

Asia: VN/279/2018

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

##### Yleisiä huomioita

Nykyinen nelitasoinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä - valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava – on koettu tarpeettoman raskaaksi. Hallitusohjelman tavoitteena lainsäädännön uudistamiselle on määritetty kaavaprosessin sujuvuuden edistäminen. SOA tukee hallitusohjelman tavoitetta ja näkee, että tavoitteeseen päästään kaavatasoja karsimalla ja niiden välisen hierarkian selkiyttämällä. Kuitenkin nykymuodossaan kaavoitus- ja rakentamislain ehdotus on osittain ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa, erityisesti kaupunkiseutusuunnitelman mukanaan tuoman uuden suunnittelutason myötä.

Lain jatkovalmistelussa SOA edellyttää, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää viedään kohti alkuperäistä tavoitettaan kaavaprosessin sujuvoittamisesta. Tarkemmat huomiot alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä ovat eriteltynä alla.

##### 4 luku: Maakuntakaava

SOA kannattaa muutosta, jossa maakuntakaavan ohjaavuutta esitetään rajattavan nykyisestä. Esitys korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja kohdentaa sen oikeusvaikutuksia vain valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Kaavataso rajaukset selkeyttävät kaavojen rooleja ja sujuvoittaa kaavaprosessia.

##### 5 luku: Yleiskaava

SOA pitää hyvänä, että yleiskaavan laadullisiin vaatimuksiin on nostettu asuntotuotannon riittävyyden ja monipuolisuuden edellytyksiin sekä asuinalueiden välisen haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisy ja painottaa, että tällä erityisellä huomioinnilla varmistetaan riittävä yleishyödylliseen asuntotuotantoon sopivien tonttien tarjonta.

Kohtuuhintaisen opiskelija-asuntojen tuotannon turvaamiseksi hyvä maapolitiikka edellyttää, että yleishyödyllisille opiskelija-asuntoyhteisöille kohdennetaan tontteja hyviltä sijainneilta asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusten (ARA) omakustannevuokran kriteerit täyttävään hintaan. Opiskelijoiden kannalta hyvät sijainnit ovat kaupunkien keskustoissa, hyvien liikenneyhteyksien äärellä ja oppilaitosten lähellä. Tällä hetkellä tonttitarjontaa voidaan edistää kuntien asunto-ohjelmilla. Riittävä ARA-hintaisten tonttien saatavuus mahdollistaa opiskelija-asuntojen tuotantotarpeiden täyttämisen.

SOA kannattaa 28 § esitettävää yleiskaavan laatimisen aikaisen rakennuskiellon ja toimenpiderajoituksen enimmäisajan lyhentämistä kymmeneen vuoteen. Kiellon enimmäisaikaa tulee noudattaa myös yleiskaavan laatimisen enimmäisaikana.

#### 6 luku: Asemakaava

SOA esittää, että lakiluonnoksen 49 § mukaista kunnan jäsenen oikeutta tehdä perusteltu aloite asemakaavan laatimiseksi laajennetaan kiinteistönomistajien kaavanvalmisteluoikeudella RAKLI ry:n lausunnossaan esittämän muotoilun mukaisesti.

#### 7 luku: Kaupunkiseutusuunnitelma

SOA vastustaa pakollisen kaupunkiseutusuunnitelman lisäämistä osaksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Uusi suunnittelutaso lisäisi tarpeettomasti työmäärää alueilla, jossa vastaavaa suunnitelmaa ei olla nähty tarpeellisena osana kaavoitusta. Pakollinen kaupunkiseutusuunnitelma uhkaa täten hidastaa kaavoitusprosessia, jota tulisi pyrkiä pikemminkin joustavoittamaan. Nykymuotoista maankäyttö- ja rakennuslakia koskevissa selvityksissä on nykyjärjestelmän yleisenä haasteena tunnistettu alueidenkäyttöön liittyvät prosessit ja niiden hitaus 1). Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittämisen hanke esitti kaavatasojen vähentämistä ja prosessien yksinkertaistamista 2). Eurooppalaisten maiden vertailussa kehityssuunta on ollut suunnittelun tasojen vähentämisen sekä järjestelmän ja menettelyjen yksinkertaistamiseen pyrkivä 3).

Esitys kaupunkiseutusuunnitelmasta vaikeuttaisi näitä tunnistettuja haasteita entisestään ja olisi vastoin kaavajärjestelmän eurooppalaista kehitystä, jossa kaavoituksen tasoja on pyritty vähentämään.

Kaupunkiseutusuunnitelmaa esitetään pakolliseksi Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. Kyseiset seudut kuuluvat jo nykyisellään maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusten piiriin, jotka ovat hyvä keino sitoa valtio ja kunnat yhteisiin tavoitteisiin kaupunkiseutujen kehittämisessä. MAL-sopimukset ovat toimiva kaupunkikehittämisen työkalu nyky muodossaan eikä niiden sisältöä pidä tuoda lailla säädellyksi.

SOA esittää kaupunkiseutusuunnitelman, ja etenkin sen pakollisuuden, poistamista lakiesityksestä edellä mainituin perustein. Koska kaupunkiseutusuunnitelmalle ei esitetä oikeusvaikutuksia muuhun kaavoitukseen, luvun poistaminen ei edellytä muutoksia muualle lakiesitykseen.

Lähdeviittaukset:

1) Tulevaisuuden maankäyttöpäätökset. Ympäristöministeriön julkaisu 5/2020. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162107/YM\\_2020\\_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162107/YM_2020_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

2) Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke). Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160505/YMra\\_4\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160505/YMra_4_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

3) Tulevaisuuskatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin. Ympäristöministeriön julkaisu 24/2019. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161779/YM\\_24\\_2019\\_TVK%20eraiden%20maiden%20alueidenkayton%20suunnittelujarjestelmiin.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161779/YM_24_2019_TVK%20eraiden%20maiden%20alueidenkayton%20suunnittelujarjestelmiin.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

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

21 luku: Maankäyttösopimukset ja yhdyskuntarakentamisen maksut

SOA ei kannata esitetyn toteuttamismaksun mukaista maksun määräämisen kynnyksarvon laskemista 250 kerrosneliömetriin (142 §) ja arvonnousuun sidotun enimmäismäärän korotusta 70 prosenttiin (144 §) suhteessa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kehittämiskorvaukseen.

Molemmat muutoksista vaikuttavat suoraan maankäytön hintaan: prosenttimääräisen maksuosuuden korotuksen lisäksi kiinteistönomistajan maksuosuus kasvaisi 250 kerrosneliön suuruisella maksuosuudella suhteessa nykyisiin kehittämiskorvauksen soveltamisalaan kuuluviin hankkeisiin. Vaikka lain esitöissä tehdyn selvityksen mukaan kehittämiskorvauksia ei ole käytetty viime vuosina kyselyyn vastanneissa kunnissa, korvauksen suuruuden korottaminen voidaan nähdä kannusteena kasvattaa maankäyttösopimuksissa vaadittavia maksuosuuksia. Maksuosuuksien kasvattamisen tarvetta ei ole perusteltu, eikä SOA näe tarvetta maksujen kasvattamiselle.

23 luku: Lunastaminen

Katujen ilmaisluovutusvelvollisuudesta esitetään luovuttavaksi lain uudistamisen myötä ja jatkossa katualueissa noudatettaviin lunastusmenettelyä. Muutos ei saa olla peruste maankäyttö- tai toteuttamismaksujen tason yleiselle korotukselle.

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

Yleistä rakentamisen vähähiilisyyden kokonaisuudesta

SOA pitää rakentamisen vähähiilisyyttä tavoittelevaa kehitystä tärkeänä ja kannatettavana, mutta haluamme nostaa esille esitysten vaikutukset yleishyödylliseen opiskelija-asuntotuotantoon.

SOA:n jäsenyhteisöt tarjoavat opiskelijoille asuntoja, joiden vuokra määräytyy omakustanneperiaatteella. Tämä tarkoittaa, että asuntojen omistajat eivät jaa osinkoa tai muita etuuksia taustayhteisöilleen, eli vuokran suuruus määräytyy todellisten kustannusten mukaan. Nämä todelliset kustannukset koostuvat pääomakuluista ja ylläpitomenoista.

Opiskelijat ovat erittäin pienituloisen ryhmä, jolla asumiskustannukset muodostavat merkittävimmän menoerän. Omakustanneperiaate on keskeinen tekijä, miksi vapaarahoitteisessa asunnossa opiskelijan asumiskustannukset ovat merkittävästi suuremmat kuin opiskelija-asunnossa 4). Siksi kohtuuhintainen opiskelija-asuminen on opiskelijalle tärkeä tukimuoto.

Vaikutusarvioinnissa on todettu, että raja-arvosäntely saattaa muuttaa suunnittelun ja rakentamisen kustannuksia ennen kuin uudet ratkaisut ovat yleistyneet. Lisääntyvät velvoitteet vähähiilisyyden arvioinnin lisäksi rakennus- ja purkumateriaaliselvitysten myötä nostavat rakentamisen hintaa ja vaikuttavat suoraan asumisen hintaan, etenkin yleishyödyllisten yhteisöjen asuntokannassa.

Rakentamiskustannusten globaali nousu aiheuttaa jo nyt epävarmuuksia yleishyödyllisessä asuntotuotannossa. Rakennusmateriaalien hinta nousi viime keväänä merkittävästi ja materiaalien saatavuus sekä toimitusajat ovat lisänneet hankkeiden epävarmuutta ja välillisiä kustannuksia. SOA näkee muuttuneen markkinatilanteen riskinä suhteessa asuntotuotantotavoitteisiin. Erityisesti puutavaran hinta on noussut räjähdysmäisesti 67 prosenttia viimeisen vuoden aikana, joka nostaa ympäristöllisesti kestävästä rakentamisesta hankkeiden kustannuksia merkittävästi 5).

SOA esittää huolensa kasvavien hankintakustannusten vaikutuksesta asumiskustannuksiin ja siten pienituloisten opiskelija-asukkaiden talouteen. Jos velvoittavan ja kustannuksia lisäävän säätelyn painopistettä viedään vähähiilisen rakentamisen ohjaamiseen, tulisi rakentamisen kustannuksia pyrkiä aktiivisesti hillitsemään muilla säätelyn osa-alueilla. Lisäksi hallitusohjelmakirjausta kohtuuhintaisen asuntotuotannon pitkän korkotuen tukijärjestelmän uudistamisesta tulee edistää pikimmiten, jotta nykymallin ongelmia ei venytetä tuleville vaalikausille. Tulevassa uudistuksessa korkotukilainamallia tulee kehittää niin, että yleishyödyllisen asuntotarjonnan tulevaisuus voidaan turvata kaikissa olosuhteissa. Tämä edellyttää ainakin korjauksiin varautumisen sallimista, mahdollisuutta jatkossakin hankkia rakennettava tontti korkotukilainoituksella sekä nykyistä vapaampaa lyhennysohjelmaa.

## 27 luku: Rakentamisen luvanvaraisuus

Rakennuksen purkamisen ehtoja on 218 pykälässä kiristetty nykyisestä, mikä ohjaa lainsäädäntöä enemmän kohti jätelain etusijajärjestystä. Opiskelija-asuntojen näkökulmasta purkamisen ehtojen tiukentaminen voi kuitenkin heikentää merkittävästi yhteisöjen taloudellista vakautta. Omakustanneperiaatteesta johtuen asuntojen tyhjäkäyttöä joudutaan tasaamaan koko yhteisön tasolla. Erityisiä haasteita tämä aiheuttaa kohteissa, jotka ovat sijainniltaan epäedullisessa paikassa, tai asuntotyyppit, joita on ylitarjontaa suhteessa kysyntään (esimerkiksi soluasunnot). Tyhjäkäytöstä aiheutuvaa vuokratulojen putoamista tasataan yhteisön muiden kohteiden kesken, mikä nostaa muiden asukkaiden vuokria.

Keinot ratkaista tyhjäkäytön haasteet ovat rajalliset: peruskorjauksen yhteydessä voidaan asuntotyyppijakaumaa osassa tilanteista sopeuttaa vastaamaan paremmin kysyntää, esimerkiksi muuttamalla soluasuntoja yksiöiksi. Toinen vaihtoehto on luopua kohteesta. Luopuminen voidaan joissakin tilanteissa tehdä myymällä, mutta usein ainoa vaihtoehto on purkaminen.

ARA-kohteiden purkuluvan ehtona on, että kohde on kunnoltaan niin huono, ettei sen perusparantaminen tai korjaaminen ole tarkoituksenmukaista. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa perusparantamisen kustannukset nostaisivat vuokratason liian korkeaksi, ettei asunnoille olisi kysyntää. Väestöltään vähenevillä alueilla asuntojen pitkäaikainen ja pysyväksi muuttunut tyhjiillään

olo riittää purkamisen edellytykseksi, jos se on perusteltua alueen asuntomarkkinatilanne huomioon ottaen.

Perustelumuistion mukaan 1 momentin 1 kohdan edellytyksestä voitaisiin poiketa tilanteessa, jossa rakennukselle ei olisi enää osoitettavissa käyttötarkoitusta, rakennus olisi huonokuntoinen ja korjaaminen ei olisi kustannustehokasta.

SOA esittää, että yksin käyttötarkoituksen puuttuminen tulisi olla riittävä peruste purkamisluvulle.

Lisäksi SOA haluaa nostaa väestöltään vähenevien alueiden erityishaasteet esille. Muuttoliikkeen myötä kasvava osuus valtion tukemasta asuntokannasta on kysynnän kannalta väärässä paikassa. Vuoden 2021 asuntomarkkinakatsauksen mukaan valtion tukemista asunnoista 9286 kappaletta oli tyhjillään, mikä on 3,8 prosenttia koko tuetusta asuntokannasta 6). Vajaakäytöstä seuraa taloudellisia vaikeuksia asunnot omistaville vuokra-asuntoyhteisöille sekä kasvava takaus- ja luottoriski valtiolle, sillä asuntokanta on rakennettu valtion myöntämällä aravalainoilla tai valtion takaamalla korkotukilainoilla.

Väestöltään vähenevien alueiden asuntokannan ongelmat syntyvät kahta kautta: hitaasti ja ennustettavasti tai nopeasti ja yllättäen. Jos kysynnän muutos on pysyvä, molemmissa ainoa kestävä ratkaisu on sama: asuntokannan sopeuttaminen purkamalla. Asuntokannan myynti laskevan kysynnän tilanteessa vain siirtää ongelmaa eteenpäin; sama, usein tappiolla myyty asuntokanta palautuu vuokramarkkinoille kilpailemaan samoista asukkaista.

Näistä syistä SOA näkee, että myös sijainnista johtuva rakennuksen arvonmenetyks ja korjauslainan saamisen mahdottomuus tulisi riittää perusteeksi purkamiselle.

### 30 luku: Vastuu

SOA pitää hyvänä vastuun laajentamista rakennushankkeeseen ryhtyvän lisäksi päävastuulliselle toteuttajalle ja sivu-urakoitsijoille. Viiden vuoden vastuuajaa esitetään kattavaksi ilmenevistä virheistä vastuullisen tahon velvollisuuteen korjata virhe tai korvata korjauskustannukset rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Tämä muotoilu virhevastuusta ei kata välillisistä vahingoista aiheutuvaa haittaa.

SOA huomauttaa, että viiden vuoden vastuun sisällöstä tulee voida sopia toisin, jos hankkeeseen ryhtyvä suostuisi vastuunrajoitukseen. Tällä varmistetaan erilaisten hankkeiden toteutusmuodot mahdollistaminen jatkossakin.

Lain 254 pykälään esitetään rakennushankkeeseen ryhtyvälle huolehtimisvelvollisuuden laajentamista koskemaan suunnittelu- ja rakennusaikataulun asettamista siten, että olennaiset tekniset vaatimukset voivat täytyä rakentamiselle varatussa ajassa. SOA näkee kirjauksen ongelmallisena, koska aikataulun kohtuullisuus ei takaa suunnittelun ja rakentamisen laatua. Esitys heikentää muissa vastuuta koskevilla pykälämuotoiluissa saavutettua selkeämpää vastuunjako hankkeen osapuolten kesken.

Lähdeviittaukset:

- 4) Selvitys opiskelija-asumisen nykytilasta ja opiskelija-asuntojen tuotantotarpeesta. Ympäristöministeriön raportteja 20/2018. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161020/YMra\\_20\\_2018\\_Asuntoja\\_opiskeliijoille.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161020/YMra_20_2018_Asuntoja_opiskeliijoille.pdf)
- 5) Tilastokeskuksen rakennuskustannusindeksin mukaan puutavaran indeksin pisteluku on noussut lokakuun 2020 tasosta 108,11 syyskuuhun 2021 tasolle 180,26 eli 67 prosenttia. Saatavilla: [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_hin\\_\\_rki\\_\\_kk/statfin\\_rki\\_pxt\\_11nb.px/table/tableViewLayout1/](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__hin__rki__kk/statfin_rki_pxt_11nb.px/table/tableViewLayout1/)
- 6) ARAn asuntomarkkinakatsaus 2021 – vuokra-asunnot. Hannu Ahola, ARA. Saatavilla: [https://www.ara.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tapahtumien\\_esitykset/Ajankohtaista\\_asuntokannan\\_kehittamisest\(61197\)](https://www.ara.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Tapahtumien_esitykset/Ajankohtaista_asuntokannan_kehittamisest(61197))

## 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 yhdyskuntarakenteen. Yksittäisen kunnan yhdyskuntarakenteeseen kuuluvia asioita ei olisi siten mahdollista sisällyttää maakuntakaavaan vaan ne ratkaistaan kuntakaavoituksessa.**

**Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksensä myös vaihtoehtoisesta mallista.**

SOA ei kannata esitettyä vaihtoehtoista mallia. Kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksessa esitetyt maakuntakaavan muutokset korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja kohdentaa sen oikeusvaikutuksia vain valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn, ja vastaa täten paremmin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeita.

**Maksuvelvollisuuden alkamisen raja (kerrosneliometriä)**

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?**

Kuten huomioita rakentamisen kokonaisuudesta -lausuntokohdassa toteamme, viiden vuoden vastuun sisällöstä tulee voida sopia toisin, jos hankkeeseen ryhtyvä suostuisi vastuunrajoitukseen. Tällä varmistetaan erilaisten hankkeiden toteutusmuodot mahdollistaminen jatkossakin.

**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?**

-

Sillanpää Jani  
Suomen opiskelija-asunnot SOA ry