää koskevat toimenpiteet rakentamisessa (mm. hiilijalanjälkilaskenta ja hiilikädenjälki) vaativat vielä merkittävää jatkovalmistelua, jotta uudistukset olisivat eri toimialojen näkökulmasta hyväksyttäviä. Pidämme järkevänä edetä asiassa vaiheittain ja ensi vaiheessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa ei-sitovien vapaaehtoisten keinojen avulla sekä kiinnittämällä huomiota siihen, että markkinoilta on saatavissa pätevyysvaatimukset täyttäviä suunnittelijoita ja suunnittelupalveluita.

Rakentamisen vastuu

Lakiehdotuksessa esitetään uusia viiden vuoden mittaisia vastuusäännöksiä pääsuunnittelijalle, rakennussuunnittelijalle ja erityissuunnittelijalle (255-257 §). Päävastuullisen toteuttajan ja sivu-urakoitsijan vastuu rakentamisen toteuttamisesta säädettäisiin niin ikään pakottavasti viiteen vuoteen (258 §).

Hallitusohjelman mukaan yhtenä lakiuudistuksen tavoitteena on rakentamisen laadun parantaminen ja vastuiden selkeyttäminen. Pidämme tavoitetta rakentamisen laadun parantamisesta kannatettavana, mutta toteamme nyt esitetyn vastuusääntelyn osalta vakavaksi huolenaiheeksi sen, ettei sääntelyllä saavuteta laadun parantamiseen tähtääviä tavoitteita. Toiseksi on todettava, että

nykyinen sopimusperusteinen vastuunjako ei ole erityisen epäselvä, mutta nyt esitetyllä sääntelyllä siitä on vaarassa tulla pitkäksi aikaa varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus.

Esitys kohdistuu vakiintuneeseen ja selkeään sääntely- ja sopimusoikeudelliseen ympäristöön. Rakentamista ja konsulttitoimintaa koskevat niitä varten alan kesken neuvotellut yleiset sopimusehdot. Kuluttajia suojaa asuntokauppalain RS-säännökset sekä kuluttajasuojalain 9 luvun sääntely. Lisäksi mm. velkojen vanhentumisesta on yleistä lainsäädäntöä.

Erikseen on todettava, että elinkeinonharjoittajien väliseen sopimusvapauteen puuttuminen on länsimaissa varsin poikkeuksellinen keino eikä ehdotuksen perustuslaillisiakaan kytkentöjä ole selvitetty. Ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös rakennusvalvonnan resurssitarpeeseen, kun vastuun sisältö ja laajuus lakiperusteisesti muuttuisi. Niin ikään vastuita koskevat riita-asiat muutoksenhaussa hajautuisivat käräjäoikeuksista myös hallintovalituksiksi, mikä ei ole lainkaan tarkoituksenmukaista.

EK:n jäseniin kuuluu sekä rakennusteollisuuden yrityksiä, rakennuttajia/tilaajia ja suunnittelijoita. Eri toimijoilla on jossain määrin eroavia näkemyksiä sääntelyn kehittämissuunnasta, mutta nyt ehdotetussa vastuusääntelyssä kaikki osapuolet näkevät ongelmia. Emme näin ollen kannata ehdotuksen eteenpäinviemistä esitetyssä muodossa.

Rakennusteollisuus on osaltaan todennut, ettei tällaista muutosta tule missään tapauksessa toteuttaa eikä varsinkaan ilman huomattavasti kattavampaa vaikutusten arviointia. Suunnittelijoiden kannalta ehdotus vaikuttaa täysin kohtuuttomalta ja voi johtaa jopa mahdottomuuteen jatkaa toimintaa. Suurin ongelma suunnitteluvastuussa on vastuun määrittelemättömyys sekä sisällön osalta että euromääräisesti. Tällä hetkellä suunnittelijat vastaavat (KSE2013) nojalla maksimissaan konsulttipalkkionsa määrällä ja 3 vuoden ajan. Vastuun sisällöstä on mahdollista tapauskohtaisesti sopia, mikä jatkossa ei olisi enää mahdollista. On myös selvää, että vastuuajan pidentäminen lisää rakentamisen hintaa mm. suurempina vakuustarpeina sekä suunnittelijoiden että päävastuullisten toteuttajien osalta.

Lisäksi on todettava, että ympäristöministeriön tilaaman vaikutusarvioinninkin mukaan vastuusääntelyn yhtenä mahdollisena seurauksena on pk-sektorin yritysten toimintaedellytysten heikkeneminen. On selvää, ettemme voi tällaista seurausvaikutusta kannattaa.

Tilajapuolella laadun parantamiseen tähtäävät toimenpiteen nähdään tarpeellisina. Pakottava sääntely ei kuitenkaan sellaisenaan ratkaise laatua ja vastuun sisällöstä pitää olla mahdollista sopia toisin. Suunnittelualalla on korostettu esimerkiksi prosessien parempaa hallintaa, parempaa johtamista ja yhteistoiminnassa tapahtuvaa hankkeen laaduntuoton edellytysten tarkastelua etukäteen.

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 edistämismallia.

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.

Lausuntopyyntöissä kuvattu vaihtoehto ei ole saanut kannatusta (ks. tarkemmin maakuntakaavaa koskevat kommentit kohdasta Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta).

Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliömetriä

500 (nykylaki)

Kunnalle maksettavan maksun maksimimäärä tontin arvonnoususta (% arvonnoususta)

60 (nykylaki)

Erytisharkinta-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?

Eriyisen huolestuttavaa ehdotuksessa on, että se pahimmillaan romuttaisi nykyiset yhteistoiminnalliset mallit, joilla varsinkin suuria rakennusurakoita on usein -ja hyvin tuloksin- toteutettu. Yhteistoiminnallisilla malleilla on erityistä merkitystä täydennysrakentamisessa, jota ehdotettavan lainsäädännön tulisi kaikin keinoin pyrkiä edistämään, ei hankaloittamaan. Jos viiden vuoden vastuu-aika halutaan lailla pakottavasti säätää päävastuulliselle toteuttajalle, ei yhteistoiminnallisten mallien jatkuvuuden turvaaminen ole mahdollista pelkästään perustelutekstejä kehittämällä. Jotta erilaiset yhteistoiminnalliset toteutusmuodot ovat jatkossakin mahdollisia, on lakiin säädettävä niitä koskeva poikkeus, jonka perusajatuksena on, että vastuun sisällöstä voidaan osapuolten välillä sopia ja viiden vuoden vastuuajasta voidaan sopimuksilla poiketa. Vastaava säännös mahdollisuudesta sopia laissa säädetyistä poikkeavasti tarvitaan lakiin muutoinkin.

Esityksestä herää kysymys, onko varsinkaan isoissa elinkeinoelämän välisissä hankkeissa tarpeen suojata jotain osapuolta suhteessa toisiinsa, kun kyseisissä yhteistoiminnallisissa malleissa juuri

vastuunjako eri osapuolten välillä on yksi toimintamallin perusajatuksista? Esityksessä ei ole esitetty mitään perusteluita sille, miksi nykyisestä sopimusvapauteen perustuvasta mallista pitäisi luopua ja miten sopimusvapaudesta luopuminen edistäisi rakentamisen laatua.

Millaisia ja kuinka suuria taloudellisia vaikutuksia näette päiv vastuullisen toteuttajan toteutusvastuun aiheuttavan kuluttajille?

On huomattava, ettei sääntely tuo mitään erityistä lisää kuluttajan suojaan, jota koskevat asuntorakentamisessa asuntokauppalaain RS-järjestelmä sekä pientalorakentamisessa kuluttajasuojalain 9 luku. Suhteessa kuluttajaan nykyiset kuluttajaviranomaisen hyväksymät sopimusehdot johtavat urakoitsijan osalta 10 vuoden mittaiseen vastuuseen. Ehdotus pakollisesta viiden vuoden vastuusta lakisääteisenä ilmeisesti syrjäyttäisi sopimusehdot ja kuluttajan osalta vastuu-aika voisi lyhentyä. Kustannusten osalta kilpailuoikeudelliset vaatimukset estävät näkökohtien esittämisen.

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?

Rakennusten olennaisten teknisten vaatimusten vaatimustasoa ei ehdoteta muutettavaksi lukuun ottamatta luonnonvalon johtamista asuintilaan. Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista annettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätyn 117 j §:n nojalla (812/2017). Ehdotetun lain 204 §:n mukaan ainoastaan työtilan valaistus voitaisiin järjestää toisen tilan kautta tulevalla välillisellä luonnonvalolla. Uuden sääntelyn mukaan asuinhuoneiston asuinhuoneisiin olisi johdettava suoraa luonnonvaloa.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä pohtia, onko laintasolla tarvetta näin kategoriseen sääntelyyn koskien luonnonvalon johtamista, ja voitaisiinko sallia erityisesti majoitusliikkeiden osalta, että niiden valaistus voitaisiin järjestää vaihtoehtoisesti myös keinotekoisella valaistuksella.

Majoitusliikkeissä vierailevat asiakkaat eivät välttämättä vaadi tai edes halua ikkunallisia huoneita, ja samanaikaisesti alalla yleistyvät erilaisten visuaalisten elementtien ja tehosteiden käyttäminen huoneiden valaistuksessa. Tällaisilla tehosteilla monet majoitusliikkeet voivat myös erottua muista alan toimijoista. Asiassa tulisi ottaa myös huomioon, että majoitusluonnonvalon käyttö on viipymän osalta tavallisesti hyvin lyhytaikaista ja tilapäistä. Lisäksi majoitusliike on hyvä nähdä asiakaskokemuksen näkökulmasta kokonaisuutena, jossa jokaisella on mahdollisuus halutessaan viettää valoisaa päiväaikaa myös majoitusliikkeen yleisissä tiloissa. Ikkunan merkitys asuin- ja työtiloissa on majoitustilaan verrattuna täysin erilainen, ja majoitusalan asiakkaille pitää jättää mahdollisuus ikkunallisen tai ikkunattoman huoneen valintaan eikä lähteä rajaamaan valinnanvapautta lain tasolla. Tavoitteena pitäisi enemmänkin olla joustavan sääntelyn ja rakentamisen sujuvoittaminen, mitä tämä säännös ei itsessään majoitustilojen valaistusta koskevasta ehdottomasta vaatimuksesta johtuen toteuta.

Vaatimusten soveltaminen kalustettujen asuntojen vuokraukseen ja Airbnb-toimintaan

Lakiehdotuksen 195 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen on täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen. Saman säännöksen 2 momentin mukaan rakennuksen on oltava tarkoitustaan

vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut.

Airbnb:n kaltainen lyhytaikainen ja ammattimainen majoitusliiketoiminta kasvoi ennen koronakriisiä merkittävästi. Monet sijoittajat hankkivat joko useita huoneistoja eri kerrostaloista tai jopa kokonaisen kerrostalon, jossa he harjoittavat ammattimaista majoitusliiketoimintaa. Koronakriisi on leikannut tällaistenkin majoituspalvelujen kysyntää, mutta kriisin jälkeen ja kysynnän palautuessa ongelmat eivät ole poistuneet. Airbnb:n toimintaa on harjoitettu jopa vastoin asemakaavamääräyksiä ja rakennuslupaa.

EK:n jäseniin kuuluva Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa on pitänyt välttämättömänä, että ammattimaisella majoitustoiminnalla tulee olla samat säännöt siitä riippumatta, harjoitetaanko toimintaa hotellirakennuksessa vai esimerkiksi asuinkerrostalossa. Kantaa tukee mm. KHO:n ratkaisut KHO 2021:76 ja KHO 2021:77. Sääntelyn pitää luoda tasapuoliset kilpailuolosuhteet eri toimijoille, ja kaikkien ammattimaisesti majoitustoimintaa harjoittavien tulee noudattaa samaa sääntelyä. MaRa pitää perusteltuna, että asumista ja majoitusta koskevien olennaisten teknisten vaatimusten tulee koskea myös Airbnb-toimintaa

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Muutosehdotusten vaikutuksia on arvioitu kussakin asiayhteydessä erikseen

Vuorio Petri
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Haapasalo Tiina
Elinkeinoelämän keskusliitto EK