

Asia: VN/279/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

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)

Kaikkein tärkeintä yritysten toiminnalle prosessien sujuvoittamisen näkökulmasta on viranomaispäätösten käsittelyaikojen ennakoitavuus. Sujuvoittamista edistäviä palvelulupauksia ei tästä huolimatta ole esityksen säännöksiin sisällytetty. Katsomme, että viranomaiset tulee velvoittaa ilmoittamaan arvionsa siitä, kuinka kauan kaavamenettelyn eri vaiheiden arvioidaan kestävän. Rakentamislupaprosesseissa käsittelyaika olisi lupatyypin perusteella ajallisesti tarkemmin arvioitavissa, (hanke on kaavan mukainen tai päätetään vähäisestä poikkeamasta kaavaan) kuin enemmän epävarmuuksia sisältävässä kaavaprosessissa. Kaavoituksen kohteen tai hakijan ei tarvitsisi erikseen pyytää viranomaiselta arviota asian käsittelyajasta, vaan lähtökohtaisesti viranomaisten tulisi antaa aika-arvio oma-aloitteisesti jokaisen kaava- ja lupaprosessin kohdalla. Tämä toisi ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä viranomaisten toiminnasta kunnassa myös kuntapäätäjille. Kun viranomaiskäsittelystä annettaisiin lähtökohtaisesti aikatauluarvio, tämä vähentäisi asianosaisten ja muiden kiinnostuneiden kyselyjä viranomaisille siitä, missä vaiheessa prosessi on etenemässä ja milloin lupapäätöstä voidaan odottaa.

Mikäli kaavoitus- ja rakentamislakiin ei aseteta viranomaisille minkäänlaisia aikatauluvelvoitteita, viranomaisten vastausajat saattavat olla ennakoimattomia ja venyvät helposti kohtuuttoman pitkiksi. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi rakennusvalvonnan tai kaavoitusviranomaisten kanssa asioivalla ei olisi mitään mahdollisuutta ennakoida lupakäsittelyjen tai tiedusteluihin vastaamisen kestoaikaa, eikä hänellä olisi riittävän tason oikeusturvaa käsittelyaikojen pituuden osalta. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että hänen olisi erittäin vaikea arvioida vaikkapa sitä, milloin

rakennusprojekti voitaisiin käynnistää ja milloin on varattava rakentamiseen tarvittavat resurssit käyttöön.

Henkilöpätevyyksiä markkinoilla tarjoaa tällä hetkellä rakennus- ja kiinteistöalan järjestöjen omistama FISE Oy. Pidän tärkeänä, että kilpailu pätevyyksien toteamisesta on tervettä, ja sen vuoksi on välttämätöntä varmistaa myös muiden toimijoiden kuin FISE Oy:n pääsy markkinoille.

Vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan tehtävän alkamista ja päättymistä koskevassa pykäläehdotuksessa ja sen perusteluissa (251 §) on todettu, että rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia rakennushankkeeseen ryhtyvää asettamaan uuden työnjohtajan, mikäli työnjohtaja ei ole kelpoinen toimimaan tehtävässään tai häneltä puuttuvat edellytykset toimia riippumattomasti. Vaatimus työnjohtajan riippumattomuudesta poistettiin aiemmin ympäristöministeriön rakentamisenjaoston käsittelyssä vastaavan työnjohtajan tehtäviä käsittelevästä pykälästä (259 §), mutta jostain syystä ministeriö on lisännyt riippumattomuuden vaatimuksen uudelleen pykälään 251 §. Pykälän perusteluista löytyy edelleen seuraava maininta: ”Uutta sääntelyä olisi rakennusvalvontaviranomaiselle säädetty mahdollisuus edellyttää rakennushankkeeseen ryhtyvää ilmoittamaan uuden vastaavan työnjohtajan tai erityisalan työnjohtajan tilanteessa, jossa rakennusvalvontaviranomaiselle ilmoitettu henkilö ei olisi kelpoinen toimimaan tehtävässä tai hänellä ei olisi edellytyksiä toimia siinä riippumattomasti.”

Vastaava työnjohtaja ei voi olla rakennushankkeessa riippumaton toimija, vaan hän on yleensä joko päävastuullisen toteuttajan tai rakennushankkeeseen ryhtyvän palkkaama. Tyyppitapaus on vastaava työnjohtaja, joka on perustajaurakoitsijan palkkalistoilla asuntohankkeessa. Koska hankkeessa rakennuttaja eli rakennushankkeeseen ryhtyvä ja päävastuullinen toteuttaja ovat käytännössä sama taho ja vastaava työnjohtaja työskentelee tämän tahon palveluksessa, ei ole mitenkään mahdollista, että hän voisi olla, tai että hänen edes pitäisi olla, riippumaton. Vastaava työnjohtaja on toteutuksen kannalta avainasemassa oleva tärkeä henkilö. Onkin mahdotonta ajatella, että esimerkiksi päävastuullisesta toteuttajasta riippumaton vastaava työnjohtaja voisi antaa työmaalla määräyksiä, joista päävastuullinen toteuttaja olisi loppujen lopuksi vastuussa.

Pakottava viiden vuoden vastuu-aika on vahingollinen koko alalle. Esityksen mukaan viiden vuoden vastuu-aika olisi pakottava myös elinkeinonharjoittajien välillä, vaikka hallitusohjelman kirjauksen voisi hyvin täyttää jättäen elinkeinonharjoittajille myös mahdollisuuden sopia toisin, minkä käytössä olevat yleiset sopimusehdot (YSE) mahdollistavatkin. Sopimusvapauten puuttumiselle pitäisi olla hyvin korkea kynnys, ja myös perustuslaillinen omaisuusuoja ja siihen liittyvä määräämisvapaus pitäisi huomioida. Esitetty pakottava viiden vuoden vastuu-aika vaikeuttaa nimenomaan vastuullisten ja pitkäjänteiseen toimintaan tähtäävien urakoitsijoiden toimintaa. Mikäli tilaajat kilpailuttavat urakoita edelleen hinnan perusteella, etulyöntiasemassa ovat urakoitsijat, jotka jättävät riskit huomioimatta. Vaikeaan asemaan saattavat joutua esimerkiksi iäkkäämmät taloyhtiöt, joiden pitää saada urakoitsijoita saneerauksiin tilanteessa, jossa rakenteiden kunto ei ole täydellä varmuudella tiedossa. Vastuun pitkäaikaisella ulkoistamisen päävastuulliselle toteuttajalle on kielteisiä vaikutuksia myös kiinteistönomistajien suhtautumiseen rakennuksensa ylläpitoon ja huoltoon.

Vastuuajan kirjaaminen lakiin lisäisi rakennusalan riitoja ja oikeudenkäyntejä, kun jouduttaisiin tulkitsemaan lain ja urakkasopimusten pohjalta vastuukysymyksiä rakennushankkeissa. Epäselvää on myös rakennusvalvonnan rooli ja tehtävien lisäämisen tarve uusien vastuuden osalta.

Vastuukysymyksiä hämärtää entisestään se, että toisaalla lakiesityksessä vastaavan työnjohtajan edellytetään olevan ”riippumaton”. On mahdotonta ajatella, että esimerkiksi päävastuullisesta toteuttajasta riippumaton vastaava työnjohtaja voisi antaa työmaalla määräyksiä, joista päävastuullinen toteuttaja olisi loppujen lopuksi vastuussa.

Rakennushankkeen toteutusmuodon valinta on tilaajan tärkein yksittäinen päätös. Eri toteutusmuodoissa on kysymys nimenomaan siitä, että tilaaja voi sopimusvapauden mukaisesti itse päättää siitä, miten eri tehtävät ja vastuut hankkeessa jaetaan. Siksi lainsäädännöllä ei pidä tehdä pakottavia valintoja, vaan jättää ne hankkeen tilaajan päätettäväksi, joka arvioi eri toteutusmuotojen toimivuutta kussakin hankkeessa.

Rakentamisluvasta valittamiseen oikeutettujen piiriä kasvatettaisiin pykäläehdotuksen myötä merkittävästi: Valitusoikeutta laajennettaisiin naapurikunnan, museoviranomaisen, ELY-keskuksen ja rekisteröidyn yhteisön kohdalla. Valitusoikeutta ei tule laajentaa pykälässä ehdotetulla tavalla museoviranomaisen, ELY-keskuksen ja rekisteröidyn yhteisön osalta, sillä lisääntyneet valitukset uhkaisivat merkittävästi hidastaa rakennuslupien käsittelyprosesseja ja sitä kautta viivästyttää hankkeiden käynnistymistä.

Koko valitusprosessi on epädemokraattinen ja oikeusturvaa vaarantava - yksittäisen valituksen myötä hankkeet voidaan keskeyttää tai jättää toteuttamatta. Voisiko kääntäen sallia myös puoltavat lausunnot esim. naapurustosta, joka kumoaa toisen naapurin valituksen? Näin totetuisi ainakin enemmistön tahtotila.

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 (kerrosneliometriä

Muu [1000]

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?

-

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?

-

Salama Jori
Rakennus-Salama Oy