

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)

Sweco Finland Oy tytäryhtiöineen ("Sweco") lausuu hallituksen esitysluonnoksesta seuraavaa:

Suunnittelijoille ja valvojille esitetty viiden vuoden vastuuajaksi

Suunnittelijoille ja valvojalle on hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu viiden vuoden vastuuajaksi ja todettu, että vastuu kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään. Tämä on todettu hallituksen esitysluonnoksen pykäläkohtaisissa perusteluissa kaikkien muiden paitsi erityissuunnittelijan ja valvojan osalta.

Vastuun määritelmää ei ole ehdotetuissa pykälissä tai perustelutekstissä pääsuunnittelijan, rakennussuunnittelijan tai erityissuunnittelijan osalta kuvattu, mutta perustelutekstissä on todettu erityissuunnittelijan osalta, että "--erityissuunnittelija on velvollinen korvaamaan virheestä aiheutuneen vahingon."

Päävastuullisen toteuttajan vastuun osalta pykäläkohtaisissa perusteluissa on todettu, että "vastuuajan kuluessa ilmenneet virheet olisi korjattava tai korvattava niiden korjauskustannukset", "Todistustaakka siitä, että virhe ei ole aiheutunut rakentamisesta vaan rakennuksen väärästä käytöstä olisi päävastuullisella toteuttajalla." ja "Viiden vuoden vastuuajaksi ei voisi sopia lyhyemmäksi--". Hallituksen esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi koskevatko nämä

päävastuullisen toteuttajan vastuuta määrittelevät seikat myös suunnittelijoiden ja valvojan vastuuta. Mikäli näin olisi, niin todistustaakan osalta kirjaus on mielestämme ongelmallinen. Rakennuksen käytöstä täysin tietämättömän ulkopuolisen tahon, kuten suunnittelijan, mahdollisuudet tarkastaa kohdetta todetakseen, millä tavalla rakennusta on käytetty ja onko käyttö ollut ohjeiden mukaista, ovat erittäin vähäiset. Näin ollen todistustaakan kääntäminen aiheuttaa tilanteen, jossa vaatimuksen kohteena olevalla taholla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia puolustautua vaatimuksilta.

Koska vastuuajaka määrittelevät kirjaukset hallituksen esitysluonnoksessa ovat puutteelliset, niin epäselväksi jää, mitä tarkoittaa ”virheestä aiheutuneen vahingon korvaaminen” ja se, voidaanko vastuuajakana korvattavaksi tulevien vahinkojen korvausvastuuta rajoittaa sopimuksen mukaisilla vastuunrajauksilla.

Nykyään alan yleisten sopimusehtojen (KSE2013) mukaan vastuuajaka on pääasiallisesti kaksi vuotta ja piilevien, tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutettujen virheiden osalta 10 vuotta. Yleisissä sopimusehdoissa on rajattu vastuuta siten, että maksimikorvaus rajoittuu suunnittelupalkkion määrään eikä suunnittelijan korvattavaksi tule välillisiä vahinkoja, ellei virhettä ole aiheutettu törkeän tuottamuksellisesti tai tahallisesti.

Vastuunrajaukset sopimuksissa ovat ensiarvoisen tärkeä asia suunnittelutoiminnassa ja ne ylipäättään mahdollistavat suunnittelutoiminnan harjoittamisen ja sen vakuuttamisen. Suunnittelijalle maksettavan palkkion osuus rakennushankkeiden kokonaiskustannuksesta on vähäinen, eikä suunnittelijan ole liiketaloudellisesti mahdollista kantaa riskiä esimerkiksi koko hankkeen arvosta.

Swecon näkemyksen mukaan vastuun tulisi jatkossakin olla sopimusperusteista eikä sopimusvapautta tulisi rajoittaa ainakaan yritysten välillä. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi mainita, että vaikka vastuuajasta ei voida sopia toisin, niin vastuuta on mahdollista muutoin rajata sopimuksella ja vastuun syntyminen edellyttäisi osapuolten välistä sopimussuhdetta. Koska lakisääteinen vastuu kohdistuisi rakennushankkeeseen ryhtyvään, niin on huomattava, ettei suunnittelijalla välttämättä ole sopimussuhdetta rakennushankkeeseen ryhtyvään vaan esimerkiksi hankkeen päävastuulliseen toteuttajaan. Suomessa vallitsevan oikeus- ja sopimuskäytännön perusteella katsomme, että vastuu tulisi kohdistua vain osapuolten omiin sopimuskumppaneihin sopimuksen perusteella, ei kolmansiin osapuoliin.

Vastuuajakojen pidentäminen vaikuttaa oleellisesti suunnittelijoiden sekä valvojen vastuuvakuutusten hinnoitteluun ja saatavuuteen, kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan. Pahimmillaan epämääräisen ja rajoittamattoman vastuun aiheuttava lainsäädäntö voi muodostaa esteen vastuuvakuutuksen saatavuudelle ja siten koko liiketoiminnan harjoittamiselle. Konsulttivastuuvakuutusten saatavuuden varmistamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että suunnittelijan ja valvojan vastuuta voidaan rajata sekä vahinkojen luonteen (välittömät vahingot) että sen määrän (vahingonkorvauksen yläraja) osalta.

Valvojan tehtävät ja vastuut

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole edellytetty valvojan nimeämistä hankkeeseen. Siellä on kuitenkin valvonnan osalta todettu, että ”jonkin verran kuitenkin niin sanottuja

rakennuttajakonsultteja käytetään”. Tämän toteaminen herättää kysymyksen siitä, miten ammattimaisessa rakennuttamisessa käytettävät sopimukset ja vastuut valvonnan osalta on ymmärretty lakiluonnosta laadittaessa. Jo nykyään rakennusvalvonta on käytännössä edellyttänyt ammattimaisen valvojan käyttämistä vaativimmissa hankkeissa poikkeuksetta, joskaan tämä ei ole nykykäytännössä perustunut lakiin.

Valvojan roolin ja vastuuajan kirjaaminen lakiin edellyttäisi tehtävien resursoinnin ja todellisen vaikutusmahdollisuuden sekä valvojan riippumattomuuden riittävää varmistamista. Jos valvojaa ei säädetä pakolliseksi esimerkiksi vastaavan työnjohtajan ja pääsuunnittelijan tavoin, ei lakiin ole syytä lainkaan ottaa puhtaasti sopimukseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimijaa koskevaa mainintaa tai säätää tälle viiden vuoden vastuuajaa.

Esitykseen tulisi lisätä mahdollisuus, että rakennusvalvonta voi oman harkintansa mukaan edellyttää sertifioidun ammattimaisen valvojan käyttämistä hankkeessa. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi osana hankkeen lupaehtoja, samalla tavalla kuin nyt voidaan edellyttää erityisalojen työnjohtajan nimeämistä hankkeeseen.

Esityksessä on ehdotettu valvojalle viiden vuoden vastuuajaa. Valvojan vastuun kirjaaminen lakiin edellyttäisi osapuolten tehtävien määrittelyä ja todellisen vaikutusmahdollisuuden varmistamista. Nykyään valvojan sopimuksen mukainen työmäärä voi olla niin vähäinen, ettei valvojalla ole tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa juurikaan rakennusprojektin laatuun. Lisäksi ongelmallista on se, että sopimusperusteisesti valvojalla on vastuullaan merkittävä määrä ns. yleisvalvontaa, joka kirjataan sopimukseen esim. ”Valvotaan, että voimassa olevat suunnitelmat ovat käytettävissä”, ”Tiedotetaan suunnitelmatarpeista, jos esiintyy täydentävää suunnittelutarvetta”, ”Huolehditaan, että sopimusosapuolia, suunnittelijoita ja muita asiantuntijoita kutsutaan työmaalle aina tilanteen vaatiessa.”.

Valvojalle säädettävä viiden vuoden vastuuajaksi toisi huomattavia epävarmuustekijöitä valvontapalveluiden tarjoamiseen. On epäselvää millaisesta menettelystä valvonnassa, ottaen huomioon esimerkiksi yllä mainitun yleisvalvonnan epämääräisyyden sopimuksissa, vastuu voisi realisoitua. Toki valvojan vastuuta koskevat myös vastuunrajoittamiseen liittyvät kuten edellä lausunnossa on todettu.

Pidämme riskinä myös sitä, että valvojan vastuuta hyödynnetään päävastuullisen toteuttajan vastuuta korvaavana siinä tapauksessa, että päävastuullinen toteuttaja on maksukyvytön ja siten kykenemätön kantamaan vastuutaan. Valvojan vastuu on ehdottomasti määriteltävä siten, että valvojalle ei missään olosuhteissa muodostu tosiasiallista yhteisvastuuta päätoteuttajan tekemien virheiden osalta, vaan valvoja vastaa vain oman valvontatyönsä suorittamisesta.

Rakennus- ja erityissuunnittelijoiden tehtävät

Hallituksen esitysluonnoksessa mainittu rakennus- tai erityissuunnitelmien päivitys vastaamaan toteutusta ei mielestämme ole lainsäädännön perusteella suoritettava tehtävä, vaan tällainen työsuorite edellyttää tarkasti määriteltyä toimeksiantoa sopimuksessa joko rakennushankkeeseen ryhtyvän tai päätoteuttajan kanssa. Tehtävän tarpeellisuus, sisältö ja laajuus on vahvasti sidoksissa itse hankkeen laatuun, laajuuteen ja käytettäviin työkaluihin. Suunnitteluun liittyviä ja sopimuksilla erikseen sovittavia tehtäviä (toteutumamallin laadinta tai päivitys vastaamaan toteutusta) ei tule määritellä laissa.

Pääsuunnittelijan, rakennushankkeeseen ryhtyvän ja päävastuullisen toteuttajan tehtävät

Pääsuunnittelijan osalta on huomioitava, ettei tällä usein ole sopimuksensa perusteella toimivaltaa antaa määräyksiä ja/tai toimeksiantoja muille suunnittelijoille, vaan siitä vastaa suunnittelijoiden sopimuskumppani eli rakennushankkeeseen ryhtyvä tai päävastuullisen toteuttaja. Hallituksen esityksessä on selkeästi todettava, ettei pääsuunnittelijalla ole vastuuta muiden suunnittelijoiden suunnitelmien aikataulusta, sisällön oikeellisuudesta eikä rakennuttamiseen liittyvästä suunnittelun ohjauksesta, vaan ainoastaan suunnitteluun liittyvän koordinoinnin ja yhteensovitustehtävän laiminlyönnistä.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksiin tulisi sisältyä lähtötietojen kokoaminen, vaatimusten määrittely sekä suunnittelijoiden ja toteuttajien asiantuntemuksen sekä ammattitaidon varmistaminen.

Päävastuullisen toteuttajalla on hallituksen esitysluonnoksen mukaan vastuu toimittaa tiedot rakennuskohteen etenemisestä sekä työmaalla tapahtuneista muutoksista pääsuunnittelijalle ja erityissuunnittelijoille. Tämä on mielestämme kannatettavaa, mutta ehdotamme, että asiaa koskeva kirjaus hallituksen esityksessä kirjataan myös päävastuullisen toteuttajan toteutusvastuuta koskevaan kohtaan (tällä hetkellä se on vain erityissuunnittelijoita koskevissa perustelulukohdissa).

Digitaalisuus

Hallituksen esitysluonnos sisältää digitaalisuuteen liittyviä uudistuksia, jotka ovat Swecon näkemyksen mukaan kannatettavia ja parantavat prosessien sujuvuutta sekä alan tuottavuutta. Esityksessä ei ole otettu kantaa kansalliseen tietorekisteriin toimitettavien tietosisältöjen vähimmäistasosta. Käsityksemme mukaan tämä tulisi tehdä lain tasolla, koska muutoin on vaara, että myöhemmin tehtävässä asetustyössä tavoitteen saavuttamisen kannalta välttämätön ns. toiminnallinen tietosisällön minimi ei täyty. Tällöin tietosisältövaatimukset voivat jäädä puutteellisiksi ja lain tavoittelemat hyödyt jäävät saavuttamatta.

Laissa tulisi kuvata vain lopputuotevaatimuksia. Laissa tulisi pidättäytyä ottamasta kantaa tai kuvaamasta prosesseja, menetelmiä tai ohjelmistoja, jolla toimitettavat tietosisällöt tuotetaan tai

tallennetaan. Riskinä on, että jos näin tehdään, niin laki ajan kuluessa rajoittaa tiedon hallinnan ohjelmistoja ja innovaatioita kehittäviä yrityksiä.

Lopuksi

Toteamme muilta osin yhtyvämme SKOL:in (Suomen suunnittelu- ja konsultointiyritykset ry) lausuntoon.

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 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?

-

Kurkirinne Eeva
Sweco Finland Oy